

REVISIÓN EVENTUAL DE ACCIÓN POPULAR – Resuelve sobre la procedencia del mecanismo eventual de revisión de acciones populares en la aplicación de la Ley número 400 de 19 de agosto de 1997, sobre construcciones sismo resistentes, cuando los Comités Locales para la Prevención y Atención de Desastres, CLOPAD, no tienen sede propia donde adelantar sus reuniones / REVISIONES EVENTUALES EN MATERIA DE ACCIONES POPULARES Y DE GRUPO – Competencia

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». [...] Atendiendo a que: i) el señor [...] solicitó la revisión eventual de la sentencia que profirió el Tribunal Administrativo de Risaralda el 29 de abril de 2011, en segunda instancia; ii) la Sección Primera del Consejo de Estado, mediante auto proferido el 26 de julio de 2012, seleccionó para revisión la citada sentencia y iii) que de conformidad con el Reglamento del Consejo de Estado la decisión de revisión en acciones populares o de grupo se debe adoptar por la Sala Especial a la que pertenezca el magistrado que tenga la ponencia a cargo, se considera que la Sala Especial núm. 15 de lo Contencioso Administrativo tiene la competencia para tomar la decisión que en derecho corresponda dentro del presente asunto.

ACCIÓN POPULAR – Concepto y finalidad

El artículo 88 de la Constitución Política dispone que las acciones populares son un mecanismo de protección “[...] de los derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad públicas, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza que se definan en ella [...]”. [...] En desarrollo de la norma constitucional, el legislador expidió la Ley 472 que en su artículo 2.º define las acciones populares como “[...] los medios procesales para la protección de los derechos e intereses colectivos [...]” que se ejercen para “[...] evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible [...]”. [...] Esta acción busca que la comunidad pueda disponer de un mecanismo judicial para la protección efectiva, de forma rápida y sencilla, de los derechos colectivos, cuya amenaza o vulneración debe necesariamente probarse para la procedencia del amparo. [...] el mecanismo de revisión eventual de acciones populares y de grupo fue instituido para unificar la jurisprudencia de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en materia de derechos e intereses colectivos, solamente procede contra decisiones judiciales proferidas en segunda instancia por los tribunales administrativos, siempre que se trate de sentencias o de una providencia que determine la finalización o el archivo del proceso.

FUENTE FORMAL: CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 88 / LEY 472 DE 1998 – ARTÍCULO 2 /

ACCIÓN POPULAR – Supuestos de procedencia

[L]os supuestos sustanciales para que proceda la citada acción son: i) una acción u omisión de la parte demandada; ii) un daño contingente, peligro, amenaza, vulneración o agravio de derechos o intereses colectivos; y, iii) la relación o nexo de causalidad entre la acción u omisión y la afectación de los derechos e intereses.

ACCIÓN POPULAR – Características

[L]a acción popular se caracteriza porque: 39.1. Está dirigida a obtener la protección de los derechos e intereses de naturaleza colectiva definidos como tales en la Constitución Política, en las leyes y en los tratados celebrados por Colombia. 39.2. Su objetivo es evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o el agravio sobre los derechos e intereses colectivos y restituir las cosas a su estado anterior, cuando ello fuere posible. 39.3. Es una acción pública, esto es, como mecanismo propio de la democracia participativa, puede ser ejercida por “toda persona” y, además, para afianzar pedagógicamente un sistema de control social, se señalan expresamente como titulares de esta acción las organizaciones no gubernamentales, las entidades públicas de control, el Procurador General de la Nación, el Defensor del Pueblo, los personeros y los servidores públicos. 39.4. Es una acción autónoma y principal y no tiene carácter sancionatorio respecto de aquel contra quien se dirijan las pretensiones y, eventualmente, recaiga la sentencia estimatoria. 39.5. No ha sido instituida como mecanismo de control judicial de las leyes, en consecuencia, cuando con fundamento en la eventual violación o amenaza a un derecho o interés colectivo se pretenda impugnar una ley o que se imparta una orden al legislador, habrá de acudir a las acciones pertinentes. 40. Es importante resaltar que la lesión o puesta en peligro de los derechos colectivos debe estar debidamente probada, según lo dispone el artículo 30 de la Ley 472 y que corresponde al actor popular la carga de acreditar y probar los hechos que sustentan las pretensiones de la demanda.

FUENTE FORMAL: LEY 472 DE 1998 – ARTÍCULO 1 / LEY 472 DE 1998 – ARTÍCULO 2 / LEY 472 DE 1998 – ARTÍCULO 4 / LEY 472 DE 1998 – ARTÍCULO 9

MECANISMO DE REVISIÓN EVENTUAL – Alcance / CONSEJO DE ESTADO – Órgano de cierre / CONSEJO DE ESTADO – Labor de unificar jurisprudencia

El Consejo de Estado, como Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo: i) ostenta la vocación constitucional de unificar la jurisprudencia nacional en la materia y ii) es el órgano constitucionalmente responsable de garantizar que tanto los jueces y tribunales que integran la Jurisdicción Contencioso Administrativa, como los órganos y entidades que ejercen funciones administrativas, al igual que los usuarios de dicha Jurisdicción, cuenten con una jurisprudencia uniforme, no inmutable, y constante, respetuosa de los principios de igualdad, seguridad jurídica, confianza legítima, buena fe y publicidad de la actividad judicial, que sirva de manera efectiva y eficaz como fuente auxiliar de la Administración de Justicia. [...] Como órgano de cierre, sus pronunciamientos están llamados a ser una orientación, última y definitiva, en la actividad de impartir justicia encomendada a todos los jueces y tribunales que integran la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

NOTA DE RELATORÍA: Sobre el alcance del mecanismo de revisión eventual de las acciones populares y las de grupo, ver: Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, providencia de 14 de julio de 2009, C.P. Mauricio Fajardo Gómez, número único de radicación 2007-00244-01; Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, providencia de 15 de junio de 2010, C.P. Ruth Stella Correa Palacio, número único de radicación: 05001-33-31-029-2008-00327-01

MECANISMO EVENTUAL DE REVISIÓN – Selección de las providencias para fines de revisión / UNIFICACIÓN DE JURISPRUDENCIA - Procedencia

La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sobre esta labor de unificación expuso, a título meramente enunciativo y no exclusivo, algunos eventos generales en los cuales está llamada a operar, a plenitud, la tarea unificadora del Consejo de Estado, con la advertencia de que esta mención no excluía la posibilidad de que con posterioridad, y en atención a la finalidad de unificación, puedan llegar a considerarse otras hipótesis que harían posible la selección de la providencia para fines de revisión, así: 45.1. Cuando uno o varios de los temas contenidos en la providencia respectiva hubiere merecido tratamiento diverso por la jurisprudencia del Consejo de Estado, de manera que resulte indispensable fijar una posición unificadora. 45.2. Cuando uno o varios de los temas de la providencia, por su complejidad, por su indeterminación, por la ausencia de claridad de las disposiciones normativas en las que se funda o por un vacío en la legislación, sean susceptibles de confusión o involucren disposiciones respecto de las cuales quepan diferentes formas de aplicación o interpretación. 45.3. Cuando por la variación jurisprudencial del Consejo de Estado en el transcurso de un proceso exista la necesidad de sentar la jurisprudencia. 45.4. Cuando uno o varios de los temas de la providencia no hubieren sido objeto de desarrollos jurisprudenciales, por parte del Consejo de Estado. 46. Además, se agregó que: i) para la procedencia del mecanismo de la revisión eventual era necesario que los temas tratados en la providencia definitiva, además de que reúnan las condiciones necesarias para que sean objeto de unificación de jurisprudencia, deberían tener incidencia directa e inmediata en la decisión proferida en la providencia respecto de la cual se solicite la revisión y ii) que la competencia de unificación del Consejo de Estado no está limitada a la materia seleccionada, de manera que en ejercicio de esa facultad unificadora se podrán abordar otros asuntos siempre que guarden relación con el asunto debatido. 47. De advertirse que la providencia revisada, debe ser revocada, corresponderá al juez de unificación proferir la decisión de reemplazo, sin que por esa circunstancia se vulnere el principio fundamental a la non reformatio in peius, en la medida que la discusión del mecanismo eventual de revisión no se centra en argumentos propios de un recurso de apelación de las partes.

SEGURIDAD Y PREVENCIÓN DE DESASTRES TÉCNICAMENTE PREVISIBLES – Derecho e interés colectivo / GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES – Noción

La relevancia de la actividad preventiva en el Estado Social de Derecho tiene sustento en que el bienestar social debe lograrse a través del despliegue de conductas que mitiguen las trasgresiones o amenazas de los bienes jurídicos superiores de las personas. [...] En tal escenario, el derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente le encarga al Estado el deber de proveer a los habitantes de los mecanismos e instrumentos para que aquellos hechos riesgosos puedan ser controlados de manera eficiente y eficaz. [...] Desde una perspectiva legal, la gestión del riesgo de desastres está definida en la Ley 1523 de 24 de abril de 2012, como “[...] 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 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 [...]”. [...] En suma, el derecho colectivo a la seguridad y prevención de desastres técnicamente previsibles está íntimamente relacionado con el cumplimiento de uno de los fines del Estado (artículo 2 de la

Constitución Política), consistente en “[...] servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución [...]” en el sentido que propende por que las autoridades públicas adopten medidas, programas y proyectos de carácter preventivos que resulten necesarios y adecuados para salvaguardar, de manera efectiva, los derechos de la comunidad que resulten amenazados por previsible desastres naturales o antrópicos.

FUENTE FORMAL: CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 2 / LEY 1523 DE 2012

NOTA DE RELATORÍA: Sobre el derecho colectivo a la seguridad y prevención de desastres previsible técnicamente, ver: Consejo de Estado, Sección Primera. C.P. Dr. Roberto Augusto Serrato Valdés. Sentencia de 18 de mayo de 2017. Radicación número: 13001-23-31-000-2011-00315-01(AP).

SISMO RESISTENCIA – Clasificación de las edificaciones

Ahora bien, todas las edificaciones nuevas y las existentes a la entrada en vigencia de la normativa sobre sismo resistencia, en los términos dispuestos en el numeral A.2.5.1 del Decreto 33 de 1998, debían y deben clasificarse en uno de los siguientes grupos: a) indispensables; b) de atención a la comunidad; c) de ocupación especial, y d) de ocupación normal [...].

FUENTE FORMAL: LEY 400 DE 1997 – ARTÍCULO 1 / DECRETO 1400 DE 1984 / DECRETO 33 DE 1998 NUMERAL A.2.5.1

NOTA DE RELATORÍA: La decisión expone el marco normativo y el desarrollo jurisprudencial de la gestión del riesgo en materia de construcciones sismo resistentes.

EDIFICACIÓN DE USO INDISPENSABLE O DE ATENCIÓN A LA COMUNIDAD QUE SE ENCUENTRE EN ZONA DE MEDIA O ALTA SISMICIDAD – Debe someterse al estudio de vulnerabilidad sísmica

De la normativa transcrita se puede asegurar que cuando una edificación, en los términos señalados en el numeral A.2.5.1 del Decreto núm. 33, se encuentra clasificada de acuerdo con su uso como indispensable o de atención a la comunidad, a partir de la expedición de la Ley 400, debe someterse al estudio de vulnerabilidad sísmica con el fin de lograr, de acuerdo con el numeral A.10.1.2 del aludido decreto, que estas puedan resistir: “[...] temblores pequeños sin daño, temblores moderados sin daño estructural, pero con algún daño en elementos no estructurales, y un temblor fuerte sin colapso [...]”, en procura de “[...] 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 [...]”. [...] Así las cosas, el cumplimiento de las normas de sismo resistencia, propiamente las relacionadas con el estudio de vulnerabilidad sísmica de edificaciones indispensables o para la atención de la comunidad, construidas antes de su entrada en vigencia, siempre que se encuentren en zonas de media o alta sismicidad, no están a la discrecionalidad de las entidades públicas o de los particulares. [...] En efecto, la obligación surge del mandato imperativo e inobjetable que existe en el artículo 54 de la Ley 400 norma en la que se determina, se insiste, que toda construcción que se clasifique como edificación indispensable o de atención a la comunidad, siempre que esté clasificada en zona de amenaza sísmica alta o intermedia, se le “debe” evaluar su nivel de vulnerabilidad sísmica. [...] Respecto al Municipio de Santuario

(Departamento de Risaralda) el apéndice A-4 determinó que se encuentra en una zona de amenaza sísmica alta.

FUENTE FORMAL: DECRETO 33 DE 1998 NUMERAL A.2.5.1 / DECRETO 33 DE 1998 NUMERAL A.10.1.2 / DECRETO 33 DE 1998 / DECRETO 926 DE 2010

CLASIFICACIÓN DE LAS EDIFICACIONES POR GRUPO – No es cerrada ni siempre ha sido la misma

Asimismo, esta Corporación ha considerado que dicha clasificación de las edificaciones por grupo no 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 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 tales ; 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 numeral 15 del artículo 4 de la Ley 400. [...] En suma, los grupos de uso para establecer la rehabilitación sísmica 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.

SISTEMA NACIONAL PARA LA ATENCIÓN Y PREVENCIÓN DE DESASTRES / COMITÉS LOCALES PARA LA PREVENCIÓN DE DESASTRES (CLOPAD) / CONSEJOS MUNICIPALES PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES

[D]entro del Sistema Nacional para la Atención y Prevención de Desastres, los llamados en su momento Comités Locales para la Prevención y Atención de Desastres, CLOPAD, hoy Consejos Municipales para la Gestión del Riesgo de Desastres, desempeñaron un papel más que importante no solo a nivel local, sino también a nivel nacional, en procura de proteger a todos los miembros de una determinada comunidad, de una posible emergencia o desastre, mediante la adopción de unos mecanismos preventivos y de otros operativos, estos últimos una vez se presenta una emergencia o desastre. [...] Estos comités, aunque durante la vigencia de las normas que se expidieron antes de la Ley 1523, y aún ahora, no necesariamente ejercen sus competencias a través de una dependencia o entidad de gestión de riesgo creada al interior de un determinado municipio, porque la ley no lo exige, dichas competencias sí las ejercen a través de una coordinación administrativa.

FUENTE FORMAL: LEY 9 DE 1979 / LEY 46 DE 1988 / LEY 1523 DE 2012 / DECRETO 919 DE 1989

CLASIFICACIÓN DE LAS EDIFICACIONES DONDE FUNCIONAN LOS CLOPAD, ACTUALMENTE CONSEJOS PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO DE

DESASTRES, SEGÚN LOS GRUPOS DE USO – De atención a la comunidad

[L]as sedes de los Comités Locales para la Prevención y Atención de Desastres, CLOPAD, se clasificaban, sin lugar a equívocos, como edificaciones de atención a la comunidad, porque allí se señalaba dentro de estas, las sedes de las oficinas de prevención y atención de desastres; las estructuras de centros de atención de emergencias y cualquier otra que la administración municipal designara como tal.

EVALUACIÓN DE LA VULNERABILIDAD SÍSMICA DE EDIFICACIONES CLASIFICADAS COMO INDISPENSABLES O DE ATENCIÓN A LA COMUNIDAD – Sin sede propia

[N]o queda duda que la tesis jurisprudencial del Consejo de Estado es que aun cuando una entidad, dependencia, oficina, etc., que se haya creado en un distrito, municipio o departamento, no tenga sede propia, si aquella se clasifica como indispensable o de atención a la comunidad, y lleva a cabo sus sesiones esporádicamente en una edificación, o en varias edificaciones construidas con anterioridad a la expedición de la Ley 400 y sus decretos reglamentarios, estas deben cumplir con el requisito de evaluación de sismo resistencia. [...] aun cuando una entidad, dependencia, oficina, etc., que se haya creado en un distrito, municipio o departamento, que no tenga sede propia, si aquella se clasifica como indispensable o de atención a la comunidad, entre otras, por prestar los servicios de planificación, información, atención, manejo y prevención de desastres, generalmente desde los comités locales que para tal fin tienen o deben tener establecidos y lleva a cabo sus sesiones esporádicamente en una edificación, o en varias edificaciones construidas con anterioridad a la expedición de la Ley 400 y sus decretos reglamentarios, estas deben cumplir con el requisito de evaluación de sismo resistencia.

FUENTE FORMAL: LEY 400 DE 1997

NOTA DE RELATORÍA: La decisión expone el desarrollo jurisprudencial sobre la evaluación de la vulnerabilidad sísmica de edificaciones clasificadas como indispensables o de atención a la comunidad, prevista en el artículo 54 de la Ley 400, específicamente en aquellos casos en que en el municipio o departamento no existe una sede para que sesionen los Comités Locales para la Prevención y Atención de Desastres, CLOPAD, hoy Consejos Municipales para la Gestión del Riesgo de Desastres, ver: Consejo de Estado, Sección Primera, (20 de mayo de 2010), núm. de radicación 50001233100020051032101 [C.P. María Claudia Rojas Lasso]; Consejo de Estado, Sección Primera, (2 de septiembre de 2010), núm. de radicación 41001233100020050072001 [C.P. María Claudia Rojas Lasso].

COMITÉS LOCALES PARA LA PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DE DESASTRES (CLOPAD) / EDIFICACIÓN CLASIFICADA POR SU USO COMO INDISPENSABLE O DE ATENCIÓN A LA COMUNIDAD – Se le debe evaluar su vulnerabilidad sísmica

[L]a Sala Especial de Decisión núm. 15 de lo Contencioso Administrativo, en ejercicio de sus facultades legales, reitera los criterios jurisprudenciales del Consejo de Estado señalados supra, en el sentido de señalar que toda edificación en que se reúna o se coordine permanente o eventualmente una dependencia, oficina, comité o cualquier otro, que de conformidad con la ley esté clasificado por su uso como indispensable o de atención a la comunidad, siempre que esté localizada en zona de amenaza sísmica alta o intermedia, se le debe evaluar su vulnerabilidad sísmica, en cumplimiento del artículo 54 de la Ley 400 y sus

decretos reglamentarios, con el fin de llevarla a un nivel de seguridad sísmica equivalente al de una edificación nueva diseñada y construida de acuerdo a los requisitos previstos en la normatividad sobre sismo resistencia. [...] Como se aprecia, aunque el Comité Local para la Atención y Prevención de Desastres de Santuario, (Departamento de Risaralda), no tiene una sede propia para operar, que por demás no es obligatoria, no significa, que el edificio desde donde se coordina dicho comité no deba contar con el estudio de vulnerabilidad sísmica porque el solo hecho de que exista un lugar de coordinación, para este caso la Secretaría de Gobierno, significa que desde allí se entregará la información a la comunidad y se adoptarán todas las medidas necesarias para prevenir o actuar en caso de que se presente una emergencia o desastre, situación que convierte la construcción en que funciona la Alcaldía Municipal de Santuario, donde funciona la mencionada secretaría, en una edificación de atención a la comunidad y, por ende, está sometida a cumplir con el deber de evaluación de vulnerabilidad sísmica determinada en la Ley 400 y sus decretos reglamentarios, más aún cuando tal ente territorial se ubica en una zona de alto riesgo sísmico, conforme a la información contenida en los Decretos 33 de 1998 y 926 de 2010.

FUENTE FORMAL: LEY 400 DE 1997 – ARTÍCULO 54 / DECRETO 33 DE 1998 / DECRETO 926 DE 2010

ACCIÓN POPULAR – Incentivo económico

Con todo y ello, la Sala, como expuso en líneas previas, no se pronunciará sobre la multa impuesta y el incentivo por no ser objeto de revisión y, en cualquier caso, respecto de este último se remitirá a lo dispuesto en la sentencia de unificación del 3 de septiembre de 2013 de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo que indicó que el acceso al incentivo económico dentro de aquellos procesos iniciados en ejercicio de la acción popular antes de la expedición de la Ley 1425 de 29 de diciembre de 2010 resulta improcedente porque: 108.1. Constituye una mera expectativa cuando se presenta la demanda. En efecto, el derecho se consolida una vez se han agotado las etapas procesales previstas en la Ley 472 y el juez estudia la procedencia de la aplicación a reconocer el incentivo. 108.2. El incentivo económico constituye una sanción que exige la aplicación del principio de favorabilidad en materia sancionatoria, en el marco del debido proceso. En este orden de ideas, viola el derecho al debido proceso si se impone una sanción con fundamento en una norma derogada que implica su desaparición del ordenamiento jurídico. 108.3. Si se considera que los artículos 39 y 40 de la Ley 472 son de carácter sustancial en la medida en que crean una relación jurídica particular consistente en el derecho al incentivo y la obligación de pagarlo, el juez no puede imponer el incentivo porque la norma que reconocía el derecho dejó de existir y la demanda solamente configura una mera expectativa. Las normas que derogan tienen efectos hacia el futuro. 108.4. Si se considera que los artículos 39 y 40 de la Ley 472 tienen un carácter instrumental o procesal, es necesario aplicar las reglas de interpretación de las leyes en el tiempo, según las cuales, las leyes procesales -la que deroga el incentivo- prevalece sobre las anteriores -las que prevén el incentivo-. 108.5. El artículo 18 de la Ley 153 de 1887, en su primer inciso dispone que tendrán aplicación y efecto inmediato las leyes mediante las cuales se restrinjan derechos consolidados, siempre que esté de por medio la moralidad pública, la salubridad o la utilidad pública, cuestiones que se configuran claramente en el presente caso comoquiera que la eliminación del incentivo en las acciones populares, por parte de la Ley 1425, tuvo como fundamentos tanto evidentes propósitos de moralidad pública como de utilidad pública. 108.6. No se reconoce incentivo en aquellos procesos que están en sede de revisión eventual, toda vez que este mecanismo impide que el proceso culmine y que se consolide la

situación jurídica estudiada.

FUENTE FORMAL: LEY 400 DE 1997 / LEY 472 DE 1998 / LEY 1425 DE 2010 / LEY 153 DE 1887 – ARTÍCULO 18

CONSEJO DE ESTADO

SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SALA QUINCE ESPECIAL DE DECISIÓN

Consejero ponente: HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ

Bogotá D.C., diez (10) de marzo de dos mil veintiuno (2021)

Radicación número: 66001-33-31-003-2009-00225-01 (AP)REV

Actor: JAVIER ELÍAS ARIAS IDÁRRAGA

Demandado: MUNICIPIO DE SANTUARIO (RISARALDA)

Referencia: MECANISMO DE REVISIÓN EVENTUAL DE ACCIÓN POPULAR

Tema: Resuelve sobre la procedencia del mecanismo eventual de revisión de acciones populares en la aplicación de la Ley núm. 400 de 19 de agosto de 1997, sobre construcciones sismo resistentes, cuando los Comités Locales para la Prevención y Atención de Desastres, CLOPAD, no tienen sede propia donde adelantar sus reuniones.

SENTENCIA ÚNICA INSTANCIA

La Sala Especial de Decisión núm. 15 de lo Contencioso Administrativo, resuelve el mecanismo de revisión eventual de acción popular, previsto en el artículo 11¹ de la Ley 1285 de 22 de enero de 2009², interpuesto por la parte demandante contra la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Risaralda, el 29 de abril de 2011, en el asunto de la referencia.

¹ “[...] Artículo 11. Apruébase como artículo nuevo de la Ley 270 de 1996, el artículo 36A, que formará parte del Capítulo Relativo a la organización de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, el cual tendrá el siguiente texto: Artículo 36A. Del mecanismo de revisión eventual en las acciones populares y de grupo y de la regulación de los recursos extraordinarios. En su condición de Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo, a petición de parte o del Ministerio Público, el Consejo de Estado, a través de sus Secciones, en los asuntos que correspondan a las acciones populares o de grupo podrá seleccionar, para su eventual revisión, las sentencias o las demás providencias que determinen la finalización o el archivo del respectivo proceso, proferidas por los Tribunales Administrativos, con el fin de unificar la jurisprudencia [...]”

² “Por medio de la cual se reforma la Ley 270 de 1996 Estatutaria de la Administración de Justicia [...]”.

La presente providencia tiene tres partes: i) Antecedentes; ii) Consideraciones de la Sala y iii) Resuelve; las cuales se desarrollarán a continuación.

I. ANTECEDENTES

La demanda

1. El señor Javier Elías Arias Idárraga, en nombre propio, presentó demanda en ejercicio de la acción popular³ establecida en el artículo 88 de la Constitución Política y desarrollada por la Ley 472 de 5 de agosto de 1998⁴ contra el Municipio de Santuario (Departamento de Risaralda).

2. Lo anterior, con el objeto de lograr la protección de los derechos e intereses colectivos a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, de conformidad con lo establecido en la Constitución, la ley y las disposiciones reglamentarias.

Pretensiones

3. La parte demandante formuló las siguientes pretensiones:

*[...] 1. Se protejan los Derechos e Intereses Colectivos a la **Seguridad y Prevención de Desastres Previsibles Técnicamente, en los términos del literal I)**, del artículo 4 de la Ley 472 de 1998.*

*2. Consecuencialmente con la pretensión anterior se ordene al demandado la adopción de las medidas administrativas y operativas para la ejecución en el corto plazo de los estudios de vulnerabilidad sísmica determinados como obligatorios para las edificaciones indispensables y de atención a la comunidad, **en particular para la edificación en donde opera el CLOPADE (sic) (Alcaldía Municipal)**.*

3. Que en caso de llegarse a un pacto de cumplimiento entre las partes, se nombre a una persona natural o jurídica como AUDITORA, para que vigile y asegure el cumplimiento de lo pactado en la audiencia a que se refiere el artículo 27 de la Ley 472 de 1998.

4. Se me señale el incentivo a que hubiere lugar y se ordene su pago a cargo de los Demandados, lo anterior por el ejercicio de la presente Acción Popular, de conformidad con lo establecido en el artículo 39 de la Ley 472 de 1998.

5. Condenar en costas al demandado.

³ La demanda fue presentada el 12 de febrero de 2009

⁴ "Por la cual se desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo y se dictan otras disposiciones".

6. Utilizar el fuero de atracción de ser necesario para vincular a personas jurídicas o naturales a esta demanda [...]”. (Destacado y subrayado original del texto)

Presupuestos fácticos

4. La parte demandante indicó, en síntesis, los siguientes hechos para fundamentar sus pretensiones:

4.1. Expresó que el artículo 54⁵ de la Ley 400 de 19 de agosto de 1997⁶, estableció que, dentro del término de tres años contado a partir de su vigencia, se debía evaluar la vulnerabilidad sísmica de las construcciones existentes, específicamente, aquellas clasificadas como edificaciones indispensables y de atención a la comunidad, siempre que se encontraran localizadas en zona de amenaza sísmica alta o intermedia.

4.2. Aseguró que el Municipio de Santuario (Departamento de Risaralda), se encuentra en zona de amenaza sísmica, en el que funciona el Comité Local para la Prevención y Atención de Desastres, en adelante CLOPAD, dependiente de la Oficina de Planeación, el cual es clasificado como una edificación indispensable y de atención a la comunidad; sin embargo, adujo que a la fecha de presentación de la demanda, en el municipio no se había realizado el estudio de vulnerabilidad de las construcciones de uso indispensable, en concreto, el estudio de sismicidad del edificio en el que se ubica el CLOPAD, vulnerándose lo establecido en la Ley 400.

Contestación de la demanda

5. La parte demandada contestó la demanda y se opuso a las pretensiones formuladas, así:

6. Indicó que la parte actora no probó que el inmueble al que se hace referencia en la demanda se encontraba en una zona de amenaza sísmica alta o intermedia.

⁵ “[...] Artículo 54.- 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 [...]”.

⁶ “Por la cual se adoptan normas sobre construcciones sismo resistentes”

7. Asimismo, adujo que el Comité Local para la Prevención y Atención de Desastres: i) está integrado por varias personas jurídicas públicas y privadas; ii) no tiene una sede ni actividad permanente; por el contrario, se reúne cuando es necesario y en el sitio donde la necesidad lo requiera; iii) no presta un servicio catalogado como indispensable y de atención a la comunidad, en la medida que es un organismo consultivo de las entidades sin relación directa con la comunidad.

8. Refirió finalmente que la falta de implementación de alguno de los requerimientos establecidos en la Ley 400, no constituye una amenaza para la comunidad, por cuanto el estudio de sismo resistencia, *per se*, no es el mecanismo para hacer cesar el peligro, toda vez que el citado estudio únicamente arroja unos resultados que para hacerlos efectivos la misma norma da un plazo de 6 años.

Sentencia proferida por el Juzgado Tercero Administrativo de Pereira, en primera instancia

9. El Juzgado Tercero Administrativo de Pereira, Risaralda, mediante la sentencia proferida el 30 de agosto de 2010⁷, resolvió, lo siguiente:

“[...] PRIMERO. Se niegan las súplicas de la demanda por las razones expuestas en esta providencia.

SEGUNDO. Se condena en costas a favor del Municipio de Santuario, Risaralda y en contra del accionante, señor Javier Elías Arias Idárraga, identificado con cédula de ciudadanía [...], por las razones consignadas en esta providencia.

TERCERO. Se impone una multa equivalente a dos (2) salarios mínimos legales mensuales vigentes, en contra del señor Javier Elías Arias Idárraga, identificado con cédula de ciudadanía No. 10.141.947 de Pereira, la cual será destinada al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos [...]”.

Consideraciones del Juzgado

10. Para fundamentar su decisión, consideró que la Ley 400, por la cual se adoptaron normas sobre construcciones sismo resistentes, tenía por objeto establecer los criterios y requisitos mínimos para el diseño, construcción y supervisión técnica de edificaciones nuevas, así como de aquellas construcciones

⁷Folios del 133 al 146 del cuaderno núm. 1 del expediente.

indispensables para la recuperación de la comunidad con posterioridad a la ocurrencia de un sismo.

11. Asimismo, se refirió a las definiciones de edificación de atención a la comunidad e indispensables; al artículo 54 de la citada Ley, sobre la actualización de las edificaciones indispensables; al artículo A.2.5.1 del Decreto 33 de 9 de enero de 1998, sobre los requisitos de carácter técnico y científico para construcciones sismo resistentes NSR-98, modificado por los decretos núm. 31 de 8 de enero de 1999 y 52 de 18 de enero de 2002; y a los artículos 60 y 61 del Decreto núm. 919 de 1989, sobre la organización del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, para concluir que existe una obligación de evaluar la vulnerabilidad sísmica de las edificaciones indispensables y de atención a la comunidad, entre las que se encuentran las sedes en que operan las oficinas de prevención y atención de desastres localizadas en zonas de amenaza alta o intermedia, con el fin de que se refuercen.

12. Al analizar el caso concreto, indicó que, en principio la edificación donde funciona el Comité Local para la Prevención y Atención de Desastres debía contar con los estudios de vulnerabilidad sísmica, si fue construida antes de la vigencia de la Ley 400; además de efectuarse las reparaciones estructurales pertinentes para llevarlas a un nivel de seguridad igual al de una nueva con observancia de las exigencias de sismo resistencia.

13. No obstante lo anterior, adujo que de las pruebas que se aportaron al proceso se podía determinar que el Comité Local de Prevención y Atención de Desastres del Municipio de Santuario no tenía sede propia; por tanto, no resultaba procedente impartir una orden tendiente a realizar un estudio de vulnerabilidad sísmica. Textualmente, indicó:

“[...] Por tanto, al no contar el Comité Local para la Prevención y Atención de Desastres del Municipio demandado con una sede de oficina propia, mal podría este despacho impartir una orden tendiente a que se realice un estudio de vulnerabilidad sísmica. Advirtiéndose, de una parte, que dada la conformación del Comité esté no necesariamente requiere de una planta física para reunirse en caso de emergencia, pues el mismo está compuesto por varias autoridades que se constituyen en imprescindibles, no la edificación, y, de otra parte, que el actor popular no cumplió con su carga probatoria, al no acreditar la existencia de una sede de oficina propia desde donde opere el CLOPAD del Municipio de Santuario, Risaralda, y por el contrario, quedó acreditaba su inexistencia [...]”.

14. Determinó que la actuación de la parte actora fue temeraria, en la medida que formuló pretensiones carentes de razonabilidad y sin soporte probatorio alguno. En efecto, adujo que la afirmación de la existencia de sede del CLOPAD en el Municipio de Santuario fue infundada y que una simple consulta informal de su parte, hubiese sido suficiente para determinar que el Comité Local para la Atención y Prevención de Desastres no contaba con sede de oficina propia y, por tanto, que la pretensión de obtener una orden del Juez Constitucional dirigida a la entidad accionada para que realice los estudios de vulnerabilidad sísmica a la edificación donde opera el CLOPAD, no contaba con respaldo legal ni probatorio alguno.

15. Por último, por no accederse a las pretensiones de la demanda, negó el reconocimiento del incentivo. Además, condenó en costas al señor Javier Elías Arias Idárraga y le impuso una multa, equivalente a dos (2) salarios mínimos legales mensuales vigentes, con destino al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos por su inasistencia a la audiencia de pacto de cumplimiento.

Recurso de apelación

16. El señor Javier Elías Arias Idárraga interpuso recurso de apelación contra la sentencia proferida por el Juzgado Tercero Administrativo de Pereira el 30 de agosto de 2010 porque, a su juicio, la Ley 400, de manera clara, exige el estudio de sismicidad del edificio en el que se ubica el CLOPAD, indicando que su incumplimiento pone en riesgo a toda la comunidad del Municipio de Santuario (Departamento de Risaralda).

17. Solicitó la aplicación de los principios "*Iura Novit Curia*" y de buena fe y, en esa medida: i) se acceda a las pretensiones de la demanda; ii) se conceda un incentivo mayor de 10 salarios mínimos legales mensuales vigentes y iii) se revoquen la condena en costas y la multa que le fueron impuestas.

Sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Risaralda, en segunda instancia

18. El Tribunal Administrativo de Risaralda, mediante sentencia proferida el 29 de abril de 2011⁸, resolvió:

“[...] 1.- Confírmase la sentencia fechada el 30 de agosto de 2010, proferida por el Juzgado Tercero Administrativo de Pereira.

2.- Devuélvase el expediente al juzgado de origen [...]”

Consideraciones del Tribunal

19. Después de analizar la normativa aplicable al caso concreto, determinó que los comités para la prevención y atención de desastres a nivel local y/o regional no son permanentes y se reúnen cuando es necesario y en el sitio donde la necesidad lo requiera.

20. Asimismo, determinó que, de conformidad con el Oficio 1-30-20-525-184 expedido por la Secretaría de Gobierno del Municipio de Santuario (Departamento de Risaralda), el CLOPAD no cuenta con sede propia y, en esa medida, no le era aplicable lo establecido en la Ley 400 y las demás normas reglamentarias en materia de sismo resistencia, en la medida que sería inoperante la exigencia de un estudio sísmico a una edificación que ni siquiera existe.

21. Indicó que la conducta de la parte actora había sido temeraria, toda vez que no partió de hechos reales y no demostró: i) la existencia de la infraestructura en que funcionaba el CLOPAD y ii) que el Municipio de Santuario se encontrara en zona de riesgo sísmico alto o intermedio que lo obligara a cumplir con la Ley 400, para que fuera obligatoria la realización del estudio de vulnerabilidad sísmica de la construcción.

22. Por el contrario, aseguró que no mostró interés en averiguar la verdadera situación del CLOPAD del Municipio de Santuario antes de presentar la demanda y el recurso de apelación; por ello, bajo los lineamientos jurisprudenciales sobre la temeridad, “[...] le asiste razón al Juez de Instancia al condenar al actor popular al pago de costas a favor de la entidad accionada; puesto que con el trámite surtido con esta acción popular, provocó un desgaste al aparato jurisdiccional, al ponerlo en movimiento sin fundamento, dadas las pretensiones carentes de razonabilidad y soporte probatorio [...]”.

⁸ Folios del 384 al 408 del cuaderno núm. 2 del expediente.

23. Consideró finalmente acertada la decisión del *a quo* de imponer, a la parte actora, una multa de (2) dos salarios mínimos legales mensuales vigentes por su inasistencia injustificada a la audiencia de pacto de cumplimiento establecida en el artículo 27 de la Ley 472, toda vez que, de conformidad con la jurisprudencia del Consejo de Estado, dicha imposición corresponde a una actuación propia de los poderes disciplinarios del juez constitucional.

La petición de selección para revisión eventual

24. El señor Javier Elías Arias Idárraga, por medio de escrito que radicó el 9 de mayo de 2011 en el Tribunal Administrativo de Risaralda⁹ y con fundamento en el artículo 11 de la Ley 1285, solicitó al Consejo de Estado seleccionar para revisión eventual la sentencia proferida el 29 de abril de 2011, por la referida autoridad judicial, con base en los siguientes argumentos:

24.1. Indicó que se negaron sus pretensiones porque el CLOPAD no tiene sede para reunirse en el Municipio de Santuario (Departamento de Risaralda), a pesar de que el artículo 54 de la Ley 400 ordena que el estudio de vulnerabilidad sísmica se debe hacer en el lugar en el que funcione; es decir, que la inexistencia de una sede propia no es argumento para desconocer la normativa citada, en la medida que los estudios se deben realizar en los lugares donde funcione, sean propios o no.

24.2 Sostuvo que la Sección Primera del Consejo de Estado en la sentencia proferida el 2 de septiembre de 2010, dentro del expediente identificado con el número único de radicación 41001 23 31 000 2005 00720-01, explicó que la inexistencia del CLOPAD no se constituye en barrera para que se cumpla lo dispuesto en la Ley 400, posición jurisprudencial que, a su juicio, fue desconocida en las instancias.

25. Finalmente, solicitó que en aplicación de los principios de *iura novit curia* y de buena fe se revoque la condena en costas y la multa impuesta en su contra, porque, a su juicio, se vulnera su derecho al debido proceso, toda vez que las sanciones deben ser impuestas en el trámite de un proceso diferente.

⁹ Folio del 410 al 414 del cuaderno núm. 2 del expediente.

La providencia de selección

26. La Sala de la Sección Primera del Consejo de Estado, mediante la providencia proferida el 26 de julio de 2012¹⁰, resolvió:

“[...] Primero: Seleccionar la sentencia de 29 de abril de 2011 proferida por el Tribunal Administrativo de Risaralda (Sala de Decisión) para su revisión [...]”.

27. Indicó que en la medida de que no existe claridad acerca de la aplicación de la Ley 400 y las normas de sismo resistencia que lo reglamentan, cuando el CLOPAD realiza sus reuniones esporádicamente en edificaciones que no son propiamente las suyas, era procedente seleccionar la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Risaralda, el 29 de abril de 2011. Consideró textualmente:

*“[...] A partir de lo anterior, la Sala considera que en el asunto objeto de estudio hay lugar a seleccionar para revisión la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Risaralda el 29 de abril de 2011, con miras a unificar la jurisprudencia relacionada con la aplicación de la Ley 400 de 1997 y sus decretos reglamentarios, **en aquellos casos similares al que actualmente se debate, en los que está probado que aunque no existe una sede u oficina propia para las reuniones del CLOPAD, si lo hacen esporádicamente en otras edificaciones** [...]”*

28. En efecto, destacó que mientras la Sección Primera del Consejo de Estado ha considerado que en dichos eventos si hay lugar a la aplicación de la Ley 400 y sus decretos reglamentarios, algunos jueces de instancia y Tribunales han optado por apartarse de dicho criterio, desestimando la pretensión dirigida a que se ordene la realización de los estudios de vulnerabilidad sísmica a las edificaciones destinadas para la atención de la comunidad especialmente el CLOPAD.

29. Negó finalmente la solicitud de revisión eventual relacionada con la condena en costas y la multa impuesta a la parte actora, por considerar que el citado mecanismo no fue instituido por el legislador como una tercera instancia donde pueda insistirse en los argumentos que, previamente, han sido estudiados y desestimados por los jueces de conocimiento dentro de la oportunidad procesal adecuada y con sustento en el material probatorio obrante en el expediente.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

¹⁰ Folios del 472 al 483 del cuaderno núm. 2 del expediente.

30. La Sala abordará el estudio de las consideraciones en los siguientes términos; i) la competencia; ii) el problema jurídico; iii) el marco normativo y desarrollo jurisprudencial de la acción popular; iv) el marco normativo y desarrollo jurisprudencial de la revisión eventual de las acciones populares y de grupo; v) el marco normativo sobre el derecho e interés colectivo relativo a la seguridad y prevención de desastres técnicamente previsibles; vi) el marco normativo y desarrollo jurisprudencial de la gestión del riesgo en materia de construcciones sismo resistentes; vii) el Comité Local para la Prevención y Atención de Desastres, CLOPAD; viii) la clasificación de las edificaciones donde funcionan los CLOPAD según los grupos de uso; ix) el desarrollo jurisprudencial sobre la evaluación de la vulnerabilidad sísmica de edificaciones clasificadas como indispensables o de atención a la comunidad, prevista en el artículo 54 de la Ley 400, específicamente en aquellos casos en que en el municipio o departamento no existe una sede para que sesionen los Comités Locales para la Prevención y Atención de Desastres, CLOPAD, hoy Consejos Municipales para la Gestión del Riesgo de Desastres y x) el análisis del caso concreto, los cuales se desarrollarán a continuación.

Competencia

31. Vistos: i) la Ley 1285, que adicionó a la Ley 270, en especial el artículo 36A, con el que se creó el mecanismo de la revisión eventual de las sentencias y demás providencias proferidas por los Tribunales Administrativos dentro de las acciones populares y de grupo, con el fin de unificar jurisprudencia y ii) el numeral 4.º del artículo 29 del Acuerdo 80 de 12 de marzo 2019¹¹, que dispone:

«ART. 29.—Las Salas especiales de decisión decidirán los siguientes asuntos de competencia de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo:

[...]

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».

32. Atendiendo a que: i) el señor Javier Elías Arias Idárraga solicitó la revisión eventual de la sentencia que profirió el Tribunal Administrativo de Risaralda el 29 de abril de 2011, en segunda instancia; ii) la Sección Primera del Consejo de Estado, mediante auto proferido el 26 de julio de 2012, seleccionó para revisión la

¹¹ Que compiló el Reglamento del Consejo de Estado.

citada sentencia y iii) que de conformidad con el Reglamento del Consejo de Estado la decisión de revisión en acciones populares o de grupo se debe adoptar por la Sala Especial a la que pertenezca el magistrado que tenga la ponencia a cargo, se considera que la Sala Especial núm. 15 de lo Contencioso Administrativo tiene la competencia para tomar la decisión que en derecho corresponda dentro del presente asunto.

Problema jurídico

33. De acuerdo con la solicitud de revisión eventual y con la providencia de selección proferida por la Sección Primera de esta Corporación, le corresponde a esta Sala Especial de Decisión determinar si el hecho de que los Comités Locales para la Prevención y Atención de Desastres, CLOPAD, no cuenten con una sede propia para reunirse en el municipio en el cual fueron creados, impide que se les haga exigible el cumplimiento de la Ley 400, sobre construcciones sismo resistentes, así como la normativa que la reglamenta y, en esa medida, si se debe declarar o no la prosperidad del mecanismo de revisión eventual de la acción popular de la referencia.

Marco normativo y desarrollo jurisprudencial de la acción popular

34. El artículo 88 de la Constitución Política dispone que las acciones populares son un mecanismo de protección *“[...] de los derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad públicas, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza que se definan en ella [...]”*.

35. En desarrollo de la norma constitucional, el legislador expidió la Ley 472 que en su artículo 2.º define las acciones populares como *“[...] los medios procesales para la protección de los derechos e intereses colectivos [...]”* que se ejercen para *“[...] evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible [...]”*.

36. Esta acción busca que la comunidad pueda disponer de un mecanismo judicial para la protección efectiva, de forma rápida y sencilla, de los derechos colectivos,

cuya amenaza o vulneración debe necesariamente probarse para la procedencia del amparo.

37. Conforme con lo anterior, los supuestos sustanciales para que proceda la citada acción son: i) una acción u omisión de la parte demandada; ii) un daño contingente, peligro, amenaza, vulneración o agravio de derechos o intereses colectivos; y, iii) la relación o nexo de causalidad entre la acción u omisión y la afectación de los derechos e intereses.

38. Sobre el particular, la Sección Primera del Consejo de Estado, en providencia de 28 de marzo de 2014, explicó que la acción popular es autónoma y principal y, además, puede ser ejercida por cualquier persona natural o jurídica, sin embargo *“[...] quien concurre al litigio después de haberse promovido la acción popular por diferente persona, sólo puede acogerse al proceso dentro de los términos en que ésta presenta la demanda, es decir, no le es dable al tercero extenderse en la materia discutida, los móviles o las consecuencias del proceso, puesto que es la parte actora quien en la demanda, fija el litigio [...]”*¹².

39. La Sala resalta que conforme a los artículos 1.º, 2.º, 4.º y 9.º de la citada Ley 472, se infiere que **la acción popular se caracteriza porque:**

39.1. Está dirigida a obtener la protección de los derechos e intereses de naturaleza colectiva definidos como tales en la Constitución Política, en las leyes y en los tratados celebrados por Colombia.

39.2. Su objetivo es evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o el agravio sobre los derechos e intereses colectivos y restituir las cosas a su estado anterior, cuando ello fuere posible.

39.3. Es una acción pública, esto es, como mecanismo propio de la democracia participativa, puede ser ejercida por *“toda persona”* y, además, para afianzar pedagógicamente un sistema de control social, se señalan expresamente como titulares de esta acción las organizaciones no gubernamentales, las entidades públicas de control, el Procurador General de la Nación, el Defensor del Pueblo, los personeros y los servidores públicos.

¹² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, C.P. Marco Antonio Velilla Moreno, providencia de 28 de marzo de 2014, núm. único de radicación 25000-23-27-000-2001-90479-01(AP).

39.4. Es una acción autónoma y principal y no tiene carácter sancionatorio respecto de aquel contra quien se dirijan las pretensiones y, eventualmente, recaiga la sentencia estimatoria.

39.5. No ha sido instituida como mecanismo de control judicial de las leyes, en consecuencia, cuando con fundamento en la eventual violación o amenaza a un derecho o interés colectivo se pretenda impugnar una ley o que se imparta una orden al legislador, habrá de acudir a las acciones pertinentes.

40. Es importante resaltar que la lesión o puesta en peligro de los derechos colectivos debe estar debidamente probada, según lo dispone el artículo 30 de la Ley 472 y que corresponde al actor popular la carga de acreditar y probar los hechos que sustentan las pretensiones de la demanda.

Marco normativo y desarrollo jurisprudencial de la revisión eventual de las acciones populares y de grupo

41. Vista la Ley 1285 que adicionó a la Ley 270, en especial el artículo 36A, sobre el mecanismo de revisión eventual de las acciones populares y de grupo y de la regulación de los recursos extraordinarios, que textualmente indica:

“[...] Artículo 36A. Del mecanismo de revisión eventual en las acciones populares y de grupo y de la regulación de los recursos extraordinarios.

En su condición de Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo, a petición de parte o del Ministerio Público, el Consejo de Estado, a través de sus Secciones, en los asuntos que correspondan a las acciones populares o de grupo podrá seleccionar, para su eventual revisión, las sentencias o las demás providencias que determinen la finalización o el archivo del respectivo proceso, proferidas por los Tribunales Administrativos, con el fin de unificar la jurisprudencia [...]. (Destacado de la Sala)

42. De conformidad con la normativa citada, se observa que el mecanismo de revisión eventual de acciones populares y de grupo fue instituido para unificar la jurisprudencia de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en materia de derechos e intereses colectivos, solamente procede contra decisiones judiciales proferidas en segunda instancia por los tribunales administrativos¹³, siempre que

¹³ Con ocasión de la implementación de los Juzgados Administrativos en el año 2006, entró en aplicación el inciso primero del artículo 16 de la Ley 472 de 1998, según el cual “[...] De las Acciones Populares conocerán en primera instancia los jueces administrativos y los jueces civiles del circuito. En segunda instancia la competencia corresponderá a la sección

se trate de sentencias o de una providencia que determine la finalización o el archivo del proceso.

43. La Corte Constitucional, en sentencia C-713 de 2008, precisó que “[...] *la facultad de revisión eventual por parte del Consejo de Estado es compatible con la condición de ese órgano como Tribunal Supremo de la jurisdicción contencioso administrativa, reconocida en el artículo 237-1 de la Carta Política. En efecto, su condición de Tribunal Supremo se proyecta, en esencia, desde una perspectiva de orden sistémico para integrar y unificar la jurisprudencia en lo que concierne a dicha jurisdicción, en el marco de la Constitución y la ley [...]*”.

44. A su vez, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado¹⁴ al pronunciarse sobre el alcance del mecanismo de revisión eventual, consideró que:

44.1. El Consejo de Estado, como Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo: i) ostenta la vocación constitucional de unificar la jurisprudencia nacional en la materia y ii) es el órgano constitucionalmente responsable de garantizar que tanto los jueces y tribunales que integran la Jurisdicción Contencioso Administrativa, como los órganos y entidades que ejercen funciones administrativas, al igual que los usuarios de dicha Jurisdicción, cuenten con una jurisprudencia uniforme, no inmutable, y constante, respetuosa de los principios de igualdad, seguridad jurídica, confianza legítima, buena fe y publicidad de la actividad judicial, que sirva de manera efectiva y eficaz como fuente auxiliar de la Administración de Justicia.

44.2. Como órgano de cierre, sus pronunciamientos están llamados a ser una **orientación, última y definitiva, en la actividad de impartir justicia** encomendada a todos los jueces y tribunales que integran la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

45. La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo¹⁵, sobre esta labor de unificación expuso, a título meramente enunciativo y no exclusivo, algunos eventos

primera del Tribunal Contencioso Administrativo o a la Sala Civil del Tribunal de Distrito Judicial el que pertenezca el Juez de la primera instancia [...]”. (Destacado de la Sala)

¹⁴ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, providencia de 14 de julio de 2009, C.P. Mauricio Fajardo Gómez, número único de radicación 2007-00244-01; (ii) Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, providencia de 15 de junio de 2010, C.P. Ruth Stella Correa Palacio, número único de radicación: 05001-33-31-029-2008-00327-01

generales en los cuales está llamada a operar, a plenitud, la tarea unificadora del Consejo de Estado, con la advertencia de que esta mención no excluía la posibilidad de que con posterioridad, y en atención a la finalidad de unificación, puedan llegar a considerarse otras hipótesis que harían posible la selección de la providencia para fines de revisión, así:

45.1. Cuando uno o varios de los temas contenidos en la providencia respectiva hubiere merecido tratamiento diverso por la jurisprudencia del Consejo de Estado, de manera que resulte indispensable fijar una posición unificadora.

45.2. Cuando uno o varios de los temas de la providencia, por su complejidad, por su indeterminación, por la ausencia de claridad de las disposiciones normativas en las que se funda o por un vacío en la legislación, sean susceptibles de confusión o involucren disposiciones respecto de las cuales quepan diferentes formas de aplicación o interpretación.

45.3. Cuando por la variación jurisprudencial del Consejo de Estado en el transcurso de un proceso exista la necesidad de sentar la jurisprudencia.

45.4. Cuando uno o varios de los temas de la providencia no hubieren sido objeto de desarrollos jurisprudenciales, por parte del Consejo de Estado.

46. Además, se agregó que: i) para la procedencia del mecanismo de la revisión eventual era necesario que los temas tratados en la providencia definitiva, además de que reúnan las condiciones necesarias para que sean objeto de unificación de jurisprudencia, deberían tener incidencia directa e inmediata en la decisión proferida en la providencia respecto de la cual se solicite la revisión y ii) que la competencia de unificación del Consejo de Estado no está limitada a la materia seleccionada, de manera que en ejercicio de esa facultad unificadora se podrán abordar otros asuntos siempre que guarden relación con el asunto debatido.

47. De advertirse que la providencia revisada, debe ser revocada, corresponderá al juez de unificación proferir la decisión de reemplazo, sin que por esa circunstancia se vulnere el principio fundamental a la *non reformatio in peius*, en la

¹⁵ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, providencia de 14 de julio de 2009, C.P. Mauricio Fajardo Gómez, número único de radicación 20001-23-31-000-2007-00244-01

medida que la discusión del mecanismo eventual de revisión no se centra en argumentos propios de un recurso de apelación de las partes.

Marco normativo sobre el derecho e interés colectivo relativo a la seguridad y prevención de desastres técnicamente previsibles

48. Desde el punto de vista constitucional, este derecho colectivo tiene su fundamento en el artículo 2.º de la Constitución Política¹⁶.

49. La relevancia de la actividad preventiva en el Estado Social de Derecho tiene sustento en que el bienestar social debe lograrse a través del despliegue de conductas que mitiguen las trasgresiones o amenazas de los bienes jurídicos superiores de las personas.

50. En tal escenario, el derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente le encarga al Estado el deber de proveer a los habitantes de los mecanismos e instrumentos para que aquellos hechos riesgosos puedan ser controlados de manera eficiente y eficaz.

51. Desde una perspectiva legal, la gestión del riesgo de desastres está definida en la Ley 1523 de 24 de abril de 2012¹⁷, como “[...] 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 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 [...]”.

52. El derecho colectivo a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente ha sido objeto de análisis por esta Corporación¹⁸ en los siguientes términos:

¹⁶ “[...] Artículo 2. 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 la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

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 [...]”.

¹⁷ Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones

¹⁸ Sección Primera. C.P. Dr. Roberto Augusto Serrato Valdés. Sentencia de 18 de mayo de 2017. Radicación número: 13001-23-31-000-2011-00315-01(AP).

“[...] Proclamado por el literal l) del artículo 4º de la ley 472 de 1998, este derecho, orientado a precaver desastres y calamidades de origen natural o humano, busca garantizar por vía de la reacción -ex ante- de las autoridades la efectividad de los derechos y bienes jurídicos reconocidos por la Constitución a las comunidades y a las personas y la conservación de las condiciones normales de vida en un territorio. Por esto demanda de los entes públicos competentes la adopción de las medidas, programas y proyectos que resulten necesarios y adecuados para solucionar de manera efectiva y con criterio de anticipación (y no solo de reacción posterior a los desastres, como es habitual en las actuaciones de policía administrativa) los problemas que aquejan a la comunidad y que amenazan su bienestar, integridad o tranquilidad y que resultan previsibles y controlables bien por la simple observación de la realidad, bien por medio de la utilización de las ayudas técnicas de las que hoy dispone la Administración Pública. De ahí que esta Sección haya destacado el carácter preventivo de este derecho haciendo énfasis en su vocación de evitar la consumación de los distintos tipos de riesgo que asedian al hombre en la actualidad, ya no solo naturales (v. gr. fuego, deslizamientos de tierra, inundaciones, sequías, tormentas, epidemias, etc.), sino también –cada vez más– de origen antropocéntrico (v.gr., contaminación del ambiente, intoxicaciones o afectaciones a la salud, destrucción o afectación de la propiedad privada o pública por accidentes, productos, actividades o instalaciones). 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.

[...]

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 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 [...]” (Destacado de la Sala).

53. En suma, el derecho colectivo a la seguridad y prevención de desastres técnicamente previsibles está íntimamente relacionado con el cumplimiento de uno de los fines del Estado (artículo 2 de la Constitución Política), consistente en “[...] servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución [...]” en el

sentido que propende por que las autoridades públicas adopten medidas, programas y proyectos de carácter preventivos que resulten necesarios y adecuados para salvaguardar, de manera efectiva, los derechos de la comunidad que resulten amenazados por previsible desastres naturales o antrópicos.

Marco normativo y desarrollo jurisprudencial de la gestión del riesgo en materia de construcciones sismo resistentes

54. Visto el Decreto 1400 de 7 de junio de 1984, sobre la adopción del Código Colombiano de Construcciones Sismo Resistentes, se clasificaron las edificaciones en tres grupos de uso¹⁹, apareciendo desde allí, la categoría de edificaciones indispensables y de uso de la comunidad.

55. Vista la Ley 400, que adoptó la normativa relativa a las construcciones sismo resistentes. Para ese fin, empezó por señalar en el artículo 1.º que el objeto de la Ley era establecer los criterios y requisitos mínimos para el diseño, construcción y supervisión técnica de edificaciones nuevas, así como de aquellas indispensables para la recuperación de la comunidad con posterioridad a la ocurrencia de un sismo, que puedan verse sometidas a fuerzas sísmicas u otras fuerzas de la naturaleza o por el uso, con el fin de que pudieran resistirlas, incrementar su resistencia y reducir a un mínimo el riesgo de pérdida de vidas humanas, y defender en lo posible el patrimonio del Estado y de los ciudadanos.

56. La citada ley también tuvo por objeto señalar los parámetros para la adición, modificación y remodelación del sistema estructural de edificaciones que fueron construidas antes de su expedición. Sobre el objeto señala:

***“[...] Artículo 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.*”**

¹⁹ 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.

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.**

Parágrafo.- Una edificación diseñada siguiendo los requisitos consagrados en las normas que regulan las construcciones sismo resistentes, debe ser capaz de resistir, además de las fuerzas que le impone su uso, temblores de poca intensidad sin daño, temblores moderados sin daño estructural, pero posiblemente con algún daño en elementos no estructurales y un temblor fuerte con daños a elementos estructurales y no estructurales, pero sin colapso.

El cuidado tanto en el diseño como en la construcción y la supervisión técnica, son fundamentales para la sismo resistencia de estructura y elementos no estructurales [...] (Destacado de la Sala)

57. A su vez, en el artículo 4.º de la citada Ley, para dar mayor claridad a los asuntos allí tratados, se fijaron una serie de definiciones, en los siguientes términos:

57.1. En el numeral 4.º se indicó, que una construcción sismo resistente es la “[...] que cumple con el objeto de esta Ley, a través de un diseño y una construcción que se ajusta a los parámetros establecidos en ella y sus reglamentos [...]”.

57.2. En el numeral 15, se destacó que una edificación de atención a la comunidad es la necesaria “[...] **para atender emergencias, 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. [...]”. (Destacado de la Sala)

57.3 En el numeral 16, se indicó que una edificación indispensable es aquella necesaria para la “[...] **atención a la comunidad que deben funcionar durante y después de un sismo**, cuya operación no puede ser trasladada rápidamente a un lugar alternativo, tales como hospitales de niveles de complejidad 2 y 3 y centrales de operación y control de líneas vitales. [...]”.

58. Efectuadas las anteriores y otras definiciones, en el artículo 18 *ibidem*, se señaló que toda construcción de estructuras de edificaciones, con una superficie superior a 3000 m² de área construida, sin importar la destinación para su uso, debía someterse a una supervisión técnica; sin embargo, en el artículo 20 se estableció una excepción a esta regla, toda vez que determinó que toda

edificación de atención a la comunidad, sin atender la superficie de su área construida, tenía que ser sometida a supervisión técnica. La norma establece:

“[...] Artículo 20.- Edificaciones de atención a la comunidad. Las edificaciones de atención a la comunidad, independientemente de su área, deben someterse a una supervisión técnica [...]”.

59. Finalmente, en el artículo 54 *ibidem*, se indicó que las edificaciones calificadas como indispensables, o como de atención a la comunidad, que se hubieran construido antes de la entrada en vigor, siempre que se encontraran localizadas en zonas de amenaza sísmica alta o intermedia, tenían que someterse a evaluación de vulnerabilidad sísmica atendiendo el procedimiento que debía incluirse en la reglamentación que para tal efecto expidiera el Gobierno Nacional²⁰.

60. Este estudio de vulnerabilidad sísmica, al tenor de la citada norma, se tenía que llevar a cabo en un plazo máximo de tres años, contado a partir de su entrada en vigencia, de manera que una vez se realizara la evaluación de esa clasificación de edificaciones, estas tenían que ser intervenidas o reforzadas en un término no mayor a seis años contado a partir de la vigencia de la ley en cita, con la única finalidad de llevarlas a un nivel de seguridad sísmica equivalente al de una edificación nueva, diseñada y construida bajo los parámetros de la nueva normatividad sobre sismo resistencia.

61. El Gobierno Nacional, para ejercer su potestad reglamentaria en asuntos de sismo resistencia prevista en el artículo 45 de la Ley 400, expidió el Decreto núm. 33 de 9 de enero de 1998²¹, en el cual, incluyó cada uno de los municipios colombianos en las zonas de amenaza sísmica de acuerdo a su nivel bajo, medio o alto, y reglamentó, entre otros asuntos, todo lo relacionado con el deber de cumplir con las normas de sismo resistencia por las edificaciones que se construyeron antes de la entrada en vigencia del Decreto núm. 33 de 1998.

62. Para el caso concreto, la Sala observa que en el Apéndice A-3 del Decreto núm. 33, sobre los valores de A_a ²² y A_d ²³, y definición de la zona de amenaza

²⁰ “[...] Artículo 45.- Decretos reglamentarios. El Gobierno Nacional deberá expedir los decretos reglamentarios que establezcan los requisitos de carácter técnico y científico que resulten pertinentes para cumplir con el objeto de la presente Ley, de acuerdo con el alcance y temario señalado en el capítulo segundo del presente título [...]”.

²¹ “[...] Por el cual se establecen los requisitos de carácter técnico y científico para construcciones sismorresistentes (sic) NSR-98 [...]”.

²² Coeficiente que representa la aceleración pico efectiva, para diseño.

²³ Coeficiente que representa la aceleración máxima esperada en roca.

sísmica de los municipios colombianos, para el Municipio de Santuario, Risaralda, se definió lo siguiente:

MUNICIPIO	Aa	Ad	ZONA DE AMENAZA SÍSMICA
Santuario	0.25	0.05	ALTA

63. Respecto a las normas de sismo resistencia, en el numeral A.10.1.1., inserto en el Capítulo A.10 del Decreto 33 de 1998, manifestó que procedía a establecer los criterios que se debían seguir para adicionar, modificar o remodelar el sistema estructural de las edificaciones diseñadas y construidas con anterioridad a la vigencia de la nueva normativa, en el siguiente sentido:

“[...] A.10.1.1 - GENERAL - El presente Capítulo establece los criterios que deben seguirse para poder adicionar, modificar o remodelar el sistema estructural de edificaciones diseñadas y construidas con anterioridad a la vigencia de la presente versión de las Normas Sismo Resistentes Colombianas [...]”.

64. En concordancia con la Ley 400, en el artículo A.10.1.2.1 del citado Decreto, sobre el análisis de vulnerabilidad sísmica de construcciones que ya se encontraban construidas antes de la entrada en vigencia de la nueva normativa, se estableció que los criterios señalados en el capítulo A.10 podían utilizarse para la verificación de la vulnerabilidad sísmica de esas edificaciones, con el fin de darles el nivel de seguridad que el reglamento exigiría a una edificación nueva y en el artículo A.10.1.4²⁴ fijó el procedimiento de evaluación y diseño de las

²⁴ “[...]A.10.1.4 - PROCEDIMIENTO DE EVALUACIÓN Y DISEÑO - En la aplicación del presente Capítulo deben seguirse los siguientes pasos:

INFORMACIÓN PRELIMINAR

Paso 1 - Debe verificarse que la modificación esté cubierta por el alcance dado en A.10.1.3.

Paso 2 - Debe recopilarse y estudiarse la información existente acerca del diseño y construcción de la edificación original y sus posteriores modificaciones y deben hacerse exploraciones en la edificación, todo esto de acuerdo con A. 10.2.

Paso 3 - El estado del sistema estructural debe calificarse con respecto a: (a) la calidad del diseño de la estructura original y de la construcción de la misma y (b) el estado de mantenimiento y conservación. Esta calificación debe hacerse de acuerdo con los requisitos de A. 10.2.

EVALUACIÓN DE LA ESTRUCTURA EXISTENTE

Paso 4 - Deben determinarse unas solicitaciones equivalentes de acuerdo con los requisitos de A. 10.3.2.

Paso 5 - Debe llevarse a cabo un análisis elástico de la estructura para las solicitaciones equivalentes definidas en el Paso 4.

Paso 6 - La resistencia existente de la edificación debe determinarse utilizando los requisitos de A. 10.3.3.3.

Paso 7 - Se debe obtener una resistencia efectiva de la estructura, a partir de la resistencia existente, afectándola por dos coeficientes de reducción de resistencia obtenidos de los resultados de la calificación llevada a cabo en el Paso 3.

construcciones existentes a la entrada en vigencia de esa normativa, el cual dividió en tres pasos principales: i) información preliminar; ii) evaluación de la estructura existente; y iii) modificación del sistema estructural.

65. Ahora bien, todas las edificaciones nuevas y las existentes a la entrada en vigencia de la normativa sobre sismo resistencia, en los términos dispuestos en el numeral A.2.5.1 del Decreto 33 de 1998, debían y deben clasificarse en uno de los siguientes grupos: a) indispensables; b) de atención a la comunidad; c) de ocupación especial, y d) de ocupación normal, en los siguientes términos:

"[...] 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 indispensables - 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 alternativo. Este grupo debe incluir

(a) Hospitales de niveles de complejidad 2 y 3, de acuerdo con la clasificación del Ministerio de Salud, y clínicas y centros de salud que dispongan de servicios de cirugía y atención de urgencias,

(b) edificaciones de centrales telefónicas, de telecomunicación y de radiodifusión,

(c) edificaciones de centrales de operación y control de líneas vitales de energía eléctrica, agua, combustibles, información y transporte de personas y productos, y

(d) en las edificaciones indispensables 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, a estas edificaciones.

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:

Paso 8 - Debe determinarse un índice de sobreesfuerzo como el máximo cociente obtenido para cualquier elemento o sección de éste, entre las fuerzas internas solicitadas obtenidas del análisis estructural realizado en el Paso 5 para las solicitaciones equivalentes definidas en el Paso 4 y la resistencia efectiva obtenida en el Paso 7.

Paso 9 - Utilizando los desplazamientos horizontales obtenidos en el análisis del Paso 5 deben obtenerse las derivas de la estructura.

Paso 10 - Debe determinarse un índice de flexibilidad por efectos horizontales como el máximo cociente entre las derivas obtenidas en el Paso 9 y las derivas permitidas por el Reglamento en el Capítulo A.6. Igualmente debe determinarse un índice de flexibilidad por efectos verticales como el máximo cociente entre las deflexiones verticales medidas en la edificación y las deflexiones permitidas por el presente Reglamento.

MODIFICACIÓN DEL SISTEMA ESTRUCTURAL

Paso 11 - El tipo de modificación debe definirse de acuerdo con A.10.4 dentro de una de tres categorías: (a) Ampliaciones adosadas, (b) Ampliaciones en altura y (c) Actualizaciones al Reglamento.

Paso 12 - El conjunto debe analizarse nuevamente incluyendo la modificación. Esta debe diseñarse para las fuerzas y esfuerzos obtenidos de este nuevo análisis. El diseño y construcción debe llevarse a cabo de acuerdo con los requisitos que para cada tipo de modificación establece el presente Capítulo [...]."

(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, y

(d) aquellas otras que la administración municipal designe como tales.

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

(a) edificaciones en donde se puedan reunir más de 200 personas en un mismo salón,

(b) guarderías, escuelas, colegios, universidades,

(c) graderías al aire libre donde pueda haber más de 2000 personas a la vez,

(d) almacenes y centros comerciales con más de 500 m² por piso,

(e) edificaciones donde trabajen o residan más de 3000 personas, y

(f) edificios gubernamentales.

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 [...]. (Destacado y subrayado de la Sala)

66. De la normativa transcrita se puede asegurar que cuando una edificación, en los términos señalados en el numeral A.2.5.1 del Decreto núm. 33, se encuentra clasificada de acuerdo con su uso como indispensable o de atención a la comunidad, a partir de la expedición de la Ley 400, debe someterse al estudio de vulnerabilidad sísmica con el fin de lograr, de acuerdo con el numeral A.10.1.2 del aludido decreto, que estas puedan resistir: “[...] temblores pequeños sin daño, temblores moderados sin daño estructural, pero con algún daño en elementos no estructurales, y un temblor fuerte sin colapso [...]”, en procura de “[...] 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 [...]”.

67. Así las cosas, el cumplimiento de las normas de sismo resistencia, propiamente las relacionadas con el estudio de vulnerabilidad sísmica de edificaciones indispensables o para la atención de la comunidad, construidas antes de su entrada en vigencia, siempre que se encuentren en zonas de media o alta sismicidad, no están a la discrecionalidad de las entidades públicas o de los particulares.

68. En efecto, la obligación surge del mandato imperativo e inobjetable que existe en el artículo 54 de la Ley 400 norma en la que se determina, se insiste, que toda construcción que se clasifique como edificación indispensable o de atención a la comunidad, siempre que esté clasificada en zona de amenaza sísmica alta o intermedia, se le “**debe**” evaluar su nivel de vulnerabilidad sísmica.

69. El Decreto 33 de 1998 fue derogado por el Decreto núm. 926 de 19 de marzo de 2010²⁵; sin embargo, quedó condicionada a que entrara en vigencia el Reglamento Colombiano de Construcción Sismo Resistente NSR-10, lo cual sucedió, de acuerdo con el artículo 2.º *ibidem*, el 15 de diciembre de 2010. En esa medida, la reglamentación sobre sismo resistencia adoptada mediante el Decreto 33 de 1998, estuvo vigente y fue de obligatorio acatamiento hasta el 14 de diciembre del año 2010.

70. A su vez, el citado Decreto 926 de 2010 (NSR-10) determinó la clasificación de las edificaciones de sismo resistencias, así:

“[...] A.2.5.1.1- Grupo IV - Edificaciones indispensables – 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 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 sistema contra incendios, y los accesos peatonales y vehiculares de las edificaciones tipificadas en los literales a, b, c, d y 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

²⁵ “por el cual se establecen los requisitos de carácter técnico y científico para construcciones sismo resistentes NSR-10”

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, y

(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 municipal designe como tales.”

A.2.5.1.3 - Grupo II – Estructuras de ocupación especial, cubre las siguientes estructuras:

(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 500m² 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 gubernamentales.

A.2.5.1.4 - Grupo I – Estructuras de ocupación normal, todas las edificaciones cubiertas por el alcance de este reglamento, pero que no se han incluido en los Grupos II, III y IV. [...]”

71. De igual manera, dicho Reglamento indica cuáles son los departamentos y municipios que actualmente se encuentran en amenaza sísmica intermedia o alta, así:

“A.2.3— ZONAS DE AMENAZA SÍSMICA.

La edificación debe localizarse dentro de una de las zonas de amenaza sísmica que se definen en esta sección y que están presentadas en el Mapa de la figura A.2.3-1.

A.2.3.1 - ZONA DE AMENAZA SÍSMICA BAJA - Es el conjunto de lugares en donde tanto A_a como A_v^{26} son menores o iguales a 0.10.

A.2.3.2 - ZONA DE AMENAZA SÍSMICA INTERMEDIA - Es el conjunto de lugares en donde A_a o A_v , o ambos, son mayores de 0.10 y ninguno de los dos excede 0.20.

²⁶ Coeficiente que representa la velocidad horizontal pico, para diseño.

A.2.3.3 - ZONA DE AMENAZA SÍSMICA ALTA - Es el conjunto de lugares en donde Aa o Av, o ambos, son mayores que 0.20.”

72. Respecto al Municipio de Santuario (Departamento de Risaralda) el apéndice A-4 determinó que se encuentra en una zona de amenaza sísmica alta.

73. Asimismo, esta Corporación²⁷ ha considerado que dicha clasificación de las edificaciones por grupo no 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 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 tales²⁸; 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 numeral 15 del artículo 4 de la Ley 400²⁹.

74. En la citada sentencia se determinó que otro aspecto a destacar, era que la norma técnica NSR-10, al momento de establecer las construcciones que debían

²⁷ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sala Doce Especial de Decisión, sentencia de 6 de agosto de 2019, C.P. Ramiro Pazos Guerrero, número único de radicación 05001-33-31-011-2011-00079-01

²⁸ Esta categoría en la norma NSR-98, se limitaba únicamente a la administración municipal.

²⁹ 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.

ser reforzadas o actualizadas por rehabilitación sísmica, tuvo en cuenta las categorías de uso. Así, en el numeral A. 10.9.³⁰; dispuso:

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:

(a) Las designadas por la Ley 400 de 1997 y sus decretos reglamentarlos, 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.

75. Asimismo, destacó que el anterior acápite 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:

(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 2001³¹, y por el Artículo 35 de la Ley 1151 de 2007³², 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

³⁰ En la norma técnica NSR-98 correspondía al título A.10.7.

³¹ 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.

³² Derogado por el art. 276 de la Ley 1450 de 2011.

(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.

76. En suma, los grupos de uso para establecer la rehabilitación sísmica 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.

Comité Local para la Prevención y Atención de Desastres, CLOPAD

77. Vista la Ley 9 de 24 de enero de 1979³³, que reguló lo concerniente con las medidas sanitarias relacionadas con la protección del medio ambiente; suministro de agua; salud ocupacional; saneamiento de edificaciones; alimentos, drogas, medicamentos, cosméticos y similares; vigilancia y control epidemiológico; **desastres**; defunciones, traslado de cadáveres, inhumación y exhumación, trasplante y control de especímenes; artículos de uso doméstico; vigilancia y control; y derechos y deberes relativos a la salud.

78. La citada Ley introdujo normas relacionadas con la prevención y atención de desastres con siete objetivos específicos: i) tomar las medidas necesarias para prevenir, si fuere posible, los desastres o para atenuar sus efectos; ii) prestar ayuda y asistencia en casos de desastres; iii) controlar los efectos de los desastres, especialmente en lo relacionado con la aparición y propagación de epidemias; iv) mantener durante el período de rehabilitación y reconstrucción; v) el saneamiento ambiental de la comunidad afectada por desastres; vi) definir el estado de vuelta a la normalidad de una comunidad afectada por un desastre, y vii) determinar responsabilidades, competencia y jurisdicción de las autoridades que, en momentos de emergencia, tengan a su cargo el cumplimiento de las normas establecidas en la ley, y sus reglamentos.

³³ "Por la cual se dictan Medidas Sanitarias"

79. Para tal efecto, en el artículo 492 *Ibidem*, creó el Comité Nacional de Emergencias cuya composición y funciones debía fijar el Gobierno Nacional, disponiendo que en cada departamento, intendencia, comisaría³⁴ y municipio de Colombia, se debía constituir un comité de emergencias, cuya integración, competencia y jurisdicción serían determinadas por el Comité Nacional de Emergencias.

80. Por una parte, en el artículo 495 de la Ley 9 de 1979 se determinó como facultad del Comité de Emergencias -departamental o municipal-, siempre que se presente una emergencia o desastre, la de coordinar las acciones de los organismos que intervengan para superarlos, mientras que en el artículo 501 *Ibidem*, le confirió el deber de “[...] elaborar un plan de contingencia **para su respectiva jurisdicción** con los resultados obtenidos en los análisis de vulnerabilidad³⁵. Además, deberán considerarse los diferentes tipos de desastre que puedan presentarse en la comunidad respectiva [...]”. (Destacado de la Sala)

81. Posteriormente, la Ley 46 de 1988³⁶, vigente para la época de presentación de la acción popular de la referencia, pero derogada mediante la Ley 1523 de 24 de abril de 2012³⁷, reemplazó el Comité Nacional de Emergencias por el Comité Nacional para la Prevención y Atención de Desastres y, por consiguiente, el Comité de Emergencias, por Comités Regionales para la Prevención y Atención de Desastres, a nivel de departamentos, intendencias y comisarías; para Bogotá y demás municipios de Colombia, estos Comités de Emergencias pasaron a denominarse Comités Operativos Locales para la Prevención y Atención de Desastres, al tenor del artículo 8.º *Ibidem*.

³⁴Con la expedición de la Constitución Política de 1991, las intendencias y comisarías que existían bajo el régimen constitucional anterior, se erigieron como departamentos. El artículo 309 de la Constitución Política sobre el particular, dispuso lo siguiente: “[...] ARTÍCULO 309. Erígense en departamento las Intendencias de Arauca, Casanare, Putumayo, el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, y las Comisarías del Amazonas, Guaviare, Guainía, Vaupés y Vichada. Los bienes y derechos que a cualquier título pertenecían a las intendencias y comisarías continuarán siendo de propiedad de los respectivos departamentos [...]”. (Destacado de la Sala)

³⁵ Este análisis de vulnerabilidad, en principio sólo le correspondía realizarlo a las entidades públicas y privadas encargadas de la prestación de servicios públicos, según se colige del artículo 796 de la ley 9ª de 1979, según el cual:

“[...] Artículo 496.- Las entidades públicas o privadas encargadas de la prestación de servicios públicos, deberán analizar la vulnerabilidad a que están sometidas las instalaciones de su inmediata dependencia, ante la probabilidad de los diferentes tipos de desastre que se puedan presentar en ellas o en sus zonas de influencia.

El Comité Nacional de Emergencia señalará otros casos especiales en que sea necesario realizar análisis de vulnerabilidad [...]”.

³⁶ “Por la cual se crea y organiza el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, se otorga facultades extraordinarias al Presidente de la República y se dictan otras disposiciones”.

³⁷ “Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones”.

82. Por otra parte, en el artículo 17 de la Ley 46 de 1988, se otorgaron facultades extraordinarias al Presidente de la República para dictar las normas sobre el régimen de organización y funciones de la Oficina Nacional para la Atención de Desastres, del Comité Nacional y de los Comités Regionales y Locales para la Prevención y Atención de Desastres y, en virtud ello, lo autorizó para “[...] **modificar la organización y funciones de organismos, entidades y fondos de carácter público, únicamente, en lo relacionado con las actividades y operaciones referentes a la Atención y Prevención de Desastres, para adecuarlos e integrarlos al Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres [...]**”. (Destacado de la Sala)

83. Con ocasión de las facultades extraordinarias, el Presidente de la República de Colombia procedió a expedir el Decreto 919 de 1.º de mayo de 1989, por el cual se organiza el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres y se dictan otras disposiciones, derogado por el artículo 96 de la Ley 1523 de 2012, pero que rigió durante el tiempo en que se interpuso la acción popular de la referencia por el señor Javier Elías Arias Idárraga.

84. El artículo 60 del Decreto 919 de 1989 creó los Comités Locales para la Prevención y Atención de Desastres, para cada uno de los municipios del país, y determinó su composición, de la siguiente manera:

“[...] Artículo 60. COMITÉS REGIONALES Y LOCALES PARA LA PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DE DESASTRES. Créanse Comités Regionales para la Prevención y Atención de Desastres en cada uno de los Departamentos, Intendencias y Comisarías, y Comités Locales para la Prevención y Atención de Desastres en el Distrito Especial de Bogotá y en cada uno de los municipios del país, los cuales estarán conformados por:

- a) Gobernador, intendente, comisario o alcalde, según el caso, quien lo presidirá;*
- b) El comandante de Brigada o Unidad Militar existente en el área correspondiente;*
- c) El Director del Servicio Seccional de Salud para los Comités Regionales o el Jefe de la respectiva unidad de salud para los Comités Locales;*
- d) El Comandante de la Policía Nacional en la respectiva jurisdicción;*
- e) Un representante de la Defensa Civil y uno de la Cruz Roja Colombiana;*
- f) Dos representantes del gobernador, intendente, comisario o alcalde, escogidos de las corporaciones autónomas regionales o de las asociaciones gremiales, profesionales o comunitarias;*
- g) El alcalde de la ciudad capital en el Comité Regional respectivo.*

El Jefe de Planeación de la entidad territorial correspondiente o quien haga sus veces, actuará como Secretario del Comité Regional o Local respectivo.

Actuará como coordinador operativo, para la debida ejecución de las decisiones del Comité, el representante de la Defensa Civil en el respectivo territorio.

Parágrafo. El respectivo Comité regional o local podrá, por decisión suya, convocar a representantes o delegados de organizaciones tales como el Cuerpo de Bomberos, las juntas de acción comunal, la Cámara de Comercio o, en general, organizaciones cívicas, o a personas de relevancia social en el respectivo territorio [...]”.

85. De igual manera el artículo 61 *ibidem*, estableció las funciones de los comités regionales, así como de los locales para la prevención y atención de desastres, en el siguiente sentido:

“[...] Artículo 61. FUNCIONES DE LOS COMITÉS REGIONALES Y LOCALES PARA LA PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DE DESASTRES. Son funciones de los Comités Regionales y Locales para la Prevención y Atención de Desastres:

1. En relación con el Plan Nacional para la Prevención y Atención de Desastres:

a) Prestar apoyo y brindar colaboración al Comité Nacional para la Atención y Prevención de Desastres y a la Oficina Nacional para la Atención de Desastres en el ejercicio de sus funciones relativas a la elaboración, ejecución, seguimiento y evaluación del Plan Nacional para la Prevención y Atención de Desastres;

b) Solicitar apoyo y asistencia a las entidades públicas y privadas para las actividades de elaboración, ejecución, seguimiento y evaluación del Plan Nacional para la Prevención y Atención de Desastres;

c) Orientar y coordinar las actividades de las entidades y organismos públicos a los cuales se les solicite apoyo y asistencia para la elaboración, ejecución, seguimiento y evaluación del Plan Nacional para la Prevención y Atención de Desastres;

d) Solicitar a las autoridades competentes la sanción de los funcionarios públicos que incurran en mala conducta por no prestar la colaboración debida, previo el cumplimiento del procedimiento legal vigente;

e) Contribuir al funcionamiento de los grupos especiales integrados por el Comité Nacional para la Prevención y Atención de Desastres para la elaboración, ejecución, seguimiento y evaluación del Plan Nacional para la Prevención y Atención de Desastres;

f) Velar por el cumplimiento de las disposiciones del Plan Nacional para la Prevención y Atención de Desastres por parte de las entidades territoriales y, en general, por las entidades públicas y privadas.

2. En relación con el Sistema Integrado de Información como parte del Plan Nacional para la Prevención y Atención de Desastres:

a) Contribuir a la organización del Sistema Integrado de Información, y a asegurar su actualización y mantenimiento;

b) Efectuar estudios e investigaciones históricos sobre la ocurrencia de desastres, de acuerdo con las pautas trazadas por la Oficina Nacional para la Atención de Desastres;

c) Adelantar estudios sobre amenazas, análisis de condiciones de vulnerabilidad y de evaluación de riesgos, con el apoyo de otras entidades públicas y bajo la orientación y coordinación de la Oficina Nacional para la Atención de Desastres;

d) Suministrar información a la opinión y a las comunidades y personas interesadas, y coordinar y manejar los sistemas de alarma y alerta, de acuerdo con las reglas fijadas por la Oficina Nacional para la Atención de Desastres;

e) Velar en el orden regional o local por el cumplimiento de las normas sobre sistemas y equipos que deben establecer las entidades públicas para los efectos del Sistema Integrado de Información;

f) Realizar, promover y coordinar programas de capacitación, educación e información pública, con participación de la comunidad, bajo la orientación y coordinación de la Oficina Nacional para la Atención de Desastres;

g) Organizar centros de información y documentación, de acuerdo con las instrucciones impartidas por la Oficina Nacional para la Atención de Desastres.

3. En relación con las situaciones de desastre:

a) Colaborar con la Oficina Nacional para la Atención de Desastres en la preparación de la documentación indispensable para que el Comité Nacional para la Atención y Prevención de Desastres pueda rendir el concepto previo a la declaratoria de una situación de desastre o para recomendar el retorno a la normalidad;

b) Asumir la dirección y coordinación de todas las actividades necesarias para atender una situación de desastre regional o local declarada, con la colaboración de las entidades públicas y privadas que deban participar, de acuerdo con las pautas trazadas por la Oficina Nacional para la Atención de Desastres;

c) Ejecutar los planes de contingencia y de orientación para la atención inmediata de desastres que hayan sido aprobados por el Comité Nacional para la Atención y Prevención de Desastres, bajo la coordinación y con el apoyo de la Oficina Nacional para la Atención de Desastres;

d) Ejecutar los planes sobre prevención de riesgos aprobados por el Comité Nacional para la Atención y Prevención de Desastres;

e) Procurar la inclusión de la dimensión de prevención de riesgos en los planes de desarrollo regional de que trata la Ley 76 de 1985, en los planes y programas de desarrollo departamental, intendencial o comisarial y en los planes de desarrollo distrital, metropolitano y **municipal**, así como de las disposiciones sobre ordenamiento urbano, zonas de riesgo y asentamientos humanos que se hayan previsto en los planes de contingencia, **de orientación para la atención inmediata de desastres y en los planes preventivos del orden nacional, regional o local;**

f) Velar por la aplicación estricta de las normas que entran a regir con ocasión de la declaratoria de situaciones de desastre o que deben continuar rigiendo durante las fases de rehabilitación, reconstrucción y desarrollo;

g) Identificar los recursos institucionales, administrativos, financieros y jurídicos, públicos y privados, relacionados con la prevención y atención de desastres;

h) Velar por el cumplimiento de las funciones y los procedimientos por parte de las entidades públicas y privadas que participan en la prevención y atención de desastres, en armonía con el Comité Nacional para la Atención y Prevención de Desastres y la Oficina Nacional para la Atención de Desastres;

i) Aplicar los programas de educación, capacitación e información pública que se establezcan;

j) Garantizar una respuesta rápida y eficaz para el pronto retorno a la normalidad;

k) Organizar comités o grupos operativos regionales o locales.

4. En relación con los planes de acción específicos:

a) Elaborar y ejecutar los planes de acción específicos para situaciones de desastre de carácter regional o local, con la colaboración de la Oficina Nacional para la Atención de Desastres y de acuerdo con las pautas trazadas por el Comité Nacional para la Atención y Prevención de Desastres.

b) Atender las situaciones de desastre regional o local, incluidas las fases de rehabilitación, recuperación y los componentes de prevención en los procesos de desarrollo.

c) Contribuir a la elaboración y ejecución de los planes de acción específicos para situaciones de desastre de carácter nacional.

d) Asegurar el obligatorio cumplimiento, por parte de las entidades públicas o privadas, de las actividades que se les asignen en el decreto de declaratoria de situación de desastre y solicitar, si es el caso, la imposición de las sanciones a que haya lugar con arreglo al procedimiento legal vigente.

Parágrafo. Actuará como coordinador administrativo del Comité Regional o Local, un delegado designado para el efecto por el Gobernador, Intendente, Comisario o Alcalde, según el caso, y como coordinador operativo el delegado de la Defensa Civil. Los Comités Regionales y Locales podrán ejercer por delegación funciones de la Oficina Nacional para la Atención de Desastres o de los Comités Operativo y Técnico Nacionales para la atención de desastres [...]. (Destacado de la Sala)

86. Ahora bien, en la actualidad los Comités Locales para la Prevención y Atención de Desastres, CLOPAD, desaparecieron, para lo cual mediante el artículo 27 de la Ley 1523 de 2012, se crearon los Consejos para la Gestión del Riesgo de Desastres -departamental, distrital o municipal-. En efecto, el artículo 27, sobre las instancias de coordinación territorial, establece:

[...] ARTÍCULO 27. INSTANCIAS DE COORDINACIÓN TERRITORIAL. Créanse los Consejos departamentales, distritales y municipales de Gestión del Riesgo de Desastres, como instancias de coordinación, asesoría, planeación y seguimiento, destinados a garantizar la efectividad y articulación de los procesos de conocimiento del riesgo, de reducción del riesgo y de manejo de desastres en la entidad territorial correspondiente [...]. (Destacado de la Sala)

87. A diferencia de la normativa que rigió hasta ese momento, el artículo 29 de la citada ley no dejó vacío en cuanto a que los departamentos, distritos y municipios debían tener una dependencia o entidad encargada de la gestión de riesgo, y las excepciones a esta obligación, porque para tal efecto señaló que debían ser

aquellos con una población superior a 250.000 habitantes, siempre que su sostenimiento se enmarcara dentro de lo establecido en los artículos 3.º, 6.º y 75 de la Ley 617 de 2000³⁸.

88. De lo anterior se colige que dentro del Sistema Nacional para la Atención y Prevención de Desastres, los llamados en su momento Comités Locales para la Prevención y Atención de Desastres, CLOPAD, hoy Consejos Municipales para la Gestión del Riesgo de Desastres, desempeñaron un papel más que importante no solo a nivel local, sino también a nivel nacional, en procura de proteger a todos los miembros de una determinada comunidad, de una posible emergencia o desastre, mediante la adopción de unos mecanismos preventivos y de otros operativos, estos últimos una vez se presenta una emergencia o desastre.

89. Estos comités, aunque durante la vigencia de las normas que se expidieron antes de la Ley 1523, y aún ahora, no necesariamente ejercen sus competencias a través de una dependencia o entidad de gestión de riesgo creada al interior de un determinado municipio, porque la ley no lo exige, dichas competencias sí las ejercen a través de una coordinación administrativa.

Clasificación de las edificaciones donde funcionan los CLOPAD, actualmente Consejos para la Gestión del Riesgo de Desastres, según los grupos de uso

90. De la totalidad de la normativa transcrita en precedencia, la Sala concluye que las edificaciones en que funcionaban o desde donde se coordinaban los Comités Locales para la Prevención y Atención de Desastres, CLOPAD, por su uso, no se clasificaban como edificaciones indispensables, pues esta solamente se predicaba de aquellas construcciones que si bien eran para la atención de la comunidad, debían funcionar durante y después de un sismo y cuya operación no puede ser trasladada rápidamente a un lugar alterno.

91. Para esta Sala, las sedes de los Comités Locales para la Prevención y Atención de Desastres, CLOPAD, se clasificaban, sin lugar a equívocos, como edificaciones de atención a la comunidad, porque allí se señalaba dentro de estas,

³⁸ "Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional".

las sedes de las oficinas de prevención y atención de desastres; las estructuras de centros de atención de emergencias y cualquier otra que la administración municipal designara como tal³⁹.

Desarrollo jurisprudencial sobre la evaluación de la vulnerabilidad sísmica de edificaciones clasificadas como indispensables o de atención a la comunidad, prevista en el artículo 54 de la Ley 400, específicamente en aquellos casos en que en el municipio o departamento no existe una sede para que sesionen los Comités Locales para la Prevención y Atención de Desastres, CLOPAD, hoy Consejos Municipales para la Gestión del Riesgo de Desastres.

92. La Sala procede a referirse a la jurisprudencia del Consejo de Estado, proferida dentro de procesos iniciados en ejercicio de la acción popular, en la que se ha pronunciado sobre la evaluación de la vulnerabilidad sísmica de edificaciones clasificadas como indispensables o de atención a la comunidad, prevista en el artículo 54 de la Ley 400, específicamente en aquellos casos en que en el municipio o departamento no existe una sede para que sesionen los Comités Locales para la Prevención y Atención de Desastres, CLOPAD, hoy Consejos Municipales para la Gestión del Riesgo de Desastres.

Sección Primera del Consejo de Estado

93. En la sentencia proferida **el 20 de mayo de 2010**⁴⁰, dentro del proceso de acción popular identificado con número único de radicación 50001233100020051032101, en la que confirmó la sentencia proferida el 18 de julio de 2006 por el Tribunal Administrativo del Meta, mediante la cual accedió a la protección del derecho colectivo a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, y en consecuencia le ordenó al municipio de Granada, Meta, adoptar las medidas administrativas y operativas necesarias para la ejecución del estudio de vulnerabilidad sísmica establecido en el artículo 54 de la Ley 400, y reglamentada mediante el Decreto núm. 33 de 1998, entre otras, a la oficina donde operaba el *“Comité Local de Emergencias”*.

³⁹ En este punto la Sala debe señalar que el Reglamento Colombiano de Construcción Sismo Resistente NSR-10, de la Comisión Asesora Permanente para el Régimen de Construcciones Sismo Resistentes, conservó y amplió la clasificación de los grupos de uso que establecía el Decreto núm. 33 de 1998.

⁴⁰ Consejo de Estado, Sección Primera, (20 de mayo de 2010), núm. de radicación 50001233100020051032101 [C.P. María Claudia Rojas Lasso].

94. En esa oportunidad, la Sección, con fundamento en la Ley 400, así como en sus decretos reglamentarios, luego de establecer que el Municipio de Granada, Meta, se encontraba en zona de media sismicidad, y que no obstante que la Central de Operaciones de Líneas Vitales del Agua, y el Comité Local para la Prevención y Atención de Desastres, no contaban con una sede propia, **sí era necesario que se realizara el estudio de vulnerabilidad sísmica, el cual debía cumplirse por todas las construcciones existentes que así lo necesitaran.** En la sentencia se dijo:

“[...] 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.

*Advierte la Sala que aun cuando la central de operaciones de líneas vitales del agua **no cuente con una edificación donde opere**, deberán implementarse similares medidas con miras a prevenir la falta de agua potable ante la ocurrencia de un sismo u otras fuerzas de la naturaleza.*

*Así mismo, se probó que no existe un Cuerpo de Bomberos Voluntario, **que el municipio carece de sede para el funcionamiento del Comité Local para la Prevención y Atención de Desastres**, y que tampoco ha efectuado los estudios de vulnerabilidad sísmica que deben realizarse en las construcciones existentes que así lo necesitan.*

Como quedó expuesto, la normativa que regula la materia considera que los Centros de Operaciones y de Control de las empresas encargadas del suministro de agua son edificaciones indispensables para la atención de la colectividad en caso de siniestro. Por ello, a juicio de la Sala, este tipo de estructuras reviste gran importancia social para preservar la salubridad y la seguridad de la comunidad en caso de siniestro o desastre, pues se trata de edificaciones que han de asegurar la prestación de un servicio público esencial antes, durante y después del acaecimiento de un desastre natural.

Conforme lo evidenció el material probatorio aportado, el Municipio de Granada ha omitido efectuar los estudios de sismo-resistencia en edificaciones vitales, para asegurar su funcionamiento en caso de desastres.

Lo anterior demuestra la omisión de la entidad demandada en cumplir su obligación en los términos dispuestos en la norma [...]”. (Destacado y subrayado de la Sala)

95. En la sentencia proferida el **2 de septiembre de 2010**,⁴¹ dentro del proceso de la acción popular identificada con el número único de radicación 41001233100020050072001, confirmó la sentencia proferida el 11 de julio de 2006 por el Tribunal Administrativo del Huila, mediante la cual accedió a la protección del derecho colectivo a la seguridad y prevención de desastres previsibles

⁴¹ Consejo de Estado, Sección Primera, (2 de septiembre de 2010), núm. de radicación 41001233100020050072001 [C.P. María Claudia Rojas Lasso].

técnicamente y, en consecuencia, le ordenó al Alcalde del Municipio de Isnos, Huila, realizar los estudios de vulnerabilidad sísmica del “[...] edificio municipal, la Oficina Administradora del Acueducto y la Planta de Tratamiento de Agua [...]”, establecido en el artículo 54 de la Ley 400 y reglamentada mediante el Decreto núm. 33.

96. En este caso encontró probado que el Municipio de Isnos, Huila, se encontraba ubicado en una zona de amenaza sísmica alta, y que del informe que al proceso remitió el alcalde del citado municipio, se colegía que “[...] el Comité Local para la Prevención y Atención de Desastres se reúne esporádicamente en el edificio de la Unidad de Salud [...]”.

97. Expresó que aunque la parte demandada informó que el edificio de la Unidad de Salud sí contaba con estudio de vulnerabilidad sísmica, al proceso no se allegó prueba de ello, como tampoco de que el edificio se hubiera construido con posterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 400 para presumir que se ajustaba a las normas de sismo resistencia, de manera que, como “[...] el Comité para la Prevención y Atención de Desastres es una edificación (sic) de atención a la comunidad [...]”, era indispensable que se ubicara en un lugar fijo y estable con el fin de que los habitantes, en caso de un sismo o un evento natural que hiciera necesaria su intervención, pudieran acudir a sus instalaciones para recibir información o solicitar ayuda, razón por la cual era necesario que se adelantaran todas las actuaciones administrativas necesarias para ubicar el comité en una sede permanente que cumpliera las normas sobre sismo resistencia. En concreto, la Sección Primera del Consejo de Estado destacó lo siguiente:

*“[...] Estudiado el material probatorio allegado al expediente, la Sala advierte que si bien es cierto, el **Comité Local para la Prevención y Atención de Desastres no funciona** en el Edificio Municipal, si (sic) lo hace en la Unidad de Salud, de la cual solamente se informó que posee estudio de vulnerabilidad sísmica pero no fue allegado el proceso, tampoco se aportó ninguna prueba tendiente a determinar que el edificio en mención fue construido con posterioridad a la entrada en vigencia de la ley 400 de 1997, evento en el cual, se presume que se ajusta a la normativa correspondiente, dado que para obtener la respectiva licencia de construcción, la Secretaría de Planeación Municipal debió constatar que cumpliera los parámetros señalados en la Ley 400 de 1997 y sus decretos reglamentarios, por tal motivo, el Municipio no probó que la unidad de Salud cuenta con los parámetros señalados en la normatividad de sismo resistencia.*

Puesto que el Decreto 33 de 1998 considera (sic) que el Comité para la Prevención y Atención de Desastres es una edificación (sic) de atención a la comunidad, lo que implica que después de la ocurrencia de un sismo debe estar en condiciones de Atender la emergencia y preservar la salud y la seguridad de las personas, es imprescindible que se ubique en un lugar fijo y estable conforme a la legislación

estudiada en el presente fallo, a (sic) fin de que los habitantes, en caso de presentarse un sismo o un evento natural que implique su intervención, puedan acudir a dichas instalaciones para recibir información o solicitar ayuda, pues la consagración que hace el legislador (sic) respecto de éstas (sic) edificaciones no es caprichosa, ya que lo que se pretende es garantizar su servicio después de una calamidad para evitar consecuencias aún más graves .

Es por lo anterior que se recomienda a la administración municipal de Isnos, que realice todas las actuaciones administrativas a fin (sic) de ubicar al Comité para la Prevención y Atención de Desastres, en una sede permanente que cumpla la normativa vigente sobre sismo resistencia [...]”. (Destacado de la Sala)

98. De la lectura de estas dos sentencias, que en su momento sirvieron de fundamento para seleccionar para revisión el presente asunto, **no queda duda que la tesis jurisprudencial del Consejo de Estado es que aun cuando una entidad, dependencia, oficina, etc., que se haya creado en un distrito, municipio o departamento, no tenga sede propia, si aquella se clasifica como indispensable o de atención a la comunidad, y lleva a cabo sus sesiones esporádicamente en una edificación, o en varias edificaciones construidas con anterioridad a la expedición de la Ley 400 y sus decretos reglamentarios, estas deben cumplir con el requisito de evaluación de sismo resistencia.**

Sala Doce Especial de Decisión de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado

99. A su vez, la Sala Doce Especial de Decisión de esta Corporación, mediante la sentencia proferida el 6 de agosto de 2019⁴² dentro del mecanismo de revisión eventual de acciones populares y de grupo, al estudiar la procedencia de la Ley 400, determinó lo siguiente:

“[...] 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

⁴² Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sala Doce Especial de Decisión, sentencia de 6 de agosto de 2019, C.P. Ramiro Pazos Guerrero, número único de radicación 05001-33-31-011-2011-00079-01

educativas⁴³ 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 la prestación de servicios administrativos⁴⁴ y distintas clases de servicios públicos⁴⁵. 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, 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, precaución⁴⁶ que conllevan acciones de intervención⁴⁷ 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 diariamente⁴⁸[...]"

100. En la sentencia citada *supra* se determinó que 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, fueron los siguientes:

"[...] (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

⁴³ 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.

⁴⁴ Los servicios administrativos por sí mismos tienen la connotación de servicio público.

⁴⁵ 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.

⁴⁶ 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."

⁴⁷ 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".

⁴⁸ 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.

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 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 supe 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 institucionales⁴⁹, hacen parte de la estructura del sistema nacional de gestión del 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

⁴⁹ 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 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.

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 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.10.9.1⁵⁰ 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 [...]”.

101. En suma, los criterios jurisprudenciales expuestos en la sentencia citada *supra*, los cuales se prohíjan en esta providencia, permiten concluir que **aun cuando una entidad, dependencia, oficina, etc., que se haya creado en un distrito, municipio o departamento, que no tenga sede propia, si aquella se clasifica como indispensable o de atención a la comunidad, entre otras, por prestar los servicios de planificación, información, atención, manejo y prevención de desastres, generalmente desde los comités locales que para tal fin tienen o deben tener establecidos y lleva a cabo sus sesiones esporádicamente en una edificación, o en varias edificaciones construidas con anterioridad a la expedición de la Ley 400 y sus decretos reglamentarios, estas deben cumplir con el requisito de evaluación de sismo resistencia.**

⁵⁰ 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”.

101.1 Asimismo, se considera que el juez deberá verificar la clasificación de las edificaciones de sismo-resistencia junto con las de los departamentos y municipios con amenaza sísmica intermedia y alta, todas ellas contenidas tanto en el Decreto 33 de 1998 (NSR-98) como en el Decreto 926 de 19 de marzo de 2010 (NSR-10), en consonancia con lo reseñado en el artículo 54 de la Ley 400 y el anexo técnico del Decreto 092 de 2011, y las modificaciones que en el tiempo se presenten, atendiendo a que, “[...] los grupos de uso para establecer la rehabilitación sísmica no son cerrados, sino que, al contrario, son susceptibles de modificaciones en los términos que vaya indicando la normativa reglamentaria —normas técnicas— o, cualquiera otra ley [...]”, conforme se indicó en los numerales 61 a 76 de la presente sentencia.

Análisis del caso en concreto

102. La Sala observa que el Juzgado Tercero Administrativo de Pereira profirió sentencia, en primera instancia, el 30 de agosto de 2010 dentro del asunto de la referencia; mientras que el Tribunal Administrativo de Risaralda profirió la sentencia, en segunda instancia, el 29 de abril de 2011.

103. La tesis que plantearon las citadas autoridades judiciales, consistió en señalar que, en la medida que el Comité Local para la Prevención y Atención de Desastres del Municipio de Santuario (Departamento de Risaralda), no contaba con una sede propia para llevar a cabo sus sesiones, tal circunstancia eximía al municipio de cumplir con el deber de evaluar la vulnerabilidad sísmica, prevista en el artículo 54 de la Ley 400, debido a que textualmente “[...] sería inoperante la existencia de un estudio sísmico a una edificación que ni siquiera existe [...]”.

104. El anterior razonamiento llevó a que se negara la protección del derecho colectivo a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, listado en el literal l) del artículo 4° de la Ley 472.

105. Es por lo anterior que **la Sala Especial de Decisión núm. 15 de lo Contencioso Administrativo, en ejercicio de sus facultades legales, reitera los criterios jurisprudenciales del Consejo de Estado señalados *supra*, en el sentido de señalar que toda edificación en que se reúna o se coordine permanente o eventualmente una dependencia, oficina, comité o cualquier otro, que de**

conformidad con la ley esté clasificado por su uso como indispensable o de atención a la comunidad, siempre que esté localizada en zona de amenaza sísmica alta o intermedia, se le debe evaluar su vulnerabilidad sísmica, en cumplimiento del artículo 54 de la Ley 400 y sus decretos reglamentarios, con el fin de llevarla a un nivel de seguridad sísmica equivalente al de una edificación nueva diseñada y construida de acuerdo a los requisitos previstos en la normatividad sobre sismo resistencia.

106. Por tanto, contrario a lo que estimaron en su momento las aludidas autoridades judiciales, esta Sala Especial de Decisión considera que el derecho colectivo a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, sí se amenaza o vulneraría por las autoridades administrativas del Municipio de Santuario, Risaralda, en la medida que:

106.1. Se probó que el Municipio de Santuario (Risaralda) se definió como una zona de amenaza sísmica alta.

106.2. Si bien dentro del expediente no existe prueba que permita determinar la fecha de creación del Comité Local para la Atención y Prevención de Desastres de ese ente territorial, como tampoco de las condiciones en que se llevan a cabo sus reuniones, así como del lugar en que estas se adelantan, de la certificación que existe al folio 52 del cuaderno núm. 2 del expediente, expedida por la Secretaría de Gobierno del Municipio, ubicada en la Alcaldía Municipal, se puede entrever que estas se realizan en la sede de tal secretaría.

106.2.1. En efecto, la señora Olga Liliana Ochoa Latorre, Secretaria de Gobierno del Municipio de Santuario, mediante el Oficio núm. 1-30-20-525-184 de 14 de mayo de 2010, enviado con destino al Juzgado Tercero Administrativo de Pereira, manifestó, lo siguiente: “[...] De la manera más atenta me permito informarle que el Comité Local para la Atención y Prevención de Desastres de nuestro municipio **no cuenta con una sede propia. Dicha coordinación se realiza desde la Secretaría de Gobierno, quien además es la coordinadora de dicho Comité** [...]”. (Destacado y subrayado de la Sala)

106.3. Como se aprecia, aunque el Comité Local para la Atención y Prevención de Desastres de Santuario, (Departamento de Risaralda), no tiene una sede propia para operar, que por demás no es obligatoria, no significa, que el edificio desde donde se coordina dicho comité no deba contar con el estudio de vulnerabilidad

sísmica porque el solo hecho de que exista un lugar de coordinación, para este caso la Secretaría de Gobierno, significa que desde allí se entregará la información a la comunidad y se adoptarán todas las medidas necesarias para prevenir o actuar en caso de que se presente una emergencia o desastre, situación que convierte la construcción en que funciona la Alcaldía Municipal de Santuario, donde funciona la mencionada secretaría, en una edificación de atención a la comunidad y, por ende, está sometida a cumplir con el deber de evaluación de vulnerabilidad sísmica determinada en la Ley 400 y sus decretos reglamentarios, más aún cuando tal ente territorial se ubica en una zona de alto riesgo sísmico, conforme a la información contenida en los Decretos 33 de 1998 y 926 de 2010.

107. Por todo lo anterior, la Sala de Decisión Especial núm. 15 del Consejo de Estado, en ejercicio de la facultad legal conferida por el artículo 11 de la Ley 1285, de revisar las sentencias proferidas por los tribunales administrativos en las acciones populares y de grupo, infirmará la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Risaralda el 24 de abril de 2011 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.

108. Con todo y ello, la Sala, como expuso en líneas previas, no se pronunciará sobre la multa impuesta y el incentivo por no ser objeto de revisión y, en cualquier caso, respecto de este último se remitirá a lo dispuesto en la sentencia de unificación del 3 de septiembre de 2013 de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo⁵¹ que indicó que el acceso al incentivo económico dentro de aquellos procesos iniciados en ejercicio de la acción popular antes de la expedición de la Ley 1425 de 29 de diciembre de 2010⁵² resulta improcedente porque:

108.1. Constituye una mera expectativa cuando se presenta la demanda. En efecto, el derecho se consolida una vez se han agotado las etapas procesales previstas en la Ley 472 y el juez estudia la procedencia de la aplicación a reconocer el incentivo.

⁵¹ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 3 de septiembre de 2013, C.P. Mauricio Fajardo Gómez, número único de radicación 170013331001200901566 01

⁵² Por medio de la cual se derogan artículos de la Ley 472 de 1998 Acciones Populares y Grupo.

108.2. El incentivo económico constituye una sanción que exige la aplicación del principio de favorabilidad en materia sancionatoria, en el marco del debido proceso. En este orden de ideas, viola el derecho al debido proceso si se impone una sanción con fundamento en una norma derogada que implica su desaparición del ordenamiento jurídico.

108.3. Si se considera que los artículos 39 y 40⁵³ de la Ley 472 son de carácter sustancial en la medida en que crean una relación jurídica particular consistente en el derecho al incentivo y la obligación de pagarlo, el juez no puede imponer el incentivo porque la norma que reconocía el derecho dejó de existir y la demanda solamente configura una mera expectativa. Las normas que derogan tienen efectos hacia el futuro.

108.4. Si se considera que los artículos 39 y 40 de la Ley 472 tienen un carácter instrumental o procesal, es necesario aplicar las reglas de interpretación de las leyes en el tiempo, según las cuales, las leyes procesales -la que deroga el incentivo- prevalece sobre las anteriores -las que prevén el incentivo-.

108.5. El artículo 18 de la Ley 153 de 1887, en su primer inciso dispone que tendrán aplicación y efecto inmediato las leyes mediante las cuales se restrinjan derechos consolidados, siempre que esté de por medio la moralidad pública, la salubridad o la utilidad pública, cuestiones que se configuran claramente en el presente caso comoquiera que la eliminación del incentivo en las acciones populares, por parte de la Ley 1425, tuvo como fundamentos tanto evidentes propósitos de moralidad pública como de utilidad pública.

108.6. No se reconoce incentivo en aquellos procesos que están en sede de revisión eventual, toda vez que este mecanismo impide que el proceso culmine y que se consolide la situación jurídica estudiada.

109. En consecuencia, la Sala declarará que el Municipio de Santuario (Departamento de Risaralda) amenazó el derecho e interés colectivo a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente y le ordenará que, dentro de los seis (6) meses siguientes a la notificación de esta sentencia, proceda a realizar las actuaciones administrativas necesarias para que, si a la fecha no se ha hecho, se efectúe la evaluación de vulnerabilidad sísmica de la construcción

⁵³ Los cuales regulaban el incentivo económico- tienen un carácter procedimental

desde la cual se ejerce la coordinación o funcione el Comité Local para la Prevención y Atención de Desastres, hoy Consejo Territorial para la Gestión del Riesgo de Desastres,

109. 1 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 la presente sentencia, sin más dilaciones que las estrictamente previstas en las normas que regulan el presupuesto y, en todo caso, sin sobrepasar la vigencia fiscal que corra para la fecha de ejecutoria de la sentencia, orden cuyo cumplimiento se deberá acreditar ante el Juzgado Tercero Administrativo de Pereira.

Comité de Verificación de cumplimiento de la sentencia

110. Visto el artículo 34 de la Ley 472, sobre la sentencia en acciones populares, “[...] el juez [...] podrá conformar un comité para la verificación del cumplimiento de la sentencia en el cual participarán además del juez, las partes, la entidad pública encargada de velar por el derecho o interés colectivo, el Ministerio Público y una organización no gubernamental con actividades en el objeto del fallo. También comunicará a las entidades o autoridades administrativas para que, en lo que sea de su competencia, colaboren en orden a obtener el cumplimiento del fallo [...]”.

111. En el caso *sub examine*, se infirmará la sentencia proferida el 29 de abril de 2011 por el Tribunal Administrativo de Risaralda y, en su lugar, se declarará que el Municipio de Santuario (Departamento de Risaralda) amenaza el derecho e interés colectivo a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente y se ordenará, en síntesis, a ese ente territorial que, dentro de los seis (6) meses siguientes a la notificación de esta sentencia, realice las actuaciones administrativas que sean necesarias para que se practique la evaluación de vulnerabilidad sísmica de la construcción desde la cual se ejerza la coordinación o funcione el Comité Local para la Prevención y Atención de Desastres, hoy Consejo Territorial para la Gestión del Riesgo de Desastres.

111.1. 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 la presente sentencia, sin más dilaciones que las estrictamente previstas en las normas que regulan el presupuesto y, en todo caso, sin sobrepasar la vigencia fiscal que corra para la fecha de ejecutoria de la sentencia.

112. En consecuencia, la Sala ordenará la integración de un comité de verificación de cumplimiento de esta providencia que estará conformado por el Juez Tercero Administrativo de Pereira, quien lo presidirá, la parte actora, el Municipio de Santuario (Departamento de Risaralda) y el Procurador Delegado ante el Juzgado Tercero Administrativo de Pereira y negará las demás pretensiones.

Conclusiones de la Sala

113. La Sala considera que **todas las edificaciones clasificadas como indispensables o de atención a la comunidad, deben cumplir con la obligación de evaluación del nivel de vulnerabilidad sísmica, prevista en el artículo 54 de la Ley 400.**

114. Por tanto, en el caso *sub examine*, el lugar o la sede física desde la cual se ejerce la coordinación o funciona el Comité Local para la Prevención y Atención de Desastres, hoy Consejo Territorial para la Gestión del Riesgo de Desastres, debe cumplir la norma indicada *supra*, lo cual fundamenta la adopción de las órdenes para garantizar el derecho e interés colectivo a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente en el Municipio de Santuario, como se explicó *supra*.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala Especial núm. 15 de lo Contencioso Administrativo, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

III. RESUELVE:

PRIMERO: DECLARAR FUNDADO el mecanismo de revisión eventual de acciones populares interpuesto contra la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Risaralda, el 29 de abril de 2011, por las razones expuestas en la parte motiva de esta sentencia.

SEGUNDO: REITERAR los criterios jurisprudenciales desarrollados por la Sala Doce Especial de Decisión de esta Corporación en la sentencia proferida el 6 de agosto de 2019⁵⁴ dentro del mecanismo de revisión eventual de acciones populares y de grupo, en la que al estudiar la procedencia de la Ley 400, los cuales están contenidos en el numeral 100 *supra* de la parte motiva de la presente providencia.

TERCERO: INFIRMAR la sentencia proferida el 29 de abril de 2011 por el Tribunal Administrativo de Risaralda; en su lugar, se declara que el Municipio de Santuario, (Departamento de Risaralda), amenaza el derecho e interés colectivo a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

CUARTO: ORDENAR al Municipio de Santuario, Departamento de Risaralda, que, dentro de los seis (6) meses siguientes a la notificación de esta sentencia, realice las actuaciones administrativas que sean necesarias para que se practique la evaluación de vulnerabilidad sísmica de la construcción desde la cual se ejerza la coordinación o funcione el Comité Local para la Prevención y Atención de Desastres, hoy Consejo Territorial para la Gestión del Riesgo de Desastres. 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 la presente sentencia, sin más dilaciones que las estrictamente previstas en las normas que regulan el presupuesto y, en todo caso, sin sobrepasar la vigencia fiscal que corra para la fecha de ejecutoria de la sentencia.

⁵⁴ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sala Doce Especial de Decisión, sentencia de 6 de agosto de 2019, C.P. Ramiro Pazos Guerrero, número único de radicación 05001-33-31-011-2011-00079-01

Dentro del plazo previsto en el párrafo anterior, el Municipio de Santuario, Departamento de Risaralda, mediante prueba idónea, pertinente y conducente, podrá demostrar que la construcción desde la cual se ejerce la coordinación, o tiene su sede el Comité Local para la Prevención y Atención de Desastres, hoy Consejo Territorial para la Gestión del Riesgo de Desastres, cuenta con la evaluación de vulnerabilidad sísmica, de conformidad con el artículo 54 de la Ley 400.

QUINTO. ORDENAR la integración de un comité de verificación del cumplimiento de esta sentencia que estará conformado por el Juez Tercero Administrativo del Circuito de Pereira, quien lo presidirá, la parte actora, el Municipio de Santuario (Departamento de Risaralda) y el Procurador Delegado ante el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Pereira, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEXTO. REMITIR copia de la presente sentencia a la Defensoría del Pueblo, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 80 de la Ley 472.

SÉPTIMO. NEGAR las demás pretensiones

OCTAVO. En firme esta providencia, **DEVOLVER** el expediente al Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Pereira.

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE,

Se deja constancia que la anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en la sesión celebrada en la fecha.

HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ
Consejero de Estado

LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ
Consejera de Estado

STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO
Consejera de Estado

RAMIRO PAZOS GUERRERO
Consejero de Estado

CARMELO PERDOMO CUÉTER
Consejero de Estado