

PREVENCIÓN DE DESASTRES PREVISIBLES-Estudios de vulnerabilidad sísmica%CONSTRUCCIONES SISMO RESISTENTES-Reglamentación; objeto; requisito en licencias de construcción; excepciones a su aplicación

En sentencia de 19 de julio de 2007 (Expediente: AP-2004-02182, Actor: Wilson Leal Echeverry, Magistrado ponente doctor Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta), señaló: “Ahora, en cuanto a la obligación de hacer los estudios de sismo resistencia para determinar la vulnerabilidad sísmica se expidió la ley 400 de 1997 “Por la cual se adoptan normas sobre Construcciones Sismo Resistentes”. Dentro sus disposiciones se destacan lo siguiente: a.) El objeto de la norma fue establecer los criterios y requisitos mínimos para el diseño, construcción y supervisión técnica de las edificaciones nuevas, como de las construcciones indispensables para la recuperación de la comunidad con posterioridad a la ocurrencia de un sismo, las cuales se puedan ver sometidas a fuerzas sísmicas, con el fin de que sean capaces de resistirlas, así mismo incrementar su resistencia para 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. b.) Dicha norma se aplica a las construcciones que se adelanten en el territorio de la República, y corresponde a las oficinas o dependencias distritales o municipales encargadas de conceder las respectivas licencias de construcción, la exigencia y vigilancia de su cumplimiento. En caso de no cumplir con las mismas se abstendrán de aprobar los proyectos o planos de construcciones. Pero tiene excepciones en donde no se aplica esta normativa como es el diseño y construcción de estructuras especiales tales como puentes, torres de transmisión, torres y equipos industriales, muelles, estructuras hidráulicas y todas aquellas estructuras cuyo comportamiento dinámico difiera del de edificaciones convencionales, o no estén cubiertas dentro de las limitaciones de cada uno de los materiales estructurales prescritos.....”.

CONSTRUCCIONES SISMO RESISTENTES-Estudios de vulnerabilidad sísmica en Municipio de Guadalupe%ZONA DE AMENAZA SISMICA ALTA-Municipio de Guadalupe: estudios de vulnerabilidad sísmica

En síntesis, solicita que se tomen las medidas necesarias para realizar los estudios de vulnerabilidad sísmica que son determinados como obligatorios para las edificaciones indispensables y de atención a la comunidad, y en especial en donde se encuentra el Comité Local de Atención de Desastres del Municipio de Guadalupe y la Central de Operación y Control de Líneas Vitales de Suministro de Agua. La Sala resalta que según el APENDICE A-3 VALORES DE Aa Y Ad Y DEFINICIÓN DE LA ZONA DE AMENAZA SISMICA DE LOS MUNICIPIOS COLOMBIANOS, el Municipio de Guadalupe tiene 0.30 de amenaza sísmica alta. Por tanto, al ser la oficina donde funciona el Comité Local de Atención de Desastres y la Central de Operación y Control de Líneas Vitales de Suministro de Aguas del Huila edificaciones de atención a la comunidad y al ser el Departamento del Huila y sus Distintos Municipios considerados como de amenaza sísmica alta se encuentra más que claro el deber que tienen estas de realizar los estudios de vulnerabilidad sísmica en dichas construcciones como lo ordena la ley, es decir que al no realizarse los estudios pertinentes se estaría vulnerando el derecho colectivo a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION PRIMERA

Consejero ponente: RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PIANETA

Bogotá, D. C., veinticuatro (24) de julio de dos mil ocho (2008)

Radicación número: 41001-23-31-000-2005-00727-01(AP)

Actor: JORGE ALEXANDER BOHORQUEZ LOZANO

Demandado: MUNICIPIO DE GUADALUPE - HUILA

Referencia: APELACION SENTENCIA. ACCION POPULAR

Se decide el recurso de apelación interpuesto por el apoderado del **Municipio de Guadalupe** (Huila), contra la sentencia proferida el 2 de junio de 2006, por el Tribunal Administrativo del Huila, en cuanto accedió a las pretensiones de la demanda.

I.- LA DEMANDA

1. Las pretensiones

El **5 de abril de 2005**, el ciudadano **Jorge Alexander Bohórquez Lozano** promovió demanda en ejercicio de la acción popular contra el **Municipio de Guadalupe** y la **Empresa de Servicios Públicos Domiciliarios E.S.P**, en defensa del derecho e interés colectivo relacionado con la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, con el fin de que se adoptaran las siguientes disposiciones:

“1.- Se protejan los derechos e intereses colectivos a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente en los términos del literal L) del artículo 4 de la Ley 472 de 1998, de los ciudadanos del municipio de Fuente de Oro y usuarios de la Empresa de Servicios Públicos Domiciliarios E.S.P.

“2.- Consecuencialmente con la pretensión anterior se ordene a la demandada la adopción de las medidas administrativas y operativas para la ejecución en corto plazo de los estudios de vulnerabilidad sísmica determinados como obligatorios para las edificaciones indispensables y de atención a la comunidad, en particular para las edificaciones (sic) en donde operan (sic) la oficina y/o el comité local de prevención y atención de desastres del municipio Guadalupe, y la central de operación y control de líneas vitales de suministro de agua de esa localidad.

“3.- Condenar como pretensión autónoma, a la demandada al pago del incentivo de que trata el artículo 39 de la Ley 472 de 1998.

4.- Disponer como pretensión autónoma en los términos del inciso 4 del artículo 34 de la Ley 472 de 1998, la conformación de un comité para la verificación del cumplimiento del fallo, con participación del demandante o su representante, el personero municipal y demás autoridades que disponga ese despacho.

“5.- Condenar en costas a las demandadas.” (FL.3 c. ppal).

2. Los hechos:

Como fundamento fáctico de la acción se exponen, en síntesis, los siguientes hechos:

1.- Afirmó que la Ley 400 de 1997, determinó en su artículo 57 que en un plazo de tres años a partir de su vigencia, a las construcciones existentes cuyo uso las clasifique como edificaciones indispensables y de atención a la comunidad localizadas en zonas de amenaza sísmica alta se les debe evaluar su vulnerabilidad.

2.- Indicó que el Departamento del Huila y sus distintos municipios están considerados por el Decreto 33 de 1998, como amenaza sísmica alta e intermedia, en particular el Municipio de Guadalupe esta definido como vulnerabilidad sísmica.

3.- Precisó que en el ente territorial operan la oficina de Atención y Prevención de Desastres, ubicada en la Alcaldía de dicho ente y la Central de Operación y Control de Líneas Vitales de Suministro de Agua del Municipio de Guadalupe que se encuentra a cargo de la Empresa de Servicios Públicos Domiciliarios E.S.P

ubicada en el cerro Santa Lucia.

4.- Indicó que el ente territorial hasta la fecha no ha ejecutado los estudios de vulnerabilidad sísmica que deben realizarse en las construcciones existentes cuyo uso sea indispensable o de atención a la comunidad.

III.- LA CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

1.- Admitida la demanda y surtido el traslado de ésta, el **Municipio de Guadalupe** (Huila) contestó la demanda a través de su apoderado, quien manifestó que se opone a las pretensiones de la parte demandante, con fundamento en las siguientes razones de defensa:

Aseguró que el derecho colectivo a la seguridad y atención de desastres de los habitantes de Guadalupe, no se protege adoptando medidas para que una o más edificaciones permanezca en pie luego de un evento sísmico, todo lo contrario, ese derecho se protege evitando que las vidas de los congéneres no se ponga en peligro, por el estado físico de las viviendas donde la población habita.

Señaló que el Comité Local de emergencia no es un servicio público como lo plantea la parte actora, por el contrario es una organización colegiada que puede estar integrada por las Juntas de Acción Comunal, la Defensa Civil, la Cruz Roja Colombiana, la Cámara de Comercio cuyas funciones pueden ser desarrolladas en cualquiera de las sedes de las organizaciones no gubernamentales.

Manifestó que la oficina de Atención y Prevención es variable y no tiene una sede propiamente dicha pues, puede funcionar en cualquiera de las oficinas, y con ello no quiere decir que por el sólo hecho se altere la seguridad; en relación a la Central de Operación y Control de las líneas vitales anotó que esta ubicada en el cerro Santa Lucia.

2.- Por su parte la **Empresa de Servicios Públicos Domiciliarios de Acueducto y Alcantarillado y Aseo de Guadalupe**, manifestó a través de su apoderado que el derecho colectivo a la seguridad y atención de desastres de los habitantes del municipio de Guadalupe, no se protege adoptando medidas para que una sola edificación permanezca integra luego de un evento sísmico, ese derecho se protege si las vidas de esos habitantes no se compromete por el estado físico de

las viviendas donde la población habita.

Adujo que al no ser el Comité Local de emergencias un servicio público, sino una organización colegiada, lo importante es que los integrantes de dicho Comité sobrevivieran luego de un evento sísmico. Por lo tanto, mal puede hablarse de una sede para el desempeño de las funciones del Comité Local de Emergencias del municipio, pues esta puede ser en cualquier parte.

IV.- LA AUDIENCIA DE PACTO DE CUMPLIMIENTO

Atendiendo a lo establecido en el artículo 27 de la Ley 472 de 1998, el Despacho sustanciador convocó a las partes a audiencia especial de pacto de cumplimiento para el 10 de octubre de 2005, la cual se declaró fallida por falta de ánimo conciliatorio entre las partes. (fls. 87 y 88 c. ppal.)

V.- LOS ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

1.- La parte actora: Señaló que en el presente caso se encuentra comprometida la responsabilidad del Municipio de Guadalupe, así como la Empresa de Servicios Públicos Domiciliarios de Guadalupe E.S.P, al no contar con los estudios exigidos en la normativa, colocando en riesgo latente a la comunidad en caso de sufrir una emergencia.

Precisó que el “Apéndice A-3 valores de Aa y de Ad” indicó que el departamento del Huila y en particular el municipio de Guadalupe se encuentra en una zona de amenaza sísmica alta, dándose entonces los presupuestos y exigencias de la ley para la obligatoriedad de contar con los estudios de sismo vulnerabilidad.

2.- Parte demandada: El municipio afirmó que las pretensiones deben ser negadas, como quiera que la Central de Operaciones y Control de Líneas Vitales de Suministro de Aguas del municipio de Guadalupe está a cargo de la Empresa de Servicios Públicos y esta al haber sido construida por el IDEHUILA, debió contemplar los estudios de vulnerabilidad sísmica al momento de construirse. En relación a lo que tiene que ver con la Oficina de Atención y Prevención de Desastres, queda claro que no existe en el municipio un Comité como tal, sino

unas personas que se reúnen periódicamente en los sitios previamente indicados por los sectores que la componen.

3.- la Empresa de Servicios Públicos Domiciliarios E.S.P de Guadalupe, guardó silencio.

VI.- LA PROVIDENCIA APELADA

Surtido el trámite de rigor, se profirió la sentencia apelada, en la cual el *a quo* luego de referirse a las normas constitucionales, legales y reglamentarias aplicables al caso, así como a las pruebas obrantes en el proceso, amparó el derecho colectivo relacionado con la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, en consecuencia ordenó al Municipio de Guadalupe (Huila) que a más tardar dentro de los 6 meses siguientes a la ejecutoria de la sentencia adopte las medidas administrativas y operativas tendientes a la ejecución de estudios de vulnerabilidad sísmica en las edificaciones donde funciona el Comité Local de Atención de Desastres y la Central de Operación y Control de Líneas Vitales de Suministro de Agua de esa localidad.

Así mismo, reconoció al demandante un incentivo económico en la suma de diez (10) salarios mínimos legales mensuales vigentes, a costa del Municipio de Guadalupe y de la Empresa de Servicios Públicos Domiciliarios.

VII.- EL RECURSO

Inconforme con la anterior decisión el apoderado del Municipio de Guadalupe la apeló, con el fin de que sea revocada, reiterando lo manifestado en la contestación de la demanda y agregando que la vía procedimental para garantizar el cumplimiento de un deber legal, como en este caso es la acción de cumplimiento y no la acción popular.

Afirmó que no se tuvo en cuenta la realidad presupuestal del municipio, cuyos ingresos y transferencias de la Nación son mínimos, sin que sea posible ahondar en proyectos y gastos que serían imposibles de cumplir.

VIII.- LAS CONSIDERACIONES DE LA SALA

1.- El artículo 2º, inciso segundo, de la Ley 472 de 1998, en desarrollo del artículo 88 de la Constitución Política, dispone que las acciones populares se ejercen para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible; y al tenor del artículo 9º ibídem, esas acciones proceden contra toda acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares, que hayan violado o amenacen violar los derechos e intereses colectivos.

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

2.- Con el ejercicio de la presente acción se pretende la protección del derecho e interés colectivo relacionado a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente.

En ese contexto, en síntesis, solicita que se tomen las medidas necesarias para realizar los estudios de vulnerabilidad sísmica que son determinados como obligatorios para las edificaciones indispensables y de atención a la comunidad, y en especial en donde se encuentra el Comité Local de Atención de Desastres del Municipio de Guadalupe y la Central de Operación y Control de Líneas Vitales de Suministro de Agua.

3.- El *a quo* en la sentencia apelada amparó el derecho colectivo, por cuanto existía, de una parte, la obligación legal la cual se encontraba más que vencida y, de otra por que, al ser la oficina regional para atención de emergencias, no cabe duda que de presentarse un sismo la comunidad se vería amenazada.

4.- Dentro del plenario existe el siguiente material probatorio, a saber:

- A folio 14 se encuentra respuesta por parte del Alcalde del municipio de Guadalupe en el que se indica en el numeral 1 que la oficina donde se presta información para la prevención y atención de desastres es Planeación Municipal, que está ubicada en las instalaciones de la alcaldía y en el numeral 5 se señala que en el ente territorial no se han realizado estudios especializados de vulnerabilidad sísmica que trata la ley.

- A folio 45 obra constancia por parte del Instituto Financiero para el desarrollo del Huila, en el que se especifica las fechas de iniciación como terminación de la construcción de la planta de tratamiento del Municipio de Guadalupe.

5.- Ahora bien, en orden a solucionar lo pertinente es de anotar que frente a asuntos similares la Sala ya tuvo oportunidad de señalar cuál es el criterio que debe orientar su decisión tratándose de reclamaciones como la aquí examinada. En efecto, en sentencia de 19 de julio de 2007 (Expediente: AP-2004-02182, Actor: Wilson Leal Echeverry, Magistrado ponente doctor Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta), señaló:

“Ahora, en cuanto a la obligación de hacer los estudios de sismo resistencia para determinar la vulnerabilidad sísmica se expidió la ley 400 de 1997¹ “Por la cual se adoptan normas sobre Construcciones Sismo Resistentes”. Dentro sus disposiciones se destacan lo siguiente:

a.) El objeto de la norma fue establecer los criterios y requisitos mínimos para el diseño, construcción y supervisión técnica de las edificaciones nuevas, como de las construcciones indispensables para la recuperación de la comunidad con posterioridad a la ocurrencia de un sismo, las cuales se puedan ver sometidas a fuerzas sísmicas, con el fin de que sean capaces de resistirlas, así mismo incrementar su resistencia para reducir a un mínimo el riesgo de la pérdida de vidas humanas, y defender en lo posible el patrimonio del Estado y de los ciudadanos².

b.) Dicha norma se aplica a las construcciones que se adelanten en el territorio de la República, y corresponde a las oficinas o dependencias distritales o municipales encargadas de conceder las respectivas licencias de construcción, la exigencia y vigilancia de su cumplimiento.

En caso de no cumplir con las mismas se abstendrán de aprobar los proyectos o planos de construcciones³. Pero tiene excepciones en donde no se aplica esta normativa como es el diseño y construcción de estructuras especiales tales como puentes, torres de transmisión,

¹ Diario Oficial No. 43.113, del 25 de agosto de 1997.

² Artículo 1º.

³ Artículo 2º.

torres y equipos industriales, muelles, estructuras hidráulicas y todas aquellas estructuras cuyo comportamiento dinámico difiera del de edificaciones convencionales, o no estén cubiertas dentro de las limitaciones de cada uno de los materiales estructurales prescritos⁴.

c.- Se establecen en el artículo 4^o algunas definiciones que se transcribirán para el caso concreto:

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

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

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

....

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

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

d.) Se creó la Comisión Asesora Permanente para el Régimen de Construcciones Sismo Resistentes del Gobierno Nacional⁵.

e.) El artículo 54 impuso una obligación clara en el siguiente sentido:

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

⁴ Artículo 3^o.

⁵ Artículo 39 que además dispone que es un organismo para la interpretación y aplicación de las normas sobre construcciones sismos resistentes, y que se encuentra adscrita al Ministerio de Desarrollo Económico y formará parte del Sistema Nacional para la Atención y Prevención de Desastres.

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.

f.) Dicha disposición comenzó a regir 6 meses después de su sanción.

La Sala encuentra pertinente aclarar que los hospitales (edificaciones indispensables), se les prorrogó el plazo a través de la Ley 715 de 2001 que en el parágrafo 2º del artículo 54 dispuso:

“PARÁGRAFO 2o. Defínase un plazo de cuatro (4) años después de la vigencia de la presente Ley para la evaluación de la vulnerabilidad sísmica de las instituciones prestadoras de servicios de salud. Una vez culminada la evaluación cada entidad contará con cuatro (4) años para ejecutar las acciones de intervención o reforzamiento estructural que se requieran de acuerdo a las normas que regulan la materia.”

“De todo lo anterior existe la obligación clara de evaluar la vulnerabilidad sísmica de las edificaciones indispensables que son las de atención a la comunidad que deben funcionar después del sismo y las edificaciones de atención a la comunidad que son las necesarias para atender emergencias, para preservar la salud y la seguridad.

*Sin embargo, no son todas las edificaciones del territorio nacional a las que se les debe hacer el estudio, toda vez que la propia ley estableció que son para aquellas que se encuentren en zonas localizadas en sitios de amenaza sísmica **alta e intermedia**.*

Para determinar qué Municipios y Departamentos del territorio nacional son considerados como de amenaza sísmica alta e intermedia se expidió el Decreto 33 de 1998 (Código Antisísmico), en el cual se determinó:

“A.2.3. ZONAS DE AMENAZA SÍSMICA.

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

“A.2.3.1- ZONA DE AMENAZA SÍSMICA BAJA – Es el conjunto de lugares en donde Aa^6 , es menor o igual a 0.10.

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

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

⁶ Aa = coeficiente que representa la aceleración pico efectiva, para diseño, dado en A.2.2. A.2.2. Movimientos sísmicos de diseño.

6.- La Sala resalta que según el APENDICE A-3 VALORES DE Aa Y Ad Y DEFINICIÓN DE LA ZONA DE AMENAZA SISMICA DE LOS MUNICIPIOS COLOMBIANOS, lo siguiente:

DEPARTAMENTO DEL HUILA

Municipio	Aa	Zona de Amenaza Sísmica
Guadalupe	0.30	Alta

Por tanto, al ser la oficina donde funciona el Comité Local de Atención de Desastres y la Central de Operación y Control de Líneas Vitales de Suministro de Aguas del Huila **edificaciones de atención a la comunidad** y al ser el Departamento del Huila y sus Distintos Municipios considerados como de **amenaza sísmica alta** se encuentra más que claro el deber que tienen estas de realizar los estudios de vulnerabilidad sísmica en dichas construcciones como lo ordena la ley, es decir que al no realizarse los estudios pertinentes se estaría vulnerando el derecho colectivo a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente.

Como quiera que se trata de un asunto similar, la Sala prohija en esta oportunidad las consideraciones indicadas en la referida sentencia.

7.- En el anterior contexto, al encontrarse ajustada a la realidad procesal la Sala confirmará la sentencia apelada.

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

F A L L A

CONFÍRMASE la sentencia apelada.

Notifíquese y cúmplase

La anterior providencia fue discutida y aprobada por la Sala en reunión celebrada el 24 de julio de 2008.

MARCO ANTONIO VELILLA MORENO
Presidente

CAMILO ARCINIEGAS ANDRADE

RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PIANETA

MARTHA SOFÍA SANZ TOBÓN
Ausente con excusa