

ACCIÓN POPULAR - Ampara los derechos colectivos a la defensa del patrimonio cultural, de acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública, de acceso a los servicios públicos y que su prestación sea eficiente y oportuna y el derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente / DERECHO A LA DEFENSA Y PATRIMONIO CULTURAL Y DERECHO A LA SEGURIDAD Y PREVENCIÓN DE DESASTRES PREVISIBLES TÉCNICAMENTE - Se vulneran por cuanto no se han adoptado medidas de fondo que impidan el desprendimiento del cielo raso del edificio donde funciona la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Colombia

[H]a quedado demostrado en el proceso que a pesar de las reparaciones de que fue objeto el Edificio 201 en donde funciona la Facultad de Derecho con ocasión de la caída del cielo raso en el año 2013, tal suceso, se repitió en el año 2016 y como lo reconoce la universidad en los alegatos de conclusión debido [...] a deterioros propios de la edad de los elementos [...], lo cual pone en evidencia de que las medidas adoptadas a raíz del primer colapso no fueron suficientes o los materiales empleados no garantizaron su duración, al punto de que solo tres años después se está ante el mismo escenario. La Sala estima que en este caso y con el fin de que los eventos sucedidos en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional, no se tornen repetitivos, debido a los fuertes factores climáticos que cada año soporta la ciudad y el país, deben tomarse las medidas de fondo que garanticen la seguridad de los usuarios de la mencionada edificación. En efecto, no puede permitirse la posibilidad que debido a soluciones de corto plazo, en lapsos relativamente breves se esté repitiendo la problemática motivo de esta acción popular. [...]. [P]ara la Sala se hace imperioso que se tomen los correctivos de fondo y a largo plazo encaminados a solucionar la problemática que aquí se estudia, motivo por el cual se ordenará a la Dirección de Infraestructura, que adelante los estudios necesarios que ofrezcan como resultado un diagnóstico serio y profundo relacionado con el estado físico de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional y de esa manera adoptar verdaderas soluciones que garanticen los derechos colectivos de la comunidad.

FUENTE FORMAL: CONSTITUCIÓN POLÍTICA - ARTÍCULO 88 / LEY 472 DE 1998 - ARTÍCULO 34

NOTA DE RELATORÍA: Con respecto al derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, ver: Corte Constitucional, sentencia de 31 de marzo de 2011, exp. T-235, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. En cuanto al contenido y alcance del derecho en mención, consultar: Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia de 26 de marzo de 2015, exp. 2011-00031-01, C.P. Guillermo Vargas Ayala.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN PRIMERA

Consejera ponente: MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ

Bogotá, D.C., diez (10) de noviembre de dos mil diecisiete (2017)

Radicación número: 25000-23-41-000-2015-02548-01(AP)

Actor: LINDA SALAMANCA VOTTELA

Demandado: MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL, MINISTERIO DE HACIENDA Y UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la parte actora contra la sentencia de 2 de marzo de 2017, mediante la cual el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección "A", en adelante el Tribunal, negó las suplicas de la demanda instaurada en ejercicio de la acción popular contra la Nación – Ministerio de Educación Nacional, Ministerio de Hacienda y la Universidad Nacional de Colombia.

I.- ANTECEDENTES

I.1. La Acción. La ciudadana **LINDA SALAMANCA VOTTELA** presentó acción popular prevista en el artículo 88 de la Constitución Política, con el fin de solicitar la protección de los derechos colectivos a: 1) la defensa del Patrimonio Cultural de la Nación; 2) el acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública; 3) el acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna; y 4) el derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, supuestamente vulnerados por la Nación –Ministerio de Educación Nacional, Ministerio de Hacienda y la Universidad Nacional de Colombia.

I.2. Los hechos. Como hechos relevantes de la demanda manifestó que:

1°. La infraestructura de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional se encuentra tan deteriorada que está a punto de derrumbarse y en octubre de 2013 se cayó parte del techo y las paredes, además de que las vigas estructurales

presentan profundas grietas, sumado al hecho de que solo hay un baño para más de 2500 personas.

2°. La Facultad de Derecho no cuenta con una fotocopiadora, circunstancia que dificulta la labor de los estudiantes ya que se ven obligados a utilizar los servicios de otras facultades.

3°. Así mismo, desde el inicio del segundo semestre académico del año 2013, los docentes de tiempo completo de la Facultad de Derecho no superan el 25% del total de profesores de la universidad, siendo la gran mayoría ocasionales, lo cual se refleja en la calidad de la educación que reciben los estudiantes.

4°. Que la estructura a punto de colapsar no solo reviste un inminente peligro para la integridad y la vida de 1500 estudiantes, 100 docentes y empleados administrativos, sino también representa el abandono a que ha sido sometida la educación superior pública.

I.3. Fundamentos de la solicitud: Argumenta que siendo la educación un derecho y un servicio público previsto en el artículo 67¹ de la Constitución Política, es deber del Estado vigilar su calidad y que, así mismo en el artículo 70² *ibídem*,

¹ "La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social; con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura. La educación formará al colombiano en el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia; y en la práctica del trabajo y la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente.

El Estado, la sociedad y la familia son responsables de la educación, que será obligatoria entre los cinco y los quince años de edad y que comprenderá como mínimo, un año de preescolar y nueve de educación básica. La educación será gratuita en las instituciones del Estado, sin perjuicio del cobro de derechos académicos a quienes puedan sufragarlos.

Corresponde al Estado regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos; garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo.

La Nación y las entidades territoriales participarán en la dirección, financiación y administración de los servicios educativos estatales, en los términos que señalen la Constitución y la ley".

² "El Estado tiene el deber de promover y fomentar el acceso a la cultura de todos los colombianos en igualdad de oportunidades, por medio de la educación permanente y la enseñanza científica, técnica, artística y profesional en todas las etapas del proceso de creación de la identidad nacional.

se promueve la igualdad de oportunidades al acceso a la cultura por medio de la enseñanza científica, técnica, artística y profesional. Alega que todo lo anterior ha sido reglamentado por la Ley 1188 de 25 de abril de 2008³ y la Ley 30 de 28 de diciembre de 1992⁴, en las cuales se establecen los parámetros para la escogencia de estudiantes y docentes, consecución de recursos, priorización de modelos de bienestar universitario e infraestructura institucional.

I.4. Pretensiones

- “1. Se ordene la reparación de la facultad de derecho de la Universidad Nacional de Colombia, sede Bogotá, su total equipamiento y diligencia en su conservación.
2. Se ordene la contratación de un número no inferior al 70% de personal docente en condiciones de tiempo completo.
3. Se imponga un cupo máximo de 40 alumnos por curso”.

I.5. Las contestaciones

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, mediante apoderado, señaló que de acuerdo con el Decreto 4712 de 15 de diciembre de 2008⁵, dicha entidad carece de competencia para asumir obligaciones de los Entes Universitarios Autónomos, como el caso de la Universidad Nacional.

Explicó que, el principio de legalidad en las actuaciones de la Administración Pública no es una concesión graciosa al funcionario de turno ni una prerrogativa para el mismo ya que las funciones no pueden ser ejercidas de forma arbitraria e ilimitada pues su aplicación es expresa y de interpretación restrictiva.

La cultura en sus diversas manifestaciones es fundamento de la nacionalidad. El Estado reconoce la igualdad y dignidad de todas las que conviven en el país. El Estado promoverá la investigación, la ciencia, el desarrollo y la difusión de los valores culturales de la Nación”.

³ "POR LA CUAL SE REGULA EL REGISTRO CALIFICADO DE PROGRAMAS DE EDUCACIÓN SUPERIOR Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES".

⁴ "Por la cual se organiza el servicio público de la Educación Superior”.

⁵ "Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Hacienda y Crédito Público”.

Sostuvo que, al servidor público solo se le permite cumplir con las funciones expresamente asignadas y con la mayor diligencia posible, pues su inobservancia acarrea responsabilidades jurídicas.

Insistió en que al Ministerio de Hacienda y Crédito Público no se le pueden exigir acciones por fuera de la órbita de sus competencias, por lo tanto en este caso, no es la autoridad de la que se pueda predicar que ha violado derechos e intereses colectivos y tampoco ha ocasionado daño alguno por la falta de reparación o mantenimiento de los bienes culturales de la Nación, como el caso de los edificios de la Universidad Nacional, configurándose en este caso una falta de legitimación en la causa por pasiva.

Alegó que, una de las funciones más importantes del Ministerio de Hacienda y Crédito Público es la establecida en el artículo 15 del Decreto 4712 de 2008, por lo que su oficio frente a la Universidad Nacional es el giro de los recursos que del Presupuesto General de la Nación se transfieren al Ministerio de Educación Nacional para tal efecto.

Estimó que, el Ministerio de Educación Nacional es el órgano llamado a velar por la distribución y aplicación del presupuesto que de la Nación se transfiere a la Universidad Nacional conforme a la Ley, y como tal, el encargado de surtir los trámites correspondientes ante el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, para que a su turno dicha cartera ministerial adelante los trámites correspondientes a su incorporación dentro del Presupuesto General de la Nación.

El Ministerio de Educación Nacional, mediante apoderada, como primera medida señaló que de acuerdo con las pretensiones, se advierte que esa entidad carece de legitimación en la causa por pasiva.

Explicó que de acuerdo con el artículo 69⁶ de la Constitución Política las universidades gozan de autonomía para darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos conforme a la ley.

Destacó que en ejercicio de las atribuciones conferidas por el constituyente de 1991, el Congreso de la República expidió la Ley 30 de 1992, que entre sus objetivos se encuentra garantizar la autonomía universitaria y en su artículo 29⁷ señala entre otras cosas que las universidades tienen la potestad de seleccionar y vincular a sus docentes.

Señaló que la Universidad Nacional de Colombia, es un órgano público estatal, considerado como ente universitario autónomo regulado mediante el Decreto Extraordinario 1210⁸ de 28 de junio de 1993, que en su artículo 3° dispone que la misma es una persona jurídica autónoma, con gobierno, patrimonio y rentas propias y con capacidad para organizarse, gobernarse, designar sus propias autoridades y para dictar normas y reglamentos.

⁶ “Se garantiza la autonomía universitaria. Las universidades podrán darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos, de acuerdo con la ley.

La ley establecerá un régimen especial para las universidades del Estado.

El Estado fortalecerá la investigación científica en las universidades oficiales y privadas y ofrecerá las condiciones especiales para su desarrollo.

El Estado facilitará mecanismos financieros que hagan posible el acceso de todas las personas aptas a la educación superior”.

⁷ “La autonomía de las instituciones universitarias o escuelas tecnológicas y de las instituciones técnicas profesionales estará determinada por su campo de acción y de acuerdo con la presente Ley en los siguientes aspectos:

- a) Darse y modificar sus estatutos.
- b) Designar sus autoridades académicas y administrativas.
- c) Crear, desarrollar sus programas académicos, lo mismo que expedir los correspondientes títulos.
- d) Definir y organizar sus labores formativas, académicas, docentes, científicas, culturales y de extensión.
- e) Seleccionar y vincular a sus docentes, lo mismo que a sus alumnos”.

⁸ “Por el cual se reestructura el Régimen Orgánico Especial de la Universidad Nacional de Colombia”.

Manifestó que, frente a la estructura y el manejo de los recursos de la Universidad Nacional de Colombia, es esta la que incorpora los aportes del Presupuesto Nacional a su presupuesto y es la misma institución que conoce su infraestructura y necesidades.

Alegó que, en relación con los aportes de la Nación a la Universidad Nacional de Colombia, el esquema de financiación de las universidades oficiales está reglamentado por la Ley 30 de 1992 en sus artículos 86⁹ y 87¹⁰, además, que adicionalmente a los recursos establecidos en la mencionada ley, desde el año 2010, el Gobierno Nacional, ha venido gestionando nuevos recursos para fortalecer las universidades oficiales, que han sido distribuidos de forma concertada con el Sistema Universitario Estatal –SUE, conformado por todas las universidades públicas del país.

Concluyó que, la garantía de la autonomía universitaria ofrece a la Universidad Nacional de Colombia, la posibilidad de expedir sus propias regulaciones relativas a su organización académica, administrativa y financiera, así como en los aspectos relacionados con su estructura física; asimismo en lo referente al personal docente para atender la prestación del servicio educativo y del número de estudiantes atendidos en los diferentes programas académicos.

La **Universidad Nacional de Colombia**, mediante apoderado, anotó que en este momento las autoridades competentes de la sede Bogotá han adelantado todos

⁹ “Los presupuestos de las universidades nacionales, departamentales y municipales estarán constituidos por aportes del presupuesto Nacional para funcionamiento e inversión, por los aportes de los entes territoriales, por los recursos y rentas propias de cada institución. Las universidades estatales u oficiales recibirán anualmente aportes de los presupuestos nacional y de las entidades territoriales, que signifiquen siempre un incremento en pesos constantes, tomando como base los presupuestos de rentas y gastos, vigentes a partir de 1993”.

¹⁰ “A partir del sexto año de la vigencia de la presente ley, el Gobierno Nacional incrementará sus aportes para las universidades estatales u oficiales, en un porcentaje no inferior al 30% del incremento real del Producto Interno Bruto. Este incremento se efectuará en conformidad con los objetivos previstos para el Sistema de Universidades estatales u oficiales y en razón al mejoramiento de la calidad de las instituciones que lo integran. Parágrafo. El incremento al que se refiere el presente artículo se hará para los sistemas que se creen en desarrollo de los artículos 81 y 82 y los dineros serán distribuidos por el Consejo Nacional de Educación Superior (CESU), previa reglamentación del Gobierno Nacional”.

los trámites pertinentes con el fin de reparar el cielo raso del edificio 201 de la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales y atender las recomendaciones hechas por el Fondo de Prevención y Atención de Emergencias –FOPAE en la inspección realizada el 29 de octubre de 2013.

Manifestó que, la estructura de la Facultad de Derecho no se encuentra a punto de derrumbarse y que, si bien en cierto, el cielo raso se ha desprendido en algunas partes, esto no obedece a un defecto estructural del edificio que origine el riesgo de desplome total.

Adujo que, es falso que la edificación de la Facultad de Derecho se encuentre en condiciones deplorables ni se está considerando la declaratoria de ruina, ya que el edificio estructuralmente no presenta ninguna deficiencia o deterioro grave.

Planteó como excepción previa la falta del requisito de procedibilidad por inexistencia de un perjuicio irremediable, ya que en el presente caso no existe prueba sumaria que demuestre un inminente peligro en contra de los derechos e intereses colectivos invocados, además que los estudios hechos por los expertos señalan que la estructura del edificio no está en riesgo de colapsar, asimismo, que los hechos acaecidos el 18 de agosto y 28 de octubre de 2013 fueron un desprendimiento del cielo raso debido a la acumulación de aguas lluvias.

Como excepción de mérito anotó que el edificio 201 de la Universidad Nacional de Colombia no presenta daños que puedan originar su desplome, pero que pese a ello, está incluido en la lista de priorización de las estructuras a reforzar, según los estudios realizados por la Dirección de Infraestructura, gestiones que deberán pasar por la aprobación del Ministerio de Cultura.

Igualmente, manifestó que el evidente deterioro del Campus de la Universidad genera una preocupación creciente en las administraciones de todos los niveles de la institución, viéndose en la necesidad de adelantar acciones en pro del mejoramiento de las condiciones físicas de todas sus edificaciones.

Adujo que, dentro del proyecto de Mejor Gestión UN-SIMEGE 2016-2012 se formuló y ejecutó el subproyecto Lineamientos de Desarrollo Territorial, bajo la dirección de la Vicerrectoría y la Oficina Nacional de Planeación, que ofreció un diagnóstico del estado de la estructura física en las diferentes sedes al año 2012, el cual identificó las problemáticas más sentidas en las dimensiones físico-espacial, socio-cultural, económica, política y ambiental, así como lineamientos generales como marco de actuación preliminar para definir una política territorial para la universidad.

Explicó que, de acuerdo con lo anterior, la Dirección de Infraestructura de la sede Bogotá formuló el Plan de Infraestructura 13-21 en el cual se reflejan los ejes en torno a los cuales girará la planificación de las estructuras y que consisten en: urbanismo—planeación, nuevas construcciones, reforzamientos estructurales y otras obras-proyectos de inversión.

Anotó que, para el primer trienio 2013-2015 la Universidad ya tiene apropiados 75 mil millones de 111 mil millones de pesos que se requieren para ejecutar el plan de obras, recursos que provienen del Plan General de Desarrollo de la Nación y de recursos propios de las facultades destinados a estudios, obras de urbanismo, nuevas construcciones y reforzamientos, siendo este último el que más recursos tiene con 55 mil millones de pesos.

El **Ministerio de Cultura**, a través de apoderado, manifestó que no existe ninguna conducta activa u omisiva de esa entidad que amenace o vulnere los derechos e intereses colectivos a la igualdad de condiciones y oportunidades, a la educación de calidad y la utilización y defensa de los bienes de uso público, a la defensa del patrimonio público y a la defensa del patrimonio cultural de la Nación.

Explicó que, el Ministerio de Cultura es el órgano encargado de formular, coordinar, ejecutar y vigilar la política de Estado en materia de Patrimonio Cultural de la Nación, la cual tiene como objetivos principales la protección, la conservación, la rehabilitación y la divulgación de dicho patrimonio, con el propósito de que este sirva de testimonio de identidad cultural nacional, en concordancia con los planes y programas de desarrollo, según los principios de participación contemplados en la Ley 397 de 7 de agosto de 1997¹¹, modificada por la Ley 1185 de 12 de marzo de 2008¹².

Indicó que, mediante Decretos nros. 0596 de 26 de marzo y 1418 de 13 de agosto de 1996, fueron declarados como Monumentos Nacionales, hoy Bienes de Interés Cultural del Ámbito Nacional, los siguientes edificios localizados en el Campus de la Universidad Nacional de Colombia, sede Bogotá: Instituto Botánico, Laboratorio de Ensayo de Materiales, Edificio del Laboratorio Químico Nacional, Porterías sobre calles 45 y 26, Estadio Alfonso López e Instituto de Educación Física, Auditorio León de Greiff, Edificio de la Facultad de Sociología, Edificio de la Facultad de Derecho, Facultad de Arquitectura (actual Edificio de Artes Plásticas), Edificio de la Facultad de Ingeniería, Edificio de la Facultad de Economía, Edificio

¹¹ "Por la cual se desarrollan los Artículos 70, 71 y 72 y demás Artículos concordantes de la Constitución Política y se dictan normas sobre patrimonio cultural, fomentos y estímulos a la cultura, se crea el Ministerio de la Cultura y se trasladan algunas dependencias".

¹² "Por la cual se modifica y adiciona la Ley 397 de 1997 –Ley General de Cultura– y se dictan otras disposiciones".

de la Escuela de Veterinaria y Zootecnia, Casas de Profesores y Edificio de la Imprenta de la Universidad (actual Museo de Arquitectura).

Por otra parte, manifestó que una vez enterados de la caída del cielo raso del Edificio de la Facultad de Derecho, la Dirección de Patrimonio del Ministerio de Cultura, el 27 de noviembre de 2013 realizó una visita técnica, en la que se llevaron a cabo actividades de intervención para mitigar los efectos y garantizar la reparación del cielo raso, a pesar de que no era obligación del Ministerio, ya que las obras correspondientes para la reparación del cielo raso según el artículo 2350¹³ del Código Civil corresponden a su propietario.

Aclaró que, de acuerdo con sus competencias al Ministerio de Cultura le corresponde la declaratoria y manejo de los Monumentos Nacionales y los Bienes de Interés Cultural del ámbito nacional, entendido el manejo como la orientación técnica para efectos del mantenimiento, intervención, restauración, entre otras acciones, según las Leyes 397 de 1997 y 1185 de 2008.

Como excepción de fondo formuló la de responsabilidad del dueño por daños causados al bien inmueble, ya que conforme al Código Civil y a la Ley 388 de 18 de julio de 1997¹⁴, el dueño, propietario o poseedor, es sobre quien recae la responsabilidad de la reparación del inmueble que amenaza ruina, y en este caso, la Universidad Nacional como propietaria es la que debe velar por su conservación, restauración y adecuación.

¹³ "RESPONSABILIDAD POR EDIFICIO EN RUINA. El dueño de un edificio es responsable de los daños que ocasione su ruina, acaecida por haber omitido las reparaciones necesarias, o por haber faltado de otra manera al cuidado de un buen padre de familia.
No habrá responsabilidad si la ruina acaeciére por caso fortuito, como avenida, rayo o terremoto.
Si el edificio perteneciere a dos o más personas pro indiviso, se dividirá entre ellas la indemnización, a prorrata de sus cuotas de dominio".

¹⁴ "Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones".

Con base en lo anterior, también planteó la falta de legitimación en la casusa por pasiva ya que el Ministerio de Cultura no es el propietario del bien donde se encuentra la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional, además no es el que vulnera o pone en riesgo los derechos e intereses colectivos alegados.

Solicitó ser desvinculado de la acción popular de la referencia, sin que ello signifique que el Ministerio de Cultura sea ajeno a la problemática que atraviesa el referido inmueble, ya que al formar parte de nuestra identidad nacional, aspira a que se mantenga como testimonio de una época importante de nuestra historia y como legado para las presentes y futuras generaciones.

I.6. Audiencia de pacto de cumplimiento: El 16 de septiembre de 2014 se llevó a cabo la audiencia pública prevista en el artículo 27 de la Ley 472, la cual se declaró fallida, ya que no se hicieron presentes la totalidad de las partes interesadas, en particular el apoderado de la Universidad Nacional de Colombia.

II.- ACTUACIÓN PROCESAL EN PRIMERA INSTANCIA

La presente demanda correspondió por reparto al Tribunal, que profirió sentencia el 2 de marzo de 2017, denegatoria de las pretensiones de la demanda.

III.- FUNDAMENTOS DE LA SENTENCIA RECURRIDA

El Tribunal en sentencia de 2 de marzo de 2017, resolvió:

“[...] **Primero: NIÉGANSE** las súplicas de la demanda impetrada por la señora Linda Salamanca Vottela, conforme a las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

Segundo: Sin costas en esta instancia.

Tercero: Envíese copia de esta providencia al Registro Público de Acciones Populares y de Grupo dispuesto en el artículo 80 de la Ley 472 de 1998.

[...].”

Después de traer a colación el fallo de 2 de diciembre de 2013¹⁵ relacionado con el patrimonio público, indicó que el alcance de dicho concepto previsto en el artículo 4° de la Ley 472 de 2008, naturalmente incluye los bienes inmateriales y los derechos y los intereses que si bien no son susceptibles de propiedad por parte del Estado, está llamado a utilizarlos, usufructuarlos, explotarlos, concederlos y principalmente a defenderlos en los términos de mantener su integridad y su uso eficiente.

En lo referente al derecho colectivo a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna de acuerdo con el artículo 365¹⁶ de la Constitución Política, consideró que estos son inherentes a la finalidad social del Estado y es su deber asegurar la prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional.

En relación con el derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, señaló que este pretende garantizar que la sociedad no este expuesta a padecer posibles o inminentes alteraciones de las condiciones normales de vida o daños graves causados por fenómenos naturales y efectos catastróficos de la acción accidental del hombre.

¹⁵ Consejera Ponente Dra. Stella Conto Díaz del Castillo.

¹⁶ “Los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional.

Los servicios públicos estarán sometidos al régimen jurídico que fije la ley, podrán ser prestados por el Estado, directa o indirectamente, por comunidades organizadas, o por particulares. En todo caso, el Estado mantendrá la regulación, el control y la vigilancia de dichos servicios. Si por razones de soberanía o de interés social, el Estado, mediante ley aprobada por la mayoría de los miembros de una y otra cámara, por iniciativa del Gobierno decide reservarse determinadas actividades estratégicas o servicios públicos, deberá indemnizar previa y plenamente a las personas que en virtud de dicha ley, queden privadas del ejercicio de una actividad lícita”.

Previo a resolver el caso, el Tribunal sostuvo que de acuerdo con el artículo 23¹⁷ de la Ley 472 de 1998, frente a las excepciones formuladas por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público de falta de legitimación en la causa por pasiva, de la Universidad Nacional de Colombia de falta de requisito de procedibilidad por inexistencia de perjuicio irremediable y del Ministerio de Cultura de falta de legitimación en la causa por pasiva, serian objeto de pronunciamiento al estudiar de fondo el asunto ya que las mismas fueron planteadas más que todo como argumentos de defensa frente a las pretensiones de la accionante.

El Tribunal después de analizar todas las pruebas aportadas por las partes, además de estudiar el dictamen pericial rendido por un auxiliar de la justicia y los documentos allegados por la Universidad consistentes en un estudio fitosanitario de diciembre de 2013 para la estructura de la cubierta de madera, el “Plan de infraestructura 13-21” y “Acciones para la reparación de la facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Colombia -Sede Bogotá su equipamiento y diligencia de conservación”, consideró que al momento de proferir la sentencia no existe una amenaza a los derechos colectivos alegados por la demandante, en tanto que, como quedó probado en el proceso, la capacidad estructural del edificio 201 donde se encuentra la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Colombia no se encuentra comprometida respecto de un posible riesgo de derrumbe y por el contrario se encuentra en buenas condiciones, comoquiera que se han realizado diferentes obras de impermeabilización de las cubiertas del techo.

¹⁷ “En la contestación de la demanda sólo podrá proponerse las excepciones de mérito y las previas de falta de jurisdicción y cosa juzgada, las cuales serán resueltas por el juez en la sentencia. En consecuencia, las pruebas pertinentes se practicarán en el mismo plazo señalado para las pruebas solicitadas en la demanda y en la contestación de la misma”.

Señaló que, no se puede ignorar el hecho de que en el mes de octubre del año 2013 se presentó el desprendimiento del cielo raso de la Facultad de Derecho, hecho que en si mismo pudo constituir una amenaza a los derechos colectivos, pero que sin embargo, como se demostró en el curso del proceso, tal desprendimiento obedeció a las filtraciones de agua en la parte superior del edificio que no comprometieron estructuralmente la edificación, y frente a lo cual la Universidad a través de la Oficina de Infraestructura emprendió las obras necesarias para la reparación y rehabilitación del mismo.

Por lo anterior, concluyó que no existe vulneración de los derechos colectivos a la defensa del patrimonio cultural de la Nación, el acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública, el acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna y el derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, por lo que negó las pretensiones de la demanda.

IV.- FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE APELACIÓN

La parte demandante solicita que se revoque decisión de primera instancia y en su lugar se ordene a los accionados reparar, equipar y conservar en buen estado las instalaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Colombia, garantizando la seguridad de los estudiantes y el buen funcionamiento de las áreas que conforman la edificación, según las recomendaciones del perito enviado por el despacho ponente y que en su criterio deben ser puestas en práctica a la mayor brevedad.

La apelante hace un recuento de todo el proceso desde la presentación de la demanda hasta el fallo de primera instancia y acto seguido indica que

efectivamente los desprendimientos del techo fueron reparados y se hizo mantenimiento en algunas áreas que se encontraban muy deterioradas, pero que posteriormente el 28 de octubre de 2016 se vino abajo parte del trabajo que se había hecho previamente lo que fue puesto en conocimiento del Tribunal y no fue objeto de análisis en el fallo de primera instancia.

Así mismo, adujo que las falencias de mayor relevancia informadas en el dictamen del perito no fueron tenidas en cuenta en el fallo de primera instancia y tampoco que las reparaciones hechas no son suficientes para los requerimientos estructurales de la Facultad.

V.- ACTUACIÓN PROCESAL EN SEGUNDA INSTANCIA

Mediante proveído de 8 de mayo de 2017 se admitió el recurso de apelación y el 20 de junio siguiente se corrió traslado a las partes para que presentaran sus alegatos de conclusión.

La demandante en sus alegatos de conclusión hace nuevamente un resumen de los hechos que originaron la demanda en contra de la Nación –Ministerio de Educación Nacional, Ministerio de Hacienda y la Universidad Nacional de Colombia, e igualmente del escrito de apelación.

Por su parte, la Universidad Nacional de Colombia en los alegatos de conclusión señaló que en el trámite del proceso no se demostraron los daños estructurales que pusieran en riesgo la estabilidad del edificio de la Facultad de Derecho y que, por el contrario, de acuerdo con las visitas efectuadas por los asesores en el área estructural y constructiva, se determinó que la edificación no presenta riesgo de colapso porque sus elementos principales no presentan daños.

Estimó que, los episodios del pasado 28 de octubre de 2016 se debieron a deterioros propios de la edad de los elementos, por lo que se procedió a ejecutar una serie de actividades de obra civil que permitieron hacer un correcto mantenimiento de la cubierta, cambio y limpieza de canales y bajantes que derivan en un mejor manejo del agua.

Manifestó que, más allá del mencionado mantenimiento, el edificio 201 está incluido en la lista de priorización de las estructuras a reforzar dentro de la Universidad Nacional, con base en estudios que permitieron a la Dirección de Infraestructura identificar la necesidad de desarrollar los estudios de vulnerabilidad y de reforzamientos conducentes a la recuperación y adecuación del edificio.

Adicionalmente, señaló que en este momento se están ejecutando las siguientes órdenes de servicios:

- ODS 377 de 12 de agosto de 2013: “Reparaciones locativas para la cubierta del área de biblioteca del Edificio de la Facultad de Derecho N° 201 Universidad Nacional de Colombia –Sede Bogotá” por valor de \$164.092.656.
- ODS 389 de 21 de agosto de 2013: “Reparación locativa para la cafetería Facultad de Derecho, Edificio 201 de la Universidad Nacional de Colombia, Sede Bogotá” por valor de \$89.864.955.
- ODS 514 de 6 de noviembre de 2013: “Reparaciones locativas para la reposición del cielo raso correspondientes a los espacios del segundo piso, del Edificio N° 201 de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Colombia –Sede Bogotá” por valor de \$135.873.424.

- ODS 517 de 25 de noviembre de 2013: “estudio fitosanitario para la estructura de la cubierta en madera del volumen principal del Edificio 201 de la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Colombia –Sede Bogotá” por un valor de \$12.000.000.

Adujo que, por lo anterior es improcedente la emisión de una orden judicial para realizar las adecuaciones que requiere el Edificio 201 de la Facultad de Derecho, cuando dichas reparaciones se vienen realizando previamente.

VI. CONSIDERACIONES DE LA SALA

Problema jurídico

En el presente caso, se debe determinar si la Nación –Ministerio de Educación Nacional, Ministerio de Hacienda y la Universidad Nacional de Colombia vulneraron los derechos colectivos a la defensa del Patrimonio Cultural de la Nación; al acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública; al acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna; y el derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, con ocasión de la caída del techo del Edificio 201 del Campus de la Universidad Nacional de Colombia –Sede Bogotá en donde funciona la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales.

El Tribunal en fallo de 2 de marzo de 2017 negó las pretensiones de la demanda al considerar que de las pruebas, el dictamen pericial y el estudio fitosanitario aportado por la Universidad al momento de proferir la sentencia no se advierte la amenaza a los derechos colectivos alegados por la demandante, debido a que la capacidad estructural del edificio 201 de la Facultad de Derecho de la Universidad

Nacional de Colombia no se encuentra comprometida ni existe riesgo de derrumbe encontrándose en buenas condiciones, en virtud de las diferentes obras de impermeabilización de las cubiertas del techo.

La acción popular

La acción popular establecida en el inciso primero del artículo 88 de la Constitución Política, desarrollada por la Ley 472, tiene como finalidad la protección de los derechos e intereses colectivos, cuando éstos resulten amenazados o vulnerados, exista peligro o agravio o un daño contingente por la acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares cuando actúen en desarrollo de funciones administrativas. Dicha acción busca que la comunidad afectada pueda disponer de un mecanismo jurídico de forma rápida y sencilla para la protección de sus derechos.

Caso Concreto

En este caso, como ya se indicado varias veces, la actora pretende la protección de los derechos colectivos a la defensa del Patrimonio Cultural de la Nación; al acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública; al acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna; y el derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente a raíz del desplome del techo de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Colombia en octubre de 2013 y septiembre de 2016.

Como primera medida, y en razón al fundamento de la impugnación relacionada con la gravedad de los hechos reiterados en el tiempo que vienen presentándose con la planta física de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional, los

cuales sin lugar a dudas ponen en riesgo la integridad de estudiantes, profesores y personal en general, la Sala quiere hacer énfasis en el derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente. Al respecto, la Corte Constitucional en relación con el punto indicó:

“[...] El derecho a la prevención y atención de desastres está consagrado en la ley 472 de 1998, como un derecho de carácter colectivo a la seguridad y la prevención de desastres técnicamente previsibles. En principio, el derecho carece de jerarquía constitucional y su protección debe perseguirse mediante las acciones colectivas, de grupo o de cumplimiento. De acuerdo con la jurisprudencia del Consejo de Estado, las acciones populares tienen como objetivos *“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 cuando fuere posible”*, y su procedencia está sujeta a que se presente: *“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 el que proviene de todo riesgo normal de la actividad humana y, c) la relación de causalidad entre la acción u omisión y la señalada afectación de tales derechos e intereses”*. A su turno, la procedencia de la acción de tutela para la protección de intereses y derechos colectivos es excepcional, pues dada la existencia de procedimientos legales idóneos para su defensa, en los cuales se puede llevar a cabo un amplio debate probatorio y buscar las medidas para una adecuada protección a derechos que se caracterizan por su naturaleza difusa (titularidad individual y colectiva), la obligatoriedad de su defensa por parte de todos los niveles de la comunidad (particulares, empresas, autoridades públicas y comunidad internacional), y la necesidad de adoptar un enfoque de prevención, hace que la participación del juez de tutela se encuentre plenamente limitada a perseguir la protección de posiciones subjetivas de derechos fundamentales que se encuentren amenazadas [...]”¹⁸. (Negrillas del original)

Acerca del contenido y alcance de este derecho, la Sección Primera del Consejo de Estado¹⁹, en un fallo de acción popular precisó lo siguiente:

“[...] Proclamado por el literal l) del artículo 4º de la ley 472 de 1998, este derecho, orientado a precaver desastres y calamidades de origen natural o humano, busca garantizar por vía de la reacción -ex ante- de las autoridades la efectividad de los derechos y bienes jurídicos reconocidos por la Constitución a las comunidades y a las personas y la conservación de las condiciones normales de vida en un territorio”.

Por esto demanda de los entes públicos competentes la adopción de las medidas, programas y proyectos que resulten necesarios y adecuados para solucionar de manera efectiva y con criterio de anticipación (y no solo de

¹⁸ Sentencia T-235/11. Magistrado Ponente: Luis Ernesto Vargas Silva.

¹⁹ Exp. nro 2011-00031-01. Consejero Ponente: Guillermo Vargas Ayala.

reacción posterior a los desastres, como es habitual en las actuaciones de policía administrativa) los problemas que aquejan a la comunidad y que amenazan su bienestar, integridad o tranquilidad y que resultan previsibles y controlables bien por la simple observación de la realidad, bien por medio de la utilización de las ayudas técnicas de las que hoy dispone la Administración Pública. De ahí que esta Sección haya destacado el carácter preventivo de este derecho haciendo énfasis en su vocación de “evitar la consumación de los distintos tipos de riesgo que asedian al hombre en la actualidad”, ya no solo naturales (v. gr. fuego, deslizamientos de tierra, inundaciones, sequías, tormentas, epidemias, etc.), sino también –cada vez más– de origen antropocéntrico (v.gr., contaminación del ambiente, intoxicaciones o afectaciones a la salud, destrucción o afectación de la propiedad privada o pública por accidentes, productos, actividades o instalaciones) [...]”.

Ahora bien, la Sala considera de suma importancia recalcar que la circunstancia principal que motivó la presente acción popular y además el objeto de fondo de la apelación, es el estado de deterioro en el cual se encuentra el Edificio 201 de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional. En efecto, señala la demandante que el cielo raso de la mencionada edificación, colapsó en octubre de 2013 con ocasión de las lluvias, episodio que se repitió en septiembre de 2016, lo cual es reconocido por la misma institución.

El ente educativo a través de su representante indicó que, si bien es cierto que a raíz de los hechos acaecidos en el año 2013, se tomaron las medidas necesarias y se hicieron las inversiones para solucionar dicha problemática, la misma situación se repitió en septiembre de 2016 ejecutándose nuevamente una serie de actividades con el fin hacer un mantenimiento eficaz de la cubierta, cambio y limpieza de canales y bajantes.

No existe duda en cuanto a la naturaleza de bien de interés cultural que tiene el edificio en cuestión, de allí que la protección del mismo y por ende de los derechos colectivos que con él se relacionan sea un asunto que compete a la acción popular.

Igualmente, es menester precisar que el Ministerio de Educación Nacional y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público carecen de legitimación en la causa por pasiva por ser llamados a responder por la adecuación física de las instalaciones o la inversión del presupuesto de la Universidad Nacional para tal fin, por ser ello del resorte exclusivo del ente educativo.

Ahora, ha quedado demostrado en el proceso que a pesar de las reparaciones de que fue objeto el Edificio 201 en donde funciona la Facultad de Derecho con ocasión de la caída del cielo raso en el año 2013, tal suceso, se repitió en el año 2016 y como lo reconoce la universidad en los alegatos de conclusión debido “[...] a deterioros propios de la edad de los elementos [...]”, lo cual pone en evidencia de que las medidas adoptadas a raíz del primer colapso no fueron suficientes o los materiales empleados no garantizaron su duración, al punto de que solo tres años después se está ante el mismo escenario.

La Sala estima que en este caso y con el fin de que los eventos sucedidos en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional, no se tornen repetitivos, debido a los fuertes factores climáticos que cada año soporta la ciudad y el país, deben tomarse las medidas de fondo que garanticen la seguridad de los usuarios de la mencionada edificación. En efecto, no puede permitirse la posibilidad que debido a soluciones de corto plazo, en lapsos relativamente breves se esté repitiendo la problemática motivo de esta acción popular.

La Sala también advierte que la defensa de la Universidad Nacional recalca el hecho de que con motivo de lo ocurrido en el año 2013 fueron tomadas las medidas necesarias para solucionarlos y aporta las órdenes de servicio que se expidieron y su monto, sin embargo, todas son del año 2013, sin indicar qué

medidas, aunque fueran de emergencia, se adoptaron a raíz de los sucesos del año 2016.

En este orden de ideas, para la Sala se hace imperioso que se tomen los correctivos de fondo y a largo plazo encaminados a solucionar la problemática que aquí se estudia, motivo por el cual se ordenará a la Dirección de Infraestructura, que adelante los estudios necesarios que ofrezcan como resultado un diagnóstico serio y profundo relacionado con el estado físico de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional y de esa manera adoptar verdaderas soluciones que garanticen los derechos colectivos de la comunidad.

Para la Sala es claro que las obras adelantadas por la Universidad Nacional de Colombia con ocasión de los daños producidos por la temporada invernal en el año 2013, si bien solventaron la situación temporalmente, no garantizaron la protección de los derechos colectivos al acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública y a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, pues tal como se constató, solo duraron tres años ya que nuevamente colapsaron con el invierno de 2016, a pesar de lo señalado en el estudio del perito de que “[...] las reparaciones y mantenimiento del Edificio de la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales fueron ejecutados dentro del rigor de las normas correspondientes [...]”, colocando nuevamente en riesgo a la comunidad usuaria de dicha facultad, situación que debe ser resuelta, se insiste, con la adopción de medidas definitivas.

En vista de lo anterior, la Sala ordenará que se practiquen estudios de fondo que produzcan un diagnóstico que determine la verdadera situación del techo y cielo raso del Edificio 201 donde funciona la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Colombia –Sede Bogotá, y con base en el mismo se tomen los

correctivos que solucionen la problemática definitivamente, por cuanto el estudio que obra en el proceso no tuvo un carácter definitivo sino transitorio.

Los mencionados estudios deben ser encabezados por la Dirección de Infraestructura de la universidad, los cuales no deben tener una duración mayor a seis meses a partir de la notificación de esta sentencia, y una vez terminados y junto con las conclusiones adoptadas en relación con la problemática del edificio 201 de la Facultad de Derecho, deberán iniciarse las obras correspondientes, las cuales deberán culminar en un plazo máximo de un año.

Asimismo, por parte de la mencionada Dirección de Infraestructura, se deberá presentar ante el Juez de primera instancia, un informe por lo menos cada dos meses, de los resultados del estudio ordenado y posteriormente del inicio y avance de las respectivas obras.

Igualmente y de acuerdo con lo establecido en el artículo 34 de la Ley 472 de 1998, se ordenará la conformación de un comité para la verificación del cumplimiento de esta sentencia que estará conformado por **i)** el Juez de primera instancia (Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección “A”), **ii)** la accionante **iii)** un representante de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional –Sede Bogotá **iv)** un representante de la Dirección de Infraestructura de la Universidad Nacional, y **v)** un delegado de la Procuraduría General de la Nación, como representante del Ministerio Público.

En ese orden de ideas, se revocará la sentencia de 2 de marzo de 2017, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección “A” y se ampararán los derechos colectivos invocados como vulnerados.

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

F A L L A

PRIMERO: REVÓCASE la sentencia impugnada y, en su lugar, se dispone: **AMPÁRANSE** los derechos colectivos a la defensa del Patrimonio Cultural de la Nación, de acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública, de acceso a los servicios públicos y que su prestación sea eficiente y oportuna, y el derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente.

SEGUNDO: ORDÉNASE a la Dirección de Infraestructura de la Universidad Nacional de Colombia que a partir de la notificación de esta sentencia, inicie los estudios de fondo que determinen el real estado del techo y el cielo raso del Edificio de la Facultad de Derecho –Sede Bogotá, y con base en el mismo se tomen los correctivos que solucionen la problemática definitivamente. Dichos estudios no deben tener una duración mayor a seis meses y una vez terminados deberán iniciarse las respectivas obras, las cuales deberán culminar en un plazo máximo de un año.

TERCERO: ORDÉNASE a la Dirección de Infraestructura, que rinda ante el Juez de primera instancia, un informe por lo menos cada dos meses, de los resultados del estudio ordenado y posteriormente del inicio y avance de los trabajos pertinentes.

CUARTO: ORDÉNASE la conformación de un comité para la verificación del cumplimiento de esta sentencia que estará conformado por **i)** el Juez de primera instancia (Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección “A”), **ii)** la accionante **iii)** un representante de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional –Sede Bogotá **iv)** un representante de la Dirección de Infraestructura de la Universidad Nacional, y **v)** un delegado de la Procuraduría General de la Nación, como representante del Ministerio Público.

QUINTO: Remítase copia del presente fallo a la Defensoría del Pueblo para los efectos del artículo 80 de la Ley 472 de 1998.

SEXTO: Comuníquese esta decisión a las partes y envíese el expediente al Tribunal de origen.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

Se deja constancia de que la anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en la sesión del 10 de noviembre de 2017.

ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS
Presidente

MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ

OSWALDO GIRALDO LÓPEZ