

ACCION POPULAR - Procede aunque para la protección de los derechos colectivos se solicite dar cumplimiento a una norma / ACCION POPULAR - No es causal de improcedencia la existencia de otro medio judicial de defensa.

Analizada la norma anterior, no encuentra la Sala que se hubiese establecido como causal de improcedencia la existencia de otro mecanismo judicial apto para el estudio de las pretensiones invocadas en la acción popular, pues la norma es clara en consagrar dicha acción como el medio constitucional pertinente para la protección de los derechos e intereses colectivos. En virtud de lo anterior, se colige que en términos generales, la acción popular procede siempre y cuando dentro de sus pretensiones se busque el amparo de los derechos colectivos, aunque ello implique hacer efectivo el cumplimiento de una norma o un acto administrativo.

NOTA DE RELATORIA: Ver, Consejo de Estado, providencia de 6 de mayo de 2010, proferida dentro de la acción popular instaurada por el señor Leonardo Gómez Cuartas, Expediente núm. 2005-01685-01, Consejera ponente (E) Maria Claudia Rojas Lasso,

SEGURIDAD Y PREVENCION DE DESASTRES TECNICAMENTE – Vulneración por omisión de cumplimiento de normas de sismo resistencia en inmueble donde funciona la Estación de Policía del Municipio de Santa Rosa de Cabal (Risaralda) / ESTACION DE POLICIA - Edificaciones indispensables y de atención a la comunidad

En efecto, es evidente que al inmueble donde funciona la Estación de Policía de Santa Rosa de Cabal, no se le han realizado los estudios de sismo resistencia requeridos y menos aún, la intervención y/o refuerzo que exige la pluricitada Ley 400 de 1997, razón por la cual en el momento en que se llegue a presentar un sismo que afecte dicha estructura, la población, en momentos de calamidad (generados por movimientos telúricos, entre otros), no podrá contar con tales instalaciones para refugiarse, situación que pretende evitar la norma violada.

REFUERZO ESTRUCTURAL Y NORMAS DE SISMO RESISTENCIA – No se cumplen con las labores de mantenimiento y reparaciones locativas

Es del caso aclarar, que el aludido contrato de *“MANTENIMIENTO Y REPARACIÓN DE LA ESTACIÓN DE POLICÍA SANTA ROSA DE CABAL”*, no constituye una prueba que demuestre que la entidad demandada haya dado cumplimiento a las disposiciones señaladas en estas consideraciones, pues lo único que prueba, como su nombre lo indica, es la realización de obras locativas de mantenimiento de la estructura donde funciona la Estación cuestionada, mas no, que se hayan efectuado los estudios respectivos de sismo resistencia y que en

virtud de éstos se fuese a efectuar la intervención y refuerzo que exige la mencionada Ley 400 de 1997.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION PRIMERA

Consejera ponente: MARIA ELIZABETH GARCIA GONZALEZ.

Bogotá, D.C., trece (13) de diciembre de dos mil doce (2012)

Radicación número: 66001-33-31-002- 2010-00393-01 (AP)

Actor: JHON JAMES OSORIO GAVIRIA.

Demandado: MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL- POLICIA NACIONAL

Procede la Sala a decidir el recurso de apelación interpuesto por la **Nación - Ministerio de Defensa Nacional- Policía Nacional-** contra la sentencia de 12 de abril de 2012, proferida por el Tribunal Administrativo de Risaralda, mediante la cual se accedió a las súplicas de la demanda.

I.- ANTECEDENTES:

I.1.- El señor **JHON JAMES OSORIO GAVIRIA**, interpuso acción popular contra la **Nación -Ministerio de Defensa Nacional- Policía Nacional-**, por considerar vulnerado el derecho colectivo a la seguridad y prevención de desastres técnicamente.

I.2.- HECHOS

Se resumen, de la siguiente forma:

Expresó que la Estación de Policía del Municipio de Santa Rosa de Cabal (Risaralda) está adscrita al Distrito Número Uno y depende del Comando de la Policía del Departamento de Risaralda, por lo que hace parte de la Fuerza Pública, de conformidad con lo establecido en el artículo 216 de la Carta Política.

Explicó que el artículo 54 de la Ley 400 de 1997, estableció que dentro de los 3 años siguientes a partir de su vigencia, se debe evaluar la vulnerabilidad sísmica de las construcciones existentes, cuyo uso se haya clasificado como edificaciones indispensables y de atención a la comunidad, localizadas en la zona de amenaza sísmica alta e intermedia, como es el caso de la construcción donde funciona la Estación de Policía del Municipio de Santa Rosa de Cabal (Risaralda).

Sostuvo que la norma anterior, modificada por la Ley 1229 de 1º de julio de 2008, reguló todo lo pertinente sobre construcciones sismo resistentes con el objeto de establecer criterios y requisitos mínimos para el diseño, construcción y supervisión técnica de edificaciones nuevas, así como aquellas indispensables para la recuperación de la comunidad con posterioridad a la ocurrencia de un sismo. Que el numeral 15, del

artículo 4º, definió las edificaciones de atención a la comunidad como *“edificaciones necesarias para atender emergencias, preservar la salud y la seguridad de las personas, tales como: cuarteles de Bomberos, Policía...”*.

Señaló que el artículo A.2.5.1.2 de la NSR-98, clasifica con grupo III, las edificaciones de atención a la comunidad, *las “...estaciones de Bomberos, Defensa Civil, Policía, cuarteles de las Fuerzas Armadas”*.

Afirmó que es obvio que la Estación de Policía del Municipio de Santa Rosa de Cabal (Risaralda) es una institución indispensable para la protección y seguridad de los habitantes de dicho ente territorial, por tal motivo sus instalaciones deben cumplir las condiciones técnicas de sismo resistencia establecidas en el NSR-98.

Indicó que a la fecha de presentación de la acción de la referencia, la Estación de Policía del Municipio de Santa Rosa de Cabal (Risaralda) no ha efectuado estudios de vulnerabilidad sísmica de las construcciones de uso indispensable, no obstante que el término legal para el efecto está vencido.

Por lo anterior, estimó que la edificación donde funciona la Estación mencionada debe ser intervenida para llevarla a un nivel de seguridad equivalente al de una edificación nueva, diseñada y construida de acuerdo con los requisitos establecidos por la Ley, dado que está poniendo en peligro el derecho colectivo aquí invocado, en los términos del literal l) del artículo 4º de la Ley 472 de 1998.

I.3. – PRETENSIONES.

Solicitó que se declare que la **Nación -Ministerio de Defensa Nacional- Policía Nacional- Comando de la Policía de Risaralda-** ha vulnerado el derecho colectivo a la seguridad y prevención de desastres técnicamente, en los términos del literal l) del artículo 4º de la Ley 472 de 1998.

Que, en consecuencia, se ordene a la institución accionada tomar las medidas administrativas y operativas para la ejecución, en corto plazo, de los estudios de vulnerabilidad sísmica en la edificación donde funciona la Estación de Policía del Municipio de Santa Rosa de Cabal (Risaralda).

Que se reconozca incentivo al que hubiere lugar, de conformidad con lo establecido en el artículo 39 de la Ley 472 de 1998.

Que en caso de que sea necesario vincular personas jurídicas o naturales se utilice el fuero de atracción, como sería el caso de la Alcaldía del Municipio de Santa Rosa de Cabal, por ser la máxima autoridad administrativa de Policía en el referido ente territorial y al Ministerio de Defensa Nacional por cuanto la Policía Nacional forma parte de dicha cartera. (Folios 1 a 3 del expediente).

I.4.- DEFENSA:

La Nación –Ministerio de Defensa- Policía Nacional-, actuando por conducto de apoderado, contestó la demanda y se opuso a sus pretensiones. Propuso las siguientes excepciones:

“INEXISTENCIA DE LOS DERECHOS COLECTIVOS”. La hizo consistir en el hecho de que en el sub lite no existe ni se evidencia violación ni amenaza de los derechos colectivos de la comunidad, pues en el caso de que ocurriera un sismo no podría especularse su prevención por el solo hecho de que se derribaran las instalaciones del Comando.

Precisó que las acciones populares son medios procesales para la protección de los intereses colectivos, por lo que su ejercicio está encaminado a evitar un daño contingente o hacer cesar un peligro, amenaza o agravio, o para restituir las cosas a su estado anterior cuando fuera posible, razón por la cual no es de recibo el argumento del actor, cuando éste ni siquiera reside en el lugar de los hechos.

“INEPTITUD SUSTANTIVA DE LA DEMANDA”. La fundamentó en que la acción de la referencia, carece de soporte probatorio que demuestre la real afectación de los intereses colectivos, pues la misma se sustenta en una posibilidad incierta y futura respecto de posibles e hipotéticos riesgos debido a la no realización del análisis de vulnerabilidad sísmica.

Señaló que la Corte Constitucional, en sentencia C-215 de 14 de abril de 1999, expresó que la demostración de los perjuicios sufridos o de las causales para las acciones populares, corresponde a los titulares de la acción.

Manifestó que el demandante lo que pretende es que a través de la acción popular, el Juez Administrativo se convierta en coadministrador de la institución demandada, ordenándole la ejecución de obras, lo cual es anti técnico y anti jurídico.

“FALTA DE REQUISITOS PARA ALEGAR UN PERJUICIO COLECTIVO”. La hizo consistir en el hecho de que la demanda, en general, se limita a hacer comentarios de una serie de intereses y derechos colectivos, sin precisar los factores causantes de tales, lo que hace pensar que su real interés es el incentivo legal consagrado para este tipo de acciones.

“IMPROCEDENCIA DE LA ACCIÓN POPULAR –CUMPLIMIENTO DE UNA LEY- (TRAMITE POR VÍA DE ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO)”. La fundamentó en el hecho de que lo que pretende el actor es el cumplimiento de lo dispuesto en la Ley 400 de 1997, pretensión que debe ser tramitada por vía de acción de cumplimiento, pues hasta la fecha no se ha demostrado que las instalaciones en cuestión hayan puesto en riesgo los derechos colectivos de los habitantes de la localidad donde está ubicada la pluricitada Estación de Policía.

“DESCONOCIMIENTO DEL PRINCIPIO PROCESAL DE LA CARGA DE LA PRUEBA”. La fundamentó en el hecho de la falta de material probatorio y de elementos o argumentos en los que se pudiere fundamentar una posible violación.

II. FUNDAMENTOS DEL FALLO IMPUGNADO.

EI TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE RISARALDA, en sentencia de 12 de abril de 2012, accedió las súplicas de la demanda. En esencia, adujo lo siguiente:

Que las excepciones de *“INEXISTENCIA DE LOS DERECHOS COLECTIVOS”*, *“INEPTITUD SUSTANTIVA DE LA DEMANDA”*, *“FALTA DE REQUISITOS PARA ALEGAR UN PERJUICIO COLECTIVO”*, *“DESCONOCIMIENTO DEL PRINCIPIO PROCESAL DE LA CARGA DE LA PRUEBA”* no constituyen medios de defensa propiamente dichos, por cuanto no se dirigen a atacar las pretensiones, sino que se limitan a desconocer la existencia de la vulneración imputada.

Afirmó que la excepción de *“IMPROCEDENCIA DE LA ACCIÓN POPULAR – CUMPLIMIENTO DE UNA LEY- (TRAMITE POR VÍA DE ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO)”* no tiene vocación de prosperar, por cuanto aunque en un principio le asistiría razón a la entidad demandada, lo cierto es que la inobservancia de las disposiciones alegadas en la demanda podría dar lugar a la vulneración de derechos colectivos, por lo que es posible que a través del presente mecanismo constitucional se estudie el incumplimiento de una norma o

decreto que produzca tal violación o amenaza.

Señaló que respecto al derecho colectivo de la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, el Consejo de Estado¹ ha manifestado lo siguiente:

“LA SEGURIDAD Y PREVENCIÓN DE DESASTRES PREVISIBLES TÉCNICAMENTE como derecho colectivo le impone al Estado la obligación de defender y proteger el patrimonio común y público así como a todos los residentes en el país frente a posibles o inminentes alteraciones, daños graves, o significativa desestabilización de las condiciones normales de vida causadas por fenómenos naturales y efectos catastróficos de la acción accidental del hombre, que demanden acciones preventivas, restablecedoras, de carácter humanitario o social, constituyéndose en un derecho de naturaleza eminentemente preventiva”.

Indicó que en aras de reducir a un mínimo riesgo de pérdida de vidas humanas y defender en lo posible el patrimonio del Estado y de los ciudadanos, se expidió la Ley 400 de 1997 *“Por la cual se adoptan normas sobre construcciones sismo resistentes”*, estableciéndose en ella criterios y requisitos mínimos para el diseño, construcción y supervisión técnica de edificaciones nuevas, así como de aquellas indispensables para la recuperación de la comunidad con posterioridad a la ocurrencia de un sismo, con el fin de que tengan capacidad de resistirlas e incrementar su resistencia.

¹ Sentencia de 22 de enero de 2009, Consejero Ponente doctor MARCO ANTONIO VELILLA MORENO.

Transcribió los artículos 2°, 3°, 4°, 54 y 56 de la citada Ley 400 de 1997, así como el artículo A.2.5.1 del Decreto 33 de 9 de enero de 1998, *“Por el cual se establecen los requisitos de carácter técnico y científico para construcciones sismo resistentes NSR-98”*, y apartes de la sentencia de 24 de julio de 2008, proferida por la Sección Primera de esta Corporación, relativa al tema objeto de la presente acción.

Concluyó que es innegable la obligación que le asiste a las autoridades de propender por el cumplimiento de lo dispuesto en la Ley 400 de 1997, en el sentido de evaluar la vulnerabilidad sísmica de las edificaciones clasificadas como indispensables y de atención a la comunidad o construidas antes de la vigencia de dicha Ley (19 de febrero de 1998), pues a partir de allí es claro que las nuevas construcciones deban adelantarse conforme a los parámetros aludidos en la normativa antes señalada; y las construcciones hasta ese momento existentes deben ser intervenidas o reforzadas hasta alcanzar un nivel de seguridad sísmica equivalente al de una edificación nueva diseñada y construida conforme a los requisitos de la nueva norma, esto último en un lapso no mayor a 6 años, contados a partir de la vigencia de la misma.

Afirmó que en reciente pronunciamiento, el Consejo de Estado, mediante providencia de 2 de febrero de 2012, (Expediente núm. 2004- 01991, Consejero Ponente doctor **MARCO ANTONIO VELILLA MORENO**), señaló lo siguiente:

“En efecto del material probatorio para la Sala es claro que la Aeronáutica Civil no realizó los estudios de vulnerabilidad sísmica dentro del término de los tres (3) años contados a partir de la vigencia de la Ley 400 de 1997, tal como lo exige el artículo 54, pues dicho plazo vencía el 25 de agosto de 2000.

Aún cuando la parte demandada se opone a las pretensiones de la demanda, con el argumento que para efectuar el análisis de vulnerabilidad sísmica suscribió contrato de Consorcio Proyectos y Diseños Ltda., tales estudios no se realizaron antes del 25 de agosto de 2000, es decir dentro del plazo legal, pues solo hasta diciembre de 2000, se obtuvo el informe final del estudio de vulnerabilidad sísmica realizado por el de Consorcio Proyectos y Diseños Ltda...

(...)

En efecto, para la Sala no resulta relevante el hecho de que la Aeronáutica Civil hubiera iniciado el proceso licitatorio para contratar las obras de refuerzo estructural, el cual se dio por terminado y que posteriormente, iniciara el proceso para entregar en concesión la administración, operación, explotación comercial, mantenimiento y modernización y expansión del Aeropuerto El Dorado, pues para el año 2003, plazo dado por la Ley 400 de 1997, la vulneración de los derechos colectivos de seguridad y prevención de desastres técnicamente previsibles persistía, dado que ni siquiera se habían realizado las intervenciones necesarias que garantizarán los estándares exigidos en materia de sismo resistencia.

En ese orden de ideas, es clara la vulneración de los derechos colectivos, motivo por el cual existe asidero jurídico para confirmar la decisión de primera instancia”

Argumentó que dentro del expediente, se acreditó que la entidad accionada, efectivamente, es propietaria de la construcción donde funciona la Estación de Policía de Santa Rosa de Cabal (Risaralda).

Relató que según Oficio núm. 0215/ASJUR-DERIS-1.6, la demandada no ha realizado los estudios de sismicidad exigidos por la Ley 400 de 1997, por lo que se encuentra en la obligación de efectuarlos, de conformidad con el artículo 54 ibídem, pues la construcción data del año 1956.

Aclaró que el hecho de que se hubiesen realizado reparaciones locativas, no basta para que la entidad accionada efectúe el estudio pertinente de sismicidad, obligatorio para todas las construcciones donde funcionan las entidades públicas, como es en este caso la Estación de Policía del Municipio de Santa Rosa de Cabal (Risaralda).

Resaltó que, pese a que no está acreditado dentro del proceso que el ente territorial se encuentra en una zona de mediana o alta vulnerabilidad sísmica, lo cierto es que de conformidad con el Decreto 33 de 1998 y el Reglamento de las Construcciones Sismo Resistentes NSR- 98, dicha entidad territorial se encuentra ubicada en una zona de alta vulnerabilidad sísmica, lo que demuestra indefectiblemente la existencia de amenaza de los derechos colectivos invocados por el actor.

Indicó que ante la omisión de la **Policía Nacional** de evaluar la vulnerabilidad sísmica de la edificación donde opera la mencionada Estación, accedió al amparo solicitado, exceptuando el incentivo establecido en el artículo 39 de la Ley 472 de 1998, teniendo en cuenta la posición asumida por el Consejo de Estado en recientes providencias, en relación con el efecto en el tiempo de la norma derogatoria del incentivo, esto es la Ley 1425 de 2010.

III.- IMPUGNACIÓN.

La Nación –Ministerio de Defensa Nacional- Policía Nacional-, al apelar el fallo de 12 de abril de 2012, reiteró los argumentos expuestos en la contestación de la demanda, invocando las excepciones de *“INEXISTENCIA O VULNERACIÓN DE LOS DERECHOS COLECTIVOS”*, *“INEPTITUD SUSTANTIVA DE LA DEMANDA”*, *“FALTA DE REQUISITOS PARA ALEGAR UN PERJUICIO COLECTIVO”* y la *“IMPROCEDENCIA DE LA ACCIÓN POPULAR –CUMPLIMIENTO DE UNA LEY (TRAMITE POR VÍA DE ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO)”*.

Adicionalmente, solicitó que en caso de que se desestime la apelación, se modifique el artículo 3º de la parte resolutive en atención a que el cumplimiento de la sentencia implica la generación de recursos importantes que no estarían en el presupuesto del año siguiente.

IV.- ALEGATOS DEL MINISTERIO PÚBLICO.

El señor Agente del Ministerio Público en su vista de fondo solicitó la confirmación del fallo apelado, para lo cual adujo, en esencia, lo siguiente:

Que la demandada al no haber efectuado el estudio de vulnerabilidad, viola el derecho colectivo a la seguridad y prevención de desastres previsibles, pues la posible ocurrencia de un siniestro sísmico y la irresistibilidad de la edificación de

una institución que está llamada a responder y atender a las personas afectadas del desastre, se traduce en una trasgresión del aludido derecho, toda vez que la Ley 400 de 1997 y su Decreto Reglamentario le imponen tal obligación por ser una estructura dirigida a la atención de la comunidad.

Expresó que el Decreto 33 de 1998, contiene un capítulo que trae la intensidad de amenaza sísmica de los Municipios del país, en concreto el apéndice A-3, que califica la intensidad sísmica de Santa Rosa de Cabal (Risaralda) como ALTA, por ende, la Estación de Policía de dicho ente territorial, siendo una edificación de atención a la comunidad ubicada en una zona de ALTA amenaza sísmica afecta los derechos colectivos de dicha población.

Solicitó la confirmación de la sentencia apelada, toda vez que se observa negligencia de la entidad demandada, pues han transcurrido más de 12 años y no se puede pretender que mediante el fallo judicial se avale la continua vulneración del derecho colectivo protegido en la sentencia en cuestión, por lo que tampoco se debe tener en cuenta la solicitud subsidiaria elevada en el recurso de alzada.

V. CONSIDERACIONES DE LA SALA:

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

Así las cosas, esta acción es el mecanismo jurídico que tiene la comunidad afectada, para que de forma rápida y sencilla se proceda a ordenar la protección de sus derechos colectivos.

En el presente caso, el señor **JHON JAMES OSORIO GAVIRIA**, estima que la **Nación -Ministerio de Defensa Nacional- Policía Nacional-** ha vulnerado el derecho colectivo a la seguridad y prevención de desastres técnicamente, por no haber dado estricto cumplimiento a la Ley 400 de 1997 (modificada y adicionada por la Ley 1229 de 2008), en concordancia con el Decreto 33 de 1998 (modificado por el Decreto 2809 de 2000) -NSR-98-, relativo a las normas colombianas de diseño y construcción sismo resistentes.

En virtud de lo anterior, solicita que se le ordene a la entidad demandada adoptar las medidas administrativas y operativas para la ejecución, en corto plazo, de los estudios de vulnerabilidad sísmica en la edificación donde presta sus servicios la Estación de Policía del Municipio de Santa Rosa de Cabal (Risaralda).

Por su parte, la **Nación -Ministerio de Defensa- Policía Nacional-** consideró que el presente asunto carece de material probatorio que demuestre la existencia de violación o amenaza de los derechos colectivos alegados; que en el evento de que

ocurriera un sismo no podría especularse su prevención por el solo hecho de que se derriben las instalaciones del Comando; que en la demanda no se indicaron factores que den certeza de los presuntos “*perjuicios colectivos*” y que es improcedente la acción popular, puesto que lo que pretende el actor es hacer efectiva una Ley, para lo cual la acción idónea sería la de cumplimiento.

Finalmente, como pretensión subsidiaria, solicitó que en caso de que se desestime la apelación de la referencia, se modifique el artículo 3º de la parte resolutive de la sentencia de 12 de abril de 2012, en atención a que el cumplimiento de la misma implica la generación de recursos importantes que no estarían en el presupuesto del año siguiente.

En este orden de ideas, encuentra la Sala que el presente asunto se contrae a establecer si la acción popular de la referencia, es la idónea para la consecución de las pretensiones incoadas en el libelo introductorio; y, en caso de ser así, determinar si en el sub lite se vulneró el derecho colectivo a la seguridad y prevención de desastres técnicamente.

Para resolver el primer aspecto, se precisa analizar los presupuestos consagrados por el Legislador en lo referente a la acción popular. El Constituyente de 1991, preceptuó:

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

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

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

Dicha norma se reglamentó a través de la Ley 472 de 1998, que reguló lo atinente a las acciones populares y de grupo, y para el efecto, determinó los derechos e intereses colectivos que podían ser amparados a través de dichas acciones; estableció los requisitos y el procedimiento a seguir.

Analizada la norma anterior, no encuentra la Sala que se hubiese establecido como causal de improcedencia la existencia de otro mecanismo judicial apto para el estudio de las pretensiones invocadas en la acción popular, pues la norma es clara en consagrar dicha acción como el medio constitucional pertinente para la protección de los derechos e intereses colectivos.

Así lo señaló esta Sección en providencia de 6 de mayo de 2010, proferida dentro de la acción popular instaurada por el señor Leonardo Gómez Cuartas, (Expediente núm. 2005-01685-01, Consejera ponente (E) **MARIA CLAUDIA ROJAS LASSO**,) al precisar lo siguiente:

“(…)

1. De las acciones populares y su procedencia para perseguir el cumplimiento de normas.

La acción popular consagrada en el inciso primero del artículo 88 de la Constitución Política, reglamentada por la Ley 472 de 1998, 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.

En oportunidades anteriores, la Sala se ha pronunciado sobre la procedencia de la acción popular cuando lo que se pretende es la protección de un derecho o interés colectivo por medio del cumplimiento de una ley o acto administrativo. En este sentido, ha sostenido que ni el artículo 88 de la Constitución Política, ni la Ley 472 de 1998, establecen la improcedencia de las acciones populares frente a la existencia de otras acciones que persigan la misma finalidad consagrada para aquellas, porque la acción popular específicamente procede contra toda acción u omisión de la autoridad pública que amenace o vulnere derechos colectivos.²

Igualmente, **la jurisprudencia de esta Corporación³ ha señalado que independientemente del cumplimiento o no de una norma, si se evidencia la vulneración de los derechos e intereses colectivos lo que procede es la acción popular. Si el demandante, por medio del ejercicio de la acción popular pretende que se ordene a la entidad demandada el cumplimiento de una obligación contenida en una norma, lo cierto es que tal circunstancia no convierte en improcedente dicha petición, por cuanto la Ley 472 de 1998 no consagra como causal de improcedencia la existencia de otro mecanismo de defensa judicial que, para el caso en concreto, sería la acción de cumplimiento de que trata la Ley 393 de 1997⁴.**

² Consejo de Estado – Sección Primera. Expediente 2001 – 205. C.P. Camilo Arciniegas Andrade.

³ Consejo de Estado – Sección Quinta. Expediente 2001 -293 (AP 288). C.P. Darío Quiñónez Pinilla.

⁴ Por la cual se desarrolla el artículo 87 de la Constitución Política. (Acción de cumplimiento)

Así las cosas es claro que cuando las pretensiones de la demanda se dirijan a obtener la protección de intereses colectivos para cuyo efecto sea necesario ordenar el cumplimiento de un deber legal previsto en una norma con fuerza material de ley o un acto administrativo, el mecanismo judicial idóneo es la acción popular pues la orden de cumplimiento del referido deber se entiende incluida en la protección de los intereses colectivos. (...)" (Negrillas y subrayas fuera del texto).

En virtud de lo anterior, se colige que en términos generales, la acción popular procede siempre y cuando dentro de sus pretensiones se busque el amparo de los derechos colectivos, aunque ello implique hacer efectivo el cumplimiento de una norma o un acto administrativo.

Así las cosas y comoquiera que la presente acción es procedente, se entrará a resolver el segundo cuestionamiento, relativo a determinar si en el sub lite se vulneró el derecho colectivo a la seguridad y prevención de desastres técnicamente consagrado en el literal l) del artículo 4º de la Ley 472 de 1998.

Observa la Sala que la Ley 400 de 1997 (modificada y adicionada por la Ley 1229 de 2008), *"Por la cual se adoptan normas sobre construcciones sismo resistentes"*, estableció los *"criterios y requisitos mínimos para el diseño, construcción y supervisión técnica de edificaciones nuevas, así como de aquellas indispensables para la recuperación de la comunidad con posterioridad a la ocurrencia de un sismo, que puedan verse sometidas a fuerzas sísmicas y otras fuerzas impuestas por la naturaleza o el uso, con el fin de que sean capaces de resistirlas,*

*incrementar su resistencia a los efectos que éstas producen, reducir a un mínimo el riesgo de la pérdida de vidas humanas, y defender en lo posible el patrimonio del Estado y de los ciudadanos”.*⁵

En relación con las construcciones preexistentes, su artículo 54, consagró:

“Artículo 54º.- Actualización de las edificaciones indispensables A las construcciones existentes cuyo uso las clasifique como edificaciones indispensables y de atención a la comunidad, localizada en zonas de amenaza sísmica alta e intermedia, se les debe evaluar su vulnerabilidad sísmica, de acuerdo con los procedimientos que habrá de incluir el Título A de la reglamentación, en un lapso no mayor de tres (3) años contados a partir de la vigencia de la presente Ley.

Estas edificaciones deben ser intervenidas o reforzadas para llevarlas a un nivel de seguridad sísmica equivalente al de una edificación nueva diseñada y construida de acuerdo con los requisitos de la presente Ley y sus reglamentos, en un lapso no mayor de seis (6) años contados a partir de la vigencia de la presente Ley.”

Para dar mayor claridad a la norma anterior, es del caso precisar que se entienden como edificaciones “*indispensables y de atención a la comunidad*”, según el artículo A.2.5.1.2 del Decreto 33 de 1998 -NSR-98- como aquellas necesarias “*después de un temblor para atender la emergencia y preservar la salud y la seguridad de las personas*” y tales como las estaciones de bomberos y de policía, entre otras.

⁵ Artículo 1º *ibidem*.

Así pues, el artículo transcrito determinó que a las edificaciones con tales características que se encuentren ubicadas en zonas de amenaza sísmica, se les debe evaluar a efectos de establecer si se encuentran en riesgo sísmico, y que tal examen se debe realizar dentro de un lapso no mayor a 3 años⁶; asimismo, estableció que en caso de tener tal vulnerabilidad, deben ser intervenidas o reforzadas para llevarlas a un nivel de seguridad sísmica equivalente al de una edificación nueva que cumpla los requisitos establecidos para las nuevas construcciones, dentro de los 6 años siguientes, contados a partir de la vigencia de la Ley en mención.

A su vez, el Decreto 33 de 1998 (modificado por el Decreto 2809 de 2000), *“Por el cual se establecen los requisitos de carácter técnico y científico para construcciones sismo resistentes NSR-98.”*, estableció lo siguiente:

“A.1.2.2 - OBJETO - *El presente Reglamento de Construcciones Sismo Resistentes, NSR-98, tiene por objeto reducir a un mínimo el riesgo de la pérdida de vidas humanas, y defender en lo posible el patrimonio del Estado y de los ciudadanos. Una edificación diseñada siguiendo los requisitos de este Reglamento, debe ser capaz de resistir, además de las fuerzas que le impone su uso, temblores de poca intensidad sin daño, temblores moderados sin daño estructural, pero posiblemente con algún daño a los elementos no estructurales y un temblor fuerte con daños a elementos estructurales y no estructurales pero sin colapso.”*

(...)

“A.2.1 - GENERAL

A.2.1.1- MOVIMIENTOS SISMICOS PRESCRITOS - *Para efectos del diseño sísmico de la estructura, ésta debe localizarse dentro de una de las zonas de amenaza sísmica, baja, intermedia o alta, y además deben utilizarse los movimientos sísmicos de diseño definidos en el presente Capítulo, los cuales se*

⁶ Contados a partir de la vigencia de dicha Ley.

pueden expresar por medio del espectro elástico de diseño definido en A.2.6, o por medio de familias de acelerogramas que cumplan los requisitos de A.2.7.

A.2.1.2 – EFECTOS LOCALES DIFERENTES - Pueden utilizarse movimientos sísmicos de diseño diferentes a los definidos en el presente Capítulo, si se demuestra que fueron obtenidos utilizando mejor información proveniente de un estudio detallado de propagación de la onda sísmica a través del suelo existente debajo del sitio, o de la incidencia de la topografía del lugar, en los siguientes casos:

A.2.1.2.1 - Cuando las autoridades municipales o distritales han aprobado un estudio de microzonificación sísmica, realizado de acuerdo con el alcance que fija la sección A.2.9, el cual contenga recomendaciones para el lugar donde se adelantará la edificación, ya sea por medio de unos efectos de sitio o formas espectrales especiales.

A.2.1.2.2 - Cuando el ingeniero geotecnista responsable del estudio geotécnico de la edificación defina unos efectos locales particulares para el lugar donde se encuentra localizada la edificación, utilizando los requisitos del Apéndice H-1 del Reglamento, o estudios de amplificación de las ondas sísmicas que se realicen de acuerdo con lo prescrito en los ordinales (e) a (i) de la sección A.2.9.3, o estudios especiales referentes a efectos topográficos. Si estos efectos locales particulares se definen utilizando un espectro de diseño, éste debe calcularse para un coeficiente de amortiguamiento igual a 5 por ciento del crítico. Si se definen por medio de familias de acelerogramas, deben cumplirse los requisitos dados en A.2.7.

A.2.1.3- MOVIMIENTOS SÍSMICOS DIFERENTES - Cuando se utilicen movimientos sísmicos de diseño obtenidos a partir de un valor de **Aa** diferente del dado en este Reglamento, este valor de **Aa**, debe ser aprobado por la oficina o dependencia distrital o municipal encargada de expedir las licencias de construcción, previo concepto de la Comisión Asesora Permanente para el Régimen de Construcciones Sismo Resistentes.

A.2.2 - MOVIMIENTOS SÍSMICOS DE DISEÑO

A.2.2.1 - Los movimientos sísmicos de diseño se definen, para una probabilidad del diez por ciento de ser excedidos en un lapso de cincuenta años, en función de la aceleración pico efectiva, representada por el parámetro **Aa**. El valor de este coeficiente, para efectos de este Reglamento, debe determinarse de acuerdo con A.2.2.2 y A.2.2.3.

A.2.2.2 - Se determina el número de la región en donde está localizada la edificación usando para **Aa** el Mapa de la figura A.2-2.

A.2.2.3 - El valor de **Aa** se obtiene de la tabla A.2-1, en función del número de la región determinado en A.2.2.2, para las ciudades capitales de departamento del país utilizando la tabla A.2-2, y para todos los municipios del país en el Apéndice A-3, incluido al final del presente Título.

A.2.3 - ZONAS DE AMENAZA SÍSMICA

La edificación debe localizarse dentro de una de las zonas de amenaza sísmica que se definen en esta sección y que están localizadas en el Mapa de la figura A.2-1.

A.2.3.1 - ZONA DE AMENAZA SISMICA BAJA - Es el conjunto de lugares en donde A_a es menor o igual a 0.10.

A.2.3.2 - ZONA DE AMENAZA SISMICA INTERMEDIA - Es el conjunto de lugares en donde A_a es mayor de 0.10 y no excede 0.20.

A.2.3.3 - ZONA DE AMENAZA SISMICA ALTA - Es el conjunto de lugares en donde A_a es mayor que 0.20.

TABLA A.2-1
VALOR DE A_a Y NIVEL DE AMENAZA SISMICA
SEGUN LA REGION DEL MAPA DE LA FIGURA A.2-2

| Región N° | A_a | Amenaza Sismica |
|-----------|-------|-----------------|
| 10 | 0.45 | Alta |
| 9 | 0.40 | Alta |
| 8 | 0.35 | Alta |
| 7 | 0.30 | Alta |
| 6 | 0.25 | Alta |
| 5 | 0.20 | Intermedia |
| 4 | 0.15 | Intermedia |
| 3 | 0.10 | Baja |
| 2 | 0.075 | Baja |
| 1 | 0.05 | Baja |

TABLA A.2-2
VALOR DE A_a PARA LAS CIUDADES CAPITALES DE DEPARTAMENTO

| Ciudad | A_a | Zona de Amenaza Sismica |
|--------------|-------|-------------------------|
| Arauca | 0.15 | Intermedia |
| Armenia | 0.25 | Alta |
| Barranquilla | 0.10 | Baja |
| Bogotá D. C. | 0.20 | Intermedia |
| Bucaramanga | 0.25 | Alta |
| Cali | 0.25 | Alta |
| Cartagena | 0.10 | Baja |
| Cúcuta | 0.30 | Alta |
| Florencia | 0.20 | Intermedia |
| Ibagué | 0.20 | Intermedia |
| Leticia | 0.05 | Baja |

| | | |
|-----------------------|------|------------|
| Manizales | 0.25 | Alta |
| Medellín | 0.20 | Intermedia |
| Mitú | 0.05 | Baja |
| Mocoa | 0.30 | Alta |
| Montería | 0.15 | Intermedia |
| Neiva | 0.30 | Alta |
| Pasto | 0.30 | Alta |
| Pereira | 0.25 | Alta |
| Popayán | 0.25 | Alta |
| Puerto Carreño | 0.05 | Baja |
| Puerto Inírida | 0.05 | Baja |
| Quibdó | 0.30 | Alta |
| Riohacha | 0.15 | Intermedia |
| San Andrés, Isla | 0.10 | Baja |
| Santa Marta | 0.15 | Intermedia |
| San José del Guaviare | 0.10 | Baja |
| Sincelejo | 0.15 | Intermedia |
| Tunja | 0.20 | Intermedia |
| Valledupar | 0.10 | Baja |
| Villavicencio | 0.30 | Alta |
| Yopal | 0.20 | Intermedia |

texto).

” (Subrayas fuera del

territorial -Estación de Policía de Santa Rosa de Cabal-, es sujeto pasivo de la Ley 400 de 1997.

En este orden de ideas, se procede a analizar el material probatorio allegado al proceso, del cual se concluye lo siguiente:

➤ Que el inmueble donde funciona la Estación de Policía de Santa Rosa de Cabal es de propiedad de la Policía Nacional, según información contenida en el Oficio núm. 0215/ ASJUR-DERIS-1.6 de 2 de noviembre de 2011, expedido por el Subteniente RAFAEL ANDRÉS GALIANO MORON del Departamento de Policía de Risaralda (se adjuntó copia del folio de matrícula inmobiliaria núm. 296-43095). (Folios 77 y 78 del expediente).

➤ Que el referido inmueble fue construido en 1956, según consta en la Escritura Pública núm. 1959 de 22071992 de la Notaria del Círculo de Santa Rosa de Cabal, época en la que no existía la exigencia de sismo resistencia. (Folios 84 A 89 del expediente).

➤ Que en los archivos del Departamento de Policía de Risaralda, no existen antecedentes de que se hayan tomado medidas de sismo resistencia en la estructura donde funciona el Comando de la Policía del Municipio de Santa Rosa de Cabal. (Oficio núm. 5-00539/ DERIS-COMAN-29 de 18 de enero de 2012,

expedido por el Coronel CAMILO ERNESTO CABANA FONSECA, Comandante del Departamento de Policía de Risaralda, visible a folio 95 del expediente).

➤ Que mediante documento PN-DERIS A -077- 2008 de 11 de agosto de 2008, la Policía Nacional –Departamento de Policía de Risaralda- contrató al señor ELINCER DE J. HERRERA FLOREZ a efectos de que ejecutara obra de *“MANTENIMIENTO Y REPARACIÓN DE LA ESTACIÓN DE POLICÍA SANTA ROSA DE CABAL”*.

En virtud de lo anterior, es claro que la entidad demandada no ha dado cumplimiento a la Ley 400 de 1997, modificada y adicionada por la Ley 1229 de 2008, en concordancia con el artículo A.2.5.1.2 del Decreto 33 de 1998 –NSR-98-, lo cual ha vulnerado el derecho colectivo a la seguridad y prevención de desastres técnicamente consagrado en el literal l) del artículo 4º de la Ley 472 de 1998.

En efecto, es evidente que al inmueble donde funciona la Estación de Policía de Santa Rosa de Cabal, no se le han realizado los estudios de sismo resistencia requeridos y menos aún, la intervención y/o refuerzo que exige la pluricitada Ley 400 de 1997, razón por la cual en el momento en que se llegue a presentar un sismo que afecte dicha estructura, la población, en momentos de calamidad (generados por movimientos telúricos, entre otros), no podrá contar con tales instalaciones para refugiarse, situación que pretende evitar la norma violada.

Es del caso aclarar, que el aludido contrato de *“MANTENIMIENTO Y REPARACIÓN DE LA ESTACIÓN DE POLICÍA SANTA ROSA DE CABAL”*, no constituye una prueba que demuestre que la entidad demandada haya dado cumplimiento a las disposiciones señaladas en estas consideraciones, pues lo único que prueba, como su nombre lo indica, es la realización de obras locativas de mantenimiento de la estructura donde funciona la Estación cuestionada, mas no, que se hayan efectuado los estudios respectivos de sismo resistencia y que en virtud de éstos se fuese a efectuar la intervención y refuerzo que exige la mencionada Ley 400 de 1997.

Así las cosas, no son de recibo las argumentaciones expuestas por la demandada ni su solicitud subsidiaria, pues es evidente que con la omisión en el cumplimiento de las normas aquí señaladas, ha puesto en peligro a la comunidad de Santa Rosa de Cabal (Risaralda) afectando el derecho colectivo a la seguridad y prevención de desastres técnicamente, consagrado en el literal l) del artículo 4º de la Ley 472 de 1998, razón por la cual se adicionará el numeral 3º del fallo apelado, en el sentido de que la demandada no solo debe efectuar las gestiones de carácter administrativo y financiero así como los estudios de vulnerabilidad sísmica en el inmueble donde funciona el Comando de Policía de Santa Rosa de Cabal, sino que dentro del término de dos meses, también deberá iniciar los refuerzos y/o intervenciones exigidos en la Ley 400 de 1997, que determinen el citado estudio de vulnerabilidad.

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

FALLA:

PRIMERO: ADICIÓNASE el numeral 3º de la sentencia de 12 de abril de 2012, proferida por el Tribunal Administrativo de Risaralda, en el sentido de que la demandada no solo debe efectuar las gestiones de carácter administrativo y financiero así como los estudios de vulnerabilidad sísmica en el inmueble donde funciona el Comando de Policía de Santa Rosa de Cabal, sino que dentro del término de dos (2) meses, también deberá iniciar los refuerzos y/o intervenciones exigidos en la Ley 400 de 1997, que determine el citado estudio de vulnerabilidad.

SEGUNDO: CONFÍRMASE la sentencia en lo demás.

TERCERO: Comuníquese esta decisión a las partes y Ejecutoriada esta providencia 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 sesión del 13 de diciembre de 2012.

MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ
Presidenta

MARÍA CLAUDIA ROJAS LASSO

GUILLERMO VARGAS AYALA

MARCO ANTONIO VELILLA MORENO