Juzgado Décimo Administrativo del Circuito Judicial de Ibagué

Ibagué, nueve (9) de diciembre de dos mil veintidós (2022).

Medio de control:	**PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS**
Demandante:	**SERGIO AUGUSTO AYALA SILVA**
Demandado:	**MUNICIPIO MELGAR – TOLIMA**
Radicado:	**73001-33-33-010-2022-00106-00**
Asunto:	**SENTENCIA**

I. ANTECEDENTES

Surtido el trámite legal y de conformidad con lo establecido en el artículo 33 y 34 de la Ley 472 de 1998, se procede a dictar sentencia en el proceso promovido por el señor SERGIO AUGUSTO AYALA SILVA en contra del MUNICIPIO DE MELGAR – TOLIMA.

1. PRETENSIONES

1.1. Que se declare que el municipio de Melgar – Tolima 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.

1.2. Que como consecuencia de la anterior declaración, con el fin de garantizar los derechos invocados como vulnerados, se ordene al municipio de Melgar – Tolima a realizar 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.

1.3. Que se ordene la adopción de medidas administrativas y operativas para la ejecución a corto plazo de los estudios de vulnerabilidad sísmica en las edificaciones.

1.4. Que se ordene al accionado la adopción de medidas administrativas y operativas para la ejecución a corto plazo de intervenciones a las edificaciones de conformidad con los estudios de vulnerabilidad sísmica, para llevar a estas estructuras a un nivel de seguridad sísmica equivalente al de una edificación nueva diseñada y construida.

1.5. Que se conforme el comité de verificación para el cumplimiento del fallo.

1.6. Que se condene en costas y agencias en derecho a la entidad territorial demandada.

2. HECHOS

Como fundamento de sus pretensiones, la parte accionante expuso los hechos y omisiones que a continuación se sintetizan:

2.1. Señaló que, en el municipio de Melgar – Tolima no se han realizado la actualización necesaria 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.

2.2. Indicó que, 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, deben tener la capacidad de resistir temblores pequeños sin daño, temblores moderados sin daño estructural, pero con algún daño en elementos no estructurales, y temblores fuertes sin colapso.

2.3. Que mediante escrito de fecha 12 de enero de 2022, se presentó solicitud previa de conformidad con lo establecido en el artículo 144 del C.P.A.C.A., con el objeto de la presente demanda ante el ente territorial, la cual no dio una respuesta acorde a lo aquí pretendido, lo que continúa vulnerando los derechos e intereses colectivos invocados.

3. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA (archivo no. 11 del expediente digital)

Mediante escrito presentado el 9 de junio de 2022 el municipio demandado, actuando por intermedio de apoderada judicial contestó la demanda de la referencia, oponiéndose a la prosperidad de las pretensiones incoadas por la parte actora y pronunciándose respecto de cada uno de los hechos descritos en la demanda.

Como argumentos de defensa manifestó que, teniendo en cuenta lo señalado en el artículo 167 del Código General del Proceso, el accionante debía probar no solamente cuáles son las edificaciones indispensables y de atención a la comunidad existentes en el Municipio de Melgar, sino que, además, debía probar que estas edificaciones se encuentran en sitios de amenaza sísmica alta e intermedia, sin embargo, no lo hizo.

Con lo anterior, afirmó que el accionante desconoció el principio onus probandi, el cual impone la carga de la prueba sobre quien alega un hecho o un derecho, lo anterior teniendo en cuenta que el actor no señala cuales son las edificaciones indispensables y de atención a la comunidad existente en la jurisdicción de Melgar que se encuentran en zonas de riesgos o amenaza sísmica para ser acreedoras del estudio de vulnerabilidad sísmica.

Trajo a colación la jurisprudencia fijada por la Corte Constitucional, la cual es clara en señalar que compete a las partes acreditar los hechos que invocan, reiterando para que el caso bajo estudio, que el accionante debió referenciar las edificaciones indispensables y de atención a la comunidad que se ubicadas en el municipio, y sumado a ello debió probar que dichas edificaciones se encuentran ubicadas en zonas de riesgo o amenaza sísmica para que a la entidad territorial le asista la obligación de llevar a cabo el estudio solicitado.

Señaló que, el accionante no cumplió con la carga de la prueba al pretender la declaratoria de vulneración de los derechos colectivos por parte del municipio de Melgar, relacionados con las estructuras públicas existentes, cuyo uso se clasifican en edificaciones indispensables y de atención a la comunidad, incumpliendo con el mandato de que trata el artículo 167 del Código General del Proceso que dispone: *"Incumbe a las partes probar el supuesto de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que ellas persiguen",* pues el actor tan solo se limita a señalar que existe una supuesta violación de los derechos colectivos por parte de la entidad a la que represento, sin precisar las edificaciones que deben ser sujeto del estudio de vulnerabilidad sísmica.

Argumentó que, si bien la acción popular es el mecanismo constitucional idóneo para evitar la vulneración de derechos e interese colectivos de los colombianos, la legislación aplicable y la jurisprudencia del Consejo de Estado, han señalado que no puede convertirse en un instrumento para ordenar a los representantes de los entes públicos la ejecución de obras a cargo de sus presupuestos, sino que estos, dentro del ámbito de sus facultades, son los que determinan las inversiones.

Puso de presente que, el municipio de Melgar no cuenta con recursos para invertir en obras adicionales a las ya contempladas, por lo tanto, solicitó denegar las pretensiones de la presente acción como quiera que, por un lado, el accionante no probó cuales son las edificaciones indispensables y de atención a la comunidad, y que dichas edificaciones se encuentran ubicadas en zonas de riesgo o amenaza sísmica y, por el otro lado, en este momento la entidad territorial no cuenta con los recursos económicos para acceder a la petición de intervenir la infraestructura como lo solicita la parte actora.

4. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

4.1. Parte Demandante

Según constancia secretarial de fecha 21 de noviembre de 2022 la parte actora no presentó escrito de alegatos de conclusión (archivo no. 35 del E.D.).

4.2. Parte demandada - Municipio Melgar – Tolima (archivo no. 33 del expediente digital)

La apoderada de la entidad territorial demandada en su escrito de alegatos de conclusión manifestó que, durante el trámite del proceso del medio de control de la referencia, no se probó la vulneración de los derechos colectivos alegada por el accionante, pues no se allegaron elementos contundentes que demuestren la misma.

Recordó que, el objetivo de la acción popular es 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. Esta acción, ha señalado la jurisprudencia del Consejo de Estado, *"busca que la comunidad pueda disponer de un mecanismo judicial para la protección efectiva, de forma rápida y sencilla, de los derechos colectivos cuya amenaza o vulneración debe necesariamente probarse para la procedencia del amparo"*.

Insistió en que el demandante debió probar no solamente cuáles son las edificaciones indispensables existentes en el municipio de Melgar, como también debió probar que las mismas se encuentran en zonas de alto riesgo. Según se observa de los documentos que reposan en el expediente (PDF ANEXOS), el accionante adjuntó un documento en el que se enlistan las edificaciones existentes en el municipio, sin embargo, no indicó si estas edificaciones ostentan la calidad de indispensables y si se encuentran en sitios de

amenaza sísmica alta e intermedia, para que se configure la obligación de realizar el estudio por parte del municipio de Melgar.

Consideró que en el caso concreto, el accionante desconoció el principio onus probandi, el cual impone la carga de la prueba sobre quien alega un hecho o un derecho, lo anterior teniendo en cuenta que el actor no señaló cuáles son las edificaciones indispensables existentes en la jurisdicción de Melgar que se encuentran en zonas de riesgos o amenaza sísmica y, por lo tanto que requieran el estudio de vulnerabilidad sísmica solicitado.

Por los motivos expuestos, la apoderada del ente territorial demandado solicitó negar las pretensiones de la demanda.

4.3 Ministerio Público (archivo no. 31 del expediente digital).

El Agente del Ministerio Público delegado ante este estrado judicial rindió concepto dentro del presente medio de control, en el que se refirió a la normatividad constitucional y legal que regula la protección de los derechos e intereses colectivos, así como a la jurisprudencia emitida por el Consejo de Estado sobre la materia, resaltando aquellos pronunciamientos relacionados con el derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente en cabeza del Estado.

Del recuento normativo y jurisprudencial, así como del análisis del acervo probatorio, el representante del Ministerio Público considera que en el presente asunto le asiste razón a la parte actora para que se acceda parcialmente a su pretensiones, y se le conceda un plazo prudencial a la parte demanda para que, realice las actuaciones administrativas que sean necesarias para que se practique la evaluación de vulnerabilidad sísmica de la construcción desde la cual se ejerza la coordinación con el Comité Local para la Prevención y Atención de Desastres, hoy Consejo Territorial para la Gestión del Riesgo de Desastres. Si con fundamento en el mencionado estudio fuere necesario acometer obras de rehabilitación y reforzamiento, el respectivo certificado de disponibilidad presupuestal, cuya consecución y trámite deberá iniciarse a partir de la ejecutoria de la sentencia, sin más dilaciones que las estrictamente previstas en las normas que regulan el presupuesto y, en todo caso, sin sobrepasar la vigencia fiscal que corra para la fecha de ejecutoria de la sentencia.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DEL DESPACHO

5. PROBLEMA JURÍDICO

Procede el despacho a determinar si, ¿se encuentra acreditada la vulneración o puesta en peligro del derecho colectivo a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente de que trata el literal l) del artículo 4 de la Ley 472 de 1998, derivada de falta de evaluación de vulnerabilidad sísmica de las edificaciones indispensables y de atención a la comunidad que se encuentran localizadas en zonas de amenaza sísmica alta e intermedia en el municipio de Melgar – Tolima, conforme la Ley 400 de 1997, la Ley 388 de 1997 y el Reglamento Colombiano de Construcción Sismo Resistente NSR-10?

6. TESIS QUE RESUELVEN EL PROBLEMA JURÍDICO

6.1 Tesis de la parte accionante

La parte actora considera que debe accederse a las pretensiones del medio de control de la referencia, y en consecuencia que se ordene la protección del derecho colectivo a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, toda vez que el municipio de Melgar – Tolima no ha realizado la evaluación de vulnerabilidad sísmica de las

edificaciones indispensables y de atención a la comunidad que se encuentran localizadas en zona de amenaza sísmica alta e intermedia, construidas antes del 15 de julio del año 2010, lo que considera que es necesario, para adoptar las medidas que arrojen dichos estudios para la protección de este derecho.

6.2 Tesis de la accionada Municipio de Melgar – Tolima

Considera que deben negarse las pretensiones de la demanda, toda vez que la parte demandante no acreditó la vulneración del derecho colectivo que invoca en el presente medio de control.

6.3. Tesis Ministerio Público

Argumenta que debe accederse parcialmente a las súplicas de la demanda, toda vez que es necesario que el ente accionado realice las actuaciones administrativas necesarias tendiente a realizar la evaluación de vulnerabilidad sísmica de la construcción de las edificaciones mencionadas, y adelantar las obras que dicho estudio recomiende.

6.4. Tesis del Despacho

Se negarán las pretensiones de la demanda, por cuanto, la parte actora no acreditó dentro del plenario la existencia del hecho generador de la amenaza y/o vulneración del derecho colectivo a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, incumpliendo con la carga probatoria que le asiste de conformidad con el artículo 30 de la Ley 472 de 1998 y el artículo 167 del Código General del Proceso y el principio de autorresponsabilidad de las partes.

7. HECHOS PROBADOS JURÍDICAMENTE RELEVANTES

HECHOS PROBADOS	MEDIO PROBATORIO
1. Que mediante derecho de petición, el señor Sergio Augusto Ayala de fecha 12 de enero de 2022, solicitó al municipio de Melgar – Tolima adoptar las medidas necesarias para proteger el derecho colectivo a la seguridad pública y prevención de desastres previsibles técnicamente, a fin de agotar el requisito de procedibilidad establecido en el artículo 144 de la Ley 1437 de 2011, el cual considera que se encuentra vulnerado al no realizarse la evaluación previa, los estudios de sismo resistencia y ejecución de las obras necesarias que recomienden dichos estudios, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 400 de 1997, la Ley 1523 del 24 de abril de 2012, el Decreto 926 de 2010 y el Decreto 092 de 2011.	**Documental.** - Copia derecho de petición de fecha 12 de enero de 2022. (págs. 01 - 05 del archivo no. 04 del E.D.)
2. Que mediante oficio no. DAPM de fecha 27 de enero de 2022 el municipio de Melgar – Tolima contestó el derecho de petición presentado por el accionante.	**Documental.** - Copia oficio no. DAPM de fecha 27 de enero de 2022. (págs. 06 – 08 del archivo no. 04 del E.D.).
3. Que mediante derecho de petición de fecha 01 de febrero de 2022 el accionante solicitó información y documentos relacionada con la existencia de estructuras clasificadas como edificaciones indispensables y de atención a la comunidad, las fechas de construcción en las cuales fueron construidas y si tienen algún estudio de vulnerabilidad sísmica.	**Documental.** - Copia derecho de petición presentado ante la Secretaría de Planeación del municipio de Melgar de fecha 01 de febrero de 2022, por parte del accionante. (págs. 09 – 12 del archivo no. 04 del E.D.).
4. Que mediante oficio no. DAPM-0777 de fecha 02 de marzo de 2022 el municipio de Melgar – Tolima contestó la solicitud de información y documentos presentada por el accionante el 01 de febrero del año en curso,	**Documental.** Copia oficio no. DAPM de fecha 02 de marzo de 2022 (págs. 13 - 21 del archivo no. 04 del E.D.).

8. DE LAS ACCIONES POPULARES

La Constitución de 1991 consagró la protección de los derechos colectivos, en su artículo 88, norma que a su tenor literal dispone:

> *"Art. 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 públicos, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza que se definan en ella. (…)"*

Conforme a ello, la Ley 472 de 1998, por la cual se reglamente el artículo 88 de la Constitución, señaló: ***"Artículo 2º.-*** *Acciones Populares. 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."*

De manera que determinó la ley, que su finalidad es la protección de los derechos e intereses colectivos, siendo entonces procedente contra toda acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares, que comporte vulneración sobre los derechos colectivos o para restituir las cosas a su estado anterior, y por lo tanto su titularidad recae en cualquier persona natural o jurídica, pública o privada, y en las autoridades que deben velar por su protección.

Así, definió la ley como derechos e intereses colectivos susceptibles de protección mediante estas acciones, todos aquellos establecidos por la Constitución, las leyes ordinarias, los tratados de derecho internacional, y los mencionados en el artículo 4º de la ley 472 de 1998.

Al respecto, el Consejo de Estado ha precisado:

> *"Las acciones populares tienen como finalidad la protección de los derechos e intereses colectivos, cuando éstos resulten amenazados o vulnerados, exista peligro, agravio o daño contingente, por la acción o la omisión de las autoridades públicas o de los particulares que actúen en desarrollo de funciones administrativas. Se caracterizan por poseer un carácter altruista pues mediante su ejercicio se busca que la comunidad afectada pueda disponer de un mecanismo jurídico para la rápida y sencilla protección de los referidos derechos, cuya amenaza o vulneración, así como la existencia del peligro, agravio o daño contingente, deben probarse necesariamente para la procedencia del amparo.*
>
> *Se tienen, entonces, como supuestos sustanciales para la procedencia de las acciones populares, los siguientes: 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 la que proviene de todo riesgo normal de la actividad humana; y, c) La relación de causalidad entre la acción, la omisión, y la señalada afectación de los referidos derechos e intereses."*[1]

De manera que, las acciones populares consagradas en el primer inciso del art. 88 de la Constitución, y reglamentadas por la Ley 472 de 1998, tienen como finalidad la protección de los derechos e intereses colectivos cuando quiera que éstos resulten amenazados o vulnerados por la acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares.

9. DERECHO COLECTIVO INVOCADO COMO VULNERADO

En el presente caso se pretende proteger el derecho colectivo amenazado y vulnerado señalado en el literal L) del artículo 4 de la ley 472 de 1998, a saber:

[1] Sentencia del 05 de marzo de 2015, Sección Primera. C.P. Marco Antonio Velilla Moreno. Radicación No. 15001-23-33-000-2013-00086-01.

"Artículo 4º. Derechos e intereses colectivos. Son derechos e intereses colectivos, entre otros, los relacionados con:
A. (…)
L. El derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente."

El derecho colectivo a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, según la jurisprudencia del órgano de cierre de esta jurisdicción, este derecho colectivo tiene su fundamento en el artículo 2 de la Constitución Política[2], conforme al cual, en el Estado Social de Derecho la actividad preventiva tiene relevancia, sustentada en que el bienestar social debe lograse a través del despliegue de conductas que mitiguen las trasgresiones o amenazas de los bienes jurídicos superiores de las personas.

El Honorable Consejo de Estado se ha referido respecto del mencionado derecho colectivo, en los siguientes términos:

"En tal escenario, el derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente le encarga al Estado el deber de proveer a los habitantes de los mecanismos e instrumentos para que aquellos hechos riesgosos puedan ser controlados de manera eficiente y eficaz.

Desde una perspectiva legal, la gestión del riesgo de desastres está definida en la Ley 1523 de 24 de abril de 2012[3], como "(…)un proceso social orientado a la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas, estrategias, planes, programas, regulaciones, instrumentos, medidas y acciones permanentes para el conocimiento y la reducción del riesgo y el manejo de desastres, con el propósito explícito de contribuir a la seguridad, el bienestar, la calidad de vida de las personas y al desarrollo sostenible (…)".

El derecho colectivo a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente ha sido objeto de análisis por esta Corporación[4] en los siguientes términos:

"(…) Proclamado por el literal l) del artículo 4º de la ley 472 de 1998, este derecho, orientado a precaver desastres y calamidades de origen natural o humano, busca garantizar por vía de la reacción -ex ante- de las autoridades la efectividad de los derechos y bienes jurídicos reconocidos por la Constitución a las comunidades y a las personas y la conservación de las condiciones normales de vida en un territorio. Por esto demanda de los entes públicos competentes la adopción de las medidas, programas y proyectos que resulten necesarios y adecuados para solucionar de manera efectiva y con criterio de anticipación (y no solo de reacción posterior a los desastres, como es habitual en las actuaciones de policía administrativa) los problemas que aquejan a la comunidad y que amenazan su bienestar, integridad o tranquilidad y que resultan previsibles y controlables bien por la simple observación de la realidad, bien por medio de la utilización de las ayudas técnicas de las que hoy dispone la Administración Pública. De ahí que esta Sección haya destacado el carácter preventivo de este derecho haciendo énfasis en su vocación de evitar la consumación de los distintos tipos de riesgo que asedian al hombre en la actualidad, ya no solo naturales (v. gr. fuego, deslizamientos de tierra, inundaciones, sequías, tormentas, epidemias, etc.), sino también –cada vez más– de origen antropocéntrico (v.gr., contaminación del ambiente, intoxicaciones o afectaciones a la salud, destrucción o afectación de la propiedad privada o pública por accidentes, productos, actividades o instalaciones). Pese al talante preventivo de este derecho colectivo, nada obsta para que su amparo pueda presentarse también ante situaciones que ya no solo constituyen riesgos sino vulneraciones concretas de los derechos e intereses reconocidos por la Constitución y la ley a la comunidad y a las personas que la conforman, y que, por ende, ameritan la intervención del Juez Constitucional. En últimas, tanto la prevención como la protección, corrección y restitución de estos derechos frente a situaciones que los afectan constituyen objetivos propios de las acciones populares; a las que, como se mencionó líneas arriba, es inherente una dimensión preventiva, protectora, reparadora y restitutoria de los derechos que amparan.
(…)

---

[2] Constitución Política art. 2. *"Son fines esenciales del Estado: 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."

[3] Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones

[4] Sección Primera. C.P. Dr. Roberto Augusto Serrato Valdés. Sentencia de 18 de mayo de 2017. Radicación número: 13001-23-31-000-2011-00315-01(AP).

Supone, entonces, una Administración Pública activa, técnica y comprometida con la asunción permanente de sus responsabilidades y con el monitoreo constante de aquellos ámbitos de la vida diaria que están bajo su cargo, como presupuesto de la actuación anticipada o preventiva (y también reactiva) que instaura como estándar de sus actuaciones. No se puede olvidar que es misión de las autoridades realizar las acciones y adoptar las medidas que resulten indispensables para garantizar la vida e integridad de los residentes en Colombia en su vida, honra, bienes y, en general, el conjunto de derechos de los que son titulares; para lo cual es esencial su compromiso con la prevención de situaciones de amenaza o vulneración de esos derechos, en especial cuando ellas son susceptibles de ser anticipadas mediante la fiscalización permanente de la realidad y la adopción oportuna de las medidas pertinentes para asegurar la efectividad de los derechos, bienes e intereses de la comunidad y de sus miembros. Todo ello, lógicamente, en un marco de razonabilidad y de proporcionalidad, pues mal puede suponer la imposición a la Administración de obligaciones imposibles de cumplir por razones técnicas, jurídicas, económicas o sociales (…)" (Destacado de la Sala).

En suma, el derecho colectivo a la seguridad y prevención de desastres técnicamente previsibles está íntimamente relacionado con el cumplimiento de uno de los fines del Estado (artículo 2 de la Constitución Política), consistente en "(…) servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución (…)" en el sentido que propende por que las autoridades públicas adopten medidas, programas y proyectos de carácter preventivos que resulten necesarios y adecuados para salvaguardar, de manera efectiva, los derechos de la comunidad que resulten amenazados por previsibles desastres naturales o antrópicos."[5]

Según la jurisprudencia citada, el derecho colectivo a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente es un derecho de naturaleza preventiva, lo cual impone al accionante la obligación de acreditar, la amenaza o vulneración que haga necesaria la adopción de medidas preventivas por parte de las autoridades administrativas competentes que sean indispensables, para la prevención y atención de posibles desastres. Para el efecto, es necesario que dentro del medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos se concrete el peligro potencial y la vulnerabilidad de la comunidad, a fin de definir de manera precisa la conducta que debe desplegarse para amparar ese derecho colectivo.

10. DE LA CARGA DE LA PRUEBA EN EL MEDIO DE CONTROL DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS

Tal y como se indicó en precedencia, el medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos es el mecanismo procesal idóneo para la defensa y protección de los derechos colectivos, respecto de los cuales debe estar acreditada su amenaza o vulneración por la parte que la alega.

Con respecto de la carga de la prueba en este medio de control, el artículo 30 de la Ley 472 de 1998 dispone:

> **"Artículo 30. Carga de la prueba.** La carga de la prueba corresponderá al demandante. Sin embargo, si por razones de orden económico o técnico, si dicha carga no pudiere ser cumplida, el juez impartirá las órdenes necesarias para suplir la deficiencia y obtener los elementos probatorios indispensables para proferir un fallo de mérito, solicitando dichos experticios probatorios a la entidad pública cuyo objeto esté referido al tema materia de debate y con cargo a ella.
>
> En el evento de no existir la posibilidad de allegar la prueba respectiva, en virtud de lo establecido en el inciso anterior, el juez podrá ordenar su práctica con cargo al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos."

El mencionado artículo fue objeto de estudio de constitucionalidad, mediante sentencia C-215 de 1999[6], en la que se señaló:

[5] Consejo de Estado – Sala Plena de lo Contencioso Administrativo – Sala Quince Especial de Decisión, sentencia de fecha 10 de marzo de 2021, exp. rad.: 66001-33-31-003-2009-00225-01 (AP) REV.
[6] Corte Constitucional sentencia C-215/99 de fecha 14 de abril de 1999, Expedientes D-2176, D- 2184 y D-2196 (acumulados). Magistrada Ponente Dra. Martha Victoria Sáchica De Moncaleano.

"De otro lado, en cuanto se refiere al cargo formulado en concreto contra el artículo 30, y teniendo en cuenta la naturaleza de la acción popular, para la Corte resulta admisible, lógico y necesario que la demostración de los perjuicios sufridos por una persona en uno de sus derechos e intereses colectivos, le corresponda al afectado. En todo caso, el debido proceso queda a salvo, pues el mismo precepto establece que si por razones económicas o técnicas el demandante no puede acreditar las pruebas, el juez deba impartir las órdenes necesarias para suplir la deficiencia probatoria, para lo cual puede solicitar a la entidad pública cuyo objeto esté referido al tema materia de debate, dichos experticios probatorios y así obtener los elementos indispensables para adoptar un fallo de mérito.

Además, el derecho fundamental a la presunción de inocencia consagrado en el artículo 29 superior es aplicable a todos los poderes públicos y a las personas en general, razón por la cual trasladar la carga de la prueba al demandado como lo pretende el actor, equivaldría a presumir desde un comienzo, con la sola presentación de la demanda, su responsabilidad.
Por lo anterior, no encuentra la Corte, que el artículo 30 demandado quebrante precepto constitucional alguno."

Por su parte, el Código General del Proceso en el artículo 167 en relación con la carga de la prueba establece:

***"Artículo 167. Carga de la prueba.** Incumbe a las partes probar el supuesto de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que ellas persiguen.*

No obstante, según las particularidades del caso, el juez podrá, de oficio o a petición de parte, distribuir, la carga al decretar las pruebas, durante su práctica o en cualquier momento del proceso antes de fallar, exigiendo probar determinado hecho a la parte que se encuentre en una situación más favorable para aportar las evidencias o esclarecer los hechos controvertidos. La parte se considerará en mejor posición para probar en virtud de su cercanía con el material probatorio, por tener en su poder el objeto de prueba, por circunstancias técnicas especiales, por haber intervenido directamente en los hechos que dieron lugar al litigio, o por estado de indefensión o de incapacidad en la cual se encuentre la contraparte, entre otras circunstancias similares.

Cuando el juez adopte esta decisión, que será susceptible de recurso, otorgará a la parte correspondiente el término necesario para aportar o solicitar la respectiva prueba, la cual se someterá a las reglas de contradicción previstas en este código.

Los hechos notorios y las afirmaciones o negaciones indefinidas no requieren prueba."

La jurisprudencia del Consejo de Estado en reiterados pronunciamientos[7] ha destacado la importancia de la carga de la prueba en el medio de control que nos ocupa, señalando:

"(…) Sobre la carga de la prueba en acciones populares, el artículo 30 de la Ley 472 de 1998 dispone que:
"La carga de la prueba corresponderá al demandante. Sin embargo, si por razones de orden económico o técnico, si dicha carga no pudiere ser cumplida, el juez impartirá las órdenes necesarias para suplir la deficiencia y obtener los elementos probatorios indispensables para proferir un fallo de mérito, solicitando dichos experticios probatorios a la entidad pública cuyo objeto esté referido al tema materia de debate y con cargo a ella.

En el evento de no existir la posibilidad de allegar la prueba respectiva, en virtud de lo establecido en el inciso anterior, en virtud de lo establecido en el inciso anterior, el juez podrá ordenar su práctica con cargo al fondo para la defensa de los derechos e intereses colectivos."

En ese orden de ideas, es claro que el actor tiene la carga de probar los hechos que expone en la demanda con el fin de que prosperen las pretensiones. Por lo anterior, la Sala considera que en el presente asunto no se vulneró el derecho colectivo al goce del espacio público y a la utilización y defensa de los bienes de uso público,

[7] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 3 de junio de 2010, exp. No. 15001-23-31-000-2005-01867-01(AP), C.P. María Claudia Rojas Lasso; Sección Primera, sentencia de 18 de marzo de 2010, exp. No. 25000-23-25-000-2005-01345-01(AP), C.P. Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta; Sección Primera, sentencia de 22 de enero de 2009, exp. No. 68001-23-15-000-2003-00521-01(AP), C.P. Marco Antonio Velilla Moreno; Sección Tercera, sentencia de 14 de abril de 2010, exp. No. 68001-23-15-000-2003-01472-01(AP), C.P. Mauricio Fajardo Gómez; Sección Tercera, sentencia de 31 de julio de 2008, exp. No. 25000-23-26-000-2005-00240-01(AP), C.P. Ruth Stella Correa Palacio, entre otras.

como lo estima la actora, como quiera que no probó dicha vulneración (…) Es así, que la Sala confirmará la sentencia impugnada (…)"[8]

Este principio de la carga de la prueba aplicable a las acciones populares, se complementa con el principio de autorresponsabilidad de las partes, predicable respecto de quien le interese la prosperidad de sus pretensiones, sobre el tema, el Consejo de Estado ha indicado:

"Ha reiterado la Sala que en estas acciones la prueba de los supuestos de hecho a través de los cuales se asegura la vulneración de los derechos colectivos, corresponde al accionante, quien si bien puede ser auxiliado por el juez en esta tarea, no se ve relevado totalmente de esa carga, como expresamente lo estableció el artículo 30 de la ley 472 de 1998, máxime si se tiene en cuenta que actúa movido no sólo por el ánimo de proteger un derecho o interés colectivo, sino que a ése, se une el móvil de la retribución económica que la prosperidad de la acción le puede generar. Así pues, el citado artículo 30 en tanto dispone que si por razones de orden económico o técnico la carga de la prueba no puede ser cumplida por el demandante, el juez debe impartir las órdenes necesarias para suplir la deficiencia y obtener los elementos probatorios indispensables para proferir un fallo de mérito, no da lugar a entender que en el sub examine el actor estaba relevado de la carga de la prueba, dado que no se presentó ninguna de esas circunstancias que pudieran justificar la deficiencia probatoria. Así pues, el actor incumplió con la carga procesal de la prueba, prevista en el artículo 177 del Código de Procedimiento Civil y según el cual "…incumbe a las partes probar el supuesto de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que ellas persiguen", noción procesal que se basa en el principio de autoresponsabilidad de las partes y como requerimiento de conducta procesal facultativa predicable a quien le interesa sacar avante sus pretensiones y evitar una decisión desfavorable."[9]

En reciente pronunciamiento, el Honorable Consejo de Estado manifestó:

"Así las cosas, y en concordancia con la jurisprudencia y la normatividad destacada en este acápite, puede afirmarse en definitiva que, en las acciones populares, por regla general, la carga de la prueba corresponde al demandante y/o extremo actor de la causa ("onus probandi incumbit actori"); obligación de la cual solo puede sustraerse por razones de orden económico o técnico expresamente advertidas y acreditadas en el proceso, sin perjuicio de la facultad probatoria oficiosa que asiste al juez popular, por mandato del artículo 28 de la Ley 472 del 5 de agosto de 1998."[10]

De todo lo anterior, conforme a la normatividad y jurisprudencia citada, se puede concluir que constituye una regla general que quien alega la amenaza o vulneración de un derecho o interés colectivo y pretende su protección a través del medio de control de esta naturaleza, debe acreditar la situación fáctica en que se sustentan sus pretensiones, salvo que se evidencien circunstancias especiales que ameriten un trato procesal distinto.

11. CASO CONCRETO

La parte actora a través del presente medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos pretende que se ampare el derecho colectivo a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, el cual considera que está siendo vulnerado por parte del municipio de Melgar – Tolima, toda vez que no se ha realizado la evaluación de vulnerabilidad sísmica de las edificaciones indispensables y de atención a la comunidad, que se encuentren localizadas en zona de amenaza sísmica alta e intermedia, construidas antes del 15 de julio del año 2010, conforme lo dispone la Ley 400 de 1997 *"Por la cual se adoptan normas sobre construcciones sismo resistentes"*, la Ley 388 de 1997 y el Reglamento Colombiano de Construcción Sismo Resistente NSR-10.

[8] H. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 8 de julio de 2010, exp. No. 41001-23-33-000-2004-01275-01(AP), C.P. Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta.
[9] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, exp. No. 08001-23-31-000-2003-01630-01(AP), C.P. Ruth Stella Correa Palacio.
[10] Consejo de Estado – Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Primera, sentencia de fecha 01 de junio de 2020, exp. rad.: 27001-23-31-000-2018-00008-01(AP). Consejero Ponente Dr. Roberto Augusto Serrato Valdés.

En el presente asunto, el accionante allegó el derecho de petición presentado ante la Alcaldía Municipal de Melgar – Tolima de fecha 12 de enero de 2022, como requisito previo para adelantar el presente medio de control, a través del cual solicitó adoptar todas las medidas tendientes a hacer cesar la vulneración del derecho colectivo a la seguridad y prevención de desastres técnicamente previsibles, al no realizar la evaluación sísmica, los estudios técnicos de sismo resistencia, requerimientos y la ejecución de obras que se requiera, en atención a dichos estudios, frente a las edificaciones indispensables, y de atención a la comunidad que comprenden los hospitales, clínicas, centros de salud, estación de bomberos, defensa civil, policía, oficina de prevención y atención de desastres, palacio municipal, garajes y vehículos de emergencia, centros de atención de urgencias, centros de enseñanza, escuelas y colegios, entre otros. (págs. 01 – 05 archivo no. 04 del E.D.). El cual fue resuelto a través de oficio no. DAPM-0230 de fecha 27 de enero de 2022 (págs. 6 – 08 del E.D.)

Así mismo, a través de petición de fecha 01 de febrero de 2022 el accionante le solicitó a la Secretaría de Planeación Municipal de Melgar – Tolima indicar la existencia de estructuras clasificadas como edificaciones indispensables y de atención a la comunidad, las fechas de construcción y si cuentan con estudio de vulnerabilidad sísmica. (págs. 09 – 12 del archivo no. 04 del E.D.).

Que junto con los documentos anexos al escrito de la demanda se aportaron las pruebas documentales tendientes a acreditar la vulneración del derecho colectivo mencionado, a saber, el oficio no. DAPM de fecha 2 de marzo de 2022 mediante el cual se dio respuesta a la solicitud de información presentada por el accionante (págs. 13 – 21 del archivo no. 04 del E.D.).

Junto con lo anterior, adjuntó copia del Reglamento Colombiano de Construcción Sismo Resistente NSR-10, adoptado mediante Decreto 926 del 19 de marzo 2010 (págs. 22 – 309 archivo no. 04 del E.D.).

Pese a lo manifestado por el accionando y las pruebas documentales allegadas, dentro de la oportunidad procesal correspondiente, se evidencia que la parte actora no aportó elementos probatorios concretos que acrediten los hechos en que se sustentan las pretensiones de la demanda, toda vez que se limitó a señalar que en la entidad territorial demandada existen edificaciones indispensables y de atención a la comunidad, ubicadas en zona de amenaza sísmica alta e intermedia, y que fueron construidas antes del 15 de julio del año 2010.

Sin embargo, la parte demandante omitió referir qué edificaciones se encuentran en situación que comporte peligro real para los derechos colectivos que pretende amparar y respecto de cuáles se puede considerar que la entidad se encuentra en renuencia con relación a la toma de medidas de prevención requeridas para evitar el peligro o cesar el daño.

De esta manera, no es posible precisar qué edificaciones estarían sujetas a evaluación y/o eventual intervención por parte del municipio, y así evidenciar en qué omisión estaría incurriendo la accionada, con lo cual resulta imposible establecer con claridad la existencia actual de una situación concreta de peligro, amenaza o daño de derechos o intereses colectivos, menos aún de renuencia por parte de la accionada a desplegar medidas necesarias de protección de un derecho amenazado, pues ni siquiera hay certeza de que en el municipio existan edificios que requieran la valoración o intervención que pretende el accionante.

Así mismo en cuanto hace referencia a las medidas de protección de derechos colectivos, las mismas no indican explícitamente a la administración municipal cuales son las medidas tendientes para conjurar la vulneración o amenaza de los derechos cuyo amparo se solicita por la vía judicial, precisión que conforme a la jurisprudencia del Consejo de Estado, debe ser expresa, por ser el primer escenario donde se solicita la protección del derecho colectivo y con la finalidad de que cese de manera inmediata la vulneración.

En el caso concreto, se desconocen cuáles son las edificaciones a las que hace alusión el accionante, su fecha de construcción, si se encuentran localizadas en zona de amenaza sísmica alta e intermedia, no se tiene certeza si pertenecen a la entidad territorial demandada, así como tampoco si cuentan o no con estudios de vulnerabilidad sísmica, incumpliendo con ello con la carga de la prueba que le correspondía y el principio de autorresponsabilidad de las partes.

Aunado a lo anterior, el actor popular no puso de presente, ni advirtió, ni acreditó alguna situación de orden económico o técnico o de fuerza mayor, que le impidiera cumplir a cabalidad con los deberes inherentes a su condición de demandante, en lo que a la carga probatoria respecta, sin advertir el hecho consistente en que, ante el desconocimiento de sus cargas probatorias, no acreditó la vulneración del derecho colectivo invocado.

Se considera pertinente recordar que, el medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos tiene una doble naturaleza, a saber, preventiva o restitutoria dependiendo del caso concreto. Aquella de naturaleza preventiva, si bien no requiere la existencia probada de un daño, si es indispensable que se acredite la amenaza y el riesgo de que se pueda concretar, es decir que se requiere demostrar que dicha amenaza al derecho e interés colectivo es real. En el caso contrario, las pretensiones no tendrían vocación de prosperidad. Por su lado, el carácter restitutorio de este medio de control, se refiere a la pretensión del restablecimiento del goce del derecho colectivo afectado, del que se encuentre debidamente acreditada su vulneración. No obstante, ninguna de las dos se encuentra acreditada en el caso objeto de estudio.

De conformidad con lo anterior, en el caso que nos ocupa no se probó conducta del ente territorial demandado que amenace o vulnere el derecho colectivo a la seguridad y prevención de desastres técnicamente previsibles, razón por la que corresponderá negar las pretensiones de la demanda.

12. RECAPITULACIÓN

En orden a lo anterior, se negarán a las pretensiones de la demanda, en razón a que no se acreditó por la parte demandante la amenaza del derecho colectivo a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, quien incumplió con la carga probatoria que le asistía.

13. COSTAS

El artículo 38 de la ley 472 de 1998, por la cual se desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política en relación con las acciones populares, sobre la condena en costas señala que el Juez aplicará las normas de procedimiento civil relativas a las mismas.

Ahora bien, el artículo 365 del Código General del Proceso dispone que se condenará en costas a la parte vencida en el proceso, o a quien se le resuelva desfavorablemente el

recurso de apelación, suplica, queja, casación, revisión o anulación que haya propuesto, no obstante, debe advertirse que, en el presente caso, la parte actora, ni accionada no acreditaron el haber incurrido en gastos que generen una posible condena en costas, por lo cual se abstendrá de condenar en costas.

En mérito de lo expuesto, el **Juzgado Décimo Administrativo del Circuito Judicial de Ibagué,** administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

RESUELVE:

PRIMERO: NEGAR las pretensiones de la demanda promovida por el señor SERGIO AUGUSTO AYALA en contra del MUNICIPIO DE MELGAR – TOLIMA, por lo considerado en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: SIN CONDENA EN COSTAS.

TERCERO: En caso de no ser apelada la presente decisión, archívese el expediente, previas las constancias de rigor.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

LUIS MANUEL GUZMÁN
JUEZ

Firmado Por:
Luis Manuel Guzman
Juez Circuito
Juzgado Administrativo
10
Ibague - Tolima

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **1cf42b170746f0c77f199b659cb4524b6fa2202fc1a2461fc9f21584e590f8c4**
Documento generado en 09/12/2022 03:22:43 PM

Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica