

Sentencia T-1002/10

NORMAS LEGALES Y REGLAMENTARIAS QUE REGULAN VULNERABILIDAD ESTRUCTURAL Y VULNERABILIDAD FUNCIONAL

DERECHOS FUNDAMENTALES-Conceptos de amenaza y de riesgo

ACCION DE TUTELA Y RIESGO SOBRE DERECHOS FUNDAMENTALES/ACCION DE TUTELA Y AMENAZA O PELIGRO CIERTO DE VULNERACION DE DERECHOS FUNDAMENTALES

Hay que subrayar que los riesgos sobre un derecho fundamental, en virtud de su carácter abstracto de su falta de certeza, y la ausencia de elementos objetivos que permitan predicar su inminente lesión consumada, no se pueden proteger vía acción de tutela. Nadie puede reclamar del Estado una protección especial frente a un riesgo, ya que éste es inherente a la existencia humana y a la vida en sociedad. Sin embargo, se debe advertir que el juez constitucional debe ser cuidadoso en la determinación de la gravedad, la certeza y la inminencia de la vulneración del derecho amenazado, ya que la frontera entre el riesgo potencial y una amenaza cierta es muchas veces difusa. Por esta razón considera la Sala que en los casos de duda el material probatorio resulta determinante. En suma, el riesgo al que está expuesto un derecho es una vulneración aleatoria del mismo, la amenaza es una vulneración inminente y cierta del derecho y la vulneración consumada es la lesión definitiva del derecho. Como ya se expresó, la amenaza implica de por sí inicio de vulneración del derecho y se sitúa antes de que la violación inicie su consumación definitiva pero no antes de su existencia; es decir que la amenaza presenta datos reales y objetivos que permiten prever el agravamiento inminente que conlleva la vulneración del derecho. La amenaza menoscaba el goce pacífico del derecho y, por lo tanto, es un inicio de vulneración en el sentido de que el ejercicio del derecho ya se ha empezado a perturbar. En definitiva, existe un riesgo en abstracto sobre todos los derechos, riesgo que se puede convertir en amenaza y luego en daño consumado. La diferencia entre riesgo y amenaza dependerá del material probatorio que se sustente en cada caso en particular. Hay que advertir que la acción de tutela solo es procedente en los casos de amenaza o peligro cierto de vulneración, pero no en los casos de riesgo.

ADMINISTRACION Y PRESERVACION DE SEGURIDAD DE EDIFICACIONES DE LA RAMA JUDICIAL

CODIGO DE CONSTRUCCION DE BOGOTA-Impone a los propietarios de las edificaciones el deber de mantenerlas en condiciones de seguridad y salubridad

PRINCIPIO DE PRECAUCION-Es de aplicación excepcional

La acción de tutela está concebida para la amenaza de derechos pero no para su riesgo. Sin embargo, también se ha dicho que cada sociedad es libre de reglamentar, vía legislativa o administrativa, los riesgos que considere que sus asociados no pueden correr. Se trata de una ponderación normativa entre los riesgos que se permiten correr y la eficacia del sistema jurídico que está llamado a protegerlos. Es decir, se trata de determinar por quien hace la norma jurídica el tipo de riesgos que no se permiten en una sociedad determinada. En este sentido, el riesgo, teóricamente, podría dar lugar a la interposición excepcional de la acción de tutela, puesto que la norma jurídica ha protegido claramente a la sociedad de los riesgos que determinadas situaciones puedan engendrar. Bajo esta perspectiva es muy ilustrativo el llamado Principio de Precaución, varias veces analizado por la jurisprudencia de esta corporación. No se trata en este momento de hacer un análisis exhaustivo de dicho principio, pero sí de recordar que el mismo es de aplicación excepcional por la sencilla razón de que su amplia aplicación generaría una paranoia generalizada. Baste recordar que, según el enunciado principio, retomando lo dicho por el numeral 6° del artículo 1° de la ley 99 de 1993 relativo a la materia ambiental, “las autoridades ambientales y los particulares darán aplicación al principio de precaución conforme al cual, cuando exista peligro de un daño grave e irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces para impedir la degradación del medio ambiente”. Mutatis mutandi, si se aplicara dicho principio al caso concreto sometido a estudio de la Sala, se tendría la obligación de que no se postergara la adopción de medidas eficaces que impidan la degradación del derecho a la vida que aquí se encontraría en riesgo, que no en amenaza.

DERECHOS A LA VIDA Y A LA INTEGRIDAD PERSONAL DE TRABAJADORES Y VISITANTES DE EDIFICIO HERNANDO MORALES MOLINA EN CASO DE SISMO U OTRA CALAMIDAD

Estima la Sala que la situación de derrumbamiento o colapso del edificio que actualmente es predicable no vulnera de manera inminente y certera los derechos a la vida y la integridad personal de los trabajadores y visitantes del edificio Hernando Morales Molina en caso de

sismo u otra calamidad. Si bien es cierto las decisiones de instancia ordenaron la reubicación del edificio por la duda probatoria que existía en la amenaza de los derechos, en la actualidad por los estudios realizados, hay seguridad, de que el edificio no representa una amenaza para los derechos fundamentales de los accionantes ni de los visitantes en caso de eventos telúricos de menor o mediana intensidad. Sin embargo, subraya la Sala que se hace necesario llevar a cabo las adecuaciones y rehabilitaciones recomendadas por Proyectos y Diseños Ltda. Para reforzar la estructura del edificio y así cumplir con las normas de sismo resistencia en caso de eventos sísmicos de gran intensidad en aplicación del principio de precaución. Teniendo en cuenta estas consideraciones estima la Sala que se debe revocar la orden de reubicación proferida por la Sala de Conjuces de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Seccional de la Judicatura de Bogotá, confirmada por la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura. La Sala de revisión estima que a través de los estudios y peritazgos se puede comprobar que no existe una amenaza certera que amerite la reubicación inmediata y por tanto encuentra esta medida desproporcionada. En su lugar la Sala considera que lo que se debe hacer es proceder a la ejecución de manera expedita y diligente las partidas presupuestarias que se aprobaron en el mes de marzo por la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial de Bogotá, para llevar a cabo la propuesta de reforzamiento del edificio recomendada

VULNERABILIDAD FUNCIONAL DE EDIFICIO HERNANDO MORALES MOLINA-Medidas que se deben tomar y rendición de informes trimestrales a la Corte Constitucional

La Sala considera que se debe tutelar el derecho a la vida y la integridad personal de las personas que trabajan y visitan el edificio por carencias constatadas en la vulnerabilidad funcional y ordenar que se destine el presupuesto necesario para adecuar el edificio Hernando Morales Molina si la decisión de la Dirección Ejecutiva de la Administración Judicial y la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura es de mantener los juzgados en este edificio. En este sentido estima que se deben realizar los estudios y destinar el presupuesto necesario para que se adecue una escalera de salida adicional a la existente para la evacuación en caso de emergencia, que se revisen y mejoren los sistemas de control de incendios, especialmente de los pisos más altos, sótanos y lugares de gran afluencia de público, y que se amplíe la salida principal hacia la carrera 10ª para que en caso de emergencia se pueda abrir fácilmente. Del mismo modo se deben establecer fórmulas que evitan la acumulación de expedientes que aligere la carga muerta y permita prevenir la

perdida de información en caso de alguna calamidad y rediseñar o actualizar las redes e instalaciones eléctricas del edificio. Finalmente la Sala considera que en cumplimiento de estas órdenes la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración de Justicia de Bogotá deberá enviar informes trimestrales a esta Corte hasta el año 2012. Dichos informes serán publicados de manera oficial en cada uno de los pisos del edificio para dar publicidad al cumplimiento efectivo a esta providencia.

Referencia: expediente T-2230769

Acción de tutela instaurada por José Domingo Roncancio y otros contra la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial de Bogotá y otros.

Magistrado Ponente:

JUAN CARLOS HENAO PÉREZ

Bogotá D.C., seis (6) de diciembre de dos mil diez (2010).

La Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, Jorge Iván Palacio Palacio y Juan Carlos Henao Pérez, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

En el proceso de revisión del fallo de tutela proferido por la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, dentro del proceso de tutela instaurado por José Domingo Roncancio y otros contra la Sala Administrativa del Consejo Seccional de la Judicatura de Cundinamarca, la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial de Bogotá y Cundinamarca, la Dirección Nacional de Administración Judicial y el Ministerio de Justicia.

I. ANTECEDENTES

1.1 El día 30 de mayo de 2008, los ciudadanos José Domingo Roncancio y otros instauraron una acción de tutela contra la Sala Administrativa del Consejo Seccional de la Judicatura de

Cundinamarca, la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial de Bogotá y Cundinamarca, la Dirección Nacional de Administración Judicial y el Ministerio de Justicia, bajo la consideración de que estas instituciones les estaban amenazando sus derechos a la vida, a la integridad personal y al trabajo en condiciones dignas. Los hechos y argumentos expuestos en la acción de tutela son los siguientes:

1.2 Manifiestan los actores que todos ellos laboran en la Rama Judicial, en distintos cargos, en el Edificio Hernando Morales Molina, situado en la Carrera 10 N° 14-33 de Bogotá. Aseguran que el edificio tiene más de 60 años de haber sido construido y que, en consecuencia, “no cumple con las normas urbanísticas de sismo resistencia” ni “cuenta con una salida de emergencia que permita la rápida evacuación en caso de una eventualidad, como un sismo o un atentado terrorista”.

1.3 Exponen que en el sismo que tuvo lugar el sábado 25 de mayo de 2008 [sic]¹ “el edificio se estremeció de una manera tan impresionante que las personas que en ese momento nos encontrábamos laborando en los juzgados, vivimos verdaderos momentos de pánico, estado de ánimo que muy poco ha disminuido y más bien se ha ido generalizando al constatar las grietas y daños estructurales que afectaron la edificación, lo cual se puede observar a simple vista si se recorren las estrechas escaleras que resultan ser el único medio de evacuación, en caso de emergencia. Por eso, el clima de inseguridad y zozobra es constante y perturbador”.

1.4 Informan que el día 27 de mayo de 2008 llamaron al Departamento de Bomberos de Bogotá, “a fin de que efectuaran una visita a las instalaciones y evaluaran las condiciones de la edificación”. Anotan que, para su sorpresa, los bomberos les informaron que “por orden de la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial no les fue permitido el ingreso [...]”.

1.5 En vista de lo anterior manifiestan:

“5. (...) consideramos que estamos ante un peligro real e inminente, pues, reiteramos, la edificación está seriamente averiada y no contamos con una salida de emergencia y ante

una emergencia (sismo, terremoto o bomba), nos veríamos necesariamente abocados a salir por una puerta de escasos 1 metro de ancho, pudiendo morir asfixiados y presos del pánico.

“A la administración judicial parece no importarle tal problemática, pues lejos de tomar medidas de control o de prevención, insiste constantemente en efectuar modificaciones a la edificación, tumbando muros que comprometen la estructura, optando por poner divisiones y entrepaños, trayendo juzgados de variada naturaleza (laborales, familia, penales, etc.), aumentando considerablemente el peso, no sólo por el aterrador número de usuarios que diariamente visitan las instalaciones, sino por las incalculables toneladas de papel que conforman los procesos y archivos de estos.

“7. Tal clima de inseguridad genera un temor constante por nuestra propia vida y nuestras familias por las cuales respondemos. Tenemos un amplio sentido de responsabilidad y compromiso con nuestro trabajo, lo cual puede ser fácilmente corroborado (...); pero a pesar de ello, comedidamente solicitamos que se adopten medidas urgentes para garantizar nuestros derechos fundamentales, lo cual se corregiría mediante un traslado inmediato a unas instalaciones más seguras y que cumplan con las normas de sismo resistencia y cuenten con salidas de emergencia que permitan una fácil y efectiva evacuación.

“8. Sabemos que existen unos comités o brigadas de emergencia conformados por los mismos funcionarios y empleados, pero son a todas luces ineficaces, pues el problema no es de cómo actuar frente a un sismo, si se tiene en cuenta que el problema es estructural y de fallas en la edificación.

“9. Resulta incomprensible que mientras periódicamente se publica en la página de Internet de la rama judicial la inauguración de nuevas sedes judiciales a lo largo del país con el total cumplimiento de las normas técnicas y urbanísticas de sismo resistencia, en la ciudad de Bogotá, en donde se concentra el mayor número de juzgados y procesos, no se le preste atención a tal aspecto, dejándonos expuestos a un constante riesgo, el cual se aumenta diariamente con las medidas adoptadas, pues el ingreso de cada vez más personas y procesos lo que está haciendo es incrementar el peso que debe soportar el edificio.

10. Estamos ante una tragedia anunciada y en razón a la negativa a adoptar medidas urgentes de protección de nuestros derechos a la vida y a la integridad personal, desde ya

responsabilizamos al estado (sic), en cabeza de las dependencias a cuyo cargo se halla la adopción de medidas eficaces para evitarla”.

1.6 Los actores solicitaron tres medidas provisionales: (i) que se disponga el cierre extraordinario de los despachos judiciales que funcionan en el edificio Morales Molina, con suspensión de términos, hasta que los juzgados hubieren sido reubicados en instalaciones sísmo resistentes y con las salidas de emergencia necesarias; (ii) que se contrate un estudio técnico sobre las instalaciones del edificio, “con miras a determinar el estado estructural de la edificación, usos permitidos y recomendaciones, y que se haga público tal estudio”; y (iii) que se autorice el ingreso del Cuerpo de Bomberos al edificio “a fin de que evalúen en forma inmediata el edificio, refieran los riesgos a los que estamos sometidos y se les permita efectuar recomendaciones técnicas”.

1.7 El escrito de tutela finaliza con las siguientes peticiones: (i) que se ordene en forma inmediata el traslado o reubicación de los juzgados ubicados en el edificio Hernando Morales Molina; (ii) que, en caso de no ser posible la reubicación inmediata, se ordene el cierre extraordinario de los despachos hasta cuando se brinden condiciones de seguridad a todos los funcionarios y empleados judiciales que trabajan en esa sede; y (iii) que el proceso fuera acompañado por la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, el DPAE y por la Oficina de Prevención y Atención de Desastres de la Presidencia de la República.

1.8 Mediante Auto del 7 de julio de 2008, la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Seccional de la Judicatura de Cundinamarca – integrada por conjueces – denegó la solicitud de que se dictara la medida provisional de cierre extraordinario de los despachos judiciales, por cuanto en el expediente “no obra prueba suficiente para tomar una decisión de tamaña envergadura...”. También ordenó la práctica de una inspección judicial en el edificio Hernando Morales Molina y ofició a la Dirección Seccional de Administración Judicial de Bogotá para que suministrara un juego de planos y las memorias estructurales del referido edificio.

1.9 El 10 de julio de 2008 tuvo lugar la inspección judicial. A la diligencia asisten representantes de las partes del proceso y distintos peritos. En primer lugar, el conjuez que dirige la diligencia manifiesta que recibe 36 folios referentes a los planos del edificio y le solicita un concepto sobre ellos al ingeniero José Luis Reyes Gómez, del Fondo de Prevención

y Atención de Emergencias de la Alcaldía de Bogotá. Éste, después de analizarlos, expresó que “no son los planos estructurales de la edificación y [que] no se allegaron las memorias de cálculo del mismo”.

1.10 Después de un largo recorrido por el edificio, se le solicita al ingeniero Augusto Alejandro Ruiz Corredor, Presidente de la Comisión de Estructuras de la Sociedad Colombiana de Ingeniería, que exprese las observaciones que considere pertinentes acerca del estado del inmueble. Él manifiesta:

“Este edificio fue construido más o menos en los años 50 donde no existía ningún código sismo resistente, indudablemente cuando se cambió de banco a juzgado o edificio de los juzgados por cambio de destino se debería haber hecho el estudio de vulnerabilidad sísmica, para ese entonces tampoco existía el código vigente de sismo resistencia (...) considero que lo primero que hay que hacer, es hacer y plantear un estudio de vulnerabilidad sísmica del edificio, con lo cual se vería qué reformas son inminentemente necesarias y se les daría una prioridad debida. A simple vista se ven las escaleras inadecuadas para una evacuación lo cual se podría suplir con escaleras exteriores para este fin e igualmente aumentar el número de ascensores exteriormente sin necesidad de cambiar el proyecto arquitectónico del edificio (...) esos serían mis comentarios, además de que hubo un comportamiento aceptable para la estructura del actual edificio con relación al sismo, falta prevención contra incendio, ya que no hay aspersores de agua para el caso de que se presente este insuceso, creo que hasta acá se puede y el departamento de construcción del Ministerio de Justicia también debería tratar una meta para ir haciendo de acuerdo al presupuesto los diferentes arreglos que deben hacerse al edificio. Considero que hay una cantidad importante de afluencia de personal ingresando, sobre todo en determinadas horas pico. Del punto de confluencia de entradas y salidas: se debe buscar una solución arquitectónica, para que fluya la gente, desviar en tal forma la gente”.

1.11 A continuación expresa el ingeniero Mauricio Cortés Rincón, vicepresidente de la Comisión de Estructuras de la Sociedad Colombiana de Ingeniería: “La inspección está fundada en las afectaciones que pueda tener el edificio después de ocurrido el sismo el 24 de mayo pasado, de manera preliminar puedo decir y mirando la patología de la edificación, la impresión es que el edificio tuvo un muy buen comportamiento ante este evento. Teniendo en cuenta por la información que la estructura es en acero, esperándose ante un sismo

afectaciones mayores, quiere decir que el comportamiento fue excelente no obstante es fundamental adelantar el estudio de vulnerabilidad para efectos del cumplimiento de la Ley 400 de 1997. Observación importante es que hay que adelantar un estudio de evacuación que muy seguramente concluya en la edificación de escaleras de emergencia”.

Preguntado el mismo perito acerca de las grietas que se observaban y de las seguridades que se ofrecían para el público, expresó: “Como lo dije anteriormente, el patrón de grietas observado aleatoriamente corresponde a la respuesta del edificio ante el evento sísmico con un comportamiento satisfactorio dada la flexibilidad de la estructura. Y la estructura no presenta ningún tipo de afectación, y las fisuras observadas corresponden a elementos no estructurales o que no forman parte de la estructura (...) considero que por ser una edificación institucional la afluencia de público es permanente, sin embargo, pienso que está bien organizado el flujo del público, considero algo crítico para alguna emergencia organizar las evacuaciones una manera rápida, sin embargo pienso que el Dr. Reyes es un experto en ese tipo de manejos y quien podría asesorarnos un poco en el tema”.

1.12 También intervino María Soledad García de Benítez, Jefe de Talento Humano de la Dirección Seccional de Administración Judicial, quien manifestó: “(...) se ha tratado de implementar las brigadas de emergencia con el concurso de los integrantes de los diferentes despachos que habitan este edificio, labor (...) que desafortunadamente no ha contado con el apoyo de éstos, tanto que como estrategia se optó por crear brigadas de emergencia con el personal adscrito al área administrativa de la dirección seccional y se diseñó un portafolio de emergencia, por medio del cual se le informa a cada nominador de despacho cómo deberá actuar frente a diferentes tipos de emergencias que se puedan presentar y el juez como nominador es el responsable de hacer ese seguimiento coordinando a sus subalternos y colaboradores como al público que esté dependiendo de ese despacho en el momento de un evento...”.

1.13 Añadió que el riesgo más inminente que se ha detectado es el de un incendio, “por la carga que manejamos de papel”. También constituyen factores de riesgo “el terremoto, bombas, amenaza de bomba, terrorismo, asonada, eso serían los factores más grandes”. Precisamente, el equipo de brigadistas de la seccional estaría encargado de facilitar la evacuación del edificio en esos eventos. Finalmente, preguntada acerca de cuál es el aforo promedio de personas en el edificio contestó: “Habitantes: un promedio de 1.500 y visitantes

diarios unos 5.000 diarios promedio, de los cuales unos 3.000 no pasan del primer piso”.

1.14 A continuación se formularon varias preguntas al ingeniero Jorge Luis Daza Henríquez, Jefe de Inmuebles de la Dirección Seccional de Administración Judicial. Al interrogante acerca de si para la realización de obras en el edificio se contaba con licencias de construcción, respondió que “no se cuenta con esas licencias porque son adecuaciones internas, porque no afectamos fachadas de construcción. (...) Como son las adecuaciones internas siempre y cuando no se afecte la estructura del edificio son vigas, columnas, placas, se pueden hacer las adecuaciones internas”. Menciona que en sus seis años de labores para la Rama Judicial no tenía conocimiento de que se hubiera hecho un estudio de vulnerabilidad del edificio y que, en vista de las quejas que se presentaban, en el año 2006 se realizaron tres nivelaciones para constatar el estado de la edificación. De ellas se pudo deducir que “el edificio no presenta ninguna afectación en los cimientos ni en la verticalidad de la estructura, la recomendación que nos hizo el contratista fue la de realizar otra nivelación uno o dos años más tarde, que en ese momento no se requería el estudio de vulnerabilidad”.

1.15 Posteriormente, intervino el ingeniero José Luis Reyes Gómez, perito del Fondo de Prevención y Atención de Emergencias de la Alcaldía Mayor de Bogotá. Él manifestó que después de este recorrido, y de otro que efectuara luego del terremoto del 24 de mayo, concluye que para tomar decisiones de una manera acertada es necesario realizar dos tareas: “La primera es la de evaluar la vulnerabilidad física de la edificación mediante la ejecución de los estudios de vulnerabilidad cuyos procedimientos están establecidos en la Ley 400/97 y sus decretos complementarios y reglamentarios, para que se analice y definan las obras de reforzamiento y adecuación suficientes y necesarias para que la edificación cumpla las normas de sismo resistencia vigentes. De otro lado, y no siendo menos importante, se debe definir y evaluar la vulnerabilidad funcional de la edificación mediante la incorporación de todas las variables presentes en el funcionamiento normal de la edificación, es decir se deben analizar las vulnerabilidades funcionales de acuerdo a las distribuciones arquitectónicas, flujo de personal, anchos de vías, corredores, ruta de evacuación y todo aquello que pueda ser determinante en un momento de emergencia”. Menciona que esas vulnerabilidades y la manera de afrontarlas se encuentran definidas en el Decreto 633 de 2007 de Bogotá.

1.16 Acota que hasta el terremoto del 24 de mayo no habían recibido ninguna solicitud de

inspección de las condiciones de seguridad del edificio y que luego de ese suceso acudieron a instancias del Juez 33 Civil de Circuito. Dice que la conclusión de aquella inspección fue que, “la habitabilidad de la edificación no está comprometida, que las afectaciones de la edificación se dieron principalmente (...) en elementos no estructurales y que como conclusión final de la visita se establece la necesidad de hacer los análisis de vulnerabilidad tanto física como funcional para establecer el uso seguro de la edificación. (...) Es una obligación del propietario o responsable de la edificación mantener las edificaciones en buen estado, en condiciones de seguridad tanto física como de salubridad de las funciones que se desarrollen en él. Estas obligaciones están consignadas en las normas tanto nacional como distritales, como el caso del acuerdo 20/95 y el acuerdo 079/03, que es Código de Policía”.

1.17 En su escrito de contestación a la demanda de tutela, el Director Ejecutivo Seccional de Administración de Justicia de Bogotá expresó que la práctica de la inspección judicial permitió establecer que, “en ese tipo de edificaciones se presentan dos situaciones, a saber: vulnerabilidad estructural y vulnerabilidad funcional”. En relación con la primera de ellas, dice que el experticio técnico indica que “estructuralmente el inmueble se encuentra en excelentes condiciones y, por consiguiente, no hay lugar a afirmar que el edificio muestre peligro para sus habitantes y mucho menos exista vulneración de derechos fundamentales por ello”.

1.18 Sobre la vulnerabilidad funcional manifiesta que ella se refiere, entre otras cosas, a los problemas de arquitectura, uso y diseño de la edificación, así como a sus comodidades y seguridades, y a la afluencia de los usuarios al inmueble. Menciona entonces que “tampoco se presenta tal vulneración en el edificio Hernando Morales Molina, pues, contrario a lo afirmado en el escrito de tutela, la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial Bogotá Cundinamarca efectivamente cuenta con un Plan de Contingencia denominado ‘Portafolio de Emergencias’, el cual fue distribuido al interior de todos los despachos de Bogotá, mediante Circular No 010 del 27 de marzo de 2008”.

1.19 Así mismo, señala que el edificio cuenta con un Plan de Emergencias y de Evacuación y que se han ejecutado diversas actividades con el fin de favorecer la seguridad de los empleados:

“Es de aclarar, que la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial, año tras año, ha invitado de manera personal y escrita a los servidores judiciales que laboran en este complejo, para que se capaciten y se formen como brigadistas y la respuesta no ha sido positiva por parte de ellos. No obstante, y ante la falta de colaboración de los empleados de los juzgados, la Dirección Seccional preocupada ante esta situación, capacitó a sus empleados para conformar sus propias brigadas, con el fin de atender las emergencias que se presenten, contando para esta sede con 130 brigadistas distribuidos en los pisos primero, mezanine y diecisiete, los cuales están graduados en el primer nivel y a la fecha se están ejecutando capacitaciones para el segundo nivel por parte de la Cruz Roja, en donde se incluye la conformación del Comité Operativo de Emergencias, encargado de actuar en caso de presentarse cualquier evento fortuito.

“Adicionalmente, durante los meses de mayo y junio en curso, se realizaron actividades de sensibilización para todos los servidores judiciales que laboran en esta sede en Planes de Emergencia por medio del grupo de teatro ‘Luna Lunar’.

“Por estas circunstancias, en la presente acción constitucional no hay lugar para que el juez de tutela, CONCEDA TUTELAR los derechos a la vida, a la integridad personal y al trabajo en condiciones dignas, ‘presuntamente vulnerados’ a los servidores públicos accionantes, pues está más que demostrado que la administración judicial ha realizado y ejecutado todas las actividades y tareas respecto al inmueble HERNANDO MORALES MOLINA, tendientes a brindar un mayor bienestar a todos los empleados y funcionarios judiciales que en él labora.”.

1.20 Adicionalmente, manifiesta que la tutela resulta improcedente, puesto que los actores cuentan con el mecanismo judicial de la acción popular y no se vislumbra la existencia de un perjuicio irremediable que la haga procedente como mecanismo transitorio. Anota que, precisamente, en ese momento se tramitaba ante el Juzgado 11 Administrativo del Circuito de Bogotá una acción popular contra el Consejo Superior de la Judicatura, por causa de la situación del edificio.

1.21 Finalmente, enumera como otras razones de defensa, las siguientes:

- El estado actual de la edificación no significa peligro o amenaza grave o inminente a los derechos invocados por la parte actora, ya que el terremoto no afectó la parte estructural del

inmueble, sino su mampostería. Además, la entidad ha tomado medidas tendientes al mantenimiento y conservación del inmueble para controlar el peso del edificio, con lo cual se disminuye el impacto de los eventos sísmicos en su estructura. Así, la oficina de archivo central ha puesto en marcha un cronograma para la recolección del archivo en los diferentes despachos. También se han implementado módulos de trabajo que disminuyen el peso en el edificio. Sobre este último punto, aclara que la entidad no ha intervenido columnas y muros estructurales de la edificación para realizar las remodelaciones a las que se hace referencia en la demanda de tutela.

- También se han realizado gestiones tendientes a la eliminación de cocinetas improvisadas en los despachos, la canalización del cableado en los despachos, la instalación de extintores en diferentes puntos de cada piso y la revisión y mantenimiento de los gabinetes contra incendio.

- En una eventual emergencia, las puertas del primer piso que sirven de acceso y salida al edificio se abren para permitir el desplazamiento de los evacuados. La policía que se encuentra en el primer piso tiene las llaves de esas puertas y los brigadistas de los pisos 1 y 2 evacúan en primera instancia a las personas del primer piso, para descongestionar las vías y tenerlas libres para las personas que bajen de los pisos superiores.

- No existen partidas presupuestales que permitan reubicar los despachos judiciales. Además, la búsqueda de una sede con mejores condiciones de sismo resistencia exige un tiempo razonable.

- El edificio Hernando Morales Molina cumple con las normas de sismo resistencia contempladas en la Ley 400 de 1997, a pesar de que la misma rige para las construcciones nuevas y para las edificaciones indispensables a partir de su entrada en vigencia. Anota que el edificio no es una edificación indispensable, puesto que la Ley las define como “aquellas de atención a la comunidad que deben funcionar durante y después de un sismo, cuya operación no puede ser trasladada a un lugar alterno, tales como hospitales de niveles de complejidades 2 y 3 y centrales de operación y control de líneas vitales”.

- La Dirección Ejecutiva Seccional celebró el Contrato de Prestación de Servicios No.

Min01Ps78-08, para realizar el reforzamiento de la baranda de la escalera de la sede judicial Hernando Morales Molina.

1.22 La Presidenta de la Sala Administrativa del Consejo Seccional de la Judicatura de Cundinamarca expresó que la Sala no estaba llamada a responder a los requerimientos de los actores, puesto que dentro de sus funciones, contempladas en el art. 101 de la Ley 270 de 1996, no “se encuentra la administración de los bienes pertenecientes a la Rama Judicial”. Por eso, afirma que no puede ser vinculada al proceso, por falta de legitimación por pasiva. Con todo, anota que

“(…) esta Sala ha manifestado su preocupación por el estado de las instalaciones de las sedes judiciales y por tal motivo se solicitó ante nuestra Sala Superior (…) el adelantamiento de un estudio que permitiera establecer el grado de vulnerabilidad de la construcción ante movimientos telúricos, y en respuesta se ha recibido el oficio N° URF08-716 del 18 de junio de 2008, suscrito por el (…) Director de la Unidad de Recursos Físicos de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, en donde se deja en conocimiento que desde el año 2006 la Dirección Ejecutiva Seccional efectuó un contrato con el ingeniero Ricardo Naranjo para realizar las mediciones del edificio de manera periódica, para establecer si el mismo ha sufrido algún movimiento o inclinación cuyos resultados deben reposar en la referida Seccional”.

1.23 A la respuesta se anexó copia de un escrito del director de la Unidad de Recursos Físicos e Inmuebles, fechado el día 18 de junio de 2008, en el que se contestan las solicitudes elevadas mediante el oficio SACUN08-3366. En el escrito se manifiesta:

“Al respecto nos permitimos comunicarle, en cuanto a la solicitud de adelantar un estudio de vulnerabilidad y reforzamiento estructural del edificio Hernando Morales Molina, que en la presente vigencia no se cuenta con recursos de inversión para llevar a cabo dicho estudio. Sin embargo en el año 2006 a través de los recursos del Programa de Mejoramiento y Mantenimiento de Infraestructura Propia del Sector, la Sala Administrativa se asignó la suma de \$760.000.000 a la Seccional Cundinamarca para el edificio Hernando Morales Molina, entre los cuales estaba incluida una partida de \$395.000.000, de este valor \$345.000.000 eran para la contratación de los estudios y \$50.000.000, para llevar a cabo la Interventoría, a fin que se adelantara la consultoría para el estudio geotécnico, la valoración estructural,

estudio de vulnerabilidad sísmica, alternativas de diseño para el reforzamiento estructural y funcionalidad de acuerdo a las nuevas normas de sismo resistencia del edificio Hernando Morales Molina ubicado en la carrera 10 No. 14 - 33 de la ciudad de Bogotá D.C. y su correspondiente interventoría (...).

“De otra parte le informamos que esta Unidad tuvo conocimiento que previa a esta asignación de recursos, la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial de Bogotá, adelantó un contrato con el Ing. Ricardo Naranjo, para realizar las mediciones del edificio de manera periódica, a fin de observar si el edificio sufría de algún movimiento o inclinación, cuyos resultados se pueden solicitar a la misma, ya que esta Unidad no tiene conocimiento de los mismos (...).

“En cuanto a que se establezcan planes de evacuación masiva del edificio y de las otras sedes judiciales, se ha dado traslado de la solicitud por competencia a la Unidad de Recursos Humanos de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial”.

1.24 En su escrito de respuesta, la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura y Dirección Ejecutiva de Administración Judicial solicitó que se declarara la improcedencia de la acción de tutela por cuanto existen otros mecanismos de defensa judiciales. Menciona que los mismos hechos estaban siendo objeto de análisis en una acción popular promovida por Tomás Carrizosa que se adelantaba en el Juzgado 11 Administrativo de Bogotá.

1.25 Por otra parte, manifiesta que el Complejo Judicial Hernando Morales Molina “es una de las mejores estructuras que se han construido en la ciudad, según lo señaló el Director de la Unidad de Recursos Físicos e Inmuebles (URFI) del Consejo Superior de la Judicatura”. Agrega que la Dirección Ejecutiva había realizado en él distintas actividades de mantenimiento en lo que tiene que ver con “iluminación, señalización y condiciones adecuadas de acceso en casos de emergencia en las puertas habilitadas para la evacuación, mantenimiento del techo de los pisos, mantenimiento generalizado de baños, canalización de instalaciones eléctricas, manejo de archivos, entre otros trabajos...”. Por eso, solicita también que se deniegue el amparo impetrado, dado que, según las pruebas obrantes en el proceso de acción popular, el edificio “reúne las normas técnicas y urbanísticas de sismo resistencia requeridas para su funcionamiento”.

1.26 También el Ministerio del Interior y de Justicia aseguró que no estaba llamado a

responder la acción de tutela. Expresa que el numeral 8 del art. 99 de la Ley Estatutaria de Administración de Justicia dispone que el Consejo Superior de la Judicatura - Dirección Ejecutiva de Administración Judicial - es una entidad con autonomía administrativa y financiera y que la representación judicial de la Nación - Rama Judicial recae en cabeza de la Directora Ejecutiva de Administración Judicial.

Por otro lado, manifiesta que la acción de tutela es improcedente, puesto que los actores cuentan con otros mecanismos judiciales.

1.27 El Conjuez ponente tomó 51 fotografías de distintas zonas del edificio. Entre las conclusiones que extrae de ellas se encuentra que:

* A la entrada del edificio se generan grandes aglomeraciones y las puertas de ingreso son muy estrechas (máximo un metro).

* La salida de emergencia es de vidrio y permanece cerrada. Las llaves están en manos del oficial de la policía de guardia. Además, "es notorio que permanentemente se hacen filas para salir del edificio en la medida en que la puerta de salida que está habilitada sólo permite la salida de a una persona por la dimensión de su ancho, escasos setenta y cinco centímetros (0.75 mts.)".

* En el corredor de los ascensores hay un flujo permanente de personas, que en algunos momentos genera mucha congestión.

* La escalera norte, que conduce hasta el piso 21, tiene un ancho de escasos 1.20 metros. Para acceder al sótano por esa escalera hay que cruzar una puerta metálica, "casi blindada", que permanece cerrada.

* La escalera sur, que va del primer piso al tercero, tiene un espacio libre de utilización de ancho con barandas de 1.10 metros.

* Las escaleras delatan la vulnerabilidad funcional de edificio, "por cuanto sólo permite una persona subiendo y otra bajando".

* La baranda de la escalera norte “no tiene la barrera de protección para evitar caídas de personas de un piso al otro en caso de emergencia. La baranda simplemente está asida por soportes verticales al piso de la misma. Se aprecia también el gran espacio que existe entre el piso de la escalera y el pasamanos de la baranda donde perfectamente una persona, en caso de emergencia, puede ser despedida por la multitud”. La escalera sur sí tiene esa segunda protección.

* En los pisos intervenidos “se cambiaron las paredes de mampostería por materiales en madera, vidrio y paño”.

* Los despachos judiciales no cuentan con extintores, pues ellos se encuentran ubicados en los corredores de los pisos. Los extintores están ubicados dentro de los gabinetes de incendio. En cada piso hay dos gabinetes, en los que además de una manguera existe un hacha. Advierte que los gabinetes de todos los pisos están con candados y que, en algunos pisos, las mangueras que se encuentran en los gabinetes, y que deben suplir el agua para controlar un incendio, no están conectadas. Además, menciona que no se conoce el estado de los equipos, pues no se han realizado simulacros.

* El acceso a la terraza se halla obstaculizado por una puerta metálica, que está cerrada con llave. Para acceder a la terraza se sube por una escalera estrecha (0.80 mts.): “Por su estrechez no parece apta para un rescate aéreo por la terraza, que tampoco tiene helipuerto”.

1.27 El día 17 de julio de 2009, el Subdirector de Gestión de Riesgos del Cuerpo Oficial de Bomberos de Bogotá allegó al proceso el informe sobre la inspección realizada al edificio. Allí se asegura que “el edificio no está en capacidad de soportar una emergencia por incendio...”. Por ello formula distintas recomendaciones de seguridad y protección de incendios para dar cumplimiento a la normatividad vigente. Una de ellas se refiere a la carencia de la escalera. Para ello se expresa la necesidad de construir “otra salida de evacuación en todos los pisos, por tener un aforo mayor a 100 personas”. De esta manera, se recomienda a la administración del edificio “dar cumplimiento a los requerimientos hechos de acuerdo a lo contemplado en la Ley 400 de 1997, Título J y Título K, y el Código de Construcción de Bogotá, Acuerdo 20 de 1995. De igual forma, remite a lo contemplado en la Resolución 1016 de 1989 del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y a la Resolución 2400

de mayo de 1979”.

1.29 En dicho escrito se resalta que en el sótano “no se evidencian daños a nivel estructural y tampoco problemas asociados al deterioro de sus elementos por efectos de la carbonatación” y que en las oficinas de algunos de los juzgados se encontraron “lesiones en elementos no estructurales (muros divisorios, enchapes de baños, pisos)”.

La DPAE añade que:

“De todo lo anteriormente expuesto, se puede concluir que la edificación es estable bajo las cargas normales de servicio y su habitabilidad inmediata no se encuentra comprometida en el corto plazo”.

1.29 En el escrito se menciona que la construcción fue levantada en 1956 y que consta de 25 pisos, incluido el sótano. El documento finaliza con las siguientes recomendaciones:

“- Como medida de prevención de manera inmediata se recomienda la revisión general de los elementos de toda la fachada ya que se evidencian fracturas de algunos vidrios, por lo que se requiere la ejecución de trabajos de mantenimiento tendientes a evitar el colapso parcial de algunos elementos de la fachada que puedan estar sueltos.

“- Considerando la edad de la construcción desde su finalización (cincuenta y dos años), el alto volumen y peso de los documentos en archivo y la importancia de los mismos, la alta afluencia de personal flotante y que labora en su interior, se recomienda establecer la capacidad de desempeño de la construcción existente, para lo cual es necesario adelantar un estudio detallado de vulnerabilidad estructural, con el apoyo de personal idóneo, con el objeto de determinar el tipo de intervención que deberá implementarse a la edificación para llevarla a los niveles de seguridad requeridos de acuerdo con la Ley 400 de 1997 (Decreto 33 de 1998 - Norma Colombiana de Diseño y Construcción Sismo Resistente - NSR-98), de acuerdo con la normatividad vigente; para lo cual se deben tramitar los permisos y licencias respectivos ante una Curaduría Urbana. Estos estudios deben ser adelantados por el propietario y/o responsable del inmueble, los cuales deben incluir además del reforzamiento estructural, el análisis de los elementos no estructurales tales como muros divisorios, muros interiores, fachada, dinteles, antepechos, equipos anclados a las estructuras. Como equipos de iluminación, cielorrasos, aires acondicionados entre otros, los cuales, si se hace un

balance general de los daños registrados con el sismo, fueron los elementos más afectados en la mayoría de los pisos de la edificación.

“- Considerando el alto flujo de personal y que la edificación pudo haberse proyectado y construido para ciertos requerimientos que hoy pueden estar siendo superados, es importante que se realice un estudio de Vulnerabilidad Funcional e implementar un plan de evacuación en caso de emergencia y que se tomen todas las demás medidas necesarias, con el fin de garantizar la seguridad de los usuarios y del personal que labora al interior de la edificación...”.

1.30 La Dirección de Prevención y Atención de Emergencias deja constancia de que “[l]as conclusiones y recomendaciones impartidas durante la visita realizada están basadas en la inspección visual del reconocimiento de campo efectuado durante la visita; por tal razón pueden existir situaciones no previstas en él y que se escapan de su alcance”.

II. SENTENCIAS OBJETO DE REVISIÓN

2.1 Después de que una primera sentencia hubiere sido anulada², la Sala de Conjuces de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Seccional de la Judicatura de Bogotá dictó una nueva sentencia el día 14 de noviembre de 2008, en la cual concedió la tutela impetrada.

2.2 En primer lugar, y con base en la jurisprudencia de la Corte Constitucional, la Sala afirma que la acción de tutela sí procede, a pesar de que el número de actores sea tan elevado. Además, manifestó que no era óbice para la procedencia de la tutela el hecho de que una persona distinta a los actores hubiera instaurado una acción popular por hechos similares, máxime si se observaba que la acción popular había sido instaurada en el año 2005 y aún no había sido resuelta en primera instancia.

2.3 A continuación, refuta las afirmaciones de los intervinientes en nombre del Ministerio del Interior y de Justicia y de la Sala Administrativa del Consejo Seccional de la Judicatura en el sentido de que no se encontraba dentro de sus funciones velar por las condiciones del edificio. Al respecto manifiesta que el inmueble fue adquirido por el mismo Ministerio en los años setenta, y que los numerales 4 y 7 del art. 96 de la Ley Estatutaria de Administración de Justicia establecen, respectivamente, que el Ministro debe emitir un concepto previo sobre el proyecto de presupuesto y el proyecto de plan sectorial de desarrollo para la Rama, antes de

que sean adoptados por el Consejo Superior de la Judicatura. Además, afirma que el Ministro participa por derecho propio en las reuniones de la Comisión. Por otra parte, expone que el artículo 101 de la misma Ley Estatutaria le asigna funciones a la Sala Administrativa del Consejo Seccional de la Judicatura en relación con el bienestar de los funcionarios y con la presentación de proyectos de inversión a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura relacionados con la infraestructura y la adecuada gestión de los despachos judiciales.

2.4 Luego, pasa a estudiar la vulnerabilidad estructural y funcional del edificio. Menciona entonces que con base en la inspección judicial practicada “se puede afirmar que estructuralmente el edificio, frente al movimiento sísmico, se comportó en forma adecuada, pero para afirmar en concreto que no se encuentra afectado o que es adecuado se requiere de estudios muy profundos, y no de conceptos de ingenieros o arquitectos que visualmente examinen la mole”.

2.5 En relación con la vulnerabilidad funcional – referida a “problemas de arquitectura de la edificación y no de ingeniería, del uso, del diseño, de la remodelación, de las comodidades y seguridades, de la afluencia de usuarios, etc.” – en la sentencia se manifiesta, en primer lugar, que, como lo expresó el ingeniero enviado por la DPAE a la diligencia de inspección judicial, no se han hecho los ajustes que requiere el Decreto 633 de 2007, relativo a la prevención y atención de desastres para los lugares donde haya aglomeración de personas. Además, se expresa que en el edificio se habían realizado diferentes modificaciones sin contar con la licencia de construcción requerida y, por ende, sin disponer de los estudios de vulnerabilidad que se exigen para la obtención de la misma.

2.6 A continuación, la sentencia describe así la situación encontrada:

“Es claro para la Sala que frente a una emergencia producida por un hecho eventual pero predecible, la Administración no cuenta con un plan de contingencia, puesto en blanco y negro, que le permita a los brigadistas seguir una conducta acertada en cada caso.

“Por no existir manuales de comportamiento y planes de contingencia y prevención de desastres, seguramente cada cual hará lo que crea que debe hacer en un momento determinado, si es que su valor y arrojo se los permite.

“No existen verdaderas rutas de evacuación y las que así se pudieran llamar son insuficientes y peligrosas en sumo grado. Ante una emergencia, por la altísima afluencia de gente y funcionarios, el hall de ascensores se congestiona con mucha rapidez – basta con observar las 51 fotografías para deducir un peligro inminente, dado que a ese hall llegan personas por las dos estrechas escaleras, la del costado sur y norte.

“Es irrefutable que la del costado sur no sirve de escape para los pisos altos, pues (...) termina en el tercer piso; que las barandas de la escalera del costado norte son extremadamente peligrosas por los huecos o vacíos de sus barandas, no tienen sino el pasamanos y no cuentan con barrera de protección pudiendo de esa manera, en una emergencia, provocar la caída de personas de un piso al otro; y resulta que son las escaleras que cubren todo lo alto del edificio.

“Pero lo disímil del público – ver fotografías – también se constituye en un factor de riesgo. Allí hacen presencia mujeres embarazadas, ancianos, discapacitados, gordos, etc. – la natural afluencia de personas en un edificio – que en una emergencia provocaría, además del taponamiento ante la imposibilidad de movimientos ágiles y rápidos de ese público en especial, provocaría que la gente les pasen por encima, presas de pánico, porque ellas mismas se transformarían en un obstáculo para la evacuación exitosa, libre de todo riesgo, como tiene que ser.

“Se apreció en la diligencia de inspección judicial y en la muestra fotográfica que la escalera del costado norte es la única vía de escape desde el piso 21 hasta el piso quinto, lo que deja sin ninguna posibilidad de evacuación a los funcionarios y usuarios que se encuentren del piso quinto en adelante. En el evento de un colapso de la escalera – fuego o desplome – la Sala no quiere, siquiera, imaginar cómo sería ese tipo de emergencias, manejadas por unas brigadas cuya experiencia es casi nula, en la medida en que no se ha realizado un solo simulacro, no se han ensayado los equipos contra incendios, tampoco las luces de emergencia. Los encargados del edificio anotan que un día se presentó la ruptura de un tubo de agua y que eso ocasionó una emergencia y que por eso los ascensores se pararon, como en toda emergencia estarían atentos a hacerlo. En concepto de la Sala la ruptura de un tubo no es una emergencia grave que exija la rápida evacuación de todas las personas de la edificación, pero, ¡que suene una explosión!, como la que se presentó el día 17 de julio de 2008 en la Fiscalía, que tuvo que evacuar a todas a las personas, suficiente para ver y

observar cómo la gente se haría presa del pánico, no imagina la Sala cómo harían los brigadistas que se encuentran en el primer piso (...) para subir a auxiliar en caso de un atentado, un petardo, un incendio o un terremoto, a las personas que se encuentran hasta el piso 21, cuando tendrían que enfrentar una verdadera avalancha de personas bajando, sin contar con la posibilidad de que la única y angosta escalera colapse (...).

“Es lamentable que se piense que las potenciales evacuaciones del edificio sean exclusivamente dirigidas hacia abajo y no se piense en un incendio que se propague desde los pisos primero al quinto y la evacuación tenga que hacerse hacia la azotea, esto es en dirección ascendente, o en el colapso de la escalera en pisos superiores al quinto.

“(…)

“Pero la situación no para ahí, la magnitud de los problemas de la mole es tan grande que, cómo explicar que si la única posibilidad de no perecer por asfixia en el caso de un incendio para las personas que se encuentran del piso quinto en adelante, en la coyuntura incendiaria del cuarto piso, la única posibilidad es ascender en busca de la terraza (...), mientras los bomberos desesperados o la policía intentan un rescate aéreo en una edificación sin helipuerto, seguramente izando las personas; pues, lo absurdo de este evento es que se accede a la terraza por una escalera metálica estrecha – sólo puede transitar una persona – y la puerta metálica supremamente resistente – para uso bancario –, que comunica a ese lugar, está cerrada con llave (...).

“Los peritos que asistieron a la Diligencia de Inspección Judicial, fueron enfáticos en mostrar la terrible deficiencia o vulnerabilidad funcional de la edificación para una eventual evacuación masiva producto de un riesgo que resulta latente, probable y previsible”.

2.7 La providencia se refiere también al informe de la inspección realizada por el Cuerpo de Bomberos de Bogotá, en el que se menciona que el edificio no tiene planta eléctrica. Anota que ello significa que “no habría forma de bombear el agua hasta el piso 21 o el 22 donde se encuentran los cuartos de intervención de ascensores, pues en un incendio lo primero que se controla es el fluido eléctrico suministrado por la subestación. De contera, los gabinetes de incendio no funcionarían por falta de agua”.

2.8 Además, indica que en la inspección judicial realizada los peritos “llamaron la atención

acerca de la falta de ascensores externos que se deslizan por fuera de la fachada y de la falta de escaleras externas para hacer las evacuaciones”.

2.9 Con base en todo lo anterior, la sentencia finaliza con la siguiente manifestación: “De las pruebas obrantes en el proceso se concluye que la vida y la integridad personal como derechos fundamentales, aunado al desempeño del trabajo en esas condiciones indignas, de los servidores públicos accionantes, la altísima vulnerabilidad de la edificación por las condiciones técnico científicas reseñadas (...) son razones suficientes para que la Sala de Conjuces proteja a los peticionarios como en efecto sucederá”.

En la parte resolutive se incluyeron las siguientes órdenes:

“SEGUNDO: ORDENAR a la DIRECCIÓN EJECUTIVA SECCIONAL DE ADMINISTRACIÓN JUDICIAL DE BOGOTÁ, LA SALA ADMINISTRATIVA DEL CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA, LA SALA ADMINISTRATIVA DEL CONSEJO SECCIONAL DE LA JUDICATURA DE CUNDINAMARCA, DIRECCIÓN NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN JUDICIAL y del (sic) MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO que, en un término perentorio de seis (6) meses, sean reubicados la totalidad de los despachos judiciales que funcionan en el complejo judicial Hernando Morales Molina de la Carrera 10ª N° 14-33 de Bogotá, D.C., a unas instalaciones acordes con lo dicho en el cuerpo de esta providencia.

“TERCERO: ORDENAR a la DIRECCIÓN EJECUTIVA SECCIONAL DE ADMINISTRACIÓN JUDICIAL DE BOGOTÁ, LA SALA ADMINISTRATIVA DEL CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA, LA SALA ADMINISTRATIVA DEL CONSEJO SECCIONAL DE LA JUDICATURA DE CUNDINAMARCA, DIRECCIÓN NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN JUDICIAL y del (sic) MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO que, en un término NO SUPERIOR a las CUARENTA Y OCHO (48) HORAS, contados (sic) a partir de la notificación del presente fallo, si aún no lo han hecho, iniciar los trámites y procedimientos respectivos, según sus competencias y funciones para proceder al traslado de los despachos judiciales conforme al punto segundo de la parte resolutive de este fallo.

“CUARTO: ORDENAR a la DIRECCIÓN EJECUTIVA SECCIONAL DE ADMINISTRACIÓN JUDICIAL DE BOGOTÁ, LA SALA ADMINISTRATIVA DEL CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA, LA SALA ADMINISTRATIVA DEL CONSEJO SECCIONAL DE LA JUDICATURA DE CUNDINAMARCA, DIRECCIÓN NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN JUDICIAL y del (sic) MINISTERIO DE JUSTICIA Y

DEL DERECHO que, en un término NO SUPERIOR a las CUARENTA Y OCHO (48) HORAS, contados (sic) a partir de la notificación del presente fallo, si aún no lo han hecho, iniciar los trámites y procedimientos respectivos, según sus competencias y funciones, conforme a lo dicho en el cuerpo de este fallo, para contratar los estudios de vulnerabilidad estructural y funcional del Complejo Judicial ubicado en el Edificio Hernando Morales Molina.

“QUINTO: ORDENAR a la DIRECCIÓN EJECUTIVA SECCIONAL DE ADMINISTRACIÓN JUDICIAL DE BOGOTÁ, LA SALA ADMINISTRATIVA DEL CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA, LA SALA ADMINISTRATIVA DEL CONSEJO SECCIONAL DE LA JUDICATURA DE CUNDINAMARCA, DIRECCIÓN NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN JUDICIAL y del (sic) MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO que, en un término NO SUPERIOR a las CUARENTA Y OCHO (48) HORAS, contados (sic) a partir de la notificación del presente fallo, si aún no lo han hecho, iniciar los trámites y procedimientos respectivos, según sus competencias y funciones, conforme a lo dicho en el cuerpo de esta sentencia, para iniciar los estudios correspondientes para la elaboración de un plan de emergencia para la Prevención y Atención de Emergencias en los términos de esta providencia y acorde con el Decreto 633 de 28 de diciembre de 2007 y demás normas señaladas por el Cuerpo de Bomberos de Bogotá. Dicho documento debe ser socializado.

“SEXTO: ORDENAR a la DIRECCIÓN EJECUTIVA SECCIONAL DE ADMINISTRACIÓN JUDICIAL DE BOGOTÁ que, en un término NO SUPERIOR a las CUARENTA Y OCHO (48) HORAS, contados (sic) a partir de la notificación del presente fallo, si aún no lo han hecho, proceder al aseguramiento de la infraestructura técnica necesaria, conexión de las mangueras contra incendio que se encuentran en los gabinetes de los pisos 13 y 15.

“SÉPTIMO: ORDENAR EN ESPECIAL A LA DIRECCIÓN EJECUTIVA SECCIONAL DE ADMINISTRACIÓN JUDICIAL DE BOGOTÁ, y a la SALA ADMINISTRATIVA DEL CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA que, en un término NO SUPERIOR a las CUARENTA Y OCHO (48) HORAS, contados (sic) a partir de la notificación del presente fallo, si aún no lo han hecho, acoger e iniciar el desarrollo de las recomendaciones dadas por el Cuerpo de Bomberos de Bogotá; y, en forma inmediata, si aún no lo han hecho, desarrollar las normas para la prevención y atención de desastres e institucionalizar un plan de contingencia como lo indica el Cuerpo de Bomberos de Bogotá.

“OCTAVO: ORDENAR que cada mes, a más tardar, el siguiente día hábil, contado desde la notificación de este fallo, se publiquen, a manera de informe, en cada piso del Complejo JUDICIAL HERNANDO MORALES MOLINA, los avances de lo ordenado en la parte resolutive en los puntos TERCERO, CUARTO, QUINTO y SÉTIMO (sic).

“NOVENO: ADVERTIR a las entidades accionadas que el desacato a lo ordenado en este proveído, cuyo cumplimiento les corresponde, les acarreará las sanciones previstas en el art. 52 del D.E. 2591 de 1991.

“DECIMO (sic): ORDENAR la compulsas de copias a la Alcaldía Menor de la Candelaria para que investigue las conductas omisivas que se pudieron presentar al ejecutar obras de gran magnitud en el Edificio Hernando Morales Molina (...) sin la licencia de construcción respectiva”. (Negrillas y mayúsculas tomadas del texto original)

2.10 En comunicación del 1° de diciembre de 2008, la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial de Bogotá - Cundinamarca relaciona las gestiones realizadas para dar cumplimiento al fallo de tutela, a saber:

- Frente a los numerales segundo y tercero, la Dirección Seccional dice que “ha gestionado, desde el año 2007, con particulares, con la Alcaldía Mayor de Bogotá y Alcaldías Locales la búsqueda de inmuebles para la reubicación de Despachos judiciales, tanto en el centro de la ciudad como en las diferentes localidades (...), resultando muchos de ellos [los inmuebles] no viables para el funcionamiento de los mismos y otros viables”. Anota que la “búsqueda de una sede en el plazo establecido, que reúna condiciones de sismo resistencia mejores a la actual, conlleva un tiempo razonable (...) [para evitar que se genere] tal vez un mayor riesgo para la seguridad personal de los funcionarios y empleados de los Despachos Judiciales y usuarios de la Administración de Justicia”. Con todo, advierte que la reubicación de los despachos judiciales ubicados en el Edificio Hernando Morales Molina está sujeta a la asignación presupuestal para la Rama Judicial y al plan de inversiones aprobado para el 2008, que se estaba ejecutando.

- Respecto al numeral cuarto, referido a la contratación de los estudios de vulnerabilidad estructural y funcional del edificio, manifiesta que está realizando los análisis de conveniencia y oportunidad y los estudios de mercado para determinar el presupuesto oficial de la contratación, con el fin de solicitar a la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial los

recursos necesarios. Adjuntó 5 cotizaciones presentadas por profesionales especializados en la materia y que servían de soporte para continuar con las gestiones precontractuales. Los valores cotizados oscilan entre \$328.384.740 y \$581.160.000. Finalmente, aclaró que si los recursos no eran aprobados por el Ministerio de Hacienda para esa vigencia, se incluirían dentro del Plan de Necesidades de la vigencia 2009.

- En cuanto a los numerales quinto y séptimo de la parte resolutive del fallo de tutela, referidos a la elaboración de un plan para la prevención y atención de emergencias y a la institucionalización de un plan de contingencia, afirma que los planes en mención ya existen. Se trata del denominado "Portafolio de Emergencias", el cual fue distribuido el 27 de marzo de 2008 junto a la Cartilla de Salud Ocupacional. Además, aclara que se cuenta con un Plan de Evacuación de la sede judicial con los planos respectivos, elaborados por la ARP SURATEP. Todo ello será publicitado y distribuido en cada piso. Finalmente informa que los tanques y bombas existentes se encuentran en capacidad de suplir las necesidades del edificio y que ya se han adelantado los trámites precontractuales para el mantenimiento de la red de incendio y el reforzamiento de la baranda de la escalera.

- Frente al numeral sexto, expresa que ya se realizó la conexión de las mangueras contra incendio, así como la revisión de cada uno de los gabinetes para hacer un inventario de las posibles falencias que tengan para su reparación.

- Finalmente, en relación con la orden de informar públicamente sobre los avances logrados en lo dispuesto en los numerales tercero, cuarto, quinto y séptimo, advirtió que se daría cumplimiento a este mandato luego de que quedara ejecutoriado el fallo de tutela.

2.11 En su sentencia del 9 de febrero de 2009, la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura confirmó la decisión de primera instancia, con dos modificaciones. Por una parte, dispuso que el plazo establecido en la sentencia de primera instancia para proceder a la reubicación de los despachos judiciales ubicados en el edificio no sería de seis sino de dos meses. Por otra parte, ordenó compulsar copias al Consejo Seccional de la Judicatura para investigar al juez 11 Administrativo de Bogotá, por cuanto aún no había emitido sentencia sobre la demanda de acción popular y porque no había participado en el proceso de tutela.

2.12 El Consejo Superior de la Judicatura refrenda la procedencia de la acción de tutela.

Además, afirma que de los medios de prueba allegados al expediente se puede concluir que existe una amenaza cierta e inminente para los derechos de las personas que trabajan o visitan las instalaciones del edificio, razón por la cual es necesario proceder a tutelar los derechos fundamentales de los actores. Manifiesta al respecto:

“(…) no duda la Sala en aseverar que en sub lite se está en presencia de una evidente amenaza de vulneración de los derechos fundamentales invocados por los demandantes en su escrito constitucional, pues, de las inspecciones técnicas realizadas por los peritos ingenieros, al igual que de los conceptos emitidos por entendidos en la materia, quienes evaluaron la infraestructura del edificio, es dable concluir, pues si bien estructuralmente no se está ante un posible colapso, el inminente peligro y la amenaza que se observa frente a los problemas arquitectónicos, de mampostería, que ponen en serio riesgo la vida y la integridad de quienes laboran y concurren cotidianamente al EDIFICIO HERNANDO MORALES MOLINA, ubicado en la carrera 10 N° 14-23 de esta capital.

“Es que los precisos y puntuales informes, datos y estudios vertidos al expediente, permiten inferir sin hesitación que la vida e integridad del personal propio y extraño, quienes a diario recorren las instalaciones de la vetusta mole de acero y cemento ubicada en pleno corazón de la capital, corre (sic) seria amenaza (…).

“La motivación extensa y puntual contentiva en la sentencia de primer grado resulta tan atinada que, como pocas veces, esta Sala se entiende relevada de ahondar en argumentos en pos de confirmar las jurídicas conclusiones y decisiones que sobre el tema adoptó la sala de primera instancia (…)

2.13 Mediante escrito allegado a la Sala de Selección el día 27 de marzo de 2009, el Director Ejecutivo de Administración Judicial solicitó la selección para revisión del proceso de la referencia. Manifiesta que en los fallos de instancia dentro del trámite de tutela “no se valoraron la totalidad de las pruebas aportadas al proceso; las que se tuvieron en cuenta no fueron apreciadas objetivamente y se falló sin el apoyo técnico suficiente y necesario para sustentar la decisión”.

III. PRUEBAS RECOPIADAS POR LA CORTE CONSTITUCIONAL

La Sala de Revisión recopiló una serie de pruebas durante el proceso de referencia. En primer

lugar (i) las pruebas testimoniales y peritazgos que han sido recogidas en el proceso de acción popular que está en curso en el Tribunal Administrativo de Cundinamarca teniendo en cuenta las órdenes dadas por el Juzgado 11 Administrativo del Circuito de Bogotá en dicho proceso; en segundo término (ii) lo referente al cumplimiento de la Sentencia de Tutela de la Sala de Conjuces de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Seccional de la Judicatura de Bogotá, en especial el resultado del estudio ordenado para verificar la vulnerabilidad estructural y funcional del edificio Hernando Morales Molina realizado por Proyectos y Diseños Ltda. con el peritazgo del Ingeniero Alfredo Malagón; y en tercer lugar (iii) los documentos aportados por la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial de Bogotá en cumplimiento de la sentencia de tutela de primera instancia.

3.1 Pruebas recogidas del proceso de Acción Popular que cursa actualmente en el Tribunal Administrativo de Cundinamarca

3.1.1 La Sala de Revisión le ordenó a la Secretaría General que le solicitara al Tribunal Administrativo de Cundinamarca la remisión a esta Corporación del expediente de la acción popular que, el día 18 de mayo de 2005, impetrara el ciudadano Tomás Carrizosa Aparicio contra la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura a causa del estado del edificio Hernando Morales Molina. En el expediente de la acción popular constan distintos documentos que son de interés para el proceso de tutela de la referencia, los cuales son reseñados a continuación.

3.1.2 En la demanda de acción popular se afirma que la condición en que se encuentra el edificio vulnera los derechos colectivos a la seguridad y salubridad públicas, a la prevención de desastres previsibles técnicamente y a la realización de construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos conforme a las disposiciones jurídicas, de manera ordenada y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes (art. 4, literales g, l y m de la Ley 472 de 1998).

3.1.3 El demandante plantea que la gran cantidad de personas que trabajan en el edificio Hernando Morales Molina o que lo visitan a diario “tienen dos alternativas para trasladarse dentro de los veinte pisos que comprenden dicha edificación: i) usando los seis ascensores que tiene el edificio, o ii) haciendo uso de las escaleras del mismo”. Menciona que, debido a la “permanente congestión de los ascensores del edificio, un gran número de personas se

movilizan por las escaleras de la edificación, las cuales permanecen abiertas para su correspondiente uso". A continuación, anota que las escaleras del inmueble "carecen de las medidas técnicas necesarias para evitar accidentes, en violación de las normas existentes en la materia" y que ello "amenaza a diario la seguridad del público que (...) visita dicha edificación. De hecho, ya han sucedido accidentes sin que el Consejo Superior de la Judicatura haya tomado las medidas correctivas del caso, tal y como lo sufrió el suscrito el 02 de mayo del año que corre".

3.1.4 En la acción se solicita que se declare "que el Consejo Superior de la Judicatura ha omitido proveer a las escaleras del Edificio Hernando Morales Molina de las medidas técnicas necesarias para evitar la ocurrencia de accidentes" y que, en consecuencia, se le ordene "proveer a las escaleras del Edificio Hernando Morales Molina de las medidas técnicas necesarias para evitar la ocurrencia de accidentes". De igual manera, el actor popular manifiesta que cede el incentivo económico que eventualmente se decrete a la sociedad INGETEC S.A., Ingenieros Consultores, para que "se paguen los honorarios necesarios para que dicha firma de ingenieros realice un estudio técnico sobre la estructura del Edificio 'Hernando Morales Molina' y determine si su actual uso y estado ofrece algún peligro para sus usuarios".

3.1.5 El 30 de noviembre de 2006, la sociedad RICARDO NARANJO Y CIA LTDA. allegó al proceso el informe final de las tres nivelaciones topográficas de precisión realizadas en el edificio durante el año, conforme al contrato sin formalidades plenas de prestación de servicios N° SER 088 de 2005 suscrito entre la empresa y la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial. El informe concluye con las siguientes afirmaciones:

"(...) se puede asegurar que la torre del edificio Hernando Morales Molina no presenta asentamientos y que la pequeña inclinación de la esquina SE hacia el sur es normal teniendo en cuenta la edad de 50 años de servicio y al recordar los muchos temblores ocurridos y que se han sentido en Bogotá, los cuales no han afectado a esta edificación.

"Nuestra mejor recomendación es seguir observando el edificio (en especial la torre) cada dos o tres años, y en especial luego de ocurrir algún temblor de relativa intensidad y duración, para verificar no sólo su verticalidad sino si se ha presentado asentamientos. Nuevamente afirmamos que este edificio no presenta problemas de asentamientos (o de

verticalidad) basados en la información que hemos recogido y que estamos enviando a ustedes con el presente informe técnico”.

3.1.6 La Sociedad Colombiana de Arquitectos rindió un concepto técnico a solicitud del Juzgado 11 Administrativo del Circuito de Bogotá. El concepto fue rendido previa inspección ocular y previa evaluación de los planos arquitectónicos y de las licencias aprobadas. En el experticio se advierte, en primer lugar, que las preguntas formuladas por el Juzgado sólo pueden ser respondidas parcialmente debido a que la información que consta en los planos del edificio es parcial. Igualmente, se observa que “se presentan procesos de aprobaciones totales y parciales de construcción y reformas entre el 30/08/1956 y el 11/02/1976, fechas anteriores a la aprobación del CÓDIGO SISMO RESISTENTE LEY 400 DE 1997 (NSR. 98. TÍTULO K) y la norma técnica Colombiana, ICONTEC, (NTC 1700 Y NTC 4201). Normas que no estaban vigentes a las fechas en que se realizaron estos procedimientos técnicos de aprobación por lo tanto no fueron contempladas por parte de la SECRETARÍA DE OBRAS PÚBLICAS DIVISIÓN DE CONTROL para su expedición”. (Negritas y mayúsculas tomadas del texto original)

Las preguntas y sus respectivas respuestas son las siguientes:

“Pregunta Nº 1. Dictaminar sobre si la edificación de la referencia cuenta con las medidas técnicas de seguridad necesarias para permitir la adecuada evacuación de sus usuarios en caso de emergencia.

“Respuesta Nº 1. El edificio en mención cuenta con dos escaleras incorporadas al punto fijo, una de las cuales solamente llega al 4 piso, y la otra si (sic) continúa su desarrollo vertical hasta el último piso del edificio, dichas escaleras desembocan a los halles de acceso de cada uno de los pisos, y se inician en el hall de ascensores del primer piso, este último conduce al hall de acceso del edificio el cual está comunicado directamente con el espacio público de la carrera 10.

“Es así que según los últimos planos aprobados el edificio cumple con los elementos de evacuación como son: Escalera, hall de reparto, hall de acceso y comunicación directa con la vía pública”.

La respuesta a esta pregunta fue posteriormente complementada con la siguiente aseveración: “El edificio sí cuenta con los medios físicos arquitectónicos de evacuación para un uso normal o emergente (...)”.

“Pregunta # 2. Dictaminar sobre si las dos (2) escaleras de la referida edificación cuenta (sic) con las medidas técnicas adecuadas para que su actual uso por parte del público sea seguro y evite la ocurrencia de accidentes previsibles técnicamente.

“Respuesta # 2. Las dos (2) escaleras del edificio cuentan con las medidas y dimensiones estipuladas en los planos anexos aprobados con las licencias de construcción/modificación desde la No. 4465 de fecha 30/08/1956 hasta la N° 6600 de fecha 11/02/1976”.

La respuesta a esta pregunta fue posteriormente complementada con la siguiente aseveración: “La respuesta está dada técnicamente con base a 3 elementos de juicio que se debe tener para este tipo de evaluaciones: planos vigentes aprobados, licencia de construcción aprobada y verificación en sitio y así se hizo en su momento”.

“Pregunta # 3. En general, dictaminar sobre si la edificación cuenta con las medidas técnicas necesarias para evitar la ocurrencia de un desastre técnicamente previsible; y en caso de que este efectivamente ocurra, si cuenta con las medidas técnicas necesarias para confrontarlo con el mayor éxito posible en términos de pérdidas humanas. En desarrollo de este punto deberá conceptuarse, sobre la seguridad del cableado mediante el cual la sede judicial conecta su red electrónica de información, la seguridad con que se maneja el alto volumen de material inflamable que se encuentra dentro de dicha sede, así como los otros eventuales peligros que se identifiquen con el estudio.

“La respuesta a las anteriores cuestiones deberá incorporar las correspondientes recomendaciones para la respectiva adecuación de la sede judicial Hernando Morales Molina, a las medidas técnicas a las que se refieren cada uno de los anteriores numerales.

“Respuesta # 3. Teniendo en cuenta que para responder este punto, no se nos entregó por parte de la Administración del Edificio, ni el estudio de seguridad, ni los planos técnicos de cableado estructurado, no podemos contestar puntualmente esta pregunta. En inspección ocular sólo se observó en cada uno de los pisos los esquemas gráficos de seguimiento y evacuación y en cuanto a los sistemas de bandejas y redes del cableado estructurado no son

visibles a la vista. Si se llegaran a presentar posteriormente estos documentos, deben ser estudiados por profesionales expertos en Seguridad Industrial y Redes de Cableado Voz y Datos. En cuanto a 'los otros eventuales peligros que se identifiquen...' deben ser estudiados por los Especialistas Técnicos en Seguridad Industrial.

(...)

“Recomendación Final: Teniendo en cuenta que en el edificio en estudio se cumple una función institucional es prudente ampliar esta consulta como estudio de caso, acorde con el resultado del estudio jurídico en cuanto a vigencia y aplicación de las normas que lo afectan (CÓDIGO SISMO RESISTENTE LEY 400 DE 1997 - NSR.98. TÍTULO K y la Norma Técnica Colombiana, ICONTEC - NTC 1700/ NTC 4201).

“Si la norma es de obligatoriedad vigente se debe realiza (sic) el estudio técnico de las mismas en lo que se refiere a dimensiones mínimas de circulaciones horizontales y verticales, espacios de recibos, acceso y repartición, distancias mínimas de recorrido y evolución de frecuencias y usos de áreas propias y comunes según horarios de atención”.

3.1.7 La Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial realizó una solicitud a la ARP SURATEP para que realizara un estudio técnico acerca del estado de las escaleras. La ARP conceptuó que las escaleras del Edificio Hernando Morales Molina cumplen con las especificaciones técnicas de la Norma Técnica Colombiana NTC 1700 en cuanto a los siguientes ítems:

- Dimensión mínima del descanso en dirección del recorrido. La norma prescribe que debe ser como mínimo de 100 cm. La medida del descanso en la escalera principal que va del 1er piso al 20 es de 125 cm. y en la escalera alterna que va del 1er piso al 3ro es de 115 cm.
- Altura del pasamanos. La norma prescribe que no debe ser menor de 75 cm ni mayor de 85 cm. La altura del pasamanos en la escalera principal es de 79.5 cm. y en la escalera alterna es de 80.5 cm.
- Ancho mínimo libre de obstáculos. La norma prescribe que debe ser como mínimo de 100 cm. El ancho de la escalera principal es de 115 cm. y de la escalera alterna es de 117 cm.
- Altura máxima de la contrahuella. La norma prescribe que debe ser como máximo de 20

cm. La altura en la escalera principal es de 17 cm. y en la escalera alterna es de 18 cm.

- Ancho mínimo de la huella. La norma prescribe que debe ser como mínimo de 24 cm. El ancho en ambas escaleras es de 30.5 cm.

- Altura libre mínima. La norma prescribe que debe ser como mínimo de 200 cm. La altura en ambas escaleras es de 280 cm.

- Altura máxima entre los descansos. La norma prescribe que debe ser como máximo de 350 cm. La altura en la escalera principal es de 171 cm. y en la escalera alterna es de 123 cm.

Sin embargo, en el concepto se indica que los pisos 8, 9 y 10 no cuentan con una iluminación de emergencia que sea alimentada por dos fuentes independientes de abastecimiento. También recomienda verificar dichas fuentes en cuanto a suministro y período de duración, hacer pruebas a dicho sistema para validar su efectividad y realizar mantenimiento a las luminarias del sistema de emergencia y del sistema para uso cotidiano. Además, acerca de los pasamanos, sugiere reparar el anclaje a la pared en el tramo suelto del mismo entre los pisos tercero y cuarto de la escalera principal. Igualmente, recomienda realizar mantenimiento de las bandas antideslizantes que se encuentran en todo el recorrido de ambas escaleras y reemplazar aquellas que se encuentren desgastadas.

3.1.8 Con base en el informe rendido por SURATEP, la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial afirmó:

“Como ente encargado y calificado para realizar un primer diagnóstico sobre el estado de las mismas (las escaleras), se procedió a solicitar una inspección a la ARP SURATEP habiéndose obtenido el pasado 24 de junio el informe que acompaño al presente en cuatro folios.

“Es importante resaltar que como consecuencia del mismo, se puede concluir que las escaleras cuentan con las medidas técnicas necesarias, para evitar la ocurrencia de accidentes dentro de la sede judicial que nos ocupa y las mismas cumplen con las exigencias y los parámetros establecidos por la Ley.

“Ahora bien, el estudio técnico efectuado por parte de la ARP SURATEP, en el que se observa el cumplimiento de la gran mayoría de ítems a verificar, realiza algunas recomendaciones, sobre las cuales a la fecha, esta Dirección Seccional, se encuentra implementando los

correctivos necesarios, como es la de realizar las gestiones necesarias de carácter presupuestal que nos permita contar con la apropiación suficiente para realizar el mantenimiento general de las bandas antideslizantes, lo cual no implica que las existentes no estén en buen estado.

“De otra parte y a pesar que la ARP hace algunas observaciones frente al mantenimiento del sistema de iluminación a las escaleras de la sede judicial, esta Seccional, dentro de la planeación realizada en el año 2004, para el citado inmueble, efectuó las gestiones contractuales pertinentes, para garantizar su mantenimiento tal y como consta en el contrato sin formalidades plenas No. SER 111/04, que adjunto en fotocopia simple al presente en nueve folios y cuya prueba de funcionamiento se verificó en días pasados, arrojando como resultado su adecuado funcionamiento.

“En cuanto se refiere a la adaptación de iluminación de los pisos 8 al 9 y del 9 al 10, se atenderá la recomendación y por ende se coordinará su ejecución una vez se cuente con los recursos suficientes. Sin embargo, es preciso advertir al Despacho, que las escaleras de dichos pisos, cuentan con grandes ventanales, dotadas con suficiente luz día, aunado al hecho de que los despachos judiciales solamente atienden público hasta las 4:00 p.m., razón por la cual la afluencia de usuarios, por las mismas es reducido a partir de esta hora del día.

“Así mismo y con respecto al anclaje del pasamanos entre el piso 4 y 3, que se encontraba suelto, a la fecha ya fue reparado.

“Finalmente, se tiene proyectado reforzar la iluminación de los pisos tercero y cuarto”.

3.1.9 El contrato sin formalidades plenas de prestación de servicio No. SER 111 de 2004 al que se refiere la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial fue celebrado entre la Nación -el Consejo Superior de la Judicatura- y la firma denominada Ingeniería Contra Incendio y Seguridad Industrial INCOLDEXT Ltda. y tiene por objeto “[c]ontratar el mantenimiento de las 68 lámparas de las baterías secas o lámparas de emergencia localizadas en la Sede Judicial HERNANDO MORALES MOLINA”.

3.1.10 El día 27 de junio de 2008 se realizó una inspección judicial. A la diligencia asistieron representantes de ambas partes; dos arquitectos de la Sociedad Colombiana de Arquitectos, quienes ratificaron lo dicho en los conceptos emitidos con anterioridad; y un ingeniero

industrial, especialista en higiene y seguridad industrial, quien actuó en representación de la ARP SURATEP.

En la inspección, los arquitectos de la Sociedad Colombiana de Arquitectos realizaron las siguientes observaciones:

“El edificio cuenta con escaleras con cintas antideslizantes, con barandas en ambos costados a lado y lado de la escalera, con lámparas de seguridad. No se observa que dicha escalera sea insegura. El edificio cuenta con las condiciones de seguridad necesarias en lo que respecta a la circulación vertical y señalizaciones. En cuanto a lo de sismo y estructura no podemos dar ese concepto por no ser idóneos en esa parte y se solicitaría el concepto de un ingeniero civil experto en sismo resistencia. No hay ninguna condición para afirmar que el edificio es inseguro o que no cuenta con las normas necesarias de seguridad para las personas que laboran en él (...). En conclusión, según lo que observamos por planos presentados, en nuestro concepto el edificio cuenta con licencias de construcción de las cuales las modificaciones que se presentan son las que están elaboradas en el edificio, las aprobaciones son normales, las escaleras cuentan con las dimensiones que fueron aprobadas en dichas licencias y planos (...) y es apto para ser habitado según esos planos porque cuenta con las medidas técnicas necesarias de evacuación. Por último la Sociedad Colombiana de Arquitectos se ratifica en el concepto y en las ampliaciones emitidas por nosotros (...).”

3.1.11 Por su parte, el representante de la ARP SURATEP aseguró que sí existe un plan de evacuación, “donde informan a cualquier usuario, visitante, contratista, servidor judicial cual (sic) es la vía de evacuación”. También dice que se cuenta con la señalización necesaria para casos de incendio, sismo o evacuación; con los equipos contra incendio; con iluminación de emergencia y con una ruta alterna de evacuación. Sobre este último punto anota: “De acuerdo a la afirmación sobre la ausencia de las rutas de escape, (...) es de anotar que existe una ruta de evacuación alterna la cual se encuentra funcionando. A partir del tercer piso tenemos tres salidas diferentes que salen a diferentes sitios como sótano, el centro de servicios y la salida principal, es decir no tenemos salidas externas pero sí tenemos salidas alternas donde pueden apoyar un evento de emergencia (...)”. Además, menciona que según “las normas de seguridad descritas en el código de seguridad industrial sobre mantenimiento de escaleras se verifica que las escaleras cuentan con barandas en los dos costados con el

fin de transitar de manera segura por las escaleras; se verifica que las escaleras cuentan con cintas o bandas antideslizantes, con cinta fluorescente en medio (...).”

3.1.12 En el marco de la inspección judicial se recibieron los testimonios de tres funcionarios del complejo judicial Hernando Morales Molina: los ciudadanos José Roncancio Patiño, Juez 43 Civil del Circuito de Bogotá; Liliana Guevara Bolaño, secretaria del mismo juzgado; y Ruth Elena Galvis Vergara, Juez 8ª Civil del Circuito de Bogotá. En su exposición, el juez José Roncancio Patiño expresó:

“(...) estamos hablando de un edificio de 21 pisos en el cual al ingresar si bien se observan 2 rutas de acceso a los pisos superiores una de ellas sólo va hasta el cuarto piso y la otra es la que permite el acceso al resto de niveles de la edificación. Dichas escaleras son estrechas y a mi (sic) criterio insuficientes para facilitar la evacuación de la edificación en caso de alguna catástrofe. Adviértase que en este edificio funcionan más de 80 despachos judiciales, cada uno de los cuales cuenta con por lo menos 7 funcionarios como ocupantes permanentes en horas laborales y adicionalmente existe la población flotante que en algunos casos como me ocurrió en una oportunidad en una diligencia de remate pueden exceder de 40. Desde el año 2004 en que vengo ocupando el edificio se han presentado situaciones preocupantes como que los ascensores presentan descolgamientos habituales, tan es así que se debió implementar un sistema de control de acceso a los mismos, sistema que ha sido en algunas ocasiones inocuo. También se han presentado rupturas en las tuberías en pisos superiores y en pisos inferiores que han obligado la suspensión del servicio de ascensores y obligado a que los funcionarios que laboramos en los pisos superiores debamos evacuar e ingresar a laborar (...) subiendo las escaleras como es en mi caso, respecto a 18 y hasta 20 pisos, también les ha ocurrido a los empleados del despacho quienes han presentado molestias de salud por tales situaciones. Al evacuar el edificio como consecuencia inmediata de la suspensión del servicio de energía se ha observado una insuficiente iluminación de las únicas escaleras existentes, atrancos en los entrepisos y oscuridad total del cuarto al primer nivel, advirtiéndome que estos son más de 4 pisos porque el mezanine hace que se incremente en 1 o 2 pisos dicho trayecto. También me consta que en el edificio no existen las mínimas medidas de seguridad o de asistencia médica de primeros auxilios o paramédicos para cualquier situación (...). En los 4 años se ha llevado a cabo simulacro [alguno]. Únicamente hace aproximadamente unos 15 días fuimos citados en el piso para presenciar una dramatización de aproximadamente 15 minutos respecto a qué hacer en caso de siniestro (...).”

3.1.13 Por su parte, la secretaria Liliana Guevara Bolaño señaló:

3.1.14 Finalmente, la juez Ruth Elena Galvis Vergara dijo que había presenciado el accidente del demandante de la acción popular y que él se había ocasionado debido a las malas condiciones de la escalera. Además, indicó que:

“(e)El año pasado se presentó un apagón que afectó varias horas el edificio. Yo había salido a una diligencia y a mi regreso me permitieron el ingreso por las escaleras que dan al mezanine donde actualmente están los juzgados de descongestión. Conociendo yo el camino seguí por esas escaleras hasta el tercer piso donde terminan, me desplazé por el corredor que comunica con las escaleras que dan al cuarto piso, encontrándome sorpresivamente con la puerta cerrada y del otro lado escuchaba que había una persona allí y le dije que abriera y me dijo que no, que tenía que devolverme para subir por otras escaleras. Insisto, no había fluido eléctrico. Insólito que ante esa emergencia en cambio de abrir las puertas las hubieran cerrado. Es cierto, como lo dijo el ingeniero de Suratep, que hay escaleras alternas. Lo que no dijo es que las bloquean en caso de emergencia como me sucedió. Otras escaleras están bloqueadas permanentemente con rejas; también es cierto como lo dijo él que hay señalización ya bastante desgastada pero la hay. Lo que no dijo es que no sirve para guiar a una persona ciega, como el abogado que vimos esta mañana y que tampoco se ve en la oscuridad de un apagón, insisto como me ocurrió”.

3.1.15 La Sub Dirección de Gestión del Riesgo del Cuerpo Oficial de Bomberos de Bogotá D.C. llevó a cabo una visita a las áreas comunes del edificio Hernando Morales Molina, a partir de la cual presentó las siguientes recomendaciones de seguridad y de protección contra incendios:

* “La red hidráulica contra incendios debe ser revisada permanentemente verificando el estado y funcionamiento correcto de todos sus elementos (Bombas hidráulicas, válvulas de control, mangueras, boquillas de descarga y otros).

* “Efectuada la inspección ocular al sistema de la Red Contra Incendio, se recomienda que

realicen las pruebas pito-métricas para constatar el correcto funcionamiento del sistema.

* “Se recomienda que toda la tubería de la red contra incendio y los gabinetes sean de color rojo para facilitar su identificación.

* “Las bombas de agua deben estar conectadas a la corriente eléctrica del sector y a una planta de emergencia.

* “Se acepta que el tanque de reserva de agua de la edificación contenga también la reserva para protección contra incendios, siempre y cuando la toma de agua del servicio de consumo se localice a una altura tal, del fondo del tanque, que la cantidad de agua que quede por debajo de este nivel corresponda a la reserva de agua para protección contra incendios.

* “Diagnosticar, crear e implementar el Plan de Emergencia y contingencia incluyendo simulacros de evacuación con todo el personal del edificio. Según lo estipulado en la Resolución 1016 de 1989 Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y de Salud.

* “Según la Resolución 2400 de 1979 (...) siempre que sea posible, se dispondrá de una instalación avisadora y extintora automática de ‘sprinklers’ (...). En los establecimientos industriales, comerciales, hoteles, escuelas, hospitales, etc. en donde trabajen o se congreguen gran número de personas, se procurará instalar rociadores automáticos, distribuidos adecuadamente en todos los locales, para suministrar un rocío de agua al iniciarse el calor del fuego en el lugar en que comience el incendio. El agua se abastecerá por medio de un sistema de tubería, sujeta al techo, con rociadores en los tubos a intervalos regulares (...).

* “Hay una escalera para evacuación, pero por la carga ocupacional según el artículo K.3.4.2 tabla K.3.3 de la Ley 400 de 1997, se requiere otra salida de evacuación en todos los pisos, por tener un aforo mayor a 100 personas”.

El informe concluye con una recomendación en el sentido de que la administración del edificio de “cumplimiento a los requerimientos hechos de acuerdo a lo contemplado en la Ley 400 de 1997, Título J y Título K y el Código de la Construcción de Bogotá, Acuerdo 20 de 1995”.

Igualmente, el Cuerpo de Bomberos conceptúa que “el Edificio Hernando Morales Molina (...) no cumple con los requisitos mínimos de protección contra incendios exigidos en la legislación vigente”.

3.1.16 En su concepto, la delegada del Ministerio Público solicitó que el Juzgado dictara las órdenes necesarias para evitar las amenazas que pendían sobre las personas que trabajan y visitan en el edificio:

“Tanto de la inspección judicial que se realizó dentro de la acción de tutela que se instauró por los mismos funcionarios y empleados del complejo judicial en meses pasados y de la cual ya se emitió el correspondiente fallo, como de los testimonios recepcionados en la inspección judicial llevada a cabo por el juzgado de conocimiento de esta acción popular, así como del informe de la Subdirección de Gestión del Riesgo del Cuerpo Oficial de Bomberos de Bogotá D.C., está demostrado que en el edificio Hernando Morales Molina no existen rutas de escape suficientes y en óptimas condiciones ante una eventual evacuación masiva producto de un riesgo.

“Si bien es cierto, existen dos escaleras, no es menos cierto que la del costado sur no sirve de escape para los pisos altos pues (...) termina en el tercer piso y la escalera del costado norte es la única vía de escape desde el piso 21, que, de acuerdo con lo destacado por el inspector de Bomberos en el informe rendido, se requiere otra salida de evacuación en todos los pisos. Igualmente, se colige del material probatorio, particularmente de la inspección que realizaron los conjuces de la acción de tutela que las barandas de las escaleras del costado norte son extremadamente peligrosas por los huecos o vacíos de ellas, sus barandas no tienen sino el pasamanos y no cuentan con barrera de protección pudiendo de esta manera, en una emergencia, provocar la caída de personas de un piso al otro; y resulta que, son las

escaleras que cubren todo lo alto del edificio.

“(…)

“Todo esto sin entrar a estudiar situaciones aún más delicadas, que según la pruebas recaudadas evidencian la terrible deficiencia o vulnerabilidad funcional de la edificación para una eventual evacuación masiva producto de un riesgo que resulta latente, probable y previsible”. (Subrayas tomadas del texto original)

3.1.17 En relación con lo afirmado por los intervinientes en representación de la ARP SURATEP y de la Sociedad Colombiana de Arquitectos, aseguró:

“(e)sta delegada se aparta de los planteamientos de dichas entidades, no sin antes precisar que están lejos de la realidad que hoy día se vive en ese complejo judicial, por el alto volumen de juzgados que en él operan, el personal tanto de planta como de usuarios que por él circula, además de otros riesgos que no se mencionan, pues los conceptos se limitan a estudiar lo estudiado con base en los planos aprobados con las licencias de construcción/modificación desde el año 1956 hasta 1976, resultando insuficiente lo manifestado por ellas, pues la situación que se presentaba para esos años ha cambiado radicalmente con las circunstancias que se viven en realidad”.

3.1.18 Expresa que no es posible ignorar los problemas del edificio relacionados con las escaleras y con el sistema de evacuación, razón por la cual le sugiere al juez administrativo,

“impartir las órdenes necesarias, eficaces y eficientes que conlleven a evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza de los derechos e intereses colectivos invocados por el actor popular, conforme quedó consignado en el presente concepto.

“Finalmente, y como existe un fallo de tutela del 14 de noviembre de 2008, amparando los derechos fundamentales a la vida e integridad personal y al trabajo en condiciones dignas a los accionantes de esa acción constitucional, por hechos iguales a los aquí planteados, salvo muy pocos nuevos argumentos, las medidas que ha de adoptar el juez de esta acción popular deben ser complementarias a las implementadas por las del juez de tutela, ello sin que se excluya la conformación de un comité de seguimiento y verificación al cumplimiento de las

medidas que han sido adoptadas, en defensa de los derechos e intereses colectivos alegados”.

3.1.19 El 26 de febrero de 2009, el Juzgado 11 Administrativo del Circuito de Bogotá dictó la sentencia de primera instancia.

En primer lugar, afirma que de las pruebas recaudadas se deduce que “las escaleras cuentan con las medidas técnicas necesarias”. También asegura que ellas “cuentan con la protección requerida para la circulación de un alto tráfico de personas, así mismo están libres de obstáculos en todo el recorrido, iluminadas permanentemente por medio de un foco de luz natural, colocados en los descansos superiores de la escalera, hay lámparas de emergencia en cada uno de los tramos y señalización existente, situadas en sitios de fácil observación y acceso desde cualquiera de los puntos de la ruta de evacuación facilitando la localización de los gabinetes contra incendios”. Agrega que es importante tener en cuenta que las escaleras fueron diseñadas conforme a las normas vigentes en el momento de la construcción, es decir, en 1956 y 1976.

El Juzgado manifiesta que su providencia no se limitará a los derechos colectivos indicados en la demanda. Por eso, pasa a pronunciarse sobre otros hechos que pueden configurar amenazas de otros derechos colectivos. Así, destaca que el art. 54 de la Ley 400 de 1997 - “Por la cual se adoptan normas sobre construcciones sismo resistentes”- prescribió que “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” debían ser evaluadas en punto a su vulnerabilidad física, dentro de los tres años siguientes a la entrada en vigencia de la Ley. Lo anterior con el fin de que, en un plazo máximo de 6 años a partir de la entrada en vigencia de la Ley, fueran intervenidas o reforzadas para garantizarles el nivel de seguridad sísmica exigido por la norma.

Anota que el inmueble es “un edificio indispensable por tratarse de un lugar donde se atiende a la comunidad, lo que hace necesario que dicha edificación se ajuste a lo establecido en la Ley 400 de 1997”. Por lo tanto, considera que “se encuentra más que claro el deber que se tiene de realizar los estudios de vulnerabilidad sísmica en dicha construcción como lo ordena la ley, y al no haberlo hecho se está vulnerando el derecho colectivo a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, pues, dada la eventualidad de

ocurrencia de un siniestro sísmico y al no contar con los estudios de vulnerabilidad no se tiene certeza si dicha edificación lo podría resistir”.

3.1.20 Luego, manifiesta que dado que en el edificio se presentan aglomeraciones de público, sí es necesario acreditar las respectivas licencias de construcción para las obras de remodelación o las adecuaciones arquitectónicas que en él se adelanten, como lo dispone el art. 3° del Dto. 663 de 2007.

También menciona que el informe del Cuerpo de Bomberos indica que el plan de emergencia del edificio está apenas en proceso de diseño y que es necesario definirlo y divulgarlo. Agrega que el edificio tampoco tiene detectores de humo ni rociadores automáticos, a pesar de que así lo dispone el Código de Construcción de Bogotá - Acuerdo 20 de 1995 - y la Resolución 2400 de 1979 del Ministerio de la Protección Social.

3.1.21 Igualmente, expone que en el inmueble no se están cumpliendo las normas contenidas en el Decreto 633 de 2007, “por el cual se dictan disposiciones en materia de prevención de riesgos en los lugares donde se presenta aglomeración de público”, que ordenan el diseño de una adecuada y clara señalización para situaciones en que sea necesaria la evacuación de la edificación. Al respecto menciona que si bien existe un plan de evacuación del edificio, ese “plan de contingencia debe estar registrado, esto es, remitido a las DPAE para ser aprobado, tener el visto bueno de revisión y debe cumplir toda una serie de procedimientos”. Además, debe ser puesto en práctica y probada su eficiencia a través de simulacros.

3.1.22 De otra parte, el juez considera que “no es necesario ordenar la evacuación del complejo judicial Hernando Morales Molina, porque de fondo eso es la problemática de las edificaciones en todo el país, esto generaría un caos institucional, para no llegar a esta situación hay que darle un ordenamiento a esto, tenemos que obligar a la demandada a que cumpla y observe estos decretos de manera voluntaria, eso lo tienen que hacer, hace parte de su función y es misional de las entidades, por encima de estas discusiones está la Constitución”. (Subrayas tomadas del texto original)

3.1.23 También se ocupa la sentencia de la vulnerabilidad funcional de la edificación. Para ello remite al informe de la inspección realizada por el Cuerpo de Bomberos, en el cual se indica que existe “una escalera para evacuación pero por la carga ocupacional según el

artículo K.3.4.2 tabla K.3.3 de la ley 400 de 1997 se requiere otra salida de evacuación en todos los pisos, por tener un aforo mayor a 100 personas” (negritas tomadas del texto original). Deduce de lo anterior que cada piso debe disponer de dos salidas. Resalta que “en el edificio Hernando Morales Molina tenemos una, que es una escalera, en caso de una emergencia puede ser insuficiente la escalera única, por lo tanto, se debe garantizar que exista otra alternativa de evacuación, puede ser otra escalera o un tubo deslizante, en fin otra opción de abandono diferente a la existente, que garantice la salida de la edificación, y eso se hace por medio de un estudio técnico que diga el aforo de la edificación es tanto, en un momento dado se necesita evacuar tantas personas, las escaleras puede (sic) soportar tantas personas, es insuficiente o es suficiente, porque en caso de una emergencia debemos tener en cuenta dos cosas un sentido de evacuación y un sentido de atención por parte de las entidades de respuesta, que es las personas bajando y los bomberos subiendo de alguna manera”.

3.1.24 Con base en todo lo anterior, en la parte resolutive de la sentencia se establece:

“(…) SEGUNDO: Se DECLARA probada la vulneración de los derechos e intereses colectivos de la seguridad y salubridad públicas, el derecho a la seguridad y previsión de desastres previsible técnicamente y 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, consagrados en los artículos 88 de la Constitución Nacional y 4º de la ley 472 de 1998 de los funcionarios, empleados y visitantes del complejo judicial Hernando Morales Molina, sobre los cuales se solicitaba protección, derechos e intereses vulnerados por parte del Consejo Superior de la Judicatura - Sala Administrativa- Dirección Ejecutiva de Administración Judicial.

“TERCERO: Se CONMINA y ORDENA al Consejo Superior de la Judicatura - Sala Administrativa- Dirección Ejecutiva de Administración Judicial la adopción de medidas administrativas y operativas tendientes a la ejecución de estudios de vulnerabilidad sísmica, estructural y planes de evacuación en el complejo judicial Hernando Morales Molina, los cuales deben realizarse en un plazo de (6) meses, contados a partir de la ejecutoria de la sentencia, una vez cumplido lo anterior ejecutar las obras derivadas de esos estudios técnicos necesarios, pertinentes, serios, debidamente sustentados y de manera responsable, de conformidad con lo establecido en la parte motiva de esta providencia.

“CUARTO: ORDENAR al Consejo Superior de la Judicatura- Sala Administrativa- Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, iniciar los trámites y procedimientos respectivos, conforme a lo dicho en el cuerpo de esta sentencia, para iniciar los estudios correspondientes para la elaboración de un Plan de Emergencia y acorde con la resolución 1016 de 1989 del Ministerio de la Protección Social, una vez diseñado debe ser divulgado y ser conocido de los funcionarios y empleados del edificio Hernando Morales Molina.

“QUINTO: ORDENAR al Consejo Superior de la Judicatura -Sala Administrativa - Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, REMITIR a la DPAE en el caso de los temas de aglomeración el plan de contingencia para que sea aprobado y tenga el visto bueno de revisión, una vez cumplido lo anterior deberá ser implementado, ponerlo en operación con el fin que se defina el cronograma de actividades, acorde con el decreto 633 de 2007 y de conformidad con lo señalado en la parte motiva de este proveído.

“SEXTO: ORDENAR al Consejo Superior de la Judicatura -Sala Administrativa - Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, acoger e iniciar el desarrollo de las recomendaciones dadas por el Cuerpo Oficial de Bomberos; y, en forma inmediata, desarrollar las normas contenidas en el acuerdo 20 de 1995 “Código de Construcción de Bogotá” y la Resolución 2400 de 1979 del Ministerio de la Protección Social, que se ha implementado para la extinción de incendios acordes con lo dicho en el cuerpo de esta providencia.

“SÉPTIMO: Sin lugar a incentivo de conformidad a lo establecido en la parte motiva de esta providencia.

“OCTAVO: De conformidad con lo dispuesto en el artículo 34 de la Ley 472 de 1998, para la verificación del cumplimiento del fallo aquí dictado, se ordena la conformación de un comité integrado por el Presidente de la Sociedad Colombiana de Ingenieros, el Presidente de la Sociedad Colombiana de Arquitectos, el Subdirector de Gestión del Riesgo del Cuerpo Oficial de Bomberos de Bogotá, el Director de la DPAE y el Agente del Ministerio Público, quienes deben rendir informes periódicos al despacho una vez quede ejecutoriada la presente decisión acerca del cumplimiento del fallo.

“NOVENO: Ejecutoriada la presente decisión, por Secretaría dese cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 80 de la Ley 472 de 1998, enviándole copia del fallo o fallos definitivos a la Defensoría del Pueblo según corresponda”.

3.2 Cumplimiento de la Sentencia de tutela objeto de revisión. Estudio ordenado para verificar la vulnerabilidad estructural y funcional del Edificio Hernando Morales Molina realizado por Proyectos y Diseños Ltda. Peritazgo del Ingeniero Alfredo Malagón sobre dicho estudio.

3.2.1 La entidad Proyectos y Diseños Ltda., en ejecución del contrato Cm01PS01-09, rindió un informe ejecutivo en noviembre de 2009 denominado “Consultoría para realizar los estudios geotécnico, vulnerabilidad sísmica, patología estructural y alternativas de diseño para el reforzamiento estructural y funcionabilidad de acuerdo con las nuevas normas de sismoresistencia de la NSR-98, para el Edificio Hernando Morales Molina ubicado en la Carrera 10 No. 14-33 de la ciudad de Bogotá D.C.”.

El objetivo del contrato referido es “[e]laborar y obtener los estudios que permitan establecer el grado de vulnerabilidad sísmica del edificio, [...], plantear alternativas de solución, establecer la mejor alternativa para la rehabilitación y reforzamiento estructural de la edificación, logrando un buen comportamiento sísmico que le permita resistir las fuerzas sísmicas y otras fuerzas impuestas por la naturaleza, cumpliendo con los márgenes de seguridad establecidos en las actuales normas de sismo resistencia”.

3.2.2 Los trabajos realizados por Proyectos y Diseños Ltda. se pueden resumir en levantamiento arquitectónico y estructural de la edificación existente; investigación de la resistencia del concreto en columnas, vigas y otros elementos; investigación de las armaduras; investigación del acero estructural; investigación de la cimentación y valoración geotécnica; valoración eléctrica; y valoración hidrosanitaria.

En lo atinente al análisis de la estructura existente y su rehabilitación, la entidad encontró que “la estructura atiende adecuadamente las solicitudes por carga vertical (carga muerta + carga viva) a las que ha estado sometida, durante su vida útil. Adicionalmente también es capaz de resistir un pequeño porcentaje de fuerza lateral proveniente de eventos sísmicos”. En este sentido, Proyectos y Diseños Ltda. concluye que la estructura debe ser reforzada para que atienda satisfactoriamente el total de las solicitudes por fuerzas laterales. En efecto, la entidad presenta tres alternativas de rehabilitación, a saber: la rehabilitación a través de diagonales conformadas por tubos metálicos de alta resistencia; la rehabilitación mediante la instalación de un muro de concreto y de diagonales; y la rehabilitación por

medio de muros de concreto reforzado que van desde la cimentación hasta la cubierta.

3.2.3 Asimismo, Proyectos y Diseños Ltda. estableció la necesidad de una escalera nueva de evacuación de emergencia, puesto que, con base en la clasificación del edificio, se requiere de dos salidas de emergencia.

A partir de la investigación de la cimentación y valoración geotécnica, Proyectos y Diseños Ltda. concluye que:

* “Teniendo en cuenta los resultados obtenidos en los modelos matemáticos se tiene un ligero incremento de deformaciones y esfuerzos ante un evento sísmico que se consideran aceptables para una condición de incremento de cargas de manera temporal como se presentaría en un evento sísmico.

* “A partir de la revisión de capacidad de pilotes efectuada por esta consultoría y teniendo en cuenta un incremento de cargas en el orden del 30% debido a un evento de sismo, se puede concluir que la cimentación es adecuada para recibir las cargas verticales aplicadas ante la condición de sismo.

* “Desde el punto de vista geotécnico no se considera necesario efectuar ningún tipo de reforzamiento ante el incremento de cargas por sismo. Sin embargo en caso que del análisis estructural surjan nuevos elementos y/o la necesidad de efectuar el reforzamiento en la cimentación existente, esta se hará mediante una serie de micropilotes de acero y lechada inyectada de 35.0 m de longitud dispuestos bajo las columnas”.

3.2.4 En lo referente a la valoración eléctrica, la entidad propone dos caminos en orden a lograr la actualización tecnológica de las redes e instalaciones eléctricas del Edificio Hernando Morales Molina: el primero es el rediseño y reconstrucción total de las instalaciones; y el segundo es diseñar un plan de actualización atendiendo a los siguientes criterios:

* “Eliminar todas las situaciones potencialmente peligrosas.

* “Diseñar una logística de intervención que permita continuar con el uso seguro del edificio.

* “Definir los requerimientos del Propietario o Usuario Final.

* “Acometer los diseños, contratación y construcción de los sistemas técnicos y de protección faltantes.

* “Luego de surtir todas estas etapas, contando con los diseños apropiados y la participación de actores idóneos, el edificio quedará funcionando de manera segura”.

3.2.5 Igualmente, Proyectos y Diseños Ltda. realizó una valoración hidrosanitaria en la cual aclara que “tanto el sistema de instalaciones hidráulicas como el sistema de desagües de aguas residuales se encuentran funcionando normalmente, pero teniendo en cuenta que se va a desarrollar un reforzamiento estructural al edificio, y que la vida útil de algunos elementos de los sistemas hidráulico sanitario y contra incendio ya se terminó, es necesario efectuar cambio de los materiales existentes por materiales nuevos, los cuales le pueden brindar al edificio una mayor vida útil y menores traumatismos en la operación normal”.

3.2.6 Así las cosas, la entidad procede a sugerir ciertas medidas en torno a la red de suministro de agua potable, como lo son la adecuación de las griferías para que permitan ahorro de agua, de acuerdo a lo exigido por el Decreto 2397; la instalación de acoples anti-inundación para proteger los documentos que eventualmente se pueden ver involucrados en

una inundación; y el y/o mantenimiento de los soportes y abrazaderas del sistema.

3.2.7 A continuación, Proyectos y Diseños Ltda. dedica un capítulo de su estudio a la red de incendios, el cual toma como parámetro normativo el Acuerdo 20 de 1995. En él se conceptúa que se debe “instalar un sistema de rociadores automáticos como mínimo en los sótanos y sitios de atención al público, para detección y control de fuego en caso de incendio”; que se deben “instalar salidas para conexión de manguera de 1-1/2” y 2-1/2” en todos y cada uno de los pisos”; recomienda instalar gabinetes tipo III; sugiere “instalar un sistema de bombeo de agua de protección contra incendio”; y por último, afirma que “el volumen de agua necesaria contra incendio deberá ser de 120 metros cúbicos. Esta reserva se requiere para utilización en mangueras y rociadores”.

3.2.8 Con respecto a la red de desagües, el informe realiza algunas recomendaciones en cuanto a sistemas de ventilación, de adecuación de baños y de cambio de material de las redes de evacuación de aguas lluvias.

3.2.9 Finalmente, las conclusiones finales arrojadas por la consultoría se sintetizan de la siguiente manera:

* “Una vez terminados los trabajos de levantamientos en campo se pudo concluir que la calidad general del diseño y construcción fueron bastante buenas, las firmas involucradas en este proceso fueron de las mejores de la época y a través de la historia han dejado referencia en muchas de las obras y edificaciones de gran importancia del país.

* “Las técnicas y metodologías constructivas aplicadas a las instalaciones fueron en su momento las mejores y obedecían a la construcción de la época y el (sic) estado de la ingeniería nacional.

* “Una vez evaluados los resultados de los modelos matemáticos, se encontró que la estructura atiende adecuadamente las solicitudes impuestas por carga vertical (carga

muerta + carga viva) a las que ha estado sometida, durante su vida útil desde su construcción en 1957.

* “Adicionalmente también es capaz de resistir los sismos más frecuentes de menor intensidad. Prueba inequívoca de ello son los múltiples movimientos telúricos ocurridos en Colombia y que en menor grado se han sentido en la ciudad de Bogotá sin que el edificio haya sufrido daño alguno.

* “Para llevar la estructura a un nivel de seguridad sísmica equivalente al de una edificación nueva diseñada y construida de acuerdo con los requisitos de la NSR-98 y sus reglamentos, se recomienda intervenirla para que sea capaz de atender satisfactoriamente la totalidad de las solicitudes provenientes de fuerzas laterales y disminuir su vulnerabilidad, para lo cual se presentaron tres alternativas para la rehabilitación del edificio.

* “No se considera procedente ni necesario una evacuación inmediata del edificio, si se toma en cuenta que el estado actual de la estructura es bastante superior al promedio de la mayoría de las edificaciones existentes en el sector. Desde luego, como ya se expresó, si bien la estructura no cumple las condiciones de resistencia para las normas actuales, si (sic) está en capacidad de resistir eventos telúricos frecuentes de menor intensidad.

* “Desde el punto de vista de funcionalidad del edificio, consideramos que la Alternativa 1, la cual consiste en colocar las diagonales metálicas en el perímetro del edificio, es la más adecuada, ya que por ser una intervención en los ejes exteriores de la torre, es la que tiene menor afectación a (sic) las zonas de trabajo y a (sic) la distribución arquitectónica actual del edificio.

* “Desde el punto de vista constructivo, las diagonales metálicas permiten unos menores tiempos de ejecución junto con una mayor limpieza en obra. Adicionalmente en comparación con los muros de concreto, las diagonales presentan mayor facilidad en los procedimientos empleados para la construcción tomando en cuenta que adicionalmente es una obra que se podría ejecutar con el edificio habitado”.

3.2.10 El 4 de mayo de 2010, el ingeniero civil Alfredo Malagón B. allegó a la Corte unos comentarios con respecto a la relevancia técnica del informe ejecutivo correspondiente al contrato Cm01PS01-09. Así pues, el señor Malagón afirma que “[c]omo resultado de los estudios y análisis adelantados, el consultor concluye que (sic) cimentación del edificio está en capacidad de soportar las cargas estáticas y dinámicas (de sismo) -establecidas por la norma técnica aplicable (NSR-98)- sin sufrir daños ni deformaciones permanentes; mientras que la superestructura resulta insuficiente para soportar las cargas del sismo máximo previsto en la zona ocupada por la edificación; aunque ha soportado -y seguirá soportando- las cargas de peso propio (carga muerta) y de ocupación del edificio (cargas vivas), así como sismos cuyas cargas sean inferiores o iguales a las generadas por los sismos ocurridos desde su construcción (año 1957), dado que no se encontraron daños estructurales que indiquen lo contrario”.

3.2.11 El ingeniero Malagón agrega que el análisis adelantado por Proyectos y Diseños Ltda. determina “la necesidad de acometer los estudios, diseños y construcción de las obras requeridas para reforzar la superestructura del edificio, reformar sus redes eléctricas, reemplazar sus redes de suministro de agua potable, construir el sistema contra incendio, reemplazar la red de desagües así como los aparatos sanitarios y construir una escalera de evacuación”.

3.3 Documentos aportados por la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial de Bogotá en cumplimiento de la sentencia de tutela objeto de revisión

3.3.1 La Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial Bogotá - Cundinamarca allegó a la Corte Constitucional la Circular N° 010 dirigida a funcionarios y empleados de los despachos judiciales de Bogotá, a través de la cual les da a conocer el Portafolio de Emergencias, documento que indica los procedimientos a seguir cuando se presenten situaciones de emergencia.

3.3.2 Adicionalmente, la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial Bogotá - Cundinamarca aportó una serie de contratos que ha celebrado con diferentes firmas, por medio de los cuales pretende darle cumplimiento a las órdenes que le fueron impartidas en los fallos de tutela de primera y segunda instancia que la Corte estudia en esta oportunidad. A continuación se hace un listado de cada uno de los contratos celebrados y se relaciona el objeto contractual de cada uno:

* Contrato de mínima cuantía de compraventa N° Min01CV55-09 suscrito con E 3 Limitada, cuyo objeto contractual es la adquisición e instalación de señalización con destino al Edificio Hernando Morales Molina y al Complejo Judicial de Paloquemao.

* Contrato de mínima cuantía de compraventa N° Min01CV77-08 suscrito con Universal de Productos y Servicios Ltda., Uniproductos, cuyo objeto contractual es el suministro, instalación y puesta en funcionamiento de elementos para los gabinetes contra incendio con destino al Edificio Hernando Morales Molina y al Edificio de los Tribunales de Bogotá-Cundinamarca.

* Contrato de mínima cuantía de prestación de servicios N° Min01PS78-08 suscrito con TAI Construcciones Ltda., cuyo objeto contractual es la obra civil para la adecuación de las barandas en la Sede Judicial Hernando Morales Molina.

* Contrato de mínima cuantía de prestación de servicios N° Min01PS82-08 suscrito con Universal de Productos y Servicios Ltda., Uniproductos, cuyo objeto contractual es la prestación del servicio de mantenimiento y recarga de los extintores en cada uno de los Despachos Judiciales y Sedes Administrativas ubicados en Bogotá, Leticia y San Andrés.

* Contrato sin formalidades plenas de prestación de servicios N° Min01PS31-08 suscrito con Ingeniería de Bombas y Plantas Limitada, cuyo objeto contractual es el mantenimiento preventivo y correctivo de las motobombas y el lavado y desinfectación de tanques y pozos instalados en el Edificio Hernando Morales Molina de Bogotá, en el Edificio CONVIDA de Bogotá, en el Edificio NEMQUETEBA de Bogotá, en los Juzgados Especializados de Bogotá, en el Complejo Judicial de Paloquemao de Bogotá, en el Edificio Plaza 85 de Bogotá y en el Palacio de Justicia del Municipio de Gacheta-Cundinamarca.

* Contrato de mínima cuantía de prestación de servicios N° MIN01PS74-08 suscrito con CESMI Ltda., cuyo objeto contractual es la prestación del servicio de instalación y suministro de barandas y bandas antideslizantes del Edificio de los Tribunales de Bogotá, Cundinamarca.

* Contrato de mínima cuantía de prestación de servicios N° Min01PS19-09 suscrito con Ingeniería de Bombas y Plantas Limitada., cuyo objeto contractual es la prestación del servicio de mantenimiento correctivo de las motobombas instaladas en el Edificio Hernando Morales Molina, en el Edificio Convida, en el Edificio Nemqueteba, en el Edificio de los Tribunales, en el Edificio Plaza 85 y en el Edificio Calle 31.

* Contrato de menor cuantía de compraventa N° Men01CV61-09 suscrito con Universal de Productos y Servicios Ltda., Uniproductos, cuyo objeto contractual es la instalación y puesta en funcionamiento de sistemas de alarmas contra incendio en el Edificio Hernando Morales Molina.

* Contrato de menor cuantía de compraventa N° Men01CV64-09 suscrito con Internacional de Eléctricos Ltda., cuyo objeto contractual es el suministro e instalación de cableado y ductería para la adecuación de sistemas de emergencia en la Sede Judicial de Hernando Morales

Molina y en el Edificio Casur.

* Contrato de mínima cuantía de compraventa N° Min01CV50-09 suscrito con Design & Solutions Limitada, cuyo objeto contractual es el suministro e instalación de bandas antideslizantes y foto luminiscentes con destino al Edificio Hernando Morales Molina, al Edificio Nemqueteba, al Edificio Paloquemao, al Edificio Casur y al Edificio Kayser.

* Contrato de mínima cuantía de prestación de servicios N° MIN01PS48-09 suscrito con Universal de Productos y Servicios Ltda., Uniproductos, cuyo objeto contractual es el servicio de prueba hidrostática del sistema contra incendios, mantenimiento preventivo de extintores, incluyendo recarga, repuestos y piezas menores para las sedes judiciales de Bogotá, de los municipios de Cundinamarca y de Leticia.

* Contrato de mínima cuantía de compraventa N° Min01CV59-09 suscrito con Universal de Productos y Servicios Ltda., Uniproductos, cuyo objeto contractual es el suministro e instalación de extintores para las sedes judiciales de Bogotá.

3.3.3 También obra en el expediente un estudio de conveniencia y oportunidad para contratar en nombre de la Nación - Consejo Superior de la Judicatura, Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial Bogotá - la adquisición, instalación y puesta en funcionamiento de una planta eléctrica en la sede judicial Hernando Morales Molina.

3.3.4 Se diseñó y se presentó a la Corte el Plan de Evacuación del Edificio Hernando Morales Molina.

3.3.5 La Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial Bogotá - Cundinamarca le remitió a la Corte Constitucional copia del Contrato de interventoría N° 065 de 2000 celebrado entre la Nación-Consejo Superior de la Judicatura y la firma Jorge E. Melgarejo F y Cia. Ltda., cuyo objeto contractual es la ejecución de la interventoría técnica y administrativa para las obras de adecuación de las instalaciones hidrosanitarias del Edificio Ex- Banco de Bogotá.

3.3.6 Al mismo tiempo, la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial Bogotá-Cundinamarca hizo llegar copia de una carta fechada el 3 de marzo de 2010 y suscrita por el señor Director de la Unidad de Recursos Físicos e Inmuebles del Consejo Superior de la Judicatura, Raúl Eduardo Martínez Lugo, dirigida a la señora Diana Isabel Bolívar Voloj, Directora de la Unidad de Asistencia Legal de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial.

En esta misiva se expresa que la Unidad de Recursos Físicos incluyó una partida presupuestal por \$12.000 millones para intervenir el Edificio Hernando Morales Molina, de acuerdo al estudio ejecutado por la firma Proyectos y Diseños Ltda.

Esta partida presupuestal está pendiente de revisión y aprobación por la Sala Administrativa el 10 de marzo de 2010, “fundamento para iniciar las acciones por parte de la Unidad de Recursos Físicos e Inmuebles, para realizar los trámites de obtención de la Licencia de construcción y los procesos de contratación e iniciar las correspondientes obras de reforzamiento estructural”.

3.3.7 La carta agrega que “[e]l plazo para la ejecución del proyecto, se tiene previsto desarrollarlo en tres vigencias del 2011 al 2013, no obstante este plazo depende de las partidas presupuestales que se le asignen a este proyecto, de igual manera cabe señalar que este proyecto por su complejidad, no se puede ejecutar en una sola vigencia”.

3.3.8 Posteriormente, Carlos Ariel Useda Gómez, en su condición de Director Ejecutivo de Administración Judicial, allegó oficio DEAJAL 10-01237, radicado en la Secretaría General de la Corte Constitucional el 7 de mayo de 2010, el cual tiene por objeto precisar “el estado de las gestiones de planeación y de carácter presupuestal que se han adelantado por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, en relación con la sede de los despachos judiciales ubicados en el Edificio Hernando Morales Molina”.

Con este fin, se anexó al oficio una certificación expedida por la Directora de Planeación de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial que reza:

“Que en el año 2009 la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial de Bogota (sic), suscribió los contratos Nos. CM01PS01 de 2009 de consultoría y MIN01PS38 de 2009 de interventoría, para realizar los estudios geotécnicos, de vulnerabilidad sísmica y de patología

estructural del edificio Hernando Morales Molina [...]

“Que como resultado del estudio, según informe preliminar del consultor, se recomendó realizar actividades de reforzamiento estructural [...] con el fin de adaptarlo a las normas de sismoresistencia NSR-98, expedidas después de su construcción. El costo estimado de dichas obras se calcula en la suma de \$12.000.000.000.

“Que en la Ley de Presupuesto del año 2010 no se apropiaron recursos para la realización de obras relacionadas con el Edificio Hernando Morales Molina, toda vez que desde el punto de vista técnico, era imprescindible que la entidad contara con los resultados de la patología estructural efectuada al mismo para determinar la necesidad de las obras, su alcance y su valor estimado. Cabe señalar que la información anterior es indispensable para justificar la inscripción de cualquier proyecto ante el Departamento Nacional de Planeación con el fin de lograr su inclusión en el proyecto de ley de presupuesto que el Gobierno presenta anualmente ante el Congreso de la República.

“Que en el Anteproyecto de Presupuesto de la vigencia fiscal 2011, aprobado por la Sala Administrativa en sesión del 25 de marzo de 2010, se incluyó la suma de \$4.000.000.000 para financiar el proyecto Reforzamiento Estructural Edificio Hernando Morales Molina de Bogota (sic), D.C.

“Que los demás recursos necesarios hasta completar \$12.000.000.000 se financiarán, de acuerdo con lo proyectado mediante vigencias futuras, para lo cual, la Unidad de Recursos Físicos e Inmuebles, registró en el Banco de Proyectos del Departamento Nacional de Planeación, el proyecto Reforzamiento Estructural Edificio Hernando Morales Molina de Bogota (sic), D.C, solicitando recursos para las vigencias 2011 y 2012, así:

“VIGENCIA FISCAL 2011 4.000.000.000

“VIGENCIA FISCAL 2012 8.000.000.000

“Que en el proyecto de Marco de Gasto de Mediano Plazo 2011-2014, se tiene previsto un proyecto Adquisición, Construcción, Adecuación, y Dotación de la Sede para los juzgados civiles y salas de audiencia de la ciudad de Bogotá, por un valor de \$70.000.000.000”.

3.3.9 Además, al oficio DEAJAL 10-01237 se adjuntó la Resolución 105 del 1 de marzo de

2010, “por la cual se aprueba una intervención en un bien de interés cultural ubicado en la carrera 10 N° 14-33/47 y carrera 12 N° 14-22/30 de Bogotá D.C.”, proferida por el Instituto Distrital de Patrimonio Cultural de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., en virtud de la cual se aprueba el proyecto de intervención consistente en el reforzamiento estructural del predio localizado en la carrera 10 N° 14-33/47 y carrera 12 N° 14-22/30 de Bogotá D.C.

IV. REVISIÓN POR PARTE DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

CONSIDERACIONES y fundamentos

Remitido el expediente a esta Corporación, la Sala de Selección Número Cuatro, dispuso su revisión por la Corte Constitucional.

1. Competencia

La Sala Tercera de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, en desarrollo de las facultades conferidas por los artículos 86 y 241, numeral 9, de la Constitución, es competente para revisar los fallos de tutela adoptados en el proceso de esta referencia.

1. Problema jurídico y esquema de resolución

La Corte Constitucional, en atención a la acción de tutela instaurada por los ciudadanos José Domingo Roncancio y otros, encuentra que el problema jurídico a resolver en el caso en estudio consiste en determinar si la situación actual de vulnerabilidad estructural (elementos que apelan a la estructura e ingeniería de la edificación) y de vulnerabilidad funcional (elementos que versan sobre la arquitectura, uso, diseño, funcionamiento y seguridad de la edificación, especialmente la protección contra incendios y otras calamidades y catástrofes) del edificio Hernando Morales Molina amenaza la vida (art. 11) a la integridad personal (art. 12 C.N.) y a las condiciones dignas de trabajo (art. 53 C.N) de los funcionarios y usuarios que trabajan y visitan la edificación.

Para resolver esta cuestión, la Sala de Revisión de la Corte Constitucional analizará en primer lugar (i) las normas legales y reglamentarias que regulan las construcciones sismo resistentes - vulnerabilidad estructural - y las normas que regulan lo relacionado con la vulnerabilidad funcional. El análisis del marco normativo se tendrá en cuenta para verificar si el Edificio Hernando Morales Molina cumple con las normas legales y reglamentarias en materia de prevención y atención ante la amenaza de terremotos o sismos o cualquier otra calamidad o catástrofe. En segundo lugar (ii) la Sala de Revisión analizará los conceptos de riesgo y de amenaza de derechos, desde su perspectiva jurídica, para delimitar conceptualmente el alcance de la normativa presentada así como el alcance de la acción de tutela. Finalmente la Sala de revisión decidirá el caso concreto teniendo en cuenta lo analizado en el punto (i) y (ii) de esta parte resolutive, el cumplimiento que se ha venido realizando hasta ahora del fallo de tutela objeto de revisión y las órdenes de primera instancia del proceso de acción popular que cursa en sede administrativa.

3. Análisis de las normas legales y reglamentarias relacionadas con las construcciones sismo resistentes (estabilidad estructural) y marco normativo sobre la seguridad al interior de las edificaciones (estabilidad funcional)

En este acápite se expondrán las normas legales y reglamentarias relacionadas con las construcciones sismo resistentes (vulnerabilidad estructural) (3.1), Igualmente, se hará un breve repaso de las normas relacionadas con la seguridad, accesibilidad y espacios físicos en las edificaciones (vulnerabilidad funcional) (3.2). El análisis del marco normativo en materia de sismo resistencia y seguridad, accesibilidad y espacios físicos en las edificaciones se tendrá en cuenta para verificar si el Edificio Hernando Morales Molina, en donde se encuentran ubicados algunos de los juzgados de Bogotá, está cumpliendo con las normas legales y reglamentarias en materia de prevención y atención ante la amenaza de terremotos o sismos o cualquier otra calamidad o catástrofe.

3.1 Regulación sobre sismo resistencia de las edificaciones (vulnerabilidad estructural)

3.1.1 En este numeral se estudiarán las siguientes normas sobre estabilidad estructural de las edificaciones: la Ley 400 de 1997 (modificada en algunos de sus apartes por la Ley 229 de 2008); el Decreto 33 de 1998 NSR - 98, Norma de Sismo Resistencia (adicionado por el Decreto 34 de 1999, por el Decreto 2809 de 2000 y por el Decreto 52 de 2002); el Decreto

926 de 2010 o norma NSR-10; y las reglamentaciones del Distrito Especial de Bogotá en lo atinente a la prevención de riesgos en los lugares en donde se presenten aglomeraciones de público (Decreto 633 de 2007).

3.1.2 Los antecedentes legislativos de la regulación de las construcciones sismo resistentes en Colombia, se remontan al Código Colombiano de Construcciones Sismo Resistentes (Decreto 1400 de 1984), dictado con fundamento en la autorización conferida por la Ley 11 de 1983. Con posterioridad a este Código y en el año de 1993 surgió la iniciativa de expedir una nueva Ley que actualizara el Código existente. Según la Sentencia C - 193 de 2006, "Tal iniciativa fue impulsada principalmente por la Asociación Colombiana de Ingeniería Sísmica y apoyada por el Fondo Nacional de Calamidades. El proyecto fue cuidadosamente estudiado y se sometió a la aprobación del Comité AIS 100 de la Asociación que cuenta, a su turno, con la presencia de más de sesenta expertos. Una vez aprobado por el Comité, el proyecto se sometió a la opinión pública y, en ese orden de ideas, se convocó a un amplio grupo de profesionales, instituciones y universidades con el propósito de discutir el proyecto"

3.1.3 Esta propuesta dio lugar a la promulgación de la Ley 400 de 1997, que se constituye en la primera Ley Marco sobre construcciones sismo resistentes. La finalidad de dicha norma se explica en la Exposición de Motivos que fue referenciada en la Sentencia C - 193 de 2006 de la siguiente manera:

"La exposición de motivos al Proyecto de Ley número 218 de 1995 (Cámara) hace referencia a una de las amenazas más persistentes a las que se ve enfrentado el territorio nacional: los terremotos. Como se sabe, la superficie terrestre se compone de placas que se mueven en distintas direcciones y chocan entre sí. Colombia - recuerda la exposición de motivos - 'está localizada dentro de una de las zonas sísmicamente más activas de la tierra, la cual se denomina Anillo Circumpacífico y corresponde a los bordes del Océano Pacífico. El emplazamiento tectónico de Colombia es complejo pues en su territorio convergen la placa de Nazca, la placa Suramericana y la placa Caribe'. El choque de las placas es constante y la mayoría de las veces incluso imperceptible. Provoca, sin embargo, 'fuertes deformaciones en las rocas al interior de la tierra, las cuales al romperse súbitamente hacen que la energía acumulada se libere en forma de ondas y sacuda la superficie terrestre. Estos son los terremotos' ".

3.1.3 De modo que el objeto de la Ley 400 de 1997, según artículo 1°, es el de establecer los, “criterios y requisitos mínimos para el diseño, construcción y supervisión técnica de edificaciones nuevas, así como de aquellas indispensables para la recuperación de la comunidad con posterioridad a la ocurrencia de un sismo, que puedan verse sometidas a fuerzas sísmicas y otras fuerzas impuestas por la naturaleza o el uso, con el fin de que sean capaces de resistirlas, incrementar su resistencia a los efectos que éstas producen, reducir a un mínimo el riesgo de la pérdida de vidas humanas, y defender en lo posible el patrimonio del Estado y de los ciudadanos”.

3.1.4 Igualmente la ley establece que las construcciones y edificaciones deben cumplir con los condicionamientos técnicos y estructurales para que sean capaces “... de resistir, además de las fuerzas que le impone su uso, temblores de poca intensidad sin daño, temblores moderados sin daño estructural, pero posiblemente con algún daño en elementos no estructurales y un temblor fuerte con daños a elementos estructurales y no estructurales, pero sin colapso”⁹. Por otra parte se establece que se dispondrá de los parámetros para “...la adición, modificación y remodelación del sistema estructural de edificaciones construidas antes de la vigencia de la presente ley”¹⁰.

3.1.5 En el numeral 8° del artículo 4° de la Ley 400 de 1997 se establece la definición de “Construcción sismo resistente”, que consiste en aquella edificación, “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”. Del mismo modo en el artículo 15 de la misma regulación se impone la obligación a los curadores o a las oficinas o dependencias distritales o municipales a cargo de la expedición de las licencias de construcción de verificar que la edificación propuesta satisfaga todos los requisitos exigidos por la Ley y sus reglamentos.

3.1.6 Si bien la Ley 400 de 1997 no especifica todos los requisitos de carácter técnico y científico que las construcciones deben cumplir para efectos de ser consideradas sismo resistentes, su artículo 45 le confiere al Gobierno Nacional potestad reglamentaria en esta materia y sus artículos siguientes determinan el marco normativo al cual tendrán que ceñirse los decretos reglamentarios¹¹. Paralelamente, el párrafo del artículo 46 indica que los decretos reglamentarios deben ser encabezados por la sigla NSR (Normas Sismo Resistencia), seguida por los dos últimos dígitos del año de expedición¹². Finalmente los artículos 47 y 48 dispone de qué manera deben estar organizados temáticamente los

decretos reglamentarios sobre sismo resistencia¹³ y los contenidos mínimos de cada título.

3.1.7 Siguiendo esta disposición el Gobierno expidió la Norma de Sismo Resistencia NSR-98, adoptada por medio del Decreto 33 de 1998¹⁴, modificado y adicionado a su vez por los Decretos 34 de 1999¹⁵, 2809 de 2000¹⁶ y 52 de 2002¹⁷. Recientemente se dictó el Decreto 926 de 2010¹⁸, “por el cual se establecen los requisitos de carácter técnico y científico para construcciones sismo resistentes NSR-10”, que da lugar a que se expida “El Reglamento Colombiano de Sismo Resistencia”¹⁹. En el artículo tercero del Decreto se indica que la actualización de las normas sobre sismo resistencia se realiza teniendo en cuenta “Que con posterioridad a la expedición del Reglamento Colombiano de Construcción Sismo Resistente NSR-98 han ocurrido en el país sismos importantes que han causado víctimas y daños a las edificaciones dentro de los cuales se destacan: el sismo del Quindío de enero 25 de 1999 que afectó la zona cafetera y especialmente las ciudades de Armenia y Pereira, el sismo de Pizarro del 15 de noviembre de 2004 que afectó la ciudad de Cali y el sismo de Quetame del 24 de mayo de 2008 que causó daños en la ciudad de Bogotá”²⁰. Hay que resaltar que según la última normatividad sobre sismo resistencia (NSR-10), en el capítulo sobre “zonas de amenaza sísmica y movimientos sísmicos de diseño” la ciudad de Bogotá se encuentra en una zona de amenaza sísmica intermedia²¹.

3.1.8 Teniendo claro el marco normativo vigente de las construcciones sismo resistentes, habrá que determinarse cuáles construcciones están sujetas a dicha normatividad atendiendo al ámbito temporal de la norma. Sea lo primero apuntar que la Ley 400 de 1997 fue sancionada el 19 de agosto de 1997 y publicada en el Diario Oficial el 25 de agosto de 1997. Paralelamente, su artículo 56 dispone que su entrada en vigor sería seis meses después a la fecha de su sanción. Así pues, todas las licencias de construcción solicitadas a partir del 19 de febrero de 1998 hasta el 15 de julio de 2010 deben ceñirse a los lineamientos de la Ley 400 de 1997 y de la norma NSR-98, y las licencias de construcción solicitadas a partir del 15 de julio de 2010 se deben ajustar a la misma Ley 400 y a la norma NSR-10 del Decreto 926 de 2010.

3.1.9 Con todo, el artículo 54 de la Ley 400 de 1997 obliga a ciertas edificaciones construidas con anterioridad a la vigencia de la Ley 400, específicamente las indispensables y las de

atención a la comunidad ubicadas en zonas de amenaza sísmica alta e intermedia, a actualizarse a la nueva normatividad en materia de sismo resistencia²². Para lograr dicho propósito, este tipo de construcciones deben someterse a una evaluación de sismo resistencia y se les deben efectuar las intervenciones y los reforzamientos que sean del caso para llevarlas a un nivel de seguridad sísmica acorde con la Ley 400 y con sus Decretos reglamentarios²³.

3.1.10 Hay que tener en cuenta que el numeral 16 del artículo 4to de la Ley 400 define las edificaciones indispensables como, “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”²⁴. Por otra parte el numeral 15 del artículo 4to de la Ley 400 define las edificaciones de atención a la comunidad como aquellas “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.”.

3.1.11 Por otra parte hay que tener en cuenta que el Decreto 2809 de 2000, “[p]or el cual se modifican parcialmente los Decretos 33 de 1998 y 34 de 1999”, establece en su artículo A.10.9.1 que “[c]on posterioridad a la ocurrencia de un sismo las edificaciones que hayan sufrido daños moderados a severos en su estructura, o daños moderados a severos en sus elementos no estructurales, o ambos, y que no hayan sido designadas como de obligatoria demolición total por la autoridad competente o por el censo que se realice para ese efecto; deben ser reparadas (...)”. La reparación a la que apela la norma en comento debe cumplir con el propósito mismo de las normas acerca de sismo resistencia, como bien lo indica el artículo A.10.9.1.1 del mismo Decreto.

3.1.12 Finalmente subraya la Sala que en materia de prevención de riesgos el Decreto 633 de 2007 de la Alcaldía Mayor de Bogotá regula lo concerniente a los sitios en donde se presente aglomeración de público. Para tal fin, el artículo 3º prevé que los curadores urbanos deben tener en cuenta las disposiciones previstas en la Ley 400 de 1997 y en sus reglamentos cuando se trate del otorgamiento de licencias para edificaciones, instalaciones o espacios destinados o que pueden ser utilizados de manera principal o no a aglomeraciones de público.

3.1.13 En suma observa la Sala que la reglamentación en materia de sismo resistencia para evaluar la vulnerabilidad estructural de una edificación es compleja ya que en su mayoría se encuentra compuesta de normas de carácter técnico. En primer lugar se debe tener en cuenta la Ley marco 400 de de 1997 en donde se establecen las definiciones, las autoridades competentes que regulan las construcciones sismo resistentes y en donde se faculta al Presidente de la República para que a través de Decretos reglamentarios vaya adaptando las normas de sismo resistencia a los estudios que sobre esta materia se vayan realizando. Siguiendo esta normatividad en el año de 2010 se expide el Decreto 926 (NSR -10) que da lugar a la promulgación del “Reglamento Colombiano de Sismo Resistencia”, que califica a la ciudad de Bogotá de amenaza sísmica intermedia. Con relación a las edificaciones construidas con anterioridad a la Ley 400, la misma ley y los Decretos reglamentarios NSR - 98 y 10, establecen que se deben hacer las adecuaciones, intervenciones y reforzamientos necesarios solamente a las edificaciones calificadas como indispensables y de atención a la comunidad. Por último, debe tenerse en cuenta la normatividad de las edificaciones con aglomeración de público, en donde según el Decreto 633 de 2007 del Distrito Especial de Bogotá, se deben adecuar a las disposiciones previstas en la Ley 400 de 1997 y en los decretos reglamentarios respectivos.

3.2. Disposiciones jurídicas en materia de vulnerabilidad funcional de las edificaciones

3.2.1 La seguridad al interior de las edificaciones gira alrededor de su arquitectura, uso y diseño y se materializa, en parte, a través de programas de salud ocupacional, de espacios físicos aptos para responder a una emergencia y de planes de contingencia. En este acápite estudiará la Sala la normatividad vigente al respecto, para lo cual se examinarán las siguientes normas: el Código Sustantivo del Trabajo, la Ley 9° de 1979, la Resolución 2400 del 22 de mayo 1979 del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, la Resolución 1016 de 1989 de los Ministerios de Trabajo y Seguridad Social y de Salud, la Norma de Sismo Resistencia NSR-98, la Norma de Sismo Resistencia NSR-10, el Acuerdo 20 de 1995 del Distrito Capital de Bogotá y el Decreto Distrital 633 de 2007 de la Alcaldía Mayor de Bogotá.

3.2.2 Con relación a las normas que regulan la Salud ocupacional subraya la Sala que se relacionan directamente a la prevención de riesgos para la vida, la salud y la seguridad de los trabajadores en sus lugares de trabajo. Dichas normas garantizan el derecho al trabajo en condiciones dignas (artículos 25, 48 y 53 de la Constitución)²⁵ y se corresponden

íntimamente con situaciones de posibles riesgos, accidentes y catástrofes en el lugar de trabajo. Las normas sobre salud ocupacional se encuentran establecidas en el Código Sustantivo del Trabajo, en la Ley 9° de 1979, en la Resolución 2400 del 22 de mayo 1979 del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y en la Resolución 1016 de 1989 de los Ministerios de Trabajo y Seguridad Social y de Salud. Antes de comentar las normas arriba relacionadas, la Sala advierte que los programas de salud ocupacional son aplicables en todos los lugares de trabajo y a toda clase de trabajo, cualquiera que sea la forma jurídica de su organización o prestación, de acuerdo con el artículo 82 de la Ley 9° de 1979.

3.2.3 El numeral 2º del artículo 57 del Código Sustantivo del Trabajo establece como obligación especial del empleador, “Procurar a los trabajadores locales apropiados y elementos adecuados de protección contra los accidentes y enfermedades profesionales en forma que se garanticen razonablemente la seguridad y la salud”. Del mismo modo, el Código Sustantivo del Trabajo recoge en su Título XI ciertas disposiciones acerca de la seguridad en los sitios de trabajo. En tal contexto, el artículo 348, prescribe que, “[t]odo empleador o empresa están obligados a suministrar y acondicionar locales y equipos de trabajo que garanticen la seguridad y salud de los trabajadores (...) y adoptar las medidas de (...) seguridad indispensables para la protección de la vida, [y] la salud (...) de los trabajadores a su servicio; de conformidad con la reglamentación que sobre el particular establezca Ministerio del Trabajo”. A su vez, el artículo 349 ibidem ordena que: “Los empleadores que tengan a su servicio diez (10) o más trabajadores permanentes deben elaborar un reglamento especial de higiene y seguridad”.

3.2.4 Por su parte, el artículo 80 de la Ley 9° de 1979 estatuye que, “Para preservar, conservar y mejorar la salud de los individuos en sus ocupaciones la presente Ley establece normas tendientes a: a) Prevenir todo daño para la salud de las personas, derivado de las condiciones de trabajo; b) Proteger a la persona contra los riesgos relacionados con agentes físicos, químicos, biológicos, orgánicos, mecánicos y otros que pueden afectar la salud individual o colectiva en los lugares de trabajo; c) Eliminar o controlar los agentes nocivos para la salud en los lugares de trabajo (...)”.

3.2.5 Tratándose de edificaciones destinadas a lugares de trabajo, la Ley 9° de 1979 consagra disposiciones generales que pasan por la distribución de las zonas específicas para los distintos usos dentro de la edificación (art. 91), por la calidad de los pisos (art. 92), por la

señalización y demarcación de las áreas de circulación (art. 93), por la instalación de escaleras fijas o rampas (art. 95) y por las características de las salidas de emergencia y su debida señalización (art. 96).

3.2.6 El artículo 348 del Código Sustantivo del Trabajo le otorga competencia al Ministerio de Protección Social para reglamentar lo concerniente a las medidas de seguridad indispensables para la protección de la vida y la seguridad de los trabajadores dentro de su lugar de ocupaciones. Con fundamento en dicho artículo se expidió la Resolución 2400 del 22 de mayo 1979 del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, “Por la cual se establecen algunas disposiciones sobre vivienda, higiene y seguridad en los establecimientos de trabajo”. Dicha Resolución recoge diversas disposiciones que tienen como finalidad enfatizar en la seguridad de los trabajadores y del público en general. Así, su artículo 5° reza:

“ARTÍCULO 5o. Las edificaciones de los lugares de trabajo permanentes o transitorios, sus instalaciones, vías de tránsito, servicios higienicosanitarios y demás dependencias deberán estar contruidos y conservadas en forma tal que garanticen la seguridad y la salud de los trabajadores y del público en general”.

3.2.7 De esta manera, la Resolución comentada contempla normas muy generales a propósito de corredores, pasadizos, pasillos, escaleras, rampas, ascensores y pasamanos. Igualmente, se prevé, con cierto grado de especificidad, normas relacionadas con temas específicos, como por ejemplo la anchura mínima de los pasillos interiores (artículo 12), la iluminación (Título III, Capítulo III) y las instalaciones eléctricas (Título III, Capítulo VII).

3.2.8 Por otra parte, el numeral 18 del artículo 11 de la Resolución 1016 de 1989 de los Ministerios de Trabajo y Seguridad Social y de Salud apunta que los programas de salud ocupacional deben organizar y desarrollar un plan de emergencia, para lo cual se deberá tener en cuenta las siguientes ramas:

“a. Rama preventiva

“Aplicación de las normas legales y técnicas sobre combustibles, equipos eléctricos, fuentes de calor y sustancias peligrosas propias de la actividad económica de la empresa.

“b. Rama pasiva o estructural

“Diseño y construcción de edificaciones con materiales resistentes, vías de salida suficientes y adecuadas para la evacuación de acuerdo con los riesgos existentes y el número de trabajadores.

“c. Rama activa o control de las emergencias

3.2.9 El ordenamiento jurídico colombiano también consagra normas que de manera técnica y precisa señalan las especificaciones que se deben cumplir en lo referente a espacios físicos aptos para responder a una emergencia, esto es, medios de evacuación, salidas de emergencia, escaleras, requisitos de acceso a la edificación y elementos que permitan evitar catástrofes en caso de incendio u otra calamidad. En lo que atañe a dicha temática se tiene que citar la Ley 9° de 1979 que establece normas para la protección contra el fuego que en su artículo 205 fija que “[t]odas las edificaciones deberán estar dotadas de elementos necesarios para controlar y combatir accidentes por fuego de acuerdo con las reglamentaciones que existan al respecto”.

3.2.10 En estricta armonía con este mandato, la Norma de Sismo Resistencia NSR-98, adoptada por medio del Decreto 33 de 1998, y la norma NSR-10, adoptada por el Decreto 926 de 2010, establecen en su Título J unos requisitos de resistencia y protección contra el fuego que deben cumplir las edificaciones. En este sentido, el Capítulo J.2 presenta “los requisitos de protección contra el fuego de edificaciones y las especificaciones mínimas que deben cumplir los materiales utilizados con el propósito de proteger contra el fuego los elementos estructurales, los acabados y las vías de evacuación”²⁶.

3.2.11 De igual forma, la Resolución 2400 de 1979 del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social dedica el Título VI a la prevención y extinción de incendios. Para ello, la Resolución obliga a disponer de “suficiente número de tomas de agua con sus correspondientes mangueras, tanques de depósito de reserva o aparatos extinguidores, con personal debidamente entrenado en extinción de incendios”²⁷ y puntualiza que “[t]odo establecimiento de trabajo deberá contar con extinguidores de incendio, de tipo adecuado a los materiales usados y a la clase de riesgo. El equipo que se disponga para combatir incendios, deberá mantenerse en perfecto estado de conservación y funcionamiento, y serán revisados como mínimo una vez al año”²⁸.

3.2.12 Agrega que “[e]l número total de extinguidores no será inferior a uno por cada 200

metros cuadrados de local o fracción. Los extinguidores se colocarán en las proximidades de los lugares de mayor riesgo o peligro y en sitios que se encuentren libres de todo obstáculo que permita actuar rápidamente y sin dificultad. El personal deberá ser instruido sobre el manejo de los extinguidores según el tipo, de acuerdo a la clase de fuego que se pueda presentar”. A su vez, la Resolución en comento consigna normas sobre el almacenamiento de productos inflamables (arts. 208-217) y recomienda la instalación de rociadores automáticos de agua (literal b del artículo 222 y artículo 233).

3.2.13 Las salidas de emergencia encuentran una regulación general en el artículo 234 de la Resolución 2400 de 1979 del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social que dispone:

“ARTÍCULO 234. En todos los establecimientos de trabajo se tendrán en cuenta las siguientes consideraciones respecto a las salidas de escape o de emergencia:

“a) Ninguna parte o zona del establecimiento (edificio o local) deberá estar alejada de una salida al exterior y dicha distancia deberá estar en función del grado de riesgo existente.

“b) Cada piso deberá tener por lo menos dos salidas, suficientemente amplias protegidas contra las llamas y el humo y bien separadas entre sí.

“c) Las escaleras de madera, las escaleras de caracol, los ascensores y escaleras de mano no deberán considerarse como salidas de emergencia.

“d) Las salidas deberán estar marcadas y bien iluminadas.

“e) El acceso a las salidas de emergencia siempre deberán mantenerse sin obstrucciones.

“f) Las escaleras exteriores y de escape para el caso de incendios, no deberán dar a patios internos o pasajes sin salida”.

Esta norma se encuentra complementada por el artículo 207 de la misma Resolución que establece que las puertas de las salidas de emergencia deben abrirse hacia el exterior.

3.2.14 Del mismo modo, el Título K de la Norma de Sismo Resistencia NSR-98 y de la norma NSR-10 recoge unas exigencias especiales para escaleras y medios de evacuación, cuyo propósito es “definir parámetros y especificaciones arquitectónicas y constructivas

tendientes a la seguridad y la preservación de la vida de los ocupantes y usuarios de las distintas edificaciones”²⁹. Así pues, el Capítulo K.3 tiene por objeto “controlar el diseño, construcción, localización, protección, disposición y mantenimiento de los elementos requeridos para que las zonas comunes de las edificaciones puedan proporcionar medios de evacuación seguros en las edificaciones”. Igualmente la Norma de Sismo Resistencia también regula lo relacionado con las salidas de emergencia en sus medidas, su cantidad, su señalización, su capacidad, su iluminación y demás especificidades. Lo propio sucede con la regulación sobre las escaleras y rampas.

3.2.15 Por otra parte hay que tener en cuenta que el Distrito Capital de Bogotá cuenta con su propio Código de Construcción, adoptado por el Acuerdo 20 de 1995³⁰ y complementado, adicionado y modificado por los Acuerdos 74 de 2001, 193 de 2006 y 304 de 2007, el cual tiene dos componentes: las normas para edificaciones corrientes y el Código de infraestructura. Este último se refiere: “...a las obras de infraestructura urbana tales como redes urbanísticas de acueducto, alcantarillado, energía, teléfonos, basureros y vías, e incluye las estructuras capitales tales como puentes, torres de transmisión, túneles, canales e interceptores hidráulicos”³¹.

3.2.16 Del mismo modo el artículo 5to del Código de Edificaciones, precisa que su contenido está definido por “las normas básicas que deben cumplir las edificaciones estructuras corrientes con principal referencia, la suficiencia estructural, la salubridad y protección y seguridad para los casos de incendio y pánico colectivo” y su finalidad es, acorde con lo dispuesto en el artículo A.1.1.1, “establecer un conjunto de normas básicas para la realización, alteración y uso de las edificaciones y estructuras ubicadas en el Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá, de manera que garanticen su estabilidad y resistencia, y preserven la seguridad, la salubridad y el bienestar de la comunidad”.

3.2.17 Ahora bien, la aplicación del Código de Edificaciones en las construcciones existentes en la fecha de su adopción está especificado en su artículo A.3.3.2 en los siguientes términos:

“ARTÍCULO A.3.3.2. Las edificaciones existentes en la fecha de adopción de este Código, que se clasifiquen en uno o varios de los siguientes grupos o subgrupos de uso, según lo establecido en el capítulo A.4 y cuyas condiciones de seguridad en lo referente a sistemas de

detección y extinción de incendios, medios de evacuación o sistemas de ventilación sean inferiores a las que se establecen en el presente Código, deben adecuarse al nivel estipulado por éste dentro de los plazos establecidos a continuación contados a partir de la fecha de vigencia del presente Código:

GRUPO O

CLASE DE USO

PLAZO

SUBGRUPO

P

Alta peligrosidad

L

Lugares de reunión

2 años

I

Institucional

2 años

F1

Fabril e industrial de riesgo moderado

3 años

A1

Almacenamiento de riesgo moderado

3 años

R3

Hoteles

3 años

C2

Comercial de bienes

3 años

C1

Comercial de servicios

3 años”

3.2.19 Adicionalmente, el Capítulo B.3 del Acuerdo Distrital 20 de 1995 contiene disposiciones que buscan controlar el diseño, construcción, localización, protección, disposición y mantenimiento de los elementos requeridos para asegurar un medio de

evacuación rápido y seguro de las edificaciones. Finalmente, el Capítulo B.4 *ibidem* se extiende a los requisitos de iluminación y ventilación.

3.2.20 Por último, con relación a las Normas sobre planes de contingencia se debe tener en cuenta nuevamente el Decreto 633 de 2007 de la Alcaldía Mayor de Bogotá que relaciona los planes de contingencia que los responsables de edificaciones en los cuales se realicen aglomeraciones de público deben preparar y observar a fin de prevenir riesgos. Conforme al artículo 5° de dicho Decreto, corresponde a la Dirección de Prevención y Atención de Emergencias de la Secretaría de Gobierno determinar la forma y condiciones de los planes de contingencia. Habida consideración de que el artículo 6° del Decreto 633 de 2007 faculta a la Dirección de Prevención y Atención de Emergencias de la Secretaría de Gobierno para que, mediante acto administrativo de carácter general, determine las clases de planes, sus componentes específicos, sus términos técnicos, las formas y plazos de diligenciamiento, y las instancias institucionales y modalidades para su aprobación o registro, según el caso, distinguiendo para el efecto los planes de contingencia para aglomeraciones de normal o baja y alta complejidad, se expidió la Resolución 029 del 28 de marzo de 2008 de la Dirección de Prevención y Atención de Emergencias de la Secretaría de Gobierno.

3.2.21 En conclusión sobre las normas de vulnerabilidad funcional de las edificaciones se debe decir que existen tres temáticas relacionadas entre sí. En primer lugar, las normas que se refieren a la salud ocupacional para prevenir y evitar riesgos y accidentes; en segundo término, la regulación de los espacios físicos aptos para responder a una emergencia, que hace referencia específicamente a la protección contra el fuego y lo pertinente a los materiales a utilizar en las edificaciones, extintores, tomas de agua, tanques de emergencia, iluminación, sistema eléctrico y lo referente a las salidas de emergencia o evacuación. Por último, se deben tener en cuenta las normas sobre prevención y atención de desastres, que se refieren a los planes de evacuación y contingencia para prevenir y atender eventuales emergencias en las edificaciones. Todas estas normas deben ser analizadas para valorar si la edificación es o no vulnerable funcionalmente, tema que analizará la Sala en la resolución del caso concreto.

1. La influencia de los conceptos de amenaza y de riesgo de derechos sobre la interpretación

de la normativa estudiada y sobre el alcance de la acción de tutela

2.

4.1 Una vez expuesta la normativa que regula tanto el tema de la vulnerabilidad estructural como el de la vulnerabilidad funcional de las edificaciones que se utilizan para el uso público, pasa la Sala a estudiar los conceptos de amenaza y de riesgo de derechos, desde una perspectiva jurídica. Lo anterior porque dichos conceptos están estrechamente relacionados con el alcance de la protección que otorga la acción de tutela, lo cual a su turno influenciará la interpretación que ha de hacerse a las normas que se acaban de reseñar.

4.2 La Constitución de 1991, al consagrar la acción de tutela en su artículo 86, especifica que ella tiene como objetivo la protección inmediata de los derechos constitucionales fundamentales cuando éstos resultan vulnerados o amenazados. En tal orden de ideas, encuentra la Sala conveniente definir el concepto de amenaza y diferenciarlo de las nociones de riesgo, términos que se suelen confundir y utilizar sin rigor conceptual.

4.3 El Constituyente de 1991 previó con el concepto de amenaza, que la vulneración de un derecho fundamental puede tener un carácter evolutivo que se proyecta en el tiempo y que merece ser tutelado antes de que se produzca un daño mayor, con la vulneración final del derecho. Por esta razón se prevé la posibilidad de acudir a la acción de tutela ante la amenaza de vulneración de un derecho fundamental. En otras palabras, la tutela se establece también como mecanismo preventivo que le permite a la persona tutelar sus derechos antes de la vulneración definitiva del derecho. Esta posibilidad de tutelar los derechos fundamentales se corresponde con el principio de eficacia de los derechos fundamentales que se establece en el artículo 2° de la Constitución Política.

4.4 Del mismo modo hay que subrayar que la Corte Constitucional desde sus inicios ha sostenido la tesis de que la acción de tutela tiene una naturaleza preventiva, rasgo que la hace improcedente cuando el daño esté consumado³³. Por ejemplo en la Sentencia T - 48 de 1992 se dijo que:

“[...] no procede la acción de tutela cuando la violación de un derecho fundamental origine ‘un daño consumado, salvo cuando continúe la acción u omisión violatoria del derecho’. Lo que viene a otorgarle a la acción de tutela un carácter preventivo de los daños consumados

que se produzcan con ocasión de la violación de un derecho fundamental. El daño como resultado de la lesión producida en el derecho amparado puede ser de naturaleza material o moral, de suerte que una vez se haya producido de manera total, y no parcial o progresivamente, impide la procedencia de la acción consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política. Lo anterior, por cuanto para la reparación de los daños antijurídicos imputables a las autoridades públicas, el Constituyente previó acciones distintas en los artículos 89 y 90 de la Carta Fundamental, y los daños causados en acciones y omisiones de los particulares hacen a estos responsables de su resarcimiento con arreglo a las leyes civiles sobre la materia” 34.

4.5 Como se dijo anteriormente, resulta necesario que se haga una precisión conceptual de los conceptos de riesgo y de amenaza para evitar que toda probabilidad, eventualidad o contingencia que genere la posibilidad de peligro de vulneración de los derechos fundamentales, sea tutelable. En este sentido resulta pertinente diferenciar los conceptos de amenaza y de riesgo.

4.6 Como ya se estableció por esta Sala en la Sentencia T - 339 de 201035 de acuerdo al diccionario de la Real Academia de la Lengua, el riesgo es la “contingencia o proximidad de un daño”, y la contingencia es la “posibilidad de que algo suceda o no suceda” o “cosa que puede suceder o no suceder”. Por su parte, la amenaza es la “acción de amenazar”, y a su vez, amenazar significa “dar indicios de estar inminente algo malo o desagradable”. En esta medida el riesgo es siempre algo abstracto y no produce consecuencias concretas, mientras que la amenaza supone la existencia de señales o manifestaciones que hagan suponer que algo malo va a suceder de manera certera e inminente. En otras palabras, la amenaza supone la existencia de signos objetivos que muestran la inminencia de la agravación del daño, mientras que el riesgo está ligado a la noción de probabilidad y de eventualidad de aquel.

4.7 Siguiendo con la diferenciación desde el punto de vista doctrinal para M. Boutonnet, “la amenaza se expresa en una ´manifestación, en una ´señal que supone temer de algo´”36, es decir que desde el punto de vista jurídico es una situación que objetivamente presenta un riesgo de daño y se manifiesta a través de elementos concretos y de un resultado inmediato con hechos de cierta materialidad. Por el contrario el riesgo, puede ser solamente abstracto y no manifestar ninguna consecuencia concreta, sino una mera expectativa de la ocurrencia de

un daño que no se manifiesta en un hecho certero. Por esta razón para esta jurista existen tres eslabones que se pueden identificar para la consumación o vulneración del derecho: en primer lugar el riesgo, que es la mera posibilidad de la ocurrencia de un daño (daño aleatorio), en segundo término la amenaza que se refiere a hechos concretos y expectativas certeras de la ocurrencia del hecho (daño inminente) y por último la vulneración efectiva del derecho o la consumación del daño (daño consumado)³⁷.

4.8 Hay que subrayar que los riesgos sobre un derecho fundamental, en virtud de su carácter abstracto de su falta de certeza, y la ausencia de elementos objetivos que permitan predecir su inminente lesión consumada, no se pueden proteger vía acción de tutela. Nadie puede reclamar del Estado una protección especial frente a un riesgo, ya que éste es inherente a la existencia humana y a la vida en sociedad³⁸. Sin embargo, se debe advertir que el juez constitucional debe ser cuidadoso en la determinación de la gravedad, la certeza y la inminencia de la vulneración del derecho amenazado, ya que la frontera entre el riesgo potencial y una amenaza cierta es muchas veces difusa. Por esta razón considera la Sala que en los casos de duda el material probatorio resulta determinante³⁹.

4.9 Por otra parte hay que subrayar que la amenaza es de por sí una etapa de la vulneración del derecho, pues en realidad ella misma supone comienzo de vulneración dentro de la cadena evolutiva que implica la violación de un derecho y que finaliza con la frustración definitiva del mismo, o con lo que el artículo 86 superior denomina simplemente como “vulneración” a secas. En efecto, la amenaza como elemento que envuelve ya de por sí vulneración constituye una alteración o perturbación en el goce tranquilo y pacífico del derecho y, por consiguiente, se reputa como una violación cierta del derecho, así aún no se haya consumado el daño completamente⁴⁰. Es decir, la amenaza de un derecho es por sí misma daño.

4.10 Igualmente hay que advertir que la simple amenaza a un derecho puede conllevar a la amenaza de otros derechos. Así por ejemplo, el hecho de que la vivienda de alguien, donde no sólo vive sino que también tiene un restaurante que le aporta su único sustento económico, amenace con derrumbarse genera una amenaza al derecho a vida, a la integridad personal y a la vivienda, pero también ese constante peligro de derrumbe

ocasiona que las personas no visiten el restaurante por miedo, desembocando esta situación en una vulneración consumada de los derechos al trabajo y al mínimo vital del propietario de la casa.

4.11 En suma, el riesgo al que está expuesto un derecho es una vulneración aleatoria del mismo, la amenaza es una vulneración inminente y cierta del derecho y la vulneración consumada es la lesión definitiva del derecho. Como ya se expresó, la amenaza implica de por sí inicio de vulneración del derecho y se sitúa antes de que la violación inicie su consumación definitiva pero no antes de su existencia; es decir que la amenaza presenta datos reales y objetivos que permiten prever el agravamiento inminente que conlleva la vulneración del derecho. La amenaza menoscaba el goce pacífico del derecho y, por lo tanto, es un inicio de vulneración en el sentido de que el ejercicio del derecho ya se ha empezado a perturbar. En definitiva, existe un riesgo en abstracto sobre todos los derechos, riesgo que se puede convertir en amenaza y luego en daño consumado. La diferencia entre riesgo y amenaza dependerá del material probatorio que se sustente en cada caso en particular. Hay que advertir que la acción de tutela solo es procedente en los casos de amenaza o peligro cierto de vulneración, pero no en los casos de riesgo.

5. Resolución del caso concreto

Teniéndose en cuenta tanto el marco normativo como conceptual que sirven de sustento a la decisión que se toma en la presente providencia, pasa la Sala a resolver el caso concreto, que consiste en determinar si la situación estructural y funcional del Edificio Hernando Morales Molina, sede de varios despachos judiciales de la ciudad de Bogotá, vulnera los derechos a la vida (art. 11) y la integridad personal (art. 12) de los funcionarios y usuarios que trabajan y visitan dicha edificación. Para resolver dicha cuestión la Sala verificará en primer lugar la legitimidad por pasiva de la entidad demandada (5.1) en donde se determinará las autoridades administrativas que tienen que hacerse cargo de la seguridad, mantenimiento y administración del edificio; en segundo lugar (5.2) la Sala estudiará la posible amenaza de los derechos fundamentales a la vida y a la integridad personal de los funcionarios y visitantes que trabajan y frecuentan el edificio Hernando Morales Molina, explicando la posible amenaza de los derechos frente a la vulnerabilidad estructural del edificio y a su vulnerabilidad funcional. En esta segunda parte se tendrán en cuenta las normas sobre vulnerabilidad estructural y funcional analizadas en el punto tres (3) de esta

providencia, la diferenciación entre los conceptos de riesgo y amenaza analizado en el punto cuatro (4) de esta sentencia, y las medidas que ha tomado la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial con relación a las órdenes dadas en la acción de tutela objeto de revisión y en la acción popular que cursa en sede administrativa⁴¹. Finalmente en el punto tres de este apartado (5.3) se resolverá la cuestión de si procede o no la acción de tutela y si se revoca o mantienen las órdenes que se establecieron por los jueces de instancia.

5.1 La procedibilidad por pasiva de la acción de tutela en el caso concreto

5.1.1 En primer lugar hay que anotar que la propietaria del edificio es la Nación-Consejo Superior de la Judicatura, según consta en el Registro de Instrumentos Públicos⁴². En segundo lugar hay que decir que desde los fallos de instancia se especifica que la legitimidad por pasiva la tiene la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial de Bogotá, ya que encuentran los jueces que es la responsable de garantizar el buen estado de la estructura de la edificación objeto de la demanda (vulnerabilidad funcional) y la seguridad, mantenimiento de éste (vulnerabilidad funcional).

5.1.2 En cuanto a la vulnerabilidad funcional del edificio, la Sala encuentra que la Dirección Ejecutiva Seccional de la Administración Judicial es la entidad que la tiene a su cargo, ya que la Ley 270 de 1996, (Ley Estatutaria de Administración de Justicia), dispone en su artículo 98 que, “[l]a Dirección Ejecutiva de la Administración Judicial es el órgano técnico y administrativo que tiene a su cargo la ejecución de las actividades administrativas de la Rama Judicial, con sujeción a las políticas y decisiones de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura”⁴³. A renglón seguido, los numerales 2° y 3° del artículo 99 ibídem señalan como funciones del Director Ejecutivo de Administración Judicial la de “[a]dministrar los bienes y recursos destinados para el funcionamiento de la Rama Judicial y responder por su correcta aplicación o utilización” y la de “[s]uscribir en nombre de la Nación-Consejo Superior de la Judicatura los actos y contratos que deban otorgarse o celebrarse”⁴⁴.

5.1.3 En cuanto a la legitimación por pasiva en el tema de la vulnerabilidad funcional se tiene que decir que la obligación de preservar la seguridad en los sitios de trabajo recae en cabeza del empleador, según lo dispuesto en los artículos 57, 348 y 349 del Código Sustantivo del Trabajo, en el artículo 84 de la Ley 9° de 1979 y en los literales a y b del artículo 2° de la Resolución 2400 de 1979 del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social⁴⁵. De tal manera que

es el Consejo Superior de la Judicatura la institución designada por la Constitución⁴⁶ y la ley⁴⁷ para administrar y preservar la seguridad de las edificaciones de la Rama Judicial. A su turno, el numeral 16 del artículo 85 de la Ley 270 de 1996 apunta que es a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura a quien le corresponde “[d]ictar los reglamentos sobre seguridad y bienestar social de los funcionarios y empleados de la Rama Judicial, de acuerdo con las leyes que en la materia expida el Congreso de la República”. En el mismo sentido, es la Dirección Ejecutiva de la Administración Judicial el órgano técnico y administrativo que tiene a su cargo la ejecución de las actividades administrativas de la Rama Judicial, con sujeción a las políticas y decisiones de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, y la administración de los bienes y recursos destinados al funcionamiento de la Rama Judicial⁴⁸.

5.1.4 Igualmente se tiene que tener en cuenta que el Código de Construcción de Bogotá impone el deber a los propietarios de las edificaciones de mantenerlas en condiciones de seguridad y salubridad. En efecto en dicho Código se establece que:

“ARTÍCULO A.3.5.1. Todas las edificaciones y sus partes componentes deben mantenerse en condiciones permanentes de seguridad y salubridad. Todos los equipos e instalaciones de servicios, medios de evacuación y sistemas de seguridad requeridos en una edificación, según las normas del presente Código o de cualesquiera otras reglamentaciones pertinentes, deben permanecer en buenas condiciones de funcionamiento.

“PARÁGRAFO A.3.5.1.1. El propietario de la edificación es el responsable del correcto mantenimiento de la edificación y de sus equipos”⁴⁹.

5.1.5 Paralelamente, el propietario del edificio tiene la obligación de adecuar los medios de evacuación en las edificaciones existentes ya que el artículo 5° del Decreto 633 de 2007 del Distrito de Bogotá establece que, “todas las entidades o personas públicas o privadas responsables de edificaciones, instalaciones o espacios en los cuales se realicen aglomeraciones de público (...), deberán preparar y observar planes de contingencia que incluyan los análisis de riesgos y las medidas de prevención, preparación y mitigación, en la forma y condiciones que establezca la Dirección de Prevención y Atención de Emergencias de la Secretaría de Gobierno”.

5.1.6 Como ya se había hecho referencia en el punto 5.1.1, el dueño del edificio Hernando

Morales Molina es la Nación-Consejo Superior de la Judicatura, por tanto es a esta entidad la que le compete llevar a cabo las adecuaciones funcionales de seguridad, emergencia y evacuación a las que haya lugar a través de la Dirección Ejecutiva Nacional de la Administración Judicial y de la Dirección Seccional de la Rama Judicial de Bogotá, según lo consignado en los artículos 98, 99 y 103 de la Ley 270 de 1996.

5.1.7 Queda por determinar la legitimación por pasiva del Ministerio del Interior y de Justicia. La Sala estima que aunque la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Seccional de la Judicatura de Cundinamarca en la Sentencia de primera instancia lo vinculó teniendo en cuenta el numeral 7 del artículo 96 de la Ley 270 de 1996 que dispone que “El Ministerio de Justicia y Derecho participará por derecho propio en las reuniones de la Comisión en las que se discutan asuntos relativos al presupuesto unificado y al Proyecto de Plan Sectorial de Desarrollo para la Rama Judicial a que se refiere el numeral 4 de esta norma”⁵⁰, dicho Ministerio no es el responsable directamente de la realización de las adecuaciones y mantenimiento de los bienes de la rama judicial, ya que esta es una entidad con autonomía administrativa y financiera según artículo el artículo 5 de la Ley 270 de 1996.

5.1.8 En conclusión las entidades que estarían llamadas a responder por el cumplimiento de la acción de tutela serían la Dirección Ejecutiva Seccional de la Administración Judicial y la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura en lo que tiene que ver con la vulneración estructural y funcional del Edificio Hernando Morales Molina. No se vinculará al Ministerio del Interior y de Justicia en lo que tiene que ver con la responsabilidad directa del mantenimiento del Edificio ya que la Rama Judicial guarda autonomía e independencia frente al gobierno en el manejo de su presupuesto y en la administración de sus bienes⁵¹.

5.2 Determinación de la posible amenaza de los derechos fundamentales a la vida, a la integridad personal y al trabajo en condiciones dignas de los trabajadores y visitantes del edificio Hernando Morales Molina

5.2.1 Como se estudió en el punto cuarto de esta providencia, la acción de tutela solo procede contra la amenaza o la vulneración a un derecho fundamental. De tal manera que se tiene que comprobar en forma certera si se presentan datos reales y objetivos que permitan prever el inicio inminente de la lesión definitiva del derecho. Como se dijo en este mismo apartado la tutela no es procedente en el caso de los riesgos, es decir, en la mera posibilidad

o eventualidad de que algo suceda, o en donde no se verifique suficientemente la certeza y la inminencia del daño a través de las pruebas.

5.2.2 Como se ha venido exponiendo a lo largo de ésta providencia, la posible amenaza de los derechos a la vida, a la integridad y a las condiciones dignas de trabajo de las personas que trabajan y visitan el edificio Hernando Morales Molina se concretaría en la vulneración estructural y funcional del edificio. En el primer caso se trata de la posible amenaza de los derechos por las condiciones estructurales del edificio que indiquen claramente que se encuentra en condiciones no óptimas para su habitabilidad ante la amenaza certera de su posible colapso o derrumbamiento en caso de presentarse un evento sísmico o de otra naturaleza. La vulnerabilidad funcional se refiere a que el edificio cuente con todos los elementos necesarios en materia de prevención y atención de riesgos y accidentes. Ahí se enmarca las normas que se refieren a la salud ocupacional para prevenir y evitar riesgos y accidentes, la regulación de los espacios y elementos físicos que puedan controlar de manera efectiva cualquier emergencia⁵² y lo referente a las normas sobre planes de evacuación y atención de desastres.

5.2.3 En el caso concreto, en materia vulnerabilidad estructural se debe resaltar que los peritazgos que se dieron con posterioridad a la ocurrencia del sismo del día 24 de mayo de 2008, indicaron que edificio tuvo un buen comportamiento y no tuvo daños⁵³ y que las grietas y fisuras que presentaron en el edificio no implicaron una afectación en su estructura sino en su fachada⁵⁴. Del mismo modo, se constató en aquella época que el edificio no presentó problemas de asentamientos o de verticalidad que pusiera en peligro su estructura⁵⁵.

5.2.4 Sin embargo, a partir de las resoluciones judiciales tomadas por los jueces de instancia se recomendó adelantar un estudio de vulnerabilidad sísmica, en donde se pudiera establecer el cumplimiento de la Ley 400 de 1997⁵⁶. Siguiendo estas ordenes, la entidad demandada contrató un estudio con Proyectos y Diseños Ltda. en donde se concluyó que, “la estructura atiende adecuadamente las solicitudes por carga vertical (carga muerta + carga viva) a las que ha estado sometida, durante su vida útil. Adicionalmente también es capaz de resistir un pequeño porcentaje de fuerza lateral proveniente de eventos sísmicos”.

5.2.5 No obstante lo anterior en dicho estudio se recomendó reforzar la estructura del edificio para que atienda satisfactoriamente el total de los requerimientos de fuerzas laterales, conforme a lo dispuesto por la norma NSR - 98 en caso de sismo máximo. Como se analizó en el punto 5.2.2 de esta providencia el estudio recomendó tres alternativas de rehabilitación, a saber:

- 1) La rehabilitación a través de diagonales conformadas por tubos metálicos de alta resistencia
- 2) La rehabilitación mediante la instalación de un muro de concreto y de diagonales; y
- 3) La rehabilitación por medio de muros de concreto reforzado que van desde la cimentación hasta la cubierta.

5.2.6 Del mismo modo la entidad establece que desde el punto de vista de funcionalidad del edificio se debe implementar “la Alternativa 1, la cual consiste en colocar las diagonales metálicas en el perímetro del edificio (...) ya que por ser una intervención en los ejes exteriores de la torre, es la que tiene menor afectación a (sic) las zonas de trabajo y a (sic) la distribución arquitectónica actual del edificio”⁵⁷.

5.2.7 Teniendo en cuenta estas recomendaciones la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial en el mes de marzo de 2010⁵⁸ decidió destinar para el reforzamiento estructural del edificio Hernando Morales Molina, la suma de \$12.000.000.000 (doce mil millones de pesos) para reforzar la estructura del edificio. Hay que tener en cuenta además, que en el Anteproyecto de Presupuesto para la vigencia fiscal 2011, aprobado por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura en sesión del 25 de marzo de 2010, se incluyó la suma de \$4.000.000.000 (cuatro mil millones de pesos) para financiar el proyecto de reforzamiento estructural del edificio Hernando Morales Molina y para la vigencia fiscal del 2012 destinar los \$8.000.000 (ocho mil millones de pesos) restantes.

5.2.8 Esta destinación de recursos también se constata cuando se consulta el Banco de Proyectos del Departamento Nacional de Planeación, en donde se encuentra registrado el proyecto “Reforzamiento Estructural Edificio Hernando Morales Molina de Bogotá D.C”.,

dentro del cual se solicitan \$4.000.000.000 para la vigencia fiscal 2011, y \$8.000.000.000 para la vigencia fiscal 2012. Igualmente se comprueba que el Instituto Distrital de Patrimonio Cultural de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., profirió la Resolución 105 del 1 de marzo de 2010, en virtud de la cual se aprobó el proyecto de reforzamiento estructural del edificio Hernando Morales Molina, autorizando así la posibilidad de realizar obras para la rehabilitación de dicha edificación.

5.2.9 Teniendo en cuenta lo anterior la Sala debe preguntarse si frente a las acciones que se han venido tomando en cumplimiento de la tutela y la comprobación de la existencia de un mero riesgo, en el sentido conceptual que se ha dado al vocablo, procede o no la presente acción.

5.2.10 En respuesta a este interrogante ya se ha dicho que la acción de tutela está concebida para la amenaza de derechos pero no para su riesgo. Sin embargo, también se ha dicho que cada sociedad es libre de reglamentar, vía legislativa o administrativa, los riesgos que considere que sus asociados no pueden correr. Se trata de una ponderación normativa entre los riesgos que se permiten correr y la eficacia del sistema jurídico que está llamado a protegerlos. Es decir, se trata de determinar por quien hace la norma jurídica el tipo de riesgos que no se permiten en una sociedad determinada. En este sentido, el riesgo, teóricamente, podría dar lugar a la interposición excepcional de la acción de tutela, puesto que la norma jurídica ha protegido claramente a la sociedad de los riesgos que determinadas situaciones puedan engendrar. Bajo esta perspectiva es muy ilustrativo el llamado Principio de Precaución, varias veces analizado por la jurisprudencia de esta corporación. No se trata en este momento de hacer un análisis exhaustivo de dicho principio, pero sí de recordar que el mismo es de aplicación excepcional por la sencilla razón de que su amplia aplicación generaría una paranoia generalizada. Baste recordar que, según el enunciado principio, retomando lo dicho por el numeral 6° del artículo 1° de la ley 99 de 1993 relativo a la materia ambiental, “las autoridades ambientales y los particulares darán aplicación al principio de precaución conforme al cual, cuando exista peligro de un daño grave e irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces para impedir la degradación del medio ambiente”. Mutatis mutandi, si se aplicara dicho principio al caso concreto sometido a estudio de la Sala, se tendría la obligación de que no se postergara la adopción de medidas eficaces que impidan la degradación del derecho a la vida que aquí se encontraría en riesgo, que no en

amenaza.

5.2.11 Bajo esta perspectiva, las obligaciones que surgirían para la administración son precisamente las órdenes que ya se han venido cumpliendo y adelantando desde los fallos de primera instancia. Como se ha observado, los peritajes que obran en el expediente no dan cuenta de amenaza alguna –en el preciso sentido jurídico que se ha estudiado– sobre la edificación y por el contrario muestran que frente al riesgo que pudiera existir se pueden tomar medidas que lo permitirían ubicar en aquella zona en la cual la reglamentación lo hace soportable. En este sentido recuerda la Sala que los peritos han afirmado que la edificación se ha comportado correctamente frente a sismos ocurridos anteriormente y que de lo que se trata es de realizar unos ajustes para que su estructura quede en condiciones que permitan a los usuarios del mismo laborar sin que ello suponga un riesgo no permitido frente al derecho a la vida. Es por ello que esta Sala avala las órdenes dadas por los jueces de instancia que han conducido, como se ha visto a que se realicen inversiones para solventar los problemas de vulnerabilidad estructural con lo cual se concuerda con la lógica de la ley 400 de 1997 y las normas sobre sismo resistencia NSR – 98 y NSR- 10.

5.2.12 Por tanto estima la Sala que la situación de derrumbamiento o colapso del edificio que actualmente es predicable no vulnera de manera inminente y certera los derechos a la vida y la integridad personal de los trabajadores y visitantes del edificio Hernando Morales Molina en caso de sismo u otra calamidad⁵⁹. Si bien es cierto las decisiones de instancia ordenaron la reubicación del edificio por la duda probatoria que existía en la amenaza de los derechos, en la actualidad por los estudios realizados, hay seguridad, de que el edificio no representa una amenaza para los derechos fundamentales de los accionantes ni de los visitantes en caso de eventos telúricos de menor o mediana intensidad. Sin embargo, subraya la Sala que se hace necesario llevar a cabo las adecuaciones y rehabilitaciones recomendadas por Proyectos y Diseños Ltda. para reforzar la estructura del edificio y así cumplir con las normas de sismo resistencia en caso de eventos sísmicos de gran intensidad en aplicación del principio de precaución.

5.2.13 Teniendo en cuenta estas consideraciones estima la Sala que se debe revocar la orden de reubicación proferida por la Sala de Conjuces de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Seccional de la Judicatura de Bogotá, confirmada por la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura. La Sala de revisión estima que a través de

los estudios y peritazgos se puede comprobar que no existe una amenaza certera que amerite la reubicación inmediata y por tanto encuentra esta medida desproporcionada⁶⁰. En su lugar la Sala considera que lo que se debe hacer es proceder a la ejecución de manera expedita y diligente las partidas presupuestarias que se aprobaron en el mes de marzo por la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial de Bogotá, para llevar a cabo la propuesta de reforzamiento del edificio recomendada por Proyectos y Diseños Ltda. para precaver un evento sísmico de gran intensidad.

5.2.14 No obstante lo anterior, la Sala considera que antes de proceder al reforzamiento recomendado, se debe analizar por parte de la Dirección Ejecutiva de la Administración Judicial y la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura si resulta más conveniente con los dineros presupuestados reubicar los juzgados en un nuevo lugar que cumpla con las condiciones de sismo resistencia de la Ley 400 de 1997 y las normas sobre sismo resistencia NSR - 98 y NSR- 10. Esta decisión la debe tomar de manera pronta valorando la conveniencia y oportunidad de la medida.

5.2.15 En cuanto a la vulnerabilidad funcional, la Sala constata que todos los peritazgos y estudios indican que se debe adecuar el edificio en sus elementos físicos y en las medidas de prevención para que pueda soportar una situación de emergencia o catástrofe. Si bien es cierto a partir de las órdenes que se dieron en los fallos de instancia se han venido ejecutando una serie de medidas por parte de la Dirección Ejecutiva de la Administración de Justicia para mitigar las fallas en materia de vulnerabilidad funcional, la Sala encuentra que todavía estas irregularidades no han sido solventadas de manera eficiente.

5.2.16 En primer lugar, hay que tener en cuenta que los peritazgos y estudios indican que la existencia de una sola escalera de evacuación⁶¹, pone en peligro la vida y la integridad física de las personas que trabajan y visitan la edificación. Por otra parte, se indica en los testimonios y peritazgos que la salida principal hacia la carrera décima es muy estrecha y está obstaculizada por las máquinas de seguridad, circunstancia que pone en peligro a los trabajadores y visitantes de la edificación.

5.2.17 Igualmente en lo que tiene que ver con los incendios, la Sala comprueba que aún existen falencias en materia de vulnerabilidad estructural. Los peritazgos, estudios y testimonios indican que por la altura del edificio se hace difícil controlar y apagar un incendio

a partir del piso veinte (20) de la edificación y que hacen falta rociadores en los sótanos y sitios de atención al público para detección y control del fuego en caso de incendio⁶². En atención a este punto se debe hacer referencia al incendio ocurrido el día 9 de agosto del presente año, que se generó por un corto circuito en el cuarto de máquinas de los ascensores. El incendio se pudo controlar pero se evidenció que existen fallas en materia de prevención y control de incendios que indican que se deben tomar medidas más rigurosas para evitar este tipo de sucesos que en edificaciones de gran altura se convierten en una verdadera calamidad.

5.2.18 Por otra parte respecto a la carga muerta relacionada con los archivos y la papelería que se encuentran en la edificación, la Sala comprueba que aunque se han venido tomando medidas como la recolección periódica del archivo, se hace necesario establecer medidas más estrictas en esta materia para que se aligere el peso del edificio. Por último se constata que según el estudio de Proyectos y Diseños Ltda. las redes e instalaciones eléctricas del edificio deben ser actualizados a través del rediseño y reconstrucción total de las instalaciones o diseñando un plan de actualización de las redes eléctricas⁶³.

5.2.19 En este orden de ideas, la Sala considera que se debe tutelar el derecho a la vida y la integridad personal de las personas que trabajan y visitan el edificio por carencias constatadas en la vulnerabilidad funcional y ordenar que se destine el presupuesto necesario para adecuar el edificio Hernando Morales Molina si la decisión de la Dirección Ejecutiva de la Administración Judicial y la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura es de mantener los juzgados en este edificio.

5.2.20 En este sentido estima que se deben realizar los estudios y destinar el presupuesto necesario para que se adecue una escalera de salida adicional a la existente para la evacuación en caso de emergencia, que se revisen y mejoren los sistemas de control de incendios, especialmente de los pisos más altos, sótanos y lugares de gran afluencia de público, y que se amplíe la salida principal hacia la carrera 10ª para que en caso de emergencia se pueda abrir fácilmente. Del mismo modo se deben establecer fórmulas que eviten la acumulación de expedientes que aligere la carga muerta y permita prevenir la pérdida de información en caso de alguna calamidad y rediseñar o actualizar las redes e instalaciones eléctricas del edificio.

5.2.21 Finalmente la Sala considera que en cumplimiento de estas órdenes la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración de Justicia de Bogotá deberá enviar informes trimestrales a esta Corte hasta el año 2012. Dichos informes serán publicados de manera oficial en cada uno de los pisos del edificio para dar publicidad al cumplimiento efectivo a esta providencia.

V. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución

RESUELVE

Primero.- REVOCAR la Sentencia de primera instancia de la Sala de Conjuces de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Seccional de la Judicatura de Bogotá de 14 de noviembre de 2008, confirmada por la sentencia de 9 de febrero de 2009 por la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura de reubicar la totalidad de los despachos judiciales que funcionan en el complejo judicial Hernando Morales Molina de la Carrera 10ª No 14 - 33 de Bogotá, ya que no se presenta amenaza de los derechos fundamentales por vulneración estructural del edificio.

Segundo.- ORDENAR a la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial de Bogotá y o la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura que se ejecute diligente y rápidamente el presupuesto destinado al reforzamiento de la estructura del edificio Hernando Morales Molina para el 2011 y 2012, o que si lo encuentra más conveniente invierta dichos rubros en la reubicación de los juzgados en un nuevo lugar que cumpla con las condiciones de sismo resistencia de la Ley 400 de 1997 y las normas NSR - 98 y NSR- 10.

Tercero ORDENAR a la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial de Bogotá, la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura que si de mantener los juzgados en el Edificio Hernando Morales Molina, destine un nuevo presupuesto para realizar las reparaciones físicas necesarias para evitar la vulnerabilidad funcional de la edificación. En este sentido se debe proveer recursos para la construcción de una escalera adicional para evacuaciones, renovación de la red eléctrica, adecuación de las medidas contra incendios, especialmente de los pisos altos, de los sótanos y los lugares de gran afluencia de público y

medidas efectivas que eliminen el exceso de carga muerta por la acumulación de expedientes. Finalmente se ordena destinar los recursos necesarios para ampliar la salida principal de tal manera que no se presenten aglomeraciones en caso de emergencia.

Cuarto.- ORDENAR a la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración de Justicia de Bogotá a que envíe informes trimestrales a esta Corporación sobre el cumplimiento de estas ordenes hasta finales del año 2012. Dichos informes serán publicados de manera oficial en cada uno de los pisos del edificio para dar publicidad al cumplimiento efectivo a esta providencia.

Quinto. Líbrense por la Secretaría General las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, publíquese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

JUAN CARLOS HENAO PÉREZ

Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

1 El terremoto se produjo el 24 de mayo de 2008.

2 En providencia del 17 de septiembre de 2008, la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura declaró la nulidad de lo actuado en el proceso de tutela, a partir del trámite de notificación del auto admisorio de la demanda, conforme a la siguiente consideración: “La Sala del a quo omitió vincular al trámite de la tutela al Juzgado 11

Administrativo del Circuito de Bogotá, autoridad judicial que puede tener interés en las resultas del proceso, (...) puesto que en el mencionado juzgado cursa demanda de acción popular, en donde se debaten los mismos puntos de esta tutela. (...) Así las cosas se tiene que ni el auto admisorio de la tutela, ni la sentencia le fueron notificados al titular de ese despacho (...) por lo que le corresponde a esta colegiatura, brindar las garantías a la autoridad arriba señalada, declarando la nulidad de la actuación (...), para que se proceda por las vías legales a notificar al titular del mencionado Juzgado en forma oportuna, de manera que tenga posibilidad real y efectiva de ejercer sus derechos de contradicción y defensa dentro del trámite de la presente acción, no sin antes advertir que las pruebas practicadas conservarán toda su validez”.

3 Esta normatividad se expide con posterioridad al terremoto de Popayán del 31 de marzo de 1983, a partir de las facultades extraordinarias que se le otorgaron al Presidente la República para atender la emergencia.

4 M.P Humberto Antonio Sierra Porto. Conoce de la constitucionalidad de los artículos 4 numerales 9, 24, 32 y 41; 26 33 y 35 de la Ley 400 de 1997. El demandante consideró que las normas acusadas vulnerarían el derecho a la igualdad previsto en el artículo 13 de la Constitución Nacional, el derecho a elegir libre oficio y profesión y el derecho al trabajo.

5 Ministerio de Transporte; Ministerio de Desarrollo; Ministerio de Gobierno; Dirección Nacional para la Prevención y Atención de Desastres; Instituto de Investigaciones en Geociencias, Minería y Química, Ingeominas; Superintendencia Bancaria; Departamento Administrativo de Planeación Distrital de Santa Fe de Bogotá, D.C.; Sociedad Colombiana de Ingenieros; Sociedad Regionales de la Sociedad Colombiana de Ingenieros; Sociedad Colombiana de Arquitectos; Asociación Colombiana de Ingeniería Estructural; Asociación de Ingenieros Estructurales de Antioquia; Sociedad Colombiana de Geotécnica; Seccional Colombiana del American Concrete Institute; Camacol Nacional; Camacol Antioquia; Camacol Cundinamarca, Camacol Valle, Instituto Colombiano de Normas Técnicas, Icontec; Instituto Colombiano de Productores de Cemento, ICPC; Asociación Colombiana de Productos e Concreto, Asocreto; Acerías Paz del Río; Universidad de los Andes; Universidad Javeriana (Facultad de Ingeniería); Universidad Javeriana (Facultad de Arquitectura); Universidad Nacional de Bogotá; Universidad Nacional de Medellín; Universidad Nacional de Manizales; Universidad del Cauca; Universidad Industrial de Santander; Universidad del Quindío;

Universidad del Valle; Universidad EAFIT de Medellín.” (Gaceta del Congreso, miércoles 13 de diciembre de 1995, No. 465, p. 13).

6 Según la Sentencia C - 193 de 2006, dicha ley se dicta porque muestra “...las dificultades derivadas de la falta de aceptación y de conciencia acerca “de la responsabilidad de cumplir” con las normas sismo resistentes y se pronuncia al respecto de las actitudes tanto de los ingenieros estructurales como de los arquitectos, de los constructores del sector oficial en el manejo de la prevención de desastres, de las aseguradoras, del sector de normalización sísmica y de los usuarios”.

7 Gaceta del Congreso, miércoles 13 de diciembre de 1995, No. 465, p. 9.

8 La zona donde se ubica inicialmente la liberación de energía ha sido llamado foco o hipocentro del terremoto. La proyección del sismo sobre la superficie terrestre, se conoce con el nombre de epicentro. Consultar en: www.dgpad.gov.co/acerca/fen_terremoto.htm..

9 Parágrafo del artículo primero de la Ley 400 de 1997.

10 Inciso 2do del artículo 1 de la Ley 400 de 1997.

11 El artículo 45 dispone que, “El Gobierno Nacional deberá expedir los decretos reglamentarios que establezcan los requisitos de carácter técnico y científico que resulten pertinentes para cumplir con el objeto de la presente ley, de acuerdo con el alcance y temario señalado en el capítulo segundo del presente título”.

12 “ARTICULO 46. ALCANCE Y TEMARIO TECNICO Y CIENTIFICO. La reglamentación que se expida en ejercicio de la facultad del artículo anterior debe ceñirse a la división temática, alcance y temario técnico y científico indicados en los artículos siguientes.

PARAGRAFO. El conjunto de decretos reglamentarios que contengan los requisitos de carácter técnico y científico de la presente ley deben contener en su encabezamiento la sigla NSR, acompañada por los dos últimos dígitos del año de expedición, separados de la sigla por medio de un guión”.

13 El artículo 47 dispone que “Los requisitos de carácter técnico y científico deben dividirse temáticamente en títulos de la siguiente manera: TITULO A. Requisitos generales de diseño y

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

14 “Por el cual se establecen los requisitos de carácter técnico y científico para construcciones sismo - resistentes NSR-98”.

15 “Por medio del cual se modifican algunas disposiciones del decreto 33 de 1998”.

16 “Por el cual se modifican parcialmente los Decretos 33 de 1998 y 34 de 1999”.

17 “Por medio del cual se modifica y adiciona el Capítulo E del Decreto 33 de 1998”.

18 “Artículo 3°. Derogatorias. El presente decreto deroga en su totalidad las disposiciones contenidas en los Decretos 33 de 1998, 34 de 1999, 2809 de 2000 y 52 de 2002”.

19 Diario Oficial de 26 de marzo de 2010, No. 47.6663, pp. 3 - 410. Se puede encontrar dicha reglamentación en:
http://www.bucaramanga.gov.co/descargas/docs/planeacion/SismoResistente_NSR_10.pdf

20 Dice el artículo 5 del Decreto que, “Que la actualización del Reglamento Colombiano de Construcción Sismo Resistente NSR-10 incluye unos nuevos mapas de Amenaza Sísmica elaborados por el Instituto de Investigaciones en Geociencia, Minería y Química - Ingeominas y la Asociación Colombiana de Ingeniería Sísmica - AIS, los cuales tienen en cuenta los estudios de neotectónica que se han realizado en el país en la última década por diferentes instituciones y entidades y la distribución espacial y en el tiempo de más de 17000 sismos registrados por la Red Sismológica Nacional y la Red Nacional de Acelerógrafo adscritas al Ingeominas durante este mismo lapso en el territorio nacional, de los cuales más de 100 tuvieron magnitud de Richter mayor de 5.0.”. (Negritas fuera del texto)

21 Ver páginas 16 a 19 del Reglamento Colombiano de Sismo Resistencia NSR -10.

22 “ARTICULO 54. ACTUALIZACIÓN 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”.

23 Del mismo modo hay que subrayar que de acuerdo con el artículo 54 de la Ley 400 las edificaciones indispensables y las de atención a la comunidad localizadas en zonas de amenaza sísmica alta e intermedia construidas con anterioridad a la vigencia de dicha ley, debían haber hecho los arreglos correspondientes para adecuarse a la normatividad vigente en materia de sismo resistencia antes del 19 de febrero de 2004. No obstante lo anterior, el artículo 54, parágrafo 2°, de la Ley 715 de 2001 prorrogó el plazo para evaluar la vulnerabilidad sísmica de las instituciones prestadoras de salud por cuatro años contados a partir de la vigencia de la Ley 715; asimismo, la misma norma prescribe que las instituciones prestadoras de salud, una vez culminan con la evaluación de la vulnerabilidad sísmica, cuentan con otros cuatro años para ejecutar las acciones de intervención y reforzamiento estructural que se requieran de acuerdo a la normatividad que regula la materia.

24 Por su parte, el artículo A.2.5.1.2 del Decreto 33 de 1998 y del Decreto 926 de 2010 sostiene que el grupo de edificaciones indispensables debe incluir: “(a) estaciones de bomberos, defensa civil, policía, cuarteles de las fuerzas armadas, y sedes de las oficinas de prevención y atención de desastres, “(b) garajes de vehículos de emergencia, “(c) estructuras y equipos de centros de atención de emergencias, y “(d) aquellas otras que la administración municipal designe como tales”. El Decreto 926 de 2010 en su artículo A.2.5.1.1 incluye en una lista abierta las siguientes construcciones como edificaciones indispensables: “(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”.

25 La Sentencia T - 849 de 2010 establece que “[l]a vida, la integridad física y la salud de los trabajadores son el objeto de protección de la legislación y de la regulación relacionados con los derechos al trabajo y la seguridad social, considerando al empleador como el principal responsable del bienestar de sus trabajadores. La regulación legal de la salud ocupacional señala que la protección del trabajador no es sólo una cuestión de reparación patrimonial, por lo que también concentra sus esfuerzos en prevenir los riesgos laborales”, protección preventiva que, como consecuencia lógica, extiende su manto a las personas visitantes o usuarias de estos lugares de trabajo que no ostentan el carácter de trabajadores.

26 Artículo J.2.1.1 del Decreto 33 de 1998.

27 Artículo 205 de la Resolución 2400 del 22 de mayo 1979 del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

28 Artículo 220 de la Resolución 2400 del 22 de mayo 1979 del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

29 Artículo K.1.1.1 del Decreto 33 de 1998.

30 Puede ser consultado en el siguiente enlace:
<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=2052>

31 Artículo 4° del Acuerdo Distrital 20 de 1995.

32 Artículo B.2.1 del Acuerdo Distrital 20 de 1995.

33 También se habla del hecho superado. En la Sentencia en la Sentencia SU-540 de 2007 se dijo que el hecho superado se presenta cuando: “...por la acción u omisión (según sea el

requerimiento del actor en la tutela) del obligado, se supera la afectación de tal manera que “carece” de objeto el pronunciamiento del juez. La jurisprudencia de la Corte ha comprendido la expresión hecho superado en el sentido obvio de las palabras que componen la expresión, es decir, dentro del contexto de la satisfacción de lo pedido en tutela.” Hay que tener en cuenta, sin embargo, que en determinados casos se puede tutelar el derecho desde una dimensión objetiva de los derechos fundamentales, para proteger derechos de terceros, la no repetición o el derecho a la verdad. Es el caso de la Sentencia T - 576 de 2008, en donde a pesar de que el niño que pedía la protección de su derecho a la salud murió por la mala atención que se le dio, se le tuteló el derecho a la verdad a la madre y el de no repetición a la sociedad en general teniendo en cuenta la dimensión objetiva de los derechos fundamentales y se utilizaron las formas de reparación no pecuniaria.

34 Sentencia T-468 de 1992.

35 Se trataba del caso de un ciudadano que interpuso acción de tutela contra la Nación - Ministerio del Interior y de Justicia, con el objetivo de obtener la protección de sus derechos fundamentales a la vida y a la seguridad personal, al negársele su petición de reforzar su esquema de seguridad por las amenazas de que había sido objeto como defensor de derechos humanos y asesor de las víctimas del conflicto armado.

36 BOUTONNET, Matilde, *Le principe de précaution en droit de la responsabilité civile*, Biblioteca de Derecho Privado, tomo 444, París, LGDJ, 2005, p. 519.

37 Para ilustrar lo anterior, se pueden dar los siguientes ejemplos: sobre el derecho a la salud de todas las personas recae el riesgo en abstracto de afectarse, pero logra estar amenazado cuando las personas no tienen acceso a agua potable y deben beber agua de una fuente contaminada. Inmediatamente las personas beben el agua contaminada su derecho a la salud no se vulnera mas sí ingresa en estado de amenaza, pues objetivamente es esperable que la persona caiga en enfermedad. Así que cuando la persona consume dicha agua se perturba el goce pacífico del derecho a la salud que tenía antes de verse obligado a ingerir tal agua. Igual consideración se puede efectuar en función del derecho a la vida: en abstracto, la vida está en riesgo porque nadie está exento de que le ocurra un accidente en cualquier momento; cuando la persona está en peligro de muerte o de lesión, el derecho se evidencia amenazado; y cuando la persona muere o se hiere, la violación al derecho se

consume.

38 Es decir que no puede haber una protección judicial a los paranoicos, que sienten una amenaza frente a cualquier situación de peligro. También hay que advertir que cada sociedad valora sus propios riesgos.

39 Lo anterior no significa que si se concreta una vulneración consumada que genere un daño a un derecho a partir de lo que se consideró como un simple riesgo, la persona queda desamparada, pues “los regímenes de responsabilidad en el derecho civil y el derecho público, a los cuales se tiene acceso mediante la interposición de acciones ordinarias ante las respectivas jurisdicciones, pretende remediar o indemnizar la consumación de estos riesgos” (Sentencia T-1101 de 2008).

40 Por ejemplo, no es lo mismo ser propietario de un inmueble libre que de un predio amenazado por un grupo armado. En ambos casos el derecho de propiedad permanece en cabeza del titular, sólo que en el primero el derecho está incólume y en el segundo está fastidiado en su goce tranquilo. Igualmente, es diferente habitar una vivienda que amenaza con derrumbarse por estar sobre una ladera inestable que sufre de constantes deslizamientos a habitar una que no padece tal amenaza. Del mismo modo se puede ejemplificar la tesis de la vulneración a partir de la simple amenaza, con la Sentencia T-601 de 2007, en donde la Corte expresó muy bien cómo se configura la perturbación en el goce tranquilo y pacífico de un derecho. Téngase en cuenta que el aparte citado no es técnico en la utilización del vocablo riesgo: “Es claro que existe un riesgo real y probable en contra de las (sic) vidas (sic) y la integridad personal de la accionante y su familia, como lo reconoce el propio concepto técnico de la Administración Municipal. La situación en la que se encuentra la edificación es grave, en especial si se tiene en cuenta que el paso continuo de la (sic) aguas incrementa este riesgo. De hecho, la angustia y ansiedad que genera esta situación ha bastado para tener repercusiones sobre el ánimo y la buena salud de la accionante y de su familia”.

41 Analizada en la parte tres de los antecedentes sobre “Pruebas recopiladas por la Corte Constitucional”.

42 Consta en el Expediente el Certificado de Inmuebles propios de la Rama Judicial en donde se especifica que es un Inmueble propio de la Rama Judicial. La Matrícula Inmobiliaria es la no

43 Negrillas fuera del texto.

44 Del mismo modo el artículo 103 indica que, “Corresponde al Director Seccional de la Rama Judicial, ejercer en el ámbito de su jurisdicción y conforme a las órdenes, directrices y orientaciones del Director Ejecutivo Nacional de la Administración Judicial, las siguientes funciones:[...] “2. Administrar los bienes y recursos destinados para el funcionamiento de la Rama Judicial y responder por su correcta aplicación o utilización. 3. Suscribir en nombre de la Nación-Consejo Superior de la Judicatura los actos y contratos que deban otorgarse o celebrarse, conforme a los actos de la delegación que expida el Director Ejecutivo de Administración Judicial”.

45 Véase el numeral 3.2.1 de esta sentencia.

46 Artículo 256 de la Constitución Nacional.

47 Artículo 75 de la Ley 270 de 1996.

48 Artículos 98 y 99, numeral 2°, de la Ley 270 de 1996.

49 Negrilla fuera del texto.

50 El numeral 4 del artículo 96 de la Ley 270 de 1996 dispone que, “...le corresponde al Ministerio de Justicia y de Derecho (En la actualidad Ministerio del Interior y de Justicia), Emitir concepto previo sobre el proyecto de presupuesto unificado y sobre el proyecto de plan sectorial de desarrollo para la Rama Judicial antes de que sean adoptados por la Sala Administrativa y el Consejo en Pleno respectivamente”.

51 El artículo 113 de la C.P. dispone que, “Son ramas del poder público, la legislativa, la ejecutiva y la judicial”. De tal manera que existe un principio de independencia de la rama judicial que se desarrolla en artículo 5 de la Ley 270 de 1996, en donde se establece que, “La Rama Judicial es independiente y autónoma en el ejercicio de su función constitucional y legal de administrar justicia”.

52 Por ejemplo los extintores, tomas de aguas, tanques de emergencia, plantas eléctricas,

camillas etc.

53 Peritazgos del Ingeniero Augusto Alejandro Ruiz Corredor Presidente de la Comisión de Estructuras de la Sociedad Colombiana de Ingeniería y del Ingeniero Mauricio Cortés Rincón, Vicepresidente de la misma institución, dentro de la inspección judicial que tuvo lugar el 10 de julio de 2008.

54 Este hecho de acuerdo con lo expresado por el ingeniero Mauricio Cortés Rincón, vicepresidente de la Comisión de Estructuras de la Sociedad Colombiana de Ingeniería y por el Director de la Dirección de Prevención y Atención de Emergencias de Bogotá.

55 Como lo expuso el informe final de las tres nivelaciones topográficas de precisión que efectuó la sociedad Ricardo Naranjo y CIA. Ltda. en el año 2006

56 Igual sugerencia realizó el ingeniero José Luis Reyes Gómez, perito del Fondo de Prevención y Atención de Emergencias de la Alcaldía Mayor de Bogotá y el Director de la Dirección de Prevención y Atención de Emergencias de Bogotá.

57 Ver el punto 3.2.9 de esta providencia.

58 Ver punto 3.3.6 de esta providencia.

59 Ver especialmente el punto 3.2.3 de esta Sentencia, en donde se dice que, “A partir de la revisión de la capacidad de pilotes efectuada por esta consultoría y teniendo en cuenta un incremento de cargas en el orden del 30% debido a un evento de sismo, se puede concluir que la cimentación es adecuada para recibir las cargas verticales aplicadas ante la condición del sismo”. Del mismo modo las conclusiones del Ingeniero Malagón que afirma que, “[c]omo resultado de los estudios y análisis adelantados, el consultor concluye que (sic) cimentación del edificio está en capacidad de soportar las cargas estáticas y dinámicas (de sismo) -establecidas por la norma técnica aplicable (NSR-98)- sin sufrir daños ni deformaciones permanentes; mientras que la superestructura resulta insuficiente para soportar las cargas del sismo máximo previsto en la zona ocupada por la edificación; aunque ha soportado -y seguirá soportando- las cargas de peso propio (carga muerta) y de ocupación del edificio (cargas vivas), así como sismos cuyas cargas sean inferiores o iguales a las generadas por los sismos ocurridos desde su construcción (año 1957), dado que no se encontraron daños

estructurales que indiquen lo contrario”.

60 Esta posición se fortalece con las conclusiones de Proyectos y Diseños Ltda. que determinó que “[n]o se considera procedente ni necesario una evacuación inmediata del edificio, si se toma en cuenta que el estado actual de la estructura es bastante superior al promedio de la mayoría de las edificaciones existentes en el sector. Desde luego, como ya se expresó, si bien la estructura no cumple las condiciones de resistencia para las normas actuales, si (sic) está en capacidad de resistir eventos telúricos frecuentes de menor intensidad”.

61 Que va desde el piso cuarto hasta el 22 ya que la escalera del costado sur solo está habilitada hasta el piso tercero de la edificación

62 Ver las recomendaciones de Proyectos y Diseños Ltda., en el numeral 3.2.7 de esta providencia.

63 Ver el punto 3.2.4 de esta providencia.