



Cartagena de Indias D.T. y C., ocho (08) de marzo de dos mil diecinueve (2019)

I. IDENTIFICACIÓN DEL PROCESO, RADICADO Y PARTES INTERVNIENTES.

Acción	ACCIÓN POPULAR
Radicado	13-001-33-33-014-2017-00204-01
Accionante	PERSONERIA DISTRITAL DE CARTAGENA DE INDIAS
Accionado	DISTRITO DE CARTAGENA DE INDIAS
Magistrado Ponente	LUÍS MIGUEL VILLALOBOS ÁLVAREZ.
Tema	Derecho al goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público

II. PRONUNCIAMIENTO

Procede la Sala a resolver recurso de apelación interpuesto por la accionada contra la sentencia de fecha 7 de septiembre de 2018 dictada por el JUZGADO DÉCIMO CUARTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE CARTAGENA, mediante la cual se concedieron las pretensiones de la demanda.

III. ANTECEDENTES

1. Demanda

El accionante sustenta la presente Acción constitucional, en los siguientes

1.1 Hechos

Refiere la accionante que el Puente Las Palmas que conecta al barrio Manga con el Pie del Cerro presenta gran deterioro producto de la antigüedad de su estructura y el exponencial tráfico vehicular que debe soportar, entre ellos los de carga pesada.

Indica que al realizar un recorrido superficial no se refleja el mal estado del mismo, sin embargo, de una sencilla inspección ocular de sus costados se puede apreciar como su base estructural esta desquebrajada y varios bloques separados y dejados en el mar, haciendo que su caída sea inminente en cualquier momento.

Manifiesta que la Secretaria de Infraestructura, solo realiza meras obras de mantenimiento, que no constituyen solución para acabar con el riesgo inminente de desplome, dando lugar a un detrimento del patrimonio público,





siendo necesaria la implementación de un mecanismo idóneo que finalice con su grave estado.

Señala que urge la ejecución de obras de demolición y reconstrucción total de ese puente, toda vez que es esa la alternativa que resulta más eficaz para evitar el desplome; también alega que en declaraciones de ingeniero estructural para el periódico El Universal este señala que tales obras son de obligatorio cumplimiento.

Aduce que el día 5 de julio de 2017, el Departamento Administrativo de Tránsito y transporte emitió una restricción del paso de vehículos de carga pesada por el referenciado puente para evitar la sobrecarga del mismo.

Por último, indica que el estado actual del puente Las Palmas representa un obstáculo para la operación de la ruta alimentadora del sistema de transporte masivo integral Transcaribe S.A. para cubrir el recorrido en el barrio Manga, debido a que este no cuenta con muchas vías, por lo que la restricción vehicular de ese puente congestionaría en gran medida las demás avenidas del barrio. Y que existen escombros y basuras arrojadas a los costados del puente, que requieren de una disposición final pronta y urgente.

1.2 Pretensiones

El accionante a través de la presente Acción Constitucional pretende lo siguiente:

"PRIMERO: Se declaren como vulnerados los derechos colectivos al goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público, a la defensa del patrimonio público, a la seguridad y salubridad públicas, al derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, y a la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes, por la omisión por parte del Distrito de la adopción de medidas efectivas que mitiguen definitivamente el riesgo de desplome del puente Las Palmas.

SEGUNDO: Que en atención de la declaración de los derechos colectivos enunciados, se ordene, por medio de sentencia judicial, al Distrito de Cartagena de Indias, y demás entidades que le corresponda responsabilidad sobre la materia, la implementación en un término perentorio de todos los estudios, proceso de contratación, proyectos, obras y planes de acción





dirigidos a la demolición y reconstrucción total e integral del Puente Las Palmas, y de esta forma evitar las continuas obras de reparación que afectan de manera grave el erario público.

TERCERO: *Se conmine al Distrito de Cartagena, para que en el marco de sus competencias constitucionales, legales y reglamentarias, se abstenga de incurrir en este tipo de actitudes omisivas que impliquen el agravio de los derechos e intereses colectivos de esta índole.*

CUARTO: *Ordenar la realización de todas las demás medidas necesarias que excedan las pretensiones presentada por el actor en la presente acción, siempre que sean destinadas a hacer cesar la vulneración de los derechos colectivos que se encuentran quebrantados."*

2. Actuación procesal relevante.

2.1 Admisión y notificación.

La acción de la referencia presentada el 28 de agosto de 2017 y admitida por el Juzgado Décimo Cuarto Oral Administrativo del Circuito de Cartagena 30 de agosto de 2017 (Fl. 34) y resuelta mediante sentencia de fecha 7 de septiembre de 2017 mediante la cual se accedieron a las pretensiones de la demanda.

3. Contestación

3.1 Distrito de Cartagena de Indias (folios 41-46)

La apoderada del Distrito de Cartagena se opone a todas y cada una de las pretensiones del demandante por carecer de fundamento legal y fáctico.

Afirma que no se configura violación a los derechos colectivos por parte del Distrito de Cartagena, ya que la administración no ha sido omisiva respecto a las situaciones que se relatan en la demanda. La Secretaría de Infraestructura ha realizado un estudio del Puente las Palmas por parte del ingeniero civil Jorge Rocha y ha adoptado medidas viales.

Señala que es necesario determinar alternativas futuras para el puente Las Palmas, entre esas se podrían comprender los fines del Sistema Integrado del Transporte Masivo de la ciudad así como se presenta la posibilidad de que este puente integre a un proyecto de APP a través de EDURBE S.A., todo esto implica que no es posible acoger la tesis del actor respecto a que es necesario





"demoler y reconstruir" porque tales decisiones deben estar precedidas por la determinación de los requerimientos de ingeniería y de financiamiento de esta intervención.

4. Periodo probatorio.

Efectuada la audiencia de pacto de cumplimiento de fecha 1 de noviembre de 2017 se declaró fallida la misma por no existir ánimo conciliatorio entre las partes, por lo que de conformidad con lo previsto en el artículo 28 de la Ley 472 de 1998, posteriormente en la continuación de la audiencia de pacto de cumplimiento el 21 de noviembre de 2017, el Juzgado Décimo Cuarto Administrativo del Circuito de Cartagena ordenó abrir a pruebas la presente acción.

5. Alegatos de conclusión

Con auto del 13 de febrero de 2018, se ordenó correr traslado para alegar de conclusión. (Fl. 123).

5.1 Parte demandante (folios 125-126)

La accionada se ratifica en las pretensiones de la demanda, afirma que es importante reconocer el riesgo que se manera en el presente caso, por cuanto, la caída inminente de esta infraestructura de transporte representaría una tragedia de escala garrafal que afectaría en gran medida a la comunidad cartagenera, máxime, cando en los últimos tiempos se ha sufrido por los desplomes de edificaciones y el mar llamado "cartel de las licencias urbanísticas".

6. Sentencia en primera instancia (folios 130-139)

El Juzgado Décimo Cuarto Administrativo del Circuito de Cartagena mediante sentencia de fecha 7 de septiembre de 2018 resolvió conceder las pretensiones de la presente acción popular al considerar que es claro que a pesar de la grave situación que presenta el puente las Palmas en su estructura, el accionado no ha tomado las medidas necesarias para solucionar de raíz el problema estructural, toda vez que se ha limitado a la restricción de paso de vehículos pesados, sin acreditar intervención a la fecha en todo a su estructura.

Concluye que el accionado por omisión, ha vulnerado los derechos colectivos al goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso



público, defensa del patrimonio público, seguridad y prevención de desastres previsible técnicamente, al determinarse sin vacilación que por su estado, el puente no ofrece las condiciones de viabilidad, pues presenta fallas de consideración en su estructura.

Por lo anterior, ordenó al Distrito de Cartagena de indias a que dentro de los dos (02) meses siguientes a la ejecutoria de la providencia realice los estudios pertinentes a la estructura del Puente Las Palmas, los cuales deben indicar las alternativas de solución y señalar un plazo prudencial para la ejecución de la obra que demanda dicha problemática, si dichos estudios concluyen la necesidad de la realización de la misma.

Después de obtener los resultados del estudio anterior, señalar el Puente Las Palmas con la capacidad determinada que este pueda soportar, informar a la comunidad las condiciones en que se encuentra y adoptar las medidas pertinentes para controlar el tránsito de vehículos que no la superen.

Terminados los estudios, de manera inmediata dentro de los seis (06) meses siguientes debe adelantar la etapa precontractual y contractual, que culminara con la ejecución de la obra determinada en tales estudios, debiendo adoptar las medidas presupuestales de rigor.

7. Recurso de apelación (folios 142-146)

El accionado Distrito de Cartagena interpuso recurso de apelación contra la sentencia de fecha 7 de septiembre de 2018 proferida por el Juzgado Décimo Cuarto Administrativo del Circuito de Cartagena argumentando la Secretaria de Infraestructura ha realizado estudios de ingeniería sobre la situación del Puente Las Palmas que han servido de fundamento para que se adoptaran las medidas de restricción vial por parte de las autoridades del tránsito, que son los documentos que obran en el expediente como pruebas fehacientes de la actuación.

Afirma que se ha aceptado por parte del Distrito que es necesario determinar alternativas futuras para el Puente Las Palmas, entre otras se podrían comprender los fines del Sistema Integrado del Transporte Masivo de la ciudad así como se presenta la posibilidad de que el puente se integre a un proyectos de APP a través de EDURBE S.A., o el diseño general del Plan de Ordenamiento Territorial que se encuentra en estudio en la ciudad, lo que implica tiempos de planeación de la administración que no se pueden plantear en el horizonte inmediato de ejecución de una obra pública ordinaria.





IV. CONTROL DE LEGALIDAD

Surtido el trámite y como quiera que no se observa causal de nulidad ni impedimento alguno que pueda invalidar lo actuado hasta esta etapa procedimental (Art. 207 de la Ley 1437 de 2011), se procede a definir la controversia, previas las siguientes

V. CONSIDERACIONES

1. Competencia

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 153 del CPACA, este Tribunal Administrativo es competente para conocer en segunda instancia de los recursos de apelación contra las sentencias proferidas en primera instancia por los jueces administrativos.

2. Problema jurídico

Para resolver el sub judice la Sala deberá determinar si el Distrito de Cartagena, vulnera los derechos colectivos al goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público, defensa del patrimonio público, seguridad y salubridad pública, seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, y a la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes, al presentar una conducta omisiva por el mal estado el puente Las Palmas.

Si la respuesta es positiva se confirmará la sentencia impugnada, en caso contrario se revocará.

3. Tesis de la Sala

La sentencia impugnada será confirmada, al considerar la Sala que si existe violación de los derechos colectivos al goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público, derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, porque se logró acreditar la omisión de conductas que debieron ser ejecutadas por parte del Distrito de Cartagena en el cumplimiento de su deber de velar por la integridad de dichos derechos.



La anterior tesis se fundamenta en los argumentos que se exponen a continuación.

4. Marco Normativo y Jurisprudencial

4.1 Generalidades de la Acción Popular

La acción popular tiene una naturaleza preventiva, tal como lo indica el inciso 2 del artículo 2 de la ley 472 de 1998 cuando dice: *"... 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"*.

Por regla general, esta acción no persigue la reparación de perjuicios, pues para ello existen las acciones contenciosas e incluso la acción de grupo, sin embargo excepcionalmente es viable el reconocimiento de los mismos, en los casos previstos en el artículo 34 de la Ley 472 de 1998.

Los hechos que pueden resultar vulneradores de derechos colectivos, también pueden dar lugar al inicio de acciones contenciosas o de otra naturaleza, de manera que en virtud de la autonomía y principalidad que caracteriza a la acción popular, esta también sería viable, pero no de manera concurrente o simultánea con la acción ordinaria, pues por un lado la popular es esencialmente preventiva y de ser afectaría la seguridad jurídica al producirse eventualmente fallos contradictorios respecto de los mismos hechos; siendo ello así, entonces cuando el interesado ha acudido a las acciones ordinarias, no le es dable instaurar acción popular.

En cuanto hace referencia a su configuración normativa, de las reglas contenidas en los artículos 1º, 2º, 4º y 9º de la citada Ley 472, se desprende que son características de la acción popular, las siguientes:

- a) Está dirigida a obtener la protección de los derechos e intereses de naturaleza colectiva;
- b) Procede contra toda acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares, que hayan violado o amenacen violar ese tipo de derechos o intereses;



c) Los derechos e intereses colectivos susceptibles de protección mediante el ejercicio de este medio de control, son todos aquellos definidos como tales en la Constitución Política, en las leyes y en los tratados celebrados por Colombia;

d) Su objetivo es evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o el agravio sobre los derechos e intereses colectivos y restituir las cosas a su estado anterior, cuando ello fuere posible;

e) Es una acción pública, esto es -como mecanismo propio de la democracia participativa- puede ser ejercida por "toda persona" y además, para afianzar pedagógicamente un sistema de control social, se señalan expresamente como titulares de esta acción las organizaciones no gubernamentales, las entidades públicas de control, el Procurador General, el Defensor del Pueblo, los personeros y los servidores públicos.

f) No tiene carácter sancionatorio respecto de aquel contra quien se dirijan las pretensiones y, eventualmente, recaiga la sentencia estimatoria.

g) No ha sido instituida como mecanismo de control judicial de las leyes, en consecuencia, cuando con fundamento en la eventual violación o amenaza a un derecho o interés colectivo, se pretenda impugnar una ley o que se imparta una orden al legislador, habrá de acudir a las acciones pertinentes.

h) Por la finalidad que persigue la acción popular y en virtud a su configuración normativa, se tienen entonces, como presupuestos de una eventual sentencia estimatoria los siguientes:

- Una acción u omisión de la parte demandada;
- Que para la época en que se dicte la sentencia se presente daño contingente, peligro, amenaza, vulneración o agravio de derechos o intereses colectivos;
- Que se demuestre la relación de causalidad entre la acción o la omisión y la señalada afectación de los referidos derechos e intereses.

4.2 De los derechos colectivos invocados

Conviene precisar los derechos cuyo amparo se pretende son el derecho al goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público, defensa del patrimonio público, seguridad y salubridad pública,



seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, y a la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes, en consecuencia se estudiará el alcance conceptual de cada uno de estos derechos colectivos invocados por el accionante, consagrados en el artículo 4º de la Ley 472 de 1998.

4.2.1 Del goce al espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público.

En relación con la categoría de los bienes de uso público, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha desarrollado la clasificación legal de los bienes de dominio del Estado, con fundamento en la distinción entre bienes de uso público y bienes fiscales, definidos ellos en los términos del artículo 674 del Código Civil, norma que dispone:

"Artículo 674. Bienes Públicos y de Uso Público. Se llaman bienes de la Unión aquéllos cuyo dominio pertenece a la República. Si además su uso pertenece a todos los habitantes de un territorio, como el de calles, plazas, puentes y caminos, se llaman bienes de la Unión de uso público o bienes públicos del territorio. Los bienes de la Unión cuyo uso no pertenece generalmente a los habitantes, se llaman bienes de la Unión o bienes fiscales."

De conformidad con la norma citada, la diferencia entre los bienes de uso público y los bienes fiscales en la legislación civil radicó en la destinación o forma de su utilización. En ese ámbito se consideraron bienes de uso público aquellos destinados al uso general de los habitantes de un territorio. Los bienes fiscales por oposición a lo anterior, son aquellos que pertenecen al Estado, pero no están al servicio libre de la comunidad, sino destinados al uso privado del Estado, para sus fines propios, que en ocasiones pueden aparecer incompatibles con la utilización indiscriminada por el público.

La Constitución Política de 1991, se refirió a los Bienes de Uso Público, concediéndoles tres prerrogativas: inalienables, imprescriptibles e inembargables, en la siguiente disposición:

"Artículo 63.- Los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la Nación y los demás bienes que determine la ley, son inalienables, imprescriptibles e inembargables".





Artículo 102. "El territorio, con los bienes públicos que de él forman parte, pertenecen a la Nación"

Por su parte, el artículo 5° de la Ley 9 de 1989, ampliando conceptualmente la idea de espacio público concebida en la legislación civil, lo define en los siguientes términos:

"Artículo 5.- Entiéndese por espacio público el conjunto de inmuebles públicos y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados, destinados por su naturaleza, por su uso o afectación, a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas que trascienden, por tanto, los límites de los intereses individuales de los habitantes.

Así, constituyen el espacio público de la ciudad las áreas requeridas para la circulación, tanto peatonal como vehicular, las áreas para la recreación pública, activa o pasiva, para la seguridad y tranquilidad ciudadana, las franjas de retiro de las edificaciones sobre las vías, fuentes de agua, parques, plazas, zonas verdes y similares, las necesarias para la instalación y mantenimiento de los servicios públicos básicos, para la instalación y uso de los elementos constitutivos del amoblamiento urbano en todas sus expresiones, para la preservación de las obras de interés público y de los elementos históricos, culturales, religiosos, recreativos y artísticos, para la conservación y preservación del paisaje y los elementos naturales del entorno de la ciudad, los necesarios para la preservación y conservación de las playas marinas y fluviales, los terrenos de bajamar, así como de sus elementos vegetativos, arenas y corales y, en general, por todas las zonas existentes o debidamente proyectadas en las que el interés colectivo sea manifiesto y conveniente y que constituyan, por consiguiente, zonas para el uso o el disfrute colectivo"

En cuanto a los bienes de uso público, y la destinación colectiva del espacio público, precisó el Consejo de Estado lo siguiente¹:

"Nótese que tanto en el nivel constitucional como en el legal, el elemento distintivo del espacio público, como bien de uso público, es su destinación colectiva, o lo que es igual, al uso por todos los miembros de la comunidad. Además, ese carácter inalienable, imprescriptible e inembargable del espacio público, implica que su destinación está regulada por fuera de los cauces normativos propios del derecho privado y se ubica en los predios del derecho público. Inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad que se constituyen en los medios jurídicos a través de los cuales se tiende a hacer efectiva la protección de los bienes de uso público, a efectos de que ellos cumplan el 'fin' que motiva su afectación como figura medular o pieza clave del dominio público. Por manera que cuando la Constitución y la ley le imponen al Estado el deber de velar por la integridad del espacio público y su afectación a una finalidad pública, comoquiera que su uso y goce pertenecen a la comunidad, por motivos de interés general, no sólo limita su disposición en términos de

¹ CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, providencia del quince (15) de agosto de dos mil siete (2007), Radicación número: 19001-23-31-000-2005-00993-01 (AP).



enajenabilidad, sino que al mismo tiempo impide la presencia de discriminaciones negativas en el acceso al espacio público (exclusión en el acceso) o discriminaciones positivas a favor de determinados particulares (privilegios), en tanto lo que está en juego es el interés general (arts. 1 y 82 C.P.) manejo a su destinación al uso común general." (Negritas de la Sala)

Por otra parte, el artículo 313 de la Constitución Política entre las funciones de los Concejos Municipales, señala la de reglamentar los usos del suelo; y el artículo 315 ibídem, dentro de las atribuciones de los Alcaldes, en su calidad de primera autoridad de Policía en el Área de su competencia, son quienes deben cumplir y hacer cumplir las normas constitucionales y legales y las que expida el Concejo Municipal correspondiente. De lo anterior se concluye que sin lugar a dudas, quien ostenta la competencia para determinar el uso del suelo son los Concejos Municipales y a los Alcaldes velar porque se respeten las normas relativas a la protección y goce del espacio público.

4.2.2 Derechos colectivos a la seguridad y la salubridad pública.

Los literales a) del artículo 4º de la Ley 472 de 1998, prevén los derechos a gozar de un ambiente sano el cual ha cobrado a lo largo de la última década un importante lugar y especial protección en la Constitución, las leyes y en las disposiciones reglamentarias.

Al respecto, la Corte Constitucional, ha expresado que el medio ambiente involucra aspectos relacionados con el manejo, aprovechamiento de los recursos naturales, el equilibrio de los ecosistemas, la protección de la diversidad biológica, el desarrollo sostenible, y la calidad de vida del hombre entendido como parte integrante de ese mundo natural, temas entre otros, que han sido reconocidos ampliamente por nuestra Constitución Política en muchas normas que establecen mecanismos para proteger este derecho y exhortan a las autoridades a diseñar estrategias para su garantía y su desarrollo.

Así mismo, la Constitución se ocupó también de regular otros temas de orden ecológico como la conservación de áreas naturales de especial importancia, del desarrollo sostenible, de la calidad de vida y de la educación y la ética ambiental, entre otros; los cuales constituyen, de igual forma, la estructura mínima para la necesaria convivencia de los asociados dentro de un marco de bienestar general.

Consecuentemente, la Constitución Política, en el artículo 79 expresa:





"() todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo. Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines".

En desarrollo de los principios constitucionales se han consagrado en otras normas directrices en materia de política ambiental. En el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables, Decreto ley 2811 de 1974, se establece que el ambiente es patrimonio común y que tanto el Estado como los particulares deben participar en su preservación y manejo (art. 1°).

Por tanto la obligación del Estado va más allá de la simple regulación normativa y trasciende al plano de la materialización de esas políticas, mediante la participación en su preservación y manejo, a través de sus diferentes entidades y de los particulares.

4.2.3 Derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente.

Ni la Constitución ni la Ley contienen una definición del derecho colectivo a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente. En el informe de ponencia sobre derechos colectivos, presentado por los constituyentes Iván Marulanda, Guillermo Perry, Jaime Benítez, Angelino Garzón, Tulio Cuevas y Guillermo Guerrero se afirmó *"En verdad el ser humano tiene derecho a vivir libre de peligros y riesgos públicos, razón por la cual no debe estar expuesto, a sabiendas, a daños contingentes capaces de afectar su integridad personal o patrimonial."*²

A su vez el artículo 2° de la Ley 46 de 1988 que crea y organiza el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, define el desastre como *"el daño grave o la alteración grave de las condiciones normales de vida en un área geográfica determinada, causada por fenómenos naturales y por efectos catastróficos de la acción del hombre en forma accidental, que requiera por ello de la especial atención de los organismos del Estado y de otras entidades de carácter humanitario o de servicio social."*

² Ponencia sobre derechos colectivos presentada por los constituyentes Iván Marulanda, Guillermo Perry, Jaime Benítez, Angelino Garzón, Tulio Cuevas y Guillermo Guerrero; Gaceta constitucional N° 58 de abril 24 de 1991, citada por Pedro Pablo Camargo en "Las Acciones Populares y de Grupo" p. 154.



De acuerdo con las anteriores definiciones, es posible concluir que la consagración legal de este derecho colectivo pretende garantizar que la comunidad no esté expuesta a sufrir un daño grave originado en un fenómeno natural o por la acción del hombre en forma accidental, cuando estas circunstancias pueden ser evitadas.

Para que proceda la protección de este derecho a través de la acción popular, basta que una comunidad geográficamente determinada sea vulnerable a padecer un evento que tenga el carácter de catastrófico.

Tratándose de fenómenos naturales no es posible su neutralización como ocurre con los terremotos o erupciones volcánicas, pero en muchos casos si pueden evitarse o atenuarse sus efectos desastrosos disminuyendo la vulnerabilidad de la población, por ejemplo a través de obras civiles o traslados, etc. Si el origen de estos eventos se encuentra en la actividad humana y se conocen los riesgos de la labor, también es posible tomar las medidas de prevención necesarias para que no ocurran o en caso de suceder, se atenúen sus efectos.

Por ello es necesario concretar en la acción popular tanto el peligro potencial como la vulnerabilidad de la comunidad, para que el juez pueda definir de manera precisa la conducta a cumplir con el fin de proteger el derecho o el interés colectivo amenazado o vulnerado. Ello no es posible cuando se plantea en forma abstracta la posible ocurrencia de un desastre, como por ejemplo cuando genéricamente se señala la posibilidad de un terremoto pero sin precisar la vulnerabilidad de la zona.³

4.2.4 Defensa del patrimonio publico

El Consejo de Estado ha indicado que el patrimonio público "*cobija la totalidad de bienes, derechos y obligaciones, que son propiedad del Estado y que se emplean para el cumplimiento de sus atribuciones de conformidad con el ordenamiento normativo*".⁴

Igualmente ha precisado que este concepto también se integra por "*bienes que no son susceptibles de apreciación pecuniaria y que, adicionalmente, no*

³ Consejo de Estado. Sentencia 11 de junio de 2004 MP Dra. Ligia López Díaz. Rad. 25000-23-27-000-2000-0285-01 (AP-0285)

⁴ Consejo de Estado. Sección Tercera. Radicación: 25000-23-26-000-2005-01330-01 (AP). Actor: Fernando García Herreros Castañeda





involucran la relación de dominio que se extrae del derecho de propiedad, sino que implica una relación especial que se ve más clara en su interconexión con la comunidad en general que con el Estado como ente administrativo, legislador o judicial, como por ejemplo, cuando se trata del mar territorial, del espacio aéreo, del espectro electromagnético etc., en donde el papel del Estado es de regulador, controlador y proteccionista, pero que indudablemente está en cabeza de toda la población".⁵

Respecto a su naturaleza se ha sostenido que el patrimonio público tiene una doble naturaleza en el ordenamiento jurídico. La primera es la dimensión subjetiva, la cual le otorga el calificativo de derecho, y la segunda, una dimensión objetiva o de principio, que se traduce en la obligación de las entidades públicas de gestionarlo de acuerdo con los postulados de eficiencia y transparencia contemplados en el artículo 209 de la Constitución Política y cumpliendo la legalidad presupuestal vigente.

Por su parte, la Corte Constitucional en sentencia C-479 de 1995 señaló que *"Por patrimonio público, en sentido amplio se entiende aquello que está destinado, de una u otra manera a la comunidad y que está integrado por los bienes y servicios que a ella se le deben como sujeto de derechos"*.

Ahora bien, es importante resaltar que la Constitución de 1991 al referirse al patrimonio cultural, histórico y arqueológico de la Nación, entiende, por su esencia, que este también forma parte del patrimonio público⁶. En efecto, el concepto tradicional de la composición del patrimonio público se ha enriquecido con nuevas expresiones o valores que son integrados a la vida jurídica dada la importancia sociopolítica o económica de dichos componentes.

5. Caso Concreto

5.1. Hechos Probados

-Obra en el expediente OFICIO No. JUR-TAR-20172845 expedido por el señor ALVARO PALOMINO GELES en su calidad de Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la Personaría Distrital de Cartagena de fecha 12 de julio de 2017 y dirigido al Alcalde Mayor de Cartagena de Indias Manuel Vicente Duque Vásquez

⁵ 198 Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia del 21 de febrero de 2007. Exp. AP 2004-00413 Cfr. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia de 21 de mayo de 2008. Exp. 01423-01.

⁶ Castellanos V. Gonzalo. «Régimen Jurídico del Patrimonio Arqueológico en Colombia». Instituto Colombiano de Antropología e Historia. Imprenta Nacional de Colombia. 2003.



12



mediante el cual se solicita la ejecución de obras de demolición urgente del Puente las Palmas (Folio 20-23)

- Obra en el expediente OFICIO No. JUR-TAR-20172846 expedido por el señor ALVARO PALOMINO GELES en su calidad de Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la Personería Distrital de Cartagena de fecha 12 de julio de 2017 y dirigido al señor JOSE SANTIAGO CARRASQUILLA en su calidad de Secretario de Infraestructura Distrital de la Alcaldía Mayor de Cartagena de Indias mediante el cual se solicita la ejecución de obras de demolición urgente del Puente las Palmas (Folio 24-27)

- Obra en el expediente informe de fecha 12 de junio de 2017 presentado por el Ingeniero Civil Jorge Rocha Rodríguez y dirigido a la Secretaria de Infraestructura Distrital mediante el cual se informa acerca de la inspección técnica realizada a las estructuras de los puentes sobre los cuerpos de agua de la ciudad, con el fin de establecer en qué estado se encuentran los elementos que conforman esas estructuras viales. (Folio 71-74)

- Obra en el expediente Oficio No. AMC-OFI-0060588-2017 de fecha 14 de junio de 2017 expedido por el Secretario de Infraestructura el señor José Santiago Carrasquilla Sotomayor y dirigido al Director del Departamento Administrativo de Tránsito y Transporte Distrital-DATT para solicitarle limitación vehicular en el puente las Palmas y Puente Heredia Viejo (Folio 75)

-Obra en el expediente Oficio de fecha 30 de noviembre de 2017 proferido por EDURBE S.A. mediante el cual manifiesta que dicha entidad no ha recibido solicitud para estructuración de proyecto de APP que involucre el puente las Palmas, de igual forma no tienen conocimiento de que se haya presentado proyecto de APP ante el Distrito de Cartagena con esas características. (Folios 117)

-Obra en el expediente informe presentado por el Ingeniero Civil Jorge Rocha Rodríguez de fecha 14 d noviembre de 2017 y dirigido a la Secretaria de Infraestructura Distrital mediante el cual se informa el presupuesto para la ejecución de la Consultoría del Proyecto de Intervención del Puente Las Palmas (Folios 120)

5.2 Del análisis crítico de las pruebas frente al marco normativo y jurisprudencial.





En el sub lite, el doctor WILLIAM MATSON OSPINO en su calidad de Personero Distrital de Cartagena de Indias, presentó acción popular para que se protejan los derechos colectivos al goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público, derecho a la seguridad y salubridad pública, derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, al considerar que se encuentran vulnerados por parte de la accionada por el mal estado en que se encuentra el puente Las Palmas.

A su vez, el Distrito de Cartagena afirma que no se configura violación a los derechos colectivos por parte del Distrito de Cartagena, ya que la administración no ha sido omisiva respecto a las situaciones que se relatan en la demanda. La Secretaria de Infraestructura ha realizado un estudio del Puente las Palmas por parte del ingeniero civil Jorge Rocha y ha adoptado medidas viales.

Señala que es necesario determinar alternativas futuras para el puente Las Palmas, entre esas se podrían comprender los fines del Sistema Integrado del Transporte Masivo de la ciudad así como se presenta la posibilidad de que este puente integre a un proyecto de APP a través de EDURBE S.A., todo esto implica que no es posible acoger la tesis del actor respecto a que es necesario "demoler y reconstruir" porque tales decisiones deben estar precedidas por la determinación de los requerimientos de ingeniería y de financiamiento de esta intervención.

El a quo en la sentencia impugnada amparó el derecho e interés colectivo al **goce del espacio público y utilización de los bienes de uso público y desarrollos urbanos, defensa del patrimonio público, seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente**, ordenando al Distrito de Cartagena de indias a que dentro de los dos (02) meses siguientes a la ejecutoria de la providencia realice los estudios pertinentes a la estructura del Puente Las Palmas, los cuales deben indicar las alternativas de solución y señalar un plazo prudencial para la ejecución de la obra que demanda dicha problemática, si dichos estudios concluyen la necesidad de la realización de la misma.

Después de obtener los resultados del estudio anterior, señalar el Puente Las Palmas con la capacidad determinada que este pueda soportar, informar a la comunidad las condiciones en que se encuentra y adoptar las medidas pertinentes para controlar el tránsito de vehículos que no la superen.





Terminados los estudios, de manera inmediata dentro de los seis (06) meses siguientes debe adelantar la etapa precontractual y contractual, que culminara con la ejecución de la obra determinada en tales estudios, debiendo adoptar las medidas presupuestales de rigor.

El accionado Distrito de Cartagena interpuso recurso de apelación contra la sentencia de fecha 7 de septiembre de 2018 proferida por el Juzgado Décimo Cuarto Administrativo del Circuito de Cartagena argumentando la Secretaria de Infraestructura ha realizado estudios de ingeniería sobre la situación del Puente Las Palmas que han servido de fundamento para que se adoptaran las medidas de restricción vial por parte de las autoridades del tránsito, que son los documentos que obran en el expediente como pruebas fehacientes de la actuación.

Afirma que se ha aceptado por parte del Distrito que es necesario determinar alternativas futuras para el Puente Las Palmas, entre otras se podrían comprender los fines del Sistema Integrado del Transporte Masivo de la ciudad así como se presenta la posibilidad de que el puente se integre a un proyectos de APP a través de EDURBE S.A., o el diseño general del Plan de Ordenamiento Territorial que se encuentra en estudio en la ciudad, lo que implica tiempos de planeación de la administración que no se pueden plantear en el horizonte inmediato de ejecución de una obra pública ordinaria.

En este contexto, procede la Sala a resolver el problema jurídico, teniendo en cuenta el marco normativo y jurisprudencia expuesta, así como los hechos probados.

En este orden considera la Sala que se confirmará la sentencia recurrida; por las razones que ese exponen a continuación.

Realizada la valoración en su conjunto de los medios probatorios recaudados en el plenario, conforme a las reglas de la sana crítica probatoria, la lógica, el sentido común y las reglas de la experiencia, se evidencia que si existe violación de los derechos colectivos al goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público, derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, porque se logró acreditar la omisión de conductas que debieron ser ejecutadas por parte del Distrito de Cartagena en el cumplimiento de su deber de velar por la integridad de dichos derechos.

Destaca la Sala entre todo el acervo probatorio el informe presentado por el Ingeniero Civil Jorge Rocha Rodríguez a la Secretaria de Infraestructura Distrital





de la inspección técnica realizada en el puente Las Palmas se observa que el mismo se encuentra en peligro de colapso dado el deterioro severo que actualmente presenta la estructura. (Fl. 71-74)

Así las cosas, concluye la Sala que la autoridad distrital tenía pleno conocimiento que el Puente las Palmas no está en óptimas condiciones, toda vez que presenta grietas y hundimientos, situación que atenta contra los derechos colectivos deprecados, y su deterioro podría afectar el derecho de acceso al servicio público de transporte, siendo por tanto necesario que las entidades competentes, adopten las medidas eficaces para superar tal situación.

Por otra parte, si bien es claro que el DISTRITO DE CARTAGENA DE INDIAS, ha realizado ciertas gestiones administrativas -visita técnica- tendientes a solucionar la problemática del deterioro de los puentes y construcciones viales, tales gestiones no han sido eficaces, pues no se han materializado en una protección real y efectiva de los derechos e intereses colectivos, dado que, al día de hoy, los hechos vulneradores de los derechos colectivos que se relatan en la demanda, no han cesado, teniéndose que la sola visita técnica y limitar el tránsito de vehículos de carga pesada no constituye una medida que salvaguarde los derechos colectivos, pues es evidente que para que ello ocurra, debe dársele estricta ejecución a las obras civiles pertinentes, pues por el contrario, está demostrado que aún no se ha realizado ninguna intervención en el Puente las Palmas, así como tampoco se encuentra incluido dentro de algún proyecto de APP de EDURBE S.A. (Fl. 117) como había sido manifestado por parte de la accionada.

En ese sentido, debe destacarse que no sólo se debe reaccionar frente a una demanda popular, anunciando las gestiones administrativas contractuales y presupuestales respectivas, sino que, una vez iniciada esta clase de actuaciones administrativas, debe imprimírsele el impulso necesario, con la finalidad de procurar terminar dichos procesos de la manera más rápida posible, con el resultado buscado, que es la efectiva protección de los derechos colectivos.

Por lo expuesto, la sentencia impugnada será confirmada.

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

FALLA





PRIMERO:CONFIRMAR la sentencia de fecha 07 de septiembre de 2018 proferida por el Juzgado Décimo Cuarto Administrativo del Circuito de Cartagena dentro de la acción popular presentada por el doctor WILLIAM MATSON OSPINO en su calidad de Personero Distrital de Cartagena de Indias contra el Distrito de Cartagena de Indias.

SEGUNDO: Ejecutoriada esta providencia, envíese al juzgado de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

LOS MAGISTRADOS

LUÍS MIGUEL VILLALOBOS ALVAREZ

ROBERTO MARIO CHAVARRO COLPAS

JOSE RAFAEL GUERRERO LEAL