



13001-33-33-015-2016-00159-02

Cartagena D. T. y C., treinta (30) de abril de dos mil diecinueve (2019)

Medio de control	Popular
Radicado	13001-33-33-015-2016-00159-02
Demandante	Defensoría del Pueblo
Demandado	Distrito de Cartagena y otros
Magistrada Ponente	JOSE RAFAEL GUERRERO LEAL

I.- PRONUNCIAMIENTO DE SEGUNDA INSTANCIA

Procede el Tribunal Administrativo de Bolívar a pronunciarse respecto del recurso de apelación interpuesto por la parte demandada contra la sentencia de fecha trece (13) de junio de dos mil dieciocho (2018), proferida por el Juzgado Décimo Quinto Administrativo Oral del Circuito de Cartagena, que accedió las pretensiones de la demanda.

I. - ANTECEDENTES

1. LA DEMANDA

Se transcribe a continuación de forma literal las pretensiones y hechos del actor popular:

1.1 PRETENSIONES (Fl. 11)

1. Ordenar al DISTRITO DE CARTAGENA la reubicación definitiva de las familias descritas que se encuentran en situación de riesgo, garantizando su derecho a la vivienda digna, esto es, garantizando su derecho a la vivienda digna, esto es, garantizar condiciones de seguridad de la tenencia; disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura; gastos soportables; habitabilidad; asequibilidad; lugar que permita el acceso al empleo, servicios de salud, entre otros; y adecuación cultural. Esto a fin de que cese la vulneración de los derechos de los habitantes de la comunidad de Villa Corelca.
2. Ordenar al DISTRITO DE CARTAGENA que previa entrega de vivienda definitiva se haga una caracterización de la composición de cada grupo familiar con el fin de que la reubicación definitiva se haga en condiciones que permitan el goce efectivo de los derechos de las mismas.
3. Ordenar todas las medidas que el señor juez considere adecuadas, frente a las pruebas recaudadas en el expediente."

1.2 HECHOS (Fl. 1-4)



13001-33-33-015-2016-00159-02

1. A la Defensoría del Pueblo Regional Bolívar, acudieron representantes de cuarenta y un (41) familias, asentadas en el Barrio Nelson Mandela, Sector Villa Corelca, ubicado en la ciudad de Cartagena, manifestando las extremas y riesgosas condiciones en las que viven en improvisadas "viviendas.
2. Al conocer de esta situación, una comisión de esta regional, se desplazó hasta el lugar, por expresa petición de la comunidad, evidenciando el riesgo latente en que se encuentra un número identificado de cuarenta y un (41) familias por diversos factores entre ellos: a) sus improvisadas "viviendas" están ubicadas entre torres de energía con alta exposición a descargas eléctricas; b) expuestas a las constantes inundaciones por el desbordamiento del Canal Transelca con cada aguacero de la temporada invernal, por lo que en más de una oportunidad han perdido los pocos bienes materiales que poseen; y c) una evidente contaminación del medio ambiente, producto del tránsito de aguas servidas y desechos tóxicos vertidos por el canal mencionado por parte, según el dicho de los peticionarios, de las empresas que circundan el sector; situación que se ha agudizado, teniendo en cuenta la propagación de mosquitos portadores de virus tales como chikungunya y zika, cuyas condiciones de crecimiento y expansión se potencializan por las condiciones ya descritas.
3. Antes de acudir a la entidad que representó, la comunidad intentó de manera infructuosa que el Distrito de Cartagena, a través de la Oficina de Gestión de Riesgo, adscrita a la Secretaría del Interior y Convivencia Ciudadana, brindara aunque fuere de manera provisional y previo al recrudecimiento del invierno, alternativas que le permitieran no seguir expuestos a los riesgos ya enunciados, máxime cuando se avecinaba una nueva ola invernal que empeoraría la situación que viven a diario.
4. Como consecuencia de lo anterior el 9 de Junio del año 2014, se realizó una 'Inspección Técnica Gestión del Riesgo', por un grupo interdisciplinario conformado por funcionarios de la Oficina de Gestión de Riesgos Distritales así:
 - Alex Mansilla, Coordinador Grupo Técnico, Líder Manejo de Desastres.
 - Pedro Bermejo. Arquitecto, Grupo Conocimiento
 - Jaime Lozano, Arquitecto, Grupo Reducción
 - Luis Carlos Díaz Salgado. Ingeniero Industrial. Grupo Reducción -Nilson Ahumado, Técnico Gestión Riesgo, Grupo Conocimiento.
 - Ricardo Virquez, Técnico Prevención del Riesgo, Atención Emergencia, Grupo Manejo de Desastres.
5. EL informe posterior a la visita, el cual se anexa como prueba documental a este escrito, identifica las clases de riesgo a las que están expuestas las familias así: Riesgo locativo, riesgo eléctrico, riesgo electromagnético, riesgo ambiental, riesgo biológico, riesgo químico, riesgo sicosocial y riesgo público.



13001-33-33-015-2016-00159-02

6. *Teniendo en cuenta la gravedad de lo observado en dicha inspección, al final del documento, hacen unas importantes, pero sobre todos urgentes recomendaciones, a las que a día de hoy, y a pesar de los requerimientos realizados por las familias afectadas y por esta Agencia del Ministerio Público no han sido atendidas por ninguna autoridad entre ellas: MINVIVIENDA y DISTRITO DE CARTAGENA, y en igual sentido la empresa ELITRICARIBE.*
7. *Ante la gravedad de la situación, conocida puntual y expresamente por el Alcalde del Distrito de Cartagena, que a diario padecen las cuarenta y un (41) familias, identificadas y censadas por funcionarios de su Secretaria del Interior y Convivencia Ciudadana, esta Defensoría, como ya fue mencionado, ofició en varias oportunidades al ente Distrital, obteniendo respuestas en la que se comprometía a buscar soluciones así:"3.2 Gestionar los recurso con las demás entidades Distritales como Secretaria del Interior. Hacienda y General, DPS, para realizar la reubicación temporal pronta de los predios identificados como riesgo inminente, así como el acompañamiento en dicho proceso. 3.3 Oficiar a la entidad responsable de la Política de vivienda, para que proyecte o estudie la viabilidad de un proyecto especial de vivienda para los predios identificados, con el fin de la reubicación definitiva. No siendo otro el motivo su solicitud, le informamos que cada avance en dicho proceso será notificado en debida forma al Ministerio Público que usted representa; reiteramos nuestro compromiso con la Población Vulnerable por Riesgo de Desastres en el Distrito de Cartagena".*
8. *Ninguno de los compromisos hechos por el ente distrital a través de su Jefe de Oficina Jurídica y Coordinador de la Oficina de Gestión de Riesgo de Desastres, se cumplieron, a pesar que la gravedad y urgencia de los daños fue determinada por la entidad distrital a través de su oficina Gestión de Riesgo, en la que quedó sentada y reconocida la amenaza y vulneración constante de los derechos de esta comunidad, de los cuales podría derivarse una catástrofe, de llegar a darse alguna de las situaciones previstas en el diagnóstico realizado por la Oficina de Gestión de Riesgo del Distrito de Cartagena.*
9. *Además de la situación de pobreza extrema padecida por las familias, que per se es grave, pasa a un segundo plano si se tiene en cuenta el riesgo latente a que se encuentran sometidas viviendo entre torres de alta tensión tuberías de gas, desbordamiento del canal Transelca en medio de las olas invernales y lo peor es que como ya fue señalado en el informe de la Oficina de Gestión de Riesgos, la afectación constante y permanente a la salud y a la vida, que además de los daños visibles (dermatológicos), podría desencadenar en daños cerebrales y enfermedades terminales.*
10. *Teniendo en cuenta lo anterior, se presentó acción de tutela por estos hechos, sin embargo la decisión en todas las instancias fue declarar la*



13001-33-33-015-2016-00159-02

improcedencia de la acción de tutela por existir otro medio de defensa judicial, el cual es la acción popular.

2. COADYUVANCIA

YENIS MENDEZ MARRUGO.

Fue vinculada al proceso como coadyuvante, tal y como quedó consignado en el acta de audiencia de pacto de cumplimiento de fecha 14 de septiembre de 2016. (fl. 377 a 386); no solicitó ni aportó pruebas.

PERSONERIA DISTRITAL DE CARTAGENA. Fue vinculada tal como consta en el acta de audiencia de pacto de cumplimiento.

HABITANTES DEL BARRIO NELSON MANDELA SECTOR VILLA CORELCA: Fueron vinculados como coadyuvantes No 068 de 19 de julio de 2017 (fls.480-484), este auto fue aclarado mediante auto No 069 de 26 de julio de 2017(fl. 487-488).

3. CONTESTACIÓN

3.1 NACIÓN - MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO.

La entidad concurre al proceso a través de apoderado judicial (fls.237 -247) de manera oportuna, manifestando en relación a los hechos que:

"Se opone toda vez que no tiene injerencia alguna sobre los hechos con respecto a la situación de riesgo a la que están expuestas las 41 familias asentadas en el Barrio Nelson Mándela - Sector Villa Corelca Ubicadas en la ciudad de Cartagena. Teniendo en cuenta los siguientes factores: viviendas ubicadas entre torres de energía, constantes inundaciones por el desbordamiento del Canal Transelca, Evidente Contaminación del medio ambiente por las inundaciones, propagación de mosquitos portadores de virus tales como chincunguya y zika.

Lo anterior, teniendo en cuenta que las familias antes mencionadas tienen su asentamiento en zonas de alto riesgo.

3.2. TRANSELCA S.A. E.S.P

Contestó la demanda de manera oportuna (fl 97-203) manifestando sobre los hechos que: el primero no le consta, el hecho segundo, tercero, octavo y décimo no le consta y no guardan relación con ninguna actividad a cargo de TRANSELCA S.A E.S.P.

Los hechos cuarto, quinto, sexto, séptimo son ciertos. El hecho noveno no es un hecho es una valoración hecha por el actor popular sobre situaciones que deben ser probadas en el proceso.



13001-33-33-015-2016-00159-02

Propuso las excepciones de INEXISTENCIA DE VULNERACIÓN DE DERECHOS COLECTIVOS POR PARTE DE TRANSELCA S.A E.S.P., FALTA DE LEGITIMACION EN LA CAUSA POR PASIVA, entre otras.

3.3 DISTRITO DE CARTAGENA DE INDIAS

Contestó la demanda oportunamente (fl 204-212) manifestando:

Propuso la excepción de inexistencia de la vulneración de los derechos colectivos y fundamentales, puesto que alega que el Distrito actuó con diligencia ante la situación de riesgo que han vivido los habitantes de Villa Corelca, haciendo mediante Corvivienda en el año 2011, las propuestas de reubicación a los habitantes que se encontraban en mayores riesgos, ante las cuales estos se negaron a mudarse. Agrega que la Oficina de Prevención y Riesgos no ha sido pasiva ante la situación de esta población precisamente por la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran, realizando un censo de las familias que se encuentran cerca de las redes e identificando otros riesgos.

No es de recibo para el Distrito, que aleguen su propia culpa para obtener un beneficio, pues fueron los demandantes quienes propiciaron su exposición a estos riesgos, pues las torres eléctricas ya existían antes del establecimiento de estas familias.

Las entidades que se vinculen (Fondo de Vivienda y Corvivienda) tendrán que realizar de nuevo el censo para determinar realmente quienes son los afectados, teniendo en cuenta que el resultado que arrojó el estudio de fecha de 9 de junio de 2014, realizado por la Oficina de Gestión de Riesgo solo se identificaron 31 familias y no 41 como lo asevera la Defensoría del Pueblo.

3.4 ELECTRICARIBE S.A. E.S.P

En cuanto los hechos, manifestó que no le consta ninguno y que se atiene a lo que resulte probado por tratarse de hechos en los cuales no hubo participación activa o pasiva de ELECTRICARIBE.

Alega Electricaribe: "Sobre el particular, y así se ampliará en las excepciones de mérito que se formulan con esta contestación, tenemos que, si bien existen redes de energía eléctrica, las mismas se ubicaron en la zona primero que los asentamientos humanos que hoy preocupan a la Defensoría del Pueblo y a la empresa que representó, y fueron ellos quienes se han expuesto irregular y voluntariamente al riesgo que hoy pretenden endilgar a mi mandante. Adicionalmente, por tratarse de una zona identificada como zona de riesgo en el Plan de Ordenamiento Territorial del Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias- adoptado mediante Decreto No 0977 del 20 de noviembre de 2001, razón por la cual no corresponde a mi representada acudir en procura de la solución requerida por la comunidad. Es el DISTRITO TURISTICO Y CULTURAL DE CARTAGENA DE INDIAS quien tiene la legitimación por pasiva en la obligación de reubicar a los habitantes del sector de Villa Corelca del Barrio Nelson Mándela, como lo dispone el Decreto No 1073 de 26 mayo de 2015."



13001-33-33-015-2016-00159-02

También propuso como excepciones: Improcedencia de la acción por falta de reclamación previa, que la accionante no agotó el presupuesto de procedibilidad ante Electricaribe, Falta de legitimación en la causa por pasiva de ELECTRICARIBE e inexistencia de la vulneración de derechos colectivos por tratarse de un barrio subnormal.

3.5 SURTIGAS

En cuanto a los hechos manifestó que no le consta ninguno y que se atiene a lo que resulte probado.

Propuso las siguientes excepciones: Improcedencia de la Acción Popular, Inexistencia de Vulneración, daño o amenaza actual contra los derechos colectivos, Falta De Legitimación en la Causa por Pasiva, Insuficiencia probatoria, Carga probatoria en cabeza del accionante, Activos que no son de propiedad de la empresa SURTIGAS S.A. E.S.P. y apporto Informe de Visita Técnica realizado por SURTIGAS en el sector de Villa Corelca, con soporte de certificación de fecha 12 de mayo de 2016. (fl. 292 a 294).

4. SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA (Fl. 794-823).

El Juzgado Décimo Quinto Administrativo Oral del Circuito de Cartagena, mediante sentencia de 13 de junio de 2018, amparó el derecho colectivo a la seguridad y a la prevención de desastres previsibles técnicamente, previsto en el artículo 4º de la Ley 472 de 1998, de la comunidad de los habitantes de la comunidad del sector de Villa Corelca del Barrio Nelson Mandela. Resolviendo los siguiente:

“PRIMERO: NEGAR la pretensión de amparo del derecho colectivo a la seguridad y la salubridad pública, de acuerdo a lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: Declarar probada la excepción de falta de legitimación por pasiva respecto de LA NACION MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO, SURTIGAS S.A E.S.P, ELECTRICARIBE S.A. E.S.P y TRANSELCA S.A, en consecuencia desvincúlese a dichas personas jurídicas del presente asunto por las razones expuestas en la parte motiva de esta sentencia.

TERCERO: AMPARAR el derecho colectivo a la seguridad y a la prevención de desastres previsibles técnicamente de la comunidad del sector VILLA CORELCA del Barrio Nelson Mándela, el cual se encuentra amenazado y en peligro de vulneración, conforme a lo razonado en la parte motiva de esta sentencia.

CUARTO: ORDENAR al Distrito de Cartagena tomar las medidas técnicas, jurídicas y presupuestalmente viables, realizar censo para determinar el número de familias que habitan en el sector de VILLA CORELCA, realizar



13001-33-33-015-2016-00159-02

estudio para la reubicación de los habitantes del sector de VILLA CORELCA. Para tal efecto se le concede un término de seis (06) meses.

QUINTO: ORDENAR AL DISTRITO TURISTICO Y CULTURAL DE CARTAGENA DE INDIAS, recuperar la zona de servidumbre de las líneas 803-804 (Ternera Termocandelaría) entre torres 002 y 009 donde se encuentra situado el sector Villa Corelca con sujeción al Plan de Ordenamiento Territorial. Reubicar a los habitantes del Sector de Villa Corelca en viviendas dignas y evitar los asentamientos en ese lugar, como quiera que está catalogada como no residencial y zona de riesgo, para tales efectos, se le concederá un término de un (01) año contados a partir de la ejecutoria de esta sentencia.

Parágrafo: Previa a la recuperación de la zona el Distrito de Cartagena deberá generar espacio de sensibilización en la comunidad sobre la situación de riesgo a la que están expuestos.

SEXTO: CONFORMASE el Comité para la vigilancia del cumplimiento de la sentencia en el cual participarán, además de las partes, un representante de la Personería Distrital de Cartagena.

SÉPTIMO: En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 80 de la Ley 472 de 1998, REMITASE copia auténtica de ésta decisión a la Defensoría del Pueblo."

Como fundamento de su decisión consideró el A quo que una vez valoradas en su conjunto las pruebas recabadas, se puede evidenciar la existencia de la vulneración de los derechos colectivos planteados en la demanda, pues el Distrito de Cartagena no ha cumplido con lo señalado en los artículos 311 de la Constitución Política y los artículos 76 de la Ley 715 de 2001 y 14 de la Ley 1523 de 2012, relacionados en el marco jurídico, los cuales radican en cabeza del Alcalde la prevención y atención de los desastres en el área de su jurisdicción, así como no ha ejercido el control que debe realizar para evitar los asentamientos en zonas de alto riesgo.

Así mismo, señala que no basta que la alcaldía señale que realizó el censo de las familias que se encuentran en la zona y que ha hecho acercamientos con dichas personas para la reubicación y que son los habitantes quienes se niegan a ser reubicados, pues aún está en mora de formular planes, programas y proyectos para recuperar la zona de servidumbre de las líneas 803-804 (Ternera Termocandelaría) entre torres 002 y 009 donde se encuentra situada Villa Corelca con sujeción al Plan de Ordenamiento Territorial el cual señala que el área del sector de VILLA CORELCA tiene un uso INDUSTRIAL 2 y se encuentra prohibida la actividad Residencial y además está catalogada como una zona de riesgo.

Por ultimo en relación con el derecho colectivo a la seguridad y salubridad públicas, dijo lo siguiente: "*Respecto al derecho colectivo a la seguridad y la salubridad pública, en la demanda no se evidencia cargos por los cuales se considera vulnerados ni obran pruebas de su vulneración dentro del presente*



13001-33-33-015-2016-00159-02

asunto, por lo tanto en la parte resolutive se negará la pretensión con relación a la protección del derecho colectivo a la seguridad y la salubridad pública."

5. RECURSO DE APELACIÓN (Fl. 847 – 851)

El Distrito de Cartagena interpuso recurso de apelación contra el aludido fallo, manifestando como motivos de inconformidad, en síntesis, los siguientes:

Señaló, que no es claro el sentido del fallo en relación a la determinación de la comunidad afectada, pues no es toda la población de Villa Corelca la que se encuentra en situación riesgo, dado que se podría tener un grupo de hasta 900 familias las cuales en su totalidad no se encuentran expuestas a los riesgos descritos en el Informe de la Oficina de Gestión de Riesgo del Distrito. Tal informe fue relacionado en la recurrida providencia, dando cuenta que son 32 las familias, con un promedio de 4 adultos, 3 jóvenes y niños, arrojando un resultado de 224 personas las que realmente se encuentran afectadas por los riesgos relacionados.

Por otro lado, aduce que no es cierto que el Distrito no ha tomado las medidas necesarias para evitar los latentes peligros, teniendo en cuenta que la Oficina de Gestión de Riesgos en el año 2014, realizó un censo de las familias afectadas para posteriormente iniciar los trámites administrativos pertinentes, encontrándose la renuencia de la población censada a reubicarse en otros predios.

En vista de lo anterior, solicita que en caso de no revocarse la sentencia se limite el alcance de la misma en relación a los parámetros y metodología del censo, para determinar el número exacto de personas que se encuentran en riesgo y hacen parte de esta acción popular, teniendo en cuenta los principios de planeación, orden presupuestal, prevención, precaución del riesgo entre otros. Por tanto, que se modifique el plazo otorgado para el cumplimiento de las órdenes dadas, debido a que una vez hecho el censo deberá iniciarse la etapa precontractual, estudios previos etc., conforme al principio de planeación para poder dar cumplimiento al fallo.

Por último, requiere que se estudie la posibilidad de vincular a CORVIVIENDA, cuestión que fue manifestada en el escrito de contestación, pero no hubo pronunciamiento en la sentencia.

6. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO (Fl. 73 – 84)

Considera, debe confirmarse el fallo cuestionado, en cuanto al amparo del derecho colectivo a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, así como la orden de desalojo del corredor de servidumbre eléctrica del sector Villa Corelca, pero deberá modificarse o reemplazarse la orden consistente en suministrar una vivienda digna a los invasores, pues fueron ellos quienes con su actuar, transgredieron las normas urbanísticas y se pusieron en riesgo.



7. TRÁMITE PROCESAL SEGUNDA INSTANCIA

El proceso de la referencia fue repartido el día 07 de septiembre de 2018 al Despacho 005, para surtir el trámite del recurso de apelación (Fl. 2). El Magistrado Ponente, Dr. JOSÉ RAFAEL GUERRERO LEAL, mediante Auto No. 265 del 11 de septiembre de 2018, admitió el recurso de apelación contra la sentencia del 13 de junio de 2018.

En vista que fue innecesario la celebración de la audiencia de alegaciones y juzgamiento se ordenó correr traslado a las partes para que presentaran sus alegatos de conclusión, mediante Auto No. 361 del 31 de octubre de 2018.

El 28 de enero de la presente anualidad se ingresó el proceso al Despacho para resolver de fondo el recurso de apelación (Fl.85).

III.- CONTROL DE LEGALIDAD

No se observa en esta instancia irregularidades sustanciales que conlleven a decretar la nulidad total o parcial de lo actuado, por lo que cumplido el trámite establecido en la Ley 472 de 1998, para las acciones populares, se procede al estudio de fondo.

IV.- CONSIDERACIONES

1. COMPETENCIA

Esta Corporación es competente para conocer de la presente acción popular, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 16 de la Ley 472 de 1998 y el artículo 153 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, según el cual los Tribunales Administrativos conocerán en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los jueces administrativos.

2. PROBLEMA JURIDICO

Atendiendo al recurso de apelación interpuesto por el Distrito de Cartagena, se deberá establecer en esta instancia lo siguiente:

¿Ha vulnerado el Distrito de Cartagena el derecho colectivo a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente de las familias que habitan en zona de riesgo del Sector de Villa Corelca del Barrio Nelson Mandela, como lo determinó el juez de primera instancia?



3. TESIS

Se sustentará como tesis que el Distrito de Cartagena es el responsable de la vulneración del derecho colectivo invocado, tal como lo consideró el A quo, toda vez que el Distrito incumplió con las obligaciones asignadas a él por ley como máximo gestor de la planeación y prevención de los riesgos dentro del área de su jurisdicción, siendo negligente al permitir la ubicación y construcción de viviendas en una área de Servidumbre destinada para la ubicación de redes eléctricas, sobre la cual se prohíbe cualquier posibilidad de urbanización debido a los riesgos que implica para la vida de los seres humanos.

4. MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL

Para resolver el problema jurídico planteado, la Sala estudiará los siguientes temas:

- i. De las acciones populares.
- ii. Del derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, enlistado en el artículo 4° de la Ley 472 de 1998.
- iii. Responsabilidad a cargo de los municipios en materia de gestión de riesgos
- iv. Del deber de reubicación de asentamientos humanos ubicados en zonas de alto riesgo por parte de los municipios.
- v. Reglamento Técnico de Instalaciones Eléctricas.

i. De las acciones populares.

El artículo 88 de la Constitución Política consagra las acciones populares como el medio para la protección constitucional de los derechos e intereses colectivos. Esta disposición fue desarrollada por la Ley 472 de 1998, que en su artículo 4° enlistó los derechos que se consideran colectivos y respecto de los cuales resulta procedente la acción popular.

El interés colectivo es definido por la Corte Constitucional como aquel que pertenece a todos y a cada uno de los miembros de una colectividad determinada o en cabeza de un grupo de individuos.

A su vez, el artículo 2° inciso segundo *ibídem*, dispuso que la acción popular se ejerce 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. La Corte Constitucional también ha expuesto que esta acción constitucional, tiene como característica esencial, ser de naturaleza preventiva, es decir, no se requiere que exista un daño o perjuicio de los derechos o intereses que busca amparar, sino solo sería necesario una amenaza o riesgo para proceder a su protección.



13001-33-33-015-2016-00159-02

Por su parte, el artículo 9º de la misma Ley 472 dispone que procede contra toda acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares que hayan violado o amenacen violar los derechos e intereses colectivos. De allí que se haya establecido los siguientes requisitos para su procedencia:

- a) Que exista un interés colectivo que se encuentre amenazado, en peligro o vulnerado por una acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares.
- b) Que la acción se promueva durante el tiempo en que subsista la amenaza o peligro al derecho y/o interés colectivo.
- c) Que la acción se dirija contra el particular, persona natural o jurídica, o la autoridad pública cuya actuación u omisión se considere que amenaza o viola el interés colectivo.
- d) Que se pruebe la relación de causalidad entre la acción y/o la omisión del accionado con la afectación o amenaza del interés colectivo.

ii. Del derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente.

El derecho colectivo a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, fue consagrado por el literal l) del artículo 4 de la Ley 472 de 1998, teniendo como objetivo principal garantizar la protección de todos los habitantes, en donde se deben adoptar las medidas necesarias, tales como desalojo, reubicación entre otras, ante la inminencia o posibilidad de un fenómeno desestabilizador. En este sentido el Honorable Consejo de Estado en sentencia del once (11) de diciembre de dos mil seis (2006)¹ se pronunció:

"...La Ley 472 de 1998 contempla a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente como patrimonio común y público, y como derecho colectivo que debe ser protegido cuando sea amenazado, vulnerado o agraviado. El Estado comenzó a asumir su función de ente planificador en la materia con la creación de la Dirección General para la Prevención y Atención de Desastres y la conformación de Comités Regionales y Locales de Emergencias, dentro del marco jurídico institucional de la Ley 46 de 1988², del Decreto Ley 919 de 1989³ y el Decreto 93 de 1998⁴.

(...)

¹ Honorable Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia del once (11) de diciembre de dos mil seis (2006), Consejero Ponente Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, radicado 50001-23-31-000-2002-09216-01 (AP).

² Ley 46 de 1988. Por la cual se crea y organiza el sistema nacional para la prevención y atención de desastres.

³ Decreto Ley 919 de 1989. Por el cual se organiza el sistema nacional de prevención y atención de desastres.

⁴ Decreto 93 de 1998. Por el cual se adopta el Plan Nacional para la prevención y atención de desastres.



13001-33-33-015-2016-00159-02

En consecuencia, el contenido del referido derecho colectivo es, eminentemente preventivo, pues busca garantizar la protección de todos los habitantes, adoptando medidas como el desalojo, la reubicación, ayudas en dinero o en especie requeridas, ante la inminencia o posibilidad de un fenómeno desestabilizador..."

Así mismo, el Órgano de Cierre de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, en sentencia del veintiséis (26) de marzo de dos mil quince (2015)⁵, sobre el derecho colectivo que se estudia, indicó:

"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"⁶.

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"⁷, 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

⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Consejero Ponente: Guillermo Vargas Ayala. Bogotá, D. C., 26 de marzo del dos mil quince (2015). Rad. Núm.: 15001-23-31-000-2011-00031-01.

⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Consejero Ponente: Guillermo Vargas Ayala. Bogotá, D. C., 26 de marzo del dos mil quince (2015). Rad. Núm.: 15001-23-31-000-2011-00031-01.

⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 23 de mayo de 2013, Rad. No. 15001 23 31 000 2010 01166 01. C.P.: Guillermo Vargas Ayala.



13001-33-33-015-2016-00159-02

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.⁸

De acuerdo con lo señalado por la jurisprudencia de esta Corporación, el derecho a la seguridad pública ha sido definido como "parte del concepto de orden público (...) concretado en las obligaciones que tiene el Estado de garantizar condiciones mínimas que permitan el desarrollo de la vida en comunidad (...) Su contenido general, implica, de acuerdo con la jurisprudencia citada, en el caso de la seguridad, la prevención de los delitos, las contravenciones, los accidentes naturales y las calamidades humanas"⁹. 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".

iii. Responsabilidad a cargo de los municipios en materia de gestión de riesgos.

La ley 1523 de 2012, mediante 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, en su artículo 2º, señaló como responsables de la gestión del riesgo a todas las autoridades y habitantes del territorio colombiano. En relación a todas las autoridades dispuso que: *"las entidades públicas, privadas y comunitarias desarrollarán y ejecutarán los procesos de gestión del riesgo, entiéndase: conocimiento del riesgo, reducción del riesgo y manejo de desastres, en el marco de sus competencias, su ámbito de actuación y su jurisdicción, como componentes del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres."* Tratándose de los habitantes del territorio nacional, como corresponsables de la gestión del riesgo,

⁸ Tal como se deriva de lo previsto en el artículo 2º de la Ley 472 de 1998.

⁹ Consejo de Estado. Sección Tercera, Sentencia de 15 de julio de 2004, Expediente AP 1834; y Sección Primera, Sentencia de 28 de octubre de 2010. M.P. María Elizabeth García González. Rad. Núm. 2005-01449-01 (AP).



13001-33-33-015-2016-00159-02

estos deberá actuar *"con precaución, solidaridad, autoprotección, tanto en lo personal como en lo de sus bienes, y acatarán lo dispuesto por las autoridades."*

Así mismo señaló en su artículo 9º, como instancias de dirección del sistema nacional de riesgos: El Presidente de la República, El Director de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastre, El Gobernador en su respectiva jurisdicción, y El Alcalde distrital o municipal en su respectiva jurisdicción; otorgando a estos dos últimos unas funciones específicas en materia de gestión de riesgos, pues a nivel territorial estos *"son conductores del sistema nacional en su nivel territorial y están investidos con las competencias necesarias para conservar la seguridad, la tranquilidad y la salubridad en el ámbito de su jurisdicción."*¹⁰

Específicamente, los alcaldes como lo determina la citada ley, en su artículo 14º, como jefes de la administración representan al Sistema Nacional en el Distrito y el municipio, recayendo en cabeza de estos la responsabilidad directa de *"la implementación de los procesos de gestión del riesgo en el distrito o municipio, incluyendo el conocimiento y la reducción del riesgo y el manejo de desastres en el área de su jurisdicción."*

*PARÁGRAFO. Los alcaldes y la administración municipal o distrital, deberán integrar en la planificación del desarrollo local, acciones estratégicas y prioritarias en materia de gestión del riesgo de desastres, especialmente, a través de los planes de ordenamiento territorial, de desarrollo municipal o distrital y demás instrumentos de gestión pública."*¹¹

A su vez el artículo 32º, dispuso que los tres niveles de gobierno, dentro de los cuales se encuentran las administraciones departamentales y municipales *"formularán e implementarán planes de gestión del riesgo para priorizar, programar y ejecutar acciones por parte de las entidades del sistema nacional, en el marco de los procesos de conocimiento del riesgo, reducción del riesgo y de manejo del desastre, como parte del ordenamiento territorial y del desarrollo, así como para realizar su seguimiento y evaluación."*

Es obligación de las autoridades departamentales, distritales y municipales acorde a lo establecido en el artículo 37º de la ley 1523 de 2012, concertar con sus respectivos consejos de gestión del riesgo, la formulación de un plan de gestión del riesgo de desastres y así mismo plantear estrategias para la respuesta a las emergencias dentro de su respectiva jurisdicción, en armonía con el plan de gestión del riesgo y la estrategia de respuesta nacionales. De tal manera en el párrafo segundo del presente artículo, tales planes y programas *"se integrarán en los planes de ordenamiento territorial, de manejo de cuencas y de desarrollo departamental, distrital o municipal y demás herramientas de planificación del desarrollo, según sea el caso."*

¹⁰ Artículo 12. LOS GOBERNADORES Y ALCALDES. Ley 1523 de 2012.

¹¹ Artículo 14. LOS ALCALDES EN EL SISTEMA NACIONAL. Ley 1523 de 2012.



13001-33-33-015-2016-00159-02

Es la ley la que atribuye en cabeza del Distrito, la dirección, manejo, coordinación de los procesos de gestión de Riesgo, haciéndolo el principal responsable, tanto de su conocimiento, reducción y la prevención de los desastres.

iv. Del deber de reubicación de asentamientos humanos ubicados en zonas de alto riesgo por parte de los municipios.

Conforme al artículo 311 de la Constitución, y el artículo 3 de la Ley 136 de 1994 a los Municipios como entidad fundamental de la división político administrativa del Estado les corresponde reglamentar el uso del suelo, sin perjuicio del control que deben realizar para evitar los asentamientos humanos y más aún cuando los asentamientos están ubicados en zonas de alto riesgo.

En ese orden de ideas, en relación con la localización de los asentamientos humanos según los artículos 56 y 59 de la Ley 9 de 1989, los Alcaldes de los Municipios deben mantener un inventario actualizado de las zonas de alto riesgo, adelantar programas de reubicación de los habitantes en dichas áreas o proceder a desarrollar las operaciones necesarias para eliminar el riesgo y en el evento en que los habitantes se rehúsen a abandonar ese sitio pueden ordenar la desocupación con el concurso de las autoridades de policía y la demolición de las edificaciones afectadas.

El numeral 2º del artículo 1, de la Ley 388 de 1997¹², señala dentro de sus objetivos: *"El establecimiento de los mecanismos que permitan al municipio, en ejercicio de su autonomía, promover el ordenamiento de su territorio, el uso equitativo y racional del suelo, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural localizado en su ámbito territorial y la prevención de desastres en asentamientos de alto riesgo, así como la ejecución de acciones urbanísticas eficientes."*

Bajo ese orden, se advierte que el objeto principal de la ley es la implementación de mecanismos que permitan el ordenamiento territorial y la prevención de desastres en asentamientos de alto riesgo. Para ello, estableció la acción urbanística, con miras a la planificación e intervención en los usos del suelo. Esto implica: *"(i) Determinar las zonas no urbanizables que presenten riesgos para la localización de asentamientos humanos, por amenazas naturales, o que de otra forma presenten condiciones insalubres para la vivienda.; (ii) expropiar los terrenos y las mejoras cuya adquisición se declare como de utilidad pública o interés social; y (iii) localizar las áreas críticas de recuperación y control para la prevención de desastres, así como aquellas con fines de conservación y recuperación paisajística"*¹³

Por otro lado, la Ley 715 de 2001 en su artículo 76, señala que entre las competencias de los municipios en otros sectores como la atención y prevención de desastres, se ubican las siguientes:

"76.9. En prevención y atención de desastres

¹² "Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones"

¹³ Artículo 8. ACCIÓN URBANÍSTICA. Ley 388 de 1997.



13001-33-33-015-2016-00159-02

Los municipios con la cofinanciación de la Nación y los departamentos podrán:

76.9.1. Prevenir y atender los desastres en su jurisdicción.

76.9.2. Adecuar las áreas urbanas y rurales en zonas de alto riesgo y **reubicación de asentamientos.**"

Conforme a lo anterior, se encuentra en cabeza de los municipios la prevención y atención de los desastres, confiriéndole la ley poderes suficientes para impedir que se desarrollen proyectos de urbanización que no cumplan con las disposiciones legales, y así prevenir los asentamientos humanos en zonas de alto riesgo, teniendo así que adelantar las gestiones de reubicación correspondientes.

El distrito, aun frente asentamientos que se hayan instalado de forma ilegal en áreas de alto riesgo, deberá igualmente efectuar todas las medidas necesarias para garantizar la protección de los derechos colectivos de sus habitantes, sobre este tema el honorable Consejo de Estado en sentencia del cuatro (4) de febrero de dos mil diez (2010) ha considerado:

"Ha dicho la Sala que el hecho de que la comunidad afectada sea la que dé origen a la situación de amenaza o vulneración de sus derechos colectivos, por vía de los asentamientos ilegales, ello no obsta para que la Administración adopte las medidas tendientes a su protección o a la mitigación del peligro. En ese orden de ideas, no le asiste razón al recurrente cuando asevera que es inane la orden dada por el Tribunal, relativa a la reubicación de los asentamientos ilegales en la ribera de la quebrada Hato de la Virgen y menos aún, que pueda ser exonerado de responsabilidad por el hecho de que la comunidad afectada contribuya tanto a la contaminación ambiental como a estar en riesgo de sufrir un desastre previsible técnicamente. Lo anterior no obsta para que la Sala llame la atención de los habitantes de la zona de influencia y los obligue a observar pautas adecuadas para el tratamiento de las basuras y escombros para evitar la contaminación de las aguas de la quebrada Hato de la Virgen y la proliferación de plagas de insectos y epidemias¹⁴"

En ese sentido, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha desarrollado una tesis según la cual, la administración debe adoptar las medidas necesarias para mitigar la amenaza o vulneración de los derechos colectivos de la población que se encuentre asentada en zonas de alto riesgo, sin que sea admisible la excusa de que la misma comunidad afectada haya dado origen a la situación que ocasiona la vulneración. Al respecto, ha sostenido esa Corporación:

"Para la Sala si bien no se discute que la adquisición de sus derechos es contraria a la ley, este argumento no es procedente en tanto la protección del derecho colectivo a la prevención de desastres, por su carácter urgente, debe ordenarse una vez comprobada su vulneración, sin miramientos de esta clase. En el presente caso, el soporte probatorio es contundente en cuanto al riesgo y vulnerabilidad de algunas

¹⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. C. P (E): María Claudia Rojas Lasso, sentencia de cuatro (4) de febrero de dos mil diez (2010), radicación número: 73001-23-31-000-2001-01676-01 (AP).



13001-33-33-015-2016-00159-02

viviendas de la parte alta del barrio Bogotá y de quienes transitan por la vía que de Cúcuta conduce al Puente Internacional Simón Bolívar. Cosa distinta es que la contravención consumada al tenor de lo establecido en el artículo 84 del Decreto 1052 de 1998 apareje la imposición de sanciones y que las autoridades tengan respecto de ello ciertos deberes. Por lo tanto, al tener en cuenta las etapas y requisitos de la gestión pública, la Sala encuentra ajustada la orden proferida por el a quo de incluir el proyecto de reubicación de las viviendas en el próximo Plan de Desarrollo que además, debe tratar preferencialmente aquellas que ocupan el área de retiro de la vía, pues soportan mayor riesgo y deben restituir el espacio público que ocupan".¹⁵

v. Reglamento Técnico de Instalaciones Eléctricas.

El Ministerio de Minas y Energía expidió la Resolución N° 180398 de 2004 modificada por la Resolución N° 180498 del 25 de abril de 2005, mediante la cual estableció el reglamento técnico de instalaciones eléctricas -RETIE- y entró en vigencia a partir del 1 de mayo de 2004.

Mediante el mencionado reglamento se busca garantizar la seguridad en los procesos de generación, transmisión transformación, distribución y utilización de la energía eléctrica en el territorio colombiano, fijando unas condiciones técnicas mínimas que son de obligatorio cumplimiento para todas las instalaciones nuevas de corriente alterna o continua, bien sean públicas o privadas, cuyo valor de tensión nominal sea igual o mayor a 25 V e igual o menor a 500 kv de corriente alterna con frecuencia de servicio nominal inferior a 1000 Hz y mayor o igual a 50 V en corriente continua.

Teniendo en cuenta que el artículo 12 de la Resolución N° 180498 del 2005, que modificó el 13 de la Resolución N° 180398 de 2004, señala que "*frente al riesgo eléctrico la técnica más efectiva de prevención siempre será guardar una distancia respecto a las partes energizadas, puesto que el aire es un excelente aislante, en este apartado se fijan las distancias mínimas que deben guardarse entre líneas eléctricas y elementos físicos existentes a lo largo de su trazado (carreteras, edificios, árboles, etc.) con objeto de evitar contactos accidentales.*", para evitar el contacto accidental con estas redes, deberá respetarse las distancias mínimas con respecto a estas líneas eléctricas y prohibir la construcción de viviendas por debajo de estas redes y viceversa.

Así lo estableció la nota del artículo 12 de la Resolución N° 180498 del 2005, que modificó el 13 de la Resolución N° 180398 de 2004:

"Nota: Para redes públicas o de uso general no será permitida la construcción de edificaciones debajo de las redes; en caso de presentarse tal situación, los OR informarán a las autoridades competentes para que se tomen las medidas pertinentes. Tampoco será permitida la construcción de redes para uso público por encima de las edificaciones."

¹⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia del 22 de septiembre de 2005, proferida en el expediente N°2003-00447-01 (AP). M.P. Dr. CAMILO ARCINIEGAS ANDRADE.



13001-33-33-015-2016-00159-02

En concordancia con lo anteriormente expuesto, no solo se han establecido estrictas prohibiciones con respecto a la construcción de edificaciones en zonas circundantes sino que además el régimen de servicios públicos ha establecido mecanismos como la expropiación de inmuebles y la imposición de servidumbres para garantizar la prestación eficiente de los servicios públicos.

En ese sentido, tratándose de la prestación del servicio público domiciliario de energía eléctrica, es viable la expropiación de viviendas en palabras del Consejo de Estado así:

*"En ese orden de ideas, la expropiación de inmuebles es viable cuando se requiera bien sea para la ejecución de obras que tengan como finalidad la prestación de servicios públicos y/o para proteger las instalaciones respectivas (Artículo 56) y en relación con la constitución de servidumbres, el artículo 57 de la Ley 142 de 1994 dispone que cuando sea necesario para la prestación de los servicios públicos las empresas pueden pasar por predios ajenos, bien sea por vía aérea, subterránea o superficial, las líneas, cables o tuberías necesarias; ocupar temporalmente las zonas que se requieran, entre otras actividades que sean necesarias para prestar el servicio. El propietario del predio afectado tendrá derecho a una indemnización."*¹⁶

5. Argumentación fáctica - probatoria

5.1 Hechos relevantes probados

Es despacho tendrá como probados los hechos que expuso el A-quo, como quiera que la valoración probatoria no fue objeto de recurso. Se tiene que:

Observa el despacho que a folios 36 al 45 del expediente reposa Inspección Técnica efectuada por la Oficina de Gestión del Riesgo del DISTRITO DE CARTAGENA, el 9 de junio de 2014 en el barrio Villa Corelca, junto a registro fotográfico el cual da cuenta que los habitantes de Villa Corelca se encuentran expuestos a los siguientes riesgos: Riesgo eléctrico, riesgo locativo, riesgo electromagnético, riesgo ambiental, riesgo biológico, riesgo químico, riesgo psicosocial, riesgo público.

A folio 196 a 199 reposa registro fotográfico aéreo en el cual se observa que la zona de servidumbre de la subestación ternera se encontraba libre, sin construcción en los años 1973,1994, años y que para el año 2005 se observan construcciones.

Se encuentra probado que las personas que habitan en Villa Corelca, según carta enviada por TRANSELCA S.A E.S.P a la secretaria de Planeación del Distrito de Cartagena de fecha 13 de diciembre de 2004 (fl 201 al 203) en la cual informa de construcciones de invasión en el área de servidumbre de las líneas 803-804 (Ternera Termocandelaría) entre torres 002 y 009, (zona que se encuentra debilitada por las

¹⁶ CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCION PRIMERA, CP: RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PIANETA, Bogotá, D. C., doce (12) de noviembre de dos mil nueve (2009), Rad: 18001-23-31-000-2004-00408-01(AP)



13001-33-33-015-2016-00159-02

constantes lluvias), invadieron los corredores de servidumbre de las líneas de transmisión de energía.

A folio 443 reposa Oficio AMC-OFI-0003474-2017 en el cual la Secretaria de Planeación Distrital certifica, *"que el sector de Villa Corelca hace parte del asentamiento de NELSON MANDELA, cuya delimitación es la referida en el plano de barrios PDU 1C/7 se encuentra localizado en SUELO URBANO, en tratamientos urbanístico de REDESARROLLO y presenta los usos INDUSTRIAL 2 y ZONA VERDE, por lo tanto le es aplicable el Cuadro de Reglamentación No 4 para la actividad INDUSTRIAL."*

5.2 CASO EN CONCRETO

Con el ejercicio de la presente acción popular se pretende la protección de los derechos e intereses colectivos relacionados con el derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente y el derecho a la seguridad y salubridad pública, los cuales se estiman vulnerados por parte del Distrito de Cartagena al permitir la construcción de viviendas en el área de servidumbre de las líneas 803/804, entre las torres 2 y 9 (Termino Candelaria), conocido como el Sector de Villa Corelca del Barrio Nelson Mandela.

El A quo en la sentencia objeto de impugnación declaro la vulneración del derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, argumentando que el Distrito de Cartagena no ha cumplido con lo señalado en los artículos 311 de la Constitución Política y el artículo 76 de la Ley 715 de 2001 y 14 de la Ley 1523 de 2012, relacionados en el marco jurídico los cuales radican en cabeza del Alcalde, la prevención y atención de los desastres en su jurisdicción y la adecuación de la área urbanas y rurales en zona de alto riesgo y reubicación de asentamiento, toda vez que no ha ejercido el control que debe realizar para evitar los asentamientos en zonas de alto riesgo.

Por otra parte, uno de los motivos de inconformidad que abre esta segunda instancia se concreta principalmente en que: el distrito de Cartagena si ha tomado las medidas necesarias para evitar los riesgo a los cuales están expuesto los habitantes de las zonas ubicadas entre las torres de energía del Sector de Villa Corelca.

De conformidad con el marco jurídico expuesto en esta providencia, entre las obligaciones de los municipios y Distritos, está la prevención y atención de los desastres, señalando a los Alcaldes como los responsables directos de la implementación de los procesos de gestión de riesgo en el área de su jurisdicción, atendiendo no solo el manejo de los desastres si no a su vez el conocimiento y prevención de estos.

Observa este despacho dentro del material probatorio existente, especialmente a folios 201-202, el Oficio 006118, del 13 de diciembre de 2004, mediante el cual Transelca S.A. E.S.P. pone en conocimiento de la Secretaría de Planeación del



13001-33-33-015-2016-00159-02

Distrito de Cartagena, la existencia de viviendas dentro de los corredores de servidumbre de las líneas de transmisión 803 y 804, comprendido entre las torres 2 y 9(Ternera- Termocandelaria), con el fin de que se tomaran de carácter urgente las medidas necesarias para despejar esta área y evitar la proliferación de construcciones de nuevas viviendas.

Conforme a lo anterior, como lo señala el Oficio 006118, del 13 de diciembre de 2004 de Transelca, el Distrito de Cartagena como máximo responsable de la gestión de riesgos, cuenta con el deber legal de reglamentar el uso del suelo a través de sus Planes de Ordenamiento Territorial, quien además ha sido dotado por la ley de mecanismos para evitar la ocurrencia de asentamientos humanos en zonas de alto riesgo, o en zonas prohibidas, es responsable de permitir la invasión del área de servidumbre de las líneas de transmisión 803 y 804, comprendido entre las torres 2 y 9(Ternera- Termocandelaria), destinada a la ubicación de torres de energía eléctrica.

Así las cosas, este despacho observa que desde el año 2004 el Distrito de Cartagena ha tenido conocimiento de la construcción de viviendas en esta área de servidumbre destinada a la localización de redes eléctricas, y sobre todo de los riesgos con alto grado de peligrosidad (eléctrico, químico, ambiental, entre otros), a los que se encuentran expuestos los habitantes del área señalada, de la misma manera, de acuerdo al Oficio AMC-OFI-0003474-2017 de la Secretaria de Planeación Distrital (fl. 443), *"el sector se encuentra en área de riesgo a susceptibilidad baja, expansibilidad alta de los suelos, amenaza por fenómenos sísmicos, fallas geológicas y riesgos tecnológicos (localización de redes eléctricas)"* haciendo inminente y primordial la recuperación del área de servidumbre referida para la protección y prevención de los posibles desastres que podrían ocurrir a los habitantes del sector de Villa Corelca ubicado sobre el área de servidumbre.

Si bien es cierto, el Distrito de Cartagena alega haber efectuado un Censo de las familias afectadas para posteriormente iniciar los trámites administrativos pertinentes; como lo señaló el A quo, este no es argumento suficiente para justificar su falta de diligencia en la formulación de planes y programas para la recuperación del área de servidumbre de las líneas de transmisión 803 y 804, comprendido entre las torres 2 y 9(Ternera- Termocandelaria), pues como se denota del Oficio AMC-PQR-0006713-2014 del 20 de octubre de 2014(FI.34), emitido por la Oficina de Gestión de Riesgos, esta dependencia tiene clara cuales son las obligaciones que le corresponden en relación a esta problemática, mas sin embargo hasta la fecha no se ha efectuado ninguna las tareas identificadas en tal Oficio.

En ese marco, la Sala coincide con el A quo, en declarar como vulnerado el derecho colectivo a la seguridad y a la prevención de desastres previsibles técnicamente, por cuanto los habitantes en el área de servidumbre de redes eléctricas del Sector de Villa Corelca, se encuentran expuestos a múltiples riesgos tal y como se anuncia en el acervo probatorio, en vista de la omisión por parte del Distrito de Cartagena en el cumplimiento de sus obligaciones en materia de gestión



13001-33-33-015-2016-00159-02

de riesgos e ignorando las atribuciones conferidas por la ley para impedir que se desarrollen proyectos de urbanización que no cumplan con las disposiciones legales.

Por otro lado, alega el recurrente en su escrito de apelación, que el juez A-quo, olvido pronunciarse en relación a la vinculación necesaria de Corvivienda, al ser la entidad que desarrolla las políticas públicas de vivienda en el Distrito. Sobre este tema, es necesario remitirse a las funciones propias atribuidas a Corvivienda mediante el Acuerdo 37 de 1991, que estableció entre otras:

“

- *Adquirir tierras mediante enajenación voluntaria o expropiación, con el fin de ejecutar los programas de vivienda de interés social;*
- *Arrendar o permutar las tierras que adquiera o recupere o convenir con terceros el mejor aprovechamiento económico y social mientras se le da el uso definitivo;*
- *Proteger las tierras que adquiera o recupere de cualquier ocupación de hecho o perturbación y adelantar oportunamente las acciones civiles, penales o policivas necesarias para el restablecimiento de su posesión o mera tenencia.*
- *Programar y ejecutar obras o inversiones públicas destinadas a rehabilitar o reubicar asentamientos humanos, urbanos, suburbanos, veredas o corregimientos;*
- *Implementar la legalización y titulación de los barrios subnormales;*
- *Programar y ejecutar planes de vivienda de interés social;*
- *Asociarse con otras personas naturales o jurídicas para la ejecución de proyectos y planes de inversión de interés social.”*

De lo anterior, puede observarse que dentro de las funciones de Corvivienda no se encuentra la prevención de asentamientos humanos en zonas de riesgo, ni la vigilancia y conservación de los terrenos cuya urbanización esta prohibida. Corvivienda para el desarrollo de su objeto social y de todas las funciones enunciadas anteriormente, requiere por parte de las personas interesadas en acceder a una vivienda, una previa postulación, además del cumplimiento de ciertos requisitos, para posteriormente efectuar unos sorteos para la entrega de esas viviendas.

Es así, que si bien es cierto Corvivienda es un establecimiento público constituido para adelantar y ejecutar planes de vivienda de interés social a nivel distrital, esto no implica automáticamente su vinculación al proceso, y como en el presente no se acreditó que los habitantes del sector Villa Corelca hayan efectuado los tramites anteriormente previstos, no podrá atribuirse responsabilidad a Corvivienda en el presente asunto.

El distrito en su escrito de alzada, solicita que se limite el alcance y los parámetros del censo a realizar, pues no es toda la comunidad de Villa Corelca la que debe ser reubicada, dado que no son todas las familias del Sector las que se encuentran en situación de riesgo. Observa este Despacho que la Inspección Técnica efectuada por la Oficina de Gestión del Riesgo del Distrito de Cartagena (fl. 36-45), determina un numero de 32 familias, con un promedio de 4 personas adultas y tres



13001-33-33-015-2016-00159-02

niños por familia, dando un total 224 personas que se encuentran en un escenario de riesgo; de otro lado la Defensoría señala que son 41 familias las que requieren ser reubicadas con urgencia debido a los mencionados riesgos que ponen en peligro sus vidas.

Coincide este despacho con el recurrente, dado que, el A quo debió precisar que el censo ordenado tiene como finalidad la determinación y actualización del número de familias que se encuentran en la zona de riesgo no mitigable y cuya reubicación debe realizarse de carácter urgente, pues como lo ha señalado la Oficina de Gestión de Riesgos no es toda la comunidad de Villa Corelca la que debe ser reubicada, sino un número de familias determinada.

En cuanto a los términos concedidos por el A quo para dar cumplimiento a las órdenes, encuentra la Sala que los mismos no desconocen los trámites propios para la inversión eficiente del presupuesto público, pues se establecieron plazos prudenciales que le permitirán a la administración distrital – si aún no lo hubiere hecho - adoptar las medidas necesarias para el restablecimiento de los derechos colectivos invocados, términos que a juicio de la Sala y conforme a las reglas de la experiencia, resultan razonables y proporcionales al tipo de trabajos a ejecutar. De ahí, que revocar tal decisión, o ampliar el término dado por el juez de instancia sería contribuir desde este estrado a la continuidad de la afectación que aqueja a la comunidad.

Así las cosas, la Sala comparte la decisión del A quo de haber declarado responsable al Distrito de Cartagena de la vulneración del derecho colectivo invocado y, al tiempo, dispuesto medidas para su amparo, pero precisando que el censo deberá determinar el número de familias que se encuentren en la zona de riesgo no mitigable para su posterior reubicación, por lo que se modificara en algunas partes la sentencia apelada.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Bolívar administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

VI.- FALLA

PRIMERO: MODIFICAR, el artículo cuarto y quinto de la sentencia de fecha trece (13) de enero de dos mil dieciocho (2018), proferida por el Juzgado Décimo Quinto Administrativo Oral del Circuito de Cartagena de acuerdo con lo expuesto en la parte motiva de la sentencia serán del siguiente tenor:

CUARTO: ORDENAR al Distrito de Cartagena tomar las medidas técnicas, jurídicas y presupuestalmente viables, realizar censo para determinar el número de familias que habitan en el área de servidumbre de las líneas 803-804 (Tenera Termocandelaría) entre torres 002 y 009, sobre el cual se encuentra parte del sector VILLA CORELCA del barrio Nelson MANDELA y realizar estudio para la reubicación de las familias que arroje el censo ordenado. Para tal efecto se le concede un término de seis (06) meses.



13001-33-33-015-2016-00159-02

QUINTO: ORDENAR AL DISTRITO TURISTICO Y CULTURAL DE CARTAGENA DE INDIAS, recuperar la zona de servidumbre de las líneas 803-804 (Ternera Termocandelaría) entre torres 002 y 009 donde se encuentra situado el sector Villa Corelca con sujeción al Plan de Ordenamiento Territorial. Reubicar a las familias que habiten en el área de servidumbre referida del Sector de Villa Corelca, en viviendas dignas y evitar los asentamientos en ese lugar, como quiera que está catalogada como no residencial y zona de riesgo, para tales efectos, se le concederá un término de un (01) año contados a partir de la ejecutoria de esta sentencia.

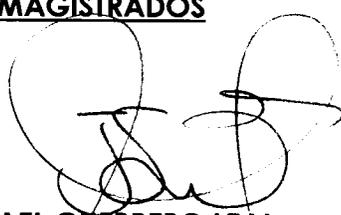
SEGUNDO: CONFIRMAR, en lo demás la sentencia de fecha trece (13) de enero de dos mil dieciocho (2018), proferida por el Juzgado Décimo Quinto Administrativo Oral del Circuito de Cartagena, por las razones expuestas en la parte motiva de la presente providencia.

SEGUNDO: Ejecutoriada la presente sentencia, devuélvase el expediente al juzgado de origen, previas las anotaciones de rigor.

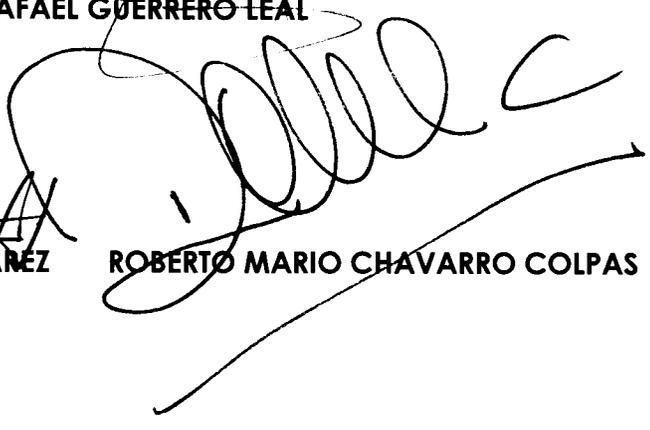
NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Constancia: proyecto de providencia estudiado y aprobado en sesión de Sala de Decisión de la fecha.

LOS MAGISTRADOS


JOSE RAFAEL GUÉRRERO LEAL


LUIS MIGUEL VILLALOBOS ALVÁREZ


ROBERTO MARIO CHAVARRO COLPAS