

**RESPONSABILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL POR LOS DAÑOS
CAUSADOS AL DECLARAR EL SECTOR DE BRICEÑO ZONA DE AMENZA
VOLCÁNICA**

KAREN JOSEFINA VILLOTA BASANTE

**UNIVERSIDAD DE NARIÑO
FACULTAD DE DERECHO
ESPECIALIZACIÓN EN DERECHO ADMINISTRATIVO
SAN JUAN DE PASTO
FEBRERO 2009**

**RESPONSABILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL POR LOS DAÑOS
CAUSADOS AL DECLARAR EL SECTOR DE BRICEÑO ZONA DE AMENZA
VOLCÁNICA**

KAREN JOSEFINA VILLOTA BASANTE

Asesor: Arq. GERMÁN VELA LUNA

**UNIVERSIDAD DE NARIÑO
FACULTAD DE DERECHO
ESPECIALIZACIÓN EN DERECHO ADMINISTRATIVO
SAN JUAN DE PASTO
FEBRERO 2009**

NOTA DE RESPONSABILIDAD

“Las ideas y conclusiones aportadas en este Trabajo de Grado, son de responsabilidad exclusiva de la autora”.

Artículo 1 del Acuerdo No. 324 de octubre 11 de 1.986, emanado del Honorable Consejo Directivo de la Universidad de Nariño.

NOTA DE ACEPTACION

Dr. Álvaro Benavides

Dr. Germán Córdoba

San Juan de Pasto, 23 de febrero de 2009

Todos mis agradecimientos a Dios por la fuerza y seguridad que me dio y que necesitaba para poder alcanzar mi sueño.

A mi mamá por el apoyo incondicional que me ha brindado durante toda mi vida y Gracias por soñar siempre conmigo.

A mi hermana, porque siempre has compartido mis alegrías y los logros alcanzados.

A ti, porque eres el mejor regalo que Dios me ha dado, Gracias por ser un esposo con el que siempre he podido contar, tu apoyo y tu ayuda durante todo este tiempo hizo que nuestro sueño se hiciera realidad.

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	9
I. ALCANCES DEL DERECHO A LA PROPIEDAD	11
II. URBANISMO	14
III. LA RESPONSABILIDAD	15
IV. CONCLUSIONES	30
BIBLIOGRAFÍA	31

RESUMEN

La responsabilidad que recae sobre la administración municipal, al declarar zona de amenaza volcánica alta al barrio de Briceño, inicia desde muchos años atrás, porque las autoridades del municipio de Pasto, a pesar de que empezaron con planes sencillos acerca de la organización y distribución del ordenamiento urbanístico de la ciudad, nunca tuvieron en cuenta el riesgo que existía por la ubicación de un volcán en la zona y permitieron de manera legal y a lo largo de los años el crecimiento arquitectónico del municipio, sin siquiera percatarse del riesgo y del peligro que podían llegar a sufrir los habitantes de este sector.

La declaratoria de amenaza volcánica, ha menoscabado la calidad de vida de los propietarios y/o poseedores de los inmuebles ubicados en el Barrio Briceño, así como el valor económico de sus predios y, es que el derecho a la propiedad que la Constitución Nacional le otorga a todos y cada uno de los habitantes de este país, de por sí, trae una serie de restricciones que aunque son de carácter legal, limitan la facultad y el poder que se tiene por ser el propietario de un inmueble, por lo tanto es inconcebible que el Estado en cabeza del municipio haya emitido actos administrativos que dejaron sin valor alguno el patrimonio de un determinado grupo de ciudadanos, ocasionando un “daño especial”, que aunque fue en cumplimiento de sus funciones y de manera legítima perjudicó a los habitantes de Briceño, sin que hasta la fecha haya realizado algún tipo de actuación que repare o indemnice los daños causados.

ABSTRACT

The responsibility of the municipal administration, in declaring high volcanic zone to district Briceño, started many years ago, because the authorities of the municipality of Pasto, although it started with simple plans on the organization and distribution of urban management in the city, never took into account the risk that existed on the location of a volcano in the area and helped in a legal manner and over the years, the architectural growth of the municipality, without even realizing the risk and the danger they could to suffer the people of this sector.

The declaration of volcanic hazard, has undermined the quality of life for owners and / or owners of the property located at Briceño District, and the economic value of their properties, and is that the right to property that the Constitution is attached to each of the inhabitants of this country, by itself, brings a series of restrictions that are legal but limit the power and the power that has to be the owner of a property, so it is inconceivable that the head of the municipality has issued an administrative act that left the worthless assets of a certain group of people, causing a "special damages", although it was in fulfillment of their legitimate functions and hurt people Briceño, but so far have made some sort of action to redress or compensation for damages.

INTRODUCCIÓN

La Constitución Nacional de 1991, establece que todos los colombianos tenemos derecho a gozar de un medio ambiente sano, derecho colectivo que tiene por objetivo procurar un ambiente libre de contaminación, en donde no se vean afectados los derechos a una vida digna y a la salud, puesto que cuando éstos son violados, son todos los miembros que conforman una comunidad la que sufre las consecuencias.

Además de gozar de un ambiente sano, los colombianos tenemos entre otros, el derecho a la propiedad, que es el derecho de poder ser dueño de una cosa y disponer de ésta; sin embargo, no se puede olvidar que la propiedad a pesar de ser un derecho también tiene ciertas limitaciones, las cuales surgen generando una serie de obligaciones que están determinadas inicialmente en el artículo 58 de la Constitución Nacional, pero también las encontramos en una serie de normas que se han expedido tanto a nivel nacional como local, como lo son la Ley 9 de 1989, Ley 388 de 1997, Ley 810 de 2003, Decreto 1355 de 1970 entre otras, las cuales se deben tener en cuenta antes de realizar cualquier tipo de actuación urbanística, puesto que son de imperativo cumplimiento y si una persona no las acata será acreedor de un sinnúmero de sanciones que incluyen desde multas hasta la demolición total de los inmuebles.

Así las cosas, veremos en el desarrollo de éste ensayo, como ha influido la normatividad existente y que recae de manera directa e indirecta sobre el derecho a la propiedad así como la responsabilidad que tiene la administración sobre la prevención y precaución que deben tener antes de permitir la realización de cualquier tipo de actuación que involucre el bienestar y la seguridad de los administrados y con mayor razón cuando ellos, con previa autorización municipal, han realizado grandes asentamientos humanos en sitios que puedan amenazar y aún afectar su integridad física, su patrimonio y su tranquilidad.

Colombia es un país que tiene un suelo de gran actividad sísmica y aún más volcánica, un país donde sus ciudades crecen de manera masiva, rápida y en muchos de los casos, lo hacen desordenadamente, por lo que se ha visto la necesidad de dictar normas que planifiquen y dirijan el crecimiento urbanístico y que de alguna manera coordinen todo tipo de situación que genere amenaza o desastre y es por eso que se expidió la Ley 46 del 2 de noviembre de 1988, por medio de la cual se creó y organizó el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, SNAPD, con el fin de que se atienda de manera ágil y efectiva las situaciones de emergencias que se presenten en cualquiera de los departamentos de nuestro país.

Posteriormente se expidió el Decreto 919 de 1989, el cual organiza el SNAPD, y determina que este estará conformado por entidades públicas y privadas, las cuales deben preparar los planes, programas, proyectos y acciones que den solución a las emergencias que se presenten, en un determinado lugar, cuando por fenómenos de la naturaleza la comunidad se vea afectada y menoscabada en su calidad de vida.

La Oficina de Naciones Unidas, en 1987, emitió un documento titulado *Manejo de emergencias volcánicas*¹, el cual inicia declarando que toda zona que esté ubicada de manera cercana a un volcán no se puede descuidar, así éste se encuentre inactivo a lo largo de los años y nos recuerda que éstas zonas no deben ser abandonadas ya que es necesario que siempre se esté alerta a la más mínima señal que indique el volcán, puesto que tales signos aunque sean complejos son muy útiles para obtener información de su estado, por lo tanto requieren de estudios detallados, con el fin de poder detectar a tiempo una posible erupción volcánica.

Es claro que en Colombia, la aplicación del derecho urbano, es una función y responsabilidad del Estado y que al hacerlo, está ejerciendo poder de policía y es por eso que existe normatividad vigente y aplicable a nivel departamental y municipal, que regula todo tipo de actuación, por eso el problema jurídico planteado en el ensayo, inicia cuando el P.O.T.(Plan de Ordenamiento Territorial), declara el sector de Briceño, como una zona de amenaza volcánica alta, causando daños y perjuicios a los habitantes del lugar, afectando su situación social, económica y patrimonial puesto que la declaratoria hecha por la Administración Municipal, retrasó e impidió que se perfeccionarán procesos de compraventa, de construcción, de acceso laboral, de ingresos económicos, entre otros, generando obligaciones pecuniarias a los propietarios de los inmuebles, por el incumplimiento en la celebración de dichos contratos, a pesar de que es claro que ésta situación se dio por hechos ajenos a la voluntad de ellos.

Muestra de la afectación causada, es el gran número de demandas que ha surgido en los últimos años, interpuestas en contra del Municipio de Pasto, por los habitantes y propietarios de la zona de Briceño, así como sus alrededores, las cuales buscan que sea la administración la que repare e indemnice el daño causado a los propietarios de los inmuebles ubicados en ésta zona urbana de la ciudad de Pasto, demandas que hasta la fecha se encuentran en trámite y aún no han sido falladas de manera definitiva.

¹ Manejo de Emergencias Volcánicas. Oficina del Coordinador de las Naciones Unidas para el Socorro en Casos de Desastre – UNDRO. New York, 1987

I. ALCANCES DEL DERECHO A LA PROPIEDAD

Después de revisar el *Manual de Derecho Romano*², podemos recordar que para Roma la propiedad se originó en los tiempos de guerra, cuando el vencedor se apoderaba del botín de los enemigos, en lo que se refiere a la tierra, para el hombre era suficiente ser propietario de la tierra que le suministraba lo necesario para subsistir, sin embargo, con el fin de guardar los frutos que la tierra producía, para solventar las épocas de escasez el concepto de propiedad privada colectiva fue creciendo. Así y de manera sucesiva en el tiempo, el hombre fue viendo la necesidad de ser el propietario de un terreno que solviente las necesidades de su familia y la de sus animales, además de el hecho de querer tener un lugar fijo donde tan solo el sea el señor y dueño.

Es así como surge la definición de la Propiedad, "*La plena in re potestas*" (la potestad sobre una cosa); siendo éste un derecho real definido como la relación directa que existe entre una persona y una cosa, relación que le permite a la persona disponer de esa cosa, por cualquiera de los modos autorizados por el Derecho.

Y es que la propiedad es un derecho absoluto, exclusivo y excluyente que se ejerce de manera total, es *erga omnes*, es perpetuo y le permite a su dueño gozar, usufructuar y hacer lo que considere pertinente con el bien, claro está que no por esto se debe desconocer las barreras que legal y previamente se encuentren establecidas.

Debemos recordar, también que la propiedad está constituida por tres elementos *el jus utendi*, es decir el propietario puede usar la cosa en su propio beneficio o en beneficio de terceros; *el jus fruendi*, es la facultad que le permite al propietario ser dueño de lo que el bien produce, es decir es dueño de lo principal y también de lo accesorio; y finalmente encontramos *el jus abutendi*, entendida como la facultad que tiene el propietario de hacer con la cosa lo que considere apropiado, esto incluye el venderla, donarla, cederla entre otras.

La Constitución Política de Colombia, norma suprema de nuestro Estado Social de Derecho, define el Derecho a la propiedad³, así:

² Manual de Derecho Romano, Arnulfo Dávila C. Libro Segundo, De la Propiedad. Págs. 75 – 85. Universidad Cooperativa de Colombia. Editorial Diario del Sur, 1997.

³ Constitución Política de Colombia, 1991. Artículo 58, Derecho a la Propiedad.

“Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivo de utilidad pública o interés social, resultaren en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social.

La propiedad es una función social que implica obligaciones. Como tal, le es inherente una función ecológica.

El Estado protegerá y promoverá las formas asociativas y solidarias de propiedad. Por motivos de utilidad pública o de interés social definidos por el legislador, podrá haber expropiación mediante sentencia judicial e indemnización previa. Esta se fijará consultando los intereses de la comunidad y del afectado. En los casos que determine el legislador, dicha expropiación podrá adelantarse por vía administrativa, sujeta a posterior acción contenciosa administrativa, incluso respecto del precio.

Con todo, el legislador, por razones de equidad, podrá determinar los casos en que no haya lugar al pago de indemnización, mediante el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros de una y otra Cámara. Las razones de equidad, así como los motivos de utilidad pública o de interés social, invocados por el legislador, no serán controvertibles judicialmente”. (Negrita fuera de texto).

De la anterior lectura, podemos ver que a diferencia de lo que se concebía en Roma, actualmente nuestra Constitución ya no consagra el derecho a la propiedad como absoluto y sin límite alguno, puesto que ahora lo define como una función social y esa “función social” hace referencia a un derecho, no a la función en sí, sino al derecho a la propiedad la cual efectivamente tiene inmersas unas obligaciones, y de las cuales es sujeto el propietario de la cosa o bien, garantizando así los derechos colectivos de una comunidad y restringiendo el Derecho a la Propiedad de una persona, para dejar en claro que a pesar de ser el propietario, éste ya no es un derecho absoluto.

La Corte Constitucional en Sentencia C-595 de 1999⁴, argumenta que:

“La función social de la propiedad presenta diversas y matizadas caracterizaciones, las cuales están determinadas por la naturaleza de los

⁴ Corte Constitucional, Sentencia C-595 de 1999, Exp. D-2292, Mg. P. Dr. Carlos Gaviria.

bienes, su clase, y la entidad que es titular de los derechos que de ella emanan, así como también por la posición económica de las personas que la poseen. La función social tiene, por una parte, el significado de moderar y restringir el alcance del derecho de propiedad, mientras que por otra parte, le corresponde el de implicar una mayor afirmación de ciertas clases de propiedad”.

En cuanto a su función ecológica, el constituyente hizo referencia a que toda persona que sea propietaria de un inmueble deberá respetar el medio ambiente, por lo tanto su derecho no le permite usar de manera indiscriminada el suelo ni podrá realizar actuaciones urbanísticas que menoscaben los recursos naturales, es decir que ante todo se deberá resguardar y conservar el medio ambiente garantizando así una vez más uno de los derechos consagrados en el artículo 79 de la Constitución Nacional.

Y es así, como se le da cumplimiento a los Fines Esenciales del Estado⁵, cuando reza la Carta Magna, que: **“servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución;** *facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.*

Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares”. (Negrita fuera de texto).

Posterior a la lectura del artículo 2° de la Constitución, se puede deducir claramente que el Estado cumple con sus funciones y fines al determinar los límites que tienen los derechos que nos asisten a todos como colombianos y residentes de éste país.

⁵ Constitución Política de Colombia, 1991. Artículo 2° Fines Esenciales del Estado.

II. URBANISMO

El Código de Régimen Municipal⁶, establece las funciones y atribuciones del municipio al decir que: “como entidad fundamental de la división político administrativa del Estado le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, *ordenar el desarrollo de su territorio* y promover la participación comunitaria y el mejoramiento sociocultural de sus habitantes”

Y por su parte la Constitución Política de Colombia, en su artículo 311 determina que es el municipio el que debe prestar “*los servicios públicos que determine la ley*”, y entre los servicios públicos que presta el municipio están:

1. Servicios de seguridad o protección⁷.

- Servicio de Justicia
- Servicio de Policía
- Servicio de Bomberos
- Coordinación con otras entidades del orden nacional y departamental.
- **ATENCIÓN Y PREVENCIÓN DE DESASTRES**
- Orden público

De ésta manera se establece que para lograr una organización y planificación del orden y la expansión del territorio se requiere de la estructuración de un plan de desarrollo en el que se establezca el tipo de suelo, su ocupación, uso y explotación, también se debe tener en cuenta los proyectos y programas a realizar así como los objetivos económicos, sociales, urbanísticos y ambientales del territorio⁸.

En cumplimiento a sus funciones y a lo estipulado por la norma, es que la Administración Municipal debió prever de manera más organizada y planificada la expansión y el crecimiento del territorio, ya que a pesar de las reactivaciones esporádicas del volcán Galeras, nunca se prohibió la continuación de las obras urbanísticas en el sector, por el contrario, cada vez se aumentaron con el visto bueno de las autoridades competentes, al punto que hoy en día son muchas las familias afectadas por el fenómeno Galeras y es una cantidad exorbitante a la que asciende la inversión económica que se ha hecho en el sector de Briceño.

⁶ Régimen Jurídico de la Administración Municipal, Título III, – Síntesis [0361]. Pág. 37

⁷ Régimen Jurídico de la Administración Municipal, Título III – Capítulo I, Funciones Generales – Funciones del Municipio [0364] Pág. 37

⁸ Ley 388 de 1997, Art. 6

III. LA RESPONSABILIDAD

Nuestra Carta Magna, en su artículo 90 hace referencia a la responsabilidad del Estado, y de la reparación a la que está obligado, cuando afirma que:

“El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas. En el evento de ser condenado el Estado a la reparación patrimonial de uno de tales daños, que haya sido consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de un agente suyo, aquél deberá repetir contra éste”.

A nivel municipal la normatividad que se ha desarrollado, con relación al tema que nos ocupa, no ha sido la más acertada, puesto que la demora a través de los años en la inclusión del Volcán Galeras en los planes de ordenamiento ha sido una actuación desatinada y despreocupada de las autoridades locales, es así como veremos a continuación como ha sido la actitud de la administración al respecto.

Dentro del municipio de Pasto, el “ordenamiento territorial” inició con un Plan Piloto, realizado entre los años de 1960 y 1965, plan que fue entregado a una firma denominada *Asesorías e Interventorías de Medellín*, con el fin de que sea estudiado, modificado y corregido; sin embargo, la empresa contratada no cumplió con los objetivos planteados, por lo que en el año 1985 la Universidad Nacional de Colombia, realizó el Plan de Ordenamiento y Desarrollo para el municipio de Pasto, y fue en esa época que sucedió la reactivación del Volcán Galeras, por lo que en 1987 se realizó un ajuste al denominado P.O.D.

Sin embargo, en 1.991, la administración municipal hizo a un lado el Plan de Ordenamiento y Desarrollo, realizado por la Universidad Nacional y sin tener en cuenta lo que ahí se había consignado luego de extensos estudios de orden urbanístico y arquitectónico, expidió el Decreto 490 de ese mismo año, acto administrativo que se limitó a realizar algunas anotaciones acerca de la utilización y ocupación del espacio público, de los antejardines, hace una sucinta definición del medio ambiente, del uso de suelos, de las licencias de funcionamiento entre otras, y a pesar de que se habla de las zonas urbanizables, de las construcciones permitidas, en ningún momento se refiere a la reactivación del volcán ocurrida unos años atrás, a las áreas que se podían ver afectadas en el caso de una erupción volcánica, o a la prohibición de habitar las zonas aledañas al volcán; dicha norma rigió por varios años, dentro de nuestro municipio.

Posteriormente el gobierno nacional, expide la Ley 388 de 1.997, en la cual se ordena a los municipios elaborar el Plan de Ordenamiento Territorial, con el fin de que se realice una completa planificación del uso del suelo, racionalizando su intervención, su desarrollo y aprovechamiento así como las actuaciones urbanísticas que tiendan a ejecutar los habitantes de los municipios.

Es así como el Municipio de Pasto, expide el Acuerdo No. 007 del 2000, el cual incluyó en su artículo 90 las zonas de amenaza de riesgo, posteriormente fue modificado por el Decreto 0084 del 5 de marzo de 2003, por medio del cual se compila los Acuerdos No. 007 de 2000 y No. 004 de 2003, el cual incluyó en su artículo 84 las directrices dadas por Ingeominas, en la cual define las zonas de riesgo alta, media y baja y describe que áreas urbanas del municipio se encuentran en ésta categorías.

El 15 de noviembre de 2005, se emite el Decreto 4106, por medio del cual el gobierno nacional, declara la existencia de una situación de desastre a los municipios de **Pasto**, Nariño y La Florida y ordena a las autoridades municipales y departamentales que se reubique a las comunidades afectadas para lo cual toda autoridad de orden nacional deberá proceder según los artículo 63 y 64 del Decreto-Ley 919 de 1989; sin embargo, hasta la fecha podemos ver que la actuación de las entidades encargadas no ha surtido ningún tipo de efecto ni ha dado solución a las personas afectadas, tal es así que ante el más mínimo evento de manifestación por parte del volcán, el caos y la confusión se apodera de toda la comunidad en general sin saber con certeza qué acción tomar o de qué manera reaccionar ante cualquier fenómeno volcánico.

Así las cosas, desde mi punto de vista, veo que a la Administración Municipal, cuando inició el ordenamiento urbanístico, no tomó la más mínima precaución, sobre el volcán que habita con nosotros, jamás se concientizó de los riesgos o peligros que podía correr la ciudadanía y por ende nunca tuvo a consideración hacia donde se debía o no expandir la ciudad arquitectónicamente.

Es por esto que veo gran responsabilidad en los perjuicios causados a los propietarios de los inmuebles ubicados en la zona de Briceño, ya que si analizamos los elementos que se deben probar para poder atribuir en forma general la responsabilidad a la administración pública, encontraremos que cumple con todos y cada uno de los presupuestos exigidos como son el daño, la imputación, el nexo causal entre la acción u omisión y que dicha actuación haya sido ejecutada por un funcionario responsable.

En el presente caso, el instrumento del daño lo constituye una medida urbanística contenida en el Plan de Ordenamiento Territorial, (Decreto 0084 de 2003), al

declarar zona de amenaza volcánica a un sector de la ciudad conocido como Briceño, generando en los propietarios de esta zona, un presunto desequilibrio del principio de igualdad frente a las cargas públicas, toda vez que su derecho de propiedad se vio menoscabado frente a los otros ciudadanos del Municipio, ésta situación se creó a través de un acto legítimo de la administración y únicamente sobre las personas que habitaban esta zona.

Siendo así, el régimen que resulta fundamental en nuestro estudio es el denominado judicialmente “daño especial”, por lo cual en esta parte del trabajo nos ocuparemos de su estudio.

Para poder hablar de responsabilidad bajo este régimen, es necesario que se configuren unos elementos, como el hecho de que la actuación que generó el daño, sea una actividad legítima de la administración, que ésta haya sido realizada por uno de sus agentes y que ocasione el menoscabo del derecho de una persona causando rompimiento del principio de igualdad frente a la ley y de las cargas públicas del cual gozan todas las personas.

Dicho daño, debe ser grave y especial por lo que recae sobre ciertas personas de la comunidad y finalmente pero no menos importante el otro elemento consiste en que debe existir nexo causal entre la actividad legítima de la administración y el daño causado.

Por su parte, el artículo 16 de la Ley 446 de 1998, establece la valoración de los daños, cuando manifiesta que:

“Dentro de cualquier proceso que se surta ante la Administración de Justicia, la valoración de daños irrogados a las personas y a las cosas, atenderá los principios de reparación integral y equidad y observará los criterios técnicos actuariales”.

Frente al daño declarado, la responsabilidad de la administración se la mira desde el punto de vista de que:

“Los particulares que han sufrido daños en virtud del rompimiento de la igualdad frente a las cargas públicas que deben soportar, impone el resarcimiento o indemnización de tales daños, así la actuación administrativa que ocasionó la lesión al patrimonio administrado hubiere sido legítima y su

cumplimiento obedeciere a fines nobles y reportare beneficios para el resto de la comunidad. La doctrina de la lesión tiene también la objetivación de la responsabilidad, y encuentra su base fundamental en la interdependencia de las complejas relaciones sociales que aboguen por acentuar la solidaridad de los coasociados, con prescindencia de argumentos subjetivos, para ocupar su atención en la persona de quien resulta lesionado, dicha tesis recaba la del daño especial.

(...)

Esta Sala, en sentencia de 20 de febrero de 1989, analizó los distintos regímenes de responsabilidad administrativa y entonces discurrió así:

Se ha dicho y repetido por la jurisprudencia nacional que la responsabilidad del Estado encuentra fundamento positivo en las normas constitucionales que reconocen y tutelan, sobre la base de la igualdad de los ciudadanos, los derechos y garantías sociales que la Constitución Nacional consagra y garantiza a todos ellos (Título Tercero de la Carta Fundamental) y, de modo particular, en los artículos 16, 20, 21, 31, 32, 33, 39, 43, 44 y 51 de la Carta. En desarrollo de esos preceptos, las leyes, la jurisprudencia y la doctrina han organizado diversos sistemas o regímenes de responsabilidad, orientados siempre por una meta definida: la de obtener el restablecimiento del derecho del administrado que haya resultado lesionado por los actos, los hechos, las acciones o las omisiones imputables a los entes administrativos.

(...)

El fundamento común y mediato de dichos sistemas o regímenes estriba, pues, en la igualdad de todos los ciudadanos ante las cargas públicas. Al respecto, desde antaño existen pronunciamientos de los más altos tribunales del país. Es así como la Corte Suprema de Justicia expresó en sentencia de su Sala de Negocios Generales del 3 de agosto de 1949 lo siguiente:

La acción administrativa tiene por finalidad el servicio público. Si la acción administrativa trae beneficio a muchos asociados, pero perjudica con ello a cualquiera persona, el sacrificio de ésta no tiene justificación posible, si es que la colectividad tiene como su elemento constitutivo la igualdad de las

personas ante la ley. Dentro del imperativo de tal razón, el perjuicio que se le cause a una persona, resultante de actividad o gestión del servicio público, ha de ser adecuadamente reparado". ('GACETA JUDICIAL', TOMO 46, números 2073 y 2074, pág 543). (Consejo de Estado. - Sala de lo Contencioso Administrativo. - Sección Tercera).

Así las cosas, podemos ver que el artículo 90 constitucional, le ordena al Estado responder por los daños causados por la acción u omisión de una autoridad pública, y determina los requisitos necesarios para que haya lugar a la responsabilidad, y estos son que haya un daño antijurídico y que éste sea imputable a la actuación realizada.

Descendiendo al problema jurídico en estudio, y viendo la propiedad como un derecho al que tienen acceso todas las personas y más precisamente al referirnos a la propiedad de bienes inmuebles, tenemos que en Colombia, el Decreto 1355 de 1970, Código Nacional de Policía, en su libro II trata acerca del ejercicio de algunas libertades públicas, y más precisamente en su artículo 101 hace referencia a la Libertad de Residencia, cuando dice que:

"El escogimiento del lugar de residencia permanente o transitoria es libre para todos los habitantes del territorio nacional.

La prohibición de residir en determinado lugar y el confinamiento sólo puede imponerse como pena o medida correctiva en los casos previstos por la ley, lo que no afecta el cumplimiento de las limitaciones legales o reglamentarias, para la protección de la seguridad, de la tranquilidad y de la salubridad pública".

Con base en la anterior transcripción, son muchos los particulares residentes en la ciudad de Pasto, que en un momento determinado escogieron como lugar de residencia la zona ubicada en el sector de Briceño, teniendo en cuenta que no existía ningún tipo de restricción para edificar y habitar éste sector, sin embargo, el Decreto 0084, expedido el 05 de marzo de 2003, denominado Plan de Ordenamiento Territorial, expedido por el Municipio de Pasto, advierte en su artículo 84 numeral 5 que son:

"Zonas de amenaza volcánica: Definidas por INGEOMINAS como de amenaza volcánica alta, media y baja. Incluye sectores como el de Briceño, zona de influencia de los ríos Mijitayo y Pasto, el área occidental de la ciudad que pueden ser afectadas por flujos piroclásticos, proyectiles balísticos, ondas de choque, caídas piroclásticas, flujos y lodo secundario".

Tal normatividad, convierte a Briceño, en un lugar que no brinda ningún tipo de seguridad para ser habitado, y no es que se esté en contra de la prevención, de hecho es deber fundamental de la administración advertir de tales peligros; sin embargo, ya que dicha advertencia no fue hecha con anticipación al inicio de las obras urbanísticas, se requiere que sea la Administración Municipal la que busque el resarcimiento de los daños causados a las familias, empresarios, congregaciones y demás que han habitado ese sector desde hace muchos años, sin nunca pensar que se encontraban en una zona de riesgo por amenaza volcánica.

Y es que la indemnización a la que tienen derecho los habitantes de la zona es legal, cuando se ve claramente que han sido afectados en su núcleo familiar, en su patrimonio, en su actividad laboral e incluso se ha causado una afectación psicológica, puesto que el saber que su lugar de residencia se encuentra edificado en un suelo que en cualquier momento puede llegar a ser destruido o a ser removido por factores naturales, y que no fueron advertidos de tal peligro antes de realizar cualquier tipo de acción urbanística, causa gran intranquilidad y desconcierto, puesto que es una situación que se podía determinar desde años atrás, situación que nunca les fue informada y que haber sido así habría evitado un gran detrimento en la calidad de vida de los propietarios de los inmuebles ubicados en esa zona.

Estas situaciones, hace cada vez más tangible la responsabilidad que recae sobre la Administración Municipal, por no haber ejercido control y vigilancia en éste y otros sectores que han sufrido tal señalamiento, y es que si desde la primera vez que se comenzó a planear el ordenamiento urbanístico del Municipio de Pasto, se hubiera tenido en cuenta ésta situación y se hubiera investigado y realizado los estudios pertinentes y necesarios para determinar realmente el riesgo o no de ésta zona, el daño causado no tendría los alcances que se presentan hoy en día.

La situación se hubiera simplificado al hecho de no autorizar la realización de construcciones de la magnitud que hoy en día existen en ésta zona, impidiendo así que Briceño sea habitado por grandes grupos familiares, y más aún que fuera utilizado como una zona para la educación, puesto que para nadie es desconocido que por varios años, funcionó en ese sector un jardín infantil, el cual albergaba un sinnúmero de infantes que no sobrepasaban los cinco años de edad, convirtiéndolo en un sector poblacional de gran responsabilidad y que de haber ocurrido una catástrofe, habría sido el gobierno municipal el gran responsable de tal daño.

Y es que el derecho a ser reparados por la afectación causada, es legal a pesar de que en ocasiones no sea vista de manera clara, puesto que tal y como se

puede leer en la obra *El Desequilibrio de las Cargas Públicas en el Derecho Urbanístico*⁹:

“Las restricciones a la propiedad privada derivadas de la aplicación de las normas urbanísticas, generan una disparidad de las cargas públicas que deben soportar los ciudadanos. A pesar de esto, el sistema de reparaciones establecido para subsanar dicha situación no es concordante con el concepto de igualdad y de indemnización integral.

(...)

Es evidente que el fin último del derecho urbano, y del derecho público en general, es el ser humano, no como individuo sino como ente inmerso en un grupo social que ha decidido organizarse en el plano político y en el físico, creando ciudades y centros de construcción de una identidad partiendo de la primitiva distribución geográfica de los habitantes, poblando terrenos, en principio de manera desordenada y mas adelante, siguiendo ciertas normas lógicas, generando el concepto de organización local. En el entendido de que la ciudad crea una identidad común, es evidente que la tarea del derecho urbanístico es vital para el desarrollo del ser humano: será el encargado de calificar el interés de hacerlo general, deberá determinar los parámetros de creación del concepto de Estado a partir de las ciudades.

(...)

El Consejo de Estado, en sentencia del 28 de agosto de 1997, clarificó el problema de la siguiente manera:

En virtud del principio de igualdad ante las cargas públicas, la consagración de la función social de la propiedad y la implicación de limitaciones al ejercicio de la propiedad privada supone, de una parte, la definición previa por parte del legislador de los motivos de utilidad pública o interés social que justifican la afectación del derecho particular, y en segundo lugar, el reconocimiento de una compensación pecuniaria a título de indemnización para el ciudadano afectado.

⁹ El Desequilibrio de las Cargas Públicas en el Derecho Urbanístico. Julián Andrés Pimiento Echeverry

Se reconoce, entonces, la existencia de un poder exorbitante del Estado en materia urbanística que excede la equidad en las cargas públicas que deben soportar las personas en su vida en comunidad aún cuando se consideren razones de interés general; lo que hace particularmente interesante el problema ya que se considera en primera instancia la existencia de un daño soportable por el administrado, pero, a renglón seguido se establece la obligación de resarcirlo por parte del Estado. Los perjuicios causados por la Administración, siguiendo la misma lógica, deberán ser resarcidos en su integridad, de lo contrario se estaría generando un perjuicio injustificado para los particulares.

(...)

Existen por tanto, dos tipos de perjuicios en esta materia: uno jurídico y otro antijurídico. El primero será producto de la decisión entendiendo por este perjuicio inicial la obligación de aceptar, la restricción a la propiedad decidida por la Administración basada en el interés general: el perjuicio deberá ser soportado por el particular partiendo de los principios de solidaridad de prevalencia del interés general; en otras palabras, la restricción al derecho de propiedad sobre el bien debe ser aceptada por el particular debido a que vive en sociedad. Sin embargo –y aquí radica el segundo daño-, no deberán ser soportadas las consecuencias patrimoniales de la decisión ya que eso excede el equilibrio de las cargas públicas: aquí radicamos lo antijurídico del daño. Es decir, el interés general se verá satisfecho con la sola restricción al derecho a la propiedad, pero para proteger a los particulares, las consecuencias patrimoniales de esa decisión deberán ser resarcidas de manera integral por la Administración”.

Luego de la lectura anterior, se evidencia de manera más clara el hecho de que si debe la Administración Municipal indemnizar los daños causados a los propietarios de los inmuebles ubicados en Briceño, y teniendo en cuenta que el gobierno local no busca el resarcimiento de los daños ocasionados a ninguno de los particulares, le ley colombiana nos ha otorgado herramientas que permiten el acceso a la justicia con el fin de que se diriman algunos de los conflictos surgidos con el Estado y es así como acudiendo a la Acción de Reparación Directa consagrada en el artículo 86 del Decreto 001 de 1984, (C.C.A.), que se tiene la posibilidad de que sean las instancias judiciales las que definan el grado de responsabilidad que tiene la Administración frente al daño causado por sus actuaciones.

Y ya que no hay regulación normativa que defina ésta situación y que indique el camino legal a seguir ni tampoco se ha determinado algún tipo de indemnización,

es que se hace necesario recurrir a la vía judicial; puesto que el Plan de Ordenamiento Territorial con su declaratoria tan solo ha creado incertidumbre en los habitantes de la zona de Briceño y en los propietarios de los inmuebles ubicados en ese sector, sin darles ninguna herramienta o vía que permita disminuir la afectación causada.

Con el fin de afianzar mi pensamiento, recurro a una sentencia del Mg. Alier Hernández, quien en Sección Tercera del Consejo de Estado, manifiesta en Sentencia 11499 del 11 de noviembre de 1999, que:

"No hay duda de que el fundamento de la responsabilidad del Estado se desplazó de la ilicitud de la conducta causante del daño (falla del servidor o culpa del Estado) al daño mismo, siempre y cuando este fuese antijurídico. Esa solo circunstancia cambia, de modo fundamental, la naturaleza y la finalidad de la institución que, de simplemente sancionatoria pasa a ser típicamente preparatoria, tomando en cuenta para su operatividad no tanto al agente del daño (merecedor de la sanción), sino a su víctima (merecedora de la reparación). Una visión de esa naturaleza ha permitido que la responsabilidad del Estado se comprometa frente a los daños que origina tanto su acción in jurídica (como ha sido la tesis tradicional) como su conducta litita que es donde se nota, con mayor énfasis, el carácter netamente reparatorio que ha ido adquiriendo la teoría. Es en este contexto que toma importancia el concepto de daño antijurídico contenido en el mandamiento constitucional del artículo 90, pues sobre el - en tanto afecta a la víctima - se edifica la responsabilidad del Estado, a condición de que le sea imputable..."

El honorable Magistrado anteriormente citado, también expresa en Sentencia 10948 de octubre 21 de 1999, que:

"Imputar -para nuestro caso- es atribuir el daño que padeció la víctima al Estado, circunstancia que se constituye en condición sine quanón para declarar la responsabilidad patrimonial de este ultimo."

Por otra parte, la Ley 136 de 1994¹⁰, determina que la Responsabilidad es entre otros, uno de los Principios Rectores de la Administración Municipal, manifestando que debe ser responsable el municipio por "el cumplimiento de las funciones y atribuciones establecidas en la Constitución y en la presente Ley, será de las

¹⁰ Ley 136 de 1994, por medio de la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios, Art. 5 Literal e).

respectivas autoridades municipales en lo de su competencia. Sus actuaciones no podrán conducir a la desviación o abuso de poder y se ejercerán para los fines previstos en la ley. Las omisiones antijurídicas de sus actos darán lugar a indemnizar los daños causados y a repetir contra los funcionarios responsables de los mismos”.

Para que se configure la responsabilidad de la Administración Municipal, es necesario que se cumplan con ciertas condiciones, así:

- La actuación realizada por parte del Estado, haya sido en el desarrollo de una actividad legítima: efectivamente la Administración en uso de sus facultades expidió el Plan de Ordenamiento Territorial el cual declaró a Briceño como zona de alto riesgo por la amenaza volcánica.
- El daño además de ser grave y especial debe recaer sobre los administrados; el Plan de Ordenamiento Territorial es un decreto que tiene aplicación municipal, y va dirigido a los habitantes del municipio de Pasto, con el fin de procurar el orden urbanístico.
- El daño producido es una consecuencia del resquebrajamiento del principio de igualdad frente a las cargas públicas: efectivamente el daño causado está dirigido a un grupo determinado de personas de la ciudad de Pasto, puesto que la zona declarada como de amenaza hace parte de uno de los barrios urbanos de la ciudad y tan solo va dirigida contra los propietarios y/o poseedores de los inmuebles ubicados en ese sector.
- Debe existir nexo causal entre la actividad legítima de la administración y el daño causado: ciertamente existe relación directa entre la expedición de tal norma y el perjuicio generado, puesto que es a raíz de lo establecido en el P.O.T. se han venido causando daños morales, psicológicos y económicos.
- La actividad realizada por la administración debe tener como consecuencia el menoscabo del derecho de una persona: Hemos visto claramente que la norma expedida ha impuesto unas cargas y agravantes sobre el derecho a la propiedad de los habitantes del mencionado sector, impidiéndoles ejercer de manera libre, como lo venían haciendo durante décadas, su derecho a la propiedad que si bien tiene limitaciones legales, no les impedía realizar actuaciones urbanísticas legalmente permitidas, o celebrar cualquiera de las modalidades de contrato existentes en nuestro país.

- Y finalmente el caso en estudio no puede ser estudiado bajo ningún otro régimen de responsabilidad de la administración.

De lo anteriormente esgrimido, es claro inferir que, se han cumplido los presupuestos exigidos para determinar la responsabilidad y el daño ocasionado por parte de la Administración Municipal a los propietarios y/o poseedores de los inmuebles ubicados en el sector de Briceño, al haber expedido una norma que restringió en gran manera el derecho a la propiedad que tenía un grupo de personas que legalmente habían obtenido sus predios y habían habitado ésta zona por varias décadas, sin que nunca la Administración Municipal hubiera realizado la más mínima advertencia de que estaban residenciados sobre un suelo que en cualquier momento podría sufrir graves desastres naturales.

Antes por el contrario, la administración autorizaba que el suelo urbano de ese sector se siguiera desarrollando, al permitir que las obras de construcción, no pararan sino por el contrario siguieran su curso normal expandiéndose cada vez más el sector de Briceño.

Es por esto que puedo ir concluyendo que sí hay lugar a declarar la responsabilidad de la Administración Municipal por los perjuicios ocasionados, siendo necesario que de manera inmediata se dé una reparación que disminuya los daños causados y mejore la calidad de vida de sus administrados.

Ya que lo más lógico es que hubiera sido la Administración, desde un principio, la que hubiera declarado dicha zona como de amenaza y riesgo volcánico, de tal manera que no se hubiera permitido en ningún momento, a la población iniciar procesos de construcción en dicho lugar evitando así el detrimento económico, social y moral de la comunidad y aún del sector.

Una vez planteada la situación, pretendo dar mi opinión de hasta dónde llega la responsabilidad de la administración por su actuación, teniendo en cuenta el daño causado, el cual se define como *la pérdida económica, social, ambiental o grado de destrucción causado por un evento*.

El Decreto 1355 de 1970, establece que todas y cada una de las personas propietarias de los inmuebles, que ahora están ubicados en la zona de Briceño, estaban en todo su derecho cuando escogieron ésta zona como lugar de habitación puesto que no estaban contradiciendo ninguna norma que prohibiera o

previniera sobre el riesgo de amenaza volcánica que podía sufrir este sector de la ciudad.

Sin embargo, en la actualidad el P.O.T. cataloga a Briceño, como una zona de amenaza volcánica, pero lo hace muchos años después de que la Administración Municipal había permitido la construcción de numerosos inmuebles que en su mayoría, han sido utilizados como vivienda, es decir predios habitados por asentamientos humanos conformados por familias enteras, las cuales incluyen menores de edad, empero también existen inmuebles en donde se ejercen diferentes actividades comerciales y aun educativas, por lo tanto, es ilógico pensar de un momento a otro que el habitar ese sector sea de alto riesgo, ya que en los últimos años, dicho suelo no ha sufrido ningún tipo de modificación o daño que lleve a esa pensar, en este orden de ideas, es claro que Briceño, siempre ha sido una zona de amenaza volcánica, por lo tanto nunca se debió permitir la realización de algún tipo de acción urbanística ni mucho menos aprobar la existencia de un asentamiento que involucrara familias, ya que esto tiene implicaciones de toda índole, viéndose afectadas las familias en su tranquilidad, en su economía, en sus relaciones psico-sociales, dicha declaratoria de amenaza volcánica, afecta en gran manera el vivir de cualquier ser humano que se vea involucrado en esta situación; situación que pudo ser evitada por la Administración Municipal con anticipación, antes de que ésta zona se convirtiera en un barrio más del sector urbano de nuestro municipio.

La ley establece que en el caso de bienes de interés patrimonial habrá lugar a una indemnización pecuniaria para sus propietarios, esto es porque existe interés de la administración en tales inmuebles, en ese mismo sentido es que argumento que si hay lugar a una reparación por el daño causado, puesto que las acciones de prevención planteadas disponen que Briceño no es una zona segura para habitar por lo tanto y a fin de resguardar la vida de los administrados y habitantes del sector, la Administración Municipal tomó medidas que restringieron en gran manera su derecho a la propiedad, así que podemos ver que existe interés por parte del Estado, por lo que es indispensable que en cumplimiento de sus funciones de proteger la vida y bienes de los habitantes de ésta zona del Municipio de Pasto, indemnizarlos por los perjuicios causados.

Y es que el Plan de Ordenamiento Territorial¹¹, advierte que la definición de zona de alto riesgo por amenaza volcánica se debe a que en el caso de una erupción es factible lleguen hasta ese lugar los técnicamente denominados *flujos piroclásticos*, deslizamientos, lodo, avalanchas, gases entre otros.

¹¹ Decreto 0084 del 05 de marzo de 2003, Art. 85

Los *Flujos Piroclásticos*, según la Organización de Naciones Unidas¹², son erupciones explosivas que producen detonaciones de gas dirigidas horizontalmente y que contienen cenizas y fragmentos mayores en suspensión, convirtiéndose en fenómenos como avalanchas y/o nubes ardientes, flujos de ceniza o de pómez, flujos que son excesivamente más densos que el aire circundante y caen como avalanchas de nieve o rocas, es decir llevan consigo fragmentos sólidos que tienen gran velocidad y su duración puede ser de varios minutos.

Posteriormente dicha organización, afirma luego de exhaustivos estudios, que: *“En los volcanes con cráter en la cumbre, los flujos piroclásticos se desprenden principalmente de las partes más bajas del borde del cráter y se canalizan hacia los valles que se originan en él. De aquí que las áreas de mayor peligro se pueden cartografiar en función de la topografía de la montaña y especialmente de la forma del borde del cráter. Los flujos piroclásticos se pueden originar de manera explosiva desde el conducto volcánico o por desintegración completa o parcial de un domo de lava; también se pueden formar por colapso de los bordes de una columna eruptiva vertical. En todos los casos, siguen la ruta más fácil pendiente abajo y se canalizan en los valles más profundos situados alrededor del volcán. Las mayores distancias alcanzadas por tales flujos en erupciones históricas han sido de cerca de 35 km”.*

Es decir, los efectos que causan los flujos piroclásticos son altamente destructivos, puesto que queman y terminan de manera definitiva con cualquier forma de vida que encuentren en su camino de descenso, por lo tanto se sabe de antemano que nada ni nadie está en la capacidad o posibilidad de resistir un ataque de ésta índole, puesto que las altas temperaturas y los materiales sólidos que conforman estos flujos, sumado a la desesperación de las personas, y a su incapacidad de poder huir del sitio afectado, hace imposible su subsistencia, además éstas detonaciones de gas, también acaban con toda forma de vida vegetal y animal y sepulta cuanta estructura arquitectónica encuentre en su camino.

Consecuencias similares son las producidas por los proyectiles balísticos, ondas de choque, caídas piroclásticas, flujos y lodo secundario, así que desde cualquier punto de vista, la ocurrencia de éstos fenómenos causarían gran daño a la integridad física y a los bienes de las personas que habitan en éste sector, puesto que las únicas estructuras capaces de proteger la vida humana, son los refugios subterráneos los cuales deben ser construidos con alto refuerzo tanto, en sus techos como en sus paredes y ventanas. Sin embargo, su alto costo supera la

¹² Manejo de Emergencias Volcánicas. Oficina del Coordinador de las Naciones Unidas para el Socorro en Casos de Desastre – UNDRO. New York, 1987

capacidad económica de todos los habitantes de éstas zonas, por lo que hace ver más claramente la necesidad de que sean reubicados e indemnizados por los daños causados.

Es por esto que es inaceptable que el Municipio pretenda simplemente declarar a Briceño como zona de alto riesgo por una posible erupción volcánica que puede traer consigo la presencia de flujos de lodo y caídas piroclásticas, entre otros, y limite sus funciones a prohibir cualquier tipo de actuación urbanística en ese sector, pero no haga nada respecto de las personas que siguen habitando los inmuebles de la zona, cuando es conocido por los expertos que la presencia de tales fenómenos acabaría en cuestión de minutos con la vida de las personas que se encuentran habitando las denominadas zonas de riesgo, por lo tanto no solo basta con que se haya expedido el P.O.T. advirtiendo tal situación, ni que se hayan emitido actos administrativos que menoscaben el derecho a la propiedad, sino que la real solución es que se ordene la evacuación de la zona, se realice la debida expropiación de los inmuebles y se indemnice de manera justa a los propietarios y/o poseedores de las casas ubicadas en Briceño y aún en todas los sectores que se encuentran en igual condición.

El capítulo 5 de *Manejo de Emergencias Volcánicas*¹³, desarrolla la forma en que se deben realizar los planes de emergencia volcánica e inicia diciendo:

- a) *Que en cualquier comunidad expuesta al peligro volcánico hay una conciencia general del riesgo para la vida y los bienes, así como el deseo de una participación colectiva para reducirlo;*
- b) *Que exista una estructura legislativa dentro de la cual sea posible planificar, organizar y llevar a efecto, tanto a nivel nacional como local, las medidas apropiadas de protección, incluyendo si es necesario la evacuación de las áreas amenazadas y asistencia para los evacuados;*
- c) *Que el conocimiento científico de los volcanes potencialmente peligrosos sea lo suficientemente avanzado que permita elaborar "escenarios" de las erupciones posibles, de sus efectos destructivos y de las consecuencias económicas y sociales;*

(...)

¹³ Manejo de emergencias volcánicas, Oficina del coordinador de las Naciones Unidas para el Socorro en casos de desastre. Nueva York. 1987.

Un resumen de todos los requisitos generales de planificación, incluyendo su secuencia cronológica e indicando las responsabilidades de las autoridades de planificación y de los vulcanólogos.

Está claro que nuestra ciudad, si tiene la conciencia de que estamos frente a una posible erupción volcánica, y de la necesidad que existe de tomar medidas de precaución, pero las vagas actuaciones del Municipio frente a ésta situación no han llenado las expectativas de los administrados ya que cuando nuestro Volcán Galeras, ha producido pequeñas erupciones, es el gobierno local el más caótico y el que no reacciona de manera rápida frente a tales eventos, puesto que no tiene verdaderos planes de contingencia ni de evacuación, ya que no se trata de “tender carpas” en un terreno amplio y pretender que se viva ahí “mientras pasa la emergencia” abandonando los lugares donde se ha residido por años y aún donde se tienen las fuentes de trabajo; esto se trata de una ordenada y correcta planificación, se trata de la expedición de unas normas que regulen y abarquen todos los temas relacionados con el riesgo y la amenaza volcánica de la zona, normas que lleven a tomar decisiones eficientes y eficaces y que den realmente un sentir de tranquilidad tanto para los administrados como para la Administración.

Continuando con el desarrollo de los planes de emergencia volcánica, según la O.N.U., se debe identificar de manera cartográfica las zonas amenazadas, pero ésta identificación debe ser posterior a la realización de un estudio diligente y real que determine realmente las posibles zonas afectadas, no se trata de una simple medición en metros o kilómetros, o de una traza virtual que no de ningún soporte certero de la ubicación de las zonas que sí se encuentran bajo riesgo. Adicionalmente, dice que se debe: (...)

- b) Tomar posesión o hacer uso forzoso de tierras o propiedades*
- c) Controlar los desplazamientos;*
- d) Entrar en tierras, edificios o estructuras;*
- e) Construir edificios o estructuras o hacer evacuaciones;*
- f) Modificar, demoler o destruir edificios, estructuras, árboles*

Insisto en que la organización y el desarrollo de un correcto plan que indique como atender una emergencia volcánica, incluye el hecho de que las zonas de amenaza deben ser expropiadas por parte del Estado, y por ende dicha expropiación requiere de una indemnización o compensación, sobre todo cuando se sabe que la obras urbanísticas realizadas en el municipio de Pasto, han sido autorizadas por la misma administración sin que nunca se hiciera algún tipo de advertencia o mejor aun nunca se prohibiera la urbanización de Briceño o de cualquiera de las zonas ahora denominadas *zonas de riesgo por amenaza volcánica*.

IV. CONCLUSIONES

- Al finalizar el ensayo se puede concluir que sí fueron afectados los propietarios de los inmuebles ubicados en el sector de Briceño, puesto que se les autorizó de manera legal construir en la zona, realizar grandes inversiones económicas, y ahora éstos predios tan solo se ven minimizados a predios ubicados en una zona sin ningún valor por estar amenazada volcánicamente.
- Desde mi punto de vista, veo que si se ha establecido que existe responsabilidad de la administración por no haber actuado de manera pronta y haber emitido desde cuando se comenzó a estructurar el orden urbanístico y la expansión territorial del municipio, artículo alguno que hiciera mención al riesgo que se tiene por el simple hecho de habitar una ciudad que tiene entre sus montañas un volcán, independientemente de su actividad o inactividad a lo largo del tiempo.
- Se ha determinado de manera muy clara que además de las restricciones naturales que legalmente han surgido con el derecho a la propiedad, ahora han surgido otras nuevas que aunque son “legales” porque son expedidas mediante actos válidos, atropellan de manera fehaciente el derecho mínimo y jurídicamente reconocido a los propietarios de un inmueble, al restringir la facultad que les asiste para disponer de sus inmuebles o predios ubicados en el sector de Briceño.

BIBLIOGRAFÍA

CONSEJO DE ESTADO, Sentencia del 29 de julio de 1947, El Siglo S.A.

CONSEJO DE ESTADO, Sentencia del 20 de febrero de 1989, Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Tercera.

CONSEJO DE ESTADO, Sentencia 11499 del 11 de noviembre de 1999, Sección Tercera. Mg. Dr. Alier Hernández.

CONSTITUCIÓN NACIONAL Y POLÍTICA DE COLOMBIA, artículos 16, 20, 21, 31, 32, 33, 39, 43, 44, 51, 58, 90.

CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-595 de 1999, Mg. Ponente Dr. Carlos Gaviria.

DÁVILA E., Arnulfo. Manual de Derecho Romano. Universidad Cooperativa de Colombia. Libro Segundo, De la propiedad. Págs. 75 – 85. Editorial Diario del Sur. 1997.

DECRETO 001 de 1984, Código Contencioso Administrativo.

DECRETO 1355 de 1970, Código Nacional de Policía.

LEY 9 de 1989, Ley 136 de 1994, Ley 388 de 1997, Ley 446 de 1998, Ley 810 de 2003, de la República de Colombia.

MUNICIPIO DE PASTO, Plan de Ordenamiento Territorial, Decreto No. 0084 de marzo 5 de 2003.

OCHOA CARVAJAL, Raúl Humberto. Estudio sobre los Bienes, La propiedad y los otros Derechos Reales. Capítulo VIII - Págs.189 y ss. Editorial Librería Jurídica Sánchez R. Ltda. 2ª Edición, 1995.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, Manejo de Emergencias Volcánicas, Oficina del Coordinador de las Naciones Unidas para el Socorro en Casos de Desastre (UNDRO). Nueva York, 1987.

PIMIENTO ECHEVERRY, Julián Andrés, El Desequilibrio de las Cargas Públicas en el Derecho urbanístico. Un acercamiento desde la Reparación de los perjuicios.

RÉGIMEN JURÍDICO DE LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL, Título III, Título XII, Editorial Legis.