

201

ALCALDIA MAYOR DE SANTA FE DE BOGOTA
SECRETARIA DE GOBIERNO
DIRECCION DE PREVENCION Y ATENCION DE EMERGENCIAS
SANTA FE DE BOGOTA D.C.

CONSULTORIA ARQUITECTONICA - URBANISTICA

URBANIZACION
"SAN LUIS - 20 DE JULIO"

INFORME FINAL



MAURICIO HERNANDEZ G.
ARQUITECTOS ASOCIADOS



**CONSULTORIA
ARQUITECTONICA - URBANISTICA**

INFORME CONCEPTO ARQUITECTONICO-URBANISTICO "URBANIZACION SAN LUIS - 20 DE JULIO"

(INDICE/PLAN DE TEMAS PRELIMINAR)

1. PRESENTACION GENERAL
2. SOBRE LOS ESTUDIOS TECNICOS/GEOLOGICOS Y MORFOLOGICOS
 - ANTECEDENTES
 - CONCLUSIONES
 - *Sobre las actuaciones del Constructor*
 - *Sobre las actuaciones de las entidades administrativas del Estado*
3. SOBRE LA APLICACION Y CUMPLIMIENTO DE LAS NORMAS URBANISTICAS/ARQUITECTONICAS
 - ANTECEDENTES
 - CONCLUSIONES
 - *Sobre las actuaciones del Constructor*
 - *Sobre las actuaciones de las entidades administrativas del Estado*
4. PROYECTO CONSTRUIDO
 - OBSERVACIONES TECNICAS Y ARQUITECTONICAS
 - CONCORDANCIA CON LA NORMATIVIDAD VIGENTE DURANTE LAS DISTINTAS ETAPAS DEL PROYECTO
5. COMENTARIOS GENERALES Y RECOMENDACIONES FINALES



1. PRESENTACION GENERAL

Estudiada la documentación disponible y reconstruyendo el marco histórico de referencia puede decirse a manera de presentación general lo siguiente:

La Urbanización San Luis - 20 de Julio - Transversal 3a. No. 26-00 Sur- está ubicada sobre la zona inferior y al pie de un talud en cuya parte alta, hacia el oriente y sobre el eje Norte-Sur se desarrollan los barrios **Montebello y Granada Sur**. Estos tres barrios forman parte de una quebrada topografía, cuyos primeros indicios de inestabilidad geológica fueron detectados hacia 1950 aunque no se reconocieron peligros inminentes en aquel entonces por tratarse de un área bastante alejada del perímetro urbano. Hay coincidencia en los estudios geológicos consultados en señalar como la primera causa de inestabilidad la inadecuada explotación minera de arcillas desarrollada desde comienzos de siglo. Hacia el año 1960 se presentan los primeros reclamos de los habitantes de dichas áreas de explotación, donde se conformaba un incipiente desarrollo urbano sin planificación ni adecuación de terreno. Posteriormente, y durante la consolidación de los barrios Montebello y Granada Sur, la zona del talud colindante con las áreas construidas de la "Urbanización San Luis" -y que hoy forma parte de la Cesión Tipo A dedicada a zonas públicas recreativas del predio donde se ubica dicha Urbanización- fue convertida luego, y durante algún tiempo, en botadero de basuras y escombros de las construcciones ubicadas cerca de la parte alta del mismo. Este hecho fue constatado en visitas realizadas por los responsables de los estudios geológicos en las distintas épocas.

El predio al cual hoy corresponde la **Urbanización San Luis**, según Certificado de Tradición figura con registro notarial desde el año de 1978. En aquel entonces aparecía con escritura pública a nombre de "Productora de Papeles S.A. - Propal". En 1982 su propiedad es transferida a las sociedades "Montoya y González, Asesores de Ingeniería Ltda., Aristizábal Salazar e Hijos Ltda., Construcciones Ariza Ltda. y Javier Montoya Franco", quienes presentan al Departamento Administrativo de Planeación Distrital (D.A.P.D.) el **"PROYECTO GENERAL DE URBANIZACION SAN LUIS 20 DE JULIO"**. Dicho proyecto, contenido en el plano No. 41/4-13 fue aprobado mediante Resolución No. 91 del 10 de Agosto de 1982. Esta concede al constructor responsable Licencia de Urbanismo y Saneamiento con vigencia de 24 meses a partir de la ejecutoria de dicha providencia. Igualmente concede plazo máximo de dos (2) años para el inicio o terminación de las mencionadas obras de urbanismo y saneamiento. En 1984 se registra el acto de compraventa del predio -hoy Urbanización San Luis- a nombre de "Compañía Nacional de Inversiones y Construcciones - Conco Ltda." Esta sociedad solicita ante el D.A.P.D. una modificación (contenida en el plano No. 41/4-14) al proyecto general aprobado en la Resolución 91 del 82, que a su vez fue aprobada mediante Resolución No. 677 del 2 de Noviembre de 1984. Esta última exige



para la construcción de obras de urbanismo y saneamiento -que al parecer no se habían iniciado-, la solicitud por parte del constructor responsable ante el D.A.P.D. de una prórroga de la licencia de urbanismo. Al igual que la resolución anterior concede plazo máximo de dos (2) años para el inicio o terminación de las obras de urbanismo y saneamiento. No se conoce trámite o prórroga a dicha licencia en el registro del D.A.P.D. En 1992 "Conco Ltda." solicita al D.A.P.D. una nueva modificación al proyecto urbanístico aprobado en las resoluciones 91/82 y 677/84, (esta vez contenida en el plano No. 41/4-17) en la cual se establecen las condiciones para la Cesión Tipo A basadas en el estudio geotécnico realizado por la Secretaría de Obras Públicas (S.O.P.) y que determinó su tratamiento. Esta modificación fue aprobada a través de la Resolución 760 del 12 de Noviembre de 1992, en la cual además se da concepto favorable al incremento del uso comercial del 100% y se sustituye el plano urbanístico aprobado en la resolución anterior (el 41/4-14 Res. 677/84) por el mencionado 41/4-17. En Diciembre del mismo año se registra acto de compraventa del predio entre "Conco Ltda." y la sociedad "Transporte de Materiales Equipos y Construcciones Ltda." - Transequipos Ltda. Esta última conformada también por dos de los tres socios de la primera incluido el representante legal, que al momento del acto era el mismo para ambas.

Luego de expedida la Resolución 760 del 92, tramitada de conformidad con el decreto 572 de 1991 y especialmente con el Acuerdo 6 de 1990 -que derogó el Acuerdo 7 de 1979 sobre cuestiones de urbanismo y ordenamiento territorial de Bogotá-, "Transequipos Ltda." obtiene la Licencia de Construcción No. 1285 del 11 de Mayo de 1993 expedida por el D.A.P.D. Cabe anotar que fue al amparo del Acuerdo 7 de 1979 y sus decretos reglamentarios, que se expidieron las anteriores resoluciones de urbanismo para la "Urbanización San Luis" a saber, la No. 91 del 82 y la consecuente modificación No. 677 del 84. En la resolución 760/92 no aclara el D.A.P.D. exactamente cuales disposiciones de las dos primeras resoluciones de urbanismo quedan vigentes, y cuales se derogan luego de su expedición. Determina sí, que hacen parte de la misma los decretos 1131 de 1986, 1212/80, 1624/86, 546/86, los derechos y obligaciones establecidas en el Artículo 524 del Acuerdo 6 de 1990 y el Decreto 572 de 1991, así como el Oficio 890428 de la S.O.P. sobre el estudio geotécnico del sector. La Licencia de Construcción 1285 igualmente afirma que "las normas específicas y generales" por las cuales se rige, "están consignadas en el Decreto 1131/86 y las resoluciones 760/92 y 677/84." Esto obliga a que posteriormente, el D.A.P.D. mediante Resolución No. 1836 del 22 de Diciembre de 1992 haga precisión al respecto y resuelva "modificar la Licencia de Construcción No. 1285 del 11 de Mayo de 1993 en cuanto a que la Resolución 677/84 no es aplicable para nuevas construcciones en la urbanización y quedan sin efecto todas las citas que en el texto de la licencia se hacen a dicha norma".

Por último, la licencia 1285/93 deja claro que "NO AUTORIZA LA INICIACION DE OBRAS; LA EJECUCION DE OBRAS CORRESPONDIENTES PODRA INICIARSE UNA VEZ SE HAYA RADICADO EL PROYECTO RESPECTIVO, Y SE HAYAN PAGADO LOS IMPUESTOS A QUE HAYA LUGAR". Esta licencia se expide bajo la reglamentación del decreto 566 del 17 de Septiembre de 1992 el cual otorga "licencia de construcción", previa a la radicación del proyecto de



construcción por parte del constructor responsable. Impide sin embargo, la iniciación de las obras hasta tanto no se cumpla con este requisito. El D.A.P.D. niega en comunicación posterior proferida en el año de 1997 que este requisito se haya cumplido. Sin embargo puede deducirse por la información obtenida que las obras de construcción de la "Urbanización San Luis - 20 de Julio" fueron iniciadas por "Transequipos Ltda." entre los meses de Diciembre de 1993 y Enero de 1994.

En Octubre de 1993 la firma "Transequipos Ltda" desiste ante el D.A.P.D. del trámite de licencia de construcción bajo los parámetros establecidos en el Decreto 566 de 1992, y según el cual fue otorgada la **Licencia 1285 de 1993**, para acogerse a las disposiciones del Decreto 600 de 1993. En virtud de este último, cuando el titular de una licencia de construcción expedida con base en el decreto 566/92 **"manifieste su interés en acogerse a las disposiciones del presente decreto, (600/93) la licencia expedida producirá los efectos del certificado de delineación urbana"**. Es decir, al desistir del trámite de la licencia 1285/93 bajo los parámetros del decreto 566/92, ésta pierde su carácter de licencia de construcción al amparo del decreto 600/93. Si bien la delineación urbana es uno de los requisitos para la obtención de licencia según este último decreto, **no constituye reemplazo de la licencia de construcción** y en consecuencia deberá tramitarse una nueva cumpliendo con todos los requisitos exigidos.

A partir de la información que se logró obtener, se puede inferir que entre Junio y Agosto de 1994 fueron aprobados los proyectos urbanísticos de Acueducto y Alcantarillado así como el de Energía para la "Urbanización San Luis". En Mayo de 1994 "Transequipos Ltda." solicita ante la División de Urbanización y Vivienda de la Secretaría General de la Alcaldía de Bogotá, el permiso para "anunciar y desarrollar la actividad de enajenación de viviendas de interés social" que es otorgado mediante Resolución No. 153 del 16 de Junio de 1994. Paralelamente, en el mismo mes se constituye la escritura de división (loteo) del terreno de la Transversal 3a. No. 26-00 Sur, el cual es hipotecado a la Corporación de Ahorro y Vivienda "Davivienda". Para ese momento 26 de Mayo de 1994- y de acuerdo con la resolución 153/94, las obras de construcción se encontraban adelantadas en un 75%. Por preclusión del término concedido e incumplimiento de las obligaciones establecidas en esta resolución (no la inscribió en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos ni la protocolizó en el término solicitado), la constructora "Transequipos Ltda." solicita que el permiso para anunciar y desarrollar la actividad de enajenación de viviendas de interés social sea ratificado. Esto sucede el 27 de Octubre de 1994 mediante Resolución No. 291 proferida por la misma "División de Urbanización y Vivienda de la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Santa Fé de Bogotá", una vez cumplidos todos los requisitos solicitados por dicha división.

A finales de 1994 se comienzan a firmar las escrituras de venta de las casas de la "Urbanización San Luis", y a los pocos meses de entregadas, según lo expresado por algunos de los propietarios quejosos, comenzaron a aparecer las primeras grietas en dichas construcciones. Según éstos, la constructora "Transequipos Ltda." respondió que se trataba de asentamientos normales dentro del proceso constructivo. Posteriormente y ante el agravamiento del problema y los claros indicios de



inestabilidad del talud, que provocan serios problemas estructurales a algunas viviendas, la constructora asume el arriendo temporal que sus dueños deben pagar en razón a que deben ser desalojados de sus casas. Igualmente asume obras de retiro de escombros ocasionadas por los deslizamientos que se presentan, y de aterrazamiento y manejo de aguas en la zona del talud. Paralelamente en el mes de Marzo de 1995 fueron recibidas las obras de canalización de la urbanización por parte de la Empresa de Teléfonos de Bogotá.

A partir de 1996, pero especialmente durante 1997 se consolidan las quejas de los propietarios afectados ante la Alcaldía Mayor, la UPES, y otras entidades del distrito, y se interponen las primeras acciones de tutela.

El 5 de Noviembre de 1997 la Procuraduría de Bienes del Distrito, de acuerdo con la normatividad vigente al momento de ser expedidas las Resoluciones de Urbanismo 91/82 y 677/84, y según el plano 41/4-17, ejecuta la diligencia de recibo de las zonas de cesión de uso público como consta en el "Acta de Recibo No.41".

A la fecha, en el D.A.P.D. no hay constancia de registro o solicitud para una nueva licencia de construcción posterior a la 1285/93, luego que el constructor desistiera de su trámite y ésta adquiriera consecuentemente el carácter de delineación urbana a la luz del Decreto 600 de 1993.



2. SOBRE LOS ESTUDIOS TECNICOS/GEOLÓGICOS Y MORFOLOGICOS

ANTECEDENTES

De acuerdo con la información suministrada, podemos apreciar que los primeros indicios de inestabilidad geológica en la zona comprendida por los barrios Montebello, Granada Sur, y lo que hoy es la Urbanización San Luis - 20 de Julio, se remontan hasta hace casi 50 años. En aquella época no se registraron peligros inminentes que amenazaran especialmente zonas urbanas, pues éstas aún se encontraban alejadas o su conformación era apenas incipiente. A partir de entonces se realizaron numerosos estudios tendientes a establecer las condiciones geológicas y morfológicas de la zona con mayor o menor grado de profundidad y con recomendaciones para el uso y urbanización del suelo. De ellos podemos citar al menos los siguientes:

- Primer reconocimiento realizado por los geólogos DIEZEMANN Y LOPEZ en 1955, orientado a "evaluar las condiciones de estabilidad de las explotaciones de arcilla existentes desde principios del siglo"
 - El segundo reconocimiento fue llevado a cabo por el geólogo MARINO ARCE HERRERA para el "Servicio Geológico Nacional" en Enero de 1968, en razón a movimientos que amenazaban la estabilidad de las viviendas del costado norte del barrio Montebello. Como consecuencia de éste, se suspendieron las explotaciones de arcilla, se recomendó el "perfilado" de los taludes de explotación con medidas complementarias de drenaje y arborización, obras que fueron realizadas en opiniones registradas de varios expertos "con relativo éxito".
- En 1984 el Ingeniero LUIS MANCILLA ejecutó el primer estudio para la **Secretaría de Obras Públicas** que comprendía un análisis sobre la estabilidad de los sectores nor-oriental del barrio Granada Sur y sur-occidental del barrio Montebello, incluida una zona donde entonces se localizaba un "botadero". Esta última corresponde a parte del predio donde hoy se ubica la "Urbanización San Luis". Según averiguaciones hechas por los ingenieros de Ingeniería y Geotecnia Ltda. -quienes posteriormente harían un nuevo estudio para la firma Transequipos Ltda.- el Ingeniero Mancilla en su momento "recomendó terraceos y medidas y medidas de drenaje superficial; Los terraceos fueron realizados, pero las obras de drenaje no fueron implementadas en ningún sector." Posteriormente agregan: "estas medidas no fueron del todo afortunadas y por el contrario (sic) la inestabilidad se incrementó en los siguientes tres años".
- En 1987 la firma INGENIERIA E HIDROSISTEMAS LTDA. (IEH LTDA.) realizó nuevamente para la **Secretaría de Obras Públicas** el estudio -quizás hasta el momento- más completo profundo y detallado, recapitulando la información recogida hasta entonces por estudios anteriores y complementándola con análisis y sondeos más detenidos. Dicho estudio propone una



serie de medidas correctivas entre las cuales se encuentran: la reconstrucción y sustitución inmediata de los sistemas de acueducto y alcantarillado con el fin de evitar la construcción de costosos sistemas de drenaje; integrar las medidas de "terraceo" en las distintas zonas -estables e inestables- en que dicho estudio dividió el área; sellamiento de grietas; construcción de rellenos de contrapeso y sistemas de filtro de drenaje en la pata del talud oriental de la hoy "Urbanización San Luis"; empedradización general; evaluación y posible demolición de algunas viviendas -las más deterioradas en aquel entonces- a la altura de la calle 21 sur con carrera 2A (sector del barrio Granada Sur). Esto en razón a que el fenómeno en crecimiento pudiera afectar las viviendas ubicadas en la calle 24 sur oriente de la carrera 1B; **evitar la desestabilización del botadero o retirarlo y evitar la urbanización del área transformándola en un parque de recreación.** Es preciso recordar en este punto, que el botadero al cual hacen referencia los estudios corresponde al área del talud oriental y sector colindante con la "pata" (base), terrenos que hoy ocupa la urbanización San Luis. Como posteriormente lo manifiestan los autores de aquel estudio en otro posterior que hicieran para la UPES en 1997 ni las acciones correctivas ni las recomendaciones hechas en 1987 "fueron implementadas mientras que por el contrario, en el mismo lapso se adelantaron una serie de construcciones en la pata de las áreas inestables tales como Portón Real, Villa Natal, Padua y San Luis". Estas construcciones "han venido sufriendo los rigores de los flujos de material que choca contra ellas, aunque sin afectarlas estructuralmente en la mayoría de los casos con excepción del sector de San Luis".

- En Abril de 1997 INGEOMINAS realiza para la UPES un "concepto técnico sobre la grave situación de deterioro y colapso inminente de viviendas" en los barrios Montebello, Granada Sur y San Luis. El informe hace nuevamente referencia a los estudios realizados 1968, 1984 y 1988 reafirmando la tesis que salvo parcialmente en el del año 68, las recomendaciones y medidas sugeridas por éstos no son tenidas en cuenta para la consecuente urbanización del sector. Concluye con que el movimiento en masa de los suelos se extiende sobre un área aproximada de 9 hectáreas, que se encuentra en estado inestable y que se reactiva parcialmente durante épocas invernales. Contribuye además como factor adicional, las fugas de agua de los conductos de agua y alcantarillado rotos por la acción del mismo fenómeno de movimiento del suelo. Coincide con el estudio de IEH LTDA. en que la zona inestable continuará extendiéndose hacia el sur y el sur-oriente a menos que se implementen las obras correctivas necesarias, que los resultados vistos hasta ese momento (1997) dan la razón a dicho estudio y que aún son "justificables" sus recomendaciones", actualizándolas desde luego al escenario actual. Sugiere finalmente que en lo posible "deberá evitarse cualquier nuevo desarrollo urbano en la zona a menos que se implementen las obras preventivas y correctivas suficientes" y que el uso más recomendable para la misma "sería el de Parque de Recreación".
- En Mayo de 1997 la firma INGENIERIA Y GEOTECNIA LTDA. presenta su informe final de asesoría geotécnica para la firma "Transequipos Ltda.". En sus conclusiones se destaca lo siguiente:

◊ Que las zonas aledañas a la Urbanización San Luis en los barrios Granada Sur y Montebello, (parte alta del talud colindante con la urbanización) existen grandes masas de



suelo en estado de deslizamiento. Considera que su inestabilidad se debe a presiones hidrostáticas igualmente grandes causadas por filtraciones de agua producidas por los subsecuentes períodos lluviosos. A lo anterior también contribuyen las aguas infiltradas producto de la rotura de los tubos de acueducto y alcantarillado ocasionada por acción de los movimientos de falla del terreno.

- ◇ Este desplazamiento “impone empujes y deformaciones sobre el talud oriental y el piso de cimentación de las manzanas de la urbanización San Luis.
- ◇ Se considera que las edificaciones de las manzanas A, B y C de dicha urbanización no están preparadas estructuralmente para recibir la fuerza de dichos empujes. Igualmente conceptúa que “no hay posibilidad práctica de oponer a dichos empujes estructuras de contención convencionales o de dimensiones prácticas o económicas”.
- En Diciembre de 1997 la UPES solicita nuevamente a la firma IEH LTDA. una actualización de los estudios geológicos y geotécnicos de 1987 para los barrios “Granada Sur, Montebello, Padua, Villa Nataly y San Luis”. Como antecedente, el informe final reconoce que para 1987 si bien la zona donde hoy se ubica la Urbanización San Luis se presentaba inestable, su condición de equilibrio era calificada de “marginal” y aún no había construcciones en dicha zona. Se reafirma en su apreciación hecha en el 87 a la S.O.P. en que la zona ha debido declararse entonces como “de alto riesgo y uso restringido” y no -como efectivamente ocurrió- permitir “ el desarrollo de viviendas en su parte baja interviniendo las patas de las masas inestables, (que) han contribuido al mayor deterioro de las partes altas de la zona afectada”. La actualización de este estudio para la UPES fue planteado según la firma, bajo los siguientes criterios. El primero: dar validez a la información geológica obtenida en 1987; Segundo: hacer un nuevo levantamiento topográfico con la intención de revisar y ajustar el diseño habida cuenta de las modificaciones introducidas en el área de estudio por las construcciones adelantadas desde el año 87; y Tercero: llevar a cabo una verificación de la mecánica y dinámica de los movimientos a través de una red de mojones, y de monitoreo a través de un sistema de instrumentación profunda con pozos de observación e inclinómetros. Con respecto a esta verificación y monitoreo sus conclusiones más relevantes fueron las siguientes:
 - ◇ El sector de San Luis se ubica en una zona inestable y cuyas viviendas ubicadas “en el extremo oriental de los bloques estarían sobre la pata de la masa inestable e incluso estarían contribuyendo a mantener la precaria estabilidad del sector”
 - ◇ La naturaleza de los movimientos del terreno es lenta y sus tasas de desplazamiento son inferiores a los 20 cms. al año. Sin embargo en las construcciones que actualmente se encuentran sobre la pata de la masa inestable -pertenecientes a la Urbanización San Luis- presentan una muy alta vulnerabilidad que refleja su condición actual estructural. Estas deberán ser desalojadas de inmediato. Sobre esta zona ya no es posible implementar las medidas recomendadas en el 87, y estima que “es claro que las acciones correctivas que han sido intentadas a nivel de las patas de las zonas inestables, no han tenido un mayor efecto”



- ◇ Igualmente, con respecto al talud, conceptúa que son **“las modificaciones introducidas (al talud) por las obras de construcción del conjunto residencial San Luis como probable elemento detonante del proceso”**. Esto en razón de que “se adelantó una remoción significativa de material en la pata del talud, a partir del cual, y según las versiones de los residentes (sic) se empezaron a marcar las manifestaciones de daños en las construcciones de la parte alta y que en época más reciente, también han involucrado a las viviendas construidas en la parte baja”
- ◇ Con respecto a la construcción de viviendas sobre la pata del talud dice que éstas “a manera de sobrecarga colocan el talud para condiciones normales en una condición próxima a la estabilidad, situación que sin embargo, implica que estas estructuras actúen como obras de contención experimentando sollicitaciones (esfuerzos y deformaciones) para las cuales no fueron diseñadas y de allí el grado de deterioro que hoy presentan”.
- ◇ Con base en las observaciones hechas, las soluciones propuestas y construidas “solo se podrán dirigir a controlar (parar) los movimientos con factores de seguridad mínimos y que en ningún caso habilitan el terreno para el desarrollo de nuevas viviendas”. De acuerdo con el estudio de 1987, en aquel momento, las medidas planteadas buscaban esencialmente el aumento de la resistencia en la parte baja del depósito a través de terraplenes actuando a manera de contrapeso. Hoy en día debido a la cantidad de agua producida por las filtraciones y la reactivación del movimiento del coluvión, sumado a las intervenciones en la pata del talud han conducido el terreno a un estado de inestabilidad lo cual hace físicamente imposible implementar la solución original. Sin embargo aclara que los nuevos monitoreos y observaciones ratifican las observaciones de 1987

Finalmente recomienda a partir de las nuevas observaciones básicamente:

- ◇ A partir de tres alternativas remediales propuestas, sugiere adoptar aquella en la que se ejerce el control del agua (causal de inestabilidad) al interior de la masa inestable, mediante la instalación de drenajes horizontales profundos o trincheras drenantes.
 - ◇ Demoler el bloque de viviendas contiguo al talud ya que su estado es bastante crítico, así como las viviendas vecinas cuya estructura ya se encuentra irrecuperablemente afectada.
 - ◇ Descapote del sector donde su ubicará una estructura de contrapeso, con el fin de detener los empujes del talud sobre la urbanización San Luis.
 - ◇ Construcción de la tubería que recogerá el manto filtrante, y construcción del manto filtrante.
 - ◇ Construcción de la estructura de contrapeso
 - ◇ Construcción de las cunetas de drenaje y estructura de entrega.
 - ◇ Construcción de la instrumentación de monitoreo y control. Empradización y reforestación
- En Marzo de 1993 se realiza el estudio de suelos específico para el predio y que se incluye como parte del proyecto de la “Urbanización San Luis” realizado por el Ingeniero BERNARDO MORA para Luis Galeano de la firma “Transequipos Ltda.” Dicho estudio se realiza con base en perforaciones locales, es decir, dentro del perímetro del predio y un para sobre la ladera del talud.



Dicho estudio destaca el hecho de que a nivel superficial del terreno en toda la extensión, se presenta un relleno heterogéneo compuesto en parte por residuos de construcción y basuras. "Estos materiales fueron depositados desde la parte alta del predio y han ido deslizando a lo largo de la ladera. En la zona baja han sido extendidos para conformar la topografía actual". En cuanto a las recomendaciones de cimentación propone tres alternativas -basadas en zapatas continuas- según el tipo de relleno presente en el suelo, a saber: 1. Areas de corte en donde el relleno común es de bajo espesor. 2. Areas de relleno común en espesor mayor a 1 metro. 3. Areas de relleno común muy suelto. Con respecto a la estabilidad, protección y mantenimiento de los taludes da las siguientes recomendaciones generales: para pendientes menores puede protegerse con "vegetación apropiada"; para pendientes entre 45° y 60° deben revestirse con mampostería, y para pendientes mayores a 2 vertical por 1 horizontal deben construirse muros de contención. Con respecto al flujo de aguas, se recomienda captar las que fluyen hacia la ladera con una "ronda de coronación" revestida en mampostería de concreto. En la parte baja del talud se propone revestirla en mampostería de piedra y en la "pata" un andén cuneta para encauzar las aguas originadas en la ladera.

Por último, y a manera ilustrativa, citamos otros estudios realizados en la zona cuya existencia ha podido establecerse en desarrollo de la presente investigación:

- En 1989, BATEMAN DURAN J.D. "Estudio Geotécnico Barrio 20 de Julio. Calle 21 S No. 2-39 Bogotá
- ROA ACOSTA, EE. Noviembre de 1993. "Diagnóstico de la amenaza por deslizamiento en el Barrio Montebello, conclusiones y recomendaciones"
- PROHA LIMITADA-CRISTANCHO GARCIA, W.A. Diciembre de 1993. "Estudio Geotécnico y su control. Predio Calle 21 No. 2-39, Veinte de Julio"
- LASCANO Y ESGUERRA CIA. LTDA. Enero de 1994. "Estudio Geológico y Geotécnico Urbanización San Luis". Con base en este estudio, la S.O.P. aceptó el perfil técnico presentado por la firma "Transequipos Ltda." y sugirió seguir al pie de la letra sus recomendaciones, así como el **seguimiento respectivo recomendado en el estudio.**
- TORRES CARVAJAL, O.A. 1996 "Determinación de un acuífero superficial en el parque del Barrio Montebello
- INGECIENCIAS. Enero de 1997. "Informe sobre los aspectos de Riesgo Geotécnico del predio del Proyecto Portón Real. Informe No. 519/97

CONCLUSIONES

Aunque dentro de los alcances de la presente consultoría no está apoyar o desvirtuar -ni se pretende hacerlo- las distintas y seguramente muy bien fundamentadas opiniones que los expertos en geología y morfología de terreno han emitido durante el transcurso de los años sobre la zona, sí es muy



importante analizar cuáles han sido sus principales conceptos y recomendaciones, por cuanto lo que éstos tratan es obviamente vital para un proyecto arquitectónico y urbanístico de las características de la "Urbanización San Luis". En consecuencia, al respecto puede concluirse lo siguiente:

- Los estudios hasta el momento realizados -de suelos, topográficos y geológicos- han sido emitidos desde distintos ángulos y ante distintas instancias, con mayor o menor grado de profundidad y análisis, de carácter local o dentro de un rango zonal mayor, pero es evidente el interés desde hace casi 50 años por el estudio geológico del área. Sin embargo como se destaca en el informe de INGEOMINAS para la UPES: "es interesante anotar que a pesar del interés mostrado en estudiar el problema, las recomendaciones para el manejo de la estabilidad general de la zona nunca se han seguido (con excepción quizá, de lo realizado en 1968). En cambio, es notorio el fácil crecimiento urbano y la consecuente agudización del riesgo por fenómenos de remoción en masa."
- A partir de los estudios conocidos por la información suministrada, puede establecerse que el fenómeno de inestabilidad iniciado sobre el talud de la Urbanización San Luis y que se extiende progresivamente hacia abajo y hacia la zona plana, tiene dos factores detonantes principales:
 - ◊ El primero producido en la parte alta a partir del deslizamiento que de años atrás viene ocurriendo en el barrio Montebello. Allí ocurre el hundimiento de una faja de terreno, fenómeno que consiste, según los estudios, en la formación de una fosa o "graben" (término geológico). Como consecuencia de este hundimiento se produce un empuje lateral interno sobre el talud por lo cual ocurre un proceso de cabeceo o sobreempinamiento del mismo, que consiste en un aumento de su pendiente. Otro aspecto es la conformación del suelo. Compuesto principalmente por "arcillolitas" que según estudio de "Ingeniería y Geotécnica Ltda.", presentan alto grado de meteorización, (proceso geológico que origina la formación de un manto de suelo arcilloso de consistencia firme en condiciones normales pero sufre ablandamiento con facilidad al aumentar el contenido de agua en el suelo) que a su vez posibilita los deslizamientos. Estas arcillolitas presentan así mismo una permeabilidad muy baja. Esto quiere decir que el agua infiltrada que circula a través del suelo desde la capa superior (el "depósito coluvial") interrumpe su curso al hacer contacto con estas arcillolitas, y se va almacenando sobre ella. Como la resistencia al deslizamiento de suelos "sobre una superficie potencial de falla" depende de los esfuerzos efectivos que ocurran en dirección perpendicular a dicha superficie, estos esfuerzos son cada vez menores a medida que aumenta la presión de agua sobre esa superficie. Si además, al agua infiltrada a estos depósitos como consecuencia de las sucesivas temporadas invernales sumamos aquella que se filtra producto de las roturas de los tubos de acueducto y alcantarillado en razón de los movimientos de la masa, podemos concluir que la presión de estos depósitos sobre el talud es verdaderamente crítica.
 - ◊ El segundo factor tiene que ver con lo que ocurre en la parte inferior de dicho talud, y posiblemente está relacionado con el trato que se le dio a las obras de adecuación y



excavación realizadas durante el proceso de construcción de la urbanización. Aunque es difícil hoy establecerlo con certeza al respecto el estudio de IEH LTDA. afirma: "todo indica que el sector del barrio San Luis fue desestabilizado de manera definitiva por las obras de excavación adelantadas en la pata del talud oriental para dar mayor espacio a la urbanización." Lo que si es claro, y tanto el estudio de IEH LTDA. como el de INGENIERIA Y GEOTECNIA LTDA. coinciden, es que las viviendas construidas en la pata del talud actúan a manera de sobrecarga. Es decir, actúan como contrapeso a las presiones anteriormente descritas. Consecuentemente colocan al talud para condiciones normales, en una situación próxima a la estabilidad, situación que sin embargo, implica que estas estructuras actúen como obras de contención experimentando esfuerzos y deformaciones para las cuales **no fueron diseñadas**, y de allí el grado de deterioro que hoy presentan.

La situación tal y como hoy se presenta hace pensar en dos alternativas: la construcción de un muro de contención de características y costo incalculables sobre la pata del talud que asuma las inmensas presiones sobre el talud, prevenga su expansión y permita que una vez demolidas o readecuadas según el caso, las viviendas de la pata del talud puedan ubicarse sin peligro sobre el mismo sitio. La segunda (la más viable) es la que plantea IEH LTDA. y consiste en la demolición de las viviendas irrecuperables sobre el área delimitada como de alto riesgo y que allí se construya una estructura de contrapeso (un terraplén de material seleccionado de 10 mts de altura con una berma intermedia de 5 mts. sobre un lecho de material gravoso filtrante). Esta constituiría básicamente un aislamiento entre las construcciones de la urbanización y la masa inestable crítica del talud.

Sobre las actuaciones del Constructor:

- De acuerdo con la información suministrada se puede establecer que desde 1989 durante la etapa previa a la ejecución de las obras de urbanismo y construcción de las viviendas de la "Urbanización San Luis" se trató el tema de las condiciones geológicas de la zona entre la constructora -en aquel entonces "Conco Ltda."- y la Secretaría de Obras Públicas (S.O.P.) La S.O.P. en oficio No. 890428 de Septiembre 22 de 1989, refiriéndose a la "zona de cesión Tipo A" (en la zona del talud), manifiesta que hace parte del estudio geotécnico -no especifica cuál-realizado por la misma donde hace referencia a una zona estable y otra inestable. Igualmente aclara que si bien es cierto el predio en cuestión hace parte de la primera "se hacen algunas recomendaciones para el caso de que esta zona estable sea utilizada con fines urbanísticos". En ese sentido agrega: "el área cedida está conformada por basuras y material de desecho poco consolidado, pero las condiciones de estabilidad son precarias debiendo proceder a su remoción o aterrazamiento (...) la eventual desestabilización de este depósito por mayor aporte de basuras o excavaciones en su pata amenazaría las zonas urbanizadas y próximas a urbanizar". Es obvio entonces del conocimiento que el constructor tenía en ese momento de las condiciones del sector, y que se fue complementando en la medida en que se fueron realizando nuevos estudios



que comprometían dicha zona. Entre estos se destacan el de LAZCANO Y ESGUERRA, y el de INGENIERIA Y GEOTECNIA LTDA. este último realizado específicamente para la firma constructora, aunque desafortunadamente posterior a la construcción de las viviendas y la desestabilización del talud.

- Es cierto que los estudios y análisis efectuados por la firma constructora en su momento son válidos como el estudio de suelos del Ingeniero Mora. De hecho la S.O.P. aprueba los estudios presentados por el constructor para la estabilidad del talud. Sin embargo su validez es limitada en la medida en que no puede deducirse de los mismos -ni al parecer estos tienen en cuenta- un análisis más completo sobre las características geológicas del sector y su posible evolución que conduzca como lo hacen otros estudios, a determinantes de vital importancia para el predio analizado.
- Independientemente del criterio limitado o no con que la entidad administrativa competente del estado acepte las condiciones técnicas propuestas para el desarrollo urbano en una zona de riesgo, esto no exime al profesional constructor de su responsabilidad en la búsqueda y conocimiento de toda la información existente que ampare un criterio amplio y completo sobre el área a intervenir, así como toda aquella investigación adicional que deba realizar y conduzca a complementarlo.
- Es evidente para esta consultoría que el criterio profesional aplicado a la intervención urbanística y de construcción, no puede enajenarse del contexto general, así como de los indicios que este último nos da como elemento base para dicha intervención. Si bien es cierto, que la firma constructora puede no ser la única culpable directa -en caso de serlo- de la inestabilidad progresiva del talud (como ya se vio hay varios factores clarísimos de incidencia: el movimiento reptante de toda la zona, la rotura de los tubos de acueducto y alcantarillado en la parte alta y los depósitos de agua en la misma zona) no es menos cierto que un predio con afectaciones físicas tan críticas como este, y sobre las cuales se tenía conocimiento en razón de varios estudios realizados en la zona y que de alguna manera prevenían los riesgos, ha debido asumirse con un criterio más conservador y cuidadoso. De manera que para prevenir que las precarias condiciones de estabilidad se conviertan en peligrosas condiciones de inestabilidad, es obligación del profesional responsable guardar siempre o incluso ampliar de ser necesario, los márgenes sobre los cuales se inscriben los límites de seguridad de cualquier proceso constructivo.
- No menos importante es reconocer el hecho que una vez presentadas las primeras consecuencias producidas por la inestabilidad en la masa del talud de San Luis, la constructora responsable implementó una serie de medidas encaminadas a aliviar la situación tales como: remoción de escombros, empradización y aterrazamiento, así como la construcción de algunas estructuras de contención. Desafortunadamente no obstante lo anterior, las obras correctivas definitivas según lo expresa el estudio de IEH LTDA., generan una serie de traumatismos graves (demolición de viviendas, reubicaciones e indemnizaciones) que se habrían evitado de haberse aplicado con mayor rigurosidad y detenimiento los conceptos técnicos existentes para la zona.



Sobre las actuaciones de las entidades administrativas del Estado:

- Recordemos que es la S.O.P. durante la década de los años 80 y comienzos de los 90, la entidad encargada de velar por el cumplimiento de las normas urbanísticas y arquitectónicas durante la etapa de su ejecución. No en vano es esta Secretaría quien solicita los primeros estudios completos sobre el tema geológico en los Barrios Granada, Montebello y lo que hoy es la Urbanización San Luis - 20 de Julio. Es una lástima que dichos estudios que vienen realizándose desde hace 15 años aproximadamente, basados en análisis juiciosos y fundamentados de la situación existente desde hace casi 50, no se hayan traducido en políticas claras de urbanización y sobre todo de seguimiento por parte de las autoridades competentes. Esto, no cabe duda, habría contribuido enormemente en la implementación de una mejor planeada y más afortunada aplicación de dichos conocimientos para la zona. Esta responsabilidad también le cabe al Departamento Administrativo de Planeación Distrital, entidad encargada de la conducción de dichas políticas, y que a partir del Acuerdo 6 del 90 asumió las funciones que tenía hasta el momento la S.O.P. de vigilar el cumplimiento de las mismas y que hoy se encuentran en manos de las Curadurías.
- De acuerdo con la información suministrada para la elaboración del presente concepto, no existe un solo documento que especifique claramente cuáles son las condiciones estrictamente necesarias para la protección de la estabilidad de la zona, que obligue al constructor a manejarse dentro de unos parámetros concretos. Pero más grave aún es el hecho de haber desconocido las recomendaciones que en su momento los diferentes estudios geológicos hicieron con el fin de impedir el desarrollo del fenómeno de inestabilidad, cuando aún este no constituía tan grave amenaza. Incluso el haber trazado un plan organizado con una normatividad específica que tuviera en cuenta lo planteado en los estudios y cuya ejecución ya fuese a cargo del estado o de los constructores privados interesados en el desarrollo del sector, habrían podido no solamente evitar el riesgo que hoy corren decenas de familias, sino también la posibilidad de urbanizar más eficientemente el sector.
- Es evidente también la falta de seguimiento que, sobre las recomendaciones generales, técnicas y de tratamiento del talud, hizo la S.O.P. y que sin duda no solamente habrían obligado al constructor a ceñirse a los procedimientos autorizados, sino también a que hoy existiera constancia oficial del hecho. En otras palabras no asumió su función de vigilancia permitiendo el libre albedrío no solo de los diseños e interpretaciones del constructor sino de las demás circunstancias que han influido durante los últimos veinte años a la desestabilización de la zona. Es preocupante más aún, que luego de la situación presentada en la Urbanización San Luis, y luego de otra serie de quejas sobre desarrollos posteriores, las entidades distritales aún no hayan diseñado acciones para impedir el inminente pero afortunadamente lento y predecible deterioro geológico de la zona. Sobre las recomendaciones hechas por IEH LTDA. hace ya dos años con base en la actualización de sus estudios realizados en 1987, no hay constancia hasta el momento



de acuerdo con la información a la que esta consultoría tuvo acceso, que dichas obras de tratamiento del talud y en general de la falla hayan tenido lugar.

Queda claro entonces para terminar, que el concepto de inestabilidad de la zona debe manejarse dentro de un criterio más amplio, y que ningún caso particular como el de la Urbanización San Luis puede desligarse de un fenómeno mucho más complejo aunque predecible, y que como en un “efecto dominó” cada pieza es importante pero no independiente de las demás. Los estudios geológicos de la zona previos a la construcción de la Urbanización San Luis han debido ser tenidos en cuenta como punto de partida sobre el cual trazar las políticas de urbanización y construcción para esta y otras obras pasadas, presentes y futuras. Y dentro de esta responsabilidad no pueden eximirse ni el constructor por su obligación profesional para informarse y conocer las características generales y particulares del predio a intervenir, ni el estado por su obligación de vigilar que las actuaciones de los particulares se encaucen dentro del bien común, en especial cuando cuenta con las herramientas para hacerlo como es el respaldo de los estudios previos cuyas recomendaciones de ser llevadas a cabo juiciosamente, habrían evitado las situaciones que actualmente se presentan.



3. SOBRE LA APLICACION Y CUMPLIMIENTO DE LAS NORMAS URBANISTICAS /ARQUITECTONICAS

ANTECEDENTES

Como pudo apreciarse durante la presentación General de este informe, el proceso de solicitud, trámite y urbanización del proyecto San Luis abarca cerca de trece años durante los cuales ocurren sendas modificaciones al mismo, así como se transfiere tres veces la titularidad del predio. Dicho proceso tampoco escapa a los cambios en la reglamentación urbanística vigente durante el mismo período. Incluso de manera drástica como ocurre con la derogación del Acuerdo 7 de 1979 -sobre el cual descansan todas las disposiciones urbanísticas, trámite de solicitudes y normatividad para la construcción de viviendas- vigentes hasta 1990. A partir de este momento y con la entrada en vigencia del Acuerdo 6 de 1990, se promulgan nuevos decretos reglamentarios que permitan su aplicación. No obstante durante los siguientes 4 años, algunos de ellos han de reemplazarse sucesivamente llegando a estar vigentes apenas 1 año. Es el caso de la solicitud y trámite de licencias de construcción que entre 1992 y 1993 se rigen por dos decretos sucesivos, cuyos mandatos y exigencias difieren notablemente. Cabe anotar que a finales de los años 80, las funciones que la Secretaría de Obras Públicas ejercía sobre la expedición de licencias de construcción así como las de supervigilancia de los proyectos arquitectónicos y urbanísticos, pasaron completamente a manos del Departamento Administrativo de Planeación Distrital. El D.A.P.D. hasta la fecha cumplía la función estricta de trazar las políticas urbanísticas del distrito, así como el diseño y aprobación de las disposiciones aplicables en igual sentido a las distintas zonas de la ciudad, y a cada predio en particular. Sin embargo, esta sucesión entre dichas entidades trajo en la práctica como consecuencia algunos contratiempos en el seguimiento de los proyectos y la conformación de su archivo.

Es durante estos cambios de curso de la normatividad vigente que transcurre el proceso de solicitud, tramitación y construcción de la "Urbanización San Luis - 20 de Julio". Como se dijo anteriormente, el primer "Proyecto General de Urbanización" fue aprobado por el D.A.P.D. el 10 de Agosto de 1982 mediante *Resolución No. 91* a las sociedades "Montoya y González, Asesores de Ingeniería Ltda., Aristizábal Salazar e hijas Ltda., Construcciones Ariza Ltda. y Javier Montoya Franco", propietarios del predio por aquel entonces. En dicho proyecto se aprueba el plano No. 41/4-13 sobre el cual se definen las condiciones urbanísticas: las áreas urbanizables, los usos comerciales, las alturas, aislamientos y áreas de cesión correspondientes. Como dato importante otorga una validez de (2) dos años a dicho plano así como al proyecto general, y concede **Licencia para la construcción de obras de urbanismo y saneamiento** por el mismo lapso de tiempo. Dentro del marco de la legislación vigente se da al urbanizador un plazo máximo de (60) sesenta días después



de iniciadas estas obras, para realizar la entrega las zonas de cesión a la "Procuraduría de Bienes del Distrito". Igualmente la Escritura de Cesión al Distrito de estas áreas debía ocurrir -a través de la "Personería Distrital"- a más tardar (60) sesenta días antes del vencimiento de la licencia. Dicha licencia para construcción de obras de urbanismo y saneamiento podía ser prorrogable pero por un término no superior al inicialmente otorgado de (24) veinticuatro meses.

En virtud de lo anterior, el representante legal de la constructora "CONCO LTDA." propietaria del predio y del proyecto dos años después, solicita la primera modificación al Proyecto General de Urbanización que es aprobada por el D.A.P.D. el 2 de Noviembre de 1984 a través de la *Resolución No. 677*. Entre los considerandos para esta modificación llama la atención aquel que dice: *"que las condiciones topográficas del predio hicieron necesaria por razones técnicas la modificación parcial de la zona de comercio"*. No se encuentra sin embargo, referencia a ningún estudio morfológico que precisamente por las condiciones geológicas del sector se venían ejecutando desde décadas atrás y que es de suponer, debiera determinar el desarrollo urbanístico del mismo, la normatividad específica a cumplir por parte del constructor y el seguimiento por las entidades competentes del estado. Entre las condiciones más importantes de esta resolución se encuentran: la aprobación de un nuevo plano general (el No. 41/4-14) que congrega tanto los aspectos urbanísticos considerados en la modificación (variaciones en las áreas de cesión, de comercio y de vivienda principalmente) y los que se mantienen vigentes; se establece una nueva vigencia de (2) dos años para la ejecución de obras de urbanismo y saneamiento; y finalmente se exige al constructor que para la construcción de estas obras se solicite ante el D.A.P.D. la prórroga de la respectiva licencia -otorgada en la Resolución No. 91/82- No se encontró constancia en los documentos solicitados al D.A.P.D., ni de la solicitud de dicha prórroga ni de su aprobación. De otra parte, como en la resolución anterior, se da nuevamente plazo máximo de (60) sesenta días para la entrega de las zonas de uso público luego de iniciadas las obras de urbanismo y saneamiento. Finalmente, y como hecho de singular importancia, en el párrafo cuarto del artículo 5o. del capítulo "Cesión de Zonas de Uso Público" se lee lo siguiente: ***"La Secretaría de Obras Públicas no podrá expedir la licencia de construcción para las edificaciones hasta tanto las zonas de uso público citadas no hayan sido objeto de entrega material a la Procuraduría de Bienes del Distrito."***

A pesar de no existir constancia legal que permita establecer con claridad cuándo se iniciaron las obras de urbanismo y saneamiento o al menos las zonas de uso público de la "Urbanización San Luis", es fácil deducir que estas no fueron entregadas durante los términos dispuestos en las resoluciones 91/82 y 677/84. Sin embargo en 1992 mediante *Resolución 760 del 12 de Noviembre*, a petición de la constructora, el Departamento Administrativo de planeación Distrital expide una nueva modificación al proyecto aprobado en la resolución 91 y modificado en segunda instancia en la Resolución 677, esto es, luego de (8) ocho años de aprobado originalmente el proyecto y (6) seis después de vencidos los términos de todas las prórrogas otorgables por el Departamento según las resoluciones anteriores. Hay que aclarar que esta nueva resolución 760/92, se expide bajo el amparo del *Acuerdo 6 de 1990*, que como ya dijimos, se sustenta con una base legal completamente nueva.



Estas nuevas disposiciones no aclaran sus alcances con respecto a las anteriores y en sus considerandos solo sostiene: *"que las modificaciones motivo de la presente resolución son las descritas en el proyecto general del plano de modificaciones 4/4-17"*. En la parte resolutive precisa que su objeto principal es: tratar la Cesión Tipo A definitiva según las condiciones geotécnicas planteadas por la S.O.P., determinar los cambios de las áreas dentro del nuevo plano aprobado -el 4/4-17- y confirmar los rangos de zonificación, estrato e intensidad del uso comercial, enmarcados dentro del nuevo marco legal del Acuerdo 6 de 1990. Luego de la expedición de esta última resolución urbanística, se deduce, que las obras de urbanización del proyecto de San Luis comenzaron luego de ejecutoriada dicha modificación.

Como particularidad, en las resoluciones 91 del 82 y 677 del 84 se destaca la precisión con que definen las normas urbanísticas y arquitectónicas específicas aplicables al proyecto, los trámites de legalización, su vigencia, y las demás disposiciones generales. Por el contrario, no puede decirse lo mismo de la resolución 760/92. En ella, además de los aspectos resolutorios anteriormente descritos -que básicamente tienen que ver con la modificación de las áreas- no se confirman ni se derogan las demás disposiciones y mandatos del proyecto urbanístico aprobado en 1982, dejando en el aire las obligaciones del constructor para con el trámite y términos de la licencia de urbanización, la cesión de áreas al distrito y su respectiva protocolización y escrituración. Sorprende igualmente, que el recibo de las zonas de cesión de uso público no se hiciera sino 5 años después de la última resolución modificatoria, como consta en el *"Acta de Recibo No. 41" del 5 de Noviembre de 1997 de la Procuraduría de Bienes del Distrito*.

No obstante: 1) Haber incumplido los términos iniciales y los de la prórroga establecidas para la vigencia de la Licencia de Urbanismo del proyecto de la Urbanización San Luis - 20 de Julio 2) No haber hecho entrega de las zonas públicas a la Procuraduría de Bienes del Distrito y 3) Que la Res. 760/92 tampoco haya hecho claridad sobre ninguno de los aspectos anteriores a la lupa de la nueva legislación, el D.A.P.D. expide la *Licencia de Construcción No. 1285 del 11 de Mayo de 1993* para las edificaciones (casas) de la mencionada urbanización. En la parte resolutive esta Licencia tiene dos particularidades: La primera, que da validez a *"las normas específicas y generales consignadas en el Decreto 1131 del 86 y las resoluciones 760/92 y 677/84"*. Es precisamente en esta última donde ordena a la S.O.P, como citábamos anteriormente, NO otorgar Licencia de Construcción hasta tanto no se hiciera entrega de las zonas Públicas de la Urbanización. (Recordemos que las funciones de la S.O.P. son ya, al momento de la expedición de la Licencia 1285, responsabilidad del D.A.P.D.). Esto trae como lógica consecuencia que el DAPD tenga que aclarar los alcances de la resolución 677/84 con respecto a la licencia de construcción. Es así como expide la *Resolución 1836 del 22 de Diciembre de 1993* en la cual modifica la licencia de construcción No. 1285 *"en cuanto a que la Res. 677/84 no es aplicable para nuevas construcciones en la urbanización (sic) y quedan sin efecto todas las citas que en el texto de la licencia se hacen a dicha norma"*. Lo que queda sin aclarar, es la derogatoria o vigencia de las disposiciones anteriores a la resolución 760/92 en lo que toca al proyecto urbanístico, sus prórrogas y validez. La segunda particularidad, tiene que ver con la



naturaleza intrínseca del Decreto 566/92 y la forma en que éste reglamentaba el procedimiento para el trámite y aprobación de licencias, esto es, que la sola expedición de una Licencia de Construcción no autoriza la **iniciación de obras**, como claramente se lee al final de la misma. Para ello era necesario cumplir con otra serie de requisitos previos no menos importantes tendientes a agotar el correspondiente trámite, tales como el pago de impuestos y la radicación misma del proyecto de construcción respectivo. Esta aparente contradicción de la norma en la cual se otorga Licencia de Construcción previa a la radicación del proyecto y que no trae por definición permiso respectivo para iniciar obras, es precisamente la que puede conducir a equívocos como lo veremos más adelante en las conclusiones del presente capítulo.

Es así como años después en 1997, mediante *Oficio No. 5-1142 del 10 de Septiembre* el D.A.P.D. responde a la lógica inquietud de la propietaria de una vivienda sobre la validez de la licencia de construcción otorgada a la Urbanización San Luis. Copia de dicha comunicación es enviada en igual sentido a la constructora "Transequipos Ltda." (anteriormente Conco Ltda.) a través del oficio No. 5-1244 del 7 de Octubre de 1997. En ellos la entidad estatal aclara no solamente la existencia de una sino dos licencias de construcción expedidas para el proyecto en cuestión. La otra licencia (la 745 del 15 de Marzo) es anterior a la No. 1285 y se expide para la Manzana 28 y 29 y los lotes 19 al 26; 27 y 28; y 29 al 36, con las mismas definiciones y alcances que la 1285 tiene para la totalidad de la urbanización. Del texto de la comunicación del DAPD extraemos lo siguiente:

"Para la urbanización en mención se expidieron las licencias de construcción Nos. 1285 del 11 de Mayo de 1993 y 745 del 15 de Marzo de 1993.... éstas no cobraban vigencia hasta cuando no se diera cumplimiento a lo estipulado en el Decreto 566 de 1992 y que se resumen en los siguientes puntos..." (Básicamente se refieren a los requisitos para la radicación del proyecto arquitectónico, las pólizas de garantía para garantizar la correcta ejecución y estabilidad de las obras y el respectivo pago de impuestos) *".... de lo anterior se concluye que la constructora denominada CONCO LTDA. no concluyó el debido proceso a que hace alusión a las normas citadas para que (éstas) cobraran efectos jurídicos (vigencia)"* Más adelante manifiesta que *"en el archivo general de esta Entidad no se encuentran los documentos exigidos por las disposiciones anotadas, fundamento para que la (s) licencia (s) cobraran vigencia"*. Finalmente agrega: *"La mencionada constructora no cuenta con licencia de construcción para los lotes 1 y 2"* (ver plano 41/4-17)

Pero a partir de las comunicaciones anteriores se aclara otro hecho de singular importancia: El 25 de Octubre de 1993 mediante documento aparentemente radicado con el No.9325356 -el D.A.P.D. no pudo verificar el número de radicación por lo cual hay confusión sobre la fecha cierta- la constructora "Transequipos Ltda." **desiste del trámite de la solicitud de licencia que fue radicado el 11 de Agosto de 1993 bajo el número 9314952**. Esto con el objeto de poderse acoger al trámite establecido en el *Decreto 600 de 1993* y que deroga y reemplaza al *Decreto 566 de 1992*, por el cual fueron expedidas las mencionadas Licencias 1285 y la anterior, la No. 745. En respuesta a la constructora "Transequipos Ltda." a su solicitud de aclaración de los oficios Nos. 5-1142 y 5-1244



anteriormente mencionados, el D.A.P.D. -en comunicación No. 51514 de Diciembre 5 de 1997- reconoce que al constructor en respuesta a la radicación 9325356 (solicitud de desestimiento) *"se le hizo entrega de los planos, memorias de cálculo estructural y estudio de suelos correspondiente"* Esto quiere decir que al menos estos documentos fueron radicados como parte de los requisitos exigidos en la licencia 1285. No obstante, más adelante dicha comunicación agrega con relación al trámite de solicitud de licencia de construcción (Ref: 9314952): *"por razones que desconocemos no existen en el archivo documentos que permitan reconstruir en qué consistía específicamente dicho trámite. Al respecto, solo se encontraron los siguientes documentos con el mencionado número de radicación 9314952:*

- *Copia autenticada de tres matrículas profesionales correspondientes a los señores Luis Antonio Galeano Rojas, Alvaro Rodríguez Mejía y Bernardo Mora Duarte*
- *Comunicación LGA 0798-93 del 9 de Julio de 1993 firmada por el señor Luis Guillermo Aycardi, la cual tiene dos (2) números de radicación el 9314952 tachado y el 9325356*
- *Estudio de Suelos de la urbanización San Luis elaborado por el señor Bernardo Mora Duarte. Presenta la misma observación que el documento anterior.*
- *Tres copias heliográficas de los planos arquitectónicos correspondientes a las casas Tipo A, B y C de la urbanización San Luis - 20 de Julio. Presenta la misma observación que los documentos anteriores "*

Los citados documentos no son en ningún caso todos los exigidos para cumplir con los requerimientos del Decreto 566 de 1992 ni del Decreto 600 de 1993. Inclusive tampoco hay constancia de que se hayan agotado los trámites posteriores al desestimiento por parte de "Transequipos Ltda." de la solicitud de licencia No. 9314952 (y a la cual corresponde la Licencia 1285/93) formulada al amparo del Dcto. 566/92. En su solicitud de aclaración al D.A.P.D. sobre los oficios 5-1142 y 5-1244 del 29 de Octubre de 1997 (TRAN-97-132) la constructora "Transequipos Ltda." corrobora haber desistido del trámite cobijado por el decreto 566/92 y haberse acogido al 600/93. Como ya se mencionó en la Presentación General de este informe, cuando el titular de una licencia de construcción expedida con base en el decreto 566/92 *"manifieste su interés en acogerse a las disposiciones del presente decreto, (600/93) la licencia expedida producirá los efectos de delimitación urbana"*. Esto en la practica significa que la Licencia 1285/93 -una vez la constructora desiste de agotar su trámite- se convierte en un documento más de los requeridos para la solicitud de una nueva licencia a la luz del decreto 600/93. Con respecto a las solicitudes en curso la legislación vigente también es clara: *"las solicitudes en curso al momento de la publicación de este decreto (600/93), se tramitarán y expedirán según lo establecido en el decreto 566/92. Si el interesado quiere acogerse a las normas contenidas en este estatuto deberá desistir de la anterior solicitud y formular nueva petición"*. El D.A.P.D. se pronuncia consecuentemente confirmando que en cualquiera de las dos situaciones se debió radicar nuevamente la solicitud de licencia de construcción. En el citado oficio No. 5114 señala además: *"Con relación al trámite de solicitud de licencia reglamentado por el Decreto 600/93, no se encontró documento alguno radicado con este propósito, es decir, ni la solicitud, en el formulario adoptado para tal fin por el DAPD junto con los documentos exigidos (Decreto 600/93, art. 41), ni la licencia que debió ser expedida por el*



Departamento, si lo anterior se hubiere efectuado previo estudio de la entidad.” Por su parte “Transequipos Ltda.” argumenta que al acogerse a las nuevas disposiciones del Dcto. 600/93 los planos y documentos radicados en el trámite de solicitud de licencia inicial -No. 9314952- al ser devueltos fueron radicados nuevamente en la misma fecha -Octubre 25/93, No. 9325356- como parte de la solicitud para desistir de la licencia 1285/93, y acogerse a las disposiciones del nuevo decreto. El DAPD responde al representante de la constructora de la siguiente manera:

- *“Si bien es cierto que en el archivo se encuentran algunos documentos con la radicación No. 9325356, no corresponden a todos los exigidos por el Decreto 600/93”*
- *“No existe formulario diligenciado ni comunicación alguna de su parte o de cualquier otro interesado, de carácter oficial, radicando el proyecto aludido, es decir, cumpliendo con los requisitos de radicación de la correspondencia adoptados por el Departamento Administrativo de Planeación Distrital”.*
- *“La única evidencia del trámite solicitado mediante la radicación No. 9325356, corresponde a las papeletas de radicación mencionadas en el numeral 2.2. y el documento allegado por usted mediante radicación 971016-51442, ambos relacionados con el desestimiento de trámite para acogerse a otra normativa”.*

Finalmente concluye:

- *“Vale la pena resaltar que en el archivo se encuentra un formulario(F-11) del DAPD para la radicación de proyecto para licencias expedidas bajo el Decreto 566/92 sobre el cual se observa lo siguiente:*
 - ◇ *Se encuentra diligenciado y firmado por el interesado.*
 - ◇ *Tiene fecha 22 de Octubre de 1993 (tres días antes de la fecha de radicación del desestimiento del trámite solicitud de licencia)*
 - ◇ *Hace referencia a la radicación del proyecto para la licencia de construcción No. 1285 del 15-06-93. (es decir, de la cual se desistió)*
 - ◇ *No tiene número ni fecha de radicación en el Departamento*
 - ◇ *Dicho formulario no se encuentra firmado por (sic) algún arquitecto del Departamento Administrativo de Planeación Distrital, cuya función era dar el visto bueno de revisión de los documentos radicados.*

CONCLUSIONES

La historia de casi trece años del proceso de urbanización y construcción de San Luis, se desarrolla entre cambios sustanciales en la normatividad urbanística -que en alguna medida condicionarán también los planteamientos del constructor-, transferencia de la propiedad del predio y traslado de funciones entre las entidades distritales encargadas de autorizar las obras de urbanismo y construcción. La alternada convergencia de esta serie de hechos, contribuyen en buena medida a alterar la continuidad y coherencia del proceso generando vacíos que impiden un adecuado



seguimiento del proyecto y permiten la incubación de los problemas que actualmente afectan a la comunidad. A este respecto concluimos lo siguiente:

- Efectivamente existe un proyecto urbanístico -con Licencia de Urbanismo incluida- aprobado mediante resolución 91/82 así como una primera modificación aprobada en la resolución 677/84. El texto que acompaña dichas resoluciones es claro y consecuente con las disposiciones vigentes en la época. Establece de manera precisa las condiciones para el desarrollo urbano y particular de las viviendas, así como los términos, alcance y vigencia de su parte resolutive. Algunos mandatos de estas resoluciones no fueron cumplidos y tampoco se aclaró si seguían siendo de obligatorio cumplimiento o si por el contrario carecían de vigencia al entrar en vigor el Acuerdo 6 de 1990. A la posterior resolución 760/92 del DAPD, le correspondía no solo aclarar esta situación, sino inscribir las condiciones aprobadas previamente dentro del marco de la nueva legislación. Desafortunadamente no lo hace y en cambio deja en el aire los mismos interrogantes por la vaguedad de sus disposiciones limitándose a confirmar los rangos, estratificación y uso urbanístico y a citar una serie de decretos que entran en vigencia, pero sin precisar cuáles condicionamientos establecidos por las resoluciones previas se mantenían y cuáles no.
- La resolución 760/92 sin confirmar de manera expresa la Licencia de Urbanismo otorgada en la Resolución 91/82 y vencida a la luz de esta última, aparentemente da piso legal suficiente para la expedición de la Licencia de Construcción 1285 de 1993 bajo el decreto 566/92 cuyo trámite no fue agotado porque el constructor responsable desistió del mismo.
- El DAPD es enfático en informar que luego que el constructor desiste de dicho trámite y se acoge al nuevo decreto 600/93, no cumple con los requisitos solicitados en la nueva normativa, como tampoco solicita formalmente una nueva licencia de construcción como parte del trámite obligatorio del nuevo decreto.
- En consecuencia puede afirmarse que el constructor responsable (la firma "Transequipos Ltda." y su representante legal) construyeron las viviendas de la "Urbanización San Luis - 20 de Julio" sin licencia de construcción, por cuanto la No. 1285 de 1993 carecía de validez y tampoco se agotó el trámite para la obtención de una nueva al amparo del Decreto 600/93.

Sobre las actuaciones de las entidades administrativas del Estado:

Como se ha comentado en el transcurso de este capítulo, las entidades encargadas de velar porque se cumplan las normas urbanísticas han contribuido a generar vacíos importantes a partir de algunas inconsistencias en sus mandatos y sobre todo por la falta de seguimiento de las políticas que se diseñan en torno al desarrollo del sector. Esto abre la puerta para que el constructor asuma sus propias interpretaciones que no siempre son consecuentes con el sentido de dichas políticas. Con relación a las actuaciones de las entidades distritales es preciso decir lo siguiente:

- El Departamento Administrativo de Planeación Distrital no es claro, -especialmente luego de la derogatoria del Acuerdo 7 de 1979 y la entrada en vigencia del Acuerdo 6 de 1990 y su



normatividad respectiva- en advertir al constructor bajo cuales normas y sobre cuales criterios descansa la vigencia de su **Licencia de Urbanismo**. Si nos atenemos a los hechos, podemos darnos cuenta que varias disposiciones del Proyecto General de Urbanización contemplado en las resoluciones 091/82 y 677/84 nunca se cumplen, pero tampoco se derogan o se modifican explícitamente en la posterior resolución 760/92, dejando en el aire la sensación de que se ejecutó un trámite irregular. Tampoco se ve mucho sentido en la expedición de la Res. 1836 del 22 de Diciembre del 93, pues si bien aclara los alcances de la Res. 677/84 dejándola sin efecto en lo que toca a la licencia de construcción, no es coherente expedir una resolución aclarando las disposiciones de una licencia, cuando el constructor ya ha renunciado al trámite de la misma. Pero lo verdaderamente importante de esto -y que denota la falta de seguimiento de las autoridades distritales al desarrollo de la "Urbanización San Luis"- es precisamente que se pierde la oportunidad de vigilar y proteger el cumplimiento de las normas en beneficio del espíritu bajo el cual fueron concebidas, así como detectar oportunamente eventuales fallas o incongruencias y prevenir situaciones como las que hoy se presentan. El estricto cumplimiento de las normas amparadas en la legislación vigente, cualquiera que esta fuese, obligan al constructor a cumplir paso a paso con un debido proceso bajo unas reglas claras en las que no caben interpretaciones distintas a las que dictan dichas normas. Por ejemplo no se entiende por qué se hace caso omiso del mandato -del D.A.P.D.- en el cual se prohíbe a la S.O.P. (o al mismo D.A.P.D. según el traslado de funciones posterior) expedir licencia de construcción para las edificaciones hasta tanto no se haya hecho entrega de las zonas de uso público a la Procuraduría de Bienes del Distrito. No hay ninguna disposición expresa que diga en algún momento del proceso que esto ya no es procedente. Tampoco se entiende, de acuerdo con la información suministrada, por qué esta última hace recibo de las zonas de uso público solamente hasta 1997, tres años después de haber concluido la totalidad de la urbanización, cuando todas las normas que estuvieron vigentes durante aquella época otorgaban un plazo máximo de sesenta días antes del vencimiento de la licencia de urbanismo, o de treinta días luego de concluidas dichas obras.

- El legado de funciones que hereda el DAPD de la SOP también genera contratiempos tanto en el seguimiento de los procesos como en el archivo mismo de los proyectos en trámite. El fólder de la "Urbanización San Luis por ejemplo, presenta vacíos de información como el relacionado con el original de la solicitud de desestimiento. El DAPD reconoce la existencia de dicha solicitud, pero en el oficio 51514 aduce que *"por razones que desconocemos (sic) no existe el documento original de la solicitud aludida motivo por el cual no se puede verificar, mediante esta forma el número de radicación asignado"*. De igual forma en oficio anterior (5-1142 y 5-1244) sostiene que *"en el archivo general de esta Entidad no se encuentran los documentos exigidos por las disposiciones anotadas para que las licencias cobraran vigencia"*. Sin embargo en la mencionada comunicación 51514 dirigida al constructor extraemos lo siguiente: *"igualmente, por razones que desconocemos no existen en el archivo documentos que permitan reconstruir en qué consistía específicamente dicho trámite"* refiriéndose a la radicación 9314952 por la cual se tramitaba la Licencia de Construcción No. 1285/93. *"Al respecto solo se encontraron los siguientes documentos con el mencionado número de radicación (9314952)..."* A continuación se



citan algunos documentos que corresponden a la radicación del proyecto de construcción como parte del proceso para la legalización de dicha licencia. De lo anterior, solo es posible deducir que no podrá precisarse a ciencia cierta si la documentación exigida para agotar el trámite de radicación del proyecto -para la Lic. 1285/93- fue finalmente entregada o no por cuanto el DAPD no tiene certeza al respecto aludiendo a que "por razones que desconoce no existen los documentos que permitan reconstruir el trámite". Lo que sí parece claro es que al menos algunos de los documentos exigidos reposan en el archivo. Estos vacíos generan confusión impidiendo ver con claridad la historia del proceso por una parte, y abren caminos de controversia con el constructor en la aplicación y cumplimiento de las normas y los procesos.

- La falta de coordinación entre las distintas entidades distritales que intervienen en los proyectos de desarrollo urbano y construcción es particularmente notoria en este caso. Con el fin de poder anunciar y vender viviendas en cualquier urbanización y en cumplimiento del Decreto Distrital 022/93, la Alcaldía Mayor a través de la "División de Urbanización y Vivienda" de la Secretaría General debe otorgar el respectivo "Permiso para Enajenación de Inmuebles". Entre los requisitos exigidos para la expedición de este permiso, el solicitante debe adjuntar la correspondiente "Licencia de Construcción o Urbanismo". El constructor (Transequipos Ltda.) presenta la resolución 760/92 como Licencia de Urbanismo, cuando ésta solo se define como una **modificación** al proyecto general de urbanismo aprobado en las resoluciones anteriores 91/82 y 677/84, y en la cual explícitamente no se otorga Licencia de Urbanismo. Cabe recordar que las resoluciones anteriores se refieren de manera precisa a este tema tanto así que la 91/82 otorgó "licencia para la construcción de obras de urbanismo y saneamiento" al proyecto de la "Urbanización San Luis -20 de Julio" válida por un plazo de dos años. Por su parte la resolución 677/84 exige al constructor solicitar una prórroga de la licencia concedida en 1982 para adelantar las obras de urbanismo, trámite del cual no se obtuvo constancia en la información obtenida del DAPD. Igualmente, la firma "Transequipos Ltda." presenta como Licencia de Construcción la No. 1285/93 sin haber -como ya se ha expuesto ampliamente en este capítulo- concluido el trámite que le diera vigencia como tal. En síntesis, la División de Urbanización y Vivienda de la Alcaldía expide permiso "para anunciar y desarrollar la actividad de enajenación de viviendas de interés social" a la constructora "Transequipos Ltda." sin que la resolución 760/92 precise sus alcances como Licencia de Urbanismo de una parte, y claramente sin Licencia de Construcción por la otra. Este permiso se otorga en primera instancia a través de la resolución especial 153 del 16 de Junio de 1994, y se ratifica en la resolución 291 del 27 de Octubre del mismo año, toda vez que el constructor dejó vencer los términos que concedía la primera para inscribir en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos dicha resolución y protocolizarla. Durante el transcurso del trámite del mismo permiso, ninguna instancia de la Alcaldía Mayor se percató de los alcances de la Licencia de Construcción 1285/93 expedida bajo el decreto 566/92 cuyo contenido y vigencia debían ser de conocimiento de la División de Urbanización en virtud de sus funciones. Más grave aún la acepta como documento cierto, es decir como Licencia de Construcción con todas sus facultades vigentes incluidas el permiso para construir, permitiendo que se venda un proyecto sin licencia correspondiente.



- Como complemento al punto anterior, tampoco hay evidencia de comunicación previa a la aprobación del permiso, entre la División de Urbanización de la Alcaldía Mayor y el DAPD cuando es de suponer que en esta área debiera existir una estrecha colaboración y coordinación entre ambas. Tanto es así que la Alcaldía nunca se da por enterada de la solicitud de desestimiento formulada por el constructor al trámite de la licencia 1285 lo que la invalida inmediatamente como licencia de construcción. De haberse informado adecuadamente, nunca habría expedido dicho permiso. Esta ambivalencia entre las dos entidades distritales condujo a que el constructor concluyera -sin razón- que *"TRANSEQUIPOS LTDA. tenía su licencia de construcción debidamente legalizada porque la División de Vivienda de la Alcaldía Mayor expidió la resolución 00153 de Junio 16/94 con la cual se concedió el permiso para comerciar y desarrollar la enajenación de las 152 casas..."* Lo grave es que la actuación en este caso de la Alcaldía permitió que el constructor creyera, o por lo menos convenientemente asumiera, que el permiso concedido a través de la resolución 153 entregaba un espaldarazo oficial a una licencia de construcción que nunca fue tal.

Sobre las actuaciones del Constructor:

- A través del largo proceso de trámite de la Urbanización San Luis, los urbanizadores cumplieron con la mayoría de los requisitos exigidos bajo las distintas normativas con el objeto de legalizar el proyecto. No obstante hacia el final del proceso, y parcialmente apoyado en la vaguedad o ambigüedad de los mandatos de las entidades distritales, con o sin intención, el constructor no concluye el proceso de legalización y construye de manera irregular.
- Así mismo es evidente que el constructor tenía conocimiento de esta situación. En primer lugar porque una vez expedida la licencia 1285/93, ésta expresaba claramente que la misma no autorizaba el inicio de las obras hasta tanto no se hubiere radicado el proyecto respectivo y efectuado el pago de los impuestos correspondientes. Igualmente, en cumplimiento de lo dispuesto en el Decreto 566/92 -norma bajo la cual fue expedida la licencia- debía anexarse a la radicación del proyecto, las pólizas de garantía para la correcta ejecución de las obras de urbanismo y de las obras de construcción. La firma "Transequipos Ltda." no pudo demostrar el cabal cumplimiento de estos requisitos y en el archivo del DAPD aparecen incompletos. En segundo lugar porque desistió del trámite de solicitud de licencia No. 9214952 para acogerse al decreto 600/93 teniendo pleno conocimiento que la licencia No. 1285 perdía su carácter como tal y adquiriendo el de delineación urbana. Al respecto el DAPD es enfático en afirmar: *"coincidimos (con el constructor) en que al desistir de un trámite expedido bajo el Decreto 566 de 1992, la licencia, que para el caso, según lo manifestado por usted corresponde a la No. 1285/93, adquiría el carácter de Delineación Urbana para todos sus efectos, es decir, se constituía en un documento con información sobre las normas urbanísticas y/o arquitectónicas y las especificaciones técnicas que afectaban a un determinado predio (Decreto 600/93, art.2), perdiendo por lo tanto todos los efectos de licencia de construcción"*.



- A pesar de lo anterior el representante de "Transequipos Ltda." se ve obligado a defender su actuación en la construcción de las viviendas de la "Urbanización San Luis" sin licencia, contrariamente al conocimiento que tenía de este hecho. En comunicación al DAPD del 29 de Octubre de 1997 la constructora débilmente trata de justificarse de la siguiente manera: *"En consecuencia al acogernos a este trámite (las disposiciones del Decreto 600/93) la licencia No. 1285/93 quedaba en firme como delineación urbana y sólo exigía para iniciar las obras que se haya radicado el proyecto respectivo y se hayan pagado los impuestos a que haya lugar. Como nuestra empresa Transequipos Ltda. cumplió con los trámites anteriores según la radicación 9325356 de Octubre/93 y recibió del DAPD los planos del proyecto debidamente sellados, se procedió a la ejecución de las obras por considerar que todos los requisitos exigidos por el DAPD estaban cumplidos a cabalidad..."* Es obvio que lo uno en nada tiene que ver con lo otro. En primer término no es cierto que pueda probarse que dicha constructora sí "cumplió con los trámites". En el archivo de Planeación Distrital se encontraba la carpeta de la licencia 1285 con la documentación incompleta y en la que tampoco se encontraron las pólizas exigidas aún antes de devolver el proyecto a "Transequipos Ltda.". Pero al renunciar al trámite los requisitos a cumplir eran otros -los del decreto 600- y entre ellos son documentos complementarios al trámite, el proyecto y la licencia 1285 -delineación urbana en ese momento- como también lo era la solicitud formal de una nueva licencia, documento éste que nunca se radicó. De otro lado, la que exigía para iniciar obras una vez radicado el proyecto respectivo y se pagaran los impuestos correspondientes era la licencia 1285 (Dcto 566/92) de la cual se desistió! Por lo tanto, ni el hecho de haber cumplido a medias con un trámite del cual se desiste, ni mucho menos haber recibido en devolución los planos del DAPD en virtud de la conclusión de dicho trámite, pueden otorgar permiso para construir. Los requisitos del DAPD eran los contenidos en el decreto 600/93 al cual conscientemente el constructor responsable se acogió, y claramente establecían la obligación de solicitar una nueva licencia de construcción. El argumento esgrimido por "Transequipos Ltda." sólo pretende salvar lo insalvable, a saber, el hecho de haber iniciado unas obras de construcción sin el permiso respectivo que finalmente nunca se obtuvo.
- Tampoco parece consecuente la conducta asumida por la constructora teniendo en cuenta el conocimiento que tenía de estar construyendo sin la legalización de la respectiva licencia. En carta del señor Luis A. Galeano representante de la misma al Director de la UPES Dr. José Fidel Torres fechada en Enero 20 de 1997 sostiene que: *"las entidades competentes (Planeación Distrital -EAAB-EEEEB-SOP) autorizan el desarrollo del mismo (plan de vivienda de interés social) por medio de las resoluciones de urbanismo números 677 - 2 Nov. de 1987; 760 de Nov. 2 de 1992 y la Licencia de Construcción Número 1285 de Mayo 11 de 1993"* Para la fecha de la mencionada carta la licencia 1285 no autorizaba ningún desarrollo como en efecto nunca lo hizo. Era entonces, un documento con carácter único de Delineación Urbana. De la misma manera este documento fue presentado ante la "División de Urbanización y Vivienda de la Alcaldía Mayor de Santa Fé de Bogotá", dentro del trámite del Permiso para Enajenación de Inmuebles, como Licencia de Construcción en Mayo de 1994, siete (7) meses después de haber desistido del trámite de la misma, y cuando una vez más ésta sólo tenía carácter de Delineación Urbana.



4. PROYECTO CONSTRUIDO

OBSERVACIONES TECNICAS Y ARQUITECTONICAS

En cuanto a las características arquitectónicas de la "Urbanización San Luis" puede decirse que en líneas generales cumple con los requisitos indispensables que reclama un correcto planteamiento funcional. El proyecto de vivienda básicamente se divide en 5 manzanas compuestas por lotes de 66 M², en los que a su vez se desarrollan 2 unidades de vivienda por lote independientes (Tipo A y B). En la relación entre las áreas privadas, semi-privadas y públicas se reconocen ciertas calidades espaciales que permiten al usuario unas buenas condiciones de independencia. Durante el proceso de venta se dio al comprador la posibilidad de terminar su propia vivienda recibida en obra negra, o entregando facilidades para la construcción y manejo de los acabados. En todo caso, los terminados y características generales de los elementos de construcción que hoy se pueden observar cumplen con unas condiciones mínimas también aceptables. Según opinión de los usuarios, igual sucede con las instalaciones locales que salvo los problemas surgidos con algunas tuberías generales de acueducto y alcantarillado que se han roto debido a los movimientos del talud, en realidad no se han presentado problemas serios de calidad en los materiales.

Con relación a la cimentación, hoy en día es bastante difícil establecer juiciosamente la rigurosidad de su ejecución y el cumplimiento de las recomendaciones del Ingeniero de Suelos. Sin embargo en las visitas efectuadas en su momento por funcionarios de la Alcaldía no se presentaron observaciones que tuvieran relación con una inadecuada ejecución de las obras de estructura y cimentación. Según expertos consultados, son válidas las alternativas de cimentación presentadas por el Ingeniero BERNARDO MORA para el proyecto de construcción teniendo en cuenta una solución estructural para dos o tres plantas y los resultados de los sondeos locales realizados en su momento. Igual opinión mereció la solución estructural. Lo que desafortunadamente no fue tenido en cuenta es la cambiante situación geológica de la zona producto de su inestabilidad que, tal como se vio en el capítulo segundo de este informe, ha venido modificando las condiciones de carga y empujes del talud, presentando esfuerzos horizontales de tal magnitud para los cuales la estructura de las viviendas de la urbanización no fue diseñada. Como consecuencia se producen los daños estructurales, muchos de ellos irreversibles, que hoy se presentan y que tienen a varias viviendas al borde del colapso.



CONCORDANCIA CON LA NORMATIVIDAD VIGENTE DURANTE LAS DISTINTAS ETAPAS DEL PROYECTO

Sobre este tema es preciso aclarar que cualquier concordancia que se pretenda establecer con un proyecto aprobado solamente podrá hacerse con referencia al Proyecto General de Urbanismo. Pues aunque en este último también se presentan algunas inconsistencias de trámite y aprobación tal y como explicábamos en el capítulo tercero, ciertamente se adelantó un proceso en el cual el DAPD aprobó un plano urbanístico que hoy nos permite establecer si existe una correspondencia con el proyecto realizado o no.

Concluimos entonces que el plano urbanístico contiene apenas una parte de la información que así mismo es general, y nos permite aclarar la concordancia apenas con una parte del problema. No olvidemos que un desarrollo urbano lo componen fundamentalmente dos elementos cuyos procesos de trámite, legalización y licencias son independientes. El primero corresponde al trazado urbano propiamente dicho y sus componentes (áreas de cesión, zonas públicas, zonas comunes, áreas de actividad comercial, y zonificación de áreas de vivienda). Sobre éste se tramita la Licencia Urbanística. El segundo, al diseño arquitectónico, esto es, a las características específicas espaciales y volumétricas de los elementos arquitectónicos. (Alturas, antejardines, aislamientos posteriores, servidumbres, morfología de las construcciones y detalles de los elementos particulares de las mismas o del proyecto) Con base en este último se tramita la Licencia de Construcción.

Dicho lo anterior, hay que decir que la información contenida en el proyecto de urbanización (Plano 41/4-17), en líneas generales cumple con el proyecto construido. Aún así existen ciertos conceptos como al que se refiere el plano tales como "Muro de Contención", sobre la parte baja del talud. No se aclara, debido a que el concepto general urbanístico carece de la definición de los elementos específicos y particulares, si éste debe ser en concreto u otro material, o como de hecho se construyó: en gaviones de piedra sobre algunas zonas de la pata del mismo. Las demás condiciones de zonificación, aislamientos generales y usos, según se ve en el proyecto realizado, observan correctamente las disposiciones del proyecto general.

Con respecto a la concordancia con el proyecto arquitectónico, no hay mucho que comentar, por cuanto como ya se ha dicho, el trámite para la solicitud de licencia de construcción nunca fue concluido. En consecuencia, no existe legalización o aprobación oficial del proyecto construido por parte del D.A.P.D. o de cualquier otra entidad distrital. En virtud de lo anterior, no es posible establecer correspondencia entre lo ejecutado y lo permitido por las autoridades encargadas de la aplicación de las normas de construcción.



5. COMENTARIOS GENERALES Y RECOMENDACIONES FINALES

A manera de comentario general sobre los planteamientos formulados en el presente informe concluimos lo siguiente:

El Departamento Administrativo de Planeación Distrital es la máxima autoridad que establece las directrices del desarrollo urbano de la ciudad. Es entendible que durante este proceso de años en los cuales se genera una permanente adaptación entre estos lineamientos -plasmados en la normatividad- y la realidad urbana de la ciudad, la legislación se modifique, corrigiendo el rumbo y adaptando el desarrollo a la también cambiante realidad. Esto requiere de un seguimiento que permita ser coherente con las políticas y que de alguna manera establezca un vínculo entre una legislación y otra posterior. Pero cuánto más es cierto que intervienen otras instancias del estado en el proceso de desarrollo y consolidación urbana, igualmente es necesaria la implementación de una política coordinada entre ellas que permita no sólo diagnosticar los problemas que puedan desarrollarse en el futuro, sino más importante aún, utilizar adecuada y oportunamente este diagnóstico para una solución planificada en el tiempo con mecanismos eficientes de CONTROL. No pueden permitirse situaciones como la de la S.O.P. realizando por su cuenta y exigiendo a los constructores una diversidad de estudios geotécnicos del sector que con mayor o menor grado de profundidad previenen las consecuencias del desarrollo urbano descontrolado de la zona, sin implementar medidas correctivas que permitan unas condiciones mínimas de seguridad. Tampoco pueden quedarse estos procesos investigativos técnicos en la gaveta de unos funcionarios que poco hacen por implementarlos, o al menos por advertir y exigir de manera clara a los constructores unas condiciones de seguridad rigurosas y analizadas con profundidad. Por último, sorprende encontrar en las disposiciones de aprobación y modificación del Proyecto General de la Urbanización San Luis, solamente referencias tangenciales a la problemática geotécnica cuyo particular interés se destaca durante los casi treinta años de estudios. Esto delata la ausencia de planeación y ejecución de políticas conjuntas entre las entidades distritales sobre temas de mutua competencia.

- Igual que las entidades encargadas de definir y vigilar las políticas de desarrollo urbanístico, los constructores son actores no menos importantes del desarrollo urbano responsable de la ciudad. De ahí la importancia que tiene el ejercicio profesional del constructor. No obstante la existencia de las normas, de la posibilidad que intrínsecamente conllevan de ser aplicadas coercitivamente y del castigo que presupone violarlas, la posibilidad de realizar un proyecto cuyas características técnicas y de diseño sean aporte verdadero para la construcción de la ciudad, recae íntegramente en el buen criterio del profesional a cargo. No es sano entonces asumir la actitud en la cual la responsabilidad del profesional se limita de manera miope a los linderos del predio que



interviene. Y menos, especialmente cuando conoce que cada predio urbano forma parte de un engranaje mucho más complejo que se llama ciudad y que mutuamente, predio y ciudad, comparten las decisiones que acertada o equivocadamente sobre ellos toman los responsables.

- En opinión de esta consultoría, el profesional responsable debió enterarse de las condiciones macro-geológicas del sector cuya información era suficiente y que por razones obvias constituían determinantes definitivas en la estabilidad de su predio, y no limitarse como efectivamente lo hizo, a mirar hacia el interior de lo que consideró su límite de competencia como si se tratara de un caso aislado. Esta postura ha llevado tristemente a tomar medidas remediales en lugar de preventivas, especialmente cuando se dieron las condiciones para elegir este último camino y que por supuesto no se compara en eficiencia. Este error es promovido voluntaria o involuntariamente por el constructor, y éste es responsable de las consecuencias que indirecta o directamente, parcial o totalmente se deriven de sus decisiones, que como en este caso afectan las viviendas y seguridad de sus propietarios.

Finalmente, en un proyecto de las características de la "Urbanización San Luis - 20 de Julio" que se desarrolla, modifica y tramita durante un período de más de diez años, es de suponer que existan giros en la legislación vigente no solamente para una zona en constante cambio y consolidación sino aún para la ciudad misma. Es obvio también que la obligación de quienes trazan las políticas de desarrollo urbano -incluidos sus análisis de viabilidad y estudios técnicos-, quienes velan porque se cumplan, así como quienes deben cumplirlas, consiste en observar que las intervenciones particulares forman parte de un desarrollo integral mucho más amplio y que en últimas es lo que construye ciudad. De ahí que la coherencia con que estas políticas se generen, se apliquen, se empalmen armónicamente en el tiempo, pero sobre todo se cumplan, determinará que tengamos un mejor o peor lugar donde vivir. Esperamos que de alguna manera, los temas tratados por esta consultoría sirvan para capitalizar más de treinta años de experiencias, acompañadas por el interés de algunos y la desidia de otros, sobre el área comprendida por los barrios Granada Sur, Montebello y San Luis. Que sus errores y aciertos contribuyan a impulsar un tratamiento ordenado, definitivo, coordinado, responsable por parte de los que en él intervengan y que prevenga oportunamente a presentes o futuros desarrollos tales como "El Portón Real" de incurrir en las mismas equivocaciones de la Urbanización San Luis comprometiendo no solamente el patrimonio, sino más grave aún, la vida misma de la comunidad.