

CONSTRUCCION SISMORESISTENTES – Regulación. Requisitos mínimos / SISMO – Edificaciones indispensables / EDIFICACIONES INDISPENSABLES EN CASO DE SISMO – Definición / EDIFICACIONES INDISPENSABLES EN CASO DE SISMO – Término de evaluación de vulnerabilidad / EDIFICACIONES INDISPENSABLES EN CASO DE SISMO – Término para la intervención y adecuación de las estructuras a un nivel de seguridad sísmica / INSTITUCIONES PRESTADORAS DEL SERVICIO DE SALUD – Término para evaluación de vulnerabilidad sísmica y adecuación de las estructuras

La Ley 400 de 1997 adopta normas sobre construcciones sismorresistentes, con el objeto de establecer 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 propias de la naturaleza o del uso, con el fin de que sean resistentes a sus efectos de manera que pueda reducirse a un mínimo el riesgo de la pérdida de vidas humanas y defender en lo posible el patrimonio del Estado y de los ciudadanos. El artículo 4º-16 ídem, define las edificaciones indispensables como aquellas 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. 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, debe evaluárseles su vulnerabilidad sísmica de acuerdo con los procedimientos que incluye el Título A de la reglamentación, en un lapso no mayor de tres (3) años contados a partir de la vigencia de dicha ley. Este tipo de 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 que la propia ley y sus reglamentos exigen, en un lapso no mayor de seis (6) años contados a partir de su vigencia. El artículo 54, parágrafo 2º, de la Ley 715 de 2001 prorrogó el plazo para evaluar la vulnerabilidad sísmica y ejecutar la intervención o reforzamiento estructural de las instituciones prestadoras de servicios de salud, clasificados como edificaciones indispensables, así: “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. [...]”

FUENTE FORMAL: LEY 440 DE 1997 – ARTICULO 4 – NUMERAL 16 / LEY 715 DE 2001 – ARTICULO 54 – PARAGRAFO 2

EDIFICACIONES INDISPENSABLES EN CASO DE SISMO – Obligación de los municipios de evaluar su vulnerabilidad sísmica / CENTRO DE OPERACION Y CONTROL DE EMPRESAS DE SUMINISTRO DE AGUA – Edificaciones indispensables en caso de un desastre natural

Es incuestionable la existencia de la obligación legal de evaluar la vulnerabilidad sísmica de las edificaciones indispensables y de atención a la comunidad ya

EXPEDIENTE: 50001-23-31-000-2005-90353-01

ACTOR: NESTOR LEONARDO PADILLA ÁVILA

existentes, localizadas en zonas de amenaza sísmica alta e intermedia, con miras a ser intervenidas o reforzadas para llevarlas a un nivel de seguridad igual al de una nueva, construida con observancia de las exigencias de sismo resistencia, como ya se dijo. Debido a lo anterior, no le asiste razón al apoderado del Municipio de Mesetas - Meta en cuanto señala que las actividades desarrolladas por la Administración Municipal son suficientes para garantizar los derechos colectivos alegados, pues es obligación de los Municipios realizar los respectivos estudios de vulnerabilidad sísmica de que trata la legislación aplicable, toda vez que el Decreto 2809 de 2000 que modifica aspectos de los Decretos 33 de 1998 y 43 de 1999, no elimina la obligación de realizar los estudios respectivos en las edificaciones denominadas indispensables y mucho menos varía su calificación. Lo anterior se puede complementar con lo dispuesto en la normativa citada que considera que los Centros de Operaciones y de Control de las empresas encargadas del suministro de agua, son edificaciones indispensables para la recuperación de la colectividad en caso de un siniestro; de esta forma, a juicio de la Sala, este tipo de estructuras reviste gran importancia social para el desarrollo de la comunidad pues se trata de edificaciones destinadas a la prestación de un servicio público indispensable antes, durante y después de un desastre natural.

ZONA DE AMENAZA SISMICA ALTA – Municipio de mesetas / MUNICIPIO DE MESETAS – Omisión en la elaboración de estudios de sismoresistencia en edificaciones indispensables

Ante la ubicación del Municipio de Mesetas en zona de vulnerabilidad sísmica alta, resulta evidente que las edificaciones indispensables y de atención a la comunidad existentes antes de la vigencia de la Ley 400 de 1997 deben contar con los estudios pertinentes para evaluar tal situación. La Ley impuso obligación de realizar el estudio de vulnerabilidad sísmica y las reparaciones estructurales pertinentes, con miras a que materialmente las instalaciones y estructuras sobre las que ésta recae, puedan prestar su servicio y mantengan su utilidad en la eventual ocurrencia de un siniestro. Conforme evidenció el material probatorio aportado, el Municipio de Mesetas ha omitido efectuar los estudios de sismoresistencia en edificaciones vitales o el funcionamiento de las mismas en forma rápida y oportuna, con lo que se probó su omisión en el cumplimiento de la obligación a su cargo en el término impuesto en la norma vigente.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION PRIMERA

Consejera ponente: MARIA CLAUDIA ROJAS LASSO

Bogotá D.C., doce (12) de noviembre de dos mil nueve (2009).

Radicación número: 50001-23-31-000-2005-90353-01(AP)

EXPEDIENTE: 50001-23-31-000-2005-90353-01

ACTOR: NESTOR LEONARDO PADILLA ÁVILA

Actor: NESTOR LEONARDO PADILLA AVILA.

Se decide el recurso de apelación interpuesto por el demandado contra la sentencia del Tribunal Administrativo del Meta de 21 de febrero de 2006 que accedió a las pretensiones de la demanda.

I. ANTECEDENTES

1. LA DEMANDA

El 28 de julio de 2005, el ciudadano Néstor Leonardo Padilla Ávila ejerció acción popular contra el Municipio de Mesetas - Meta, para reclamar protección a los derechos colectivos a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente.

1.1. Hechos

La Ley 400 de 1997¹, determinó en su artículo 57, que en un plazo de tres (3) años, a partir de su vigencia, a las construcciones existentes, se les debe evaluar su vulnerabilidad sísmica, cuando su uso se clasifique como edificaciones indispensables y de atención a la comunidad, localizadas en zonas de amenaza sísmica alta e intermedia.

Según el Estudio General de Amenaza Sísmica de Colombia, realizado por el Instituto Colombiano de Geología Minería – INGEOMINAS, los valores de aceleración sísmica básica catalogan al Departamento del Meta como zona de alto e intermedio riesgo sísmico.

El artículo 54 de la Ley 400 de 1997, exigió a los municipios localizados en zonas de amenaza sísmica alta e intermedia evaluar la vulnerabilidad sísmica de las edificaciones de «uso indispensable» y de «atención a la comunidad» de acuerdo con los procedimientos que incluye la reglamentación expedida en

¹ “Por medio de la cual se adoptan normas sobre construcciones sismo resistentes”

EXPEDIENTE: 50001-23-31-000-2005-90353-01

ACTOR: NESTOR LEONARDO PADILLA ÁVILA

desarrollo de la Ley 400 de 1997, contenida en los Decretos 33 de 1998², 34 de 1999³, 2890 de 2000⁴ y 52 de 2002⁵ denominado «Reglamento de Construcciones Sismorresistentes NSR-98», en un lapso no mayor a tres (3) años contados a partir de su vigencia⁶ - 19 de febrero de 1998 - o sea que el plazo expiró el 19 de febrero de 2001.

El mismo dispuso que estas edificaciones deban ser intervenidas o reforzadas para llevarlas a un nivel de seguridad sísmica equivalente al de una edificación nueva, diseñada y construida de acuerdo con sus requerimientos y reglamentos en un término no mayor a seis (6) años.

En el Municipio de Mesetas operan calificados legalmente como de uso indispensable y atención a la comunidad los siguientes servicios:

- Comité Local para la Prevención y Atención de Desastres

- Central de operación y control de líneas vitales de suministro de agua, a cargo de la oficina de servicios públicos, donde está ubicada la bocatoma del municipio.

La Comisión técnica del Comité Local para la Prevención y Atención de Desastres del municipio no ha efectuado los estudios de vulnerabilidad sísmica que deben realizarse en las construcciones existentes que así lo necesitan.

1.2. Pretensiones

Que se ordene al Municipio de Mesetas adoptar las medidas administrativas y operativas para la ejecución, en el corto plazo, de los estudios de vulnerabilidad sísmica determinados como obligatorios para las edificaciones indispensables y

² «Por el cual se establecen los requisitos de carácter técnico y científico para construcciones sismo resistentes NSR-98.», Código Antisísmico

³« Por medio del cual se modifican algunas disposiciones del decreto 33 de 1998»

⁴ «Por el cual se modifican parcialmente los Decretos 33 de 1998 y 34 de 1999»

⁵ «Por medio del cual se modifica y adiciona el Capítulo E del Decreto 33 de 1998»

⁶ La ley 400 de 1997 entró en vigencia el 19 de febrero de 1998. Diario Oficial No. 43.113 de 1997 (25 de agosto)

EXPEDIENTE: 50001-23-31-000-2005-90353-01

ACTOR: NESTOR LEONARDO PADILLA ÁVILA

de atención a la comunidad, en particular, aquellas en las que opera el Comité Local para la Prevención y Atención de Desastres del Municipio y la central de operación y control de líneas vitales de suministro de agua de la localidad.

Reconocer el pago del incentivo que trata el artículo 39 de la ley 472 de 1998.

Conformar el 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.

Condenar en costas a la entidad demandada.

2. CONTESTACION.

La entidad demandada mediante apoderado consideró que no hay omisión de la autoridad pública que vulnere los derechos colectivos alegados, pues manifiesta que con la contratación de varias obras tendientes a mejorar la prestación de diferentes servicios públicos a su cargo, garantiza que éstos continúen funcionando incluso después de un evento sísmico.

Igualmente señaló que dentro del Plan Básico de Ordenamiento Territorial del municipio se hizo la actualización sísmica de que trata el artículo 57 de la Ley 400 de 1997 y que la Secretaría de Planeación exige, para las nuevas construcciones, previo otorgamiento de la licencia de construcción, el lleno de los requisitos contenidos en los decretos que reglamentan la Ley 388 de 1997 en el tema de construcción y sismoresistencia.

Añadió que el ejercicio de la acción popular tiene carácter subsidiario en la protección de los derechos e intereses colectivos, según lo señala el artículo 88 de la Constitución Política, por lo que es improcedente utilizarla en este caso. Asimismo, manifestó que el actor carece de argumentos fácticos y probatorios suficientes que permitan demostrar la violación alegada por parte de la entidad territorial.

3. AUDIENCIA DE PACTO DE CUMPLIMIENTO

EXPEDIENTE: 50001-23-31-000-2005-90353-01

ACTOR: NESTOR LEONARDO PADILLA ÁVILA

Tuvo lugar el 21 de noviembre de 2005 con asistencia del actor, el Alcalde del Municipio de Mesetas – Meta, el apoderado del Alcalde, el Personero Municipal de Mesetas, el Procurador 48 Judicial Delegado en lo Administrativo y el representante de la Defensoría del Pueblo – Regional Meta y fue declarada fallida al no encontrarse propuesta de solución entre las partes.

4. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

4.1. El actor guardó silencio.

4.2. La entidad demandada reiteró los argumentos de la contestación de la demanda, en cuanto considera suficientes las obras contratadas para mejorar la prestación de servicios públicos en el municipio, igualmente, considera que el ente territorial se ciñe a lo dictado por las normas aplicables al caso, situación que lo exime de responsabilidad alguna ante la presunta violación de los derechos colectivos alegada.

II. LA SENTENCIA APELADA

Mediante sentencia de 21 de febrero de 2006, el Tribunal Administrativo del Meta accedió a las pretensiones de la demanda por considerar que el Municipio de Mesetas – Meta no acreditó la realización de los estudios de vulnerabilidad sísmica jurídicamente obligatorios en las edificaciones de atención a la comunidad y aquellas que legalmente tienen el carácter de indispensables, amenazando así el interés colectivo que se invoca ante la incertidumbre que se cierne sobre cómo enfrentar una contingente situación catastrófica.

Para el Tribunal, quedó demostrado que la entidad territorial desarrolló obras, planes y programas tendientes a mejorar las condiciones de prestación de servicios públicos del municipio; sin embargo, manifestó que éstas no son suficientes, aún mas, cuando la Ley 400 de 1007 y su reglamentación, señalan unas especificaciones sobre el tema y estudios que evalúan la vulnerabilidad sísmica, los cuales deben cumplir exigentes requisitos que los organismos de

EXPEDIENTE: 50001-23-31-000-2005-90353-01

ACTOR: NESTOR LEONARDO PADILLA ÁVILA

control constatarán y por tanto se trata de un estudio serio que muestra el verdadero estado de las aludidas edificaciones.

III. LA IMPUGNACIÓN

El municipio demandado argumenta que conforme a sus capacidades económicas ha realizado las gestiones necesarias para responder ante eventuales amenazas sísmicas y atender a la comunidad posiblemente afectada por las mismas.

Agregó que la orden impartida en el fallo de primera instancia hace necesaria la apropiación de partidas importantes del presupuesto, aún mas, cuando la estructura a evaluar es aquella en la que funciona la Alcaldía Municipal, la cual reviste ciertas dificultades para su cumplimiento, porque además de ser una estructura de notoria antigüedad, las órdenes impartidas por el *a quo* no pueden ser ejecutadas de forma inmediata, pues las obras que requiera el municipio se deben discutir y aprobar por parte del Concejo Municipal siguiendo lineamientos constitucionales.

Concluye afirmando que no es claro el fallo en cuánto a la conformación del comité interinstitucional para planear, coordinar y ejecutar las obras ordenadas, toda vez que no se clarificó la remuneración que se le otorgaría al mismo ni sus condiciones de operación, asimismo, mencionó que dadas las condiciones especiales del municipio, son escasos los dineros que recibe la Administración Municipal por tributos y otros ingresos, lo que es insuficiente para cubrir el gasto ordenado en el fallo.

IV. CONSIDERACIONES

Entra la Sala al estudio del recurso de apelación interpuesto contra el fallo del *a quo*.

El artículo 88 CP dispone:

EXPEDIENTE: 50001-23-31-000-2005-90353-01

ACTOR: NESTOR LEONARDO PADILLA ÁVILA

«[...] Artículo 88. La ley regulará las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad públicas, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza que se definan en ella.
[...]]»

En desarrollo de este precepto constitucional se expidió la Ley 472 de 1998 (25 de agosto) cuyo artículo 2º define las acciones populares así:

«[...] Artículo 2º. Son los medios procesales para la protección de los derechos e intereses colectivos. 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.
[...]]»

4.1. Caso Concreto

El actor solicita que se realice el estudio y calificaciones de vulnerabilidad sísmica que exige la ley 400 de 1997 para las estructuras consideradas indispensables en armonía con lo descrito en el Decreto Reglamentario 33 de 1998 y, que conforme a sus resultados, se tomen las medidas necesarias para reforzarlas.

La Ley 400 de 1997 adopta normas sobre construcciones sismorresistentes, con el objeto de establecer 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 propias de la naturaleza o del uso, con el fin de que sean resistentes a sus efectos de manera que pueda reducirse a un mínimo el riesgo de la pérdida de vidas humanas y defender en lo posible el patrimonio del Estado y de los ciudadanos.

EXPEDIENTE: 50001-23-31-000-2005-90353-01

ACTOR: NESTOR LEONARDO PADILLA ÁVILA

El artículo 1º *ibídem*, señala los requisitos de idoneidad para el ejercicio de las profesiones relacionadas con su objeto y define las responsabilidades de quienes las ejercen, así como los parámetros para la adición, modificación y remodelación del sistema estructural de edificaciones construidas antes de la vigencia de la presente Ley.

El artículo 4º–16 *ídem*, define las edificaciones indispensables como aquellas de atención a la comunidad que deben funcionar durante y después de un sismo, cuya operación no puede ser trasladada rápidamente a un lugar alterno, tales como hospitales de niveles de complejidad 2 y 3 y centrales de operación y control de líneas vitales.

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, debe evaluárseles su vulnerabilidad sísmica de acuerdo con los procedimientos que incluye el Título A de la reglamentación, en un lapso no mayor de tres (3) años contados a partir de la vigencia de dicha ley.

Este tipo de 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 que la propia ley y sus reglamentos exigen, en un lapso no mayor de seis (6) años contados a partir de su vigencia.

El artículo A.2.5.1.1 del Decreto 33 de 1998, enumera las edificaciones indispensables así:

«[...]

1. Hospitales de niveles de complejidad 2 y 3, de acuerdo con la clasificación del Ministerio de Salud, y clínicas y centro de salud que dispongan de servicios de cirugía y atención de urgencias,
2. Edificaciones de centrales telefónicas, de telecomunicación y de radiodifusión,
3. Edificaciones de centrales de operación y control de líneas vitales de energía eléctrica, agua, combustibles, información y transporte de personas y productos, y,
4. En las edificaciones indispensables las estructuras que alberguen plantas de generación eléctrica de emergencia, los tanques y estructuras que formen parte de sus sistemas contra

EXPEDIENTE: 50001-23-31-000-2005-90353-01

ACTOR: NESTOR LEONARDO PADILLA ÁVILA

incendios, y los accesos, peatonales y vehiculares, a estas edificaciones. [...]»

Así mismo, el A.2.5.1.2., clasifica como Grupo III – *Edificaciones de atención a la comunidad* las siguientes:

- «[...]»
- 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 obras que la administración municipal designe como tales.
- [...]»

El artículo 54, parágrafo 2°, de la Ley 715 de 2001 prorrogó el plazo para evaluar la vulnerabilidad sísmica de instituciones prestadoras de servicios de salud, clasificados como edificaciones indispensables, se les prorrogó el plazo a través de la Ley 715 de 2001 en cuyo artículo 54 parágrafo 2° dispuso:

«ARTÍCULO 54. ORGANIZACIÓN Y CONSOLIDACIÓN DE REDES:

[...]

PARÁGRAFO 2°. 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. [...]»

Así las cosas, es incuestionable la existencia de la obligación legal de evaluar la vulnerabilidad sísmica de las edificaciones indispensables y de atención a la comunidad ya existentes, localizadas en zonas de amenaza sísmica alta e intermedia, con miras a ser intervenidas o reforzadas para llevarlas a un nivel de seguridad igual al de una nueva, construida con observancia de las exigencias de sismo resistencia, como ya se dijo.

Debido a lo anterior, no le asiste razón al apoderado del Municipio de Mesetas - Meta en cuanto señala que las actividades desarrolladas por la Administración Municipal son suficientes para garantizar los derechos colectivos alegados,

EXPEDIENTE: 50001-23-31-000-2005-90353-01

ACTOR: NESTOR LEONARDO PADILLA ÁVILA

pues es obligación de los Municipios realizar los respectivos estudios de vulnerabilidad sísmica de que trata la legislación aplicable, toda vez que el Decreto 2809 de 2000 que modifica aspectos de los Decretos 33 de 1998 y 43 de 1999, no elimina la obligación de realizar los estudios respectivos en las edificaciones denominadas indispensables y mucho menos varía su calificación.

Lo anterior se puede complementar con lo dispuesto en la normativa citada que considera que los Centros de Operaciones y de Control de las empresas encargadas del suministro de agua, son edificaciones indispensables para la recuperación de la colectividad en caso de un siniestro; de esta forma, a juicio de la Sala, este tipo de estructuras reviste gran importancia social para el desarrollo de la comunidad pues se trata de edificaciones destinadas a la prestación de un servicio público indispensable antes, durante y después de un desastre natural.

El artículo A.2.3., del Decreto 33 de 1998 precisa qué Municipios y Departamentos son considerados como de amenaza sísmica alta e intermedia.

Según apéndice A-3 titulado Valores de A_a y A_d y definición de amenaza sísmica de los municipios colombianos, el municipio de Mesetas es calificado como zona de amenaza sísmica intermedia así:

MUNICIPIO	A_a	A_d	ZONA DE AMENAZA SÍSMICA
Mesetas	0.25	0.03	Alta

Ante la ubicación del Municipio de Mesetas en zona de vulnerabilidad sísmica alta, resulta evidente que las edificaciones indispensables y de atención a la comunidad existentes antes de la vigencia de la Ley 400 de 1997 deben contar con los estudios pertinentes para evaluar tal situación.

La Ley impuso obligación de realizar el estudio de vulnerabilidad sísmica y las reparaciones estructurales pertinentes, con miras a que materialmente las

EXPEDIENTE: 50001-23-31-000-2005-90353-01

ACTOR: NESTOR LEONARDO PADILLA ÁVILA
instalaciones y estructuras sobre las que ésta recae, puedan prestar su servicio y mantengan su utilidad en la eventual ocurrencia de un siniestro.

Conforme evidenció el material probatorio aportado, el Municipio de Mesetas ha omitido efectuar los estudios de sismoresistencia en edificaciones vitales o el funcionamiento de las mismas en forma rápida y oportuna, con lo que se probó su omisión en el cumplimiento de la obligación a su cargo en el término impuesto en la norma vigente.

Por lo anterior, se 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,

FALLA:

CONFÍRMASE la sentencia de 21 de febrero de 2006 proferida por el Tribunal Administrativo del Meta.

Cópiese, notifíquese y, en firme esta providencia, devuélvase el expediente al Tribunal de origen. Cúmplase.

La anterior providencia fue discutida y aprobada por la Sala en reunión celebrada el doce (12) de noviembre de dos mil nueve (2009).

MARÍA CLAUDIA ROJAS LASSO RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PIANETA
Presidente

MARCO ANTONIO VELILLA MORENO