



**Rama Judicial del Poder Público
Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo del Atlántico**

Barranquilla D. E. I. y P. veinticuatro (24) de julio de dos mil veinticuatro (2024)

I.- IDENTIFICACIÓN DEL PROCESO, RADICACIÓN Y PARTES INTERVINIENTES

Radicado	08-001-33-31-004-2009-00046-01
Acción	Popular
Demandante	Edgardo Jiménez Rondón y otros
Demandado	Distrito de Barranquilla, Fonviconstrucciones & Cía. Ltda. y Banco AV Villas
Magistrado Ponente	JORGE ELIÉCER FANDIÑO GALLO

II.- PRONUNCIAMIENTO

La Sala procede a decidir el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia proferida por el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Barranquilla, el 4 de abril de 2019, que negó las pretensiones de la demanda.

III. ANTECEDENTES

DEMANDA

Los señores EDGARDO JIMÉNEZ RONDON, RITA GALLARDO MERLANO, RAMÓN JOSÉ BARRAZA GUERRERO, como coadyuvantes los señores ALICETT MARINA POLO NORIEGA, JOSE LUIS CEREGON BORRERO, MANUEL ESTEBAN ALGARIN PALMA, MELVA ESPITALETA OSORIO, LEO ANTONIO MAZZONI, BRUNO MAZZONI PERTUZ, GUSTAVO JOSE ALVAREZ, RODOLFO RAFAEL OMAR ROBLES ECHEVERRIA, SOLANYE ALEJANDRA OROZCO, ELIZABETH DEL CARMEN SANDOVAL CORREA, MAGALI BOVEA CERRA, CLAUDIA BAYONA VACA, MARIA ROCIO GRISALES, MONICA PATRICIA GARCIA JUVINAO, CARLOS ALBERTO ORDOÑEZ PATERNINA, MISAEL CASTRO FUENTES, EDGAR FERNANDO LOPEZ LORA, DORIS ESTHER PAJARO CABARCAS, IVONNE LINERO MARIMON, OSIRIS DE JESUS MUÑOZ PEREZ, OMERIS MARIA MONTERO RODRIGUEZ, LUDYS MARIA ECHEVERRÍA OLIVARES, RAMON ALEXIS TELLEZ ISSA, ROSARIO LUZ MONTOYA HOYOS, MARLENE ELENA CAMARGO BUSTILLO e INDIRA INES IMITOLA ACERO a

Acción: Popular
Demandante: Edgardo Jiménez Rondón y otros
Demandado: Distrito de Barranquilla y otros
Radicación: 08-001-33-31-004-2009-00046-01

través de apoderado, han ejercitado acción popular en contra del Distrito de Barranquilla, FONVICONSTRUCCIONES & CIA LTDA en Liquidación y el Banco AV Villas solicitando:

PRIMERO: Que mediante sentencia que haga tránsito a cosa juzgada se le protejan a los accionantes y a todos los que se vinculen a este proceso, los derechos colectivos indicados en las pretensiones de la demanda.

SEGUNDO: Que se le ordene a la sociedad FONVICONSTRUCCIONES a que reubique inmediatamente y en forma definitiva a los accionantes en viviendas de idénticas o superiores condiciones a las que les ofreció vender.

TERCERO: Que se ordene a la Corporación Financiera AV VILLAS y/o BANCO COMERCIAL AV VILLAS a reestructurar las deudas tanto en el plazo como en las cuotas mensuales de conformidad con los parámetros legales; es decir, absteniéndose de continuar con los remates de las viviendas de los accionantes.

CUARTO: Que se le conceda a los accionantes el incentivo, en un máximo de 100 salarios mínimos legales mensuales vigentes al momento de la sentencia.

La parte actora sustentó la demanda en los supuestos fácticos que se sintetizan como sigue:

Señala que la sociedad FONVICONSTRUCCIONES & CIA LTDA, hoy en liquidación construyó y vendió las viviendas de interés social PARQUE RESIDENCIAL LA COLINA CAMPESTRE.

Que la Curaduría Urbana No. 1 de la ciudad de Barranquilla otorgó licencia de construcción a FONVICONSTRUCCIONES & CIA LTDA, mediante Resolución 153 del 29 de agosto de 1997.

Indica que, la totalidad de los ciudadanos que adquirieron estas viviendas de interés social, constituyeron hipotecas con la entidad financiera AV VILLAS, entidad que financió este proyecto.

Acción: Popular
Demandante: Edgardo Jiménez Rondón y otros
Demandado: Distrito de Barranquilla y otros
Radicación: 08-001-33-31-004-2009-00046-01

Sostiene que desde el año 2006, cuando se comenzó a notar la mala construcción de las viviendas, se presentó ante el IDUC queja sobre los hechos, abriéndose formalmente el trámite administrativo de quejas, mediante Resolución 516 de 2007, sin embargo, a la fecha de presentación de la demanda no ha habido pronunciamiento del IDUC.

Afirma que, el grado de deterioro en que se encuentran los bloques 8, 9, 10, 11 y 12 de la urbanización COLINA CAMPESTRE, es tal que se asemeja a una ruina e inminente peligro para la seguridad de sus habitantes.

Agrega que, el Distrito de Barranquilla se ha comprometido en actas que reposan en la Oficina de Prevención y Desastres, a realizar estudios para determinar el real estado de dichos bloques y si se amerita el desalojo de sus habitantes, pero no ha cumplido.

DERECHOS COLECTIVOS VULNERADOS O AMENAZADOS

Afirma la parte demandante que los derechos o intereses colectivos que están siendo afectados son: i) la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente y; ii) la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes.

MEDIDA CAUTELAR

Mediante auto de auto de fecha 17 de abril de 2009, la demanda fue admitida; se concedió el amparo de pobreza a los actores populares y decretó medida cautelar consistente en la reubicación de los habitantes del bloque 11 primera etapa del Conjunto Residencial Colina Campestre, manzana C-5, hasta tanto se determine los daños estructurales y estudio de suelos y las recomendaciones o medidas definitivas que deban adoptarse, así mismo, se ordenó al Departamento de Atención y Prevención de Desastres del Distrito de Barranquilla para que apoye la reubicación de las personas que se encuentren en condiciones económicas precarias para atenderlas con su propios recursos, previa evaluación del mismo, dicha decisión quedó supeditada a la práctica del dictamen pericial.

Acción: Popular
Demandante: Edgardo Jiménez Rondón y otros
Demandado: Distrito de Barranquilla y otros
Radicación: 08-001-33-31-004-2009-00046-01

CONTESTACIÓN

Distrito de Barranquilla: A través de apoderado judicial, contestó la demanda, oponiéndose a las pretensiones de esta, por cuanto no están llamadas a prosperar.

Como razones de defensa expuso en resumen que, no hay los elementos probatorios suficientes para que sea posible acceder a la pretensión de reubicación de todo un conjunto residencial como lo ha solicitado la parte actora, planteando la tesis que el problema se ocasionó por fugas internas de agua, las cuales corrían por debajo de los Bloques 10 y 11 del Conjunto Residencial, salían a la calle 87, y fueron socavando los cimientos de las edificaciones, lo que conllevó a que las escaleras cedieran y algunos apartamentos, especialmente del bloque 11, presentaran problemas de agrietamiento, producto precisamente del debilitamiento de las estructuras de la construcción, sin embargo, en aras de salvaguardar la vida de todas las personas que allí habitan el Distrito le ha venido cancelando arriendos a las familias que ocupaban el bloque 11 de la unidad residencial de marras.

Propuso la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva.

BANCO AV VILLAS: Sostiene en resumen que, FONVICONSTRUCCIONES Y CIA LTDA, tenía licencia para construir en el predio de su propiedad, el proyecto denominado urbanización LA COLINA CAMPESTRE, conformado por 13 bloques de un total de 165 apartamentos, constituidos por la manzana C5 de dicha urbanización, y al año siguiente se le otorgó licencia para construir la segunda etapa del proyecto, conformado por 14 bloques de un total de 180 apartamentos, los cuales conforman la manzana C4, constando en dicha resolución de la Curaduría que el proyecto cumplía con las disposiciones del Código de Construcciones Sismorresistentes.

Indica que, varios de los adquirentes de unidades habitacionales de la urbanización LA COLINA CAMPESTRE no financiaron la compra mediante créditos otorgados por este banco, sino con créditos concedidos por otras entidades de financiamiento o directamente con sus empleadores.

Acción: Popular
Demandante: Edgardo Jiménez Rondón y otros
Demandado: Distrito de Barranquilla y otros
Radicación: 08-001-33-31-004-2009-00046-01

Señala que, en el caso de existir responsabilidad por el eventual deterioro de las unidades habitacionales de la urbanización LA COLINA CAMPESTRE, ésta sería atribuible exclusivamente a la sociedad constructora, de la cual formaban parte el Distrito de Barranquilla y las sociedades Confores Ltda., y F.M.L. y CIA LTDA.

Agrega que, el BANCO AV VILLAS se limitó a ejercer su labor de financiador del proyecto y/o de la adquisición de unidades habitacionales, sin que hubiera intervenido en el proceso de elaboración o construcción del proyecto habitacional LA COLINA CAMPESTRE, ni dentro de la actuación administrativa que culminó con la expedición de las licencias de construcción del referido proyecto, en ese contexto, las consecuencias que se deriven de dicha construcción no le resultan atribuibles.

Propone como excepciones la improcedencia de la acción popular por haberse formulado pretensiones incompatibles con la acción ejercida, falta de causa para demandar solidaridad de BANCO AV VILLAS, e inexistencia de la responsabilidad a cargo de BANCO AV VILLAS.

FONVICONSTRUCCIONES Y CIA LTDA: A través de Curador *Ad-litem*, señaló cuáles hechos eran ciertos y cuáles no, así mismo, solicitó tener como pruebas las que ya estuvieran aportadas y las que se llegasen a decretar de oficio.

SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

El Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Barranquilla mediante sentencia de fecha 4 de abril de 2019, negó las pretensiones de la demanda y ordenó levantar la medida cautelar decretada.

Para llegar a la anterior decisión, la Juez *a quo*, planteó como problema jurídico determinar si se han vulnerado los derechos colectivos a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, 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 contenidos en los literales i y n del artículo 4º de la Ley 472 de 1998.

Acción: Popular
Demandante: Edgardo Jiménez Rondón y otros
Demandado: Distrito de Barranquilla y otros
Radicación: 08-001-33-31-004-2009-00046-01

Frente a lo anterior, señaló que en virtud del acervo probatorio recaudado no se puede concluir que los derechos colectivos señalados en la demanda no se han visto conculcados, toda vez que, si bien es cierto que está acreditado en el proceso la presencia de fisuras, grietas, problemas de humedad, fugas en las tuberías en las viviendas de la urbanización Colina Campestre según las actas de visitas realizadas por TRIPLE A S.A.E.S.P., a algunos de los apartamentos, ello no significa que, por parte de las entidades accionadas, en especial FONVICONSTRUCCIONES & CIA LTDA, entidad que construyó el proyecto, se hubiesen desatendido las normas constructivas de que tratan la Ley 400 de 1997, pues eso no resulta un hecho probado dentro del proceso, máxime que la parte demandante solicitó prueba técnica especial al respecto, para lo cual se designó perito y no se practicó la misma, siendo la carga de la prueba del actor conforme a lo previsto en el artículo 30 de la Ley 472 de 1998.

Indica que, se demostró una real incuria de la parte demandante, al no sufragar la prueba solicitada, máxime que desde el año 2013 cuando se designó al perito, no sufragó los honorarios en aras de establecer la actividad probatoria idónea para demostrar los supuestos de hecho señalados en su demanda, desidia que por supuesto el juez no está obligado a conjurar.

En atención a lo anterior, consideró que en el asunto bajo estudio no se aportaron, ni recaudaron las pruebas de la existencia sobre la vulneración de los derechos colectivos invocados, ya que la parte actora no se ocupó en probar lo que a su respecto le concernía.

RECURSO DE APELACIÓN

La parte demandante dentro del término de ejecutoria, interpuso recurso de apelación contra el fallo de primera instancia, señalando en resumen que, la prueba pericial solicitada no fue practicada, pero debido a que la Juez *a quo* no envió los documentos solicitados por la Defensoría del Pueblo para llevar a cabo el financiamiento de la acción popular, quedando así con las manos atadas y sintiendo que se les negó el acceso a la justicia, que se le violó el derecho al debido proceso y que la culpa de que la prueba fundamental no se llevara a cabo no puede recaer en cabeza de los accionantes, por lo que solicitaron que en el trámite de la segunda instancia se proceda a la práctica del

Acción: Popular
Demandante: Edgardo Jiménez Rondón y otros
Demandado: Distrito de Barranquilla y otros
Radicación: 08-001-33-31-004-2009-00046-01

peritazgo, el cual es fundamental para determinar la responsabilidad de las demandadas frente a los derechos colectivos vulnerados.

ACTUACIÓN PROCESAL DE LA INSTANCIA. -

El recurso interpuesto fue admitido mediante proveído del 8 de mayo del 2019.

Mediante auto de fecha 4 de octubre de 2019, ante los inconvenientes que se presentaron durante el trámite de la primera instancia para la consecución de los gastos provisionales de la pericia por parte del Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos, teniendo en cuenta que en el auto admisorio de la demanda se reconoció que los accionantes gozan del amparo de pobreza, en virtud del inciso segundo del artículo 167 del CGP, se trasladó la carga de la prueba del dictamen pericial al Distrito de Barranquilla, por lo que se dispuso de la apertura del periodo probatorio de conformidad con el artículo 212 del CCA.

Por medio de auto del 12 de noviembre de 2020, se corrió traslado a las partes para alegar de conclusión.

Mediante auto del 25 de febrero de 2021 se dejó sin efectos la providencia anterior y se ordenó correr traslado a las partes del dictamen pericial presentado por el perito Absalon Prada Castillo.

Que, ante las solicitudes de aclaración y objeción por error grave presentadas contra el dictamen, mediante auto del 26 de mayo de 2021, se procedió a designar a otro auxiliar de la justicia, ante el fallecimiento del perito Absalon Prada Castillo.

Mediante auto del 7 de diciembre de 2022, se corrió traslado a las partes para alegar de conclusión, oportunidad que fue aprovechada por las partes en litigio.

CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El Ministerio Público delegado ante esta Corporación no emitió concepto dentro del *sub judice*.

Acción: Popular
Demandante: Edgardo Jiménez Rondón y otros
Demandado: Distrito de Barranquilla y otros
Radicación: 08-001-33-31-004-2009-00046-01

AUTO DE MEJOR PROVEER

Ante la existencia de puntos oscuros o dudosos en la contienda, se dispuso mediante autos del 22 de marzo y 25 de mayo de 2023, oficiar al Juzgado Once Administrativo del Circuito de Barranquilla para que informara, si en la acción de grupo que se tramita en ese Despacho relacionada con la problemática de suelos en el Barrio Campo Alegre de esta ciudad, comprende al Conjunto Residencial La Colina Campestre ubicado en la carrera 35 No. 84-215 y si en el mismo figuran como miembros del grupo los demandantes y coadyuvantes de esta acción popular.

En respuesta a la anterior solicitud, dicho despacho informa que en la acción de grupo distinguida con radicación 2005-00349, se encuentra incluido el Conjunto Residencial La Colina Campestre.

Que se excluyó al señor EDGARDO JIMÉNEZ RONDÓN de la acción de grupo objeto de estudio por tener sentencia en firme que resolvió la excepción de caducidad.

Que en relación con los señores RITA GALLARDO MERLANO, RAMÓN BARRAZA GUERRERO, ALICETT MARINA POLO NORIEGA, JOSÉ LUIS OBREGÓN BORRERO, MANUEL ESTEBAN ALGARÍN PALMA, MELVA ESPITAleta OSORIO, GUSTAVO JOSÉ ÁLVAREZ, RODOLFO RAFAEL ROBLES ECHEVERRÍA, SOLANYE ALEJANDRA OROZCO, CLAUDIA BAYONA VACCA y LUDYS MARÍA ECHEVERRÍA OLIVAREZ presentaron demanda en ejercicio de la acción de grupo ante el Juzgado 12 Administrativo del Circuito de Barranquilla, radicada bajo el número 08-001-33-31-012-2008-00060-00, pero mediante auto del 12 de febrero de 2016, fue remitida a ese juzgado para que se acumulara a la acción de grupo distinguida con radicación 2005-00349, lo cual fue aceptado mediante auto del 7 de julio de 2023, que se encuentra en proceso de notificación.

Que, sobre las demás personas relacionadas en el oficio, no se encontró solicitud de adhesión, adición o integración a la acción de grupo distinguida con la radicación 2005-00349.

Acción: Popular
Demandante: Edgardo Jiménez Rondón y otros
Demandado: Distrito de Barranquilla y otros
Radicación: 08-001-33-31-004-2009-00046-01

Y agregó que, el proceso de que forma parte el Conjunto Residencial La Colina Campestre se encuentra radicado en ese Despacho, bajo el número 08-001-33-31-011-2005-00349-00 y actualmente está en trámite de varias pruebas periciales decretadas por el juzgado.

IV.- CONTROL DE LEGALIDAD

El trámite procesal se adelantó con observancia de los preceptos de orden constitucional y legal sin que se advierta causal de nulidad que pueda invalidar lo actuado.

En cuanto a la eficacia del proceso, se encuentran cumplidos los presupuestos para resolver la apelación interpuesta.

V.- CONSIDERACIONES

COMPETENCIA

Esta Corporación es competente para conocer en segunda instancia de las apelaciones interpuestas contra las sentencias dictadas por los jueces administrativos, al tenor de lo previsto en el artículo 133 del CCA y los artículos 15 y 16 de la Ley 472 de 1998.

PROBLEMA JURIDICO

Atendiendo la inconformidad expuesta en el recurso de apelación, corresponde a esta Sala determinar si de acuerdo con las pruebas obrantes en el expediente, las entidades accionadas por acción u omisión amenazan o vulneran los derechos colectivos invocados por la parte actora, concretamente relacionados con la afectación de la estructura del Conjunto Residencial La Colina Campestre.

TESIS

La Sala se anticipa en señalar que la decisión objeto de apelación será revocada por cuanto de las pruebas obrantes en autos, se logra evidenciar que existe una vulneración de los derechos colectivos invocados en la demanda, ante el estado eventual de riesgo en el que se encuentra el Conjunto Residencial La Colina Campestre por la inestabilidad del suelo en el sector donde se encuentra construida dicha

Acción: Popular
Demandante: Edgardo Jiménez Rondón y otros
Demandado: Distrito de Barranquilla y otros
Radicación: 08-001-33-31-004-2009-00046-01

edificación, lo cual es de responsabilidad de la Administración Distrital de Barranquilla, al no haber desplegado las actividades necesarias para mitigar el daño y prevenir la ocurrencia de un desastre de mayores proporciones.

La anterior tesis se sustenta en los argumentos que se exponen a continuación.

MARCO JURÍDICO Y JURISPRUDENCIAL

Objeto y finalidad el medio de control para la protección de los derechos e intereses colectivos.

La acción popular, consagrada en el inciso primero del artículo 88 de la Constitución Política y reglamentada por la Ley 472 de 1998, tiene como finalidad la protección de los derechos e intereses colectivos.

Con dicha acción se busca que la comunidad afectada disponga de un mecanismo jurídico de forma rápida y sencilla para la protección de sus derechos. Al tenor del artículo 9º de la citada Ley 472 de 1998, esas acciones proceden contra toda acción u omisión de las autoridades públicas o particulares que hayan violado o amenacen violar los derechos e intereses colectivos. Sin perjuicio de lo anterior, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha considerado que los jueces deben verificar al momento de proferir sus decisiones, los siguientes supuestos sustanciales en el caso concreto: (...) a) *una acción u omisión de la parte demandada; b) un daño contingente, peligro, amenaza, vulneración o agravio de derechos o intereses colectivos, distinto de aquél que proviene de todo riesgo normal generado por la actividad humana; y, c) una relación de causalidad entre la acción u omisión y la señalada afectación de tales derechos e intereses.* Estos supuestos deben ser debidamente acreditados en el proceso como presupuesto para que la vulneración del derecho colectivo invocado sea declarada"¹ (Resaltado fuera de texto).

Por otra parte, tratándose del alcance de las órdenes impartidas por el juez popular en una sentencia donde lo discutido es la protección de los derechos e intereses colectivos, el Consejo de Estado recuerda que en este tipo de acciones, al fallador le compete

¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Primera, sentencia del 23 de mayo de 2013, expediente 15001-23-31-000-2010-01166-01(AP), C.P. Guillermo Vargas Ayala.

Acción: Popular
Demandante: Edgardo Jiménez Rondón y otros
Demandado: Distrito de Barranquilla y otros
Radicación: 08-001-33-31-004-2009-00046-01

proferir la orden que dentro de la razonabilidad fáctica, probatoria, constitucional y legal, resulte adecuada para proteger el derecho o el interés colectivo amenazado o vulnerado, lo que en modo alguno le impone la obligación invariable de proferir la propuesta por el demandante, aunque pueden resultar semejantes².

La Corte Constitucional en Sentencia T-443 de 2013, al referirse a los poderes del juez popular, en calidad de director del proceso, puede:

*"(...) **conminar, exhortar, recomendar o prevenir, a fin de evitar una eventual vulneración o poner fin a una afectación actual de los derechos colectivos que se pretenden proteger, sin que tal decisión constituya un capricho del juez constitucional.** Es así como, un elemento esencial de las acciones populares es el carácter oficioso con que debe actuar el juez, sus amplios poderes y con miras a la defensa de los derechos colectivos.*

*Así, se ha establecido que es propio del juez de acción popular quien debe amparar los derechos **yendo incluso más allá de lo pedido por el actor**, pues el fin último de este mecanismo no es proteger al demandante, sino resguardar a la comunidad que resulta afectada; debe recordarse que el titular de los derechos colectivos es toda la colectividad, y que tales derechos guardan una relación estrecha con otros derechos como la vida y la salud respecto de los cuales existe consenso sobre su naturaleza fundamental. Por tal motivo **el juez de la acción popular, como garante de los derechos constitucionales colectivos puede, cuando resulte necesario, proferir fallos ultra y extra petita.** Por ejemplo, como ha resaltado Consejo de Estado, (...) **es viable que se tengan en cuenta hechos distintos a los que aparecen en la demanda**, siempre que la conducta que se persiga sea la misma que la parte actora indicó como trasgresora en la demanda. En ese orden de ideas, la sentencia debe ser coherente con la conducta vulneradora imputada en el escrito de la demandan.*

*En síntesis, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha reconocido que el juez de acción popular, al declarar la vulneración de los derechos colectivos y protegerlos, puede ordenar remedios que excedan las pretensiones presentadas por el actor popular en la demanda **siempre que resulte necesario.** En este sentido, en razón a la obligación positiva en cabeza del juez de proteger los derechos colectivos, si en curso del proceso se encuentra probada una circunstancia que vulnera los derechos colectivos y que no fue alegada por el demandante, el juez está facultado para proferir fallos ultra petita y extra petita...". (Resaltado fuera de texto)*

De manera que, acorde a lo señalado, el Juez en sede popular cuenta con la facultad para impartir órdenes a fin de lograr la efectiva protección de los derechos colectivos invocados, pero bajo criterios de razonabilidad fáctica, probatoria, constitucional y legal, como se reseñó en acápites anteriores.

² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Primera, sentencia del 16 de marzo de 2012, expediente 88001-23-31-000-2010-00071 01), C.P. María Claudia Rojas Lasso.

Acción: Popular
Demandante: Edgardo Jiménez Rondón y otros
Demandado: Distrito de Barranquilla y otros
Radicación: 08-001-33-31-004-2009-00046-01

Es importante resaltar que la lesión o puesta en peligro de los derechos colectivos debe estar debidamente probada, según lo dispone el artículo 30 de la Ley 472 y que corresponde al actor popular la carga de acreditar y probar los hechos que sustentan las pretensiones de la demanda.

Del derecho colectivo a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente.

En un primer momento, es posible apreciar que la naturaleza de este derecho, se encuentra orientada hacia la prevención de desastres y calamidades de origen natural o humano, teniendo de presente la búsqueda de una reacción ex ante de las autoridades para consigo obtener la efectividad de los derechos y bienes jurídicos reconocidos por la Constitución a las comunidades y personas, y a la conservación de condiciones de vida normales en un territorio.

Si bien, por vía jurisprudencial ha sido considerado el requerimiento de los entes públicos competentes para la adopción de medidas, programas y proyectos que resulten necesarios y adecuados para solucionar de manera efectiva y con criterio de anticipación (y no solo de reacción posterior a los desastres, como es habitual en las actuaciones de policía administrativa) los problemas que aquejan a la comunidad y que amenazan su bienestar, integridad o tranquilidad y que resultan previsibles y controlables bien por la simple observación de la realidad, bien por medio de la utilización de las ayudas técnicas de las que hoy dispone la Administración Pública³.

No obstante, pese al talante preventivo de este derecho colectivo, nada impide que su amparo pueda presentarse también ante situaciones que ya no solo constituyen riesgos sino vulneraciones concretas de los derechos e intereses reconocidos por la Constitución y la Ley a la comunidad y a las personas que la conforman, y que, por ende, ameritan la intervención del Juez Popular. En últimas, tanto la prevención como la protección, corrección y restitución de estos derechos frente a situaciones que los afectan constituyen objetivos propios de las acciones populares; a las que es inherente una dimensión preventiva, protectora, reparadora y restitutoria de los derechos que amparan.

³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Sentencia del 18 de mayo de 2017, Rad: 13001-23-31-000-2011-00315-01, CP. Roberto Augusto Serrato Valdés.

Acción: Popular
Demandante: Edgardo Jiménez Rondón y otros
Demandado: Distrito de Barranquilla y otros
Radicación: 08-001-33-31-004-2009-00046-01

Del derecho colectivo a la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes.

Uno de los fines esenciales del Estado, de acuerdo a las prescripciones del artículo 2 constitucional, corresponde a *"servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en el ordenamiento jurídico"* y, en consecuencia, corresponde a las autoridades *"proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes"*.

El Consejo de Estado ha definido que este derecho colectivo: *"comporta la obligación impuesta por el legislador tanto a las autoridades públicas como a los particulares, en general, de observar plenamente la normativa jurídica que rige la materia urbanística, es decir la forma como progresa materialmente y se desarrolla una determinada población, asentada en una entidad territorial, bien sea en sus zonas urbanas o rurales, con miras a satisfacer plenamente las necesidades de sus habitantes, dando preponderancia al propósito de mejorar su calidad de vida"*⁴

Por lo anterior, esta Corporación ha señalado que el aludido derecho abarca *"el respeto del principio de la función social y ecológica de la propiedad, la protección del espacio público, del patrimonio público y de la calidad de vida de los habitantes, de acuerdo con el artículo 58 de la Constitución Política. También, el respeto de los derechos ajenos, el acatamiento a la ley de ordenamiento territorial, a los planes de ordenamiento territorial y a las demás disposiciones normativas en materia de uso del suelo; así como los límites que determinan las autoridades para construir"*.⁵

De las obligaciones de prevención de desastres y reubicación a cargo de las entidades territoriales.

Conforme con lo estatuido por el artículo 328 Constitucional, el Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla, tiene un régimen político, fiscal y administrativo

⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Sentencia de 10 de diciembre de 2018. Rad: 170012331000201100424-03, CP. Hernando Sánchez Sánchez.

⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Sentencia de 26 de julio de 2018. Rad. 68001-23-33-000-2013-00923-01. C.P. Roberto Augusto Serrato Valdés.

Acción: Popular
Demandante: Edgardo Jiménez Rondón y otros
Demandado: Distrito de Barranquilla y otros
Radicación: 08-001-33-31-004-2009-00046-01

especial, que se encuentra instituido en la Ley 768 de 2002, de la cual se derivan unas atribuciones específicas, amén de las funciones generales atribuibles a los Municipios, según el artículo 311 de la Constitución.

Por su parte, la Ley 136 de 1994, dentro de las atribuciones especiales en materia ambiental, en el artículo 65 señala que a los Municipios les corresponden, entre otras funciones: i) Ordenar el desarrollo de su territorio y construir las obras que demande el progreso municipal; ii) planificar el desarrollo económico, social y ambiental de su territorio, de conformidad con la Ley y en coordinación con otras entidades; iii) solucionar las necesidades insatisfechas en materia de saneamiento ambiental y; iv) velar por el adecuado manejo de los recursos naturales y del medio ambiente, de conformidad con la Ley.

El legislador por medio de la Ley 99 de 1993, le atribuye competencias a los Municipios y Distritos en materia ambiental, dentro de las atribuciones especiales en este tema en el artículo 65.

Además, el artículo 315 constitucional, en sus numerales 2 y 3, respectivamente, establecen al Alcalde, como atribuciones, ser la primera autoridad de policía del respectivo municipio, y en la noción de policía están implícitos, entre otros, los conceptos **de seguridad y salubridad públicas y, cumplir y hacer cumplir las normas constitucionales y legales y las expedidas por el Concejo Municipal correspondiente. Y “dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo”.**

Sobre la obligación de establecer las condiciones de asequibilidad de la vivienda para personas que viven en zonas del alto riesgo, la Ley 9ª de 1989⁶ previó la obligación de implementar una política pública con la finalidad de identificar y evacuar las zonas de alto riesgo y, así, proteger los bienes y derechos de los habitantes. De igual manera, la Ley 2ª de 1991 asigna a los Alcaldes la obligación de realizar un censo en las zonas de alto

⁶ Por la cual se dictan normas sobre Planes de Desarrollo Municipal, Compra - Venta y Expropiación de Bienes y se dictan otras disposiciones".

Acción: Popular
Demandante: Edgardo Jiménez Rondón y otros
Demandado: Distrito de Barranquilla y otros
Radicación: 08-001-33-31-004-2009-00046-01

riego de deslizamiento y ordena efectuar la reubicación de las personas que se encuentren “*en sitios anegadizos, o sujetos a derrumbes y deslizamientos, o que de otra forma presenten condiciones insalubres para la vivienda.*”⁷

Además de lo anterior, la Ley 388 de 1997 precisa que el *componente urbano del plan de ordenamiento territorial debe contener por lo menos “(...) los mecanismos para la reubicación de los asentamientos humanos localizados en zonas de alto riesgo para la salud e integridad de sus habitantes, incluyendo la estrategia para su transformación para evitar su nueva ocupación”*⁸. En virtud de la norma anterior, el artículo 76 de la Ley 715 de 2001, determina que corresponde a los municipios, prevenir y atender los desastres en su jurisdicción, adecuar las áreas urbanas y rurales en zonas de alto riesgo, y reubicar los asentamientos que allí se ubiquen⁹.

Por su parte, la Ley 1523 de 2012¹⁰ establece que la gestión del riesgo es responsabilidad de todas las autoridades y de los habitantes del territorio colombiano. En virtud del principio de responsabilidad, la ley determinó como integrantes del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, a: i) las entidades públicas, ii) entidades privadas y iii) la comunidad, de allí que disponga que la gestión del riesgo debe desarrollarse bajo los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad de todos los agentes que intervienen.

Particularmente, la Ley 1523 le asigna a la administración distrital y municipal, dentro del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, la directa e inmediata responsabilidad de la implementación de los procesos de gestión del riesgo y el manejo de los desastres, en los siguientes términos:

“Artículo 14. Los Alcaldes en el Sistema Nacional. Los alcaldes como jefes de la administración local representan al Sistema Nacional en el Distrito y el municipio. El alcalde, como conductor del desarrollo local, es el responsable directo de la implementación de los procesos de gestión del riesgo en el distrito o municipio,

⁷ Ley 2 de 1991. Por medio de la cual se modifica la Ley 9 de 1979

⁸ Ley 388 de 1997. Por medio de la cual se modifica la Ley 9 de 1989 y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones.

⁹ Ley 715 de 2001. Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros.

¹⁰ “Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones”.

Acción: Popular
Demandante: Edgardo Jiménez Rondón y otros
Demandado: Distrito de Barranquilla y otros
Radicación: 08-001-33-31-004-2009-00046-01

incluyendo el conocimiento y la reducción del riesgo y el manejo de desastres en el área de su jurisdicción.

Parágrafo. Los alcaldes y la administración municipal o distrital, deberán integrar en la planificación del desarrollo local, acciones estratégicas y prioritarias en materia de gestión del riesgo de desastres, especialmente, a través de los planes de ordenamiento territorial, de desarrollo municipal o distrital y demás instrumentos de gestión pública [...]” (Resalta la Sala).

Finalmente, la Ley 1537 de 2012 señala las competencias, responsabilidades y funciones de las entidades del orden nacional y territorial, y la confluencia del sector privado en el desarrollo de los proyectos de vivienda de interés social y de vivienda de interés prioritario, destinados a las familias de menores recursos¹¹.

Se colige entonces que en caso de existir duda sobre la habitabilidad de las viviendas, la seguridad de la zona o la inestabilidad de los terrenos donde habita una determinada población presuntamente en riesgo, las autoridades locales deben adelantar los correspondientes estudios encaminados a determinar si existe un *riesgo extraordinario* - lo cual no implica *extremo*-, para que a partir de allí, puedan tomar la determinación de reubicar a los afectados en procura de evitar que ese riesgo se convierta en un posterior desastre y arriesguen la seguridad e integridad de las personas.

Al respecto, la Corte Constitucional¹² ha establecido las reglas que deben atender las entidades territoriales en relación con las personas que habitan las zonas de alto riesgo, a saber:

- (i)*** Los alcaldes deben llevar a cabo un inventario de las zonas que presenten altos riesgos para la localización de asentamientos humanos, entre otros factores, por estar sujetas a derrumbes o deslizamientos;
- (ii)*** Adelantar programas de reubicación de quienes se encuentran en estos sitios, o implementar las medidas necesarias para eliminar el respectivo riesgo;
- (iii)*** La entidad o el funcionario público que no cumpla con lo anterior incurrirá en causal de mala conducta;
- (iv)*** Cualquier interesado puede presentar ante el alcalde o intendente, la solicitud de incluir una zona o asentamiento al señalado inventario;
- (v)*** Los inmuebles y las mejoras de quienes deben ser reubicados, pueden ser adquiridos a través de enajenación voluntaria directa o mediante expropiación¹³;
- (vi)*** Los bienes antes mencionados, adquiridos a través de las modalidades señaladas, pueden ser recibidos en pago de los inmuebles donde fueren reubicados;

¹¹ Ley 1537 de 2012. Por la cual se dictan normas tendientes a facilitar y promover el desarrollo urbano y el acceso a la vivienda y se dictan otras disposiciones.

¹² Corte Constitucional, Sentencia T-502 de 2019, MP. Alberto Rojas Ríos.

¹³ Corte Constitucional. Sentencias T-1049 de 2002, T-149 de 2017 y T-203A de 2018.

Acción: Popular
Demandante: Edgardo Jiménez Rondón y otros
Demandado: Distrito de Barranquilla y otros
Radicación: 08-001-33-31-004-2009-00046-01

(vii) El terreno a obtener debe pasar a ser un bien de uso público administrado por la entidad que lo adquirió;

(viii) Las zonas de alto riesgo deben ser desalojadas de manera obligatoria, por tanto, en caso de que quienes las habitan se nieguen a ello, los alcaldes deben ordenar la desocupación en concurso con la policía, así como la demolición de las construcciones averiadas;

(ix) Finalmente, según lo establecido en el artículo 56 de la Ley 9 de 1989, modificado por el artículo 5º de la Ley 2ª de 1991, las autoridades que incumplan con lo dispuesto en la norma, incurrirán en el delito de prevaricato por omisión.

En ese orden, recae en el alcalde municipal la responsabilidad directa de la implementación de los procesos de gestión del riesgo en el distrito o municipio, incluyendo el conocimiento y la reducción del riesgo y el manejo de desastres en el área de su jurisdicción, por lo tanto, como entidad fundamental de la división político – administrativa del Estado le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, ejecutar acciones urbanísticas eficientes para la prevención de desastres, construir las obras que demande el progreso local, ordenando a su vez el desarrollo de su territorio y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes, de allí que tal ente, sea el competente para regular el uso de suelos, como se pone de presente en este proceso.

De la liquidación de FONVISOCIAL y FONVICONSTRUCCIONES

El Fondo Distrital de Vivienda de Interés Social y de Reforma Urbana de Barranquilla fue un establecimiento público del orden distrital, creado mediante Decreto 108 del 31 de enero de 1991.

Mediante Acuerdo 017 del 26 de mayo de 1997, el Concejo Distrital de Barranquilla autorizó al Alcalde Distrital a transferir el derecho de propiedad y posesión legal del inmueble denominado “El Edén” al Fondo Distrital de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana-FONVISOCIAL, para el desarrollo de un proyecto de vivienda de interés social¹⁴.

En virtud de lo anterior, FONVISOCIAL y CONFORES LTDA crearon una sociedad denominada FONVICONSTRUCCIONES LTDA, cuyo objeto fue “el diseño, planificación,

¹⁴ Folios 24-26 documento 17. Expediente digital.

Acción: Popular
Demandante: Edgardo Jiménez Rondón y otros
Demandado: Distrito de Barranquilla y otros
Radicación: 08-001-33-31-004-2009-00046-01

construcción y venta de proyectos de vivienda de interés social, en el Departamento del Atlántico y para participar en el proyecto denominado PARQUE RESIDENCIAL COLINA CAMPESTRE, que se construirá en parte del predio denominado EL EDEN en Barranquilla”¹⁵.

En ese orden, la sociedad FONVICONSTRUCCIONES LTDA fue constituida en escritura pública 124 del 10 de abril de 1997, otorgada en la Notaria Única de Puerto Colombia, debidamente autorizado por la Junta General de Socios, según se lee en el Certificado de Existencia y Representación Legal expedida por la Cámara de Comercio de Barranquilla, en donde se le fijó una duración de 10 años contados desde el 10 de abril de 1997¹⁶.

Posteriormente, se suscribió Convenio No. 001 de 1997 entre FONVISOCIAL y FONVICONSTRUCCIONES & CIA LTDA, cuyo objeto versó sobre la construcción y venta del proyecto Parque Residencial Colina Campestre¹⁷.

Mediante Decreto 0262 de 2004, el Distrito de Barranquilla con autorización del Concejo, dispuso la supresión y liquidación de FONVISOCIAL, designando como su liquidador a la Superintendencia Distrital de Liquidaciones, cuya denominación fue cambiada mediante Decreto 0182 de 2005, por el de Dirección Distrital de Liquidaciones, quien no solo se encargó del proceso liquidatorio sino que también asumió la administración de las situaciones jurídicas no definidas entre las cuales se encuentra la de *“Manejo de la defensa del FONDO DISTRITAL DE VIVIENDA Y DE REFORMA URBANA – FONVISOCIAL EN LIQUIDACION dentro de los procesos judiciales que se notificaron antes y durante el proceso liquidatorio”*¹⁸.

Cabe resaltar que la Junta Liquidadora de FONVISOCIAL en el Acta 005 de 2010 dispuso que al momento de la apertura de la disolución y liquidación del Fondo se encontraban

¹⁵ Folio 74 documento 17. Expediente digital.

¹⁶ Folios 95-97 documento 17. Expediente digital.

¹⁷ Folios 81-87 documento 17. Expediente digital.

¹⁸ Acta 005 del 30 de julio de 2010 de la Junta Liquidadora de Fonvisocial en Liquidación. Gaceta 342 folios 22-52. Consultado en <https://www.barranquilla.gov.co/transparencia/normatividad/normativa-de-la-entidad/gaceta-distrital/2010-2>

Acción: Popular
Demandante: Edgardo Jiménez Rondón y otros
Demandado: Distrito de Barranquilla y otros
Radicación: 08-001-33-31-004-2009-00046-01

situaciones pendientes dentro de los proyectos de vivienda por él desarrollados y que fueron cedidos al Banco Inmobiliario Metropolitano mediante Convenio Interadministrativo de Cesión de fecha 26 de junio de 2007, para que este último terminara su ejecución, en virtud de lo cual se entregó toda la documentación correspondiente a 16 urbanizaciones, entre las cuales se encontraba Colina Campestre, proceso de entrega que terminó el 26 de enero de 2008.

En consecuencia, el Banco Inmobiliario Metropolitano adelantó las actuaciones administrativas derivadas de los proyectos de vivienda iniciados y desarrollados por el extinto FONVISOCIAL.

No obstante, la Junta Liquidadora del Banco Inmobiliario Metropolitano mediante Acta 003 del 27 de abril de 2016¹⁹, dispuso en su declaración tercera que todas las actuaciones administrativas derivadas de los proyectos y/o programas de vivienda de interés social adelantados por la entidad, serían asumidos por la Secretaría de Planeación – Oficina Hábitat del Distrito de Barranquilla, como consecuencia de la terminación de la existencia legal del BIM en Liquidación ocurrida mediante Resolución 059 del 29 de abril de 2016.

Luego entonces, ante la extinción de FONVICONSTRUCCIONES el 10 de abril de 2007²⁰, la supresión y liquidación de FONVISOCIAL y del BANCO INMOBILIARIO METROPOLITANO, si bien la Dirección Distrital de Liquidaciones asumió la defensa de los procesos judiciales adelantados con posterioridad a la terminación de tales entidades, es el Distrito de Barranquilla quien finalmente asumió las actuaciones administrativas derivadas de los proyectos y programas de viviendas de interés social, por lo que en últimas es a esta entidad la que deberá responder ante la eventual amenaza y violación de los derechos colectivos a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente y a la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos

¹⁹ Gaceta 342 folios 22-52. Consultado en <https://www.barranquilla.gov.co/transparencia/normatividad/normativa-de-la-entidad/gaceta-distrital/2016-2>.

²⁰ Pues así se dispuso en el Certificado de Existencia y Representación Legal expedida por la Cámara de Comercio de Barranquilla.

Acción: Popular
Demandante: Edgardo Jiménez Rondón y otros
Demandado: Distrito de Barranquilla y otros
Radicación: 08-001-33-31-004-2009-00046-01

respetando las disposiciones jurídicas, dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes vulnerados por las autoridades accionadas.

DEL CASO CONCRETO

Como se anunció, a la Sala le corresponde determinar si acorde con lo probado en el proceso, el Distrito de Barranquilla junto con las restantes entidades accionadas, han vulnerado los derechos e intereses colectivos cuya protección se pide, al haber sido omisos respecto de la problemática que se viene presentando en la estructura física del Conjunto Residencial La Colina Campestre, con ocasión de los hechos narrados en la demanda.

En este punto de la controversia, se procederá a revisar lo demostrado en autos, pues con fundamento en ello y en las premisas normativas expuestas, se podrá establecer si las autoridades demandadas, se sustrajeron del cumplimiento de sus obligaciones constitucionales y legales.

Lo probado

Las pruebas relevantes para dirimir la controversia son las siguientes:

1.- Acuerdo 017 del 26 de mayo de 1997, por el cual se autoriza al Alcalde Distrital de Barranquilla a transferir el derecho de propiedad y posesión legal del inmueble denominado “El Edén” al Fondo Distrital de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana-FONVISOCIAL, para el desarrollo de un proyecto de vivienda de interés social²¹.

2.- Convenio No. 001 de 1997 suscrito entre FONVISOCIAL y FONVICONSTRUCCIONES & CIA LTDA, cuyo objeto versó sobre la construcción y venta del proyecto Parque Residencial Colina Campestre²².

3. - Concepto técnico UGU-539-97 de fecha 23 de julio de 1997, rendido por el Departamento Administrativo de Planeación Distrital de Barranquilla dirigido al Gerente

²¹ Folios 24-26 documento 17. Expediente digital.

²² Folios 81-87 documento 17. Expediente digital.

Acción: Popular
Demandante: Edgardo Jiménez Rondón y otros
Demandado: Distrito de Barranquilla y otros
Radicación: 08-001-33-31-004-2009-00046-01

de FONVISOCIAL, sobre la viabilidad del proyecto “Colina Campestre” ubicado entre las calles 84 y 100 y entre las carreras 26B y 36, en el cual se manifiesta que el proyecto es viable y cumple con las normas urbanas vigentes²³.

4.- Mediante Resolución 153 de 1997, el Curador Urbano del Distrito de Barranquilla, concedió licencia de urbanismo al FONDO DISTRITAL DE VIVIENDAS DE INTERES SOCIAL Y DE REFORMA URBANA DE BARRANQUILLA “FONVISOCIAL” para el loteo de las urbanizaciones “COLINA CAMPESTRE” y “EL EDEN”²⁴.

5.- Resolución 235 de 1997 proferida por el Curador Urbano del Distrito de Barranquilla, mediante la cual concedió licencia de urbanismo al Gerente de FONVICONSTRUCCIONES & CIA LTDA para la construcción de trece (13) bloques para 165 apartamentos que conforman la manzana C5 de la Urbanización Parque Residencial La Colina Campestre²⁵.

6.- Estudio de suelos y de cálculos estructurales del proyecto Colina Campestre de fecha agosto de 1997, elaborado por FML CONSULTORIA & CIA LTDA Ingenieros Consultores y ordenado por FONVICONSTRUCCIONES & CIA LTDA²⁶.

7.- Resolución 054 de 1998, mediante la cual el Curador Urbano del Distrito de Barranquilla concede licencia de construcción según radicación P-111 de 1997 segunda etapa, a la sociedad FONVICONSTRUCCIONES & CIA LTDA para la construcción de catorce (14) bloques para 180 apartamentos que conforman la manzana C4 de la Urbanización Parque Residencial La Colina Campestre²⁷.

8.- Documento suscrito por la Directora Comercial de FONVICONSTRUCCIONES & CIA LTDA dirigido al Vicepresidente de Crédito de la Corporación de Ahorro y Vivienda Las Villas de fecha 29 de septiembre de 1998, en donde relaciona los nombres de los propietarios de apartamentos que tienen créditos con otras entidades financieras²⁸.

²³ Folios 115-117 documento 17. Expediente digital.

²⁴ Folios 35-40 documento 7 y folios 1- 10 documento 8. Expediente digital.

²⁵ Folios 14-18 documento 8. Expediente digital.

²⁶ Folios 233- 278 cdno 2. Expediente físico.

²⁷ Folios 20-25 documento 8. Expediente digital.

²⁸ Folios 1-2 documento 9. Expediente digital.

Acción: Popular
Demandante: Edgardo Jiménez Rondón y otros
Demandado: Distrito de Barranquilla y otros
Radicación: 08-001-33-31-004-2009-00046-01

9.- Auto No. 516 de 2007, por medio del cual el Instituto Distrital de Urbanismo y Control "IDUC", ordena la apertura de un trámite sancionatorio en contra de las empresas FONVICONSTRUCCIONES & CIA EN LIQUIDACION, CONSTRUCTORA FML LTDA, CONSTRUCTORA FORMAS Y ESPACIOS LTDA, CONFORES LTDA EN LIQUIDACION Y FONVISOCIAL EN LIQUIDACION, en virtud de las quejas presentadas por residentes y propietarios del Conjunto Residencial La Colina Campestre, se decretan unas pruebas y se ordenan otras medidas²⁹.

10.- Informe técnico realizado por el IDUC el 26 de octubre de 2006 al Conjunto Residencial La Colina Campestre en el que se observó³⁰:

1. *El pavimento en asfalto de los parqueaderos comunes se encuentran en mal estado.*
2. *Los niveles de la cubierta de los bloques están en contra pendiente ocasionando estancamientos y filtraciones de agua en los apartamentos ubicados en el último piso.*
3. *El cerramiento ubicado en la fachada posterior (colindante a Colina Real) y el cerramiento paralelo a la calle 84, se encuentran inclinados desde el cimiento.*
4. *Se observa notoriamente aberturas entre los bloques 3 y 4, 4 y 5, 5 y 6, 6 y 7 y 9 y 10; a la vez se nota que estos no se encuentran alineados.*
5. *En los bloques 3,4 5, 6, 7, 8, 9 y 10 se observan fisuras en las juntas de dilatación en las losas de entrepiso.*

(...)

VI. RECOMENDACIÓN

Ordenar a los constructores enajenadores para que en un plazo de cien (100) días hábiles cumpla lo siguiente, en atención a la garantía que está obligado atender con sus compradores:

- a) *Obtener ante la curaduría urbana la licencia de construcción en la modalidad reforzamiento estructural para el CONJUNTO RESIDENCIAL LA COLINA CAMPESTRE MANZANA C4.*
- b) *Ejecutar los trabajos y obras en el CONJUNTO RESIDENCIAL LA COLINA CAMPESTRE MANZANA C4 de conformidad a la licencia de construcción en la modalidad reforzamiento estructural que le expida el curador urbano.*
- c) *Sufragar los gastos de trasteo y alojamiento en que incurran los propietarios de las viviendas a reparar y que sea necesario desocuparlas.*
- d) *Contratar un supervisor técnico, ingeniero o arquitecto con matrícula profesional y acreditado ante la Comisión Asesora Permanente para el Régimen de Construcción Sismo Resistentes, con mínimo cinco (5) años de experiencia y laboralmente independiente del constructor de la estructura o de los elementos no estructurales."*

11.- Escrito presentado por FONVICONSTRUCCIONES & CIA EN LIQUIDACION de fecha 30 de noviembre de 2006, en el cual manifiesta al IDUC que no acepta las

²⁹ Folios 9-16 documento 1. Expediente digital.

³⁰ Folios 13-14 documento 2. Expediente digital

Acción: Popular
Demandante: Edgardo Jiménez Rondón y otros
Demandado: Distrito de Barranquilla y otros
Radicación: 08-001-33-31-004-2009-00046-01

conclusiones de la visita técnica efectuada al Conjunto Residencial La Colina Campestre, pues considera que una simple observación no puede determinar que los problemas actuales correspondan a deficiencias de carácter estructural, máxime si no se revisaron las previsiones de asentamientos y en general el comportamiento esperado para este tipo de estructuras³¹.

12.- Escrito presentado por los señores Bolívar Gutiérrez Moya y León Martínez Arrieta de fecha 10 de noviembre de 2006 ante el IDUC, en el cual solicitan ante el traslado del informe técnico, que se incluya el cumplimiento de obras faltantes y deterioradas del mobiliario urbano del entorno inmediatamente subyacente al conjunto residencial e indemnización por incumplimiento de obras de equipamiento comunal que son posibles de realizar³².

13.- Acta de visita técnica realizada por la Juez *a quo* de fecha 3 de abril de 2009, en la Urbanización Colina Campestre ubicada en la carrera 35 No. 82-215 manzana C5, en la cual observó desniveles en los pisos, grietas, escaleras rajadas, áreas comunes con baldosas levantadas, problemas de humedad, y a las afueras de la citada urbanización observó un muro de contención en gavión que no garantiza estabilidad, según la opinión del ingeniero civil presente en dicha diligencia³³.

14.- Informe técnico suscrito el ingeniero WILLIAM CASTRO COCHEZ y el arquitecto ROSIBEL RIPOLL GARCIA, de la Secretaría de Infraestructura de la Gobernación del Atlántico, quienes dieron cuenta de la inspección realizada el 3 de abril de 2009, en donde sugieren un estudio más detallado realizado por una firma especialista en Geotecnia y Estructuras que manifieste con exactitud la causa precisa de los problemas presentados en los diferentes apartamentos de la Urbanización Colina Campestre y las recomendaciones técnicas necesarias para su recuperación³⁴.

³¹ Folios 6-8 documento 2. Expediente digital.

³² Folios 9-10 documento 2. Expediente digital.

³³ Folios 26-27 documento 3. Expediente digital.

³⁴ Folios 1-6 documento 4. Expediente digital.

Acción: Popular
Demandante: Edgardo Jiménez Rondón y otros
Demandado: Distrito de Barranquilla y otros
Radicación: 08-001-33-31-004-2009-00046-01

15.- Certificado expedido por el Director de Crédito Constructor del Banco AV Villas donde él hace constar que la constructora FONVICONSTRUCCIONES & CIA LTDA contrajo la obligación bajo la modalidad de crédito constructor para la construcción de 165 apartamentos del proyecto Colina Campestre manzana C5 y 180 apartamentos de la manzana C4³⁵.

16.- Acta de inspección judicial realizada por la Juez de primera instancia de fecha 21 de mayo de 2013, en el bien ubicado en la carrera 35 No. 84-215 manzana C-5 urbanización Colina Campestre Bloques 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 10, 11, 12 y 13 de la primera etapa, en la cual pudo constatar que hay agrietamiento en las paredes de los apartamentos, agrietamiento borde de la escalera, desprendimiento de techo en algunos de los apartamentos, andén levantado, jardineras desprendidas, agrietamiento entre las juntas de los bloques 6 y 7, el bloque 11 se encontró totalmente desocupado por presentar falla estructural en toda la edificación³⁶.

17.- La empresa TRIPLE A S.A. E.S.P., mediante Oficio No. 1-0686 de 29 de julio de 2013, remitió copia de los reportes y visitas realizadas al conjunto Parque Residencial Colina Campestre, relacionadas con la reparación de fugas de agua en las áreas comunes y algunos apartamentos de los bloques 9, 10, 11, y 12³⁷.

18.- Acta No. 1 del 30 de marzo de 2015, del Consejo Distrital para la Gestión del Riesgo de Barranquilla en la cual se aprueba la evacuación del bloque 13 del Parque Residencial Colina Campestre I³⁸.

19.- Informe rendido por la Oficina de Gestión del Riesgo del Distrito de Barranquilla de fecha 24 de octubre de 2019, en el cual da cuenta de las visitas técnicas realizadas por la Universidad de Cartagena al Conjunto Residencial la Colina Campestre, segunda etapa, situado en la carrera 35 No. 84-41 del barrio Las Estrellas, en el que se atienden las conclusiones y recomendaciones y se informa que en Colina Campestre II, a la fecha,

³⁵ Folio 4 documento 9. Expediente digital y folio 279 cdno 2. Expediente físico.

³⁶ Folios 12-14 documento 17. Expediente digital.

³⁷ Folios 4-29 documento 19. Expediente digital.

³⁸ Folios 3-8 documento 21. Expediente digital.

Acción: Popular
Demandante: Edgardo Jiménez Rondón y otros
Demandado: Distrito de Barranquilla y otros
Radicación: 08-001-33-31-004-2009-00046-01

cuenta con 21 evacuaciones en bloques 3, 4, 5 y 12, las cuales reciben subsidio arriendo temporal³⁹. Adjunta Acta No. 007 de 2013, del Consejo Distrital para la Gestión del Riesgo de Barranquilla e informe de visita realizada por la Universidad de Cartagena.

20.- Acta No. 007 de 2013, del Consejo Distrital para la Gestión del Riesgo de Barranquilla en la cual se aprueba la evacuación total del bloque 13 del Parque Residencial Colina Campestre manzana 4 segunda etapa, que consta de aproximadamente 200 familias residentes y se avala la entrega de subsidios de alojamiento temporal a los propietarios residentes⁴⁰.

21.- Informe de Visita de Campo y Concepto Técnico sobre la Intervención del Canal Parrish y los Conjuntos Residenciales “La Colina Campestre II” y “Privilegios”, rendido por la Universidad de Cartagena en noviembre de 2013⁴¹.

22.- Dictamen pericial de fecha 24 de enero de 2020, rendido por el perito Ingeniero Civil Absalón Prada Castillo (QEPD), respecto de los bloques 1 al 13 del Conjunto Residencial Colina Campestre, primera etapa, ubicado en la carrera 35 No. 84-215 manzana C-5⁴².

23.- Aclaración del dictamen rendido por el perito Ingeniero Civil especialista en Suelos Concreto, Vías y Patología de la Construcción, Fernando Anaya Carrasquilla de fecha 11 de mayo de 2022⁴³.

Validez de los medios de prueba

Obran en el expediente, dos dictámenes periciales. El primero rendido por el Ingeniero Civil Absalón Prada Castillo⁴⁴ y el otro por el Especialista en Suelos Concreto, Vías y Patología de la Construcción, Fernando Anaya Carrasquilla⁴⁵.

³⁹ Folios 39-41 documento 25. Expediente digital.

⁴⁰ Folios 42-45 documento 25. Expediente digital.

⁴¹ CD aportado al expediente digital.

⁴² Documento dictamen pericial. Expediente digital.

⁴³ Documentos 41 y 42. Expediente digital.

⁴⁴ Documento dictamen pericial. Expediente digital.

⁴⁵ Documento dictamen pericial. Expediente digital.

Acción: Popular
Demandante: Edgardo Jiménez Rondón y otros
Demandado: Distrito de Barranquilla y otros
Radicación: 08-001-33-31-004-2009-00046-01

El dictamen del ingeniero civil Absalón Prada Castillo fue rendido en los siguientes términos:

“Desarrollo del cuestionario

- *Estados de las estructuras de los bloques 1 al 13 del Conjunto Residencial Colina Campestre, primera etapa, ubicada en la carrera 35 No. 84 - 215 Manzana C-5 de esta ciudad y recomendaciones técnicas necesarias para su recuperación.*

Se ha presentado por el estado del suelo encontrado en las cuatro perforaciones de la patología geotécnica agrietamientos que separan un bloque de otro lo que quiere significar que la base y sub base no son adecuados para este tipo de construcción además de la irregularidad del terreno en mención. Las recomendaciones más adecuadas para su recuperación serian construir adecuadamente los bloques del 1 al 13 de tal manera que no se presenten separación del uno al otro, además la base utilizada que son vigas flotantes no es recomendable en esta clase de terreno, menos cuando es irregular su conformación y que continuamente como se viene presentando hasta ahora agrietamiento que sería recomendable la nueva construcción de base y sub base.

Se convierten en un problema para los habitantes del Conjunto Colina Campestre, se vienen inevitablemente corrigiendo de una manera artesanal para poder vivir en ellos, lo adecuado sería desocuparlos y adecuar el terreno a la construcción que se quiere que fuera utilizada por una firma extraña a conjunto barranquillero sino con el afán de ganarse unos pesos.

- *Estudio de suelo donde se encuentra construido el Conjunto Residencial Colina Campestre, primera etapa, ubicada en la carrera 35 No. 84 -215 Manzana C-5 de esta ciudad. Recomendaciones técnicas.*

Adjunto estudio de suelo realizado por el Ingeniero Geotécnico Fernando Anaya Carrasquilla, en donde encontró en 4 perforaciones la misma veta de terreno irregular conformada por arcilla color marrón con vetas grises con la presencia de cuarzo; que como menciono anteriormente no es el terreno adecuado para este tipo de solución de viviendas, teniendo en cuenta que los moradores del sector están viviendo un calvario tratando de corregir inadecuadamente la desviación que se presenta constantemente entre un bloque y otro.

- *Causas de los desniveles, grietas o fisuras y juntas de dilatación presentados en los bloques 1 al 13 del Conjunto Residencial Colina Campestre, primera etapa, ubicada en la carrera 35 No. 84 - 215 Manzana C-5 de esta ciudad. Así como las causas de los deslizamientos de la ladera occidental paralela a la vía vehicular alrededor de los bloques 10 al 13.*

Reafirmando el punto anterior por la conformación del terreno anteriormente descrito no es el adecuado para esta clase de construcciones y va en contra de la propiedad de cada morador que, tratando de solucionar su anhelo de vivienda definitiva, se le convierte en un calvario de estar haciendo reparaciones inadecuadas constantemente en contra de su estabilidad.

La presencia de su desnivel y las perforaciones realizadas por el Ingeniero Geotécnico, nos demuestra que no es un terreno para haber hecho estas construcciones teniendo en cuenta que la arcilla es un material expansivo, inadecuado para hacer la construcción que se hizo utilizando las plataformas y vigas

Acción: Popular
Demandante: Edgardo Jiménez Rondón y otros
Demandado: Distrito de Barranquilla y otros
Radicación: 08-001-33-31-004-2009-00046-01

sostenidas en esta clase de materiales que sería lo mejor en un terreno arenoso teniendo en cuenta que esta estructura tiene un buen comportamiento en ese material plano y con otras características.

Tal como lo presenta el registro fotográfico y nos da bases para dar respuesta sin temor a equivocarnos.

- *Determinar si los problemas encontrados representan un peligro para los ocupantes de dichos bloques*

Como lo he dado a entender realmente los problemas encontrados como son; la ondulación del terreno, en los apiques realizados (4) nos dio a entender que construyeron sobre un material arcilloso es decir, que no hubo algún corte necesario para encontrar la sub base y haber mermado el buen comportamiento de las base flotantes utilizadas, esto con el ánimo de lucrarse económicamente, a simple vista el interés económico fue superior al técnico, lo cual determina unos problemas que con lo dicho anteriormente y las fallas de ranuras y desprendimientos de bloques representan un peligro bastante notorio para los ocupantes de dichos bloques, razón por la cual sería conveniente el desalojo de lo mismo y evitar así estar haciendo reparaciones constantemente que no son recomendables sino hechas por el sentido común lo cual no es aconsejable”.

El anterior dictamen fue objetado por error grave por parte del apoderado del Banco AV VILLAS⁴⁶ quien consideró que el auxiliar de la justicia elaboró una experticia cuyo objeto es completamente distinto al decretado dentro del proceso, pues el perito se debía limitar a absolver el dictamen encomendado en los términos previstos en las providencias de fecha 07 de septiembre de 2012 y 04 de octubre de 2019, y no a un cuestionario presentado por la parte actora, que no ha sido decretado como prueba dentro del proceso, y que, de todas maneras, no fue elaborado por un ingeniero civil especialista en estructuras.

De igual manera, el apoderado del Distrito de Barranquilla solicitó la aclaración del dictamen⁴⁷, pues considera que el perito no deja en claro, cuál es el estado de cada uno de los Bloques, ya que, de manera general manifiesta que se encontró agrietamientos que separan un bloque de otro, pero sin identificar cuáles bloques presentan este fenómeno y en qué pisos o nivel. Por lo que solicita que se describan los daños que presenta cada bloque y las recomendaciones para cada patología en cada uno de los bloques.

⁴⁶ Documento dictamen pericial. Expediente digital.

⁴⁷ Documento dictamen pericial. Expediente digital.

Acción: Popular
Demandante: Edgardo Jiménez Rondón y otros
Demandado: Distrito de Barranquilla y otros
Radicación: 08-001-33-31-004-2009-00046-01

En cumplimiento a la aclaración solicitada y ordenada, el perito Fernando Anaya Carrasquilla especialista en Suelos Concreto, Vías y Patología de la Construcción, procedió a rendir el dictamen en los siguientes términos:

“(…)

Los bloques 7,8,9,10,11,12,13 del Conjunto Residencial Colinas Campestre etapa 1 presentan grietas en la pared frontal y en la parte trasera de cada uno de esos bloques, desde el nivel cero (0) hasta la parte superior de la edificación, que tiene cinco pisos. Las grietas tienen un ancho que oscilan entre 4 y 12 cm, destacándose que en el nivel cero (0) se vislumbra los 4 cm y los 12 cm tanto en la parte intermedia como en la superior.

Entre el bloque 12 y 13 la viga del primer piso presenta grietas cuya longitud es de 2.5 mts y el ancho es de 3 mm.

El bloque 11 se encuentra totalmente desocupado, en la escalera el hierro es pura escoria y presenta grietas y levantamientos de piso los apartamentos. Se me informa que ese bloque tiene una orden de desalojo por parte del Juzgado cuarto Administrativo y sus propietarios se encuentran con subsidio de arrendamiento por más de 10 años.

Entre los bloques 10 y 11 presentan entre la ventana y la pared separación de 2 mm.

Se me informa que cuando llueve copiosamente los apartamentos se inundan.

Los bloques 8 y 9 presentan en los apartamentos grietas en los pisos inferiores. El salón comunal que se encuentra al lado del bloque 7 y 8 presentan grietas alrededor de la escalera y ventana, y se encuentra totalmente desocupado e inhabitable debido a las grietas que se presentan.

Los andenes de los bloques presentan hundimientos e hinchazón debido a cambios volumétricos, debido a la composición del suelo que es arcilloso (CH), es decir, arcilla de alta plasticidad.

El parqueadero presenta visibles hundimientos debido a la arcilla que subyace debajo de la capa de concreto asfáltico de la que está revestida.

“(…)

El apoderado del Distrito de Barranquilla expresa que las recomendaciones por parte del perito, es decir que para la recuperación de los bloques 1 al 13, de tal manera que no se presenten separación del uno al otro, y que la base utilizada que son vigas flotantes no es recomendable en este tipo de terreno y solicita el apoderado que se aclare de manera técnica y científica lo recomendado y se queja que el perito expresa un juicio a priori, cuando manifiesta “con el afán de ganarse unos pesos”.

La razón técnica y científica radica en el hecho de que el suelo donde están contruidos los bloques 1 al 13, son suelos arcillosos de alta plasticidad y con altos cambios volumétricos y además bañado interiormente por las aguas de un arroyo que hacen que el terreno se vuelva inestable y teniendo en cuenta que de acuerdo a los estudios de ingeominas todo ese sector es de alto riesgo

Acción: Popular
Demandante: Edgardo Jiménez Rondón y otros
Demandado: Distrito de Barranquilla y otros
Radicación: 08-001-33-31-004-2009-00046-01

y también no están exentos de movimientos telúricos que de llevarse a cabo pondrían gravemente en peligro la vida de los habitantes de esos bloques.

Luego de esta visita técnica que volví a realizar el día lunes 9 de mayo en horas de la mañana, he llegado a la conclusión de que invertir en reconstrucción de estos bloques sería perder la inversión por que con el tiempo y dada que la construcción sería en el mismo tipo de suelo, se verían nuevamente los mismos daños en los apartamentos que componen dichos bloques, por lo que la recomendación es el desalojo de los habitantes de estos bloques antes de que ocurra una tragedia de grandes proporciones.” (negritas fuera de texto)

Ahora bien, para analizar la objeción formulada, es pertinente precisar que la configuración del “error grave”, en el dictamen pericial, requiere de la existencia de una equivocación en materia grave por parte del perito, una falla que tenga entidad suficiente para llevarlo a conclusiones igualmente equivocadas, según el artículo 238, numerales 4 y 5 del artículo 238 CPC⁴⁸.

El Consejo de Estado ha precisado que, el error grave es aquel derivado de una observación equivocada del objeto del dictamen, lo cual ocurre cuando se estudian materias, objetos o situaciones distintos de aquellos sobre los cuales debe versar la pericia; o cuando se altera en forma ostensible la cualidad, esencia o sustancia del objeto analizado, es decir, cuando el perito rinde su dictamen a partir de una percepción evidentemente equivocada del mismo⁴⁹.

Así mismo, se ha dicho que la objeción por error grave debe referirse al objeto de la peritación, y no a la conclusión de los peritos.

En este sentido, se tiene que, revisada la actuación adelantada en el plenario, se observa que, mediante auto de 7 de septiembre de 2012, la Juez *a quo* abrió el debate probatorio, ordenándose entre otras pruebas, la práctica de una inspección judicial con dictamen de perito para determinar los hechos de la demanda y el estado actual de las edificaciones

⁴⁸ Según el cual las partes podrán objetar el dictamen “por error grave que haya sido determinante en las conclusiones a que hubieren llegado los peritos o porque el error se haya originado en éstas”. Esta norma es aplicable en virtud de lo dispuesto en los artículos 5, 29 y 44 de la Ley 472 de 1998 “por la cual se desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política...”, que prescriben, respectivamente: i) que los principios generales del Código de Procedimiento Civil son aplicables cuando no se contrapongan a la naturaleza de las acciones por ella reguladas, en este caso, a la acción popular, ii) que para estas acciones son procedentes los medios de prueba establecidos en el Código de Procedimiento Civil, y iii) que en los procesos por acciones populares se aplicarán las disposiciones del Código de Procedimiento Civil.

⁴⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección “B”, sentencia del 20 de febrero de 2014, Rad: 76001-23-31-000-2003-00002-01(AP), CP. Danilo Rojas Betancourth.

Acción: Popular
Demandante: Edgardo Jiménez Rondón y otros
Demandado: Distrito de Barranquilla y otros
Radicación: 08-001-33-31-004-2009-00046-01

ubicadas en los bloques 1 al 13 del Conjunto Residencial Colina Campestre, primera etapa, carrera 35 No. 84-215 Manzana C-5 de esta ciudad.

En providencia dictada el 4 de octubre de 2019 en el trámite de la segunda instancia, se ordenó la práctica de la prueba pericial de los bloques 1 al 13 del Conjunto Residencial Colina Campestre, primera etapa, ubicada en la carrera 35 No. 84-215 Manzana C-5 de esta ciudad, tal y como venía decretada en el auto anterior.

Sin embargo, el perito designado procedió a rendir el dictamen conforme al formulario aportado por la parte actora, quien en el trámite de la segunda instancia solicitó: Dictamen pericial de los bloques 1 al 13 del Conjunto Residencial Colina Campestre, primera etapa, ubicada en la carrera 35 No. 84-215 Manzana C-5 de esta ciudad, por parte de un ingeniero civil especialista en estructuras y un ingeniero civil especializado en Geotécnica asignado por la Universidad del Norte y con cargo al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos, para que técnicamente determine:

- Estado de las estructuras de los bloques 1 al 13 del Conjunto Residencial Colina Campestre, primera etapa, ubicada en la carrera 35 No. 84-215 Manzana C-5 de esta ciudad y recomendaciones técnicas necesarias para su recuperación.
- Estudio de suelo donde se encuentra construido el Conjunto Residencial Colina Campestre, primera etapa, ubicada en la carrera 35 No. 84-215 Manzana C-5 de esta ciudad. Recomendaciones técnicas.
- Causa de los desniveles, grietas o fisuras y juntas de dilatación presentados en los bloques 1 al 13 del Conjunto Residencial Colina Campestre, primera etapa, ubicada en la carrera 35 No. 84-215 Manzana C-5 de esta ciudad. Así como las causas de los deslizamientos de la ladera occidental paralela a la vía vehicular alrededor de los bloques 10 al 13.
- Determinar si los problemas encontrados representan un peligro para los ocupantes de dichos bloques.

De acuerdo a lo anterior, a pesar de que el perito rindió el dictamen más allá de lo decretado en autos, el objeto de la pericia no fue cambiado o desnaturalizado y, en

Acción: Popular
Demandante: Edgardo Jiménez Rondón y otros
Demandado: Distrito de Barranquilla y otros
Radicación: 08-001-33-31-004-2009-00046-01

consecuencia, la objeción formulada por el Banco AV VILLAS no está llamada a prosperar.

En efecto, aunque dicho dictamen hizo referencia no solamente al estado actual del Conjunto Residencial, sino que se realizó un estudio de suelos, la causa de los desniveles y fisuras y los posibles problemas encontrados, lo cierto es que, dicho “error” no implica que las observaciones factuales realizadas carezcan de pertinencia para efectos de este proceso, pues en el auto que abrió a pruebas se señaló que el objeto del dictamen consistía en determinar los hechos de la demanda y el estado actual de las edificaciones, por lo tanto, al experto sólo le correspondía poner de presente las circunstancias fácticas que, según su conocimiento calificado, podían dar lugar a la vulneración de derechos colectivos como aquel a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, correspondiendo al fallador determinar si, de acuerdo con la información aportada por el perito, se configuraba o no dicha vulneración.

En ese orden, la Sala estima que el mencionado error no implica, por sí mismo, un cambio en las cualidades propias del objeto analizado ni, menos aún, su desnaturalización, pues ello permite tener un conocimiento más amplio de la problemática que viene presentando en general el Conjunto Residencial La Colina Campestre.

Análisis crítico de las pruebas frente al marco jurídico.

A partir del examen conjunto de las pruebas allegadas al proceso, la Sala advierte que los actores populares pretenden que se realicen una serie de acciones tendientes a que se adelanten estudios para identificar el problema que presenta la inestabilidad del suelo donde fue construido el Conjunto Residencial La Colina Campestre, y con base en dichos estudios que se formule un plan integral para la reubicación definitiva en viviendas de idénticas o superiores condiciones a las adquiridas.

De conformidad con la valoración crítica y razonada de los medios probatorios arriba indicados, está acreditado en el *sub lite* que los apartamentos del Conjunto Residencial La Colina Campestre fueron construidos conforme las normas de sismo resistencia, así mismo se concedieron las licencias de urbanismo a favor de FONVICONSTRUCCIONES

Acción: Popular
Demandante: Edgardo Jiménez Rondón y otros
Demandado: Distrito de Barranquilla y otros
Radicación: 08-001-33-31-004-2009-00046-01

& CIA LTDA para la construcción de trece (13) bloques de apartamentos que conforman la manzana C5 y 14 bloques correspondiente a la manzana C4 de dicha urbanización, las cuales fueron otorgadas mediante las Resoluciones 153 de 1997 y 054 de 1998, respectivamente.

También se contó con el concepto técnico del Departamento Administrativo de Planeación Distrital de Barranquilla quien dio el visto bueno al proyecto “Colina Campestre” ubicado entre las calles 84 y 100 y entre las carreras 26B y 36, y manifestó que el proyecto es viable y cumple con las normas urbanas vigentes⁵⁰.

Sin embargo, para la Sala es evidente, el deterioro de las viviendas del Conjunto Residencial La Colina Campestre de esta ciudad, pues de las diferentes visitas e informes técnicos realizados por parte del IDUC, la Oficina de Gestión del Riesgo del Distrito de Barranquilla, la Universidad de Cartagena, la empresa TRIPLE A S.A. E.S.P, la Secretaría de Infraestructura de la Gobernación del Atlántico e inspección judicial por parte de la Juez *a quo*, se advierte la presencia de fisuras, grietas en paredes, escaleras, jardineras, desniveles entre pisos y bloques, problemas de humedad, fugas de agua en apartamentos y áreas comunes, deslizamiento de la ladera occidental paralela a la vía vehicular, entre otros.

Frente a lo anterior, se advierte que, en primera medida, el Distrito de Barranquilla como principal ente territorial accionado, en el transcurso del presente proceso, en virtud de la medida cautelar decretada mediante auto proferido el 17 de abril de 2009⁵¹ por la *A quo*, ha realizado a través del Consejo Distrital para la Gestión del Riesgo de Barranquilla, algunas gestiones administrativas tendientes a solucionar la problemática expuesta en la acción popular de la referencia, prueba de ello es que mediante Actas 007 de 2013 y 01 del 30 de marzo de 2015, se ha aprobado la evacuación total del bloque 13 del Parque Residencial Colina Campestre manzana 4 segunda etapa, que consta de aproximadamente 200 familias residentes y la evacuación del bloque 13 de la misma urbanización y se avala la entrega de subsidios de alojamiento temporal a los propietarios residentes.

⁵⁰ Folios 115-117 documento 17. Expediente digital.

⁵¹ Folios 12-18 documento 5. Expediente digital.

Acción: Popular
Demandante: Edgardo Jiménez Rondón y otros
Demandado: Distrito de Barranquilla y otros
Radicación: 08-001-33-31-004-2009-00046-01

Así mismo, en el informe rendido por la Oficina de Gestión del Riesgo del Distrito de Barranquilla de fecha 24 de octubre de 2019, se indica que en Colina Campestre II, a la fecha, cuenta con 21 evacuaciones en bloques 3, 4, 5 y 12, las cuales reciben subsidio de arriendo temporal.

De igual manera, el Distrito celebró un convenio con la Universidad de Cartagena para la asesoría técnica de la gestión de riesgo del casco urbano de la ciudad, por lo que dicho ente universitario mediante el Informe de Visita de Campo y Concepto Técnico sobre la Intervención del Canal Parrish y los Conjuntos Residenciales “La Colina Campestre II” y “Privilegios”, respecto a la urbanización objeto de estudio señaló⁵²:

“2.3. Conjunto Residencial La Colina Campestre II

El conjunto residencial consta de 14 bloques de 5 pisos, construidos mediante un sistema estructural de muros de carga y losas.

El bloque 3 presenta grietas de 2 hasta 5 centímetros y desprendimiento de las escaleras del bloque correspondiente, además los pisos de cerámica de algunos pisos se han partido y despegado de sus plantillas. Otros bloques empiezan a mostrar signos del mismo problema, con fisuras en escaleras y muros.

Se presentan problemas de humedad por capilaridad en planta baja y por filtración en los muros y losas de niveles superiores lo que ha generado signos de oxidación de los refuerzos de los muros de la azotea.

Varios bloques presentan separación, desplazamientos, inclinación y rotaciones relativos que indican movimiento y asentamiento de las bases de los bloques. Esta inclinación en algunos bloques llega a los 20 centímetros, valor que exige una intervención inmediata.

Geológicamente las edificaciones se localizan sobre la unidad litológica de Formación Perdices, constituida por arcillolitas limosas con esporádicas intercalaciones de limos y arenas finas, los suelos residuales producto de la meteorización son arcillosos, muy plásticos expansivo y altamente susceptible a movimientos en masas.

Fundamentado en los estudios de Evaluación por Amenazas a movimientos en masas realizados por INGEOMINAS (2011), las torres que conforman al Conjunto Colinas Campestre se encuentran afectadas en sus alrededores por laderas categorizadas de alta a media a los movimientos en masa.

(...)

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

(...)

c.) Conjunto Residencial La Colina Campestre II

No se descarta la colisión parcial del bloque 3 o de alguno de sus elementos, por lo que se recomienda deshabitar el mismo, además existen otros bloques

⁵² CD aportado al expediente digital.

Acción: Popular
Demandante: Edgardo Jiménez Rondón y otros
Demandado: Distrito de Barranquilla y otros
Radicación: 08-001-33-31-004-2009-00046-01

comprometidos en los que sería pertinente realizar una evaluación detallada de su estabilidad.

Se presentan inclinaciones y asentamientos notorios que requieren un estudio patológico más detallado, adicionalmente se deben realizar los estudios geotécnicos pertinentes que permitan determinar la condición del terreno y los cimientos de las estructuras.

Para emitir un concepto detallado se debe contar con los estudios geotécnicos, diseños originales, planos de construcción, información de su construcción y datos de los movimientos que se han presentado.”

Teniendo en cuenta lo anterior, la Sala considera, que tales gestiones no han sido suficientes, ni eficaces, toda vez que según las pruebas practicadas y arrimadas al proceso, a la fecha se mantiene la problemática que padecen los propietarios de apartamentos del Conjunto Residencial La Colina Campestre, etapas I y II, ante la inestabilidad del terreno que en cualquier momento puede generar una tragedia de enormes consecuencias comprometiendo la vida de las personas que allí habitan, pues las viviendas pueden colapsar, existiendo una amenaza actual, inminente y grave para todos los propietarios y residentes de dicha urbanización, sin que las demandadas hayan hecho su mayor esfuerzo para dar una solución definitiva en defensa de los derechos colectivos invocados.

Esta conclusión aparece corroborada por todos y cada uno de los organismos que contribuyeron con sus conocimientos especializados a ilustrar al fallador sobre las condiciones del terreno y las consecuencias de su inestabilidad en caso, por ejemplo, de un sismo u otro fenómeno natural, lo que hace imposible que las familias que allí habitan continúen viviendo en tal sitio.

Por lo expuesto, la Sala advierte la **amenaza y violación** de los derechos colectivos:

a). 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, pues NO se advierte que el Distrito de Barranquilla, como responsable directo de la gestión del riesgo, hubiese adelantado las gestiones pertinentes de cara a ejecutar las conclusiones y recomendaciones que arrojó el estudio

Acción: Popular
Demandante: Edgardo Jiménez Rondón y otros
Demandado: Distrito de Barranquilla y otros
Radicación: 08-001-33-31-004-2009-00046-01

contratado por dicho ente territorial, de cara a conjurar la problemática por ellos conocida -desde años atrás- en el sector en el que habitan los demandantes y,

b). A la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, pues se recuerda que una de las finalidades de las acciones populares radica en evitar el daño contingente -artículo 2 Ley 472 de 1998-, y en ese sentido la omisión en la ejecución por parte del Distrito de Barranquilla en las actividades ya identificadas y requeridas para evitar el riesgo, conforme al ya mencionado estudio de suelos, puede generar conforme a las prescripciones del artículo 4 numeral 8 de la Ley 1523 de 2012, la ocurrencia de un desastre, entendido como el resultado que se desencadena de la manifestación de uno o varios eventos naturales o antropogénicos no intencionales que al encontrar condiciones propicias de vulnerabilidad en las personas, los bienes, la infraestructura, los medios de subsistencia, la prestación de servicios o los recursos ambientales, causa daños o pérdidas humanas, materiales, económicas o ambientales, generando una alteración intensa, grave y extendida en las condiciones normales de funcionamiento de la sociedad, que exige del Estado y del sistema nacional ejecutar acciones de respuesta a la emergencia, rehabilitación y reconstrucción.

En ese sentido, fuerza concluir que los graves daños ocasionados en las viviendas de los actores tienen origen en la falta de un estudio técnico serio en materia de suelos y cimentación, falla cuya responsabilidad se encontraba en cabeza de la extinta Constructora **FONVICONSTRUCCIONES & CIA LTDA**, como responsable del diseño, planificación, construcción y venta del proyecto denominado “Parque Residencial Colina Campestre”, según se lee en su objeto social⁵³.

No obstante, dicha responsabilidad también se deprecia en el **Distrito de Barranquilla**, que como se dijo, dispuso la supresión y liquidación de FONVISOCIAL y además, como máxima autoridad llamada a prevenir y atender los desastres en su jurisdicción y que por ende, tiene el control sobre las construcciones y el urbanismo en su territorio, pues estaba obligado a vigilar y hacer cumplir los requisitos establecidos en la ley para el otorgamiento de las licencias de urbanismo y construcción e incluso, una vez otorgadas, hacer el seguimiento para el cabal cumplimiento de los mismos o de las

⁵³ Certificado de Existencia y Representación Legal expedido por la Cámara de Comercio de Barranquilla.

Acción: Popular
Demandante: Edgardo Jiménez Rondón y otros
Demandado: Distrito de Barranquilla y otros
Radicación: 08-001-33-31-004-2009-00046-01

recomendaciones efectuadas, máxime si se tiene en cuenta que se trataba de soluciones de interés social.

Frente al **Banco AV VILLAS** se dirá que no le asiste responsabilidad en el presente asunto, comoquiera que los accionantes reclaman de dicha entidad financiera que se reestructure las deudas tanto en el plazo como en las cuotas mensuales y se abstenga de continuar con los remates de las viviendas, pues se considera que, el alcance de dicha pretensión es meramente económica y en nada guarda relación con el sentido de los derechos colectivos con base en el cual se promovió dicha acción.

Se destaca además que, el Banco AV VILLAS no tuvo participación alguna en el proceso de elaboración de estudios necesarios para la realización del proyecto habitacional, su actuación solo se limitó al otorgamiento de crédito para la construcción del proyecto La Colina Campestre, por ende, resulta suficientemente claro el hecho de que la situación de los créditos hipotecarios en nada incide respecto de la estabilidad material de los inmuebles.

Resulta del caso resaltar que, el Consejo de Estado mediante el mecanismo de revisión eventual en acciones populares y de grupo señaló⁵⁴:

“... las órdenes de extinción o suspensión de créditos hipotecarios, lejos de erradicar o mermar la amenaza por el mal estado de los inmuebles y del ecosistema, persiguió la protección de intereses individuales, subjetivos y con contenido económico, aspectos todos estos ajenos a las finalidades de la acción popular.

Ciertamente, las personas que celebraron contratos de mutuo para financiar sus viviendas, aun cuando reunidas conforman un grupo, no se convierten per se en titulares de un derecho o interés colectivo. Sus relaciones contractuales con los entes del sistema financiero son independientes e individuales, por ende, las controversias que surgen en virtud de los créditos solo conciernen a los contratantes, pero carecen de la potencialidad de beneficiar o damnificar a los demás deudores y, menos aún, a la colectividad que adquirió unidades habitacionales en los proyectos de construcción con otros medios de financiación.

No se trata, entonces, de un interés global, sino de intereses subjetivos en cabeza de cada uno de los beneficiarios de los préstamos, de contenido económico en cuanto atañen al patrimonio de cada deudor. La afectación que padecen los habitantes de las urbanizaciones, en principio, no resulta imputable a los establecimientos de crédito, cuya función principal es captar, en moneda legal, recursos del público para colocarlos nuevamente a través de préstamos, descuentos, anticipos u otras operaciones activas de crédito. Dichas labores resultan ajenas a la

⁵⁴ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sala Once Especial de Revisión, sentencia del 5 de mayo de 2020, Rad: 25000-23-15-000-2006-00190-01(AP)REV-SU, CP. María Adriana Marín.

Acción: Popular
Demandante: Edgardo Jiménez Rondón y otros
Demandado: Distrito de Barranquilla y otros
Radicación: 08-001-33-31-004-2009-00046-01

aprobación y construcción de proyectos inmobiliarios, y a la conservación del medio ambiente.

(...)

En aras de unificar el criterio jurisprudencial de la Corporación en el tema bajo estudio, se dicta la siguiente pauta:

Las órdenes para la protección o restablecimiento de los derechos e intereses colectivos que se profieran en los procesos de acciones populares deben guardar relación con la causa petendi de la demanda y atacar la fuente de la amenaza o vulneración del derecho o interés colectivo. En ningún caso pueden estar dirigidas a garantizar, salvaguardar o restituir derechos o intereses particulares, subjetivos o de contenido pecuniario, como aquellos relacionados con la ejecución de contratos de mutuo celebrados entre particulares y establecimientos de crédito para la financiación de bienes inmuebles aquejados por fallas estructurales, de estabilidad o por contaminación ambiental.”

Conforme a lo anterior, es evidente que la conducta del Banco AV VILLAS fue la de atender la solicitud formulada por la firma constructora, y de inmediato le informó las condiciones y requisitos exigidos en razón a la colocación de recursos y, especialmente, aquellos relacionados con el otorgamiento de créditos destinados al financiamiento de proyectos de vivienda, por lo tanto, frente a la pretensión de reestructuración de la deuda, se reitera que, el juez de la acción popular sólo debe pronunciarse sobre la violación de los derechos colectivos invocados, sin dirimir, en modo alguno, derechos subjetivos como las reclamaciones de contenido económico que tengan los particulares y las entidades bancarias, por lo que en ese sentido se declarará probada la excepción de inexistencia de la responsabilidad a cargo de BANCO AV VILLAS, propuesta por esta demandada.

No está por demás señalar que no todos los accionantes adquirieron sus unidades habitacionales mediante créditos otorgados por el Banco AV VILLAS, prueba de ello constituye la comunicación de fecha 29 de septiembre de 1998, en la cual FONVICONSTRUCCIONES solicita a AV VILLAS la liberación de las hipotecas que recaen sobre los inmuebles de las personas relacionadas en la comunicación aludida, quienes no financiaron la adquisición de sus apartamentos con créditos otorgados por la entidad financiera.

En ese orden, teniendo en cuenta que la inminencia del peligro es latente y se erige como una amenaza real, se adoptaran las medidas necesarias para la protección de los derechos colectivos invocados no solo respecto de los actores populares sino de todos

Acción: Popular
Demandante: Edgardo Jiménez Rondón y otros
Demandado: Distrito de Barranquilla y otros
Radicación: 08-001-33-31-004-2009-00046-01

los afectados (propietarios/residentes) del Conjunto Residencial La Colina Campestre, dada las condiciones actuales de la edificación, de lo cual se advierte de igual manera, la transgresión del derecho fundamental a la vida, el cual merece ser protegido por parte de esta Corporación.

Aclarado lo anterior, la Sala dispondrá ordenar lo siguiente:

Medidas que deben ser adoptadas a corto plazo:

1.- El Alcalde del Distrito de Barranquilla en apoyo con la Secretaría de Gobierno Distrital, la Oficina de Gestión de Riesgo y/o las dependencias competentes, deberán, realizar un censo de las familias propietarias y poseedoras/residentes de cada uno de los apartamentos que componen en su totalidad todas las etapas del Conjunto Residencial Colina Campestre de Barranquilla. Lo anterior deberán efectuarlo dentro de un (1) mes siguiente a la ejecutoria de esta sentencia, dejando el correspondiente soporte documental.

2.- El Alcalde del Distrito de Barranquilla en apoyo de la Secretaría de Desarrollo Territorial, la Secretaría de Planeación Distrital y la Oficina de Gestión de Riesgo Distrital y/o las dependencias competentes, dentro de los dos (2) meses siguientes al vencimiento del término concedido para el censo, deberán realizar los estudios técnicos y especializados para llevar a cabo: i) el desalojo del Conjunto Residencial La Colina Campestre, ii) entrega de subsidios, iii) reubicación de las familias, iv) construcción de las viviendas de idénticas o superiores condiciones a las adquiridas, v) entrega de viviendas y, vi) demolición del Conjunto Residencial La Colina Campestre.

Medidas que deben ser adoptadas a mediano plazo:

1.- El Alcalde del Distrito de Barranquilla en apoyo de la Secretaría Jurídica Distrital, dentro del plazo señalado en el artículo 39 de la Ley 152 de 1994⁵⁵, deberá en el marco

⁵⁵ **ARTÍCULO 39. ELABORACIÓN.** Para efecto de la elaboración del proyecto de plan, se observarán en cuanto sean compatibles las normas previstas para el Plan Nacional, sin embargo, deberá tenerse especialmente en cuenta lo siguiente:(...)

5. El proyecto de plan como documento consolidado, será presentado por el Alcalde o Gobernador a consideración de los Consejos Territoriales de Planeación, a más tardar dentro de los dos (2) meses siguientes a la fecha de su

Acción: Popular
Demandante: Edgardo Jiménez Rondón y otros
Demandado: Distrito de Barranquilla y otros
Radicación: 08-001-33-31-004-2009-00046-01

de sus competencias constitucionales, legales y reglamentarias y previo al agotamiento del procedimiento administrativo previsto para el efecto, incluir en el Plan de Desarrollo, Económico, Social, Ambiental y de Obras y el Plan Plurianual de Inversiones del Distrito de Barranquilla 2024-2027, el proyecto de vivienda para la reubicación de las familias propietarias y/o poseedoras de los inmuebles que hacen parte del Conjunto Residencial La Colina Campestre etapas I y II.

2.- El Alcalde del Distrito de Barranquilla en apoyo de la Secretaría Jurídica, Secretaría de Gobierno, Secretaría de Hacienda, Secretaría de Desarrollo Territorial, la Secretaría de Planeación Distrital, la Oficina de Gestión de Riesgo Distrital y/o las dependencias competentes, de manera concomitante, dentro de los dos (2) meses al vencimiento del término concedido para la elaboración de los estudios técnicos, deberán adelantar las etapas precontractuales y contractuales en el marco de la contratación estatal, que culminarán con la ejecución de las obras públicas que demande la situación, adoptando las medidas administrativas presupuestales que sean requeridas en esta fase de contratación.

Para ello, se elaborará el pliego de condiciones en donde deberá constar de manera clara, detallada y concreta el objeto del contrato, el valor, el plazo de ejecución del contrato, entre otros, cumpliendo como mínimo los supuestos incorporados en el Decreto 1082 de 2015.

Se deberá señalar las gestiones administrativas, presupuestales y financieras para incluir el respectivo gasto en el presupuesto y obtener los recursos para:

a). El otorgamiento de subsidios de arrendamiento transitorios a las familias propietarias y/o poseedoras que en la actualidad estén habitando el Conjunto Residencial La Colina Campestre etapas I y II, si las hubiere, y para quienes, además, vienen siendo beneficiarias de dicho subsidio por parte del distrito para que respecto de ellas se

posesión, para análisis y discusión del mismo y con el propósito de que rinda su concepto y formule las recomendaciones que considere convenientes.

En la misma oportunidad, la máxima autoridad administrativa deberá enviar copia de esta información a la respectiva corporación de elección popular.

Acción: Popular
Demandante: Edgardo Jiménez Rondón y otros
Demandado: Distrito de Barranquilla y otros
Radicación: 08-001-33-31-004-2009-00046-01

continúe con el pago de la ayuda económica, de conformidad con lo probado en el proceso.

Cabe aclarar que, el subsidio de arrendamiento que aquí se ordena, no tiene la finalidad de indemnizar o resarcir a los propietarios de las unidades habitacionales del Conjunto Residencial La Colina Campestre, ya que su función es la de salvaguardar, de manera inmediata, los derechos fundamentales que podrían estar siendo transgredidos o amenazados; es decir, que la finalidad del mismo no es otra diferente a la de garantizar que los beneficiarios que hoy tengan realmente afectado su derecho a la vivienda digna, puedan recibir un monto que ayude a suplir dicha situación.

Se advierte que, el subsidio no puede ser cancelado a quienes, conociendo los posibles riesgos estructurales, decidieron celebrar contratos de arrendamiento de los inmuebles ubicados en esta zona, exponiendo conscientemente a terceras personas a este eventual riesgo, en tanto que, si bien no habitan el inmueble, sí se benefician económicamente del mismo.

b). Reubicación de las familias que se encuentren habitando el conjunto, iniciando con los más expuestos al riesgo, como medida provisional mientras se adelanta la construcción de viviendas en el plazo que se estipule en los pliegos de condiciones lo cual deberá ser concomitante con el pago de subsidios de arriendo.

c). Construcción de viviendas de idéntica o superior condición a las inicialmente adquiridas por los propietarios de las unidades habitacionales del Conjunto Residencial La Colina Campestre. Las viviendas deberán ser construidas en cumplimiento de las normas urbanísticas y de edificación adoptadas en el Plan de Ordenamiento Territorial.

Se ofrecerá una solución de vivienda por cada una de las familias a reubicar sin importar los grupos familiares que las habiten actualmente.

Acción: Popular
Demandante: Edgardo Jiménez Rondón y otros
Demandado: Distrito de Barranquilla y otros
Radicación: 08-001-33-31-004-2009-00046-01

Con respecto a la decisión adoptada en el presente caso, la Sala resalta que la decisión de reubicar⁵⁶ a las familias resulta ser una consecuencia lógica, obligatoria e ineludible de cara a los hechos probados, por cuanto no existe duda que los habitantes del Conjunto Residencial La Colina Campestre etapas I y II, se encuentran seriamente expuestos a desastres naturales que hoy son previsibles.

Incluso, en sede de tutela, la Corte Constitucional ha ordenado en asuntos de similar situación fáctica a la aquí estudiada, el diseño de un plan de reubicación de las familias habitantes de los conjuntos residenciales afectados por el fenómeno de remoción de tierras en el Distrito de Barranquilla, en aras de proteger los derechos a la vida y a la integridad de las personas⁵⁷.

En caso de que alguna de las familias objeto del plan de vivienda, no lo acepten, se deberá proceder al desalojo de las mismas de conformidad con las normas de policía.

d). Coordinar la entrega de las viviendas con las familias propietarias y/o poseedoras previamente censadas, en el plazo que se estipule en los pliegos de condiciones.

e). Fijar el método o técnica más adecuada y segura para la demolición total del Conjunto Residencial La Colina Campestre etapas I y II, precaviendo así cualquier desastre y restituyendo las cosas a su estado anterior, según lo previsto en el artículo 2º de la Ley 472 de 1998, en el plazo que se estipule en los pliegos de condiciones.

Dicha medida se adopta teniendo cuenta los informes técnicos y demás pruebas obrantes en el expediente de los cuales se concluye la evolución de los deslizamientos en el sector, que se ha ido extendiendo y fue afectando progresivamente a varias construcciones de la zona, presentándose limitaciones geotécnicas importantes las

⁵⁶ Respecto de la reubicación de personas en sede de acción popular, el Consejo de Estado ha sido enfático al señalar que la reubicación de viviendas no comporta la indemnización de perjuicios sino la cesación de una amenaza a los derechos de prevención de desastres. Precisamente, en la Sentencia de 30 de enero de 2004, se dijo: "(...) la Sala anota que si bien la acción popular no es el instrumento idóneo para reclamar una indemnización de perjuicios, sí debe pronunciarse sobre la pretensión de reubicación de las viviendas de los actores, pues de encontrarse probada la alegada vulneración del derecho colectivo a la seguridad y la prevención de desastres previsibles técnicamente, la protección de estos derechos colectivos encuadra perfectamente en las finalidades de la acción popular, una de las cuales es, entre otras, hacer cesar el peligro sobre el derecho amenazado". Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Rad: 05001-23-31-000-2001-2598-01 (AP-2598), CP. Camilo Arciniegas Andrade.

⁵⁷ Corte Constitucional, sentencias T-473 de 2008 y T-970 de 2009, Auto 004-2020, MP. Alejandro Linares Cantillo

Acción: Popular
Demandante: Edgardo Jiménez Rondón y otros
Demandado: Distrito de Barranquilla y otros
Radicación: 08-001-33-31-004-2009-00046-01

cuales son muy difíciles de mitigar con obras de ingeniería y, por ende, no se puede garantizar la estabilidad de la edificación por más que se trate de estabilizar el suelo.

Medidas que deben ser adoptadas a largo plazo:

1.- El **Alcalde del Distrito de Barranquilla** en apoyo con la Secretaría Jurídica, Secretaría de Gobierno, Secretaría de Planeación Distrital y la Oficina de Gestión de Riesgo Distrital y/o las dependencias competentes, concluido el plazo fijado en el pliego de condiciones, deberá expedir acto administrativo que dará apertura del proceso de selección y una vez escogida la mejor oferta y adjudicado el contrato, procederá a ejecutar de manera segura la demolición total de la edificación Conjunto Residencial La Colina Campestre, evitando y/o minimizando cualquier impacto asociado con dicha demolición, en el plazo que se estipule en los pliegos de condiciones.

2.- El **Alcalde del Distrito de Barranquilla** en apoyo con la Secretaría de Gobierno Distrital y/o las dependencias competentes, una vez culminado el proceso de demolición del conjunto residencial, deberá recuperar el terreno ocupado por el Conjunto Residencial La Colina Campestre objeto de demolición, vigilar y evitar que sea utilizado nuevamente para la construcción de viviendas, en el plazo que se estipule en los pliegos de condiciones.

Cabe aclarar que, esta sentencia constituye título traslativo de dominio y posesión a favor del **Distrito de Barranquilla** sobre los terrenos, ya que el artículo 56 de la Ley 9ª de 1989 determina que los inmuebles y mejoras serán objeto de enajenación voluntaria o de expropiación, lo que implica adelantar un proceso ordenado de reubicación y adquisición de inmuebles.

En todo caso, la materialización de las medidas a mediano y largo plazo no deberán superar los veinticuatro meses, contados a partir de la ejecutoria de esta sentencia.

Otras decisiones

En cuanto incentivo económico solicitado por la parte actora, la Sala lo denegará por improcedente, toda vez que el artículo 34 de la Ley 472 de 1998 fue derogado en forma

Acción: Popular
Demandante: Edgardo Jiménez Rondón y otros
Demandado: Distrito de Barranquilla y otros
Radicación: 08-001-33-31-004-2009-00046-01

tácita por el artículo 2º de la Ley 1425 de 2010 y según sentencia de unificación del Consejo de Estado⁵⁸ “... *El acceso al incentivo económico dentro de aquellos procesos iniciados en ejercicio de la acción popular antes de la expedición de la Ley 1425 de 2010 resulta improcedente, habida cuenta de la inexistencia de los preceptos que, con ocasión de la expedición de dicha ley, preveían el reconocimiento del tal estímulo*”.

Para efectos del cumplimiento de la presente decisión se ordenará la conformación del Comité de Verificación, integrado por el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Barranquilla, la parte actora, el Agente del Ministerio Público delegado ante el Juzgado, el Alcalde del Distrito de Barranquilla o quien haga sus veces, la Secretaría Distrital de Desarrollo Territorial, la Secretaría Distrital de Planeación, la Secretaría Jurídica Distrital, la Secretaría de Hacienda Distrital, la Secretaría de Gobierno, el Consejo Municipal para la Gestión del Riesgo del Distrito de Barranquilla, a la Defensoría del Pueblo y la Personería Distrital de Barranquilla, quienes además deberán actuar como comité operativo en aras de vigilar por el cumplimiento de cada una de las órdenes aquí establecidas en el corto, mediano y largo plazo.

De esta providencia se remitirá copia digital al Juzgado Once Administrativo del Circuito de Barranquilla, donde se tramita actualmente la acción de grupo radicado 2005-00349, en cuyo proceso se encuentra incluido el Conjunto Residencial La Colina Campestre y los señores RITA GALLARDO MERLANO, RAMÓN BARRAZA GUERRERO, ALICETT MARINA POLO NORIEGA, JOSÉ LUIS OBREGÓN BORRERO, MANUEL ESTEBAN ALGARÍN PALMA, MELVA ESPITALETA OSORIO, GUSTAVO JOSÉ ÁLVAREZ, RODOLFO RAFAEL ROBLES ECHEVERRÍA, SOLANYE ALEJANDRA OROZCO, CLAUDIA BAYONA VACCA y LUDYS MARÍA ECHEVERRÍA OLIVAREZ, quienes son coadyuvantes en la presente acción popular, para efectos de conocimiento de las medidas aquí adoptadas.

Conforme a lo anterior, la Sala procederá a revocar la sentencia de primera instancia que negó las pretensiones de la demanda, para en su lugar conceder la protección de los derechos invocados.

⁵⁸ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de Unificación del 3 de septiembre de 2013, Rad: 17001-33-31-001-2009-01566-01(IJ). CP. Mauricio Fajardo Gómez.

Acción: Popular
Demandante: Edgardo Jiménez Rondón y otros
Demandado: Distrito de Barranquilla y otros
Radicación: 08-001-33-31-004-2009-00046-01

COSTAS

Teniendo en cuenta que en el presente caso se ventila un interés público, en principio no sería procedente la condena en costas en segunda instancia, conforme lo establece el artículo 171 del CCA “*En todos los procesos, con excepción de las acciones públicas, el Juez, teniendo en cuenta la conducta asumida por las partes, podrá condenar en costas a la vencida en el proceso...*”.

En mérito de lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL ATLÁNTICO**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

IV.- FALLA

REVOCAR la sentencia proferida por el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Barranquilla el 4 de abril de 2019 que negó las pretensiones de la demanda, y en su lugar se dispone:

PRIMERO: AMPARAR los derechos e intereses colectivos a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente y a la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes vulnerados por el DISTRITO ESPECIAL, INDUSTRIAL Y PORTUARIO DE BARRANQUILLA de conformidad con las razones expuestas en la parte motiva de la presente sentencia.

SEGUNDO: Como consecuencia de la anterior declaración y para hacer efectivo el amparo, se ordena:

Medidas que deben ser adoptadas a corto plazo:

1.- *El Alcalde del Distrito de Barranquilla en apoyo con la Secretaría de Gobierno Distrital, la Oficina de Gestión de Riesgo y/o las dependencias competentes, deberán, realizar un censo de las familias propietarias y poseedoras/residentes de cada uno de los apartamentos que componen en su totalidad todas las etapas del Conjunto Residencial Colina Campestre de Barranquilla. Lo anterior deberán efectuarlo dentro del mes siguiente a la ejecutoria de esta sentencia, dejando el correspondiente soporte documental.*

2.- *El Alcalde del Distrito de Barranquilla en apoyo de la Secretaría de Desarrollo Territorial, la Secretaría de Planeación Distrital y la Oficina de Gestión de Riesgo Distrital y/o las dependencias competentes, dentro de los*

dos (2) meses siguientes al vencimiento del término concedido para el censo, deberán realizar los estudios técnicos y especializados para llevar a cabo: i) el desalojo del Conjunto Residencial La Colina Campestre, ii) entrega de subsidios, iii) reubicación de las familias, iv) construcción de las viviendas de idénticas o superiores condiciones a las adquiridas, v) entrega de viviendas y, vi) demolición del Conjunto Residencial La Colina Campestre.

Medidas que deben ser adoptadas a mediano plazo:

*1.- **Alcalde del Distrito de Barranquilla** en apoyo de la Secretaría Jurídica Distrital, dentro del plazo señalado en el artículo 39 de la Ley 152 de 1994, deberá en el marco de sus competencias constitucionales, legales y reglamentarias y previo al agotamiento del procedimiento administrativo previsto para el efecto, incluir en el Plan de Desarrollo, Económico, Social, Ambiental y de Obras y el Plan Plurianual de Inversiones del Distrito de Barranquilla 2024-2027, el proyecto de vivienda de interés social, para la reubicación de las familias propietarias y/o poseedoras de los inmuebles que hacen parte del Conjunto Residencial La Colina Campestre etapas I y II.*

*2.- **El Alcalde del Distrito de Barranquilla** en apoyo de la Secretaría Jurídica, Secretaría de Gobierno, Secretaría de Hacienda, Secretaría de Desarrollo Territorial, la Secretaría de Planeación Distrital, la Oficina de Gestión de Riesgo Distrital, el Fondo para la Prevención y Atención de Emergencias, Calamidades y Desastres del Distrito y/o las dependencias competentes, de manera concomitante, dentro de los dos (2) meses al vencimiento del término concedido para la elaboración de los estudios técnicos, deberán adelantar las etapas precontractuales y contractuales en el marco de la contratación estatal, que culminarán con la ejecución de las obras públicas que demande la situación, adoptando las medidas administrativas presupuestales que sean requeridas en esta fase de contratación.*

Para ello, se elaborará el pliego de condiciones en donde deberá constar de manera clara, detallada y concreta el objeto del contrato, el valor, el plazo de ejecución del contrato, entre otros, cumpliendo como mínimo los supuestos incorporados en el Decreto 1082 de 2015.

Se deberá señalar las gestiones administrativas, presupuestales y financieras para incluir el respectivo gasto en el presupuesto y obtener los recursos para:

a). El otorgamiento de subsidios de arrendamiento transitorios a las familias propietarias y/o poseedoras que en la actualidad estén habitando el Conjunto Residencial La Colina Campestre etapas I y II, si las hubiere, y para quienes, además, vienen siendo beneficiarias de dicho subsidio por parte del distrito para que respecto de ellas se continúe con el pago de la ayuda económica, de conformidad con lo probado en el proceso.

Cabe aclarar que, el subsidio de arrendamiento que aquí se ordena, no tiene la finalidad de indemnizar o resarcir a los propietarios del Conjunto Residencial La Colina Campestre, ya que su función es la de salvaguardar, de manera

inmediata, los derechos fundamentales que podrían estar siendo transgredidos o amenazados; es decir, que la finalidad del mismo no es otra diferente a la de garantizar que los beneficiarios que hoy tengan realmente afectado su derecho a la vivienda digna, puedan recibir un monto que ayude a suplir dicha situación.

Se advierte que, el subsidio no puede ser cancelado a quienes, conociendo los posibles riesgos estructurales, decidieron celebrar contratos de arrendamiento de los inmuebles ubicados en esta zona, exponiendo conscientemente a terceras personas a este eventual riesgo, en tanto que, si bien no habitan el inmueble, sí se benefician económicamente del mismo.

b). *Reubicación de las familias que se encuentren habitando el conjunto, iniciando con los más expuestos al riesgo, como medida provisional mientras se adelanta la estructuración y promoción del plan de vivienda subsidiado, en el plazo que se estipule en los pliegos de condiciones lo cual deberá ser concomitante con el pago de subsidios de arriendo.*

c). *Construcción de viviendas de idéntica o superior condición a las inicialmente adquiridas por los propietarios de las unidades habitacionales del Conjunto Residencial La Colina Campestre. Las viviendas deberán ser construidas en cumplimiento de las normas urbanísticas y de edificación adoptadas en el Plan de Ordenamiento Territorial.*

Se ofrecerá una solución de vivienda por cada una de las familias a reubicar sin importar los grupos familiares que las habiten actualmente.

En caso de que alguna de las familias objeto del plan de vivienda, no lo acepten, se deberá proceder al desalojo de las mismas de conformidad con las normas de policía.

d). *Coordinar la entrega de las viviendas con las familias propietarias y/o poseedoras previamente censadas, en el plazo que se estipule en los pliegos de condiciones.*

e). *Fijar el método o técnica más adecuada y segura para la demolición total del Conjunto Residencial La Colina Campestre etapas I y II, precaviendo así cualquier desastre y restituyendo las cosas a su estado anterior, según lo previsto en el artículo 2º de la Ley 472 de 1998, en el plazo que se estipule en los pliegos de condiciones.*

Medidas que deben ser adoptadas a largo plazo:

1.- El Alcalde del Distrito de Barranquilla en apoyo con la Secretaría Jurídica, Secretaría de Gobierno, Secretaría de Planeación Distrital y la Oficina de Gestión de Riesgo Distrital y/o las dependencias competentes, concluido el plazo fijado en el pliego de condiciones, deberá expedir acto administrativo que dará apertura del proceso de selección y una vez escogida la mejor oferta y adjudicado el contrato, procederá a ejecutar de manera

Acción: Popular
Demandante: Edgardo Jiménez Rondón y otros
Demandado: Distrito de Barranquilla y otros
Radicación: 08-001-33-31-004-2009-00046-01

segura la demolición total de la edificación Conjunto Residencial La Colina Campestre, evitando y/o minimizando cualquier impacto asociado con dicha demolición, en el plazo que se estipule en los pliegos de condiciones.

*2.- El **Alcalde del Distrito de Barranquilla** en apoyo con la Secretaría de Gobierno Distrital y/o las dependencias competentes, una vez culminado el proceso de demolición del conjunto residencial, deberá recuperar el terreno ocupado por el Conjunto Residencial La Colina Campestre objeto de demolición, vigilar y evitar que sea utilizado nuevamente para la construcción de viviendas, en el plazo que se estipule en los pliegos de condiciones.*

En todo caso, la materialización de las medidas a mediano y largo plazo no deberán superar los veinticuatro meses, contados a partir de la ejecutoria de esta sentencia.

TERCERO: DECLARAR probada la excepción de falta de inexistencia de la responsabilidad a cargo de **BANCO AV VILLAS**, propuesta por esta demandada, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

CUARTO: DECLARAR que esta sentencia constituye título traslativo de dominio y posesión a favor del **DISTRITO DE BARRANQUILLA** sobre los terrenos, ya que el artículo 56 de la Ley 9ª de 1989 determina que los inmuebles y mejoras serán objeto de enajenación voluntaria o de expropiación, lo que implica adelantar un proceso ordenado de reubicación y adquisición de inmuebles.

QUINTO: NEGAR las demás pretensiones de la demanda.

SEXTO: CONFORMAR un comité de verificación para la constatación del cumplimiento de las órdenes y medidas impartidas en la presente sentencia, de conformidad con lo establecido en el artículo 34 de la Ley 472 de 1998, el cual estará integrado por el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Barranquilla, la parte actora, el Agente del Ministerio Público delegado ante el Juzgado, el Alcalde Distrital de Barranquilla o quien haga sus veces o su delegado, la Secretaría Distrital de Desarrollo Territorial, la Secretaría Distrital de Planeación, la Secretaría Jurídica Distrital, la Secretaría de Hacienda Distrital, la Secretaría de Gobierno, el Consejo Municipal para la Gestión del Riesgo del Distrito de Barranquilla, al Defensor del Pueblo y al Personero Distrital de Barranquilla, quienes deberán verificar el cumplimiento de las actividades señaladas en el corto, mediano y largo plazo, de conformidad con lo expuesto.

Acción: Popular
Demandante: Edgardo Jiménez Rondón y otros
Demandado: Distrito de Barranquilla y otros
Radicación: 08-001-33-31-004-2009-00046-01

SÉPTIMO: Por Secretaría, **ENVIAR** copia digital de la demanda, del auto admisorio de la misma y del presente fallo a la DEFENSORIA DEL PUEBLO para los efectos señalados en el artículo 80 de la Ley 472 de 1998.

OCTAVO: Por Secretaría, **ENVIAR** copia digital del presente fallo al Juzgado Once Administrativo del Circuito de Barranquilla, para las acciones pertinentes, conforme a lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

NOVENO: Sin costas en esta instancia.

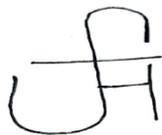
DÉCIMO: Ejecutoriada esta providencia, **REMÍTASE** el expediente al Juzgado de origen, para los efectos legales a que haya lugar.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Constancia: El proyecto de esta providencia fue estudiado y aprobado en sesión de la fecha.

LOS MAGISTRADOS

Firmado electrónicamente
JORGE ELIÉCER FANDIÑO GALLO
Magistrado Tribunal
008
Tribunal Administrativo del Atlántico



JORGE HERNÁN SÁNCHEZ FELIZZOLA

CÉSAR AUGUSTO TORRES ORMAZA
AUSENTE CON PERMISO