

*Tribunal Administrativo de Antioquia
Sala Segunda de Oralidad*



*República de Colombia
Magistrada Ponente: Gloria María Gómez Montoya*

MEDELLÍN, VEINTIOCHO (28) DE MAYO DE DOS MIL DIECIOCHO (2018)

ACCIÓN	ACCIÓN POPULAR
DEMANDANTE	LUZ MARINA SALAZAR GIL Y OTROS
DEMANDADO	MUNICIPIO DE YOLOMBÓ
RADICADO	05001 33 33 014 2017 00386 01
INSTANCIA	SEGUNDA
SENTENCIA	S- 33
DECISIÓN	CONFIRMA SENTENCIAS APELADA
ASUNTO	DERECHO A LA SEGURIDAD Y PREVENCIÓN DE DESASTRES PREVISIBLES TÉCNICAMENTE

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por el apoderado de la parte demandada contra la sentencia dictada por el Juzgado Catorce Administrativo Oral de Medellín el 05 de abril de 2018.

ANTECEDENTES

La señora Luz Marina Salazar Gil y otros, comerciantes de la plaza de mercado del Municipio de Yolombó, interpusieron acción popular en contra del MUNICIPIO DE YOLOMBÓ con el fin de que se amparen los derechos colectivos a la utilización y defensa de los bienes de uso público, la seguridad y la salubridad públicas, al acceso a una infraestructura de servicios que garantice lo anterior y, a que su prestación sea eficiente y oportuna, el derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, así como lograr también la moralidad administrativa de las personas (comerciantes) que laboran en la plaza de mercado, al igual que de la comunidad que allí concurre, en búsqueda de los productos que

ACCIÓN	ACCIÓN POPULAR
DEMANDANTE	LUZ MARINA SALAZAR GIL Y OTROS
DEMANDADO	MUNICIPIO DE YOLOMBÓ
RADICADO	05001 33 33 014 2017 00386 01

la misma ofrece.

En consecuencia, pretende:

«... se ordene al municipio de Yolombó la demolición, la reubicación, la repotenciación y/o la reconstrucción de la edificación de la plaza de mercado de Yolombó con especial protección y tratamiento a los comerciantes –accionantes-, con el fin de que cese la violación de tales derechos colectivos y desaparezca el peligro, la amenaza o el daño que ocasiona tal violación»¹

Señalan que pese a las recomendaciones, y al estado real de la edificación plaza de mercado, que no la compromete toda; la administración municipal, solo atina a pensar en que la única alternativa es evacuar, omitiendo lo dicho por los expertos en materia de la vulnerabilidad estructural de la plaza de mercado, y sin pensar en reubicar a los comerciantes, desconociendo la situación real de éstos y por ende los derechos colectivos invocados.

DECISIÓN DE PRIMERA INSTANCIA

Mediante Sentencia No. 025 del 05 de abril de 2018, proferida por el Juzgado Catorce Administrativo Oral de Medellín, se declaró la responsabilidad del Municipio de Yolombó, y se emitió las siguientes órdenes:

*« **SEGUNDO.- ... ORDENAR** al Municipio de Yolombó que:*

2.1. Dentro de los 30 días siguientes al de la ejecutoria de este proveído, disponga lo necesario para la evacuación total del inmueble en el que funciona la Plaza de Mercado de la localidad.

2.2. Reubique temporalmente a los comerciantes ocupantes legítimos de la Plaza de Mercado de Yolombó hasta tanto se construya una nueva edificación con la misma destinación o se adecue la existente.

Para el cumplimiento de esta orden, deberán observarse los contratos de arrendamiento suscritos entre dichos comerciantes y el ente accionado, así como las normas de orden público que rigen este tipo de relaciones negociales.

¹ Folio 2 vuelto

ACCIÓN	ACCIÓN POPULAR
DEMANDANTE	LUZ MARINA SALAZAR GIL Y OTROS
DEMANDADO	MUNICIPIO DE YOLOMBÓ
RADICADO	05001 33 33 014 2017 00386 01

2.3.- Dentro de los tres (3) meses siguientes a la ejecutoria de esta sentencia contrate un estudio completo de patología estructural –vulnerabilidad estructural frente a cargas verticales y sísmicas, eléctrica e hidráulica- en el que se defina además la viabilidad –económica, jurídica y técnica- así como el procedimiento de adecuación estructural sismo resistente, eléctrica e hidráulica para la repotenciación, reforzamiento o demolición a realizarse en el inmueble objeto del proceso, estudio que deberá presentar sus conclusiones dentro de un término igual, las cuáles serán de obligatorio acatamiento para el Municipio de Yolombó.

2.4. Para la vigencia fiscal del año 2019, asigne y priorice los recursos que permitan realizar las obras de demolición y construcción de una nueva plaza de mercado o la adecuación de la existente, según se dictamine en el estudio de patología.

***Tercero.-** Conformar un comité para la verificación del cumplimiento de la sentencia integrado por un representante del Municipio Yolombó, un delgado de los actores populares y la Personería Municipal de Yolombó. El comité deberá reunirse mensualmente.*

Lo anterior, porque encontré probado que existe una afectación a los derechos colectivos invocados, toda vez que el inmueble en el que se encuentra ubicado la plaza de mercado del Municipio de Yolombó, bien de uso público, incumple con las normas en materia de sismo resistencia, y además presenta un avanzado estado de deterioro estructural y existe un riesgo inminente de colapso de la edificación, situación que implica un peligro para la vida e integridad de quienes laboran y visitan las referidas instalaciones.

RECURSO DE APELACIÓN

Dentro la oportunidad legal pertinente, el apoderado judicial de la parte demandada interpuso recurso de apelación en contra de la sentencia de primera instancia (Fls. 314- 322), con el fin de que se revoque en su totalidad.

Para sustentar su recurso expuso que en materia de acciones populares, la carga de la prueba se encuentra a cargo del actor popular, el cual no logró probar lo siguiente:

ACCIÓN	ACCIÓN POPULAR
DEMANDANTE	LUZ MARINA SALAZAR GIL Y OTROS
DEMANDADO	MUNICIPIO DE YOLOMBÓ
RADICADO	05001 33 33 014 2017 00386 01

1. Que el inmueble que ocupan, se trata de una "Plaza de Mercado", o simplemente de una "Plaza", de conformidad con lo previsto en el Decreto 929 de 1943 y Sentencia de la Corte Constitucional 238 de 1993.
2. La actividad comercial de cada uno de los ocupantes del inmueble, en cuanto, si lo que comercializan en esa edificación, son víveres, de primera necesidad, o simplemente mercancía en general.
3. Que el Municipio no ha realizado ninguna actividad en procura de la protección de sus vidas o derechos colectivos amenazados.

Aduce frente al primer cargo, que se trata de una simple plaza, más no de mercado, como lo afirma el a-quo, pues allí funciona entre otros, un Hotel y almacenes donde se vende ropa y zapatos.

Frente al segundo cargo, lo sustenta con base en el listado de ocupantes de la plaza de Yolombó, enviado a la Secretaría de Planeación, en el que se evidencia que todos tienen local comercial destinado a venta de ropa, calzado, variedades. Por tanto, no se trata de campesinos que acuden a la plaza de mercado a vender sus productos agrícolas, tal y como lo manifiesta el Despacho.

Con respecto al tercer cargo, considera que pese a que la administración municipal demostró todo el interés de proteger los derechos a la vida e integridad personal de los ocupantes de la plaza, el a quo desconoció dicha situación.

Por otro lado, frente a la parte resolutive aduce que debió indicarse por el Despacho cual era la actividad concreta que debe realizar la entidad territorial para la evacuación total del inmueble.

ACCIÓN	ACCIÓN POPULAR
DEMANDANTE	LUZ MARINA SALAZAR GIL Y OTROS
DEMANDADO	MUNICIPIO DE YOLOMBÓ
RADICADO	05001 33 33 014 2017 00386 01

En cuanto a la orden de reubicación temporal a los comerciantes de la plaza de mercado, considera que es contradictoria con lo afirmado frente a los informes del DAPARD y de la Universidad Nacional, pues no definen la situación del edificio, si es demolición o repotenciación.

Frente a la orden que se da en la sentencia, sobre contratar un estudio de patología estructural, en el que se defina la viabilidad económica, jurídica y técnica, así como el procedimiento de adecuación estructural sismo resistente, eléctrica e hidráulica para la repotenciación, reforzamiento o demolición a realizarse en el inmueble objeto del proceso, considera que hay inconsistencias en las ordenes por cuanto por un lado, se ordena la demolición y, por el otro, se debe esperar unos estudios, los cuales considera no se compadecen, pues si son estudios de patología, no tienen que ver con la viabilidad económica y jurídica.

Agrega que, actualmente el Municipio de Yolombó carece de bienes inmuebles donde se puedan reubicar los ocupantes de la plaza, pues los existentes en el casco urbano están ocupados con el funcionamiento de las diferentes dependencias, entre ellas la Alcaldía Municipal.

Que la orden dada por el a-quo sobre la vigencia fiscal del año 2019, de asignar y priorizar los recursos que permitan realizar las obras de demolición y construcción de una nueva plaza de mercado o la adecuación de la misma, considera que no se compadece con lo previsto en el Estatuto Tributario, ni con la realidad presupuestal del municipio, el cual es de categoría sexta y los recursos están totalmente comprometidos con un acuerdo de pago, suscrito con la empresa VIVA, por la suma de \$1.082'411.576, lo que hace imposible presupuestalmente realizar otro tipo de inversiones y, menos en estudios de patología, que se van a limitar a ratificar lo

ACCIÓN	ACCIÓN POPULAR
DEMANDANTE	LUZ MARINA SALAZAR GIL Y OTROS
DEMANDADO	MUNICIPIO DE YOLOMBÓ
RADICADO	05001 33 33 014 2017 00386 01

indicado por el DAPAR y la Universidad Nacional, sobre el deterioro de la estructura, y el inminente peligro de los ocupantes del edificio de la plaza.

Por último solicita sean tenidas en cuenta las pruebas aportadas con el recurso de apelación, tales como, copia del acuerdo de pago celebrado con VIVA, copia del acuerdo municipal que aprueba el presupuesto del municipio, copia del escrito del 30 de agosto de 2016, enviado por los ocupantes de la Plaza y la destinación de su local.

CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El Ministerio Público no emitió concepto alguno.

CONSIDERACIONES

1.- Competencia

Según lo establecido en el artículo 153 del CPACA, el Tribunal Administrativo de Antioquia es competente para resolver el recurso de apelación contra las sentencias dictadas en primera instancia por los Jueces Administrativos.

2.- Problema jurídico

El problema jurídico se contrae a establecer, si es procedente confirmar la sentencia proferida por el Juzgado Catorce Administrativo de Medellín, amparando el derecho colectivo a la seguridad y prevención de desastres.

Para resolver dicho problema, la Sala se referirá al derecho colectivo de seguridad y prevención de desastres y a la naturaleza jurídica de las plazas de mercado para resolver el recurso interpuesto.

ACCIÓN	ACCIÓN POPULAR
DEMANDANTE	LUZ MARINA SALAZAR GIL Y OTROS
DEMANDADO	MUNICIPIO DE YOLOMBÓ
RADICADO	05001 33 33 014 2017 00386 01

3.- De la protección al derecho colectivo a la seguridad y prevención de desastres.

Las acciones populares tienen como finalidad la protección de los derechos e intereses colectivos, cuando éstos resulten amenazados o vulnerados, exista peligro, agravio o daño contingente, por la acción o la omisión de las autoridades públicas o de los particulares que actúen en desarrollo de funciones administrativas; lo que significa que es de naturaleza preventiva, pues no es necesario que exista un daño o perjuicio de los derechos o intereses colectivos que pretenden amparar, sino que basta que exista la amenaza o riesgo de que se produzca.

Así lo ha sostenido el H. Consejo de Estado en reiterada jurisprudencia²:

“Se caracterizan por poseer un carácter altruista pues mediante su ejercicio se busca que la comunidad afectada pueda disponer de un mecanismo jurídico para la rápida y sencilla protección de los referidos derechos, cuya amenaza o vulneración, así como la existencia del peligro, agravio o daño contingente, deben probarse necesariamente para la procedencia del amparo.”

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

(...)

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

Por su parte el Decreto - Ley 919 de 1989 en su literal h) señala entre las

² CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCION PRIMERA. Consejero ponente: MARCO ANTONIO VELILLA MORENO. Bogotá, D.C., once (11) de noviembre de dos mil diez (2010). Radicación número: 17001-23-31-000-2004-01238-01(AP).

ACCIÓN	ACCIÓN POPULAR
DEMANDANTE	LUZ MARINA SALAZAR GIL Y OTROS
DEMANDADO	MUNICIPIO DE YOLOMBÓ
RADICADO	05001 33 33 014 2017 00386 01

funciones que corresponde a las entidades territoriales la de “atender las recomendaciones que en materia de prevención, atención y rehabilitación les formulen los Comités Regionales y Locales”.

Las anteriores normas se complementan con los diferentes mandatos contenidos en la Ley 388 de 1997 los cuales destacan la importancia de la prevención de desastres dentro de la planeación del ordenamiento territorial municipal.

El artículo 1º señala entre los objetivos de la Ley el establecimiento de los mecanismos que permitan al municipio, en ejercicio de su autonomía, promover el ordenamiento de su territorio, el uso equitativo y racional del suelo, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural localizado en su ámbito territorial y la prevención de desastres en asentamientos de alto riesgo, así como la ejecución de acciones urbanísticas eficientes; garantizar que la utilización del suelo por parte de sus propietarios se ajuste a la función social de la propiedad y permita hacer efectivos los derechos constitucionales a la vivienda y a los servicios públicos domiciliarios, y velar por la creación y la defensa del espacio público, así como por la protección del medio ambiente y la prevención de desastres; promover la armoniosa concurrencia de la Nación, las entidades territoriales, las autoridades ambientales y las instancias y autoridades administrativas y de planificación, en el cumplimiento de las obligaciones constitucionales y legales que prescriben al Estado el ordenamiento del territorio, para lograr el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes.

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

(...)

Así las cosas, la Sala concluye sin dubitación alguna la afectación de los derechos e intereses de la colectividad y la responsabilidad de la autoridades territoriales. En efecto, ellas cuentan con específicas competencias y obligaciones para la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente de acuerdo con las disposiciones vigentes.”

Se concluye entonces, que es deber de las entidades territoriales adoptar las medidas administrativas que sean necesarias para prevenir y atender los desastres, máxime cuando estos son previsibles técnicamente, con el fin de garantizar la protección a los derechos colectivos amenazados, así lo prevé, entre otras, la Ley

ACCIÓN	ACCIÓN POPULAR
DEMANDANTE	LUZ MARINA SALAZAR GIL Y OTROS
DEMANDADO	MUNICIPIO DE YOLOMBÓ
RADICADO	05001 33 33 014 2017 00386 01

388 de 1997³, que impone la obligación de protección a las autoridades públicas, respecto de todos y cada uno de los habitantes y residentes de Colombia.

5.- Del caso concreto.

En el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada, solicita revocar la sentencia de primera instancia, al considerar que el juez fundamentó su sentencia en un hecho inexistente, pues en el inmueble objeto de controversia no funciona realmente una plaza de mercado. Considera además, que las órdenes dadas por el a-quo son contradictorias y la orden de realizar el estudio de patología se hace inviable para el municipio por su costo económico.

Con el fin de sustentar lo alegado en el recurso de apelación, la parte recurrente aporta copia del acuerdo de pago celebrado entre el Municipio de Yolombó y la Empresa de Vivienda de Antioquia "VIVA", por la suma de \$1.034'818.670⁴; copia de respuesta a oficio del 26 de agosto de 2016, suscrita por los comerciantes de la plaza de mercado y, listado de comerciantes ubicados en la plaza de mercado.

Dicha respuesta a oficio del 26 de agosto de 2016, en su contenido, corresponde a uno que ya había sido aportado dentro del proceso⁵,

³ Ley 388 de 1997: "Artículo 3. Función pública del urbanismo. El ordenamiento del territorio constituye en su conjunto una función pública, para el cumplimiento de los siguientes fines: 3: Garantizar que la utilización del suelo por parte de sus propietarios se ajuste a la función social de la propiedad y permita hacer efectivos los derechos constitucionales a la vivienda y a los servicios públicos domiciliarios, y velar por la creación y la defensa del espacio público, así como por la protección del medio ambiente y la prevención de desastres".

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

...

11. Localizar las áreas críticas de recuperación y control para la prevención de desastres, así como las áreas con fines de conservación y recuperación paisajística."

⁴ Fls. 323 a 348

⁵ Fl. 42 a 48

ACCIÓN	ACCIÓN POPULAR
DEMANDANTE	LUZ MARINA SALAZAR GIL Y OTROS
DEMANDADO	MUNICIPIO DE YOLOMBÓ
RADICADO	05001 33 33 014 2017 00386 01

en el que los comerciantes de la plaza de mercado manifiestan su posición frente a la solicitud de evacuación del inmueble, por parte del municipio; además, indican que la edificación en la actualidad no se usa para lo que fue construida, y señalan el tipo de establecimiento de comercio que cada uno de ellos tiene en la plaza de mercado.

5.1.- Naturaleza jurídica del inmueble.

Considera el apelante que en el inmueble objeto de controversia, opera una simple "plaza" y no la plaza de mercado como consideró el a-quo, pues allí solo existe comercio relacionado con artículos como ropa, zapatos, variedades, carnicerías, entre otros.

Así las cosas, es preciso advertir que si bien es cierto dentro del proceso se discutió la naturaleza del inmueble debido a su destinación, también lo es que dentro del proceso se acreditó que se trata de una plaza de mercado.

Así se concluye de los documentos que obran dentro del proceso y fueron aportados tanto por la parte demandante como por la entidad demandada en la contestación de la demanda, tales como:

- Documento del 26 de agosto de 2016, donde se informa a los comerciantes de la Plaza de Mercado del Municipio de Yolombó el estado actual de la misma. (fl. 19)
- Inspección ocular para emitir concepto preliminar a cerca de la vulnerabilidad estructural de la Plaza de Mercado del Municipio de Yolombó. (Fls. 21 y ss)
- Contratos de arrendamiento suscritos entre el Municipio y los comerciantes, en el cual se identifica "CONTRATO DE ARRENDAMIENTO PLAZA DE MERCADO". (Fls. 51 y ss)
- Certificado suscrito por la Secretaria (E) de Planeación y

ACCIÓN	ACCIÓN POPULAR
DEMANDANTE	LUZ MARINA SALAZAR GIL Y OTROS
DEMANDADO	MUNICIPIO DE YOLOMBÓ
RADICADO	05001 33 33 014 2017 00386 01

Obras Públicas del Municipio de Yolombó, donde certifica que allí se encuentra funcionando la "Plaza de Mercado". (Fl. 101).

- "Contrato de Prestación de Servicios No. 009 de 2009", cuyo objeto fue brindar "*CONCEPTO JURÍDICO ACERCA DE UN PREDIO, DE PROPIEDAD DEL MUNICIPIO DE YOLOMBÓ, DONDE FUNCIONA LA PLAZA DE MERCADO*". (Folios 102 y ss).
- De la escritura No. 230 del 09 de junio de 1945, se observa que los señores Tulio Gutiérrez y Martín Zea, vendieron al Municipio de Yolombó dos fajas de terreno urbanas con destino a la construcción de la Plaza de Mercado del Municipio. (fls. 106 a 110)
- Preavisos para desocupación de locales en la Plaza de Mercado. (Fls. 128 a 148)

Ahora bien, si aun en gracia de discusión se aceptara los argumentos sostenidos por el recurrente, se aclara que pese a la destinación que se le ha dado a la Plaza de Mercado, por parte del Municipio de Yolombó, además de la confianza legítima que existe por parte de los comerciantes, quienes se encuentran autorizados por la administración para ejercer sus actividades de comercio, como se evidencia de los contratos de arrendamiento suscritos, la Plaza de Mercado es un bien de uso público, de propiedad del municipio, por puesto que su uso y beneficio pertenece a todos los habitantes del Municipio.

Tal como lo señaló el a-quo al citar la H. Corte Constitucional, en sentencia T-283 de 1993, quien sostuvo al respecto:

"Las plazas de mercado son bienes de uso público, no por el hecho de su destinación a la prestación de un servicio público sino por pertenecer su uso a todos los habitantes del territorio. El carácter de bienes de uso público somete a las plazas de mercado a la custodia, defensa y administración por parte de las entidades públicas respectivas. La primera autoridad municipal

ACCIÓN	ACCIÓN POPULAR
DEMANDANTE	LUZ MARINA SALAZAR GIL Y OTROS
DEMANDADO	MUNICIPIO DE YOLOMBÓ
RADICADO	05001 33 33 014 2017 00386 01

tiene la facultad legal de adoptar las medidas administrativas que considere indispensables para la adecuada utilización del espacio público en las plazas de mercado, en particular con el fin de garantizar unas condiciones de libre competencia y de salubridad óptimas que propicien la comercialización directa y efectiva por los campesinos de productos de primera necesidad.”
(Subrayas nuestras)

5.2.- De la naturaleza jurídica de las plazas de mercado.

Las plazas de mercado se consideran bienes de uso público, independientemente de que este destinado a prestar un servicio público, pues la naturaleza de uso público lo es en atención a su titularidad y finalidad, esto es, al ser de propiedad de la entidad territorial y que sea de uso común de los habitantes del respectivo municipio⁶.

Así las cosas, el inmueble donde funciona la plaza de mercado es de propiedad del Municipio de Yolombó, lo cual se encuentra acreditado dentro del expediente, a través de la escritura pública del inmueble, aportada al proceso por la entidad territorial⁷, además su uso es de carácter común a los habitantes, pues se trata de un bien inmueble que se encuentra abierto al público en general para satisfacer necesidades colectivas que van más allá de los intereses individuales de los habitantes del Municipio.

En sentencia del 2016, el H. Consejo de Estado con ponencia del Consejero Danilo Rojas Betancourth, sobre la naturaleza jurídica de las plazas de mercado, señaló:

⁶ El artículo 674 del Código Civil , establece que son bienes de uso público aquellos que están en cabeza de “la Unión”, pero su uso pertenece a todos los habitantes, como las calles, plazas, puentes y caminos⁶, de lo cual se desprende que su calidad “(...) depende de dos factores: que sean construidos en terrenos pertenecientes a una entidad de derecho público y que sean destinados al uso común de los habitantes. (C. C., arts. 674 y 676). De donde se sigue que tal especie de bienes puede pertenecer a las distintas entidades de derecho público, y no solo a la nación, con la excepción, sí, de las aguas que nacen y mueren en distintos predios, cuya pertenencia es exclusiva de la nación (C. C., art. 677)”⁶. CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN TERCERA - SUBSECCIÓN B Consejero Ponente: Danilo Rojas Betancourth Bogotá D.C., veintitrés (23) de febrero de 2016 Radicación: 76001233100020050256201.

⁷ Folios 106 y ss.

ACCIÓN	ACCIÓN POPULAR
DEMANDANTE	LUZ MARINA SALAZAR GIL Y OTROS
DEMANDADO	MUNICIPIO DE YOLOMBÓ
RADICADO	05001 33 33 014 2017 00386 01

“39. Con fundamento en “la letra y el espíritu” de estas normas, el Consejo de Estado, en sentencia del 9 de noviembre de 1979⁸, manifestó:

(...) las "Plazas de Mercado", que pueden ser cubiertas, al aire libre o semicubiertas, son un servicio público a cargo de los Municipios, siendo o debiendo ser generalmente sus usuarios los productores y consumidores del respectivo Municipio, o sea que la ley busca con la prestación de este servicio eliminar hasta donde sea posible la intermediación entre el productor y el consumidor. Para obtener esta finalidad los Concejos deben señalar un sitio adecuado y dotarlo de los medios materiales y de los servicios indispensables para que los usuarios, o sea la comunidad, puedan hacer uso de él adecuadamente. De suerte que no les basta a los Municipios señalar un sitio cubierto o cerrado, sino que además deben dotarlo de locales, expendios y puestos, así como, si ello es posible, de los servicios de agua, luz, sanitarios, aseo, vigilancia, etc. Esto quiere decir que el servicio público de mercado o de Plaza de Mercado consiste en la actividad organizada que pone a disposición de productores y consumidores, y aún de los intermediarios, un conjunto de elementos materiales e inmateriales, para satisfacer en forma regular y continua la necesidad colectiva de adquirir los artículos de primera necesidad a precios no especulativos.

(...) Precisamente por ser un servicio Municipal el de "mercado público" es que está sujeto a las reglamentaciones que sobre el particular dicte el Municipio, debiendo el Concejo, como lo dispone el numeral 15 del artículo 169 del C. de R. P. M., "señalar el día o días en que deba tener lugar".

Lo antes expuesto bastaría para afirmar que las "Plazas de Mercado" constituyen un servicio público, ya que se trata de "actividades organizadas que tienden a satisfacer necesidades de interés general en forma regular y continua, de acuerdo con un régimen jurídico especial". Pero hay algo más, el artículo 1º del Decreto 753 de 1956, del cual se acaba de transcribir lo anterior, prescribe que "constituyen, por tanto, servicio público, entre otras, las siguientes actividades:

e) Las plantas de leche, plazas de mercado, mataderos y de todos los organismos de distribución de estos establecimientos, sean ellos oficiales o privados".

⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, expediente 3026, C.P. Jacobo Pérez Escobar. La Corte Suprema de Justicia, de tiempo atrás, también se ha pronunciado sobre la naturaleza jurídica de las plazas de mercado, sosteniendo que "Los bienes del Estado son o de uso público o fiscales... Los bienes de uso público lo son por naturaleza o por el destino jurídico; se rigen por normas legales y jurídicas especiales, encaminadas a asegurar cumplida satisfacción en el uso público. Son inalienables, como que están fuera del comercio, e imprescriptibles mientras sigan asignados a la finalidad pública y en los términos en que esa finalidad pública lo exija" (C.S.J., sent. 26 septiembre 1940, G.J., T.L., pág. 254). // El mismo principio ha sido reiterado, entre otras, en las siguientes providencias: C.S.J., sent. 31 de mayo 1961, G.J.t. XCV, Pág. 923; C.S.J., sent. / julio 1987, G.J., T. CLXXXVIII, págs. 83 y Sig.", mencionadas en Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia del 24 de julio de 1990, expediente 959, C.P. Libardo Rodríguez Rodríguez.

ACCIÓN	ACCIÓN POPULAR
DEMANDANTE	LUZ MARINA SALAZAR GIL Y OTROS
DEMANDADO	MUNICIPIO DE YOLOMBÓ
RADICADO	05001 33 33 014 2017 00386 01

40. En época más reciente, dijo el Consejo de Estado⁹:

Las plazas de mercado se han entendido como una especie de las plazas, previstas como bienes de uso público en los artículos 674 y 1005 del C.C., cuando son de propiedad del Estado, en especial de los municipios. De modo que el género es la plaza y la especie es la plaza de mercado, por consiguiente, una y otra están revestidas de las características de los bienes de uso público, a saber: Ser de dominio de una entidad estatal, usualmente, de los municipios, y de uso de todos los habitantes del respectivo territorio. Además, se hallan cobijadas por los atributos propios de tales bienes, como son la inenajenabilidad, inembargabilidad e imprescriptibilidad, recogidos en los artículos 63 de la Carta y 674 del C.C.

*A su vez, para que una plaza de mercado pueda considerarse como bien de uso público (...), debe estar destinada a la realización de actividades de expendio o venta de víveres o productos de primera necesidad, según se puede deducir de los artículos 1º y 2º del decreto 929 de 11 de mayo de 1.943, y la interpretación que de éstos ha hecho la Corte Constitucional, v.g. en sentencia T- 238 de 1.993, citada en la vista fiscal.*¹⁰ (Subrayas nuestras)

En consecuencia, como características de las plazas de mercado como bien de uso público, son: *i) que sea de titularidad del municipio, ii) de uso de todos los habitantes del respectivo municipio y, iii) debe estar destinada a la realización de actividades de expendio o venta de víveres o productos de primera necesidad.*

Así entonces, se advierte que las actividades que se ejercen en las plazas de mercado, se tratan de aquellas que tienden a satisfacer necesidades de interés general en forma regular y continúa, a través del comercio de artículos y productos de primera necesidad.

Visto lo anterior, le asiste razón al a-quo en endilgar responsabilidad al Municipio de Yolombó, y proteger el derecho colectivo a la seguridad y prevención de desastres previsibles que le asiste a los comerciantes, al encontrar en riesgo inminente en el inmueble donde actualmente funciona la plaza de mercado.

⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia del 6 de julio de 2000, expediente 5303, C.P. Juan Alberto Polo Figueroa.

¹⁰ CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN TERCERA - SUBSECCIÓN B Consejero Ponente: Danilo Rojas Betancourth Bogotá D.C., veintitrés (23) de febrero de 2016 Radicación: 76001233100020050256201.

ACCIÓN	ACCIÓN POPULAR
DEMANDANTE	LUZ MARINA SALAZAR GIL Y OTROS
DEMANDADO	MUNICIPIO DE YOLOMBÓ
RADICADO	05001 33 33 014 2017 00386 01

5.3.- Es claro para la Sala que el inmueble donde actualmente se encuentra funcionando la plaza de mercado del Municipio de Yolombó, se encuentra en inminente riesgo y pone en riesgo la integridad física de los comerciantes y habitantes del municipio que frecuentan el lugar y la zona.

Lo anterior, se puede evidenciar de las conclusiones y recomendaciones a las que se llegó con las evaluaciones técnicas que obran dentro del expediente y fueron aportadas por las partes al proceso, veamos:

5.3.1 Inspección Ocular a la Plaza de Mercado Municipal de Yolombó, realizado por el CPIS de la Universidad Nacional del 04 de mayo de 2016, a petición del Municipio, arroja las siguientes conclusiones y recomendaciones:¹¹

- a. *“La edificación no tiene la configuración ni el diseño arquitectónico adecuado para su uso.*
- b. *La edificación actual de la plaza de mercado tiene mezcla de uso de comercio, de hotel e incluso de vivienda por invasión de sótanos.*
- c. *La configuración arquitectónica presenta irregularidades importantes en planta y en altura.*
- d. *La estructura está configurada con una mezcla de varios sistemas estructurales.*
- e. *La mayor parte de la estructura de la Plaza de Mercado está constituida por columnas de mampostería simple, es decir, no reforzada, material que está prohibido para zonas de amenaza sísmica intermedia y alta.*
- f. *La estructura no cumple con las especificaciones de las NRS-10.*
- g. *La estructura presenta múltiples evidencias patológicas en toda su área por el deterioro debido a diversas causas.*
- h. *El deterioro de la estructura hace que en algunas de sus áreas hay un riesgo inminente de colapso. Específicamente la zona donde funcionan las carnicerías adolece de graves problemas de deterioro por corrosión del refuerzo de la losa de piso aéreo.*
- i. *Las instalaciones eléctricas no cumplen con la norma vigente y pueden tener una importante vulnerabilidad en riesgo de incendio.*
- j. *Las instalaciones hidráulicas no tienen un sistema coherente y racional y el pozo séptico parece insuficiente.”*

¹¹ Folios 21 a 25

ACCIÓN	ACCIÓN POPULAR
DEMANDANTE	LUZ MARINA SALAZAR GIL Y OTROS
DEMANDADO	MUNICIPIO DE YOLOMBÓ
RADICADO	05001 33 33 014 2017 00386 01

Como recomendaciones señala:

- a. *“Evacuar la zona de carnicerías para disminuir la carga sobre las losas que se encuentran en avanzado estado de deterioro.*
- b. *Que ante la ausencia de diseños arquitectónicos y estructurales adecuados para el uso y la carga de la Plaza de Mercado, recomiendan demoler la edificación existente y su reubicación y reconstrucción bajo diseños racionales y actualizados.*
- c. *Que en caso de decidir no demoler la estructura deben realizarse estudios detallados de vulnerabilidad estructural, eléctrica e hidráulica, que definan la viabilidad y el procedimiento de adecuación estructural sismo resistente, eléctrica e hidráulica.”*

5.3.2.- Informe de asesoría y asistencia técnica del 03 de julio de 2012, realizado por el DAPARD en varios sectores del municipio, a solicitud del Municipio, en cuanto a la plaza de mercado informa:¹²

“Que la edificación presenta una alta vulnerabilidad frente a cargas verticales y sísmicas, representando un riesgo importante para la gran cantidad de personas que laboran allí. Sin embargo la cuantificación de dicha vulnerabilidad requiere la realización de un estudio de patología estructural, donde se haga una modelación del comportamiento de la estructura frente a cargas verticales y sísmicas, con base en el estado actual de la estructura y las propiedades “reales” de los materiales”.

Entre las alternativas de solución a la problemática plantean:

- *Evacuación de la edificación debido al alto riesgo para los ocupantes. Estudiar la viabilidad jurídica, técnica y económica de la ejecución de un proyecto constructivo, tipo Centro Comercial o edificio de uso múltiple. En este nuevo proyecto se deben incluir los costos de demolición de la edificación. Darle prioridad a los actuales arrendatarios de los locales de la plaza de mercado.*
- *Evacuación de la edificación debido al alto riesgo para los ocupantes. Estudiar la viabilidad jurídica, técnica y económica de la ejecución de un proyecto constructivo, para la repotenciación o reforzamiento de la edificación actual, para ajustarla a la norma sismo-resistente vigente (NSR-10), actualización de todas sus redes y acabados, conservando su destinación actual. La intervención de la edificación se debe basar en un estudio de patología estructural tal como se describe arriba, que permita establecer la vulnerabilidad frente a cargas verticales y sísmicas y definir y diseñar el reforzamiento necesario para llevarla a niveles de seguridad aceptables según la norma.*
- *Mientras que se define el proyecto a ejecutar en el predio, y para proteger la comunidad que labora en la edificación, se debe llevar a cabo un apuntalamiento de la estructura (losas y vigas) en todo el primer nivel y nivel*

¹² Fls. 26 a 35

ACCIÓN	ACCIÓN POPULAR
DEMANDANTE	LUZ MARINA SALAZAR GIL Y OTROS
DEMANDADO	MUNICIPIO DE YOLOMBÓ
RADICADO	05001 33 33 014 2017 00386 01

cero con elementos de madera o metálicos que permitan redistribuir la transmisión de las cargas verticales al suelo. Este apuntalamiento debe incluir elementos diagonales que ayuden a dar arriostramiento para asumir parte de las fuerzas sísmicas en estos dos niveles. Si no se evacúan los usuarios del edificio, esta actividad debe ser llevada a cabo con carácter de urgencia, debe ser propuesta diseñada y ejecutada por un Ingeniero Civil o empresa constructora, con experiencia certificada en la construcción de edificios y diseño de formaletería. En ningún caso el apuntalamiento se debe conservar indefinidamente, ya que es una medida de protección temporal que mitiga parcialmente el riesgo pero no soluciona de manera definitiva la deficiencia estructural descrita. Por lo tanto la decisión sobre el proyecto constructivo a ejecutar debe ser tomada en el corto plazo, menor a un año, tiempo en el que se deben hacer los análisis jurídicos, económicos y técnicos necesarios.

5.3.3.- Informe de asesoría y asistencia técnica del 01 de agosto de 2016, realizado por el DAPARD de las condiciones del edificio donde se encuentra la Plaza de Mercado, informa¹³:

Que para verificar la evolución del estado de la Plaza de Mercado respecto al informe del Dapard del año 2012, y verificar las conclusiones y recomendaciones del informe de la Universidad Nacional, proceden a realizar inspección visual en compañía del Ingeniero Darío Eusse, de la Secretaría de Planeación del Municipio, encontrando lo siguiente:

- *“Las recomendaciones dadas en el informe del Dapard del año 2012, no fueron implementadas por parte de la administración municipal.*
- *El proceso de deterioro en la estructura de esta edificación continúa paulatinamente, ya que no se demolió ni se ejecutó algún proyecto de repotenciación y adecuación para ajustarlo a la normatividad estructural vigente (NSR10) y demás requisitos técnicos para este tipo de edificación.*
- *Se corroboraron en campo las conclusiones del informe del CEPIS de la Universidad Nacional. Las notables deficiencias estructurales de toda la edificación, por obsolescencia, deterioro y reformas realizadas, hacen que no cumpla con los requisitos de la NSR10 en cuanto a configuración para una adecuada respuesta sísmica. Se verifica también el riesgo de colapso inminente de un sector de la edificación (donde se ubican las carnicerías y otros negocios de la zona posterior). Esta área en donde se ubican las carnicerías está cubierta por una losa maciza con vigas profundas en donde se ubica parte del hotel que ocupa los niveles 2 y 3.*
- *Se verifican las condiciones de obsolescencia y deficiencia técnica de la redes en la edificación.*

¹³ Folios 36 a 41

ACCIÓN	ACCIÓN POPULAR
DEMANDANTE	LUZ MARINA SALAZAR GIL Y OTROS
DEMANDADO	MUNICIPIO DE YOLOMBÓ
RADICADO	05001 33 33 014 2017 00386 01

- *Se recomienda al municipio acoger e implementar de manera inmediata lo indicado en el informe del CEPIS en cuanto a las medidas de evacuación preventiva. Adicional a la evacuación de las carnicerías, se debe incluir el resto de locales ubicados en la zona posterior. Así mismo, debe ser evacuada el área del hotel que se ubica sobre el corredor de las carnicerías, en los niveles 2 y 3.*
- *Se recomienda al municipio acoger e implementar en el corto plazo, lo indicado en el anterior informe del Dapard y en el informe del CEPIS en cuanto a las alternativas para mitigar el riesgo de manera definitiva, considerándose que la mejor alternativa es la demolición, reubicación y/o reconstrucción con base en los estudios y diseños según la normativa vigente."*

5.3.4.- A solicitud del Alcalde del Municipio se realizó visita ocular el día 12 de mayo de 2017, por parte del Ingeniero Gabriel Darío Cardona Guzmán y la geóloga Adíela Martínez, el Ingeniero en mención llega a las siguientes conclusiones y recomendaciones¹⁴:

"1.- Considera pertinente realizar adecuación o reforzamiento estructural para cumplir con lo dispuesto en el NSR/10 en las zonas de riesgo sísmico intermedio, debido a las regulares características constructivas del cuarto piso, así como el estado actual del semisótano y su funcionamiento durante varios años.

- *Se puede recuperar el estilo arquitectónico corrigiendo fachadas y el semisótano habilitándolo e integrándolo a las nuevas áreas desarrolladas con las canchas deportivas cubiertas.*
- *Revisar las instalaciones de aguas lluvias y de acueducto para evitar que esta agua se infiltre bajo el subsuelo afectando la estabilidad de la estructura.*
- *Cambiar el techo o modificarlo amarrando o arriostrando a las vigas de techo con columnas para que así confinado puedan enfrentar un futuro movimiento sísmico sin menoscabo de la seguridad de este tipo de construcción.*
- *En lo concerniente a la ocupación se deberá trasladar a las personas y al hotel para desarrollar los trabajos con seguridad.*

Finalmente agrega, que la estructura en términos generales es competente ante cargas verticales y adecuadas para resistir sismos moderados sin menoscabo de las características de la misma, siempre y cuando se respete la estructura existente, el mismo grupo de uso de la edificación, la disposición de elementos estructurales principales que se diseñen y se intervenga el semisótano con nuevos elementos estructurales y se canalicen las aguas perdidas."

Como recomendaciones sugiere:

¹⁴ Fls. 153 a 158

ACCIÓN	ACCIÓN POPULAR
DEMANDANTE	LUZ MARINA SALAZAR GIL Y OTROS
DEMANDADO	MUNICIPIO DE YOLOMBÓ
RADICADO	05001 33 33 014 2017 00386 01

1. *“No demoler la plaza, mejor recuperarla.*
2. *Reemplazar el subsuelo y el entresuelo del semisótano y colocar riostras y recientes en columnas y muros.*
3. *Reemplazar el techo o re entejarlo para que en su conjunto se recupere el diseño aruitectónico.*
4. *Anclar columnetas y viguetas al cuarto piso y entre muros de acuerdo a la norma NSR-10 para confinarlos, atravesar la losa existente construyendo nudos sismo resistentes y llegar con las columnas hasta la viga de amarre de techo diseñada.*
5. *Diseñar estructura de madera para cargar techo de teja de barro y tablilla anclada a las vigas de amarre de techo.*
6. *Coser los muros fisurados con ganchos y concreto.*
7. *Para la elaboración de los trabajos se debe retacar con tacos extensibles todas las losas.”*

Por su parte, la Geóloga de la Universidad Nacional, aporta “algunas sugerencias para intervención del edificio plaza de mercado de Yolombó”,¹⁵ y arroja las siguientes recomendaciones:

“Desde el punto de vista geológico y estructural, y a condición que se haga un trabajo severo de recogida y control de las aguas y se realice una adecuación o reforzamiento estructural para cumplir con lo dispuesto en el NSR/10 en las zonas de riesgo sísmico intermedio, toda la edificación de la plaza de mercado se puede preservar.

...

Aunque la edificación no cumple la actual norma sismo resistente es posible hacerle un apuntalamiento sobre todo al nuevo piso de hotel, al semisótano y al techo en teja de acuerdo a la norma de sismo resistente NSR-10.

La remodelación sería un costo mucho menor que hacer una demolición y construir un centro comercial, se le puede hacer una intervención de rescate y preservación como se ha hecho en Bogotá con muchas plazas de mercado.”

El anterior informe, presentado por el Ingeniero Civil y la Geóloga de la Universidad Nacional fueron aportados por el apoderado de la parte demandante (fls. 150), pese a que advierte que fueron solicitados por el Alcalde del Municipio producto de la amistad con ambos profesionales, los mismos no fueron contrariados por la contraparte.

5.3.5.- Informe de asesoría o asistencia técnica del 03 de enero de

¹⁵ Fls. 159 a 205

ACCIÓN	ACCIÓN POPULAR
DEMANDANTE	LUZ MARINA SALAZAR GIL Y OTROS
DEMANDADO	MUNICIPIO DE YOLOMBÓ
RADICADO	05001 33 33 014 2017 00386 01

2018, realizado por el Dapard como respuesta a exhorto No. 427 del 15 de diciembre de 2017, ordenado por el Juez de Primera Instancia¹⁶. El cual arroja las siguientes conclusiones, recomendaciones o compromisos:

“... que la edificación continúa su proceso de deterioro, principalmente en los elementos estructurales del nivel de sótano, que soportan la edificación en parte del nivel 1, con el agravante que hasta ahora no se han atendido la mayoría de las recomendaciones preventivas y de mitigación dadas anteriormente, incluyendo la implementación de alguna de las alternativas de intervención recomendadas.

Se reitera el diagnóstico indicado en los informes del Dapard y el CPIS de la Universidad Nacional en cuanto a la irregularidad de la edificación por las ampliaciones sucesivas, la última de las cuales (Construcción del nivel 3 correspondiente al hotel) se realizó sin tener en cuenta las deficiencias y deterioro existentes en la estructura, a pesar de que ya existía en Colombia una normativa de sismoresistente.

...

Como se expone en el presente informe, se considera que el alto riesgo de colapso súbito que se presenta en el sector posterior de la edificación, ya indicando en los informes anteriores, puede implicar que un evento de este tipo se propague hacia el sector de los almacenes ya que no se cuenta con un aislamiento estructural, no pudiéndose definir con certeza qué áreas quedarían a salvo, que puedan seguir siendo ocupadas mientras se ejecuta una intervención definitiva a la edificación.

Basados en el principio de precaución enunciado en el numeral 8 del artículo 3° de la Ley 1523 de 2012, y en las consideraciones expuestas en este informe, se recomienda darle carácter de urgencia a la evacuación de toda la edificación mientras se lleva a cabo una intervención definitiva.

De nuevo se recomienda acoger e implementar en el corto plazo lo indicado en el anterior informe del Dapard y en el informe del CPIS en cuanto a las alternativas para mitigar el riesgo de manera definitiva, considerándose que la mejor alternativa es la demolición y construcción con base en los estudios y diseños según la normativa vigente.

En este sentido no se comparte el concepto expresado en los informes de la geóloga Adielia Martínez y el Ingeniero Civil Gabriel Darío Cardona Guzmán, en donde se recomienda como mejor alternativa el reforzamiento y adecuación de la edificación a la normatividad vigente. Es por la misma configuración y estado de la estructura ya descrita, que se considera poco viable desde el punto de vista técnico-económico la repotenciación de la edificación, debido a que prácticamente se tendría que suministrar un sistema estructural completamente nuevo para asumir las cargas verticales y las

¹⁶ Folios 297 y ss.

ACCIÓN	ACCIÓN POPULAR
DEMANDANTE	LUZ MARINA SALAZAR GIL Y OTROS
DEMANDADO	MUNICIPIO DE YOLOMBÓ
RADICADO	05001 33 33 014 2017 00386 01

cargas sísmicas de la edificación. Diseño que tendría que ir precedido en una primera etapa, de un estudio de patología y análisis de vulnerabilidad sísmica que establezca la viabilidad y el tipo de intervención alternativa a la demolición y reconstrucción total, como ya se ha indicado en los sucesivos informes del Dapard y el CPIS. A los costos de reforzamiento se sumarían también la adecuación arquitectónica de todo el edificio y renovación de redes. Sin embargo, corresponde al propietario decidir y gestionar el tipo de intervención a realizar.”

Así las cosas, es claro para la Sala, que tanto el concepto realizado por el CEPIS de la Universidad Nacional, como el concepto del Departamento Administrativo del Sistema de Prevención, Atención y Recuperación de Desastres –DAPARD–, arrojan conclusiones similares frente a la condición del inmueble donde opera la Plaza de Mercado de Yolombó, esto es, que la edificación se encuentra en estado de riesgo inminente y es necesario hacer las intervenciones que correspondan, con base en estudios y diseños según la normativa vigente.

5.4.- Las órdenes proferidas por el Juez de primera instancia, también fueron objeto de reparo, razón por la cual la Sala se ocupará de analizar este aspecto.

Lo primero que se advierte es que en materia de acciones populares, las cuales buscan amparar derechos colectivos y, son de rango constitucional, se le otorga al juez amplias facultades para impartir órdenes en aras de proteger los derechos colectivos que se invocan. Así lo ha sostenido el Consejo de Estado en reciente pronunciamiento¹⁷:

“De acuerdo con la Ley reguladora de la acción popular, “la misma se ejerce para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior si ello fuere posible- (Artículo 2 Ley 472 de 1998 / Artículo 144 Ley 1437 de 2011)-, cuando quiera que por la acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares, sean violados o amenazados – (Artículo 9 Ley 472 de 1998). Casos en los que corresponde al

¹⁷ CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN PRIMERA Consejero Ponente: ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS Bogotá, D.C., dieciocho (18) de mayo de dos mil diecisiete (2017).

ACCIÓN	ACCIÓN POPULAR
DEMANDANTE	LUZ MARINA SALAZAR GIL Y OTROS
DEMANDADO	MUNICIPIO DE YOLOMBÓ
RADICADO	05001 33 33 014 2017 00386 01

juez popular adoptar las órdenes de hacer o de no hacer, definiendo de manera precisa la conducta a seguir, condenar al pago de perjuicios en el evento en cual se haya causado daño y, en fin, exigir la realización de las conductas necesarias para volver las cosas al estado anterior a la 60 Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Auto de 28 de mayo de 2015. Actor: Gustavo Moya Ángel y Otros. Rad.: AP. 90479. 85 vulneración del derecho o del interés colectivo, cuando fuere físicamente posible - (Artículo 34 Ley 472 de 1998), de manera tal que se garantice la eficacia de los derechos vulnerados, como lo exige el artículo 88 constitucional” 61 .

Es claro, en estos términos, que en la sentencia que ampara los derechos colectivos el juez está facultado para adoptar las medidas que, conforme a la situación fáctica probada, sean conducentes y pertinentes para obtener la protección de dichos derechos.

Lo anterior guarda coherencia con el artículo 2º de la Constitución Política que establece: “Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares”.

Considera la Sala que al acreditarse la vulneración de los derechos colectivos invocados con el riesgo que presenta la edificación de la plaza de mercado, situación que es de pleno conocimiento del Municipio de Yolombó, es pertinente adoptar las medidas encaminadas a conjurar la afectación, pues no resulta suficiente adelantar algunas acciones como las que afirma haber realizado la entidad accionada.

En consecuencia, deben impartirse las órdenes que brinden una solución definitiva como lo hizo el a-quo al amparar los derechos colectivos de seguridad y prevención de desastres de los afectados, ya sea en condición de comerciantes o en condición de consumidores sin perder de vista que es al municipio en cabeza del Alcalde, a quien le corresponde adoptar las medidas administrativas indispensables para ejecutar las gestiones tendientes proteger los derechos colectivos amenazados por el riesgo inminente.

ACCIÓN	ACCIÓN POPULAR
DEMANDANTE	LUZ MARINA SALAZAR GIL Y OTROS
DEMANDADO	MUNICIPIO DE YOLOMBÓ
RADICADO	05001 33 33 014 2017 00386 01

Así lo ha sostenido el H. Consejo de Estado¹⁸:

“De igual forma, es de tener en cuenta que el artículo 14 de la Ley 1523 identifica al Alcalde en su calidad de conductor del desarrollo local, como el responsable directo 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.

La disposición en mención se acompasa con lo dispuesto por los artículos 311 de la Constitución Política y 1° de la Ley 136 de 2 de junio de 1994, que definen al Municipio como la entidad territorial fundamental en la división política administrativa del Estado, cuya finalidad es prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes, buscar el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población de su territorio.

En consecuencia, la Sala concluye que en materia de gestión del riesgo a quien le corresponde implementar, ejecutar, desarrollar, etc., las políticas, actividades y gestiones tendientes a dicho fin es, principalmente, al Municipio en cabeza de su Alcalde. No obstante, ello no indica que se deba dejar de lado que la misma Ley 1523 y el Decreto 4147, establecieron un trabajo coordinado y armónico con las demás entidades, dentro de las que se encuentra la UNGRD, a la cual se le asignan especiales funciones de asesoría, orientación y apoyo a las entidades territoriales de distinto orden en materia de gestión del riesgo.

En ese orden de ideas, el ente territorial debe garantizar la protección del derecho al trabajo la estabilidad económica y al mínimo vital de quienes ocupan la plaza de mercado del municipio de Yolombó con la finalidad prevista para ese tipo de plazas no sólo para proteger el derecho al trabajo de quienes vienen desarrollando allí su actividad económica por largo tiempo, sino porque las plazas de mercado están previstas como un servicio público cuyo uso pertenece a todos los habitantes del territorio.

Así lo ha sostenido el H. Consejo de Estado, en sentencia del Consejero JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA:¹⁹

¹⁸ CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN PRIMERA Bogotá D.C., dos (2) de agosto de dos mil diecisiete (2017) CONSEJERAPONENTE: MARÍAELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ Ref.: Expediente AP 13001-23-33-000-2015-00052-01 Acción popular.

¹⁹ CONSEJERO PONENTE: JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA. Bogotá, D.C., doce (12) de noviembre de dos mil catorce (2014). Radicación número: 410012331000199900637 01(27578).

ACCIÓN	ACCIÓN POPULAR
DEMANDANTE	LUZ MARINA SALAZAR GIL Y OTROS
DEMANDADO	MUNICIPIO DE YOLOMBÓ
RADICADO	05001 33 33 014 2017 00386 01

“De manera que, el juicio de responsabilidad inicia con la verificación de la existencia del daño antijurídico, que en el sub judice consiste en la vulneración del derecho al trabajo e indirectamente el principio fundamental de estabilidad en el empleo y al mínimo vital (CP art. 53), que hacen parte del núcleo esencial del mismo derecho al trabajo de los miembros de la comunidad comerciante que desarrollaban su actividad en las plazas Central y Satélite Norte de la ciudad de Neiva.

Al respecto, quedó acreditado que los demandantes tenían suscrito contrato de arrendamiento en los puestos de mercado de las plazas Central y Satélite del Norte de la ciudad de Neiva, donde desarrollaron su actividad económica por largo tiempo, esto es, la de expendedores de diferentes clases de productos, actividad de la cual derivaban el sustento mínimo y vital, propio y de sus familias, y que se vio vulnerada con la demolición de dichas plazas y la falta de reubicación de los comerciantes en un lugar idóneo y adecuado para el desarrollo de su labor.

En este punto, sólo resta resaltar que la actividad económica desarrollada por los pequeños expendedores de productos que se encontraban ubicados en las plazas Central y Satélite del Norte de Neiva, halla su protección constitucional en la Carta Magna, principalmente, en el artículo 333, según el cual:

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

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

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

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

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

Más adelante en el mismo pronunciamiento sostuvo:

“En atención a lo anterior, la Sala recuerda los argumentos expuestos por la Honorable Corte Constitucional en el pronunciamiento que tuvo lugar como consecuencia del desalojo de la Plaza San Pedro de la ciudad de Neiva, efectuado por la alcaldía municipal en cumplimiento del mismo artículo 42 del Acuerdo No. 50 de 1991, en cuya oportunidad sostuvo que “el Estado en las políticas de recuperación de dicho espacio, debe poner en ejecución mecanismos para que las personas que se vean perjudicadas con ellas puedan reubicar sus

ACCIÓN	ACCIÓN POPULAR
DEMANDANTE	LUZ MARINA SALAZAR GIL Y OTROS
DEMANDADO	MUNICIPIO DE YOLOMBÓ
RADICADO	05001 33 33 014 2017 00386 01

sitios de trabajo en otros lugares”²⁰ e invocando un pronunciamiento anterior reiteró que “(...) el propio Estado, deberá diseñar y ejecutar un adecuado y razonable plan de reubicación de dichos vendedores”²¹

Al respecto sostuvo:

“En conclusión, la prevalencia de la obligación del Estado de recuperar el espacio público sobre intereses particulares, no lo exonera del deber de diseñar políticas tendientes a proteger el trabajo de quienes resulten afectados con tales decisiones. Políticas que deben ser eficaces y oportunas.

Las autoridades tendrán que hacer lo que esté a su alcance para lograr ubicar a los vendedores a quienes con anterioridad se le había permitido ocupar parte del espacio público, en sitios donde puedan desarrollar su actividad de manera permanente, sin el temor a ser desalojados, donde puedan ofrecer sus mercancías con las mínimas garantías de higiene y seguridad y donde no causen perjuicios a la comunidad en general”²².

De manera que en esta oportunidad el Tribunal Constitucional fue claro en señalar que si bien prevalece la obligación del Estado de recuperar el espacio público, ello no lo exonera de proteger los intereses de los particulares:

“El conflicto entre el deber del Estado de recuperar y proteger el espacio público y el derecho al trabajo, ha sido resuelto en favor del primero de éstos, por el interés general en que se fundamenta. Pero se ha reconocido, igualmente, que el Estado en las políticas de recuperación de dicho espacio, debe poner en ejecución mecanismos para que las personas que se vean perjudicadas con ellas puedan reubicar sus sitios de trabajo en otros lugares. Del libre ejercicio del derecho fundamental al trabajo depende la subsistencia de las familias de los vendedores (...). Cuando una autoridad local se proponga recuperar el espacio público ocupado por vendedores (...) titulares de licencias o autorizaciones concedidas por el propio Estado, deberá diseñar y ejecutar un adecuado y razonable plan de reubicación de dichos vendedores (...) de manera que se concilien en la práctica los intereses en pugna.”²³

Entonces, en esta oportunidad la Corte Constitucional, aunque encontró que las autoridades del municipio de Neiva se han preocupado por dar una solución a problemas sociales como los derivados de la ubicación de las plazas de mercado dentro de la ciudad (Centro y Norte), que hicieron necesario variar el uso del suelo en estos lugares, lo cierto es que, “el desalojo de las personas y de sus bienes sin que se les asignara algún sitio para seguir ejerciendo su labor (...) constituye, a juicio de la Sala, un desconocimiento por parte de las autoridades del derecho al trabajo de los vendedores y a realizarlo en condiciones dignas y justas”²⁴, por lo que consideró que la conducta de la administración municipal:

“(...) vulneró el principio de confianza que debe preceder toda relación entre el administrado y el administrador, por cuanto la administración

²⁰ Corte Constitucional, sentencia de tutela 372 de 3 de septiembre de 1993, M.P. Jorge Arango Mejía.

²¹ Sentencia citada

²² Sentencia citada

²³ Sentencia citada

²⁴ Sentencia citada

ACCIÓN	ACCIÓN POPULAR
DEMANDANTE	LUZ MARINA SALAZAR GIL Y OTROS
DEMANDADO	MUNICIPIO DE YOLOMBÓ
RADICADO	05001 33 33 014 2017 00386 01

municipal de Neiva, (...) decidió que en un término perentorio, no acorde con la realidad, se desocupara la zona, para lo cual se dictó un decreto en el que se establecían sitios de reubicación. Solución que nunca se concretó. Esta actitud de la administración, causó perjuicios a los vendedores, toda vez que su desalojo les produjo el cese inmediato y total de su actividad.”²⁵

Así las cosas, en el proceso de recuperación o mejoramiento de la plaza de mercado, la administración no debe desconocer las expectativas económicas y sociales de los vendedores que tienen su negocio comercial como fuente exclusiva de ingresos, máxime que existe una confianza legítima de los administrados, para desarrollar su actividad, a través de los contratos de arrendamiento celebrados con la administración.

En síntesis la Sala encuentra razonable la orden de reubicar a los comerciantes de la plaza de mercado del Municipio de Yolombó, en aras de garantizar sus derechos, sin embargo, dicha reubicación debe proceder frente aquellos comerciantes cuya actividad cumplan con las condiciones de ley para pertenecer a una plaza de mercado, esto es, el expendio de artículos de primera necesidad.

Razón por la cual se procederá a modificar en ese sentido el numeral 2.2 de la sentencia impugnada y, en su lugar se ordenará al Municipio proceder a reubicar a aquellos comerciantes cuya actividad cumpla con las condiciones de ley para pertenecer a una plaza de mercado, esto es, el expendio de artículos de primera necesidad.

A su vez dichos comerciantes tendrán a su cargo la obligación de continuar con el pago del canon de arrendamiento que venían sufragando, y en caso de que el Municipio deba incurrir en pagos de arrendamiento para la reubicación de los comerciantes, el ente territorial tendrá a cargo el pago de la diferencia de ese mayor valor, si lo hubiere.

²⁵ Sentencia citada

ACCIÓN	ACCIÓN POPULAR
DEMANDANTE	LUZ MARINA SALAZAR GIL Y OTROS
DEMANDADO	MUNICIPIO DE YOLOMBÓ
RADICADO	05001 33 33 014 2017 00386 01

Por otro lado, en cuanto al cuestionamiento que hace frente a la orden de contratar un estudio de patología estructural,²⁶ le asiste razón al a-quo cuando afirma que los estudios que fueron realizados tanto por el Dapard como por el –CPIS de la Universidad Nacional, se limitan a dar recomendaciones y entre ellas la de elaborar un estudio de patología estructural, que permita determinar además de la medida más conveniente para utilizar en el inmueble (demoler o repotenciarlo), el alcance económico que implicaría a la entidad demandada.

Por tanto, es claro la necesidad de realizar estudios encaminados a detallar la vulnerabilidad estructural, con el fin de definir el procedimiento de adecuación estructural, eléctrica e hidráulica que cumplan con las normas de construcción sismo resistente NSR-10, para la repotenciación del inmueble, así como el tiempo que demora la ejecución de la obra pública, pues dichos estudios no se han realizado, razón por la cual se desconoce si repotenciar o reforzar la estructura del inmueble, es técnicamente viable y garantiza la protección de la seguridad y la vida de los comerciantes y de quienes frecuentan el lugar.

En ese orden de ideas, cabe traer a colación el principio de planeación para la ejecución de obras públicas de que trata el artículo 32 de la ley 80 de 1993 define el contrato de obra pública como aquél *“que celebran las Entidades Estatales para la construcción, mantenimiento, instalación y en general para la realización de cualquier otro trabajo material sobre bienes inmuebles.”*

La contratación pública se rige por el principio de planeación, que a su vez es una manifestación de otros como el de economía, eficacia, celeridad e imparcialidad, los cuales están consagrados en el

²⁶ Con el fin de establecer la vulnerabilidad estructural frente a cargas verticales y sísmicas, eléctrica e hidráulica, además que en el que se defina la viabilidad económica, jurídica y técnica, así como el procedimiento de adecuación estructural sismo resistente, eléctrica e hidráulica para la repotenciación, reforzamiento o demolición a realizarse en el inmueble objeto del proceso

ACCIÓN	ACCIÓN POPULAR
DEMANDANTE	LUZ MARINA SALAZAR GIL Y OTROS
DEMANDADO	MUNICIPIO DE YOLOMBÓ
RADICADO	05001 33 33 014 2017 00386 01

artículo 209 de la Constitución Política, que regula la función administrativa.

Sobre este tema se ha pronunciado el Consejo de Estado, así:

“...Al respecto conviene reiterar que en materia contractual las entidades oficiales están obligadas a respetar y a cumplir el principio de planeación en virtud del cual resulta indispensable la elaboración previa de estudios y análisis suficientemente serios y completos, antes de iniciar un procedimiento de selección, encaminados a determinar, entre muchos otros aspectos relevantes: i) La verdadera necesidad de la celebración del respectivo contrato. ii) Las opciones o modalidades existentes para satisfacer esa necesidad y las razones que justifiquen la preferencia por la modalidad o tipo contractual que se escoja. iii) Las calidades, especificaciones, cantidades y demás características que puedan o deban reunir los bienes, las obras, los servicios, etc., cuya contratación, adquisición o disposición se haya determinado necesaria, lo cual, según el caso, deberá incluir también la elaboración de los diseños, planos, análisis técnicos, etc. iv) Los costos, valores y alternativas que, a precios de mercado reales, podría demandar la celebración y ejecución de esa clase de contrato, consultando las cantidades, especificaciones, cantidades de los bienes, obras, servicios, etc., que se pretende y requiere contratar, así como la modalidad u opciones escogidas o contempladas para el efecto. v) La disponibilidad de recursos o la capacidad financiera de la entidad contratante para asumir las obligaciones de pago que se deriven de la celebración de ese pretendido contrato...”²⁷ (Subrayado fuera del texto)

De acuerdo a esto, es claro entonces que previo a la ejecución de cualquier obra pública, la entidad debe agotar ciertas etapas y estudios específicos según la necesidad del caso, pues de lo contrario podría incurrir en alguna responsabilidad.

En síntesis, se encuentra plenamente acreditada la vulneración al derecho colectivo de seguridad y prevención de desastres, toda vez que el inmueble donde funciona la plaza de mercado del municipio de Yolombó tiene fallencias de estructura que según los diferentes informes técnicos allegados, hacen indispensable su demolición o repotenciación estructural acogiendo normas sismoresistentes. De esta verificación surge la primera de las

²⁷ Cfr. Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, en sentencia de 31 de agosto de 2006, Radicación R- 7664.

ACCIÓN	ACCIÓN POPULAR
DEMANDANTE	LUZ MARINA SALAZAR GIL Y OTROS
DEMANDADO	MUNICIPIO DE YOLOMBÓ
RADICADO	05001 33 33 014 2017 00386 01

ordenes impartidas al municipio accionado, consistente en la evacuación de dicho inmueble.

Teniendo en cuenta que tal como se indicó anteriormente, las plazas de mercado son un servicio público a cargo del municipio que pertenece a todos los habitantes del territorio por estar previstas para la comercialización directa y efectiva de productos de primera necesidad a precios no especulativos, el alcalde municipal debe señalar un sitio adecuado y dotarlo de los medios para su uso. En consecuencia, debe reubicar temporalmente los establecimientos que están realmente destinados a la finalidad para la cual está prevista la plaza de mercado hasta que se construya una nueva edificación con la misma destinación o se adecúe la existente.

El impugnante señaló que existen otros locales que a pesar de estar ubicados en la plaza de mercado funcionan como establecimientos de comercio y, como éstos no se encuentran amparados por la especial naturaleza de aquellos que deben funcionar en dichas plazas, la administración deberá adoptar las medidas legales correspondientes acorde con el tipo de relación comercial que los vincula.

Por otra parte, la administración municipal manifestó que no cuenta con un inmueble que pueda destinarse al funcionamiento de la plaza de mercado y, por ende, debe contratar un estudio que tal como lo señaló el a-quo permita determinar si es procedente repotenciar el inmueble donde actualmente funciona o demolerlo y construir uno nuevo. Para ello se le otorgará el término de tres meses contados a partir de la ejecutoria de la sentencia.

ACCIÓN	ACCIÓN POPULAR
DEMANDANTE	LUZ MARINA SALAZAR GIL Y OTROS
DEMANDADO	MUNICIPIO DE YOLOMBÓ
RADICADO	05001 33 33 014 2017 00386 01

Finalmente, el municipio de Yolombó deberá presentar un cronograma de trabajo para la ejecución de la obra, bien con recursos propios o con otro tipo de recursos, pues según se observa a fls. 267 ha adelantado gestiones para obtener asistencia económica del Departamento de Antioquia.

Por todo lo anterior, la Sala CONFIRMARÁ la decisión de primera instancia en cuanto amparó los derechos colectivos invocados, y MODIFICARÁ **el numeral SEGUNDO** de la sentencia proferida por el Juzgado Catorce Administrativo del Circuito de Medellín.

6.- Condena en costas

En torno a la condena en costas, el artículo 38 de la Ley 472 de 1998, dispone:

“ARTICULO 38. COSTAS. El juez aplicará las normas de procedimiento civil relativas a las costas. Sólo podrá condenar al demandante a sufragar los honorarios, gastos y costos ocasionados al demandado, cuando la acción presentada sea temeraria o de mala fe. En caso de mala fe de cualquiera de las partes, el juez podrá imponer una multa hasta de veinte (20) salarios mínimos mensuales, los cuales serán destinados al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos, sin perjuicio de las demás acciones a que haya lugar.”

Sin embargo, el art. 188 del C.P.A.C.A. dispone sobre la condena en costas:

*“ARTÍCULO 188. CONDENA EN COSTAS. Salvo en los **procesos en que se ventile un interés público**, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil.”*

” (Subrayas y negrilla fuera de texto).

En consecuencia, en razón al interés público que se ventiló en el sub examine y, que no figuran acreditados gastos significativos en que haya incurrido la parte demandante, la Sala se abstendrá de condenar en costas.

En mérito de lo expuesto, **LA SALA SEGUNDA DE ORALIDAD DEL TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE**

ACCIÓN	ACCIÓN POPULAR
DEMANDANTE	LUZ MARINA SALAZAR GIL Y OTROS
DEMANDADO	MUNICIPIO DE YOLOMBÓ
RADICADO	05001 33 33 014 2017 00386 01

ANTIOQUIA, en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

FALLA

PRIMERO.- CONFIRMAR el fallo proferido por el Juez Catorce Administrativo del Circuito de Medellín, en cuanto declaró vulnerado el derecho colectivo de la seguridad y previsión de desastres previsibles técnicamente.

SEGUNDO.- MODIFICAR el numeral segundo de la parte resolutive de la sentencia, por las razones expuestas en la parte motiva.

En consecuencia, quedará así:

“ORDENAR al Municipio de Yolombó que:

2.1. Dentro de los 30 días siguientes al de la ejecutoria de este proveído, disponga lo necesario para la evacuación total del inmueble en el que funciona la Plaza de Mercado de la localidad.

2.2. Reubique temporalmente a los comerciantes ocupantes legítimos de la Plaza de Mercado de Yolombó, cuya actividad cumpla con las condiciones de ley para funcionar en la plaza de mercado, esto es, el expendio de artículos de primera necesidad, hasta tanto se construya una nueva edificación con la misma destinación o se adecue la existente.

Los ocupantes de los puestos o locales en la plaza de mercado conservarán el deber de cubrir el canon de arrendamiento a que se encuentran obligados y la administración municipal sólo debe cubrir el mayor valor de dicho canon en caso de que a ello hubiere lugar.

Dicha reubicación temporal será obligatoria únicamente para los puestos que cumplan con las exigencias legales para funcionar en la plaza de mercado, pues respecto a los demás establecimientos comerciales la administración municipal deberá adoptar las medidas legales correspondientes de conformidad con la relación negocial que los vincula.

2.3.- Dentro de los tres (3) meses siguientes a la ejecutoria de esta sentencia contrate un estudio completo de patología estructural –vulnerabilidad estructural

ACCIÓN	ACCIÓN POPULAR
DEMANDANTE	LUZ MARINA SALAZAR GIL Y OTROS
DEMANDADO	MUNICIPIO DE YOLOMBÓ
RADICADO	05001 33 33 014 2017 00386 01

frente a cargas verticales y sísmicas, eléctrica e hidráulica- en el que se defina la viabilidad –económica, jurídica y técnica- así como el procedimiento de adecuación estructural sismo resistente, eléctrica e hidráulica para la repotenciación, reforzamiento o demolición a realizarse en el inmueble objeto del proceso.

Las conclusiones del estudio deberán presentarse dentro de los tres (3) meses siguientes, e indicar el cronograma de ejecución de obra.

2.4. Una vez obtenido los resultados del estudio, el Municipio de Yolombó deberá ejecutar la obra pública que corresponda en el tiempo establecido en dicho estudio, para lo cual el comité de verificación y cumplimiento deberá vigilar que los mismos se cumplan a cabalidad.

TERCERO.- CONFIRMAR en todo lo demás, la sentencia dictada el 05 de abril de 2018, por el Juzgado Catorce (14) Administrativo Oral del Circuito de Medellín.

CUARTO.-No condenar en costas en segunda instancia.

QUINTO.- Remítase por secretaría copia del presente fallo a la defensoría del pueblo para que sea incluido en el registro público centralizado de acciones populares y de grupo, previsto en el artículo 80 de la ley 472 de 1998.

QUINTO.- Notifíquese esta sentencia de conformidad con el artículo 203 del C.P.A.C.A. y una vez ejecutoriada, devuélvase al juzgado de origen.

Las Magistradas,

GLORIA MARÍA GÓMEZ MONTOYA

BEATRIZ ELENA JARAMILLO MUÑOZ

ADRIANA BERNAL VÉLEZ