

REVISIÓN EVENTUAL DE ACCIÓN POPULAR – Competencia / JUEZ CONSTITUCIONAL DE DERECHOS COLECTIVOS – Facultades

De acuerdo con lo previsto en el art. 11 de la Ley 1285 de 2009, el Consejo de Estado como Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo es competente para conocer del presente asunto. Asimismo, de conformidad con el Acuerdo n°. 078, del 24 de abril de 2018, las revisiones eventuales de las acciones populares y de grupo pendientes de resolver en Sala Plena de lo Contencioso Administrativo fueron reasignadas a las Salas de Decisión Especial; por consiguiente, tal como allí quedó establecido, el asunto deber ser decidido por la Sala de Decisión Especial a la que pertenece el ponente. (...) Si nos atenemos a la procedencia y trascendencia de los derechos colectivos, es apenas entendible que las facultades del juez popular se vean considerablemente socorridas por este hecho. Más aun, como no se trata de un recurso propiamente dicho, en la revisión eventual el juez no queda supeditado por los límites procesales de la acción, sino que su análisis se orienta a sustantivar, unificar y estrechar la interpretación conforme a los fines constitucionales (...) En síntesis, en la revisión eventual el Consejo de Estado no actúa como juez de instancia sino como tribunal supremo y órgano de cierre de la jurisdicción. Por esta razón, se aleja del conflicto de partes para aproximarse a un compromiso de mayor envergadura que lo vincula, ya no con una posición jurídica en concreto sino con el ordenamiento jurídico mismo y con una labor hermenéutica amplia

FUENTE FORMAL: LEY 1285 DE 2009 – ARTÍCULO 11 / ACUERDO No. 078 DE 2018

ACCIÓN POPULAR – Autonomía y alcance en la defensa de derechos e intereses colectivos / ACCIÓN POPULAR - Objeto

tanto el alcance de la acción popular como la autonomía del juez que conoce de aquella, se expandan considerablemente. Con relación al alcance, ese acrecentamiento se hace visible, por sobre todo, en el objeto de protección y en la legitimación para invocarla; en lo concerniente a la autonomía del juez, lo recubre de las potestades necesarias para imponer el cumplimiento de los deberes de protección inherentes a cada una de las vertientes —positiva y negativa—. (...) [D]e manera general, alberga en su objeto, supuestos de hecho que, por naturaleza, no representen una relación jurídica susceptible de ser apropiada, alegada o defendida a título individual. Es decir, el supuesto de hecho ordena que se protejan aquellos bienes, ya sean materiales o inmateriales, que perteneciendo a todos, nadie en particular pueda reputarlos o reivindicarlos de manera exclusiva para sí, porque tienen una co-pertenencia, un designio social y colectivo a partir del cual se predica un sentido de unidad del que refrenda la condición de acción pública

FUENTE FORMAL: LEY 472 DE 1998 – ARTÍCULO 4 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 88

ACCIÓN POPULAR – Carácter definitorio / MOTIVACIÓN DE LA ACCIÓN POPULAR – Esencialmente solidaria

Sin perjuicio de las demás características, la de advocar los derechos e intereses colectivos le otorga un carácter definitorio a la acción popular; por consiguiente, el *leitmotiv* de esta garantía ciudadana es la defensa de propósitos que trasmigran desde múltiples singularidades hacia un todo plural, es decir, de aquello que se torna social y jurídicamente inescindible —*omnia iura*—. (...) la motivación de la

acción popular sea “*esencialmente solidaria*” y su finalidad, cuando no preventiva, restaurativa y lejana de cualquier interés instrumental o estratégico. Resulta plausible, por tanto, presentar a la acción popular como una expresión genuina de moralidad social, es decir, de aquella moralidad que “*se funda en las preocupaciones generalizadas, que imponen un freno al autointerés*” y, por lo mismo, en estricto sentido no plantean una controversia bipolar o de partes

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

NOTA DE RELATORÍA: Sobre la motivación solidaria de la acción popular ver Corte Constitucional Colombiana. Sentencia C- 644 del 31 de agosto de 2011, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio

NOTA DE RELATORÍA: Sobre la procedencia directa de la acción popular y la independencia de sus efectos ver Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 8 de octubre de 2013, exp. 08001-33-31-003-2007-00073-01(AP) REV, C.P. Enrique Gil Botero. Esto mismo fue ratificado en sentencia de Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, del 1 de diciembre de 2015, exp. 11001-33-31-035-2007-00033-01(AP), C.P. Luis Rafael Vergara Quintero. Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 1 de diciembre de 2015, exp. 11001-33-31-035-2007-00033-01 (AP), C.P. Luis Rafael Vergara Quintero

RASGOS DISTINTIVOS DE LA ACCIÓN POPULAR / PRINCIPIO DE PEREPCIÓN / PRINCIPIO DE PRECAUCIÓN

La distinción entre el alcance del derecho o interés colectivo y el ámbito de su protección se evidencia en la Ley 472 de 1998; así, de acuerdo con esta norma existen derechos colectivos frente a los cuales se deben promover acciones positivas con el objeto de garantizar el derecho. (...) En lo que hace a la generalidad de los derechos e intereses colectivos, la prevención ha superado el sentido finalístico para imbricarse en los denominados *principios de prevención y precaución*, los cuales han tenido un extenso despliegue y desarrollo en el plano los derechos ambientales, sin restringirse a éstos. (...) En lo que hace a la generalidad de los derechos e intereses colectivos, la prevención ha superado el sentido finalístico para imbricarse en los denominados *principios de prevención y precaución*, los cuales han tenido un extenso despliegue y desarrollo en el plano los derechos ambientales, sin restringirse a éstos. (...) el principio de prevención se orienta a la toma de decisiones responsables –por sobre todo de carácter estatal– que impliquen la ejecución anticipada de medidas encaminadas a evitar aquellos daños que amenacen o pongan en peligro los derechos o intereses colectivos legalmente reconocidos, sobre la base de que el riesgo, conforme al conocimiento existente, puede ser detectado o conocido de manera anticipada y, en tal virtud, se pueden anteponer medidas para evitar la ocurrencia del daño

FUENTE FORMAL: LEY 472 DE 1998

DERECHO COLECTIVO A LA SEGURIDAD Y PREVENCIÓN DE DESASTRES – Cuando son previsibles técnicamente / DERECHO COLECTIVO A LA SEGURIDAD – Aplicación de los principios de precaución y prevención / DERECHO A LA PREVENCIÓN DE DESASTRES TÉCNICAMENTE PREVISIBLES – Aplicación del principio de prevención

[L]a capacidad científica o tecnológica de detectar o calcular un riesgo, conlleva para el Estado la obligación de gestionarlo y controlarlo, a través, por ejemplo, de flujos de regulación y políticas públicas, entre otros. (...) [S]in mayores reticencias se puede sostener, que mientras al derecho colectivo a la seguridad le resultan aplicables —indistintamente— los principios de precaución y prevención; al derecho a la prevención de desastres técnicamente previsibles le rige únicamente el principio de prevención por estar condicionado a la previsibilidad técnica, a cuya causa, el deber de diligencia debe darse en todo momento y de manera obligatoria, en la medida que el estado de la técnica permita determinar el riesgo o amenaza, quedando en vilo la contingencia del daño, frente a la cual surge el deber de prevenir y asegurar, en la medida de lo posible, su no ocurrencia. (...) La prevención, como ya lo señaló la Sala no conlleva a nada distinto que a la aplicación del criterio de anticipación en todas las acciones que deba adelantar el Estado, cuando técnicamente dispone del conocimiento, manejo y control del riesgo o amenaza

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

NOTA DE RELATORÍA: Sobre el derecho a precaver desastres y calamidades de origen natural o humano ver Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia del 26 de marzo de 2015, exp. 15001-23-31-000-2011-00031-01(AP), C.P. Guillermo Vargas Ayala. En el mismo sentido, de la misma Corporación y Sección, la sentencia del 19 de junio de 2008, exp. 68001-23-15-000-2002-02288-01(AP). C.P. Marco Antonio Velilla Moreno

NOTA DE RELATORÍA: En esta providencia se hace un recuento de las normas que se han ocupado de la gestión del riesgo en construcciones sismo resistentes

DEBER DE EVALUAR Y EQUIVALER LAS CONDICIONES DE SISMO RESISTENCIA – Criterios jurisprudenciales / CRITERIO DE INTERPRETACIÓN RESTRICTIVA / CRITERIO DE INTERPRETACIÓN EXTENSIVA /

[E]xisten dos criterios de interpretación sobre el alcance de la obligación de evaluar y equivaler las condiciones de sismo resistencia, previstas en el artículo 54 de la Ley 400 de 1997; uno que pudiera catalogarse como de interpretación restrictiva y, en contraposición, otro de interpretación extensiva. Criterio de interpretación restrictiva. La jurisprudencia representativa de este criterio —mayoritario—, se ciñe a la clasificación de grupos de uso que hace la norma técnica —NSR-10— la cual considera taxativa y delimitada; por consiguiente, únicamente ampara el derecho colectivo de seguridad y atención de desastres previsibles técnicamente cuando se invoca respecto de alguna de las edificaciones que han sido expresamente catalogadas como de indispensables o de atención a la comunidad (...) Criterio de interpretación extensiva. El referente jurisprudencial que se encuentra, data del año 2008. La importancia de abordarlo radica en que sobre aquél se fundamentó el criterio de selección para revisión del presente caso, pero además, porque allí se acudió a un parámetro de interpretación sistemática para inferir que la obligación de efectuar la evaluación sísmica podía aplicarse a otras estructuras que no fueran las contempladas como indispensables o de atención a la comunidad. Se trató de una acción popular interpuesta contra un municipio por el incumplimiento de las normas de sismo resistencia respecto de la infraestructura de una escuela a su cargo y situada en zona de alto riesgo sísmico, donde precisamente una de las alegaciones de la parte demandada era que las escuelas no se comprendían dentro de las edificaciones enunciadas como

indispensables o de atención a la comunidad y, que por tanto, no le eran aplicables las exigencias del art. 54 de la Ley 400 de 1997

FUENTE FORMAL: LEY 400 DE 1997 – ARTÍCULO 54

SISTEMA DE GESTIÓN INTEGRAL DEL RIESGO DE DESASTRES EN COLOMBIA – Presupuestos para una interpretación sistemática / DESASTRES – Clasificación de acuerdo a su origen / DESASTRE NATURAL / DESASTRE ANTRÓPICO O SOCIAL / ACCIONES DE ADAPTACIÓN PARA REDUCIR NIVELES DE VULNERABILIDAD – Autoridades competentes

Los desastres, en general, según provenga el origen de la amenaza, se clasifican en dos grandes categorías: a) Los desastres naturales o socio naturales; y b) Los desastres antrópicos o sociales, ambos, a la vez, objeto de sub-clasificación. Para gestionar el riesgo proveniente de cualquiera de éstos, en Colombia, a partir de 2012 se creó una política de carácter nacional (...), la política en mención precisó de competencias y obligaciones a los tres niveles de gobierno, el nivel nacional, departamental y local, éstos dos últimos en cabeza de gobernadores y alcaldes, en quienes depositó, de manera especial, la competencia para ser *conductores del sistema nacional en su nivel territorial* con amplias facultades para conservar la seguridad, la tranquilidad y la salubridad en el ámbito de su jurisdicción, y previó que son los responsables directos de la planificación e implementación de los procesos de gestión para la reducción del riesgo y manejo de desastres, a cuyo propósito dispuso incorporar la gestión del riesgo dentro de la inversión pública. En definitiva, se integró competencial, funcional, financiera y normativamente la política nacional de gestión, donde la comunidad y las entidades públicas, especialmente estas últimas, son gestoras de precaución, prevención, planeación, intervención y manejo, en el marco del fortalecimiento a la gobernanza del riesgo por desastres. Asimismo, (...) todas las disposiciones que involucren algún componente de prevención de riesgos y desastres deben ser interpretadas en sistemática con la Ley 1523 de 2012 y a la luz del criterio de anticipación allí desarrollado, que apunta a la sostenibilidad, seguridad y protección de los derechos colectivos, desde un dispositivo fuerte de planificación que permita ajustar y reducir los niveles de vulnerabilidad, para lo cual las autoridades públicas tienen un marcado grado de acción y responsabilidad. De esta forma, la interpretación sistemática lleva a entender que la obligación de efectuar la evaluación y rehabilitación sísmica, en torno a garantizar el derecho colectivo a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, no se contrae a la denominación de edificaciones indispensables y de atención a la comunidad que trae el art. 4 de la Ley la Ley 400 de 1997, pues dicha denominación no consigna el carácter preventivo, anticipativo y de corrección prospectiva que consagra la política general de gestión del riesgo. En efecto, si lo que define las denominadas construcciones indispensables y de atención a la comunidad, es que se trata de aquellas esenciales para la atención y manejo durante y después de una emergencia, tal tipología no satisface completamente el criterio de prevención, cuya finalidad no se agota en la garantía de las acciones concomitantes o posteriores a la emergencia sino, justamente, en aquellas que se tomen previamente para evitar a todo nivel las posibles incidencias de una contingencia, en este caso telúrica. Solo bajo esa noción sistemática e integradora se efectiviza la garantía del mencionado derecho y se le da cabal aplicación al principio del prevención que sitúa su ámbito de gestión *ex ante* y no solamente durante y *post* como prevé la tipología de categorización restrictiva que trae el art. 4 de la Ley 400 de 1997

FUENTE FORMAL: LEY 1523 DE 2012 / LEY 400 DE 1997 / DECRETO 33 DE 1998

ACCIÓN POPULAR – Presupuestos sustanciales de procedibilidad

Como regla general, para la procedencia de la acción popular, deben concurrir los siguientes presupuestos de carácter sustancial: “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”

FUENTE FORMAL: LEY 472 DE 1998

CONSEJO DE ESTADO

SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SALA DOCE ESPECIAL DE DECISIÓN

Consejero ponente: RAMIRO PAZOS GUERRERO

Bogotá D.C., seis (6) de agosto de dos mil diecinueve (2019)

Radicación número: 05001-33-31-011-2011-00079-01(AP)REV

Actor: JAVIER ELÍAS ARIAS IDÁRRAGA

Demandado: MUNICIPIO DE EL PEÑOL, ANTIOQUIA

Referencia: ACCIÓN POPULAR (REVISIÓN EVENTUAL)

Temas: Evaluación de las condiciones de sismo resistencia según la Ley 400 de 1997; interpretación sistemática y extensiva de la obligación de evaluar las condiciones de sismo resistencia.

SENTENCIA SEGUNDA INSTANCIA

Procede la Sala, previa armonización de los criterios interpretativos en relación con (i) el alcance de la obligación de evaluar las condiciones de sismo resistencia en el marco de la Ley 400 de 1997 y sus normas reglamentarias; y (ii) el tratamiento normativo aplicable a las edificaciones gubernamentales catalogadas como estructuras de ocupación especial; a revisar la sentencia de acción popular proferida el 14 de febrero de 2012 por el Tribunal Administrativo de Antioquia,

conforme al auto del 22 de noviembre de 2012 de la Sección Tercera, mediante el cual se dispuso seleccionarla¹.

ANTECEDENTES

1. El trámite en la primera instancia

1.1. La demanda. El 9 de febrero de 2011, el ciudadano Javier Elías Arias Idárraga interpuso acción popular contra el municipio de El Peñol (Antioquia). Como fundamento fáctico de sus pretensiones: **(i)** invocó la protección del derecho colectivo a la “seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente”², que estimó conculcado, en razón a que dicho municipio no había realizado los estudios de vulnerabilidad sísmica respecto del inmueble donde funcionan las edificaciones del palacio municipal, considerado como una edificación de ocupación especial³; **(ii)** adujo que tal omisión representaba un riesgo para la comunidad y que, por tanto, urgían medidas tendientes a la eliminación del daño contingente constitutivo de amenaza para personas indeterminadas; **(iii)** indicó que la obligación de llevar a cabo tales estudios estaba contenida en los arts. 1º y 54 de la Ley 400 de 1997⁴ y sus disposiciones reglamentarias⁵. En consecuencia,

¹ Fls. 183 -187, c. ppl.

² “ARTICULO 4o. DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS. Son derechos e intereses colectivos, entre otros, los relacionados con:
(...).

l) El derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente”

³ Conforme a la clasificación efectuada por el por el Reglamento Colombiano de Construcción Sismo Resistente NSR-10, adoptado por el Decreto 926 de 2010.

⁴ “ARTICULO 1o. OBJETO. La presente ley establece 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. Además, señala los requisitos de idoneidad para el ejercicio de las profesiones relacionadas con su objeto y define las responsabilidades de quienes las ejercen, así como los parámetros para la adición, modificación y remodelación del sistema estructural de edificaciones construidas antes de la vigencia de la presente ley.
(...)

solicitó se le ordenara al municipio de El Peñol adoptar las medidas administrativas y operativas para la ejecución, a corto plazo, de los estudios de vulnerabilidad sísmica para la referida edificación (fls. 2-3, c. ppal.).

1.2. La sentencia de primera instancia. El Juzgado Once Administrativo de Medellín, profirió sentencia de primera instancia el 3 de octubre de 2011, en la cual negó las pretensiones de la demanda, por considerar que de acuerdo con la Ley 400 de 1997, **(i)** el municipio de El Peñol no tenía la obligación de realizar estudios de vulnerabilidad sísmica para la edificación donde funcionaba la alcaldía municipal, habida cuenta de que dicho inmueble, por ser una edificación gubernamental, estaba calificado como estructura de ocupación especial más no como edificación indispensable o de atención a la comunidad sobre la cual la Ley 400 de 1997 impuso la obligación legal de realizar los mencionados estudios. En otras palabras, que la obligación prevista en la Ley 400 de 1997, recaía únicamente, sobre las edificaciones catalogadas como “indispensables o de atención a la comunidad”, tipología que no incluía a las edificaciones gubernamentales; **(ii)** no se logró acreditar que la carencia del estudio echado de menos representara un peligro para la comunidad, como tampoco, se logró evidenciar la vulneración de los derechos colectivos invocados (fls. 126-131, c. ppal.).

1.3. El recurso de apelación. Sin mayores argumentos sobre las razones de inconformidad con la providencia, el actor popular insistió en la protección invocada y en el deber que tenía la entidad demandada de efectuar el estudio de vulnerabilidad sísmica de que trata la Ley 400 de 1997; asimismo, reiteró lo atinente al incentivo económico (fl. 133, c. ppal.)

2. El trámite en la segunda instancia

ARTICULO 54. ACTUALIZACION DE LAS EDIFICACIONES INDISPENSABLES. A las construcciones existentes cuyo uso las clasifique como edificaciones indispensables y de atención a la comunidad, localizadas 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”.

⁵ Las disposiciones reglamentarias de la Ley 400 de 1997, fueron contenidas en el Decreto 33 de 1998, que luego fue derogado por el Decreto 926 de 2010 —actualmente vigente—, normas mediante las cuáles se adoptó lo que se conoce como el Reglamento Colombiano de Construcción Sismo resistente, cuya primera versión fue la NSR-98 y, actualmente la NSR-10.

2.1. La sentencia de segunda instancia. El Tribunal Administrativo de Antioquia, mediante sentencia del 14 de febrero de 2012, confirmó lo resuelto por el *a quo* y fundó su decisión en las siguientes consideraciones: **(i)** no había duda que las edificaciones consideradas como *indispensables* y de *atención a la comunidad* debían evaluar la vulnerabilidad sísmica, tal como lo dispuso el artículo 54 de la Ley 400 de 1997, en consonancia con los literales A.2.5.1.1 y A.2.5.1.2 del Reglamento Colombiano de Construcción Sismo Resistente NSR-10, adoptado por el Decreto 926 de 2010; **(ii)** las edificaciones donde opera alcaldía municipal de El Peñol no se encuentran dentro de ninguno de los dos grupos anteriormente mencionados; por tanto, la abstención de efectuar los estudios no comporta afectación alguna a los derechos colectivos alegados; **(iii)** Por ser la sede de la alcaldía del municipio de El Peñol un *edificio gubernamental*, clasificado como *estructuras de ocupación especial* en el literal A.2.5.1.3 del precitado reglamento, no está inmerso en la obligación prevista por el art. 54 de la Ley 400 de 1997, merced de la cual el actor popular invocó la protección (fls. 169-175, c. ppal.).

2.2. La solicitud de revisión de la sentencia del Tribunal. Mediante escrito presentado el 2 de marzo de 2012 (fl. 177, c. ppal.), el actor popular solicitó la revisión de la sentencia del *ad quem*, petición decidida favorablemente por la Sección Tercera del Consejo de Estado mediante auto del 22 de noviembre de 2012, por hallarla teleológicamente acorde a los propósitos de la unificación de jurisprudencia (183-187, c. ppal.).

El auto de selección fue claro en señalar que, en sede de revisión, no se examinará la legalidad de la sentencia, ya que no se trata de una tercera instancia como equivocadamente suponía el actor popular⁶. En definitiva, que el alcance de la revisión y las razones de su procedencia se circunscriben al objeto y finalidad del mecanismo eventual⁷, como bien se expuso:

[D]e la lectura de las sentencias de instancia, se advierte que en el sub-lite se está frente a un tema que amerita pronunciamiento de la Sala

⁶ Por esa misma razón, aquí tampoco nada se dirá respecto de la petición de reconocimiento del incentivo económico en la cual insiste el actor popular y, en todo caso, para tal efecto, la Sala se remite a lo dispuesto en la sentencia de unificación de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, del 3 de septiembre de 2013, exp. 170013331001200901566-01 (AP), C.P. Mauricio Fajardo Gómez.

⁷ Para precisar la finalidad y el alcance la revisión, memoró lo dispuesto por la Ley 1285 de 2009 y por el Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, auto del 14 de julio de 2009, exp. 2007-00244, C.P. Mauricio Fajardo Gómez, y el auto de la Sección Tercera del 25 de mayo de 2010, epx. 2008-00200, C.P. Ruth Stella Correa Palacio.

Plena de lo Contencioso Administrativo, para que unifique jurisprudencia al respecto. En efecto, afirma el ad quem que por el solo hecho de tratarse de una edificación de ocupación especial –edificios gubernamentales-, y no de aquellas edificaciones a las que por ley debe exigirse la evaluación de sismo resistencia –edificios de uso indispensable o de atención a la comunidad-, no se vulneran los derechos alegados. Sin embargo, la Sección Primera de esta Corporación en providencia del 30 de octubre de 2008 reconoció la vulneración de derechos colectivos por no haberse realizado los plurimencionados estudios de sismoresistencia en una edificación donde funcionaba una institución educativa⁸. (...).

Pese a que los supuestos fácticos de la providencia transcrita no son los idénticos a los del sub-exámine, se tiene que jurisprudencialmente se ha dado el debate sobre la posibilidad de amparar derechos colectivos, presuntamente vulnerados, inclusive cuando las edificaciones cuya vulnerabilidad sísmica no se haya evaluado, no estén dentro de la clasificación de las edificaciones que por ley se les debe exigir. En ese sentido se hace necesario estudiar la posibilidad de aplicar la excepción a la regla general, tal como ya se hizo, máxime cuando se trata de una edificación en la que se atiende público, en tanto se trata del inmueble donde funciona la alcaldía municipal⁹.

Quiere decir lo anterior, que los contornos de la revisión se contraen a analizar: **(i)** si en los términos de la Ley 400 de 1997 y sus disposiciones reglamentarias –Reglamento Colombiano de Construcción Sismo Resistente NSR-10–, el deber de realizar los estudios de vulnerabilidad sísmica se predica exclusivamente de las edificaciones catalogadas en dicha ley como indispensables y de atención a la comunidad; contrario *sensu*; **(ii)** si de lo previsto en tales disposiciones normativas es posible extender la obligación de realizar los estudios y evaluaciones para equivaler las condiciones de sismo resistencia a las edificaciones gubernamentales, clasificadas como estructuras de ocupación especial o, lo que es lo mismo, que si en aras de proteger el derecho colectivo a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, la obligación prevista en el art. 54 de la Ley 400 de 1997, resulta igualmente exigible a las construcciones catalogadas como de ocupación especial; **(ii)** de ser posible lo anterior, bajo qué parámetros y criterios se considera que una edificación gubernamental, que de suyo recibe afluencia de público, pueda comprometer la protección efectiva de

⁸ En la sentencia citada, se dijo: “De lo anterior se concluye que el legislador no consideró que los planteles educativos NO SON EDIFICACIONES INDISPENSABLES por no tratarse de aquellas de atención a la comunidad que deben funcionar durante y después de un sismo, cuya operación no puede ser trasladada rápidamente a un lugar alterno, tales como hospitales de niveles de complejidad 2 y 3 y centrales de operación y control de líneas vitales. Ello en modo alguno exime a las autoridades municipales para que una vez evaluadas, intervenidas y reforzadas las definidas como prioritarias por el legislador en forma gradual y progresiva procedan a hacer lo propio en relación con otras estructuras y edificaciones destinadas a la prestación del servicio educativo a menores de edad, sujetos pasivos de especial protección constitucional”. Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia del 30 de octubre de 2008, exp. 2004-00723-01 (AP) C.P. María Claudia Rojas Lasso.

⁹ Fl. 186, c. ppal.

dicho derecho colectivo cuando no ha realizado los estudios de vulnerabilidad sísmica..

Bajo esos parámetros la Sala Plena acometerá el estudio de revisión, previas las siguientes:

CONSIDERACIONES

De acuerdo con lo previsto en el art. 11 de la Ley 1285 de 2009, el Consejo de Estado como Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo es competente para conocer del presente asunto.

Asimismo, de conformidad con el Acuerdo n°. 078, del 24 de abril de 2018¹⁰, las revisiones eventuales de las acciones populares y de grupo pendientes de resolver en Sala Plena de lo Contencioso Administrativo fueron reasignadas a las Salas de Decisión Especial; por consiguiente, tal como allí quedó establecido, el asunto deber ser decidido por la Sala de Decisión Especial a la que pertenece el ponente.

En ese orden de ideas, se somete al conocimiento y decisión de la Sala Especial de Decisión n°. 12 del Consejo de Estado, la presente sentencia dentro de la acción popular interpuesta por el ciudadano Javier Elías Arias Idárraga en contra del municipio de El Peñol (Antioquia) y, resuelta en instancia el 14 de febrero de 2012 por el Tribunal Administrativo de Antioquia.

Por ser inherente a la revisión, la Sala abordará como tópicos de fundamentación y análisis los siguientes:

De manera previa, fijará el alcance de las facultades del juez constitucional de los derechos colectivos en el ámbito de la revisión eventual de la acción popular (1.).

Acto seguido, dentro de una categoría destinada a las generalidades de la acción popular (2), estudiará: **(i)** la autonomía y alcance de la acción popular (2.1.); **(ii)** la

¹⁰ ARTÍCULO PRIMERO. Adicionase al artículo. segundo del Acuerdo 321 de 2014 con un numeral 4, el cual 'quedará así: "4. Las revisiones eventuales en materia de acciones populares y de grupo que a la fecha de entrada en vigencia del presente acuerdo 'estén pendientes de decisión por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, las cuales quedarán asignadas a la respectiva Sala Especial de Decisión a la que pertenezca el ponente, en los términos de este Acuerdo".

naturaleza preventiva de la acción popular (2.2.); y **(iii)** el derecho colectivo a la “seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente” (2.3.).

Finalmente, dentro de lo que se concibe como el análisis de la Sala, se abordará: **(i)** contextualización del caso y planteamiento de la problemática (3.1.). En este eje temático se definirá el horizonte normativo que regula el caso y las divergencias jurisprudenciales que existen en torno a la aplicación de dichas normas; **(ii)** los presupuestos para una armonización de las divergencias jurisprudenciales (3.2.). En esta parte se analizará la aplicación de los postulados y los principios rectores del sistema de gestión integral del riesgo de desastres en Colombia, en función de una interpretación normativa armónica, sistemática y extensiva que favorezca la protección efectiva del derecho colectivo de “seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente” en el marco de las obligaciones para garantizar las condiciones de sismo resistencia; **(iii)** prevalencia de la tesis extensiva y reglas de aplicación (3.3.); y **(iv)** dilucidación del caso concreto (4.).

1. FACULTADES DEL JUEZ CONSTITUCIONAL EN EL ÁMBITO DE LA REVISIÓN EVENTUAL DE LA ACCIÓN POPULAR

Si nos atenemos a la procedencia y trascendencia de los derechos colectivos, es apenas entendible que las facultades del juez popular se vean considerablemente socorridas por este hecho. Más aun, como no se trata de un recurso propiamente dicho, en la revisión eventual el juez no queda supeditado por los límites procesales de la acción, sino que su análisis se orienta a sustantivar, unificar y estrechar la interpretación conforme a los fines constitucionales. En tal sentido, se ha dicho:

Conviene precisar que las sentencias de revisión de las acciones populares tienen un tratamiento procesal diferente –por lo menos de manera parcial- al que tienen las providencias que son objeto del recurso de apelación.

En efecto, mientras que en el recurso de apelación contra una sentencia de acción popular el superior queda vinculado rigurosamente al principio de la congruencia, al igual que al de la no reformatio in pejus, y por tanto los temas apelados definen la competencia del superior; tratándose de las sentencias que se revisan en virtud de la ley 1.285 de 2009 –art. 11- no opera este principio, por las siguientes razones:

De un lado, porque no existe recurso de apelación que limite la litis, de modo que el juez no queda vinculado a determinado argumento, criterio o posición, pues no existe éste. De hecho, esta jurisdicción tiene prohibido

que se oculte tras una solicitud de revisión un recurso de apelación, porque tergiversa el mecanismo creado por la ley 1285 de 2009.

De otro lado, porque la solicitud de revisión no se concede para estudiar la sentencia, en abstracto, sino para unificar la jurisprudencia, a partir de la necesidad de esclarecer puntos que orientarán a los demás jueces de la república. Esto hace que no exista tema apelado -técnicamente hablando-, sino tan sólo un interés en que se revise una decisión.

Finalmente, si la libertad para revisar no fuera absoluta el mecanismo devendría inane, porque su resultado puede mostrar que la razón la tenga una u otra parte del proceso, y el Consejo de Estado no podría aplicar su conclusión sino pudiera decidir sin restricción. En estos términos, quien propuso la revisión, ni la parte que obtuvo sentencia favorable en segunda instancia, ni el ministerio público, pueden alegar el derecho a la no reformatio in pejus, cuando se desata este mecanismo judicial.

Finalmente, la revisión de la sentencia supone la posibilidad, en manos de la Sala Plena, de examinar la providencia que revisa para estudiar e identificar los aspectos o temas que deben ser objeto de unificación jurisprudencial, más los que le son consustanciales o inmanentes -porque se derivan del tema a tratar-, para aplicar ese análisis, finalmente, al caso concreto y determinar si fue acertado o desacertado el fallo que se examina. Si el estudio conduce a confirmar la providencia, entonces de esa manera se resolverá el caso, al contrario se revocará y se dictará una nueva decisión¹¹.

En síntesis, en la revisión eventual el Consejo de Estado no actúa como juez de instancia sino como tribunal supremo y órgano de cierre de la jurisdicción¹². Por esta razón, se aleja del conflicto de partes para aproximarse a un compromiso de mayor envergadura que lo vincula, ya no con una posición jurídica en concreto sino con el ordenamiento jurídico mismo y con una labor hermenéutica amplia.

Es decir, el juez debe privilegiar la forma más garantista de realización de los derechos e intereses colectivos, sin el apremio de un caso en particular y, antes bien, desde la exhaustividad de la Constitución como fuerza viva. En efecto, la Constitución está, en gran medida, con una textura abierta, y por tanto, es necesario que el juez popular, resguardado por derechos de carácter colectivo, los interprete al tenor de las necesidades de la sociedad.

2. GENERALIDADES DE LA ACCIÓN POPULAR

¹¹ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 8 de octubre de 2013, exp. 08001-33-31-003-2007-00073-01(AP) REV., C.P. Enrique Gil Botero.

¹² Ver al respecto: Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 1 de diciembre de 2015, exp. 11001-33-31-035-2007-00033-01(AP), C.P. Luis Rafael Vergara Quintero.

2.1. Autonomía y alcance de la acción popular en la defensa de derechos e intereses colectivos

La teoría de los derechos colectivos establece una distinción relevante entre el supuesto de hecho del derecho o interés y el ámbito de su protección. Así, el supuesto de hecho define tanto su vertiente positiva —qué se debe hacer para proteger el derecho—, como su vertiente negativa —qué no se debe hacer para vulnerarlo—.

Ello explica que tanto el alcance de la acción popular como la autonomía del juez que conoce de aquella, se expandan considerablemente. Con relación al alcance, ese acrecentamiento se hace visible, por sobre todo, en el objeto de protección y en la legitimación para invocarla; en lo concerniente a la autonomía del juez, lo recubre de las potestades necesarias para imponer el cumplimiento de los deberes de protección inherentes a cada una de las vertientes —positiva y negativa—.

2.1.1. Objeto de protección. La noción de lo colectivo —en tanto bien jurídicamente protegido— que ofrece la acción popular consagrada en nuestro ordenamiento es muy amplia. En efecto, aunque no se establece distinción entre derechos colectivos e intereses colectivos, como tampoco, entre intereses colectivos e intereses difusos¹³; lo cierto es que, de manera general, alberga en su objeto, supuestos de hecho que, por naturaleza, no representen una relación jurídica susceptible de ser apropiada, alegada o defendida a título individual. Es decir, el supuesto de hecho ordena que se protejan aquellos bienes, ya sean materiales o inmateriales, que perteneciendo a todos, nadie en particular pueda reputarlos o reivindicarlos de manera exclusiva para sí, porque tienen una co-pertenencia, un designio social y colectivo a partir del cual se predica un sentido de unidad del que refrenda la condición de acción pública¹⁴.

¹³ Así lo destaca la Corte Constitucional, al precisar que “*la Constitución de 1991 no distinguió, como sí lo hace la doctrina, entre intereses colectivos e intereses difusos, para restringir los primeros a un grupo organizado y los segundos a comunidades indeterminadas, ya que ambos tipos de intereses se entienden comprendidos en el término “colectivos”, que fue el utilizado por el artículo 88 superior para describir el margen de influencia de tales acciones*”. Corte Constitucional, sentencia C- 644 del 31 de agosto de 2011, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio. Y, no solamente la doctrina, también algunos ordenamientos jurídicos. En México por ejemplo, a partir de la reforma constitucional del 2010, se consagran garantías independientes para proteger distintos niveles de afectación colectiva. Está la acción difusa relativa a los intereses de un grupo indeterminado; la acción colectiva en sentido estricto que protege los derechos e intereses de una comunidad identificada y la acción individual homogénea que agrupa intereses perfectamente divisibles y, por ello se sitúa por fuera de la naturaleza colectiva y se entiende más como una acción de tipo grupal.

¹⁴ En otras palabras, que sea una acción de naturaleza pública obedece a que tiene por objeto la defensa de un fin público. Al respecto, la Corte Constitucional ha dicho: “*Las acciones populares*

El hecho de que la acción popular no se ciña a un elenco de derechos e intereses colectivos sino que los postule con carácter meramente enunciativo y, susceptible de complementar¹⁵, obedece a que los derechos colectivos como categorías reivindicativas son dinámicos y abiertos a la configuración de nuevas realidades que, por ejemplo, recojan los desafíos de “*la ética normativa*”¹⁶, o lo que es lo mismo, de la “*fenomenización de éticas cívicas*”¹⁷ en un determinado contexto y una dimensión pública.

De ahí que en el corazón de esta cláusula se encuentra el objeto de la acción popular, proclive al surgimiento de intereses colectivos emergentes, propios de las dinámicas de reformulación o aparición de éticas sociales —ética ambiental, bioética, ética del ciberespacio, entre otras— que, a su vez, inciden en la resignificación del fundamento de proteger¹⁸. Por consiguiente, los principios rectores de la protección de lo colectivo se van modelando *per se* a la luz de lo que podría llamarse una ética previsiva que signa compromisos sociales juridificados, inclusive, con las generaciones futuras, como sucede con los principios de prevención y precaución, entre otros¹⁹.

tienen un fin público. Ello implica que el ejercicio de las acciones populares persigue la protección de un derecho colectivo, esto es, de un interés que se encuentra en cabeza de un grupo de individuos, de la comunidad en su conjunto, excluyendo entonces cualquier motivación de orden subjetivo o particular. Cabe destacar, sin embargo, que la posibilidad de que cualquier persona perteneciente al colectivo afectado pueda acudir ante el juez en defensa del mismo, le permite obtener a ésta, de forma simultánea, la protección de su propio interés”. Corte Constitucional, sentencia C- 644 del 31 de agosto de 2011. *op. cit.*

¹⁵ Así se advierte desde la consagración constitucional, cuando en el art. 88 quedó consignado: “*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*”. (se subraya). A su vez, la Ley 472 de 1998, en su art. 4, estipuló: “*Derechos e Intereses Colectivos. Son derechos e intereses colectivos, entre otros (...). Igualmente son derechos e intereses colectivos los definidos como tales en la Constitución, las leyes ordinarias y los tratados de Derecho Internacional celebrados por Colombia*”.

¹⁶ Por ética normativa se entiende el interés renovado por los problemas morales concretos, específicos, es decir, aquellos que emergen de una ética aplicada, de una ética que se posa sobre la realidad social y sus acontecimientos, como sucede por ejemplo, en la ética ambiental, la ética de los negocios, la bioética, la ética del ciberespacio, entre otros. Ver, entre otros, FARALLI, Carla. “*La filosofía del derecho contemporáneo. Los temas y desafíos*”, Perea Latorre, Santiago (trad.), Universidad Externado de Colombia 1ª. Ed. Bogotá, p. 107, 2007.

¹⁷ Cfr. CORTINA, Adela, *Ética sin moral*, Tecnos, Madrid. p. 35, 1992.

¹⁸ Sobre la distinción entre un derecho individual y un derecho de naturaleza colectiva, ver sentencia del Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, del 20 de febrero de 2014, exp. 29028, C.P. Ramiro Pazos Guerrero.

¹⁹ Principios que se van replanteando a la luz de lo que podría llamarse una ética de la precaución que signa compromisos sociales, inclusive, con las generaciones futuras.

En definitiva, siempre existirá la posibilidad de agregar nuevas “categorías reivindicativas y axiológicas”²⁰ atributivas a la sociedad en su conjunto²¹, que denoten el compromiso con la asegurabilidad ciudadana de aquellas necesidades generalizables, en torno a un desarrollo ético, sostenible, sustentable, solidario, y equitativo.

Sin perjuicio de las demás características, la de advocar los derechos e intereses colectivos le otorga un carácter definitorio a la acción popular; por consiguiente, el *leitmotiv* de esta garantía ciudadana es la defensa de propósitos que transmigran desde múltiples singularidades hacia un todo plural, es decir, de aquello que se torna social y jurídicamente inescindible —*omnia iura*—.

2.1.2. Legitimación. Como la acción popular despliega una protección superlativa sobre el conjunto de bienes que conservan una naturaleza unitaria, colectiva e inescindible, la titularidad es simultáneamente compartida y su defensa es, a la vez, la defensa de lo mutuamente indisoluble. Por tal razón, a efectos de la legitimación no se exigen calidades especiales o particulares del actor popular, a condición de que el sentido de la reivindicación apareje intereses supra individuales.

De ahí, que la motivación de la acción popular sea “*esencialmente solidaria*”²² y su finalidad, cuando no preventiva, restaurativa y lejana de cualquier interés instrumental o estratégico. Resulta plausible, por tanto, presentar a la acción popular como una expresión genuina de moralidad social, es decir, de aquella moralidad que “*se funda en las preocupaciones generalizadas, que imponen un freno al autointerés*”²³ y, por lo mismo, en estricto sentido no plantean una controversia bipolar o de partes.

²⁰ Denominación con fines integradores que suele darse a aquellos derechos que no han sido positivizados, pero que entrañan exigencias morales del individuo y la sociedad que por partir de una fundamentación ética y consensual, escalan o deben escalar hacia una fundamentación jurídica, es decir, hacia una posterior positivación. Cfr. RODRÍGUEZ PALOP, María Eugenia, “*¿Nuevos derechos al debate? Razones para no resistir*”, en Anuario de Filosofía del Derecho, Madrid, 2003, p. 228.

²¹ Se pone a salvo que lo mismo puede predicarse respecto de los derechos individuales.

²² Corte Constitucional Colombiana. Sentencia C- 644 del 31 de agosto de 2011, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

²³ La expresión es tomada de Gauthier, aunque no con el sentido mismo que el autor le imprime. GAUTHIER, David, “*Razón económica y razón moral*”, Universidad de Alicante, Doxa - Cuadernos de filosofía del derecho, núm. 6, 1989, p. 22.

Ese freno al autointerés, tuvo su efecto reflejo en la eliminación del incentivo económico que inicialmente la ley consagraba en beneficio y estímulo del actor popular²⁴. Desde luego la acción popular, fiel a su fin y a su objeto, debe provocar la actuación cooperativa del individuo.

2.1.3. Autonomía de la acción popular. Demarcar el objeto de protección de la acción popular en torno a derechos e intereses de naturaleza colectiva, conlleva a reconocerle autonomía frente a otros medios de defensa que puedan coexistir. A su vez, reconocer dicha autonomía, implica hacerla prevalente como dispositivo de protección e imprimírle un carácter principal, a condición de que se comprometa un acervo supra individual. Dicha autonomía constituye el principal parámetro en aquellos casos donde pueden confluír otros mecanismos judiciales para tramitar la misma causa, como suele suceder frente a la acción de tutela y a la acción de cumplimiento.

Sobre el particular, esta Corporación ha establecido *“por vía de jurisprudencia vinculante en esta materia, que la acción popular no es residual en su ejercicio frente a las demás acciones contenciosas, de allí que procede de manera directa, sin necesidad de agotar otras opciones judiciales, siempre que satisfaga los elementos que la configuran en el caso concreto”*²⁵, en cuya ratificación, más adelante volvió a señalar:

*Así las cosas, si bien la naturaleza de cada una de estas acciones constitucionales es la de proteger derechos que pertenecen a órbitas diametralmente distintas, lo cierto es que las acciones de tutela y de cumplimiento ceden ante la popular, en virtud de la entidad e importancia de los bienes que protege, es decir, cuando exista multiplicidad de instrumentos procesales factibles de ser utilizados respecto de unos mismos supuestos de hecho, debe tenerse en cuenta la naturaleza de los derechos e intereses que se pretenden amparar, ya que si éstos son de carácter colectivo, la acción popular se torna en la principal y verdadera herramienta para su protección*²⁶.

Buena parte de las dificultades que, eventualmente, pudieran presentarse cuando se está frente a acciones concurrentes, se resuelven a través de la autonomía de

²⁴ Derogado mediante la Ley 1425 de 2010.

²⁵ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 8 de octubre de 2013, exp. 08001-33-31-003-2007-00073-01(AP) REV, C.P. Enrique Gil Botero. Esto mismo fue ratificado en sentencia de Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, del 1 de diciembre de 2015, exp. 11001-33-31-035-2007-00033-01(AP), C.P. Luis Rafael Vergara Quintero.

²⁶ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 1 de diciembre de 2015, exp. 11001-33-31-035-2007-00033-01 (AP), C.P. Luis Rafael Vergara Quintero.

la acción popular para la defensa de derechos e intereses colectivos, como quedó reseñado y, en razón de ésta, a la independencia de sus efectos²⁷.

Visto el objeto, el sujeto interesado y la autonomía de la acción popular, a sus características se suma que la acción popular es de naturaleza eminentemente preventiva; de ahí, la importancia que supone la aplicación de los principios de precaución y prevención en el marco de un caso concreto.

2.2. La precaución y prevención como rasgos distintivos de la acción popular

La distinción entre el alcance del derecho o interés colectivo y el ámbito de su protección se evidencia en la Ley 472 de 1998; así, de acuerdo con esta norma existen derechos colectivos frente a los cuales se deben promover acciones positivas con el objeto de garantizar el derecho.

En esa medida, la acción popular fue pensada y diseñada como garantía positiva para anticipar o evitar perjuicios contingentes²⁸ de magnitud y trascendencia social que afecten los derechos e intereses colectivos; es decir, aquellos que tienen algún grado de probabilidad de suceder, y en tanto sucedan, la sociedad en su conjunto los padece. Ciertamente, *“desde sus orígenes, las acciones populares fueron concebidas para precaver la lesión de bienes y derechos que comprenden intereses superiores de carácter público”*²⁹.

En la capacidad para prevenir el riesgo o peligro contingente y para hacerlo cesar, radica la esencia de esta garantía. Esto implica, que *“su ejercicio o promoción judicial no está supeditado o condicionado a que exista un daño o perjuicio de los derechos o intereses que se buscan proteger. Es suficiente que se presente la amenaza o el riesgo de que se produzca el daño, para que pueda activarse el*

²⁷ Sobre la independencia de los efectos de la acción popular, con respecto a los efectos de los otros medios de defensa que puedan eventualmente coexistir, esta Corporación sostuvo: *“En ese sentido y teniendo en cuenta que el ámbito, alcance y estudio de cada uno de los asuntos de los que se ocupan estas acciones [refiriéndose a la de cumplimiento y, antes de ésta a la de tutela] es diferente e independiente, la decisión que se tome en cada una de ellas tiene los efectos absolutos frente a la propia acción”*. Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 1 de diciembre de 2015, *op.cit.*

²⁸Por contingencia, según el DRAE se entiende: 1. f. Posibilidad de que algo suceda o no suceda. 2. f. Cosa que puede suceder o no suceder. 3. f. riesgo.

²⁹ Corte Constitucional Colombiana. Sentencia C- 644 del 31 de agosto de 2011. *op.cit.*

*mecanismo de la acción popular*³⁰, sin que por ello se entienda restringida únicamente a eventos sin consumir.

En lo que hace a la generalidad de los derechos e intereses colectivos, la prevención ha superado el sentido finalístico para imbricarse en los denominados *principios de prevención y precaución*³¹, los cuales han tenido un extenso despliegue y desarrollo en el plano los derechos ambientales, sin restringirse a éstos.

Por ser de interés, la Sala referirá brevemente al **principio de prevención**, y sirviéndose de la acepción consagrada en instrumentos internacionales³², acogerá una definición genérica que no se limite al daño ambiental sino que de manera plurivalente refiera a todos los daños que afecten bienes de naturaleza colectiva.

De esta forma, el principio de prevención se orienta a la toma de decisiones responsables —por sobre todo de carácter estatal— que impliquen la ejecución anticipada de medidas encaminadas a evitar aquellos daños que amenacen o pongan en peligro los derechos o intereses colectivos legalmente reconocidos, sobre la base de que el riesgo, conforme al conocimiento existente, puede ser detectado o conocido de manera anticipada y, en tal virtud, se pueden anteponer

³⁰ *Ibid.*

³¹ Sobre el principio de precaución, que ha servido por sobre todo para fundamentar el otorgamiento de medidas precautorias o cautelares, puede verse, entre otros: Consejo de Estado, Sección Primera, auto del 20 de mayo de 2016, exp. 73001 23 31 000 2011 00611 01 (AP), C.P. Guillermo Vargas Ayala. A modo de *excursus*, lo que distingue al principio de precaución del de prevención es el nivel de incertidumbre respecto del riesgo que caracteriza al primero. Igualmente, el principio de precaución fue incorporado a nuestro ordenamiento jurídico, mediante la Ley 1523 de 2015 y, antes de esta, en la Ley 99 de 1993.

Inclusive, el principio de precaución ha sido objeto de consideración en acciones de reparación directa dada la capacidad para influir en la producción del daño, bajo la concepción una responsabilidad preventiva que asume la finalidad prospectiva de la causalidad, conforme a la cual, “[e]l daño no existe todavía, el nexo de causalidad no se ha podido realizar, (...) se trata a la vez de prevenir el daño y al mismo tiempo evitar que tal actividad no cause tal daño. La finalidad del nexo causal es por tanto prospectiva ya que se busca que el nexo de causalidad sin permitir reparar el perjuicio si se anticipa a él (...) Opuesto a una responsabilidad reparadora que exigiría un nexo causal a posteriori, la responsabilidad preventiva exige en la actualidad un nexo causal a priori, es decir un riesgo de causalidad”. BOUTONNET, Cit. Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección “C”, sentencia del 3 de diciembre de 2014, exp. 35413, C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

³² El principio de prevención, fue consagrado en los artículos 2, 4 y 7 de la Declaración de Estocolmo sobre el Medio Humano y en el artículo 130 del Tratado de Maastrich, conforme a los cuales “*significa tomar decisiones responsables adelantándose a los acontecimientos para evitar el daño ambiental, pues mitigarlo generalmente es costoso; por tanto, un método clave de protección ambiental, ya que en ocasiones es imposible volver las cosas al estado anterior (...)*” RODRÍGUEZ, Gloria Amparo, *et al*, “*Las licencias ambientales en Colombia*” – Foro Nacional Ambiental, Ibáñez, Bogotá, 2013, p. 42.

medidas para evitar la ocurrencia del daño³³.

El primer eslabón de estas medidas, surge de las instituciones públicas en el contexto de la diligencia debida ante un “*riesgo cierto, pero [de] daño dudoso*”³⁴, bien sea, estableciendo normas de carácter precautorio o cumpliendo los deberes de actuación que estas impongan.

En lo que refiere a la creación específica de derechos de forja preventiva, para el caso colombiano, el Congreso de la República, al expedir la legislación de desarrollo para la acción popular, en el literal i) del art. 4 de la Ley 472 de 1998 consagró el denominado derecho a la *seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente*, sobre el cual la Sala encuentra pertinente hacer algunas consideraciones.

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

Del mismo modo en que la ciencia y la tecnología son una fuente inmanente de riesgos, son también, el resguardo de otros; desde luego, muchos peligros que en algún momento fueron inaprensibles, gracias a los avances tecnológicos se vuelven predictibles y, de algún modo, controlables. Ello implica que la capacidad científica o tecnológica de detectar o calcular un riesgo, conlleva para el Estado la obligación de gestionarlo y controlarlo, a través, por ejemplo, de flujos de regulación y políticas públicas, entre otros.

El derecho colectivo que recoge nuestra legislación sobre seguridad y prevención

³³ Sobre las diferencias entre el principio de precaución y prevención que, básicamente, reconducen a que en el primero la incertidumbre y la falta de información es palmaria, mientras que en el segundo se cuenta con información que permite detectar y anticipar el riesgo, puede verse, entre otras: Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 4 de noviembre de 2015, exp. 37.603, C.P. Hernán Andrade Rincón (E).

En dicha sentencia, concretamente se dijo: “*En ese orden de ideas, el de precaución se diferencia del principio de prevención habida cuenta de que éste parte de la base de la existencia de suficiente certeza respecto de los riesgos o de su probabilidad de ocurrencia, de tal manera que actúa dentro de una cadena de causalidad conocida con el fin de interrumpir el curso causal respectivo y de prevenir la consumación del daño; el principio de prevención supone que el riesgo puede ser conocido anticipadamente y que pueden adoptarse medidas para neutralizarlo, mientras que el de precaución comporta que “el riesgo de daño ambiental no puede ser conocido anticipadamente porque no podemos materialmente conocer los efectos a medio y largo plazo de una acción. La posibilidad de anticipación es limitada e imperfecta al estar basada en nuestro grado o estadio de conocimientos científicos”*”.

³⁴ RODRÍGUEZ, Gloria Amparo, *Op.cit.* p. 43.

de desastres previsibles técnicamente es de textura compuesta, por cuanto estipula conjuntamente el derecho a la seguridad, por un lado, y a la prevención de desastres técnicamente previsibles, por el otro. Si bien, ambos comparten por sustrato la naturaleza preventiva de la acción popular, cada uno lo desarrolla de manera diferente como se precisará luego. Pese a ello, la jurisprudencia de esta Corporación les ha dado un trato conjunto y sobre su alcance y contenido ha dicho:

[E]ste derecho, orientado a precaver³⁵ 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 reacción, 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 advertibles 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 aquí que esta Sección haya destacado el carácter preventivo de este derecho y haya hecho 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. pérdidas de vidas humanas o animales, contaminación del ambiente, intoxicaciones o afectaciones a la salud, destrucción o afectación de la propiedad privada o pública por accidentes, productos, actividades o instalaciones).

Pese al talante preventivo de este derecho colectivo, nada obsta para que su amparo pueda presentarse también ante situaciones que ya no solo constituyen riesgos sino vulneraciones concretas de los derechos e intereses reconocidos por la Constitución y la ley a la comunidad y a las personas que la conforman, y que por ende ameritan la intervención del Juez Constitucional. En últimas, tanto la prevención como la protección, corrección y restitución de estos derechos frente a situaciones que los afectan constituyen objetivos propios de las acciones populares; a las que, como se mencionó líneas arriba, es inherente una dimensión preventiva, protectora, reparadora y restitutoria de los derechos que amparan (artículo 2 de la Ley 472 de 1998).

De acuerdo con lo señalado por la jurisprudencia de esta Corporación el derecho a la seguridad pública ha sido definido como “parte del concepto de orden público (...) concretado en las obligaciones que tiene el Estado de garantizar condiciones mínimas que permitan el desarrollo de la vida en comunidad (...) Su contenido general, implica, de acuerdo con la jurisprudencia citada, en el caso de la seguridad, la prevención de los delitos, las contravenciones, los accidentes naturales y las calamidades humanas”. Supone, entonces, una Administración Pública activa, técnica y comprometida con la asunción permanente de sus responsabilidades y con el monitoreo constante de aquellos ámbitos de la vida diaria que

³⁵ En estricto sentido la expresión correcta es “prevenir”, ya que se trata de eventos que la ciencia y la técnica han hecho predictibles, tal como lo enuncia la estipulación expresa de dicho derecho.

están bajo su cargo, como presupuesto de la actuación anticipada o preventiva (y también reactiva) que instaura como estándar de sus actuaciones. No se puede olvidar que es misión de las autoridades realizar las acciones y adoptar las medidas que resulten indispensables para garantizar la vida e integridad de los residentes en Colombia en su vida, honra, bienes y, en general, el conjunto de derechos de los que son titulares; para lo cual es esencial su compromiso con la prevención de situaciones de amenaza o vulneración de esos derechos, en especial cuando ellas son susceptibles de ser anticipadas mediante la fiscalización permanente de la realidad y la adopción oportuna de las medidas pertinentes para asegurar la efectividad de los derechos, bienes e intereses de la comunidad y de sus miembros. Todo ello, lógicamente, en un marco de razonabilidad y de proporcionalidad, pues mal puede suponer la imposición a la Administración de obligaciones imposibles de cumplir por razones técnicas, jurídicas, económicas o sociales.³⁶

Sin embargo, sin mayores reticencias se puede sostener, que mientras al derecho colectivo a la seguridad le resultan aplicables —indistintamente— los principios de precaución³⁷ y prevención; al derecho a la prevención de desastres técnicamente previsibles le rige únicamente el principio de prevención por estar condicionado a la previsibilidad técnica, a cuya causa, el deber de diligencia debe darse en todo momento y de manera obligatoria, en la medida que el estado de la técnica permita determinar el riesgo o amenaza, quedando en vilo la contingencia del daño, frente a la cual surge el deber de prevenir y asegurar, en la medida de lo posible, su no ocurrencia.

Ahora bien, la conjunción de estos dos derechos —seguridad + prevención de desastres técnicamente previsibles— como lo dispuso el legislador, permite que el universo posible de casos, se puedan resolver precautoria o preventivamente, dependiendo de si se está ante un riesgo cierto, o por el contrario, dudoso; pues

³⁶ Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia del 26 de marzo de 2015, exp. 15001-23-31-000-2011-00031-01(AP), C.P. Guillermo Vargas Ayala. En el mismo sentido, de la misma Corporación y Sección, la sentencia del 19 de junio de 2008, exp. 68001-23-15-000-2002-02288-01(AP). C.P. Marco Antonio Velilla Moreno, que al respecto dijo: “-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”.

³⁷ El principio de precaución parte de la incertidumbre científica y, por tanto, basa su acción en un riesgo dudoso de daño grave e irreversible, que por su imprevisibilidad normalmente no depende del cumplimiento de una regulación sino de la adopción de políticas de buen gobierno. Ver al respecto: RODRÍGUEZ, Gloria Amparo. *Op. cit.* p. 36-42.

Del mismo modo, la seguridad territorial, entendida como “la sostenibilidad de las relaciones entre la dinámica de la naturaleza y la dinámica de las comunidades en un territorio en particular, hace parte de la política integral de gestión de riesgos y comprende las nociones de seguridad alimentaria, seguridad jurídica o institucional, seguridad económica, seguridad ecológica y seguridad social. Vid. núm. 26, art. 4, Ley 1523 de 2012.

se trata, en últimas, del derecho que tienen todos los administrados a que las entidades u organismos que regentan la administración y, en definitiva, que conforman el Estado, asuman —*prima facie*— la obligación de precaver y prevenir los desastres o calamidades de diverso origen que representen un peligro para la preservación de los bienes jurídicamente protegidos, siendo la vida, el más importante entre todos ellos.

La prevención, como ya lo señaló la Sala no conlleva a nada distinto que a la aplicación del criterio de anticipación en todas las acciones que deba adelantar el Estado, cuando técnicamente dispone del conocimiento, manejo y control del riesgo o amenaza.

3. ANÁLISIS DE LA SALA

Para poder resolver el asunto puesto a consideración de la Sala, se hace necesario: **(i)** contextualizar el caso e identificar y plantear la problemática (3.1.). En primer lugar, se trazará el horizonte normativo que regula la obligación de evaluar, intervenir y equivaler las condiciones de sismo resistencia y, en segundo lugar, se revisará la jurisprudencia existente en la materia para poder identificar sí, como se dijo en el auto de selección para revisión, hay divergencias jurisprudenciales en torno a la aplicación de dichas normas; **(ii)** en caso comprobarse posturas jurisprudenciales discordantes, se establecerán los presupuestos a partir de los cuales se haga posible una armonización de aquellas (3.2.). Aquí, de cara a la protección del derecho colectivo a la “seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente”, cobra especial relevancia el estudio del denominado sistema de gestión integral del riesgo de desastres en Colombia, como un dispositivo amplificador de las obligaciones previstas en el artículo 54 de la Ley 400 de 1997; **(iii)** luego de identificarse el radio normativo amplificado, se sustentarán las razones para la prevalencia de una postura jurisprudencial extensiva y, se darán las pautas o reglas para su aplicación (3.3.); establecido lo anterior, finalmente; **(iv)** se resolverá el caso concreto (4.).

3.1. Contextualización del caso y planteamiento de la problemática

El objeto de la revisión se circunscribe a establecer sí se compromete o no el derecho colectivo a la seguridad y prevención de desastres técnicamente previsibles cuando respecto de una edificación gubernamental —sede de la

alcaldía del municipio de El Peñol, Antioquia—, clasificada en el grupo II —estructuras de ocupación especial³⁸— del Reglamento Colombiano de Construcción Sismo Resistente -NSR-10—en adelante NSR-10—, se omite realizar la evaluación o diagnóstico de sismo resistencia y, por consiguiente, no se ejecutan las obras de reforzamiento o rehabilitación que conforme al estudio pudieran juzgarse necesarias para equivaler la construcción frente a la capacidad de resistir afectaciones por movimientos telúricos.

Esto, por cuanto de acuerdo con el artículo 54 de la Ley 400 de 1997, la obligación de evaluar la vulnerabilidad sísmica aplica —*prima facie*— para las edificaciones consideradas como “indispensables” y de “atención a la comunidad”, dentro de las cuales no se encuentran contenidas las edificaciones gubernamentales, ya que de acuerdo con la norma técnica están clasificadas como “estructuras de ocupación especial”.

Para resolver la anterior inquietud, la Sala deberá determinar sí, en virtud del principio de prevención inherente al derecho colectivo invocado y a las disposiciones del sistema nacional de gestión del riesgo, la obligación de evaluación y rehabilitación —actualización— sísmica, prevista en el art. 54 de la Ley 400 de 1997 para las edificaciones indispensables y de atención a la comunidad ubicadas en zonas de amenaza sísmica alta e intermedia, se extiende o no, a otro tipo de edificaciones, específicamente, aquellas denominadas “*estructuras de ocupación especial - edificios gubernamentales*”.

El análisis que en tal sentido adelante la Sala, tendrá por premisa el efecto que pueda desprenderse de una interpretación restrictiva del artículo 54 de la Ley 400 de 1997, respecto de la protección efectiva del derecho colectivo a la “seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente”, en el marco de las acciones anticipadas que se deban adelantar para prevenir lo prevenible.

3.1.1. Horizonte normativo de la gestión del riesgo en materia de construcciones sismo resistentes. La gestión del riesgo en materia de construcciones sismo resistentes, o lo que se le equivale, en materia de prevención y manejo de riesgos por desastres naturales de origen tectónico o

³⁸ A diferencia de las denominadas edificaciones indispensables y de atención a la comunidad, que fueron definidas por el artículo 4 de la Ley 400 de 1997, en lo tocante a las estructuras de ocupación especial ni la Ley 400 y ni el reglamento Colombiano de Construcción Sismo Resistente ofrece una definición de lo que debe entenderse o porqué se denominan de “ocupación especial”. Lo único que se presenta es un listado de las que se consideran por tal.

geológico, en lo que refiere a estándares mínimos aplicables a la construcción de edificaciones, comenzó de manera incipiente a partir de la adopción de requisitos generales tomados de estudios y codificaciones de diseño internacional, aunque sin una regulación expresa³⁹. Solo hasta el año de 1984⁴⁰ se expidió el Decreto 1400, denominado Código Colombiano de Construcciones Sismo Resistentes y, por entonces, todas las edificaciones se clasificaron en tres grupos de uso⁴¹, apareciendo desde allí, la categoría de edificaciones indispensables.

El Decreto 1400 de 1984 fue derogado por la Ley 400 de 1997, aún vigente⁴², mediante la cual se adoptaron normas sobre construcciones sismo resistentes y se confirió potestad reglamentaria al gobierno nacional⁴³, en virtud de la cual fue proferido el Decreto 33 de 1998⁴⁴, que luego vino a ser derogado por el Decreto 926 de 2010, norma actual, a través de la cual se adoptó el denominado Reglamento Colombiano de Construcción Sismo Resistente – NSR-10—, hasta hoy vigente, aunque con las modificaciones introducidas por los Decretos 2525 de

³⁹ Entre ellas: (i) Structural Engineers Association of California – SEAOC, 1974, Recommended Lateral Force Requirements and Commentary, 3rd. Edition, SEAOC Seismology Committee, San Francisco, CA, USA; (ii) Applied Technology Council – ATC, 1978, Tentative Provisions for the Development of Seismic Regulations for Buildings, ATC-3-06, Palo Alto, CA, USA, 505 P; (iii) Asociación Colombiana de Ingeniería Sísmica – AIS, 1981. Requisitos Sísmicos para Edificaciones – Norma AIS 100-83, AIS, Bogotá; (iv) American National Standards Institute – ANSI, 1982, Minimum Design Loads for Buildings and Other Structures – ANSI A.58.1, 1982, New York, USA; (v) Blume, J., N.M. Newmark, and L.H. Corning (1961), Design of Multistory Reinforced Concrete Buildings for Earthquake Motions, Portland Cement Associations, Skokie, IL, USA, 318 p; (vi) American Concrete Institute – ACI, 1977, Building Code Requirements for Reinforced Concrete (ACI 318-77) and Commentary (ACI 318R-77) Detroit, MI, USA; (vii) American Concrete Institute – ACI, 1983, Building Code Requirements for Reinforced Concrete (ACI 318-83) and Commentary (ACI 318R-83) Detroit, MI, USA; entre otros. Cfr. Cámara Colombiana de la infraestructura, fl. 55-57, c. ppal.

⁴⁰ En uso de las competencias de la Ley 11 de 1983 que contenía pautas para la reconstrucción de Popayán luego del sismo del 31 de marzo de 1983.

⁴¹ *Grupo III: edificaciones que son indispensables después de un temblor para atender la emergencia y preservar la salud y la seguridad de las personas. Este grupo debe incluir hospitales, centros de salud, estaciones de bomberos, estaciones de policía, centrales telefónicas, edificios de acueductos, etc. Grupo II: Cualquier edificación en donde se puedan reunir más de 200 personas en un mismo salón, graderías al aire libre donde pueda haber más de 2000 personas a la vez, escuelas, universidades, almacenes con más de 500 metros cuadrados por piso y todas aquellas edificaciones en donde sus ocupantes estén restringidos en su movimiento o en donde pueda presentarse pánico general. Grupo III: Todas las edificaciones cubiertas por el alcance de este Código, pero que no se han incluido en los Grupos II y III. Cfr. Art. A.2.5.1.*

⁴² Modificada por la Ley 1796 del 13 de julio de 2016.

⁴³ Dicha potestad, en los términos del art. 49 de la Ley 400 de 1997, comprende la actualización de los aspectos técnicos y científicos de la ley.

⁴⁴ Norma NSR-98, mediante el cual se establecieron requisitos de carácter técnico y científico para construcciones sismo resistentes.

2010; 092 de 2011; 340 de 2012, y 0945 de 2017, que se han proferido en virtud de las actualizaciones sobre los aspectos técnicos de dicho reglamento.

En síntesis, en la actualidad, la gestión del riesgo proveniente de desastres naturales de origen tectónico o geológico, en lo que respecta al componente de construcciones sismo resistentes, se rige de manera especial por la Ley 400 de 1997, el Decreto 926 de 2010⁴⁵ y, de manera general, por la Ley 1523 de 2012.

3.1.1.1. Alcance de la obligación de evaluación y rehabilitación sísmica en el ordenamiento jurídico colombiano. La Ley 400 de 1997, prevé en su artículo 54 que:

***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.

A su turno, el art. 4 de la misma ley, en sus numerales 15 y 16 define este tipo de edificaciones, así:

***15. Edificaciones de atención a la comunidad.** Son las edificaciones necesarias para atender emergencia, preservar la salud y la seguridad de las personas, tales como: cuarteles de bomberos, policía y fuerzas militares, instalaciones de salud, sedes de organismos operativos de emergencia, etc.*

***16. Edificaciones indispensables.** Son aquellas edificaciones de atención a la comunidad que deben funcionar durante y después de un sismo, cuya operación no puede ser trasladada rápidamente a un lugar alterno, tales como hospitales de niveles de complejidad 2 y 3 y centrales de operación y control de líneas vitales.*

Adicionalmente, en el art. 46 *ejusdem*, dispuso las condiciones y el alcance temático, técnico y científico que deberían cumplir las disposiciones reglamentarias que con fundamento en dicha ley se llegaren a proferir⁴⁶, las

⁴⁵ Modificado por los Decretos 2525 de 2010; 092 de 2011 y 340 de 2012.

⁴⁶ ARTICULO 47. TEMATICA. Los requisitos de carácter técnico y científico deben dividirse temáticamente en títulos de la siguiente manera:

cuáles, entre tantos otros temas, deberían definir los grupos de uso de las edificaciones.

En virtud de ello, se expidió el Decreto 33 de 1998, mediante el cual se adoptó el Reglamento Colombiano de Construcción Sismo Resistente —NSR-98— que, posteriormente, fue reemplazado por el Decreto 926 de 2010 —NSR-10— actualmente vigente, con algunas modificaciones que se le han introducido —Decretos 2525 de 2010, 092 de 2011, 340 de 2012 y 945 de 2017—, pues es apenas entendible que tal codificación evolucione de manera permanente, en la medida que los avances de la ciencia, la tecnología y las necesidades lo requieran.

En consecuencia, la norma reglamentaria vigente —NSR-10— desarrolló sus diversas preceptivas por capítulos. De dicha norma, en lo que respecta al análisis que se viene dando, interesa citar el Capítulo A que, entre otras disposiciones, clasificó al país en tres zonas, según el nivel de amenaza sísmica —alta, intermedia y baja— y, a efectos de zonificar en cualquiera de las tres intensidades de amenaza dispuestas, detalló el mapa por departamentos⁴⁷, de tal manera que para dar aplicación al art. 54 de la Ley 54 de 1997, hay que acudir al canon de zonificación de amenaza allí dado.

Igualmente, en virtud de lo dispuesto en el artículo 48 de la Ley 400 de 1997⁴⁸, la norma técnica clasificó los grupos de uso de la siguiente manera:

TITULO A. Requisitos generales de diseño y construcción sismo resistente
TITULO B. Cargas
TITULO C. Concreto estructural
TITULO D. Mampostería estructural
TITULO E. Casas de uno y dos pisos
TITULO F. Estructuras metálicas
TITULO G. Estructuras de madera
TITULO H. Estudios geotécnicos
TITULO I. Supervisión técnica
TITULO J. Requisitos de protección contra el fuego en edificaciones
TITULO K. Otros requisitos complementarios

⁴⁷ Ver: Capítulo A. 2.3 y Tabla A.2.3-2.

⁴⁸ ARTICULO 48. ALCANCE Y CONTENIDO MINIMO. Los títulos enumerados en el artículo anterior deben contener, como mínimo, el siguiente alcance y contenido científico y técnico:

A) Título A. Requisitos generales de diseño y construcción sismo resistente. Debe contener como mínimo los siguientes temas:

1. Procedimientos de diseño sismo resistente de edificaciones en general.
2. Procedimientos de diseño sismo resistente de edificaciones indispensables.
(...).
5. Zonificación de amenaza sísmica dentro del territorio nacional.
6. Procedimientos de obtención de los efectos sísmicos locales.
7. Definición de los grupos de uso de las edificaciones.

A.2.5.1 — GRUPOS DE USO — Todas las edificaciones deben clasificarse dentro de uno de los siguientes Grupos de Uso:

A.2.5.1.1 — Grupo IV — Edificaciones indispensables⁴⁹ — Son aquellas edificaciones de atención a la comunidad que deben funcionar durante y después de un sismo, y cuya operación no puede ser trasladada rápidamente a un lugar alterno. Este grupo debe incluir:

- (a) Todas las edificaciones que componen hospitales clínicas y centros de salud que dispongan de servicios de cirugía, salas de cuidados intensivos, salas de neonatos y/o atención de urgencias,
- (b) Todas las edificaciones que componen aeropuertos, estaciones ferroviarias y de sistemas masivos de transporte, centrales telefónicas, de telecomunicación y de radiodifusión,
- (c) Edificaciones designadas como refugios para emergencias, centrales de aeronavegación, hangares de aeronaves de servicios de emergencia,
- (d) Edificaciones de centrales de operación y control de líneas vitales de energía eléctrica, agua, combustibles, información y transporte de personas y productos,
- (e) Edificaciones que contengan agentes explosivos, tóxicos y dañinos para el público, y
- (f) En el grupo IV deben incluirse las estructuras que alberguen plantas de generación eléctrica de emergencia, los tanques y estructuras que formen parte de sus sistemas contra incendio, y los accesos, peatonales y vehiculares de las edificaciones tipificadas en los literales a, b, c, d y e del presente numeral.

A.2.5.1.2 — Grupo III — Edificaciones de atención a la comunidad — Este grupo comprende aquellas edificaciones, y sus accesos, que son indispensables después de un temblor para atender la emergencia y preservar la salud y la seguridad de las personas, exceptuando las incluidas en el grupo IV. Este grupo debe incluir:

- (a) Estaciones de bomberos, defensa civil, policía, cuarteles de las fuerzas armadas, y sedes de las oficinas de prevención y atención de desastres,
- (b) Garajes de vehículos de emergencia,
- (c) Estructuras y equipos de centros de atención de emergencias,
- (d) Guarderías, escuelas, colegios, universidades y otros centros de enseñanza,
- (e) Aquellas del grupo II para las que el propietario desee contar con seguridad adicional, y
- (f) Aquellas otras que la administración municipal, distrital, departamental o nacional designe como tales.

A.2.5.1.3 — Grupo II — Estructuras de ocupación especial — Cubre las siguientes estructuras:

(...).

16. Los procedimientos para evaluar la vulnerabilidad sísmica de las edificaciones existentes antes de la vigencia de la presente ley.

(...)

18. Los requisitos sísmicos especiales que deben cumplir las edificaciones indispensables para la recuperación de la comunidad con posterioridad a la ocurrencia de un sismo.

⁴⁹ En otros países se les denomina edificaciones, construcciones o instalaciones esenciales o que cumplen funciones esenciales (v. gr. Ecuador, Perú, Argentina, Venezuela, Chile, entre otros). Básicamente refieren o categorizan a todas aquellas edificaciones donde se cumplen funciones vitales en casos de emergencia y, por lo mismo no pueden interrumpirse ante la ocurrencia de un evento sísmico.

- (a) Edificaciones en donde se puedan reunir más de 200 personas en un mismo salón,
- (b) Graderías al aire libre donde pueda haber más de 2000 personas a la vez,
- (c) Almacenes y centros comerciales con más de 500 m² por piso,
- (d) Edificaciones de hospitales, clínicas y centros de salud, no cubiertas en A.2.5.1.1.
- (e) Edificaciones donde trabajen o residan más de 3000 personas, y
- (f) Edificios gubernamentales⁵⁰.

A.2.5.1.4 — Grupo I — Estructuras de ocupación normal — Todas la edificaciones cubiertas por el alcance de este Reglamento, pero que no se han incluido en los Grupos II, III y IV.

Esta clasificación —según se extrae de la norma— se estableció por un lado, para categorizar las “edificaciones según su importancia para la atención y recuperación de las personas que habitan en una región que puede ser afectada por un sismo o cualquier tipo de desastre”⁵¹ y, por otro, para determinar los coeficientes de importancia en torno a categorías estructurales —fuerzas de diseño—⁵².

Asimismo, dicha clasificación ni es cerrada ni siempre ha sido la misma, si se tiene en cuenta, por ejemplo, que en virtud de las potestades reglamentarias y de actualización que le fueron conferidas al gobierno, se han incorporado algunos cambios, entre los que se destacan: **(i)** las escuelas, colegios, guarderías, universidades y otros centros de enseñanza, que en la norma técnica NSR-98 pertenecían al grupo de estructuras de ocupación especial, ya en la NSR-10 migraron para ser enlistadas como edificaciones de atención a la comunidad; **(ii)** en la NSR-10 se adicionaron o especificaron otras edificaciones al listado de las catalogadas como indispensables —aeropuertos, estaciones ferroviarias y de

⁵⁰ En Ecuador, por ejemplo, los edificios públicos que requieren operación continua están clasificados como edificaciones especiales; en Argentina se encuentran dentro del Grupo A y se denominan construcciones de uso público de más de 300 m².; en Venezuela se adscriben al grupo B1 como edificaciones de uso público densamente pobladas. En definitiva, son muchos los ordenamientos en los cuales las edificaciones públicas tienen una clasificación estructural especial, importante o prioritaria.

⁵¹ Artículo 4 n° 21 de la Ley 400 de 1997.

⁵² Refiere al mayor grado de conservatismo en el diseño sismo resistente, tal como se desprende de lo previsto en el capítulo A.2.5., de la norma técnica, y de la explicación que en el capítulo introductorio se da al respecto, en cuanto dice: “[e]n la sección A.2.5 — Coeficiente de importancia, donde se prescribe un mayor grado de conservatismo en el diseño sismo resistente de aquellas edificaciones que son indispensables para la atención de la emergencia y la recuperación de la comunidad con posterioridad a la ocurrencia de un sismo fuerte se actualizaron y modernizaron los grupos de uso (I, II, III y IV), incluyéndose ahora las edificaciones escolares dentro del Grupo de Uso III de edificaciones de atención a la comunidad siguiendo las tendencias mundiales al respecto. Los valores del coeficiente de importancia, I, fueron actualizados también (Tabla A.2.5-1).”

sistemas masivos de transporte, refugios para emergencias, centrales de aeronavegación y hangares de aeronaves de servicios de emergencia—; **(iii)** en la NSR-10 se abrió la posibilidad de ampliar la categoría de “edificaciones de atención a la comunidad”, para incluir otras que la administración municipal, distrital, departamental o nacional designen como tales⁵³; y **(iv)** en la NSR-10 se incluyó dentro de la categoría de “edificaciones de atención a la comunidad”, aquellas que perteneciendo al grupo II, su propietario las desee actualizar, con lo cual, de paso, se amplió la noción prevista en el n°15 del art. 4 de la Ley 400 de 1997⁵⁴.

Otro aspecto a destacar, es que la norma técnica NSR-10, al momento de establecer las construcciones que debían ser reforzadas o actualizadas por rehabilitación sísmica, tuvo en cuenta las categorías de uso. Así, en el numeral A. 10.9.⁵⁵; dispuso:

A.10.9. —REHABILITACIÓN SÍSMICA

A continuación se establecen los requisitos los requisitos que se deben cumplir en la intervención de estructuras de edificaciones que deben ser reforzadas o actualizadas a la presente versión del Reglamento

A.10.9.1. — ALCANCE— Los requisitos de la presente sección aplican para las siguientes edificaciones:

- (a) Las designadas por la Ley 400 de 1997 y sus decretos reglamentarios, como de obligatoria actualización;*
- (b) Las que deben ser reforzadas por cambio de uso o modificaciones que exigen intervención estructural.*
- (c) Las que hayan sido dañadas por sismos, y*
- (d) Las que su propietario desee actualizar voluntariamente, conforme al presente reglamento.*

Este acápite de la norma fue modificado por el Decreto 092 de 2011, más concretamente, por el anexo técnico allí incorporado de la siguiente manera:

A.10.9 — REHABILITACIÓN SÍSMICA A continuación se establecen los requisitos que se deben cumplir en la intervención de estructuras de edificaciones que deben ser reforzadas o actualizadas a la presente versión del Reglamento.

A.10.9.1 — ALCANCE — Los requisitos de la presente sección aplican para las siguientes edificaciones:

⁵³ Esta categoría en la norma NSR-98, se limitaba únicamente a la administración municipal.

⁵⁴ Si se tiene en cuenta que la clasificación de edificaciones allí previstas está dada en el sentido de abarcar aquellas que en caso de una catástrofe deban continuar prestando sus servicios.

⁵⁵ En la norma técnica NSR-98 correspondía al título A.10.7.

(a) Las designadas por el Artículo 54 de la Ley 400 de 1997, por el Parágrafo 2° del Artículo 54 de la Ley 715 de 2001⁵⁶, y por el Artículo 35 de la Ley 1151 de 2007⁵⁷, y sus correspondientes decretos reglamentarios, como de obligatoria actualización.

(b) Las que deben ser reforzadas por cambio de uso o modificaciones que exigen intervención estructural.

(c) Las que hayan sido dañadas por sismos, y

(d) Las que su propietario desee actualizar voluntariamente, conforme al presente Reglamento.

(e) Las que en la sección A.2.5 del presente Reglamento NSR-10 pertenezcan a los grupos de uso III o IV y en el anterior Reglamento NSR-98 no pertenecían a alguno de ellos, **como es el caso de las edificaciones escolares y educativas, y otras. Para realizar la actualización de estas edificaciones se contará con los mismos plazos que la Ley 400 de 1997 concedió en su Artículo 54 de tres (3) años para realizar los estudios de vulnerabilidad y de seis (6) para realizar la actualización o reforzamiento. (...). Para las edificaciones a que hace referencia el presente literal, diseñadas y construidas con posterioridad al 19 de febrero de 1998, durante la vigencia del Reglamento NSR-98, o que fueron intervenidas durante la vigencia del Reglamento NSR-98, no hay necesidad que su vulnerabilidad sea evaluada ni que sean intervenidas. —se resalta—.**

Es decir, que para los centros educativos que antes estaban clasificados como una estructura de ocupación especial, se extendieron las mismas obligaciones dispuestas en el artículo 54 de la Ley 400 de 1997. Lo propio ocurrió respecto de las instituciones prestadoras de servicios de salud, que aun perteneciendo al literal d) de las estructuras de ocupación especial, se les impuso obligaciones de evaluación y rehabilitación sísmica, propias de las edificaciones consideradas como “indispensables y de atención a la comunidad”.

Con lo anterior se demuestra que los grupos de uso no son cerrados sino que, al contrario, son susceptibles de modificaciones en los términos que vaya indicando la normativa reglamentaria —normas técnicas— o, cualesquiera otra ley, como ocurrió con la Ley 715 de 2001, para poner un ejemplo. Más aun, dentro de los grupos de uso existen categorías de textura abierta, como se aprecia en los literales e) y f)⁵⁸ de las denominadas edificaciones de atención a la comunidad.

También se demuestra que de las edificaciones consideradas inicialmente como estructuras de ocupación especial, existen tres que, o bien son de carácter

⁵⁶ Este artículo impuso la obligación de llevar a cabo la para la evaluación de la vulnerabilidad sísmica de las instituciones prestadoras de servicios de salud, dentro del plazo allí previsto, el cual fue luego ampliado por el artículo 35 de la Ley 1151 de 2007.

⁵⁷ Derogado por el art. 276 de la Ley 1450 de 2011.

⁵⁸ (e) Aquellas del grupo II para las que el propietario desee contar con seguridad adicional, y (f) Aquellas otras que la administración municipal, distrital, departamental o nacional designe como tales.

público, o se destinan a la prestación de servicios públicos —instituciones educativas, edificaciones hospitalarias no previstas como indispensables y edificios gubernamentales— dos de las cuales ya fueron cobijadas expresamente con la obligación de evaluar y equivaler las condiciones de sismo resistencia — instituciones educativas, edificaciones hospitalarias— quedando únicamente pendiente por definir lo atinente a los edificios gubernamentales.

En este punto, es importante resaltar dos aspectos: **(i)** la posibilidad introducida por el literal e), del acápite A.2.5.1.2. para que cualquier edificación del grupo II —estructuras de ocupación especial— ingrese voluntariamente a hacer parte de las denominadas edificaciones de atención a la comunidad previstas en el grupo III; y **(ii)** hasta qué punto se puede concebir como voluntario el ingreso al grupo III por parte de los edificios gubernamentales que actualmente pertenecen al grupo II. Sobre este último tópico se volverá más adelante.

Luego entonces, todo lo anterior pone de presente que al momento de establecer la obligación prevista en el artículo 54 de la Ley 400 de 1997, no basta con hacer una lectura descontextualizada de los grupos de uso previstos en la norma técnica encargada de efectuar dicha catalogación, ya que el horizonte normativo tiene aún perplejidades pendientes de esclarecer, como en gran medida aquí se intentó hacer.

3.1.2. Las posturas jurisprudenciales en torno al deber de evaluar y equivaler las condiciones de sismo resistencia

Una revisión de la jurisprudencia en materia de acciones populares atinentes al derecho colectivo a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, en relación con la obligación prevista en el artículo 54 de la Ley 400 de 1997, ya sea que provenga de los tribunales administrativos —habida cuenta que muchas de las acciones populares culminan en apelación ante aquellos— o, del Consejo de Estado, permite evidenciar que existen dos criterios de interpretación sobre el alcance de la obligación de evaluar y equivaler las condiciones de sismo resistencia, previstas en el artículo 54 de la Ley 400 de 1997; uno que pudiera catalogarse como de interpretación restrictiva y, en contraposición, otro de interpretación extensiva.

3.1.2.1. Criterio de interpretación restrictiva. La jurisprudencia representativa de este criterio —mayoritario—, se ciñe a la clasificación de grupos

de uso que hace la norma técnica —NSR-10— la cual considera taxativa y delimitada; por consiguiente, únicamente ampara el derecho colectivo de seguridad y atención de desastres previsibles técnicamente cuando se invoca respecto de alguna de las edificaciones que han sido expresamente catalogadas como de indispensables o de atención a la comunidad⁵⁹. *Contrario sensu*, niega el amparo cuando se trata de edificaciones no previstas en estos grupos, como ha ocurrido con las sedes de las dependencias judiciales⁶⁰ y con las sedes de las oficinas de Registro de Instrumentos Públicos⁶¹, entre otras.

Aun así, la aplicación de este criterio, en lo que tiene que ver con las sedes de las Alcaldías Municipales no siempre ha sido uniforme siendo que se trata de un mismo supuesto de hecho. En efecto, aunque en la mayoría de las ocasiones se considera que aquellas instalaciones están inmersas en la obligación de evaluar la sismo resistencia por el hecho de que en sus dependencias operan los comités de prevención y atención de desastres y los centros de manejo de líneas vitales⁶²,

⁵⁹ Así se ha procedido, por ejemplo con relación a las estaciones de Policía, ver entre otras: Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia del 27 de septiembre de 2012, exp. 20001-23-31-000-2010-00401-01(AP), C.P. Marco Antonio Velilla Moreno; sentencia del 13 de octubre de 2012, exp. 2010-00393-01, C, P. María Elizabeth García González.

⁶⁰ Con relación a las sedes donde funcionan dependencias judiciales, reiteradamente se ha dicho que aquellas, al no estar enlistadas en los grupos III y IV —edificaciones indispensables y de atención a la comunidad—, no están obligadas a llevar a cabo la evaluación de que trata el artículo 54 de la Ley 400 de 1997, como puede verse, entre otras: Consejo de Estado, Sección Primera, sentencias del 28 de julio de 2016, exp. 2013-00298-02 (AP), C.P. Roberto Augusto serrato Valdés y, exp. 2013-00301-02 (AP), C.P. María Elizabeth García González.

Aun así, se destaca que en 2011, al decidir la apelación de la acción popular interpuesta contra el Consejo Superior de la Judicatura por el estado del edificio Sede Judicial Hernando Morales Molina, en la que el demandado alegaba que al no estar dicha construcción catalogada como indispensable, no le eran aplicables las normas de sismo resistencia, la Corporación no se refirió de manera expresa sobre si dicho edificio era considerado o no destinatario de las obligaciones previstas en el art. 54 de la Ley 400 de 997, pues condujo el análisis al aspecto probatorio, para determinar que aun cuando no reunía las condiciones actuales exigibles de sismo resistencia, si tenía capacidad para soportar movimientos telúricos de menor intensidad. Cfr. Consejo de Estado, Sección primera, sentencia del 2 de junio de 2011, exp. 25000-23-25-000-2005-02133-01(AP), C.P. María Claudia Rojas Lasso.

Lo que se resalta de este fallo es que, a diferencia de los anteriores, asumió el análisis de fondo, sin tener en consideración que no se trataba de una edificación indispensable o de atención a la comunidad.

⁶¹ Entre otras se pueden ver: Consejo de Estado, Sección Primera, sentencias del 22 de octubre de 2015, exp. 2011-00109-02 (AP), y del 27 de abril de 2016, exp. 2011-00101-02 (AP), C.P. Roberto Augusto serrato Valdés; sentencia del 3 de julio de 2008, exp. 2005-00353-01(AP) C.P. Marco Antonio Velilla Moreno. En ese mismo sentido y similitud, puede verse de la misma corporación, sección y ponente, la sentencia del 24 de julio de 2008, exp. 2005-00713-01(AP).

⁶² Tal es el caso, por ejemplo, la acción popular contra el municipio de Baraya, Huila, resuelta por el Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia del 5 de febrero de 2009, exp. 41001-23-31-000-2005-00747- 01 (AP), C.P. María Claudia Rojas Lasso.

En el mismo sentido la acción popular contra el municipio de Tello, Huila, resuelta por el Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia del 13 de septiembre de 2005, exp. 2005-00739-00 (AP), C.P. Gerardo Iván Muñoz Hermida. Esta sentencia reviste interés si se tiene en cuenta que aun

catalogados en los grupos de uso III y IV como indispensables y de atención a la comunidad; en otras, simplemente se dice que se trata de edificaciones gubernamentales que no están sujetas a la obligación prevista en el artículo 54 de la Ley 400 de 1997; como es el caso de la sentencia que aquí se revisa⁶³.

De esta forma, excepcionalmente se le da un tratamiento diverso a las instalaciones donde funcionan las Alcaldías, ya que pese a que en el grueso de los casos se les considera como indispensables y de atención a la comunidad, existen algunas decisiones aisladas en que simplemente se les considera como edificios gubernamentales, a los cuales se considera exentos de la obligación de evaluar y equivaler las condiciones de sismo resistencia.

Visto así, más que divergencias, lo que se observa es una tendencia jurisprudencial en el primer sentido —las edificaciones de la administración municipal se consideran indispensables y de atención a la comunidad en cuanto en ellas cumplen y desarrollan sus funciones los comités locales de prevención y atención de desastres y se ejerce el control de líneas de vida—. No obstante, de cara al criterio insular que clasifica este tipo de edificaciones como gubernamentales, se requiere una mayor claridad, con el fin de que la preponderancia del derecho colectivo no tenga que ser sacrificada, so pretexto de asumir de manera descontextualizada los grupos de uso previstos en la norma técnica.

3.1.2.1. Criterio de interpretación extensiva. El referente jurisprudencial que se encuentra, data del año 2008. La importancia de abordarlo radica en que sobre

cuando la función de prevención de desastres y el control de las líneas vitales no contaban con una oficina física como informó el actor popular, aun así se aprobó el pacto de cumplimiento bajo el entendido que se trataba de las hipótesis previstas en el artículo 54 de la Ley 400 de 1997.

También, la acción popular contra el municipio de Mesetas, Meta, resuelta por el Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia del 12 de noviembre de 2009, exp. 2005-90353-01 (AP), C.P. María Claudia Rojas Lasso.

El mismo criterio se ha aplicado a las instalaciones departamentales donde funcionan líneas de emergencia y comités locales. Ver al respecto. Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia del 19 de julio de 2007, exp. 2004-02182-01 (AP), C.P. Rafael E. Ostau de Lafont Piantea.

⁶³ Asimismo, conforme se infiere del auto proferido por el Consejo de Estado, Sección Tercera, del 23 de febrero de 2011, exp. 2009-00079-01(AP), C.P. Gladys Agudelo Ordoñez, mediante el cual se rechazó la solicitud de revisión eventual dentro de una acción popular interpuesta contra el municipio de El Cairo, Valle. Allí, en los antecedentes figura que la demanda versaba sobre la obligación del municipio de llevar a cabo la evaluación de sismo resistencia, con fundamento en la operatividad del comité local para la atención y prevención de desastres. No obstante, se dice que el Juzgado Único Administrativo de Cartago (Valle del Cauca), mediante sentencia el dieciocho 18 de junio de 2010, negó las súplicas de la demanda, decisión que fue confirmada por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, mediante sentencia de 21 de septiembre de 2010.

aquél se fundamentó el criterio de selección para revisión del presente caso, pero además, porque allí se acudió a un parámetro de interpretación sistemática para inferir que la obligación de efectuar la evaluación sísmica podía aplicarse a otras estructuras que no fueran las contempladas como indispensables o de atención a la comunidad.

Se trató de una acción popular interpuesta contra un municipio por el incumplimiento de las normas de sismo resistencia respecto de la infraestructura de una escuela a su cargo y situada en zona de alto riesgo sísmico, donde precisamente una de las alegaciones de la parte demandada era que las escuelas no se comprendían dentro de las edificaciones enunciadas como indispensables o de atención a la comunidad y, que por tanto, no le eran aplicables las exigencias del art. 54 de la Ley 400 de 1997. Al decidir la apelación, esta Corporación dispuso:

Así las cosas, es incuestionable la existencia de la obligación legal de evaluar la vulnerabilidad sísmica de las edificaciones indispensables y de atención a la comunidad ya existentes, localizadas en zonas de amenaza sísmica alta e intermedia, con miras a ser intervenidas o reforzadas para llevarlas a un nivel de seguridad igual al de una nueva construida con observancia de las exigencias de sismoresistencia.

El artículo A.2.3. del Decreto 33 de 1998 precisan que Municipios y Departamentos son considerados como de amenaza sísmica alta e intermedia.

De lo anterior se concluye que el legislador no considero que los planteles educativos NO SON EDIFICACIONES INDISPENSABLES por no tratarse de aquellas de atención a la comunidad que deben funcionar durante y después de un sismo, cuya operación no puede ser trasladada rápidamente a un lugar alterno, tales como hospitales de niveles de complejidad 2 y 3 y centrales de operación y control de líneas vitales.

Ello en modo alguno exime a las autoridades municipales para que una vez evaluadas, intervenidas y reforzadas las definidas como prioritarias por el legislador, en forma gradual y progresiva procedan a hacer lo propio en relación con otras estructuras y edificaciones destinadas a la prestación del servicio educativo a menores de edad, sujetos pasivos de especial protección constitucional. (...)

Teniendo en cuenta que los educandos menores de edad son sujetos de especial protección constitucional, la Sala exhortará a la Administración a adoptar las medidas de prevención y atención de desastres establecidas en el Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres. (...).

Es indudable que existe una política estatal dirigida indiscutiblemente a acciones preventivas que garanticen la gestión integral del riesgo, de tal forma que se mitiguen y reduzcan sectores actualmente vulnerables y no se generen nuevos escenarios de riesgo.

La Sala considera claro que las políticas Municipales deben dirigirse a la prevención integral de riesgos en diferentes ámbitos tales como el financiero, estructural, jurídico y educativo; y no solo atenerse al manejo y atención de desastres durante su ocurrencia.

Lo anterior demuestra la omisión de la entidad demandada en cumplir su obligación en el término impuesto en la norma. (...).

Se reitera que aun cuando el artículo 4° – 16 de la Ley 400 de 1997 no considera a los establecimientos educativos infraestructuras indispensables, teniendo en cuenta que en ellas se presta un servicio público cuyo sujetos pasivos gozan de especial protección constitucional, la Sala instará a la Administración con el fin de que realice la evaluación de sismorresistencia y tome las medidas preventivas necesarias que garanticen la seguridad de la comunidad educativa frente a la ocurrencia de cualquier siniestro en las estructuras de la escuela «20 de Julio» y demás establecimientos educativos. [Y, dentro de la parte resolutive, entre otros ordenó:]

Quinto.- INSTASE al Municipio de Villa del Rosario para que realice la evaluación de sismorresistencia y ejerza las medidas preventivas necesarias que garanticen la seguridad de la comunidad educativa frente a la ocurrencia de cualesquier siniestro, en las estructuras de la escuela «20 de Julio» y demás establecimientos educativos como lo ordena el artículo 54 de la Ley 400 de 1997⁶⁴.

En síntesis, dicha sentencia consideró que, si bien las escuelas no estaban contempladas dentro de las denominadas edificaciones indispensables y de atención a la comunidad, por estar de por medio un sujeto de especial protección y, a la vez, contarse con una política estatal para la gestión integral del riesgo, las escuelas debían atender las estipulaciones del art. 54 de la Ley 400 de 1997.

Cabe recordar que, para ese momento, las escuelas estaban enlistadas en el grupo de uso II que corresponde a las estructuras de ocupación especial, pues fue sólo hasta el 2011 –Decreto 092– cuando, en virtud de las modificaciones a la norma técnica NSR-10, se trasladó de grupo a las edificaciones educativas y, desde entonces, se consideran como de atención a la comunidad.

Este fallo es emblemático, porque en aras de superar las talanqueras impuestas por la clasificación de carácter técnico, sopesó la prevalencia del derecho colectivo invocado, así como también, de otros principios fundamentales mediante una operación interpretativa inversa a la que suele caracterizar a la jurisprudencia que concibe el inventario de edificaciones por grupo de uso como taxativo y cerrado.

⁶⁴ Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia del 30 de octubre de 2008, exp. 54001-23-31-000-2004-00723-01, C.P. María Claudia Rojas Lasso.

Como se desprende del análisis hecho en torno a los criterios planteados —restrictivo y extensivo—, el tratamiento jurisprudencial no necesariamente presenta posturas encontradas, pero sí adolece de la falta de claridad interpretativa frente a la clasificación de grupos de uso que ofrece la norma técnica NSR, inconcreción que incide al momento de proteger el derecho colectivo a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente. De ahí, que se justifique establecer un parámetro de interpretación armónica bajo el cual, inclusive, se le dé alcance a las tipologías abiertas que trae la norma técnica —literales e) y f) del grupo III de edificaciones de atención a la comunidad.

3.2. El sistema de gestión integral del riesgo de desastres en Colombia – presupuestos para una interpretación sistemática

Los desastres, en general, según provenga el origen de la amenaza, se clasifican en dos grandes categorías: a) Los desastres naturales o socio naturales⁶⁵; y b) Los desastres antrópicos o sociales, ambos, a la vez, objeto de sub-clasificación. Para gestionar el riesgo proveniente de cualquiera de éstos, en Colombia, a partir de 2012⁶⁶ se creó una política de carácter nacional.

Desde entonces, dicha actividad dejó de ser sectorial, aislada y normativamente dispersa⁶⁷, para convertirse y articularse en una política nacional de carácter integral, a través de la conformación de un sistema nacional de gestión orientado a formular, ejecutar, hacer seguimiento y evaluación de todas las estrategias, planes, programas, regulaciones, instrumentos, medidas y acciones

⁶⁵ Los desastres naturales, se dividen en: (i) meteorológicos: relativos a la atmósfera y el clima; (ii) topográficos y geotécnicos: relativos a la superficie de la tierra y (iii) tectónicos o geológicos: relativos a las fuerzas internas de la tierra. Los desastres antrópicos se clasifican en: (i) exclusión Humana: causados por la falta de garantías económicas, sociales y políticas a la existencia de condiciones básicas de subsistencia para todos los seres humanos; (ii) guerras y delincuencia: causados por el abuso destructivo de la vida humana o los medios y condiciones de subsistencia; (iii) mal manejo de recursos y desechos: provenientes del abuso destructivo del territorio, desconociendo las limitaciones del medio natural y (iv) accidentes: causados por imprevisión o por limitaciones en la capacidad humana para el manejo de la tecnología. Vid. Vargas, Jorge Enrique. Políticas públicas para la reducción de la vulnerabilidad frente a los desastres naturales y socio-naturales. ONU – CEPAL, División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos, Santiago de Chile, 2002. Ver igualmente, Art. 4, núm. 8, Ley 1523 de 2012.

⁶⁶ Con la expedición de la Ley 1523 del 24 de abril de 2012, mediante la cual se adoptó la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se estableció el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres. Ver igualmente: Decretos reglamentarios 1081 de 2015 y, 308 de 2016.

⁶⁷ Vid. art. 1º, párr. 2º. Ley 1523 de 2012, que dispuso: “Para todos los efectos legales, la gestión del riesgo incorpora lo que hasta ahora se ha denominado en normas anteriores prevención, atención y recuperación de desastres, manejo de emergencias y reducción de riesgos”.

permanentes⁶⁸, necesarias e indispensable para asegurar la sostenibilidad, la seguridad territorial, los derechos e intereses colectivos, mejorar la calidad de vida de las poblaciones y las comunidades en riesgo⁶⁹.

En tal virtud, la Ley 1523 de 2012, establece un sistema nacional de gestión del riesgo de desastres e integra por completo el cuerpo normativo existente sobre la materia, ya sea que se trate de reglamentación prescriptiva o restrictiva⁷⁰; por esa razón, la Ley 400 de 1997 y el Reglamento de Construcción Sismo Resistente NSR-10, deben ser interpretados en sistemática con el cúmulo de disposiciones previstas la precitada ley 1523.

Ahora bien, en dicha política, el componente de planificación resulta fundamental para garantizar un desarrollo social seguro, a partir de un esquema de coordinación reticular que involucra a todos los niveles de gobierno. Por tanto, dispuso instrumentos y medidas de intervención correctiva⁷¹ y, por sobre todo, con criterio de anticipación consignó respecto de las autoridades territoriales obligaciones de intervención prospectiva, tendientes a:

[G]arantizar que no surjan nuevas situaciones de riesgo a través de acciones de prevención, impidiendo que los elementos expuestos sean vulnerables o que lleguen a estar expuestos ante posibles eventos peligrosos. Su objetivo último es evitar nuevo riesgo y la necesidad de intervenciones correctivas en el futuro. La intervención prospectiva se realiza primordialmente a través de la planificación ambiental sostenible, el ordenamiento territorial, la planificación sectorial, la regulación y las especificaciones técnicas, los estudios de prefactibilidad y diseño adecuados, el control y seguimiento y en general todos aquellos mecanismos que contribuyan de manera anticipada a la localización, construcción y funcionamiento seguro de la infraestructura, los bienes y la población⁷² —se subraya—.

Para ello, mediante acciones de adaptación se deberán realizar los ajustes pertinentes y necesarios para reducir los niveles de vulnerabilidad⁷³, precisamente,

⁶⁸ Vid. art. 1º párr. 2, *íbid.*

⁶⁹ *Íbid.*

⁷⁰ Vid. art. 4 nos. 22 y 23 Ley 1523 de 2012.

⁷¹ Definida como el proceso para “reducir el nivel de riesgo existente en la sociedad a través de acciones de mitigación, en el sentido de disminuir o reducir las condiciones de amenaza, cuando sea posible, y la vulnerabilidad de los elementos expuestos”. Vid. art. 4, núm. 13, *íbid.*

⁷² Art. 4, núm. 3º, *íbid.*

⁷³ Así lo dispone de manera específica para lo que tiene que ver con la adaptación al cambio climático. Vid. art. 1, nº. 1, *íbid.*

desde el conocimiento e identificación de los escenarios de riesgo⁷⁴ y las acciones de intervención para mitigación.

Con tal finalidad, la política en mención precisó de competencias y obligaciones a los tres niveles de gobierno, el nivel nacional, departamental y local, éstos dos últimos en cabeza de gobernadores y alcaldes, en quienes depositó, de manera especial, la competencia para ser *conductores del sistema nacional en su nivel territorial* con amplias facultades para conservar la seguridad, la tranquilidad y la salubridad en el ámbito de su jurisdicción, y previó que son los responsables directos de la planificación⁷⁵ e implementación de los procesos de gestión para la reducción del riesgo y manejo de desastres, a cuyo propósito dispuso incorporar la gestión del riesgo dentro de la inversión pública⁷⁶.

En definitiva, se integró competencial, funcional, financiera y normativamente la política nacional de gestión, donde la comunidad y las entidades públicas, especialmente estas últimas, son gestoras de precaución, prevención, planeación, intervención y manejo, en el marco del fortalecimiento a la gobernanza del riesgo por desastres⁷⁷.

Asimismo, como ya se mencionó, todas las disposiciones que involucren algún componente de prevención de riesgos y desastres deben ser interpretadas en sistemática con la Ley 1523 de 2012⁷⁸ y a la luz del criterio de anticipación allí desarrollado, que apunta a la sostenibilidad, seguridad y protección de los derechos colectivos, desde un dispositivo fuerte de planificación que permita ajustar y reducir los niveles de vulnerabilidad, para lo cual las autoridades públicas tienen un marcado grado de acción y responsabilidad.

⁷⁴ Art. 4, n°. 7º, *íbid.*

⁷⁵ Disponiendo inclusive del plazo no mayor a un (1) año a partir de la sanción de la Ley, para incorporar la gestión de riesgo en los planes de desarrollo y ordenamiento territorial. Vid. Art. 40, *íbid.* Igualmente, se creó el Plan Nacional de Gestión de riesgos de desastres – 2015-2025 integrado por el componente estratégico y programático previsto de acciones, proyectos, objetivos y metas específicas.

⁷⁶ Arts. 12, 14, 37 y 38, *íbid.*

⁷⁷ Contenida en la Tercera Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre la Reducción del Riesgo de Desastres - Marco de Sendai para la reducción del riesgo de desastres 2015-2030-, Sendai (Miyagi, Japón) Marzo 14-18 de 2015.

⁷⁸ Y, de paso con las disposiciones que para el nivel territorial contiene la Ley 388 de 1997 y la Ley 715 de 2001. Al respecto, ver: Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia del 5 de marzo de 2015, exp. 15001-23-31-000-2012-00074-01(AP), C.P. María Claudia Rojas Lasso.

De esta forma, la interpretación sistemática lleva a entender que la obligación de efectuar la evaluación y rehabilitación sísmica, en torno a garantizar el derecho colectivo a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, no se contrae a la denominación de edificaciones indispensables y de atención a la comunidad que trae el art. 4 de la Ley la Ley 400 de 1997, pues dicha denominación no consigna el carácter preventivo, anticipativo y de corrección prospectiva que consagra la política general de gestión del riesgo.

En efecto, si lo que define las denominadas construcciones indispensables y de atención a la comunidad, es que se trata de aquellas esenciales para la atención y manejo durante y después de una emergencia, tal tipología no satisface completamente el criterio de prevención, cuya finalidad no se agota en la garantía de las acciones concomitantes o posteriores a la emergencia sino, justamente, en aquellas que se tomen previamente para evitar a todo nivel las posibles incidencias de una contingencia, en este caso telúrica.

Solo bajo esa noción sistemática e integradora se efectiviza la garantía del mencionado derecho y se le da cabal aplicación al principio de prevención que sitúa su ámbito de gestión *ex ante* y no solamente durante y *post* como prevé la tipología de categorización restrictiva que trae el art. 4 de la Ley 400 de 1997.

En otras palabras, el mencionado artículo —4 de la Ley 400/97—no puede interpretarse de manera aislada, antes bien, en provecho de los principios de precaución, protección, auto conservación, y sistémico — art. 3 Ley 1523 de 2012— debe articularse con su propia disposición reglamentaria —NSR 10— y con el resto de normas que integran el sistema de gestión del riesgo⁷⁹.

Visto así, el sistema integral de gestión del riesgo y las distintas normas que lo integran, opera como un dispositivo amplificador de las obligaciones previstas en el artículo 54 de la Ley 400 de 1997. Además, sirve de parámetro para colmar la indeterminación de los literales e) y f) del grupo de uso III, a partir de lo cual es posible, al igual que ocurrió con las edificaciones donde se prestan servicios

⁷⁹ Artículo 1° de la Ley 1523 de 2012. “*De la gestión del riesgo de desastres. La gestión del riesgo de desastres, en adelante la gestión del riesgo, es un proceso social orientado a la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas, estrategias, planes, programas, regulaciones, instrumentos, medidas y acciones permanentes para el conocimiento y la reducción del riesgo y para el manejo de desastres, con el propósito explícito de contribuir a la seguridad, el bienestar, la calidad de vida de las personas y al desarrollo sostenible*” —se resalta—.

educativos, entender que las obligaciones de evaluación sísmica le son aplicables a las edificaciones gubernamentales.

En efecto, aun cuando el literal e) permite la migración voluntaria de las edificaciones del grupo II —ocupación especial— al grupo III —de atención a la comunidad—; no resulta lógico y armónico con el sistema integral de gestión del riesgo, que las edificaciones gubernamentales —ya sea de carácter nacional, departamental o local— ejerzan su arbitrio para abstraerse de ejecutar acciones en favor de la prevención de la cual son garantes y veedores y, por lo mismo, no solamente están sometidas al cumplimiento de las normas que regulan la materia, sino que están llamadas a dar el ejemplo. De ahí, que se considere que no es del todo acertado considerar que es meramente voluntario y potestativo que las edificaciones gubernamentales se acojan a las obligaciones previstas para las de atención a la comunidad en materia de evaluación y rehabilitación sísmica, sino que existe un deber, en torno al principio de prevención que las cobija.

Basta mirar cómo, en los términos de la Ley 46 de 1988 —arts. 7 y 8—, corresponde a las autoridades del orden nacional, regional y local, crear y operativizar los comités para la prevención y atención de desastres; así como también, desde distintas preceptivas a aquellas entidades se les asigna un cúmulo deberes de planeación y prevención⁸⁰; que resultaría absurdo suponer que lo que para otras edificaciones del grupo II es voluntario, para aquellas, también lo sea⁸¹.

Refuerza lo anterior el hecho de que conforme al literal f) del grupo de uso III, las administraciones municipales, distritales y nacionales tienen la facultad de designar otras edificaciones que consideren como de atención a la comunidad, precisamente considerando las facultades que, en torno a la prevención de desastres les asiste.

Es por ello, que al momento de resolver sobre la obligación de evaluar y equivaler las condiciones de sismo resistencia, en clave de la protección del derecho colectivo a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, se hace necesario articular bajo el concepto de esencialidad y atención a la comunidad, las edificaciones gubernamentales.

⁸⁰ Sólo por citar, Decreto 919 de 1989 —art. 5—, Directiva presidencial n°. 33 de 1989, Decreto 93 de 1998, entre otros.

⁸¹ Máxime, cuando de acuerdo al Artículo 2° de la Ley 1523 de 2012. “*La gestión del riesgo es responsabilidad de todas las autoridades y de los habitantes del territorio colombiano*”.

A primera vista se podría pensar que dicha articulación es innecesaria, habida cuenta de que el artículo 20 de la Ley 400 de 1997⁸², dice que las edificaciones de atención a la comunidad están obligadas a llevar a cabo una supervisión técnica y que, por esa razón, al ser las entidades gubernamentales sitios de atención a la comunidad están cobijadas por dicha obligación. No obstante, lo mencionado en el precitado artículo no zanja la discusión por cuanto: (i) la misma Ley 400 de 1997 delimitó el alcance de lo que debía entenderse por edificaciones de atención a la comunidad, de tal suerte que con dicha acepción se identifica solamente un número reducido de edificaciones —las que son necesarias para atender emergencias en caso de un sismo—. En otras palabras, el entendimiento común que asocia a una edificación de atención a la comunidad con todas aquellas en la que se atiende afluencia de público no es el mismo que pregonan la Ley 400 de 1997, tanto así que, por ello, la mencionada ley trae su propio glosario —artículo 4 de definiciones—; y (ii) la denominada supervisión técnica prevista en el artículo 20 *ejusdem*, no se equivale a la obligación de evaluación y rehabilitación sísmica prevista en el artículo 54 *ejusdem*, pues de la propia normatividad se extrae que se trata de dos situaciones distintas.

Así, al revisar tanto la Ley 400 de 1997, como su reglamentación —NSR-10—, se puede colegir que, mientras la supervisión técnica está dirigida a efectuar un seguimiento técnico concomitante con el proceso de construcción de una edificación; la evaluación y rehabilitación sísmica está pensada en clave de intervención a edificaciones existentes y construidas con anterioridad a la vigencia de la norma —Ley 400/97—, con el fin de equivalerlas a las condiciones reglamentarias.

A esta conclusión se llega si se tiene en cuenta el alcance previsto en el artículo 4, numeral 38 de la Ley 400 de 1997⁸³ y lo dispuesto en el Título 1 – Capítulo I.2 de la NSR-10⁸⁴ con respecto a la actividad de supervisión técnica, cuyos controles

⁸² ARTICULO 20. EDIFICACIONES DE ATENCION A LA COMUNIDAD. Las edificaciones de atención a la comunidad, independientemente de su área, deben someterse a una supervisión técnica.

⁸³ *Supervisión técnica. Se entiende por supervisión técnica la verificación de la sujeción de la construcción de la estructura de la edificación a los planos, diseños y especificaciones realizadas por el diseñador estructural. Así mismo, que los elementos no estructurales se construyan siguiendo los planos, diseños y especificaciones realizadas por el diseñador de los elementos no estructurales, de acuerdo con el grado de desempeño sísmico requerido. La supervisión técnica puede ser realizada por el interventor, cuando a voluntad del propietario se contrate una interventoría de la construcción.*

⁸⁴ I.2.3 — ALCANCE DE LA SUPERVISIÓN TÉCNICA

delimita al ámbito de la ejecución de la obra⁸⁵. Para afianzar más este entendimiento, la norma clasifica el control de supervisión, en supervisión continua y supervisión itinerante⁸⁶, siempre dentro del marco de las actividades de construcción, contrario a lo que ocurre con la evaluación y rehabilitación sísmica que debe llevarse a cabo sobre edificaciones construidas con anterioridad a la expedición de la Ley 400 de 1997, la cual entró a regir a partir del 19 de febrero de 1998.

Ahora bien, con relación a las edificaciones donde funcionan las alcaldías municipales, tanto por lo ya expuesto, como porque aquellas están expresamente definidas como de atención a la comunidad, toda vez que por disposición legal en cada una de ellas debe operar un comité local de prevención y atención de desastres, el criterio conforme al cual se postula que no están sometidas al deber de evaluar las condiciones de sismo resistencia por ser edificios gubernamentales,

I.2.3.1 — El alcance de la supervisión técnica debe, como mínimo, cubrir los siguientes aspectos:

- (a) Aprobación de un programa de control de calidad de la construcción de la estructura de la edificación, o de los elementos no estructurales, cuando su grado de desempeño así lo requiera. Este programa de control de calidad debe ser propuesto por el constructor.
- (b) Aprobación del laboratorio, o laboratorios, que realicen los ensayos de control de calidad.
- (c) Realizar los controles exigidos por el Reglamento para los materiales estructurales empleados, y los indicados en I.2.4.
- (d) Aprobación de los procedimientos constructivos propuestos por el constructor.
- (e) Exigir a los diseñadores el complemento o corrección de los planos, cuando estos estén incompletos, indefinidos, o tengan omisiones o errores.
- (f) Solicitar al ingeniero geotecnista las recomendaciones complementarias al estudio geotécnico cuando se encuentren situaciones no previstas en él.
- (g) Mantener actualizado un registro escrito de todas las labores realizadas, de acuerdo con lo establecido en I.2.2.1.
- (h) Velar en todo momento por la obtención de la mejor calidad de la obra.
- (i) Prevenir por escrito al constructor sobre posibles deficiencias en la mano de obra, equipos, procedimientos constructivos y materiales inadecuados y vigilar porque se tomen los correctivos necesarios.
- (j) Recomendar la suspensión de labores de construcción de la estructura cuando el constructor no cumpla o se niegue a cumplir con los planos, especificaciones y controles exigidos, informando, por escrito, a la autoridad competente para ejercer control urbano y posterior de obra.
- (k) Rechazar las partes de la estructura que no cumplan con los planos y especificaciones.
- (l) Ordenar los estudios necesarios para evaluar la seguridad de la parte o partes afectadas y ordenar las medidas correctivas correspondientes, supervisando los trabajos de reparación.
- (m) En caso de no ser posible la reparación, recomendar la demolición de la estructura a la autoridad competente para ejercer control urbano y posterior de obra.
- (n) Expedir la constancia de que habla el literal (h) de I.2.2.1.

⁸⁵ Control de planos (I.2.4.2.), control de especificaciones (I.2.4.3.), control de materiales (I.2.4.4.), control de ensayos de control de calidad (I.2.4.5.) y control de ejecución de obra (I.2.4.6.).

⁸⁶ Artículo 4, numeral 39. *Supervisión técnica continua. Es aquella en la cual todas las labores de construcción se supervisan de una manera permanente.*

40. *Supervisión técnica itinerante. Es aquella en la cual el supervisor técnico visita la obra con la frecuencia necesaria para verificar que la construcción se está adelantando adecuadamente.*

no es acertado ni armónico con las disposiciones que gobiernan el sistema nacional de protección.

3.3. Pautas para la aplicación de un criterio interpretativo extensivo. En torno a garantizar la efectiva protección del derecho a la seguridad de desastres técnicamente previsibles; conforme a lo expuesto previamente, el radio normativo previsto para todos los componentes y para todos los niveles de actuación de las autoridades que integran el sistema de gestión del riesgo, conlleva a privilegiar una interpretación extensiva en dos sentidos **(i)** las edificaciones donde funcionan las administraciones municipales, están definidas como de atención a la comunidad, en la medida en que aquellas, entre otros, se prestan servicios de planificación, información, atención, manejo y prevención de desastres, generalmente desde los comités locales que para tal fin tienen o deben tener establecidos; **(ii)** las edificaciones gubernamentales, considerando los literales e) y f) del grupo de uso III previsto en la norma técnica NSR-10, en virtud de las obligaciones que les impone el ámbito normativo del sistema integral de gestión del riesgo, deben acometer las labores de evaluación sísmica, en los mismos términos en que la NSR-10, previó para las instituciones educativas⁸⁷ que antes pertenecían al grupo de las estructuras de ocupación especial y luego se incorporaron al listado de las de atención a la comunidad.

Del mismo modo, se pone de manifiesto que las edificaciones gubernamentales están destinadas a la prestación de servicios administrativos⁸⁸ y distintas clases de servicios públicos⁸⁹. En el caso, por ejemplo, de las alcaldías municipales, es frecuente que dentro de sus instalaciones funcionen sedes de oficinas de prevención y atención de desastres y centros de atención de emergencias y de control de líneas vitales de suministro indispensable para la comunidad, con lo cual se explica, aún más, la conexión entre la protección al derecho colectivo bajo estudio y la obligación para las instituciones gubernamentales de garantizarlo,

⁸⁷ Es decir, que para las edificaciones “diseñadas y construidas con posterioridad al 19 de febrero de 1998, durante la vigencia del Reglamento NSR-98, o que fueron intervenidas durante la vigencia del Reglamento NSR-98, no hay necesidad que su vulnerabilidad sea evaluada ni que sean intervenidas”, Cfr. Literal e) Capítulo A.10.9.1. de la norma Técnica NSR-10.

⁸⁸ Los servicios administrativos por sí mismos tienen la connotación de servicio público.

⁸⁹ La responsabilidad se predica con independencia de si el edificio donde se presta el servicio administrativo y/o público es o no de propiedad de la entidad pública. Ver al respecto: Consejo de Estado, sentencia del 30 de octubre de 2014, exp. 20001-23-31-000-2010-00399-01(AP), C.P. Marco Antonio Velilla Moreno.

mediante la adopción de medidas precautorias como las establecidas en el art. 54 de la Ley 400 de 1997 y sus decretos reglamentarios.

No obstante, la protección se explica, antes que nada, por la aplicación de los principios de prevención, precaución⁹⁰ que conllevan acciones de intervención⁹¹ previstos en la Ley 1523 de 2012, dada la afluencia masiva de personas que concurren a dichas edificaciones. De ahí, que aun cuando en las mismas no funcionen centros de atención de emergencias o de control de líneas de vida, proceda la obligación de garantizar las condiciones de sismo resistencia, en razón al riesgo potencial que ciernen sobre un número considerable de personas que las ocupan o visitan diariamente⁹².

Los criterios que llevan a tal entendimiento y que, por tanto, se constituyen como reglas aplicables a los casos en que se debata por vía de acción popular la realización de los mentados estudios y las obras de equivalencia, son:

(i) En Colombia existe una política integral de gestión del riesgo de desastres, que se rige por los principios de antelación, prevención y precaución frente a la amenaza de la sostenibilidad, seguridad y derechos colectivos.

(ii) El derecho colectivo a la seguridad y a la prevención de desastres previsibles técnicamente, por tener una textura compuesta, admite la aplicación de los principios de precaución y prevención. Ello supone la gestión y control del riesgo o amenaza de manera permanente, mediante la adopción de medidas tempranas y anticipativas. En esto radica, principalmente, el carácter preventivo que se

⁹⁰ Ley 1523 de 2012, artículo 3, n° 8. *“Principio de precaución: Cuando exista la posibilidad de daños graves o irreversibles a las vidas, a los bienes y derechos de las personas, a las instituciones y a los ecosistemas como resultado de la materialización del riesgo en desastre, las autoridades y los particulares aplicarán el principio de precaución en virtud del cual la falta de certeza científica absoluta no será óbice para adoptar medidas encaminadas a prevenir, mitigar la situación de riesgo.”*

⁹¹ Ley 1523 de 2012, artículo 4, n°12. *“Intervención: Corresponde al tratamiento del riesgo mediante la modificación intencional de las características de un fenómeno con el fin de reducir la amenaza que representa o de modificar las características intrínsecas de un elemento expuesto con el fin de reducir su vulnerabilidad”.*

⁹² Se reitera que a la luz de la Ley 400 de 1997, no es el carácter de atención al público y afluencia de personas el que define el carácter de edificación de atención a la comunidad; no obstante, a la luz del sistema integral de atención del riesgo y de sus principios rectores, al margen de la clasificación legal, toda edificación gubernamental donde se concurre público y no cuente con las condiciones de sismo resistencia, compromete el goce del derecho colectivo de prevención de desastres, siempre que aquella se encuentre ubicada en zonas de sismicidad alta e intermedia.

entiende quebrantado cuando se aplica una interpretación restrictiva del art. 54 de la Ley 400 de 1997 (edificaciones indispensables y de atención a la comunidad).

(iii) La Ley 400 de 1997, hace parte del cuerpo normativo que conforma la precitada política y, por tanto, sus disposiciones deben interpretarse en armonía con aquella.

(iv) Los grupos de uso previstos en la Ley 400 de 1997 y sus disposiciones reglamentarias *-strictu sensu-* no están catalogados en función de su impacto en la prevención de desastres, razón por la cual, antes que categorías, a la hora de proteger derechos colectivos debe apreciarse es el nivel de amenaza, riesgo o peligro que de los mismos pueda predicarse frente a la ocurrencia de un desastre de origen sísmológico, máxime, cuando se trata de edificaciones ubicadas en zonas de amenaza sísmica alta e intermedia, cuyo uso supone un tráfico poblacional denso, en razón a los servicios que, desde dichas instalaciones, se prestan a la comunidad.

(v) En aras del principio de prevención, la labor de evaluar y rehabilitar las edificaciones gubernamentales y las edificaciones donde funcionan instituciones públicas conforme a la normatividad sísmica, no puede entenderse como una labor *ad nutum* —a voluntad— por parte de las autoridades públicas. Desde luego, en consideración al impacto por la afluencia de personal y los servicios que allí se prestan a la comunidad, aquellas comprometen significativamente el goce del derecho colectivo a la seguridad y prevención de desastres técnicamente previsibles.

(vi) En tanto la obligación consagrada en el artículo 20 de la Ley 400 de 1997 no es equivalente ni suple ni sustituye a la prevista en el artículo 54 del mismo cuerpo normativo y, además, es aplicable únicamente para las edificaciones de atención a la comunidad — definidas en el sentido estricto que les otorga la ley— se cimienta aún más la necesidad de acudir a una interpretación extensiva de la obligación consagrada en el artículo 54 *ejusdem*.

(vii) Las entidades públicas, por su misión y responsabilidad en la gestión del desarrollo y seguridad ciudadana en los ámbitos sectoriales, territoriales e institucionales⁹³, hacen parte de la estructura del sistema nacional de gestión del

⁹³ Art. 8, Ley 1523 de 2012. En similar sentido ha dicho esta Corporación que: “*El ordenamiento jurídico prevé un conjunto de disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias que imponen*

riesgo y, por lo mismo, están llamadas a ser la piedra angular del sistema, en lo referente a la planificación, priorización, estrategias, acciones y cumplimiento de las disposiciones que regulan la prevención de desastres.

(viii) Corolario de lo anterior, se vulnera el derecho colectivo a la seguridad y prevención de desastres técnicamente previsibles, cuando no se realizan las intervenciones prospectivas y correctivas necesarias para mitigar los riesgos, entre ellas, las de efectuar las evaluaciones y reforzamientos para llevar a nivel de edificación sismo resistente, a las construcciones para las cuales la regulación colombiana dispone dicha obligación, especialmente, las edificaciones indispensables y de atención a la comunidad, entendidas desde la interpretación conexa y extensiva que de las mismas se ha hecho en esta sentencia y, que incluye, como ya se dijo, a las edificaciones gubernamentales, claro está, siempre que aquellas se encuentren localizadas en zonas de vulnerabilidad sísmica alta e intermedia.

(ix) En consecuencia, la obligación de llevar a cabo los estudios de vulnerabilidad sísmica y generar las condiciones de equivalencia, en lo que respecta a las edificaciones gubernamentales y las edificaciones públicas de ocupación institucional, ubicadas en zonas de amenaza sísmica alta e intermedia, aplica para aquellas diseñadas y construidas antes del 19 de febrero de 1998 — fecha de entrada en vigencia de la Ley 400 de 1997—, bajo el entendido que las construidas con posterioridad a dicha fecha cumplen con las disposiciones de diseño y construcción sismo resistente previstas en la mencionada ley y sus disposiciones reglamentarias.

(xi) El término de que se dispone no solo para efectuar los estudios de vulnerabilidad sino, además, para llevar a nivel de equivalencia sismo resistente a las edificaciones gubernamentales construidas antes del 19 de febrero de 1998 y

claros deberes y obligaciones de protección a las autoridades públicas, respecto de todos y cada uno de los habitantes y residentes de Colombia. En efecto, el artículo 2º de la Constitución Política, dispone que son fines esenciales del Estado servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en el ordenamiento jurídico, señalando en su inciso segundo, que las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares. De la anterior disposición se desprende el deber general de actuación que obliga a todas las autoridades del Estado, sin importar el nivel, a impedir que se concreten amenazas o se produzcan vulneraciones a los derechos de la población". Consejo de Estrado, Sección Primera, sentencia del 21 de abril de 2016, exp. 63001-23-33-000-2014-00069-01(AP), C.P. María Claudia Rojas Lasso.

ubicadas en zonas de sismicidad alta e intermedia, no puede ser otro que el dispuesto por el artículo 54 de la Ley 400 de 1997; por demás, desarrollado en el literal e) del Capítulo A.10.9.1⁹⁴ de la norma NSR-10, relativo a las instituciones de carácter educativo.

(xi) Teniendo en cuenta que los plazos a que hace referencia tanto el artículo 54 de la Ley 400 de 1997, como el literal e) del Capítulo A.10.9.1 de la norma NSR-10, a la fecha, se encuentran prácticamente en su fase de expiración, en su defecto, en cada caso que se considere necesaria la evaluación para la protección efectiva del derecho colectivo a la seguridad y prevención de riesgos previsibles técnicamente, la autoridad judicial deberá estimar un término razonable que contemple, además, los plazos de incorporación presupuestaria de los proyectos prioritarios que sean necesarios para estos fines.

4. El caso concreto

Como regla general, para la procedencia de la acción popular, deben concurrir los siguientes presupuestos de carácter sustancial: *“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”*⁹⁵.

Frente al primer requisito, encuentra la Sala que la Alcaldía de El Peñol no realizó los estudios de vulnerabilidad sísmica por considerar que no le eran aplicables, principalmente, porque se trataba de un caso especial y de una edificación relativamente nueva que había sido construida hacía 33 años por las Empresas Públicas de Medellín, con ocasión de la inundación del viejo pueblo y la

⁹⁴ Adicionado por el anexo técnico a la norma NSR-10. (e) *“Las que en la sección A.2.5 del presente Reglamento NSR-10 pertenezcan a los grupos de uso III o IV y en el anterior Reglamento NSR-98 no pertenecían a alguno de ellos, como es el caso de las edificaciones escolares y educativas, y otras. Para realizar la actualización de estas edificaciones se contará con los mismos plazos que la Ley 400 de 1997 concedió en su Artículo 54 de tres (3) años para realizar los estudios de vulnerabilidad y de seis (6) para realizar la actualización o reforzamiento. (...). Para las edificaciones a que hace referencia el presente literal, diseñadas y construidas con posterioridad al 19 de febrero de 1998, durante la vigencia del Reglamento NSR-98, o que fueron intervenidas durante la vigencia del Reglamento NSR-98, no hay necesidad que su vulnerabilidad sea evaluada ni que sean intervenidas”*.

⁹⁵ Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia del 18 de septiembre de 2014, exp. 05001-23-31-000-2011-00032-01(AP), C.P. Guillermo Vargas Ayala.

construcción del nuevo para las obras del embalse El Peñol –Guatapé (fls. 13 y 53, c. ppal.). Al respecto, las Empresas Públicas de Medellín, manifestaron:

La cabecera municipal del “Nuevo Peñol” fue construida entre 1974 y 1978, durante la construcción de la segunda etapa del proyecto hidroeléctrico de Guatapé (...).

En cuanto a la norma sismoresistente aplicada, le informamos que antes de 1984 no existía en Colombia ninguna norma que regulara este aspecto en las construcciones de obras civiles. Teniendo en cuenta que tanto el diseño, como la construcción y la interventoría de las obras estuvieron a cargo de firmas de ingeniería de reconocida idoneidad en el medio, las obras cumplieron con los criterios de ingeniería aplicables a esa época⁹⁶.

Teniendo en cuenta que: (i) la Alcaldía Municipal de El Peñol es un edificio gubernamental donde se prestan servicios administrativos de carácter público, entre ellos, los atinentes al sistema de gestión integral del riesgo; (ii) conforme a NSR-10, está situado en una zona de amenaza sísmica intermedia; y (iii) que fue construido antes del 19 de febrero de 1998, fecha para la cual todavía no se había promulgado la Ley 400 de 1997⁹⁷ —más aún, cuando ni siquiera se había expedido el Decreto 1400 de 1984—, es evidente que dicha edificación debe tomar las medidas de que trata el art. 54 de la Ley 400 de 1997, principalmente, la de realizar los estudios de vulnerabilidad ya que estos son los que — en últimas— determinarán si se debe o no reforzar el sistema estructural para equivalerlo o ponerlo a punto con relación al nivel de seguridad de una edificación sismo resistente a la luz de las disposiciones técnicas actuales —Ley 400 de 1997 y sus normas reglamentarias—.

En la medida que dicha entidad no ha efectuado los mencionados estudios, tal omisión se constituye en fundamento para que se configure una violación al derecho colectivo a la seguridad y prevención de riesgos previsibles técnicamente. En consecuencia, se revocará la sentencia objeto de revisión.

Por todo lo anterior, la Sala de Decisión Especial n° 12 del Consejo de Estado, en ejercicio de la facultad legal conferida por el artículo 11 de la Ley 1285 de 2009, de

⁹⁶ Fl. 60, c. ppl.

⁹⁷ Aun cuando con el Decreto 1400 DE 1984 ya se disponía de una regulación para construcciones sismo resistentes, lo cierto es que en el anexo técnico de la NSR-10, para efectos de los estudios de vulnerabilidad de las edificaciones escolares y otras que no habían quedado previstas, pero que debían llevar a cabo la mencionada evaluación, se tomó como fecha el 19 de febrero de 1998 —entrada en vigencia de la Ley 400 de 1997—; por tanto, como se trata de un criterio jurídico y, a la vez, técnico, para efectos de la interpretación extensiva la Sala se atiene a dicha fecha.

revisar los fallos dictados por los Tribunales Administrativos en las acciones populares y de grupo, infirmará el fallo proferido por el Tribunal *ad quem* y, en su lugar, dictará la sentencia de reemplazo, la cual acogerá las pretensiones de la demanda en el sentido de proteger el derecho colectivo invocado. Con todo y ello, la Sala no se pronunciará sobre el tema del incentivo por no ser objeto de revisión y, en cualquier caso, se remitirá a lo dispuesto en la sentencia de unificación del 3 de septiembre de 2013 de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo⁹⁸ sobre la materia.

3.4. Otras disposiciones

Teniendo en cuenta que la presente sentencia propende por armonizar las distintas normas que regulan el sistema de gestión integral del riesgo y, en virtud de ello, postula un criterio de interpretación extensiva irradiado por los principios de prevención, precaución, protección, auto conservación, y sistémico — art. 3 Ley 1523 de 2012—, conforme al cual la obligación de evaluar y equivaler las condiciones de sismo resistencia, en aras de la protección del derecho a la seguridad y la prevención de desastres técnicamente previsibles, debe comprender a las edificaciones gubernamentales previstas en el grupo de estructuras de ocupación especial, por vía de incorporación a través de las cláusulas abiertas de inclusión previstas en los literales e) y f) del grupo de uso III —edificaciones de atención a la comunidad—, tal como se hizo con las instituciones educativas; la Sala de Decisión Especial n°. 12, considera pertinente:

3.4.1. A través de la Unidad Nacional de Protección del Riesgo de Desastres, exhortar a las entidades del orden nacional, departamental y municipal, para dentro de lo que es de su competencia, establezcan las edificaciones que deben considerarse como de atención a la comunidad, en aplicación de lo previsto en el literal f) del literal A.2.5.1.2. de la norma técnica NSR-10 y con el alcance que se desprende de la aplicación del principio de prevención. Asimismo, para que a través de la red de entidades de la cual hacen parte se difunda la presente providencia.

3.4.2. Por Secretaría, remitir copia de la presente providencia al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio; así como también, a la Comisión Asesora Permanente para el Régimen de Construcciones Sismo Resistentes, para que dentro del ámbito de sus competencias, establezcan las directrices tendientes a

⁹⁸ Cfr. nota 1.

consolidar la debida aplicación de los principios rectores del sistema integral de gestión del riesgo.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 12, de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado,

F A L L A:

PRIMERO: INFIRMAR la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia 14 de febrero de 2012. En su lugar, y por los motivos expuestos en esta providencia, AMPARAR el derecho colectivo a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente.

SEGUNDO: ORDENAR al Municipio de El Peñol – Antioquia la realización de los estudios de vulnerabilidad sísmica a las edificaciones donde funciona la Alcaldía Municipal y, acometer las obras de reforzamiento estructural si a ello condujere el resultado de la evaluación.

TERCERO: CONCÉDASE como término razonable para la realización de los estudios de vulnerabilidad sísmica de que trata el numeral anterior, el plazo de seis (6) meses. Si con fundamento en el mencionado estudio fuere necesario acometer obras de rehabilitación y reforzamiento, la entidad demandada contará con un año adicional para llevar a cabo la ejecución de las mismas. Los anteriores términos comenzarán a contar a partir de que se obtenga el respectivo certificado de disponibilidad presupuestal, cuya consecución y trámite deberá iniciarse inmediatamente sobre ejecutoria el presente fallo, sin más dilaciones que las

estrictamente previstas en las normas que regulan el presupuesto y, en todo caso, sin sobre pasar la vigencia fiscal que corra para la fecha de ejecutoria del fallo.

CUARTO: DENIÉGUENSE las demás pretensiones.

QUINTO: EXHORTAR a la Unidad Nacional de Protección del Riesgo de Desastres y, a través de ésta, a las entidades del orden nacional, departamental y municipal, para dentro de lo que es de su competencia, establezcan las edificaciones que deben considerarse como de atención a la comunidad, en aplicación de lo previsto en el literal f) del literal A.2.5.1.2., de la norma técnica NSR-10 y con el alcance que se desprende de la aplicación del principio de prevención. Asimismo, para que a través de la red de entidades de la cual hacen parten, se difunda la presente providencia.

SEXTO. Por Secretaría, remitir copia de la presente providencia al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio; así como también, a la Comisión Asesora Permanente para el Régimen de Construcciones Sismo Resistentes, para que dentro del ámbito de sus competencias, establezcan las directrices tendientes a consolidar la debida aplicación de los principios rectores del sistema integral de gestión del riesgo.

SÉPTIMO: En firma la providencia, por Secretaría devuélvase el expediente al Tribunal de origen.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

OSWALDO GIRALDO LÓPEZ

Magistrado

JULIO ROBERTO PIZA RODRÍGUEZ

Magistrado

ALBERTO YEPES BARREIRO

Magistrado

SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ

Magistrada

RAMIRO PAZOS GUERRERO

Magistrado