

**ACCIÓN POPULAR CONTRA LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE AERONAUTICA CIVIL** - Derecho colectivo a la seguridad y prevención de desastres técnicamente previsibles.

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

**EDIFICACIONES INDISPENSABLES** – Aeropuerto Internacional El Dorado

En efecto, los aeropuertos al ser construcciones que prestan el servicio de transporte de personas, son edificaciones indispensables que deben intervenir en un plazo de 6 años contados a partir de la vigencia de la Ley 400 de 1997, con la finalidad de lograrse un nivel de seguridad sísmica equivalente al de una edificación nueva que cumpla las exigencias en materia de sismo resistencia...

**FUENTE FORMAL:** LEY 400 DE 1997

**ACCION POPULAR** – Incentivo legal

En ese orden de ideas, para las demandas incoadas con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 1425 de 2010, que estén pendientes de fallar, debe reconocerse el incentivo legal, siempre que la sentencia estimatoria de las pretensiones de la demanda, sea resultado de la actividad desplegada por el actor, no haya renunciado expresamente al mismo, el hecho no se hubiera superado por razones distintas a la interposición de la demanda y finalmente, que la decisión de proteger los derechos colectivos no obedezca exclusivamente a la actuación probatoria adelantada oficiosamente por el juez en segunda instancia.

**FUENTE FORMAL:** LEY 1425 DE 2010

**CONSEJO DE ESTADO**  
**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**  
**SECCIÓN PRIMERA**

RAD. N°.: AP 25000 2315 000 2004 01991 01  
ACTOR: ALEX EDUARDO ESPEJO SAAVEDRA

Consejero Ponente (E): Doctor **MARCO ANTONIO VELILLA MORENO**

Bogotá, D.C., dos (2) de febrero de dos mil doce (2012)

Radicación núm.: 25000-23-15-000-**2004-01991**-01(AP)

Actor: **ALEX EDUARDO ESPEJO SAAVEDRA**

### **Acción Popular**

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil contra la sentencia del 14 de julio de 2010, proferida por la Subsección “B” de la Sección Cuarta del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

### **I.- Antecedentes**

#### **Las pretensiones:**

El demandante solicitó lo siguiente:

*“1. Se ordene al responsable y/o responsables, tomar las medidas pertinentes a fin de que se ejecuten las obras de refuerzo o las que fueren necesarias en el menor tiempo posible, a fin de llevar las instalaciones del aeropuerto internacional “El Dorado” a un nivel óptimo de seguridad conforme lo establece la Ley 400 de 1997, en lo aplicable para las edificaciones indispensables preexistentes a la creación y vigencia de la misma ley.*

*2. Solicito muy respetuosamente se otorgue y fije el incentivo en mi favor consagrado en la Ley 472 de 1998, en mi condición de accionante.*

*3. Solicito a usted señor magistrado, conceder el beneficio de amparo de pobreza, pues, bajo la gravedad del juramento, manifiesto no contar*

*con recursos para sufragar los gastos que se pudiesen causar con ocasión de la presente acción popular”.*

### **Hechos**

1.- El 9 de septiembre de 2004, el señor Alex Eduardo Espejo Saavedra interpuso demanda en ejercicio de la acción popular contra la Nación, Ministerio de Transporte y la Aeronáutica Civil, en protección de los derechos colectivos a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, por la situación de riesgo que presentan las instalaciones del Aeropuerto Internacional “El Dorado”, al no cumplir las exigencias antisísmicas previstas en la Ley 400 de 1997.

2.- De conformidad con el artículo 54 de la Ley 400 de 1997 y en concordancia con la clasificación dada por el literal A.2.5.1 del Decreto 33 de 1998, el aeropuerto es una edificación indispensable que requiere que se adecúe, en aras de garantizar que su infraestructura sea antisísmica.

La estructura actual del aeropuerto no cuenta con los estándares de sismo resistencia, poniendo en riesgo la seguridad de los pasajeros, trabajadores y transeúntes que ingresan a las instalaciones del aeropuerto.

Dadas las condiciones actuales del aeropuerto “El Dorado”, en el evento en que se presente un movimiento sísmico, colapsarías las eventuales operaciones de atención y desplazamiento de cuerpos de socorro, evacuación de víctimas y heridos de gravedad. Siendo este un aeropuerto de orden nacional e internacional, debe funcionar como un medio eficaz ante una eventual evacuación de la población capitalina.

Sumado a lo anterior, es de advertirse que la ciudad de Bogotá, D.C., se encuentra ubicada en una zona de amenaza sísmica intermedia.

## **II.- Contestación de la demanda**

**1.- La Nación, Ministerio de Transporte** dentro del término legal contestó la demanda, oponiéndose a las pretensiones de la demanda, en los siguientes términos:

Propuso como excepción la falta de legitimación en la causa por pasiva, en la medida que la Aeronáutica Civil aún cuando está adscrita al Ministerio de Transporte, es la encargada de administrar directa o indirectamente los inmuebles de los aeropuertos de su propiedad o de la Nación (artículo 69 del Decreto 2171 de 1992), y de la seguridad portuaria, pero no por ello, existe legitimación en la causa por pasiva para que se vincule al Ministerio de Transporte, pues es un organismo rector del sector y planificador en materia de infraestructura vial de conformidad con la Ley 105 de 1993 y el Decreto 2171 de 1992.

**2.- La Aeronáutica Civil** por intermedio de apoderada contestó la demanda así:

Es de advertirse que para el momento en que se construyó la torre de control del aeropuerto y el edificio de la Secretaría de Sistemas Operacionales se ajustaron a las normas de sismo resistencia de 1984 y paulatinamente se ha ido ajustando a las exigencias previstas en la Ley 400 de 1997. No obstante, aún cuando fueron construidos bajo las disposiciones legales vigentes al momento en que se realizaron las

obras, hasta el momento las edificaciones han mostrado un excelente comportamiento estructural.

Las pistas del aeropuerto no presentan daños en los sismos, de tal forma que queden fuera de operación, tal como ocurrió con los terremotos de Popayán y Armenia.

En cumplimiento de la Ley 400 de 1997, desde el año 2000, la Aerocivil cuenta con el estudio de vulnerabilidad sísmica del aeropuerto internacional "El Dorado", el cual evidenció la necesidad de reforzar las estructuras de la terminal de pasajeros, obras que se estimaron en su momento por un costo aproximado de dieciséis mil millones de pesos (16'000.000.000).

Por lo anterior, inició el proceso de contratación de las obras para el refuerzo estructural del aeropuerto "El Dorado", a través de un proceso de licitación pública. Sin embargo, el Gobierno Nacional mediante el Decreto 3170 de 2003, ordenó reducir algunas apropiaciones en el Presupuesto General de la Nación, para la vigencia fiscal del 2003, en el sector de transporte aéreo, dejando así sin partida presupuestal el referido proyecto.

Debido a la reducción presupuestal y por no contravenir el principio de contratación estatal, según el cual todo proyecto debe contar con las respectivas partidas o disponibilidades presupuestales de tal forma que se garantice su ejecución, la Aerocivil se vio obligada a terminar el proceso de licitación pública, mediante la Resolución N° 04693 del 11 de noviembre de 2003.

Ante la problemática presupuestal y con el fin de cumplir las exigencias en materia de sismo resistencia, se decidió entregar en concesión el aeropuerto internacional “El Dorado”, para lo cual se le estableció al concesionario la obligación de ejecutar las obras de adecuación y refuerzo de dicha infraestructura. En razón a ello, se contrató a través de las Naciones Unidas a la Unión Temporal KPMG LLP –Advisory Services Ltda –MMM. Duran Asorio – Impuestos y Servicios Legales Ltda.

Tal Unión Temporal le ha sugerido a la Aerocivil que dentro del contrato de concesión se incluya la obligación para que el operador privado elabore los diseños necesarios para la intervención del Aeropuerto Internacional “El Dorado”, tomando como punto de partida los estudios de vulnerabilidad sísmica realizados previamente por la entidad.

En marzo de 2004, el Departamento Nacional de Planeación y la Aerocivil suscribieron el convenio interadministrativo para la financiación de la asesoría para la estructuración, financiera, legal y técnica de la concesión del aeropuerto internacional “El Dorado”.

Así mismo, el 25 de enero de 2001, la Aerocivil suscribió con la firma Consorcio Plan Maestro, el contrato COL/93/18 PNUD N° 990388, con el objeto de que se realicen los estudios del Plan Maestro, dentro del cual están incluidas las obras de sismo resistencia. Mediante la Resolución N° 03862 del 24 de septiembre de 2003, el Secretario Aeroportuario aprobó el referido plan.

### **III.- EL PACTO DE CUMPLIMIENTO**

RAD. N°.: AP 25000 2315 000 2004 01991 01  
ACTOR: ALEX EDUARDO ESPEJO SAAVEDRA

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 27 de la Ley 472 de 1998, la Magistrada Ponente del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, convocó a las partes el 21 de abril de 2005 para la celebración de la audiencia de pacto de cumplimiento, la cual se declaró fallida porque el actor no asistió a la diligencia.

Posteriormente, como consecuencia de la excusa presentada por el actor, se fijó el 10 de junio de 2005 como fecha para la celebración de la audiencia de pacto de cumplimiento. Sin embargo, se declaró fallida como quiera que las partes no presentaron fórmula alguna para solucionar la problemática planteada en la demanda.

#### **IV.- LOS ALEGATOS DE CONCLUSIÓN**

**1.- El Ministerio de Transporte y la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil**, dentro del término legal presentaron sus respectivos alegatos de conclusión, reiterando los argumentos expuestos en la contestación de la demanda.

**2.- El actor** guardó silencio dentro de la oportunidad legal para presentar alegatos de conclusión.

#### **V.- LA PROVIDENCIA APELADA**

La Sección Cuarta, Subsección "B" del Tribunal Administrativo de Cundinamarca mediante sentencia del 14 de julio de 2010, resolvió:

*"PRIMERO: DECLÁRASE COMO NO PROBADA la excepción de FALTA DE LEGITIMACIÓN POR PASIVA propuesta por el MINISTERIO DE TRANSPORTE.*

RAD. N°.: AP 25000 2315 000 2004 01991 01  
ACTOR: ALEX EDUARDO ESPEJO SAAVEDRA

*SEGUNDO: AMPÁRANSE los derechos colectivos a la VIDA y a la SEGURIDAD Y PREVENCIÓN DE DESASTRES PREVISIBLES TÉCNICAMENTE. En consecuencia, la Administración NO PODRÁ alterar, modificar ni postergar el cronograma de obras de modernización y expansión presentando por la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE AERONÁUTICA CIVIL de que se da cuenta en la parte motiva de este fallo.*

*TERCERO: Como medidas transitorias, se ORDENA a la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE AERONÁUTICA CIVIL, la implementación de medidas adecuadas de información respecto del plan de reacción frente a la ocurrencia de un sismo, así como del plan de evacuación de las instalaciones, los cuales deberán ser informados a todos los empleados, pasajeros y visitantes del Aeropuerto Internacional "El Dorado" de la ciudad de Bogotá.*

*CUARTO: FÍJESE como incentivo la suma de veinte (20) salarios mínimos mensuales legales vigentes a favor del accionante, que deberán ser cancelados por la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE AERONÁUTICA CIVIL.*

*QUINTO: RECONÓCESE PERSONERÍA al Doctor JAIME MESA BALLESTEROS, para actuar como Apoderado Judicial de la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE AERONÁUTICA CIVIL, en los términos y para los efectos del poder conferido visible en el folio 227 del cuaderno principal.*

*SEXTO: Ejecutoriada esta providencia ARCHÍVENSE las diligencias, previas las desanotaciones de rigor, en los libros radicadores correspondientes.*

*SÉPTIMO: Para los fines previstos en el artículo 80 de la Ley 472 de 1998, remítase al Defensor del Pueblo copia de la presente decisión."*

En relación con la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva propuesta por el Ministerio de Transporte, no le dio la razón, como quiera que de conformidad con la Ley 489 de 1998 el Ministerio de Transporte, ejerce control de tutela sobre las entidades adscritas, como lo es la Aeronáutica Civil, y en ese orden de ideas, debe precisarse que si bien no es de su competencia la satisfacción de las pretensiones de la

demanda, si es la entidad encargada de tomar partido en el desarrollo de las obras, en cuanto es quien define los planes y las políticas a seguir en el sector que representa. En efecto, en razón del control de tutela que ejerce el Ministerio de Transporte sobre la Aeronáutica Civil, es claro que éste puede tomar decisiones que afecten el desarrollo de las obras que eventualmente dicha aeronáutica ejecute en el aeropuerto, por lo cual no hay lugar a acceder a la excepción propuesta por el Ministerio de Transporte.

Habida cuenta de que la ciudad de Bogotá está ubicada en una zona considerada entre amenaza sísmica intermedia y alta, son necesarios los estudios de vulnerabilidad sísmica de las instalaciones del Aeropuerto el Dorado, teniendo en cuenta que se trata de una edificación indispensable, junto con las obras tendientes a la respectiva adecuación.

Si bien es cierto que la Aeronáutica Civil realizó los estudios de vulnerabilidad sísmica, del material probatorio que se encuentra en el expediente, aparece acreditado que la entidad no ejecutó las obras de adecuación dentro del término legal de los seis (6) años que dispone la Ley 400 de 1997, contados a partir de su entrada en vigencia, pues éste venció desde el 20 de febrero de 2004. Después de cinco (5) años del vencimiento del término, persiste la amenaza para los pasajeros, empleados y visitantes del Aeropuerto el Dorado y la parte demandada excusa su incumplimiento con la necesidad de estudios y trámites propios del proceso de construcción.

El 12 de noviembre de 2009, el Gobierno Nacional y la Sociedad Concesionaria Operadora Aeroportuaria Internacional –OPAIN- S.A., acordaron demoler el edificio donde actualmente funciona el Aeropuerto

el Dorado, con el fin de adelantar el cronograma de Modernización y Expansión aprobado en el Otrosí N° 3 del 24 de febrero de 2010, construcciones previstas para el 2 de marzo de 2011 y el 14 de julio de 2013.

Como quiera que el proyecto a la fecha no contempla la adecuación de las instalaciones a las normas de sismo resistencia, sino que por el contrario lo que se pretende es la demolición de las edificaciones existentes, exhortó a la Aeronáutica Civil en su condición de autoridad vigilante sobre el operario OPAIN para que implemente las nuevas instalaciones cumplan las disposiciones previstas por La Ley 400 de 1997 y sus decretos reglamentarios.

Transcurridos cinco (5) años desde el vencimiento del término dado por la Ley 400 de 1997 para la adecuación de las edificaciones indispensables, no se han realizado tales obras, sino que sólo se tiene un proyecto de demolición y construcción, la cual se tendrá finalizada para el año 2014.

No es viable ordenar a la Aeronáutica Civil que realice las obras mientras se realiza la demolición y la nueva obra porque ello implicaría un detrimento patrimonial.

## VI.- EL RECURSO

1.- Inconforme con la decisión del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, **la Aeronáutica Civil** la impugnó dentro del término legal previsto para el efecto, en los siguientes términos:

La demanda del proceso de la referencia se instauró antes de que se iniciara la entrega en concesión del Aeropuerto Internacional El Dorado y antes de la firma del contrato con el operador privado. Incluso al momento de contestar la demanda, no se tenía conocimiento del referido contrato, y al momento de presentar los alegatos de conclusión no se tenía definido si la Terminal 1 se remodelaría o demolería y a la fecha se está negociando y definiendo el cronograma.

De conformidad con los otrosís N° 2 y 3 del contrato de concesión y con el estudio efectuado por la Universidad Nacional de Colombia se decidió demoler la Terminal 1 del Aeropuerto El Dorado, y por ende frente a las pretensiones de la demanda, hay sustracción de materia, y ante la inminencia de la afectación grave de la prestación del servicio público, se acordó no remodelar la Terminal 1.

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca al establecer en el artículo segundo de la parte resolutive de la sentencia impugnada que la administración no podía alterar, modificar ni postergar el cronograma de obras de modernización, se entrometió en la órbita contractual ajena a su competencia y desconoció el principio de mutabilidad de los actos jurídicos.

En relación con la medida transitoria dada en el artículo tercero del fallo impugnado, sobre la implementación de medidas adecuadas de información respecto del plan de reacción frente a la ocurrencia de un sismo, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, no advirtió que el numeral 44.5 de la cláusula 45 del Contrato de Concesión N° 600169OK-2006, prevé tal obligación a cargo del concesionario. A su vez, es de

advertirse que la Unidad Administrativa de la Aeronáutica Civil tiene un Plan de Emergencias.

No se han vulnerado los derechos colectivos en el caso planteado, habida cuenta de que la demolición y el reemplazo de la Terminal 1 se sustenta en la situación fáctica que afecta los costos de la prestación de los servicios públicos y en la eficacia de su operación, sin perjuicio de las gestiones adelantadas por la administración, tal como se señaló en la sentencia.

Como quiera que la acción popular no es el mecanismo procedente para analizar la legalidad de un contrato, en este caso no procede.

No es posible que la Aeronáutica Civil cumpla las órdenes establecidas en la sentencia impugnada, toda vez que la firma OPAIN, sería la encargada de cumplir tales obligaciones y no fue vinculada al proceso, y además, al momento de presentar el recurso de apelación, se negociaban las obras, sus costos y demás especificaciones.

Tampoco es viable que se obligue a la Aeronáutica Civil a pagar el incentivo legal, dado que esta entidad ha realizado las gestiones necesarias para cumplir con las exigencias previstas en la Ley 400 de 1997.

**2.- La Sociedad Concesionaria Operadora Aeroportuaria Internacional S.A. –OPAIN S.A.-**, por intermedio de apoderada solicitó que se le reconociera como parte del proceso de la referencia y que se declarara la nulidad de todo lo actuado desde el auto admisorio, por no vincularse siendo un litisconsorte necesario.

Hizo referencia a la existencia del contrato de concesión N° 6000169, en relación con la concesión del Aeropuerto El Dorado.

## VII. LITISCONSORCIO

Al respecto, el Despacho del Tribunal Administrativo de Cundinamarca mediante auto del 26 de agosto de 2010, negó la nulidad solicitada y concedió la impugnación planteada por la Aeronáutica Civil.

Posteriormente, arribado el expediente a esta Corporación se admitió el recurso de apelación interpuesto por la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil y se corrió traslado a las partes por el término común de cinco (5) días para que alegaran de conclusión.

Dentro del término legal, la apoderada de Operadora Aeroportuaria Internacional S.A. –OPAIN S.A.-, solicitó que se le reconozca como coadyuvante del extremo pasivo dentro de la acción popular de la referencia y que se declare la nulidad de lo actuado desde el auto admisorio, como quiera que tiene una relación sustancial con la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil, debido al contrato de concesión N° 6000169.

Mediante auto del 1 de julio de 2011, se negó la nulidad formulada por considerarse improcedente, en la medida que tal solicitud fue resuelta negativamente por la Sección Cuarta, Subsección “B” del Tribunal Administrativo de Cundinamarca mediante providencia del 26 de agosto de 2010 y en efecto, la sociedad Operadora Aeroportuaria Internacional S.A. –OPAIN S.A.-, debió recurrir tal decisión, y no traer a esta instancia

nuevamente a colación los mismos argumentos dentro del término para presentar los alegatos de conclusión, sin haber recurrido la negación de la nulidad solicitada.

### **VIII.- LOS ALEGATOS EN SEGUNDA INSTANCIA**

**1.- La Aeronáutica Civil** en sus alegatos de conclusión reiteró su postura expuesta en la contestación de la demanda y en el recurso de apelación.

Sostiene que en el expediente no existe prueba que desvirtúen los argumentos expuestos en el recurso de apelación.

Anexó un informe presentado por el Director General de la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil, del 27 de diciembre de 2010, ante el Comité Intergremial de Bogotá, sobre el estado de las obras objeto del contrato de concesión del Aeropuerto El Dorado, su organigrama y demás aspectos de interés general para el mejoramiento del servicio público de transporte.

### **IX. INTERVENCIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO**

Mediante concepto del 21 de febrero de 2011, el procurador Delegado ante el Consejo de Estado solicitó la modificación del numeral segundo de la parte resolutive de la sentencia y la revocatoria del numeral cuarto por la desaparición de los fundamentos normativos para el otorgamiento del incentivo legal.

**RAD. N°.: AP 25000 2315 000 2004 01991 01**  
**ACTOR: ALEX EDUARDO ESPEJO SAAVEDRA**

En relación con la nulidad planteada por la sociedad Opain S.A., es de advertirse que al momento en que se interpuso la demanda del proceso de la referencia, no existía el contrato de concesión N° 6000169OK-2006, por lo cual no hay razón para que prospere su petición.

En cuanto al cargo de falta de congruencia de la sentencia en relación con las pretensiones de la demanda, resulta pertinente resaltar que independientemente del análisis que recaiga sobre la violación del derecho colectivo a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, el juez constitucional se encuentra habilitado para proferir las órdenes que dentro de la razonabilidad fáctica, probatoria, constitucional y legal, resulten adecuadas para la protección efectiva de los derechos colectivos. Sin embargo, no comparte la orden dada en el numeral segundo de la parte resolutive, consistente en la no alteración, modificación ni postergación del cronograma de las obras de modernización y expansión contenido en el otrosí N° 3, pues el éxito del proceso de negociación está supeditado a las condiciones previstas en la cláusula séptima de dicho otrosí.

Consideró que existió una omisión por parte de la Aeronáutica Civil en la adecuación de las instalaciones del Aeropuerto Internacional El Dorado que obedece a la inejecución de las obras de sismo resistencia de conformidad con la ley, motivo por el cual es clara la vulneración de los derechos colectivos de seguridad pública y prevención de desastres previsibles técnicamente.

Finalmente, dijo que se debe revocar el reconocimiento del incentivo a favor del actor, como quiera que éste desapareció con la entrada en vigencia de la Ley 1425 de 2010.

### VIII.- CONSIDERACIONES

1.- La acción popular consagrada en el inciso primero del artículo 88 de la Constitución Política y reglamentada por la Ley 472 de 1998, tiene como finalidad la protección de los derechos e intereses colectivos, cuando éstos resulten amenazados o vulnerados, exista peligro o agravio o un daño contingente por la acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares, cuando actúen en desarrollo de funciones administrativas. El objetivo de estas acciones es dotar la comunidad afectada de un mecanismo jurídico expedito y sencillo para la protección de sus derechos.

De acuerdo con lo anterior, se tiene que los supuestos sustanciales para que proceda la acción popular son los siguientes, a saber: a) una acción u omisión de la parte demandada, b) un daño contingente, peligro, amenaza, vulneración o agravio de derechos o intereses colectivos, peligro o amenaza que no es en modo alguno el que proviene de todo riesgo normal de la actividad humana y, c) la relación de causalidad entre la acción u omisión y la señalada afectación de tales derechos e intereses; dichos supuestos deben ser demostrados de manera idónea en el proceso respectivo.

2.- En el presente asunto el actor estima que la Nación, Ministerio de Transporte y Aeronáutica Civil vulneraron los derechos colectivos a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, porque a su juicio, las estructuras del Aeropuerto "El Dorado" incumplen los requisitos de las normas en materia de sismo resistencia.

Por su parte, el Ministerio de Transporte propone como excepción la falta de legitimación por pasiva, al considerar que su función sólo consiste en ser recto del sector y planificador en materia de infraestructura vial.

De otro lado, la Aeronáutica Civil –Aerocivil-, aduce que se realizaron los estudios de vulnerabilidad sísmica de las instalaciones del Aeropuerto “El Dorado”, que evidenciaron la necesidad de reforzar la estructura. Sin embargo, debido a una reforma presupuestal efectuada por el Gobierno la entidad se vio en la necesidad de terminar el proceso de licitación pública, y entregar en concesión el aeropuerto a un operador privado a quien se le exigió la obligación de ejecutar las obras de adecuación y refuerzo del aeropuerto.

**3.-** El Tribunal Administrativo de Cundinamarca en la sentencia impugnada amparó los derechos colectivos a la seguridad y prevención de desastres técnicamente previsibles, dado que las pruebas que obran en el expediente acreditan que después de cinco (5) años del vencimiento del término dado por la Ley 400 de 1997, no se han realizado las obras de adecuación, sino que solo se cuenta con un proyecto de demolición que adelantará la Sociedad Concesionaria Operadora Aeroportuaria Internacional –OPAIN S.A.

**4.-** De tales circunstancias, es claro que la Sala determinará si las entidades demandadas vulneraron el derecho colectivo a la seguridad y prevención de desastres técnicamente previsibles, al no acatar las exigencias en materia de sismo resistencia previstas por la Ley 400 de 1997. Para ello, se verificarán las condiciones en que se encuentran las instalaciones del aeropuerto “El Dorado” y las gestiones adelantadas por la parte demandada.

5.- La Ley 400 de 1997 *“por la cual se adoptan normas sobre construcciones sismo resistentes”* dispone en su artículo 1° que el objeto de la regulación es la creación de 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.

En ese orden de ideas, la finalidad es que las construcciones sean capaces de resistir un sismo, 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.

A su vez, la mencionada ley define los parámetros para la adición, modificación y remodelación del sistema estructural de edificaciones construidas antes de la vigencia de la disposición legal, es decir, que las construcciones existentes al 19 de agosto de 1997 deben adecuar sus estructuras a las exigencias legales en materia de sismo resistencia (Art. 1 de la Ley 400 de 1997).

Con el fin de alcanzar construcciones sismo resistentes que sean capaces de soportar, 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”*, la aplicación de la Ley 400 de 1997 es para todas las construcciones del territorio Colombiano (Art. 2).

Ahora bien, para efectos de la Ley 400 de 1997, el artículo 4 dispone las siguientes definiciones:

*"2. **Amenaza sísmica.** Es el valor esperado de futuras acciones sísmicas en el sitio de interés y se cuantifica en términos de una aceleración horizontal del terreno esperada, que tiene una probabilidad de excedencia dada en un lapso de tiempo predeterminado.*

*...8. **Construcción sismo resistente.** Es el tipo de construcción 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...*

*18. **Estructura.** Es un ensamblaje de elementos, diseñado para soportar las cargas gravitacionales y resistir las fuerzas horizontales...*

*19. **Fuerzas sísmicas.** Son los efectos inerciales causados por la aceleración del sismo, expresados como fuerzas para ser utilizadas en el análisis y diseño de la estructura...*

*42. **Vulnerabilidad.** Es la cuantificación del potencial del mal comportamiento de una edificación con respecto a una sollicitación.*

*"43. **Zona de amenaza sísmica.** Son regiones del país donde la amenaza sísmica varía con respecto a otras."*

En efecto, las estructuras de las construcciones deben ajustarse a las exigencias previstas en la citada ley. De tal forma que sean capaces de soportar cargas gravitacionales y de resistir fuerzas horizontales.

Por otro lado, el legislador determinó que las edificaciones indispensables y de atención para la comunidad que estén ubicadas en zonas de amenaza sísmica alta o intermedia, se les debe evaluar su vulnerabilidad de acuerdo a lo que se prevea en el reglamento, dentro de los 3 años siguientes a la entrada en vigencia de la Ley 400 de 1997. (Art. 54 ibídem)

En ese orden de ideas, la misma ley determinó que por edificaciones indispensables y de atención para la comunidad debe entenderse que son (Art. 4 Ley 400 de 1997):

RAD. N°.: AP 25000 2315 000 2004 01991 01  
ACTOR: ALEX EDUARDO ESPEJO SAAVEDRA

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

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

Tales construcciones deben intervenir, de tal forma que se obtenga un nivel de seguridad sísmica equivalente al de una edificación nueva que se diseñe y construya de conformidad con los requisitos exigidos. Para lo cual, tienen un plazo de 6 años contados a partir de la vigencia de la misma ley (19 de enero de 1998).

En ejercicio de la facultad reglamentaria otorgada por el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política y la Ley 400 de 1997, el Gobierno expidió el Decreto 33 de 1998, mediante el cual estableció los requisitos de carácter técnico y científico para construcciones sismo resistentes NSR-98, al clasificar las edificaciones de acuerdo a su uso, determinó:

*“**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*

RAD. N°.: AP 25000 2315 000 2004 01991 01  
 ACTOR: ALEX EDUARDO ESPEJO SAAVEDRA

*(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.”*

En efecto, los aeropuertos al ser construcciones que prestan el servicio de transporte de personas, son **edificaciones indispensables** que deben intervenir en un plazo de 6 años contados a partir de la vigencia de la Ley 400 de 1997, con la finalidad de lograrse un nivel de seguridad sísmica equivalente al de una edificación nueva que cumpla las exigencias en materia de sismo resistencia.

**6.-** Ahora bien, en relación con la graduación de las zonas sísmicas, el Decreto 33 de 1998 definió:

*“A.2.3. ZONAS DE AMENAZA SÍSMICA.*

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

*A.2.3.1- ZONA DE AMENAZA SÍSMICA BAJA – Es el conjunto de lugares en donde  $Aa_1$ , es menor o igual a 0.10.*

*A.2.3.2- **ZONA DE AMENAZA SÍSMICA INTERMEDIA – Es el conjunto en donde  $Aa$ , es mayor de 0.10 y no excede 0.20.***

*A.2.3.3- ZONA DE AMENAZA SÍSMICA ALTA – Es el conjunto de lugares en donde  $Aa$  es mayor que 0.20.”*

A su turno, la tabla A.2.1 que indica el valor de  $Aa$  y nivel de amenaza sísmica según la región del mapa de la figura A.2-2 señala que:

REGIÓN N°	$Aa$	AMENAZA SÍSMICA
10	0.45	Alta
9	0.40	Alta

<sup>1</sup>  $Aa$  = coeficiente que representa la aceleración pico efectiva, para diseño, dado en A.2.2. A.2.2. Movimientos sísmicos de diseño.

RAD. N°.: AP 25000 2315 000 2004 01991 01  
 ACTOR: ALEX EDUARDO ESPEJO SAAVEDRA

8	0.35	Alta
7	0.30	Alta
6	0.25	Alta
<b>5</b>	<b>0.20</b>	<b>Intermedia</b>
4	0.15	Intermedia
3	0.10	Baja
2	0.075	Baja
1	0.05	Baja

Expresamente, la tabla A.2.2. clasifica a Bogotá como una zona de amenaza sísmica intermedia al tener el valor de Aa en 0.20.

7.- De las piezas procesales se observa que:

- A folio 44 aparece un CD que contiene un estudio de vulnerabilidad sísmica elaborado por el Consorcio Proyectos y Diseños Ltda. Es de advertirse que en la carátula del CD aparece que el contenido del mismo, es del estudio de vulnerabilidad sísmica, planos de levantamiento-refuerzo e informe final de diciembre de 2000. (fl. 44) Del informe del análisis de vulnerabilidad del Aeropuerto El Dorado, elaborado por Omar Dario Cardona, se observan las siguientes conclusiones:

#### **9.2.- REMODELACIÓN.**

*En consideración a que El Aeropuerto Internacional El dorado, requiere de un funcionamiento permanente, parece lo mas conveniente realizar los trabajos por etapas, la solución finalmente adoptada segmenta la estructura en módulos o sectores de tipología estructural similar y desde luego con comportamientos estables frente a las sollicitaciones que se originan en un movimiento sísmico.*

*De la misma manera permite que los trabajos puedan ser acometidos parcialmente y dentro de una programación adecuada.*

#### **9.3.- IMPLICACIONES ESTRUCTURALES.-**

**RAD. N°.: AP 25000 2315 000 2004 01991 01**  
**ACTOR: ALEX EDUARDO ESPEJO SAAVEDRA**

*Desde el punto de vista estructura la rehabilitación sísmica debe atender la vulnerabilidad detectada en la edificación, y su vez solucionar otros aspectos índole estructural dictados por la posibilidad arquitectónica y las posibles utilidades hacia el futuro, además de todos aquellos aspectos que puedan afectar el uso adecuado y la seguridad de los ocupantes. Dentro de los aspectos que se estudiaron, además de la seguridad sísmica global de la edificación, se encuentran:*

- Solución de los nuevos vanos que se forman o amplían.
- Atención al estado actual de la cubierta de la edificación y solución a la ausencia de diafragmas en algunos niveles de cubierta..

*El diseño de la rehabilitación sísmica y estructural tuvo en cuenta las cargas que impone el uso de la edificación de acuerdo con la NSR-98, y los aspectos mencionados anteriormente.*

#### **9.4.- SELECCIÓN DEL PROCEDIMIENTO DE REHABILITACIÓN.**

*En la selección de una estrategia de rehabilitación deben tenerse en cuenta una serie de aspectos que no están limitados a lo netamente estructural. En el presente caso juega un papel muy importante el hecho de que la edificación es de utilización permanente. Esto implica que hay elementos que deben conservarse por encima de necesidades netamente estructurales. Además la colocación de elementos de refuerzo debe cumplir dos premisas adicionales, asociadas con la conservación arquitectónica. Estas premisas son:*

- La afectación estética de los elementos estructurales que se introduzcan, y
- La facilidad y la simpleza de los procedimientos empleados para la construcción.

*Las dos premisas anteriores fueron tenidas en cuenta en las propuestas de rehabilitación estudiadas y se cumplen en la propuesta adoptada en definitiva.*

*Un aspecto de índole práctica tiene que ver con el alcance mismo de los trabajos que se pueden emprender dentro del inmueble. Es evidente que sería imposible reforzar todos los elementos de una edificación del tamaño del Aeropuerto Internacional El Dorado de la ciudad de Bogotá. Por esta razón la rehabilitación se enfoca de una manera tal que no haya necesidad de reforzar sino aquellos elementos que definitivamente lo requieren. Para el efecto las propuestas de rehabilitación se enfocaron de la siguiente manera:*

*Proveer elementos estructurales nuevos que dan una mayor resistencia y ductilidad ante fuerzas horizontales mayor que la que proveen los elementos estructurales existentes. Véase la siguiente figura. Estos elementos deben tener una capacidad de disipación de energía alta que les permita disipar la energía impuesta por el sismo y de esta manera reducir la respuesta dinámica de la misma.*

*Un aumento de la rigidez general de la edificación, a través de elementos que limiten las deflexiones horizontales de la edificación y que por ende eviten que haya problema con los elementos vulnerables al disminuir los esfuerzos a que se verían sometidos con la ocurrencia del sismo de diseño.*

RAD. N°.: AP 25000 2315 000 2004 01991 01  
ACTOR: ALEX EDUARDO ESPEJO SAAVEDRA

*Proveer un nivel de resistencia, a través también de estos nuevos elementos estructurales, de tal manera que aún ante deformaciones laterales grandes, los elementos mantengan su nivel de resistencia.”*

- De otra parte, el ingeniero industrial Miguel Angel Acosta Osio, en calidad de Asesor de la Aeronáutica Civil, cargo que desempeña desde el mes de enero de 2004, rindió testimonio el 22 de julio de 2005, visible a folios 124 a 130, diligencia en la que afirmó que la Aeronáutica Civil en el año 2001, contrató la ejecución y estudios para desarrollar un nuevo Plan Maestro que venía funcionando desde el año de 1998 con algunos ajustes que se le fueron haciendo. Una vez realizado dicho Plan, el cual incluía obras de modernización, la Aeronáutica Civil, junto con los Ministerios de Transporte, Hacienda y Crédito Público, el Departamento Nacional de Planeación, el Instituto Nacional de Concesiones, iniciaron el proceso de vinculación de capital privado, el cual se desarrollaría en tres fases: 1) La contratación de una banca internacional a través de los mecanismos del programa de Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD- y el Banco Mundial, **la cual se inició en el año 2003**; 2) La banca seleccionada desarrolló la estructuración técnica legal y financiera, la comercialización del proyecto de vinculación de capital privado para la modernización, el mejoramiento, la expansión y el mantenimiento del Aeropuerto Internacional El Dorado, fase que duró aproximadamente un año; 3) El 15 de julio de 2005 se inició la tercera fase, consistente en un proceso licitatorio, con el fin de entregar en concesión el Aeropuerto El Dorado, incluidas las obras de sismo resistencia. De acuerdo con el cronograma del proceso licitatorio, en marzo de 2006 se adjudicaría el contrato.

Frente a la pregunta formulada sobre el momento en que se incluyó al proyecto, las obras de sismo resistencia en el Plan Maestro, afirmó no tener conocimiento, dado que no participó en la elaboración del Plan Maestro.

- Mediante oficio MT-1320 del 11 agosto de 2005, el Ministro de Transporte informó que a través de la Resolución n° 03632 del 10 de septiembre de 2003, se ordenó la apertura de la licitación pública N° 3000030 OL 2003, cuyo objeto consistía en contratar las obras para el refuerzo estructural del Aeropuerto El Dorado, la cual se suspendió en diferentes ocasiones y mediante la Resolución N° 04693 del 11 de noviembre de 2003, se dio por terminado el proceso por recorte presupuestal. Posteriormente, se inició el proceso para entregar el aeropuerto en concesión, cuyos términos de referencia, para el momento en que realizó el informe, aparecían en la página web de la Aeronáutica Civil. (fls. 134 a 137 y 114 a 165).
- El informe rendido por el Director de la Aeronáutica Civil, visible a folios 140 a 143, refleja la misma información dada por el Ministro de Transporte. Sumado a ello, afirmó que en el año 2000 el Director de la Aeronáutica Civil y el representante legal de la firma Consorcio Proyectos y Diseños Ltda., suscribieron el contrato N° 0093 PS, para la evaluación de la vulnerabilidad sísmica de las edificaciones indispensables del Aeropuerto El Dorado.

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

Aún cuando la parte demandada se opone a las pretensiones de la demanda, con el argumento que para efectuar el análisis de vulnerabilidad sísmica suscribió el contrato la firma Consorcio Proyectos y Diseños Ltda., tales estudios no se realizaron antes del 25 de agosto de 2000, es decir dentro del plazo legal, pues solo hasta diciembre de 2000, se obtuvo el informe final del estudio de vulnerabilidad sísmica realizado por el Consorcio Proyectos y Diseños Ltda., tal como se observa en la carátula del medio magnético referido anteriormente. Revisado el contenido del CD, no se evidencia la fecha en que se elaboraron los documentos. Por lo cual, la Sala estima conveniente tener como fecha la que aparece en la carátula del medio magnético.

Ahora bien, frente al plazo 6 años contados a partir de la vigencia de la Ley 400 de 1997, para intervenir los aeropuertos por ser **edificaciones indispensables**, con la finalidad de lograrse un nivel de seguridad sísmica equivalente al de una edificación nueva que cumpla las exigencias en materia de sismo resistencia, es de advertirse que en el presente caso para el año 2003, ni siquiera se habían realizado las obras necesarias, pues incluso solo hasta el 28 de agosto de 2006, se adjudicó el contrato de concesión a la sociedad Concesionaria Operadora Aeroportuaria Internacional –OPAIN S.A.- y para ese entonces, las estructuras del Aeropuerto El Dorado seguían sin ser intervenidas, incumpliendo el artículo 54 de la Ley 400 de 1997.

Aún cuando mediante la Resolución N° 3632 del 10 de septiembre de 2003, se dio apertura al proceso de licitación N° 3000030 OL 2003 para contratar las obras para el refuerzo estructural del Aeropuerto El Dorado, el proceso se suspendió mediante la Resolución N° 04693 del 11 de

**RAD. N°.: AP 25000 2315 000 2004 01991 01**  
**ACTOR: ALEX EDUARDO ESPEJO SAAVEDRA**

noviembre de 2003 -por recorte presupuestal que realizó el Gobierno con el Decreto 3170 del 7 de noviembre de 2003-, aún cuando previamente a su terminación se había suspendido en dos ocasiones (Resoluciones N° 03816 del 22 de septiembre de 2003 y 04287 del 16 de octubre de 2003).

Posteriormente, la Aeronáutica Civil inició la licitación pública N° 5000091 OL de 2005, para entregar en concesión la administración, operación, explotación comercial, mantenimiento y modernización y expansión del Aeropuerto El Dorado. Mediante la Resolución N° 3500 del 28 de agosto de 2006, se adjudicó tal contrato a la sociedad Concesionaria Operadora Aeroportuaria Internacional –OPAIN S.A.-

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

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

**8.-** Ahora bien, si bien es cierto hay lugar a proteger los derechos colectivos vulnerados, la Sala no le da la razón al Tribunal Administrativo de Cundinamarca, para inmiscuirse en la relación contractual que tiene la Aeronáutica Civil y la Concesionaria Operadora Aeroportuaria Internacional –OPAIN-, al ordenar en el numeral segundo de la parte resolutive que *“...En consecuencia, la Administración NO PODRÁ alterar, modificar ni postergar el cronograma de obras de modernización y expansión presentando por la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE AERONÁUTICA CIVIL de que se da cuenta en la parte motiva de este fallo.”*

Lo anterior, en vista de que el juez no puede sustituir la administración y menos aún impedir la modificación del cronograma de las obras de modernización, dado que la misma legislación colombiana permite la modificación de las condiciones contractuales.

En ese orden de ideas, la Sala considera que el numeral segundo de la parte resolutive de la sentencia impugnada, debe modificarse bajo el entendido que frente al tardío cumplimiento de las exigencias en materia de sismo resistencia de la estructura del Aeropuerto El Dorado y ante la demolición de la terminal y construcción del nuevo proyecto, la administración debe velar por el cumplimiento de las normas que regulan la materia, en especial, la Ley 400 de 1997, y el cronograma acordado entre las partes.

**9.-** En vista de la entrega en concesión del Aeropuerto El Dorado, a la Concesionaria Operadora Aeroportuaria Internacional –OPAIN-, mediante el contrato N° 6000169 OK del 12 de septiembre de 2006, es claro que tal firma entra a desempeñar una labor de gran envergadura, en conjunto con la parte demandada, para garantizar la protección de los derechos

colectivos de seguridad y prevención de desastres en la infraestructura del Aeropuerto; motivo por el cual, se instará a dicha firma para que garantice la efectividad de la nueva construcción de conformidad con los parámetros exigidos en materia de sismo resistencia, previa aclaración que la concesionaria NO es demandada en este proceso, y que la demolición y construcción de la nueva estructura no son objeto de estudio de la presente acción popular. Sin embargo, se considera necesario advertirle la importancia de cumplir las exigencias legales en materia de sismo resistencia, so pena de afectar derechos colectivos.

**10.-** En el recurso de apelación la Aeronáutica Civil manifestó su inconformidad del numeral tercero de la parte resolutive de la sentencia impugnada, porque a su juicio, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca no advirtió que el numeral 44.5 de la cláusula 45 del Contrato de Concesión N° 600169OK-2006, prevé la obligación de implementar medidas adecuadas de información respecto del plan de reacción frente a un sismo, y el plan de evacuación de las instalaciones.

Aún cuando exista una relación contractual de por medio, para la Sala es forzoso concluir que se genera un desplazamiento por parte de la Aeronáutica Civil en el cumplimiento de sus funciones en relación con la seguridad y prevención de desastres en las instalaciones del Aeropuerto El Dorado. Razón por la que la entrega en concesión del aeropuerto a un tercero, mantiene la obligación de la Aeronáutica Civil de implementar los planes de reacción y evacuación, bien sea directamente o a través de un tercero, como sería el del concesionario, dependiendo de las condiciones contractuales que se pacten.

A pesar de los argumentos expuestos por la Aeronáutica Civil en relación con el numeral 44.5 de la cláusula 45 del Contrato de Concesión N° 600169OK-2006 (fls. 339 a 340), para la Sala es claro que el acuerdo contractual por si solo no es suficiente para considerar que la amenaza del derecho colectivo a la seguridad pública y prevención de desastres se superó, pues en el expediente no aparece otra prueba que evidencie que al momento de proferir la sentencia de primera instancia existían medidas adecuadas de información respecto del plan de reacción frente a un sismo, y el plan de evacuación de las instalaciones, ni tampoco se aportaron durante la segunda instancia, por lo que no hay lugar a revocar el numeral tercero de la providencia impugnada.

#### **11.- En relación con el incentivo legal**

En materia de acciones populares, el legislador consagró en el artículo 39 de la Ley 472 de 1998, el reconocimiento del incentivo para el demandante en la sentencia. Sin embargo, mediante la Ley 1425 del 29 de diciembre de 2010, el Congreso de la República derogó expresamente tal disposición, sin condicionar su aplicación.

En ese orden de ideas, al quedar eliminado en el mundo jurídico, la Sección Primera del Consejo de Estado al analizar el alcance de su contenido consideró que es de carácter sustancial, en vista de la expectativa de los demandantes de adquirir un derecho al incentivo, dependiendo de su actuación a lo largo del proceso.

En ese orden de ideas, para las demandas incoadas con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 1425 de 2010, que estén pendientes de fallar, debe reconocerse el incentivo legal, siempre que la sentencia

estimatoria de las pretensiones de la demanda, sea resultado de la actividad desplegada por el actor, no haya renunciado expresamente al mismo, el hecho no se hubiera superado por razones distintas a la interposición de la demanda y finalmente, que la decisión de proteger los derechos colectivos no obedezca exclusivamente a la actuación probatoria adelantada oficiosamente por el juez en segunda instancia.

Al respecto, esta Sección en Sala del 11 de agosto de 2011, manifestó:

*“Comoquiera que en el caso sub examine la demanda se presentó ante el Tribunal Administrativo de Casanare el 8 de septiembre de 2010, conforme consta a folio 1 del expediente, esto es, antes de entrar en vigencia la Ley 1425 de 29 de diciembre de 2010, la misma no resulta aplicable, razón por la que la Sala procede a estudiar la viabilidad de conceder o no el incentivo reclamado por el actor.*

*De acuerdo con el material probatorio obrante en el expediente, la Sala encuentra que, en efecto, existió vulneración de los derechos colectivos alegados por el actor, situación ratificada por la entidad accionada en la audiencia de pacto de cumplimiento llevada a cabo el 11 de febrero de 2011, en la que se comprometió a realizar las obras necesarias, con el fin de que cesara dicha trasgresión, es decir, que la acción bajo examen fue determinante para la protección de los derechos invocados en la demanda, por lo que, en consecuencia, se le debe reconocer el incentivo señalado en el artículo 39 de la Ley 472 de 1998, en cuantía de seis (6) salarios mínimos legales vigentes, a cargo de la Superintendencia de Notariado y Registro, suma que fue aceptada por las partes en la audiencia de pacto de cumplimiento, como se precisó anteriormente.*

***Lo precedente impone a la Sala revocar el numeral 4° de la sentencia apelada, que niega el incentivo para, en su lugar, concederlo en la cuantía señalada.***<sup>2</sup>

Como quiera que en el presente asunto, el actor interpuso la demanda el **9 de septiembre de 2004**, esto es, anterior a la entrada en vigencia de la Ley 1425 de 2010, resulta necesario entrar a verificar si hay lugar a decretar el incentivo legal, bajo las precisiones realizadas previamente.

---

<sup>2</sup> Sentencia de 11 de agosto de 2011, Rad.: 8500123310002010 0013101, Actor: Sebastian Camilo Mesa Hernández; M.P. María Elizabeth García González

En primer lugar, expresamente el actor en la demanda solicitó como pretensión el reconocimiento del incentivo de conformidad con el artículo 39 de la Ley 472 de 1998. Adicionalmente, a lo largo del expediente no obra alguna manifestación de renuncia al mismo. Razón por la que se estima que el actor no renunció al incentivo.

En segundo lugar, el hecho igualmente no se ha superado, pues como se vio anteriormente en las consideraciones, la vulneración y amenaza de los derechos colectivos de seguridad y prevención de desastres técnicamente previsibles persiste. Motivo por el que no se presenta tampoco la circunstancia que amerite revocar el incentivo.

En tercer lugar, si en el presente asunto la decisión de proteger los derechos colectivos fue en ocasión de la labor oficiosa del juez de segunda instancia en el decreto del material probatorio, tal circunstancia no se configura, dado que durante la segunda instancia no se decretó la práctica de pruebas, pues el material obrante en el expediente fue suficiente para proferir la presente decisión.

Es así entonces, que la Sala no encuentra razones que ameriten la revocatoria del incentivo legal, como lo solicita la Aeronáutica Civil en el recurso de apelación.

Resulta necesario modificar el monto del incentivo, como quiera que fue fijado por la suma de veinte (20) salarios mínimos mensuales legales vigentes, y la postura de la Sala ha sido de reducirlo a diez (10) salarios.

**12.-** Finalmente, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca debió conformar un comité para la verificación del cumplimiento de la sentencia

RAD. N°.: AP 25000 2315 000 2004 01991 01  
ACTOR: ALEX EDUARDO ESPEJO SAAVEDRA

de conformidad con el artículo 34 de la Ley 472 de 1998, por lo que se adicionará la sentencia ordenando la integración del referido comité.

En mérito de lo expuesto, la Sección Primera del Consejo de Estado administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

### **F A L L A**

**PRIMERO: MODÍFICASE** el numeral segundo de la sentencia del 14 de julio de 2010, proferida por la Subsección "B" de la Sección Cuarta del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, y en su lugar dispóngase que la administración debe velar por el cumplimiento de las normas que regulan la materia, en especial, la Ley 400 de 1997, y el cronograma acordado entre las partes.

**SEGUNDO: ÍNSTASE** a la Concesionaria Operadora Aeroportuaria Internacional –OPAIN-, para que garantice que las obras cumplan los parámetros exigidos en materia de sismo resistencia.

**TERCERO: MODIFÍQUESE** el numeral cuarto de la parte resolutive de la sentencia, y en su lugar, reconócese la suma de diez (10) salarios mínimos legales mensuales vigentes al actor como incentivo económico que prevé la Ley 472 de 1998.

**CUARTO: ADICIONASE** a la sentencia impugnada que se ordena a los representantes legales del Ministerio de Transporte, Aeronáutica Civil y Ministerio Público que dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la

**RAD. N°.: AP 25000 2315 000 2004 01991 01**  
**ACTOR: ALEX EDUARDO ESPEJO SAAVEDRA**

notificación de este fallo conformen un comité permanente de verificación.

**QUINTO: CONFÍRMASE** en todo lo demás la sentencia impugnada.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

La anterior providencia fue discutida y aprobada por la Sala en reunión celebrada el 2 de febrero de 2012.

**MARCO ANTONIO VELILLA MORENO**  
Presidente

**MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ**

**MARÍA CLAUDIA ROJAS LASSO**