



PROCURADURIA 215 JUDICIAL DELEGADA PARA ASUNTOS ADMINISTRATIVOS

Doctor
LUIS CARLOS PINTO SALAZAR
JUEZ SEGUNDO ADMINISTRATIVO ORAL
DEL CIRCUITO JUDICIAL DE SAN GIL
Ciudad

MEDIODE ACCIÓN POPULAR – ALEGATOS DE
CONTROL: CONCLUSION
EXPEDIENTE No 68679-33-37-002- 2017-00129 -00
DEMANDANTE: SERGIO AUGUSTO AYALA AYALA
DEMANDADO: MUNICIPIO BARBOSA

El Ministerio Público presenta a consideración de su Honorable despacho, concepto en el proceso de la referencia, teniendo en cuenta que la función de la Procuraduría General de la Nación se centra en la vigilancia del cumplimiento de la Constitución Política y la Ley, además de la protección de los Derechos Humanos y el Patrimonio Público.

I ANTECEDENTES

La Demanda – Hechos

Se busca se declare que el Municipio de BARBOSA (S) vulneró los derechos e intereses colectivos relacionados con las estructuras públicas existentes cuyo uso se clasifican en edificaciones indispensables y de atención a la comunidad, localizadas en zona de amenaza sísmica alta e intermedia, construidas anteriores al día 15 julio de 2010, por el municipio o departamento, para el servicio público del municipio y uso mencionado, la cual no se ha realizado la evaluación de vulnerabilidad sísmica de las edificaciones indispensables, de acuerdo con los procedimientos de la ley 400 de 1997 “el cual adopta las normas sobre construcciones sismo resistente”, ley 388 de 1997 y reglamento colombiano de construcción sismo resistente NSR-10; vulnerando la entidad así: el derechos a la seguridad pública y a la prevención de desastres previsibles técnicamente, no por accidentalidad, sino por daño contingente, peligro o amenaza (art. 2º Ley 472 de 1998).

II. CONSIDERACIONES DEL MINISTERIO PÚBLICO

Problema Jurídico.

Puede ser expresado en los siguientes términos:

¿Se vulneraron los derechos e intereses colectivos relacionados con las estructuras públicas existentes cuyo uso se clasifican en edificaciones indispensables y de atención a la comunidad, localizadas en zona de amenaza sísmica alta e intermedia, construidas anteriores al día 15 julio de 2010, por el municipio o departamento para el servicio público del municipio y uso mencionado, la cual no se ha realizado la evaluación de vulnerabilidad sísmica de las edificaciones indispensables, de acuerdo con los procedimientos de la ley 400 de 1997 “el cual adopta las normas sobre construcciones sismo resistente”, ley 388 de 1997 y reglamento colombiano de construcción sismo resistente NSR-10; vulnerando la entidad así: el derechos a la seguridad pública y a la prevención de



PROCURADURIA 215 JUDICIAL I PARA ASUNTOS ADMINISTRATIVOS SAN GIL

desastres previsibles técnicamente, no por accidentalidad, sino por daño contingente, peligro o amenaza (art. 2º Ley 472 de 1998) por el Municipio de Barbosa.?

Acción popular

Se encuentra consagrada en el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia, por medio de la cual se expresó que 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 públicos, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza.

En ese orden de ideas, por medio de la Ley 472 de 1998, se reguló todo lo relativo a la acción, definición, competencia y el procedimiento aplicable, allí se dispuso la acción popular como un medio procesal para la protección de los derechos e intereses colectivos, es decir instituida para evitar el daño contingente y hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o el agravio de un derecho o interés colectivo para restituir las cosas a su estado anterior siempre que sea posible.

Análisis

El territorio colombiano está influenciado por tres grandes placas tectónicas (fragmentos de la litósfera o capa externa de la tierra) que convergen en él e infinidad de fallas que se han producido. Son las placas de Nazca, de Suramérica y la del Caribe, más la de Cocos en el oeste de Centroamérica que presiona la primera. En la zona de Santander existe además la llamada falla Santa Marta-Bucaramanga.

El Servicio Geológico Colombiano reporta la posible existencia de una antigua zona de subducción (inserción de una placa debajo de otra) con sismicidad alta de Boyacá a Norte de Santander.

En esa zona se presentaron más de 18.000 movimientos sísmicos entre 2001 y 2005 según análisis de la Red Sismológica de Colombia.

Se trata, en esa región, de una sismicidad profunda de entre 70 y 200 kilómetros tal como el sismo de ayer.

Han sugerido algunos autores respecto a la alta sismicidad en Santander: “la sismicidad está asociada a la geodinámica de la placa Paleocaribe y el Nido Sísmico de Bucaramanga corresponde al punto de inflexión de la estructura”. Ese es el otro componente de la alta sismicidad: la existencia del llamado Nido Sísmico de Bucaramanga, uno de los más activos del planeta.

Este se da, según el investigador Carlos Coral-Gómez como “consecuencia de una alta concentración de esfuerzos causada por la convergencia hacia el bloque andino de las placas litosféricas mayores de la región (Caribe, Nazca, Suramérica)”.

Todos esos factores inciden en el elevado número de temblores, la inmensa mayoría imperceptibles y casi todos a gran profundidad.

En el resto del país la sismicidad está asociada a la subducción de la placa del Pacífico con eventos superficiales y profundos, mientras que la sismicidad superficial es producto de la deformación de la corteza en la zona andina contigua a los principales sistemas de fallas del piedemonte de las cordilleras.



PROCURADURIA 215 JUDICIAL I PARA ASUNTOS ADMINISTRATIVOS SAN GIL

Un temblor o terremoto, valga aclarar, es la liberación de la energía acumulada durante la fricción entre las placas y fallas (estas son rupturas en la corteza en la que cada lado tiene su movimiento). Queda así con esta breve exposición claro, que Santander se ubica en el segundo nido sísmico más activo del mundo que se sitúa con exactitud en el municipio de la Mesa de los Santos y quizá por ello es tan común que los santandereanos tomemos el tema sin mayores prevenciones y como una situación normal.

Ahora bien, de otra parte el concepto de espacio público viene definido por el artículo 5º de la Ley 9ª de 1989, como el conjunto de inmuebles públicos y elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados, destinados por su naturaleza, por su uso o afectación, a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas que trascienden, por tanto, los límites de los intereses individuales de los habitantes. El inciso 2 del artículo 5º de la mencionada Ley dispone que constituyen el espacio público de la ciudad, entre otras, las áreas requeridas para la circulación peatonal y vehicular todas las zonas existentes o debidamente proyectadas en las que el interés colectivo sea manifiesto y conveniente y que constituyen por consiguiente zonas para el uso y disfrute colectivo. (...) Es pertinente, entonces, enunciar las dimensiones constitucionalmente relevantes del espacio público, conforme a los artículos 82 y 88 CP, así: Es deber del Estado, a través de sus autoridades, velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común. Es deber de las autoridades hacer efectiva la prevalencia del uso común del espacio público sobre el interés particular. Es deber de las entidades públicas ejercer la facultad reguladora en materia de ordenamiento territorial, en relación con la utilización del suelo y del espacio público para la defensa del interés común, entre otros. Es un derecho e interés colectivo. Constituye el objeto material de las acciones populares y es uno de los bienes jurídicamente garantizables a través de ellas. (...)

Como fines del Estado que consagra el artículo 2 de la Constitución Política la prosperidad general, la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución, la participación ciudadana, la defensa de la independencia nacional, la integridad territorial, la conciencia pacífica y la vigencia de un orden justo. En su inciso segundo, la disposición constitucional señala: 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.

Es así que la jurisprudencia ha dotado el contenido específico el derecho colectivo a la seguridad pública, señalando que se trata de un elemento integrante del concepto de orden público, que se traduce en la ausencia de riesgos de accidentes, la prevención de accidente y de atentados contra la seguridad del Estado.

El honorable consejo de estado, en sentencia del 8 de junio de 2011, determina el alcance del derecho colectivo a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente: “ El derecho colectivo a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente pretende garantizar que la sociedad no esté expuesta a padecer posibles e inminentes alteraciones de las condiciones normales de vida o daños graves causados por fenómenos naturales y efectos catastróficos de la acción accidental del hombre que demanden acciones preventivas, restablecedora



PROCURADURIA 215 JUDICIAL I PARA ASUNTOS ADMINISTRATIVOS SAN GIL

de carácter humanitario o social, constituyéndose en un derecho de naturaleza eminentemente preventiva.”

Por lo tanto se debe estudiar si la efectividad de los derechos colectivos involucrados, se ven amenazados por lo expuesto en la demanda, como quiera que se indica que el Municipio de Barbosa, actualmente no ha realizado la actualización de las necesarias a las construcciones existentes cuyo uso se clasifique como edificaciones indispensables y de atención a la comunidad, localizada en zonas de amenaza sísmica alta e intermedia en el municipio, debiendo evaluar su vulnerabilidad sísmica, de acuerdo con los procedimientos del actual reglamento colombiano de construcción sismo resistente NSR-10.

El Código Colombiano de Construcciones Sismo Resistentes expedido por medio del Decreto-Ley 1400 de 1984 fue un primer intento de normalización del diseño y construcción de estructuras en el medio nacional y estuvo vigente durante 14 años. Después, fue aprobada por el Congreso de la República la Ley 400 de 1997, al amparo de la cual se expidieron los Reglamentos de Construcción Sismo Resistente NSR-98 (1998), que substituyó al Código de 1984, y la actualización expedida en el 2010 como Reglamento NSR-10, hoy vigente.

Esta grave situación está sin resolver. El marco normativo de construcción en Colombia tiene su origen en terremoto de Popayán del 31 de marzo de 1983, que causo más de 300 muertes y destruyó casi totalmente la ciudad vieja, de entrañable importancia para los colombianos. Resulta contradictorio y paradójico que este evento sísmico que condujo a la expedición del primer Código Colombiano de Construcciones Sismo-resistentes – CCCSR en 1984, haya ignorado las construcciones con tierra, cuando la mayoría de edificaciones afectadas estaban así construidas.

Existen diversos mecanismos legales para vigilar y sancionar el desarrollo de obras con desconocimiento de la reglamentación contenida en el plan de ordenamiento territorial del respectivo municipio o de normas urbanísticas y de sismo resistencia, entre los cuales sobresalen: (i) Acciones populares. 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 pueden instaurarse para la protección del derecho colectivo a la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes. (ii) Sanción por infracciones urbanísticas. El artículo 1 de la Ley 810 de 2003 que modificó el artículo 103 de la Ley 388 de 1997 establece que: “Toda actuación de construcción, ampliación, modificación, adecuación y demolición de edificaciones, de urbanización y parcelación, que contravenga los planes de ordenamiento territorial y las normas urbanísticas que los desarrollan y complementan incluyendo los planes parciales, dará lugar a la imposición de sanciones urbanísticas a los responsables, incluyendo la demolición de las obras, según sea el caso, sin perjuicio de la eventual responsabilidad civil y penal de los infractores. Se considera igualmente infracción urbanística, la localización de establecimientos comerciales, industriales, institucionales y de servicios en contravención a las normas de usos del suelo, Tiene el carácter de grave toda infracción urbanística contemplada en la presente Ley que genere impactos ambientales no mitigables o el deterioro irreparable de los recursos naturales o del



PROCURADURIA 215 JUDICIAL I PARA ASUNTOS ADMINISTRATIVOS SAN GIL

patrimonio arquitectónico y cultural la reincidencia de la falta, o la contravención a normas urbanísticas estructurales del Plan de Ordenamiento Territorial de acuerdo con lo establecido en el artículo 15 de la Ley 388 de 1997, así como la contravención a las normas establecidas en la Ley 400 de 1997". A lo señalado cabe agregar, que la observancia de las normas urbanísticas y sobre usos de suelo es un aspecto que debe considerarse y verificarse desde las etapas precontractuales en el proceso de contratación de obra pública y vigilarse por los interventores y las autoridades locales encargadas de vigilar el cumplimiento de las normas urbanísticas.

Conforme lo anterior, los criterios y procedimientos que se deben seguir para evaluar la vulnerabilidad sísmica y adicional, modificar o remodelar el sistema estructural de las edificaciones existentes diseñadas y construidas con anterioridad al día 15 julio de 2010, debe ser capaz de resistir temblores pequeños sin daño, temblores moderados sin daño estructural, pero con algún daño en elementos no estructurales, y temblores fuertes sin colapso.

Durante años el Gobierno y el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial ha ido modificando la ley de sismo resistencia en el país, con el fin de garantizar la estabilidad, bienestar y calidad de las construcciones y el patrimonio de muchos colombianos.

Durante años el Gobierno y el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial ha ido modificando la ley de sismo resistencia en el país, con el fin de garantizar la estabilidad, bienestar y calidad de las construcciones y el patrimonio de muchos colombianos.

Sin embargo, aún no respetan en su totalidad la normatividad, y es importante para garantizar que la construcción de proyectos de vivienda, empresas, locales comerciales, bodegas o cualquier estructura, sea elaborada con superioridad y calidad irrefutable, no solo porque de ello depende la economía de muchos, sino la vida y el bienestar.

Las obras y la construcción de edificios son factores de gran relevancia tanto para el desarrollo de la ciudad, como la calidad de vida de los colombianos, es por esto que estas deben ser manejadas por ingenieros con trayectoria, alta ética profesional, con experiencia y reconocimiento de calidad, responsabilidad y seriedad.

Los proyectos en construcción deben ser elaborados cumpliendo drásticamente la normatividad vigente, ya que es establecida porque el Gobierno cree que mediante esta se garantiza la estabilidad de las edificaciones y la seguridad de los residentes, además desde su inicio hasta su finalización influyen en el resultado, así como el diseño, planeación, materiales, técnicas, construcción, acabados y entrega final.

Las normas sísmicas se expidieron por primera vez en 1984 y desde ese momento han incluido requisitos mínimos para el diseño y en el país, proyectos industriales, comerciales o empresariales

Bajo el Decreto 340 del 13 de febrero de 2012, el Gobierno Nacional modificó la Norma Sismo Resistente de 2010 (NSR-10), la cual establece los parámetros para la planeación de obras y edificación que se realicen en el país.

Con la NSR-10 se busca que las empresas constructoras cumplan con ciertos requisitos de carácter técnico - científico para el diseño y construcción de estructuras sismo resistentes, con el fin de proteger la vida y la integridad de los habitantes o visitantes de los edificios.



PROCURADURIA 215 JUDICIAL I PARA ASUNTOS ADMINISTRATIVOS SAN GIL

La exigencia es que los proyectos en construcción, también los proyectos a futuro que cumplan con estructuras sólidas, dimensiones apropiadas, materiales resistentes y suficientes para soportar fenómenos naturales, como los terremotos, temblores y demás.

La actualización de la norma corrige errores topográficos dándole así claridad al documento, reglamentando puntos importantes que se habían omitido o que se prestaban a libres interpretaciones, de esta manera las constructoras en el país asumirán mayores retos y compromisos.

Resaltando el Ministerio público que se debe cumplir con todos los requisitos de la nueva norma, porque sabemos que los ciudadanos depositan su confianza en las instituciones del estado, las que tienen el deber de impulsar siempre las mejores políticas públicas, el cumplimiento de estas y brindar opciones ideales, teniendo en cuenta que en Colombia se tiene un nivel de actividad sísmica importante debido a su complejidad geológica, por ello, se han diseñado distintas estrategias para mitigar el impacto de los movimientos telúricos. Una de ellas es velar por la calidad de las edificaciones, asegurando su sismo resistencia, aspecto que está contemplado en el Reglamento Colombiano de Construcción Sismo Resistente NSR – 10. De acuerdo a Ricardo Mora, gerente de Planeación Estratégica de CNK Consultores “en la construcción de un inmueble se debe asegurar que la cimentación y estructura cumplan con los parámetros legales y los diseños aprobados por el supervisor técnico del proyecto”. Sin embargo, estos no son los únicos factores que según la Norma NSR - 10 se deben tener en cuenta en el diseño de una edificación sismo resistente. Se deben incluir también los denominados Elementos No Estructurales, es decir, los acabados y elementos arquitectónicos y decorativos, instalaciones hidráulicas y sanitarias, instalaciones eléctricas, instalaciones de gas, equipos mecánicos, estanterías e instalaciones especiales. “A los elementos no estructurales como fachadas, cielorrasos o enchapes muchas veces no se les da la importancia que tienen, pese a que en sismos son causantes de más muertes por su desprendimiento que la caída de los edificios” señala Mora Ramírez. Por ejemplo, en un movimiento telúrico los muros y enchapes de fachada podrían caer y poner en peligro a los transeúntes, por ello, en el momento de realizar su diseño se deben tener en cuenta elementos como adhesivos y morteros de relleno o revoque; también debe considerarse los efectos que la temperatura o cambios de humedad puedan generar en el soporte. Asimismo, los vidrios del inmueble podrían romperse por deformación del marco que los sostiene, lo que podría evitarse dejando holguras dentro del montaje o empleando materiales como vidrios templados. Por su parte, los cielorrasos, enchapes y muros interiores que no estén debidamente instalados o ajustados podrían volcarse, partirse o desprenderse, acarreando un riesgo para las personas. Tal es el caso del terremoto de Armenia en 1999 en el cual fallecieron alrededor de 1.900 personas; este movimiento telúrico tuvo también impacto en Bogotá, donde en el Centro Comercial Andino se desprendieron losas de mármol que hirieron a varios transeúntes. Por su parte en el terremoto de Popayán en 1983 dejó un saldo de casi 300 muertos, 7.500 heridos y más de 10.000 damnificados. En ambas catástrofes se evidenció que la interacción de los elementos no estructurales con las estructuras generó graves daños en las edificaciones y por lo tanto fue uno de los factores que más muertes ocasionó. Por ello, la Norma NSR – 10 estipula que una compañía de supervisión técnica debe verificar que la construcción e instalación de los elementos no estructurales se realice de acuerdo a los planos y especificaciones correspondientes.



PROCURADURIA 215 JUDICIAL I PARA ASUNTOS ADMINISTRATIVOS SAN GIL

Antes de concluir, debe considerarse que si bien es importante y necesario el dar cumplimiento a la normatividad y reglamentaciones respecto al tema de sismo-resistencia, por parte del Municipio accionado, tenemos que en la presente vigencia se hizo estudio sísmico de un sector del municipio por recomendación del CMGRD (Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres), ha establecido y cumplido con la normatividad de Gestión del Riesgo, adoptando el Plan de Gestión del Riesgo, y tiene planeado efectuar la revisión del Plan ordenamiento territorial, aun cuando no se ha efectuado actualización de las construcciones existentes, cuyo uso se clasifique como edificaciones indispensables y de atención a la comunidad, localizada en zonas de amenaza sísmica alta e intermedia en el municipio, debiendo evaluar su vulnerabilidad sísmica, de acuerdo con los procedimientos del actual reglamento colombiano de construcción sismo resistente NSR-10, también lo es que en todas las provincias del departamento de Santander, sus edificaciones datan de varios años antes de entrar a regir las normas de sismo resistencia, por lo que el ministerio Público considera, que lo procedente por su Señoría, es ordenar se lleven a cabo los Estudios de Vulnerabilidad Sísmica y de Reforzamiento Estructural de edificaciones indispensables, de las edificaciones indispensables mencionadas en el título A, capítulo A.2.5, numerales A.2.5.1.1 grupo IV “edificaciones indispensables” y A.2.5.1.2 grupo III “Edificaciones de atención a la comunidad” contenidas en el reglamento colombiano de construcción sismo resistente NSR-10 y demás normas concordante teniendo en cuenta tres fases fundamentales a saber conforme al reglamento NSR-10 : PRIMERA FASE – INFORMACION PRELIMINA: que Consiste en la búsqueda de toda la información necesaria concerniente al diseño y construcción de la edificación original, SEGUNDA FASE – EVALUACION DE LA ESTRUCTURA EXISTENTE Consiste en el estudio de la Vulnerabilidad Sísmica de la edificación Reglamento NSR-10. TERCERA FASE – INTERVENCION DEL SISTEMA ESTRUCTURAL, para que de ello surja el planteamiento de las diferentes alternativas y recomendaciones para el refuerzo sísmico de la edificación, de tal manera que cumpla con las especificaciones del Reglamento vigente, NSR-10, exposición que grosso modo nos deja entrever su señoría, que se requiere de un término prudencial para el efecto, por lo dispendioso de la labor que requiere de planeación, tanto presupuestal como administrativa, en desarrollo al principio de planeación de la administración y de la posibilidad que sea realizable.

III. CONCLUSIÓN

En este orden de ideas, esta Agencia del Ministerio Público solicita al Honorable señor Juez acceder a las pretensiones de las demanda y en consecuencia declarar que hay vulneración a los derechos colectivos invocados, ordenando se lleven a cabo los estudios evaluación de vulnerabilidad sísmica de las edificaciones indispensables, de acuerdo con los procedimientos de la ley 400 de 1997 “el cual adopta las normas sobre construcciones sismo resistente”, ley 388 de 1997 y reglamento colombiano de construcción sismo resistente NSR-10. Para que se realice la ejecución de la evaluación de vulnerabilidad sísmica de las edificaciones indispensables mencionadas en el título A, capítulo A.2.5, numerales A.2.5.1.1 grupo IV “edificaciones indispensables” y A.2.5.1.2 grupo III “Edificaciones de atención a la comunidad” contenidas en el reglamento colombiano de construcción sismo resistente NSR-10 y demás normas concordantes y así exigir su cumplimiento en el municipio.



PROCURADURIA 215 JUDICIAL I PARA ASUNTOS ADMINISTRATIVOS SAN GIL

Si bien el accionante pide se ordene la adopción de medidas administrativas y operativas para la ejecución a corto plazo de estudios de vulnerabilidad sísmica en las edificaciones, de conformidad con los estudios de vulnerabilidad sísmica; si pide esta procuraduría Judicial Administrativa, se conceda un término prudencial suficiente conforme a las consideraciones expuestas respecto de las etapas que debe cumplir el procedimiento que para tal fin establece la norma plurimencionado.

Con todo respeto,



MARIA ALEXANDRA TORRES YARURO
Procuradora 215 para Asuntos Administrativos