



JUZGADO CUARTO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE IBAGUÉ

Ibagué, veintidós (22) de septiembre de dos mil veintitrés (2023)

RADICADO No.: 73001-33-33-004-2022-00068-00
MEDIO DE CONTROL: PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES
COLECTIVOS – ACCIÓN POPULAR
ACCIONANTE: SERGIO AUGUSTO AYALA SILVA
ACCIONADO: MUNICIPIO DE SALDAÑA

SENTENCIA

Procede el Despacho a dictar sentencia dentro del presente medio de control de PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS –ACCIÓN POPULAR- promovido por el señor SERGIO AUGUSTO AYALA SILVA en contra del MUNICIPIO DE SALDAÑA, radicado bajo el No. 73001-33-33- 004-2022-00068-00.

1. Pretensiones

La parte demandante en su escrito de demanda elevó las siguientes pretensiones:

- Que se declare que el Municipio de Saldaña vulneró el derecho colectivo a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente de que trata el literal I) del artículo 4º de la Ley 472 de 1998, con ocasión de la falta de evaluación de vulnerabilidad sísmica de las edificaciones indispensables y de atención a la comunidad, localizadas en zona de amenaza sísmica alta e intermedia, construidas anteriores al día 15 julio de 2010, en dicha localidad.

Como consecuencia de lo anterior y con el fin de garantizar el amparo pretendido, se solicita que se ordene al Municipio de SALDAÑA realizar la ejecución de la evaluación de vulnerabilidad sísmica de las edificaciones indispensables mencionadas en el título A, capítulo A.2.5, numerales A.2.5.1.1 grupo IV “edificaciones indispensables” y A.2.5.1.2 grupo III “Edificaciones de atención a la comunidad” contenidas en el reglamento colombiano de construcción sismo resistente NSR-10 y demás normas concordante.

Igualmente peticiona que se ordene la adopción de medidas administrativas y operativas para la ejecución a corto plazo de estudios de vulnerabilidad sísmica en edificaciones, que se ordene también al ente territorial accionado, la adopción de medidas administrativas y operativas para la ejecución a corto plazo de intervención o reforzamiento de las edificaciones, de conformidad con los estudios de vulnerabilidad sísmica, para llevar estas estructuras a un nivel de seguridad sísmica equivalente al de una edificación nueva diseñada y construida y finalmente, que se conforme un Comité para la verificación del cumplimiento del fallo y que se condene al Municipio demandado al pago de costas y agencias en derecho.

2. Hechos

Fundamenta sus pretensiones la parte actora en el hecho principal de que el Municipio de Saldaña no ha realizado la actualización a las construcciones existentes cuyo uso sea de atención a la comunidad, y que estén localizadas en zonas de amenaza sísmica alta e intermedia en dicha localidad, de acuerdo con los procedimientos del actual reglamento colombiano de construcción sismo resistente NSR-10.

3.- Contestación de la demanda¹

El Municipio demandado a través de su apoderado contestó la demanda, señalando que en su mayoría, los hechos eran ciertos y oponiéndose a la prosperidad de las pretensiones. Lo anterior, argumentando que dicho Municipio cuenta con un plan municipal para la gestión del riesgo de desastres, elaborado de acuerdo a lo establecido en la Ley 1523 de 2012, en donde se evidencian los escenarios de riesgo presentes en dicho territorio, cuales son a saber: Crecientes súbitas, incendios forestales y la posible erupción del volcán Machín.

Con base en lo anterior, es decir, a que el sismo no fue caracterizado como un escenario de riesgo a nivel municipal dentro del precitado plan, refiere el reseñado togado que no se realizaron los estudios reglamentarios al respecto. No obstante lo anterior, aseveró que existen estudios a nivel nacional, regional y departamental de zonificación sísmica que fueron tomados como base por la mayoría de entes territoriales que no tienen caracterizado dicho escenario de riesgo dentro de su Plan Municipal Para la gestión del Riesgo de Desastres.

De acuerdo a los estudios mencionados señaló que, se pudo establecer que ante una erupción del volcán Machín, ello podría afectar cerca de un 35% del Municipio, motivo por el cual se desarrolló la estrategia municipal de respuesta a la emergencia por el volcán cerro Machín, donde se incluyó como efecto secundario a su erupción, un posible sismo y la respuesta de los miembros del Consejo Municipal para la gestión del Riesgo con sus capacidades institucionales ante esta amenaza.

De otra parte, refirió que con base en la exigencia del reglamento colombiano de construcción sismo resistente NSR-10, la Secretaría de Planeación del Municipio desde el año 2010, adoptó dicha normativa, en virtud de la cual, se han adelantado remodelaciones a nivel estructural de instalaciones indispensables tales como el Hospital San Carlos, el Centro de Recursos Educativos Municipales, Instituciones Educativas y el Palacio Municipal; se ha exigido el cumplimiento de la precitada normatividad en las licencias de construcción presentadas con posterioridad y adicionalmente, se creó el Plan Municipal para la Gestión del Riesgo de Desastres, según lo establecido en la Ley 1523 de 2012.

¹ No. 015 del Exp. Digital

4. Actuación Procesal.

Presentado el proceso ante la Oficina Judicial para su reparto el día 22 de marzo de 2022, correspondió su conocimiento a este Juzgado, el cual, mediante auto del 10 de junio del mismo año, admitió la demanda.

Una vez notificadas las partes y el Ministerio Público, dentro del término de traslado de la demanda, la entidad demandada contestó la demanda.

Con auto adiado 7 de febrero de 2023, se fijó fecha para llevar a cabo la audiencia especial de pacto de cumplimiento, la cual se llevó a cabo el día 11 de abril del mismo año, siendo declarada fallida.

Seguidamente, mediante proveído de fecha 1º de agosto de 2023, el Despacho se pronunció frente a las pruebas solicitadas por las partes. Posteriormente, a través de auto del 31 del mismo mes y año, se ordenó a las partes presentar por escrito sus alegatos de conclusión dentro de los cinco (5) días siguientes a la celebración de la diligencia, habiendo hecho uso de este derecho el Municipio demandado y el Ministerio Público presentando concepto.

5. Alegatos de las Partes.

Municipio de Saldaña²

Se ratificó en los argumentos expuestos al momento de dar contestación a la demanda, precisando que, se han realizado actualizaciones a las construcciones existentes en dicha localidad, cuyo uso se clasifique como edificaciones indispensables y de atención a la comunidad, con miras a dar cumplimiento a la norma de sismo resistencia NSR-10, por lo que se solicita la emisión de un fallo desfavorable a los pedimentos de la demanda.

6. Concepto del Ministerio Público³

Luego de analizar la normativa aplicable al presente asunto y revisar la documental que fuera aportada al cartulario, el agente del Ministerio Público asignado a este Despacho concluyó que, es claro que el ente territorial demandado ha incumplido con las obligaciones que le impone la normatividad que regula materia y por consiguiente solicita que, se ordene al mismo elaborar un inventario de las edificaciones que por su uso, son indispensables o de atención a la comunidad y que se encuentran a su cargo.

De igual forma, precisa que aquellas que fueron construidas antes del 15 de julio de 2010, deben ser objeto de evaluación de vulnerabilidad sísmica y si con fundamento en dicho estudio, se concluye la necesidad de que realicen obras de rehabilitación y reforzamiento, proceder de conformidad.

² No. 040 del Exp. Digital

³ No. 037 del Exp. Digital

CONSIDERACIONES

1. Competencia.

A la luz de lo establecido en la cláusula general de competencia plasmada en el artículo 104 de la Ley 1437 de 2011 así como de acuerdo a lo estipulado en el artículo 155 numeral 10° de la misma norma, este despacho es competente para conocer y fallar el presente medio de control.

2. Problema Jurídico.

Debe el Despacho establecer si, aparece acreditada la vulneración o puesta en peligro del derecho colectivo a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, establecido en el literal I del artículo 4° de la Ley 472 de 1998, con ocasión de la falta de evaluación de la vulnerabilidad sísmica de las edificaciones indispensables y de atención a la comunidad que se encuentran ubicadas en el Municipio de Saldaña, de conformidad con la Ley 400 de 1997, la Ley 388 de 1997 y el reglamento colombiano de construcción sismo resistente NSR-10.

3. Fundamento de la Tesis del Despacho

De la Acción Popular o medio de control de Protección de los Derechos e Intereses Colectivos.

El artículo 88 de la Constitución Política dispone, que la Ley reglamentará las acciones populares, para la protección de los derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad públicos, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza que se definen en ella.

Así, el artículo 2 de la Ley 478 de 1998, 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, dispone que las acciones populares son los medios procesales para la protección de los derechos e intereses colectivos y 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.

La referida disposición normativa, en su artículo 4°, señala que serán considerados derechos e intereses colectivos, ente otros, el acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública y el acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna, manifestación que efectúa bajo el siguiente tenor literal:

“Artículo 4°. Derechos e intereses colectivos. Son derechos e intereses colectivos, entre otros, los relacionados con:

a) El goce de un ambiente sano, de conformidad con lo establecido en la Constitución, la ley y las disposiciones reglamentarias;

b) La moralidad administrativa;

c) La existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. La conservación de las especies animales y vegetales, la protección de áreas de especial importancia ecológica, de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas, así como los demás intereses de la comunidad relacionados con la preservación y restauración del medio ambiente;

d) El goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público;

e) La defensa del patrimonio público;

f) La defensa del patrimonio cultural de la Nación;

g) La seguridad y salubridad públicas;

h) El acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública;

i) La libre competencia económica;

j) El acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna;

k) La prohibición de la fabricación, importación, posesión, uso de armas químicas, biológicas y nucleares, así como la introducción al territorio nacional de residuos nucleares o tóxicos;

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

m) La realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes;

n) Los derechos de los consumidores y usuarios.

Igualmente son derechos e intereses colectivos los definidos como tales en la Constitución, las leyes ordinarias y los tratados de Derecho Internacional celebrados por Colombia.

Parágrafo. Los derechos e intereses enunciados en el presente artículo estarán definidos y regulados por las normas actualmente vigentes o las que se expidan con posterioridad a la vigencia de la presente ley”.

En estos términos, el H. Consejo de Estado, mediante Sentencia de Unificación CE-SIJ 25000-23-15-000-2002-02704-01 del 13 de febrero del 2018 con Ponencia del consejero William Hernández Gómez, determinó que los principales elementos definitorios de la naturaleza jurídica de las Acciones Populares, son los siguientes:

a) Es una expresión concreta el derecho de acción. Es decir, le permite a los titulares⁴ solicitar ante el juez competente que mediante orden judicial, provea tutela judicial efectiva de los derechos e intereses colectivos vulnerados o cese la amenaza de ello.⁵

b) Es principal: La acción popular es de carácter principal y en consecuencia autónoma, lo cual implica que no depende de la inexistencia de otras acciones para solicitar la protección del derecho o interés invocado. Muy diferente, por ejemplo, a la acción de tutela, que es eminentemente residual.

c) Es preventiva: Porque procede, incluso, cuando el derecho o interés colectivo no ha sido vulnerado si se concluye que está amenazado y que es necesario evitar un daño contingente o hacer cesar el peligro.⁶ Lo anterior, pese a que las acciones u omisiones sean remotas, ya que lo determinante es que sus efectos persistan frente a la amenaza o puesta en peligro.

d) Es eventualmente restitutiva: Porque el juez de la acción popular puede ordenar que las cosas vuelvan al estado anterior cuando fuere posible.

e) Es actual, no pretérita. Ello significa que habrá carencia de objeto si ha cesado la vulneración o amenaza del derecho colectivo.⁷ Por el contrario, procederá este mecanismo de protección -aunque el hecho generador sea anterior y se haya consumado-, si la violación, amenaza o puesta en peligro del derecho o interés colectivo, persiste, sea actual o inminente, o imprescriptible, inalienable, como ocurre con la conservación del patrimonio cultural.

f) La vulneración o amenaza debe ser real, inminente, concreta. Tal como lo ha precisado el Consejo de Estado la amenaza y vulneración denunciadas, deben ser reales y no hipotéticas, directas, inminentes, concretas y actuales, de manera tal que en realidad se perciba la potencialidad de violación del derecho colectivo o la verificación del mismo.⁸

g) Es excepcionalmente indemnizatoria. Es decir, en aquellos casos en los cuales se ha probado el daño a un derecho o interés colectivo, el juez podrá condenar al pago de perjuicios en favor de la entidad pública no culpable, que tenga entre sus funciones la vigilancia o protección del derecho o interés colectivo vulnerado (artículo 34 de la L 472).

h) La prueba de la vulneración o amenaza está a cargo del actor popular. Esto implica, en principio, que la carga de la prueba la tiene el demandante; sin embargo, si por razones de orden económico o técnico este no pudiere asumirla, el juez impartirá las órdenes necesarias para suplir la deficiencia y obtener los elementos probatorios

⁴ Ley 472. Artículo 12, precisa que son titulares de las acciones populares: 1. Toda persona natural o jurídica. 2. Las organizaciones No Gubernamentales, la Organizaciones Populares, Cívicas o de índole similar. 3. Las entidades públicas que cumplan funciones de control, intervención o vigilancia, siempre que la amenaza o vulneración a los derechos e intereses colectivos no se hayan originado en su acción u omisión. 4. El Procurador General de la Nación, el Defensor del Pueblo y los Personeros Distritales y municipales, en lo relacionado con su competencia. 5. Los alcaldes y demás servidores públicos que por razón de sus funciones deban promover la protección y defensa de estos derechos o intereses.

⁵ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia del 21 de febrero de 2007. Exp. 76001-23-31-000-2005-00549-01.

⁶ Ver sentencia del Consejo de Estado, Sección Tercera, del 21 de febrero de 2007. Acción popular de Reinaldo Antonio Rubio Valencia y otros contra el Municipio de Armenia y otros. Radicación: 63001-23-31-000-2004-00243-01(AP).

⁷ En este punto tiene gran similitud con la acción de tutela.

⁸ Sección Tercera, dieciséis (16) de febrero de dos mil seis (2006)- Radicación número: 15001-23-31-000-2003-01345-01(AP)

indispensables para proferir un fallo de mérito, en la que deben quedar plenamente demostradas las acciones u omisiones denunciadas o queden evidenciadas”.⁹

Sobre el particular, la Sección Primera del Consejo de Estado, en providencia proferida el 28 de marzo de 2014¹⁰, explicó lo siguiente: “[...] Esta Corporación ha recalcado que además de que se presente a) una acción u omisión de la parte demandada, b) un daño contingente, peligro, amenaza, vulneración o agravio de derechos o intereses colectivos; peligro o amenaza que no es en modo alguno la que proviene de todo riesgo normal de la actividad humana, sino también c) la existencia de la relación de causalidad entre la acción, la omisión, y la señalada afectación de los referidos derechos e intereses [...] Otra de las características de la acción popular es la relacionada con la autonomía del instrumento judicial [...]”.

De lo anterior se desprende, que los supuestos sustanciales para que proceda la acción popular 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.

4. Elementos probatorios

Al interior del expediente fueron aportados los siguientes elementos probatorios:

- Agotamiento del requisito de procedibilidad previsto por el artículo 144 del CPACA, mediante el cual, el accionante solicitó mediante correo electrónico de fecha 12 de enero de 2022, al Municipio de Saldaña, la adopción de las medidas necesarias de protección de los derechos colectivos a la seguridad pública y prevención de desastres previsibles técnicamente, al no realizar los estudios técnicos correspondientes a las edificaciones indispensables y de atención a la comunidad.¹¹
- Respuesta suministrada a la precitada solicitud por parte del Secretario de Planeación, Desarrollo Económico e Infraestructura y Coordinador del CMGRD, mediante la cual se indica que, si bien es cierto, revisados los archivos de la entidad, no se encontraron estudios y/o análisis sobre las edificaciones públicas del Municipio, también lo es, que las mismas cuentan con construcciones modernas de las cuales se puede detallar que cumplen con los requisitos de sismo resistencia.¹²
- Derecho de petición formulado por el accionante ante el municipio demandado el 1º de febrero de 2022, solicitando información en relación con la existencia de

⁹ Ver Ley 472. Art. 30: La carga de la prueba corresponderá al demandante.

¹⁰ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia proferida el 28 de marzo de 2014, proceso identificado con número único de radicación: 25000-23-27-000-2001-90479-01(AP), C.P. Marco Antonio Velilla Moreno.

¹¹ No. 001

¹² Ibidem

estructuras clasificadas como edificaciones indispensables y de atención a la comunidad, las fechas de construcción y si tienen algún tipo de vulnerabilidad sísmica.¹³

- Respuesta suministrada al anterior derecho de petición, por parte del Secretario de Planeación, Desarrollo e Infraestructura del Municipio de Saldaña, mediante el cual relacionó junto con sus direcciones, las estructuras clasificadas como edificaciones indispensables y de atención a la comunidad que existen en dicha localidad. ¹⁴
- Solicitud de complementación formulada por el accionante, a fin de que la información suministrada sea complementada, en relación con la fecha de construcción de las edificaciones y si cuentan con estudios de vulnerabilidad sísmica, junto con la respuesta suministrada. ¹⁵
- Reglamento Colombiano Construcción Sismo Resistente NSR-10.¹⁶
- Decreto 926 de 2010, mediante el cual se establecen los requisitos de carácter técnico y científico para construcciones sismo resistentes NSR-10 y Decreto 092 de 2011¹⁷
- Memoria explicativa del mapa de amenaza volcánica del cerro Machín.¹⁸
- Estrategia municipal para la respuesta a emergencia por eventual erupción del volcán cerro Machín.¹⁹
- Ley 1523 de 2012, mediante la cual, se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el sistema nacional de gestión del riesgo de desastre.²⁰
- Decreto 058 de 2012, mediante el cual, se conforma y organiza el Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Saldaña, los comités municipales y se dictan otras disposiciones.²¹
- Decreto 048 de 2015 mediante el cual, se adopta el plan municipal de gestión del riesgo de desastres.

¹³ Ibidem

¹⁴ Ibidem

¹⁵ Ibidem

¹⁶ Ibidem

¹⁷ Ibidem

¹⁸ No. 015 del Exp. Digital

¹⁹ Ibidem

²⁰ Ibidem

²¹ Ibidem

5. Caso Concreto

Tal y como se indicara párrafos atrás, corresponde al Despacho establecer la procedencia en el presente caso, de otorgar amparo judicial al derecho colectivo a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, establecido en el literal I del artículo 4º de la Ley 472 de 1998, con ocasión de la presunta falta de evaluación de la vulnerabilidad sísmica de las edificaciones indispensables y de atención a la comunidad que se encuentran ubicadas en el Municipio de Saldaña, de conformidad con la Ley 400 de 1997, la Ley 388 de 1997 y el reglamento colombiano de construcción sismo resistente NSR-10.

Al respecto, sea lo primero indicar que, el artículo 54 de la Ley 400 de 1997 establece que:

“ARTICULO 54. ACTUALIZACION DE LAS EDIFICACIONES INDISPENSABLES. *A las construcciones existentes cuyo uso las clasifique como edificaciones indispensables y de atención a la comunidad, localizadas en zonas de amenaza sísmica alta e intermedia, se les debe evaluar su vulnerabilidad sísmica, de acuerdo con los procedimientos que habrá de incluir el Título A de la reglamentación, en un lapso no mayor de tres (3) años contados a partir de la vigencia de la presente ley.*

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

En consonancia con lo anterior, el Decreto 926 de 2010 “*Por medio del cual se establecen los requisitos de carácter técnico y científico para construcciones sismorresistentes NSR-10*” modificado por el Decreto nacional 092 de 2011, determinó, con miras a facilitar la aplicabilidad de la precitada Ley, qué edificaciones deben ser entendidas como indispensables y cuáles como de atención a la comunidad, 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 de radiodifusión,*

(c) **Edificaciones designadas como refugios para emergencias,** *centrales de aeronavegación, hangares de aeronaves de servicios de emergencia,*

(d) *Edificaciones de centrales de operación y control de líneas vitales de energía eléctrica, agua, combustibles, información y transporte de personas y productos, (e) Edificaciones que contengan*

agentes explosivos, tóxicos y dañinos para el público, y

(f) En el grupo IV deben incluirse las estructuras que alberguen plantas de generación eléctrica de emergencia, los tanques y estructuras que formen parte de sus sistemas contra incendio, y los accesos, peatonales y vehiculares de las edificaciones tipificadas en los literales a, b, c, d y e del presente numeral.

A su turno, en relación con las edificaciones de atención a la comunidad dispuso:

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

(a) Estaciones de bomberos, defensa civil, policía, cuarteles de las fuerzas armadas, **y sedes de las oficinas de prevención y atención de desastres,**

(b) Garajes de vehículos de emergencia,

(c) Estructuras y equipos de centros de atención de emergencias,

(d) Guarderías, escuelas, colegios, universidades y otros centros de enseñanza,

(e) Aquellas del grupo II para las que el propietario desee contar con seguridad adicional, y

(f) Aquellas otras que la administración municipal, distrital, departamental o nacional designe como tales.

De la precitada normativa es dable colegir que fue voluntad del legislador determinar que, tanto las edificaciones indispensables como las de atención a la comunidad, que se encuentren localizadas en áreas o zonas de amenaza sísmica -alta e intermedia-, deben evaluar su vulnerabilidad sísmica, en un término que inicialmente era de 3 años pero que fue modificado a 4 años por la Ley 715 de 2001.

En el mismo sentido, es menester precisar también que la voluntad del legislador no se limitó a ordenar el adelantamiento de los reseñados estudios, sino que indicó además que, si el resultado de los mismos arrojaba que las edificaciones debían ser intervenidas o reforzadas para ser llevadas un nivel de seguridad sísmico conforme a los nuevos parámetros legales, ello debía verificarse dentro de los 6 años siguientes, contados a partir de la vigencia de la Ley en mención.

Ahora bien, conforme lo señala el mismo REGLAMENTO COLOMBIANO DE CONSTRUCCIÓN SISMO RESISTENTE, el municipio de Saldaña fue catalogado como una zona de amenaza sísmica alta²², lo que determina que, conforme a las normas antes mencionadas, las edificaciones indispensables y de atención a la comunidad que se encuentren ubicadas en dicha localidad, deben ser evaluadas y eventualmente intervenidas, según sea el caso, conforme lo dispone el artículo 54 de la Ley 400 de 1997.

²² Ver Apéndice A-4 del REGLAMENTO COLOMBIANO DE CONSTRUCCION SISMO RESISTENTE

Habiendo arribado a tal conclusión y conforme a las pruebas aportadas, por demás escasas que reposan al interior de este cartulario, deberá concluir el Despacho que, el ente territorial demandado, no ha dado cumplimiento a dicha orden legal²³, sin que sean de recibo los argumentos según los cuales, dicho Municipio si cuenta con un plan municipal para la gestión del riesgo de desastres, elaborado de acuerdo a lo establecido en la Ley 1523 de 2012, en donde se evidencian los escenarios de riesgo presentes en dicho territorio, cuales son a saber: *crecientes súbitas, incendios forestales y la posible erupción del volcán Machín*, sin incluir el sismo como un escenario de riesgo a nivel municipal dentro del precitado plan, pues lo cierto es, que la normativa antes citada es clara en incluirlo como sujeto pasivo -dada su calificación como zona de alta sismicidad- y se encuentra por demás, vigente.

Ahora bien, el Despacho también considera que, el mandato contenido en el artículo 54 de la Ley 400 de 1997, debe concordarse plenamente con lo establecido en las Leyes 388 de 1997 y 1523 de 2012.

Efectivamente, debemos recordar que los mandatos contenidos en dichas disposiciones se deben armonizar plenamente y en este sentido, no olvida el Despacho que de acuerdo con lo establecido en la **Ley 388 de 1997**, *la función pública del ordenamiento del territorio municipal o distrital se ejerce mediante acciones urbanísticas de las entidades distritales y municipales (...) relacionadas con el ordenamiento del territorio y la intervención en los usos del suelo*, correspondiéndoles además a dichas autoridades, el formular *las políticas, directrices y regulaciones sobre prevención de amenazas y riesgos de desastres*. Igualmente, de acuerdo con la **Ley 1523 de 2012**, **la gestión del riesgo es responsabilidad de todas las autoridades y de los habitantes del territorio colombiano**, por lo que en cumplimiento de esta responsabilidad, **las entidades públicas, privadas y comunitarias** desarrollarán y ejecutarán los procesos de gestión del riesgo, entendiéndose: *conocimiento del riesgo, reducción del riesgo y manejo de desastres, en el marco de sus competencias, su ámbito de actuación y su jurisdicción, como componentes del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres*.

Además, el artículo 14 de la Ley 1523 de 2012 destaca:

“ARTÍCULO 14. LOS ALCALDES EN EL SISTEMA NACIONAL. Los alcaldes como jefes de la administración local representan al Sistema Nacional en el Distrito y el municipio. El alcalde, como conductor del desarrollo local, es el responsable directo de la implementación de los procesos de gestión del riesgo en el distrito o municipio, incluyendo el conocimiento y la reducción del riesgo y el manejo de desastres en el área de su jurisdicción.

PARÁGRAFO. Los alcaldes y la administración municipal o distrital, deberán integrar en la planificación del desarrollo local, acciones estratégicas y prioritarias en materia de gestión del riesgo de desastres, especialmente, a través de los planes de ordenamiento territorial, de desarrollo municipal o distrital y demás instrumentos de gestión pública”.

²³ Según las respuestas suministradas al actor en virtud de los derechos de petición por él presentados.

De esta manera, el mandato contenido en el artículo 54 de la Ley 400 de 1997, debe interpretarse desde dos niveles de responsabilidad por parte de la autoridad municipal: *i) le corresponderá integrar en la planificación del desarrollo local, **acciones estratégicas y prioritarias** en materia de gestión del riesgo de desastres y dentro de ellas, verificar que las edificaciones indispensables y de atención a la comunidad que NO se encuentren a su cargo, cumplan con el mandato contenido en el artículo y ii) en relación con las edificaciones que estén directamente a su cargo y que cumplan con los requisitos establecidos en la norma para ser consideradas como edificaciones indispensables y de atención a la comunidad, deberá adelantar directamente y sin dilaciones, las actuaciones que le competen.*

Así, entender la norma como un mandato para que el municipio realice intervenciones e invierta recursos públicos sobre bienes inmuebles de propiedad privada o incluso fiscales pertenecientes a otras entidades públicas, en criterio del Despacho, desborda la carga obligacional que le impone el conjunto normativo al que se hizo referencia en líneas precedentes.

Concordando en lo anterior, y de cara al caso que nos ocupa, el Despacho encuentra que del listado aportado de edificaciones indispensables y de atención a la comunidad que existen en el municipio de Saldaña, solamente las siguientes se encuentran bajo la tutela y responsabilidad directa de la entidad territorial y además cumplen a cabalidad con los requisitos para ser consideradas como tales:

- 1.- Oficina de Desastres (construcción de 1972)
- 2.- Estación de Policía
- 3.- Centro de Recursos Educativos Municipales CREM (Refugio para emergencias construido en 1995)

Considera el Despacho que en lo que atañe a los Centros de Salud del Municipio, no se pueden considerar edificaciones indispensables en atención a la habitación que en Colombia les ha sido otorgada (artículo 20 de la Resolución 5261 de 1994 y el artículo 6° de la Ley 10 de 1990) que corresponde a un primer nivel de atención²⁴ y que por tanto, no disponen de servicios de cirugía, salas de cuidados intensivos, salas de neonatos, etc.

A su turno, el Municipio deberá emprender las actuaciones administrativas que correspondan, con miras a que el HOSPITAL SAN CARLOS ESE²⁵, las INSTITUCIONES EDUCATIVAS OFICIALES²⁶ y PRIVADAS, así como la ESTACION DE BOMBEROS VOLUNTARIOS, cumplan que lo determinado en la norma.

²⁴ NIVEL I: Médico general y/o personal auxiliar y/o paramédico y/o de otros profesionales de la salud no especializados.

²⁵ Entidad pública descentralizada con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa.

²⁶ A cargo del Ministerio de Educación y de la entidad territorial certificada Departamento del Tolima

Entonces, encontrándose establecido por la jurisprudencia del H. Consejo de Estado²⁷ la procedencia del presente medio de control para hacer cumplir normas cuya omisión vulnera o amenaza, como en este caso, los derechos colectivos, y, además, el incumplimiento normativo por parte del ente territorial accionado a lo previsto por el artículo 54 de la Ley 400 de 1997, deberá este Despacho disponer el amparo judicial al derecho colectivo a la seguridad pública y prevención de desastres previsible técnicamente y en consecuencia se ordenará al Municipio de Saldaña adelantar las gestiones necesarias para la realización la evaluación sísmica de las edificaciones indispensables y de atención a la comunidad que se encuentren en su territorio, siguiendo los parámetros y criterios de reforzamiento estructural en condiciones de sismo resistencia, para llevarlos a un nivel de seguridad sísmica equivalente al de una edificación nueva diseñada y construida de acuerdo con los requisitos de la Ley 400 de 1997 en concordancia con lo previsto por el Decreto 926 de 2010, de acuerdo con sus obligaciones y presupuesto, en un plazo máximo de un (1) año contado a partir de la ejecutoria de esta sentencia, solamente respecto a:

- 1.- Oficina de Desastres (construcción de 1972)
- 2.- Estación de Policía (construcción de 1987)
- 3.- Centro de Recursos Educativos Municipales CREM (Refugio para emergencias construido en 1995)

A su turno, y en el mismo término, el Municipio deberá emprender las actuaciones administrativas que correspondan, con miras a que el HOSPITAL SAN CARLOS ESE, las INSTITUCIONES EDUCATIVAS OFICIALES y PRIVADAS, así como la ESTACION DE BOMBEROS VOLUNTARIOS, cumplan que lo determinado en la norma.

Aunado a lo anterior y de conformidad con lo previsto por la Ley 472 de 1998, se ordena la integración de un Comité para la verificación del cumplimiento de esta sentencia conformado por el actor popular, un representante del municipio de Saldaña, el agente del Ministerio Público y la titular del Juzgado de conocimiento. Al vencimiento del plazo fijado la parte accionada deberá rendir un informe pormenorizado sobre la gestión efectuada para el cumplimiento de esta sentencia ante la Secretaría del Despacho.

6. De la condena en costas

Frente a la condena en costas, la Ley 472 de 1998 en su artículo 38 señala:

"Artículo 38°.- Costas. El juez aplicará las normas de procedimiento civil relativas a las costas. Sólo podrá condenar al demandante a sufragar los honorarios, gastos y costos ocasionados al demandado, cuando la acción presentada sea temeraria o de mala fe. En caso de mala fe de cualquiera de las partes, el juez podrá imponer una multa hasta de veinte (20) salarios mínimos

²⁷ Consejo de Estado, Sección Primera, Sentencia 25000232400020100068401 (AP), jun. 07/2012, C. P. María Elizabeth García)

mensuales, los cuales serán destinados al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos, sin perjuicio de las demás acciones a que haya lugar.”.

Ahora bien, ha de recordarse que, las costas procesales son aquella erogación económica que debe asumir la parte que resulte vencida en un proceso judicial, que se compone de las (i) expensas y las (ii) agencias en derecho. Las primeras responden a los gastos necesarios para tramitar el proceso, tales como son el valor de copias, publicaciones, impuestos de timbre, honorarios de peritos, honorarios de auxiliares de la justicia, gastos de desplazamiento por diligencias fuera del despacho judicial, gasto de traslado de testigos, por citar algunos ejemplos. Las segundas -agencias en derecho-, obedecen a la suma que el juez debe ordenar en beneficio de la parte favorecida con la condena en costas, para reconocerle los costos afrontados por la representación de un abogado o, si actuó en nombre propio, como contraprestación por el tiempo y esfuerzo dedicados a la causa.

Conforme a lo anterior, y evidenciado que una vez presentada la demanda, el actor popular no desplegó actuación alguna, ni siquiera asistió a la audiencia de pacto de cumplimiento, el Despacho se abstendrá de condenar al ente territorial demandado, como sujeto vencido, en costas.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Cuarto Administrativo Oral del Circuito de Ibagué, Administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

RESUELVE:

PRIMERO: AMPARAR el derecho colectivo a la seguridad y prevención de desastres técnicamente previsibles, consagrado en el literal l) del artículo 4º de la Ley 472 de 1998, conforme lo expuesto en la parte motiva de esta providencia y, en consecuencia,

SEGUNDO: ORDENAR al Municipio de Saldaña, adelantar las gestiones necesarias para realizar la evaluación sísmica de las edificaciones indispensables y de atención a la comunidad que se encuentren en su territorio, siguiendo los parámetros y criterios de reforzamiento estructural en condiciones de sismo resistencia, para llevarlos a un nivel de seguridad sísmica equivalente al de una edificación nueva diseñada y construida de acuerdo con los requisitos de la Ley 400 de 1997 en concordancia con lo previsto por el Decreto 926 de 2010, de acuerdo con sus obligaciones y presupuesto, en un plazo máximo de un (1) año contado a partir de la ejecutoria de esta sentencia, solamente respecto a:

- 1.- Oficina de Desastres (construcción de 1972)
- 2.- Estación de Policía (construcción de 1987)
- 3.- Centro de Recursos Educativos Municipales CREM (Refugio para emergencias construido en 1995)

TERCERO: ORDENAR al Municipio de Saldaña que en el mismo término, deberá emprender las actuaciones administrativas que correspondan, con miras a que el HOSPITAL SAN CARLOS ESE, las INSTITUCIONES EDUCATIVAS OFICIALES y

PRIVADAS, así como la ESTACION DE BOMBEROS VOLUNTARIOS, cumplan que lo determinado en la Ley 400 de 1997 en concordancia con lo previsto por el Decreto 926 de 2010.

CUARTO: INTEGRAR un comité para la verificación del cumplimiento de esta sentencia conformado por el actor popular, un representante del Municipio de Saldaña, el agente del Ministerio Público y el titular del Juzgado de conocimiento. Al vencimiento del plazo fijado la parte accionada deberá rendir un informe pormenorizado sobre la gestión efectuada para el cumplimiento de esta sentencia ante la Secretaría de este despacho judicial.

QUINTO: Sin condena en costas

SEXTO: Para los efectos del artículo 80 de la ley 472 de 1998, remítase copia de esta providencia a la Defensoría del Pueblo, al Personero Municipal de Ilagué y al señor Agente del Ministerio Publico.

SÉPTIMO: Contra la presente providencia procede el recurso de apelación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 37 de la Ley 472 de 1998 en concordancia con el artículo 322 del CGP.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,



SANDRA LILIANA SERENO CAICEDO
JUEZA