



13001-33-33-010-2018-00111-01

Cartagena de Indias D. T. y C., trece (13) de septiembre de dos mil diecinueve (2019)

I.- IDENTIFICACIÓN DEL PROCESO, RADICACIÓN Y PARTES INTERVINIENTES

| | |
|---------------------------|-----------------------------------|
| Medio de control | Acción popular |
| Radicado | 13001-33-33-010-2018-00111-01 |
| Accionante | Personería Distrital de Cartagena |
| Accionado | Distrito de Cartagena de Indias |
| Asunto | Reparación de vía en mal estado |
| Magistrado Ponente | Edgar Alexi Vásquez Contreras |

II.- PRONUNCIAMIENTO

Procede la Sala a decidir el recurso de apelación interpuesto por el apoderado de la parte demandada contra la sentencia de 08 de febrero de 2019, proferida por el Juzgado Décimo Administrativo del Circuito de Cartagena, por medio de la cual accedió a las pretensiones de la demanda.

III. ANTECEDENTES

3.1. DEMANDA (fs. 1-14).

a) Pretensiones.

El señor William Matson Ospino, en su calidad de Personero Distrital de Cartagena de Indias, presentó acción popular contra el Distrito de Cartagena de Indias, en la que solicitó las siguientes declaraciones y condenas:

“1. Se declaren como vulnerados los derechos colectivos al goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público; 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 calidad de vida de los habitantes, con ocasión de la omisión por parte del Distrito Turístico, Histórico y Cultural de Cartagena de Indias en la adopción de medidas efectivas que restauren integralmente la Cra. 82 del Barrio Villa Sol.

2. Que en atención a la declaración de afección de los derechos colectivos anteriormente enunciados, se ordene, por medio de sentencia judicial, al Distrito Turístico, Histórico y Cultural de Cartagena de Indias, y demás entidades que le corresponda responsabilidad sobre la materia, la implementación en un término perentorio y urgente de todas las obras de reconstrucción total e integral, que deje en condiciones óptimas de operatividad a la Cra. 82 del Barrio Villa del Sol.

3. 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.

4. Ordenar la realización de todas las demás medidas necesarias que excedan las pretensiones presentadas por el actor popular en la presente acción.



13001-33-33-010-2018-00111-01

siempre que sean destinadas a hacer cesar la vulneración de los derechos colectivos que se encuentren quebrantados."

b). Hechos.

Para sustentar fácticamente la demanda, el actor afirmó, en resumen, lo siguiente:

La vía principal del barrio Villa del Sol, comprendida por la carrera 82 que representa una ruta de alta circulación vehicular debido a la articulación de dos importantes arterias viales, la calle 31 también conocida como la Troncal del Caribe, y la Diagonal 32 conocida como la antigua carretera de Ternera, no se encuentra en óptimo estado de operación toda vez que se ve afectada por la presencia de resaltos innecesarios, grietas, aberturas, huecos y hendiduras que impiden el adecuado flujo del tránsito vehicular por la zona.

Con el fin de constatar la situación en la que se encuentra la vía realizó inspección ocular y evidenció la presencia de graves imperfectos que pueden generar desde perjuicios patrimoniales a algún conductor que decida hacer uso de la vía pública, hasta perjuicios en su salud. Al ser una vía que se encuentra dentro un perímetro de alto auge comercial, residencial y de amplia circulación no debe ser abandonada y requiere mantenimiento y reparación en el menor tiempo posible.

El 20 de noviembre de 2017 requirió al Distrito de Cartagena con el propósito de que implementara las medidas necesarias para dar fin a la problemática planteada, mediante la ejecución de obras de mejoramiento y reparación integral.

3.2. Contestación (fs. 60-66).

El Distrito de Cartagena se opuso a todas y cada una de las pretensiones de la demanda y solicitó que éstas sean denegadas.

Aceptó como ciertos los hechos relacionados con la existencia del barrio Villa Estrella y que el mismo pertenece a su jurisdicción, igualmente que la vía principal de dicho barrio está comprendida por la carrera 82 que representa una ruta de alta circulación vehicular debido a la articulación de dos importantes arterias viales, la calle 31 también conocida como la Troncal del Caribe, y la Diagonal 32 conocida como la antigua carretera de Ternera

Citó los artículos 311 y ss., de la Constitución Política y 39 de la Ley 752 de 1994, concluyendo que es obligación de los distritos resolver las necesidades básicas insatisfechas de la comunidad en materia de cultura, educación, recreación, deporte, servicios públicos domiciliarios, infraestructura, movilidad, salud y medio ambiente.



13001-33-33-010-2018-00111-01

Manifestó que la Secretaría de infraestructura, con el fin de verificar el estado de la vía, realizó una visita a la zona a intervenir a través de su equipo de ingenieros y elaboró un presupuesto estimado por un valor de \$ 815.735.090, por lo que en la actualidad trabaja en la ejecución de obras para mejorar la infraestructura vial y de servicios públicos y para aumentar la cobertura de los mismos conforme con el desarrollo y crecimiento de la población. Adicionalmente, se encuentran realizando enormes esfuerzos para la gestión de recursos que permitan atender tales obras.

Afirmó que no está demostrada la vulneración de los derechos colectivos señalados por el actor, pues se encuentra estudiando la viabilidad presupuestal para el mantenimiento o reparación de la carrera 82 del barrio Villa del Sol.

Propuso como excepciones la improcedencia de la acción popular y la insuficiencia probatoria en cabeza del accionante.

3.3. Sentencia de primera instancia (fs. 135-141).

El Juez de primera instancia amparó los derechos colectivos relacionados con el goce del espacio público, la utilización y defensa de los bienes de uso público y la seguridad y salubridad públicas, así:

***“Primero:** Declarar vulnerados, y en consecuencia amparar, los derechos e intereses colectivos relacionados con el goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público, y la seguridad y salubridad públicas, los cuales están siendo vulnerados por el Distrito de Cartagena.*

***Segundo:** Ordenar al Distrito de Cartagena que, si aún no lo ha hecho, proceda dentro del término de seis (6) meses siguientes a la ejecutoria del fallo, adelantar las etapas precontractuales y contractuales en el marco de la contratación estatal, adoptando las medidas administrativas presupuestales necesarias, en aras de pavimentar y/o reparar el pavimento en la carrera 82 del barrio Villa del Sol de la ciudad de Cartagena. En todo caso, la ejecución material de las obras no podrá exceder de nueve (9) meses contados a partir de la ejecutoria de esta sentencia. (...)*

Sustentó su decisión con base en los siguientes argumentos:

Es claro que la vía a que se refiere la demanda presenta notorio deterioro, situación que causa un impacto negativo sobre la comunidad en la medida en que atenta contra los derechos e intereses colectivos relacionados el goce del espacio público, la utilización y defensa de los bienes de uso público y la seguridad y salubridad públicas. El total colapso del pavimento constituye un riesgo para conductores, peatones y residentes.

A pesar de que el Distrito adujo que la calle objeto de esta acción se incluyó en la base de datos de proyectos, lo cierto es que conoce de la problemática de la comunidad, al menos desde noviembre de 2017 y no acreditó la realización de



13001-33-33-010-2018-00111-01

estudios previos, gestiones contractuales, o ejecutado alguna obra para materializar las reparaciones que la comunidad requiere.

Con la contestación de la demanda se aportó una copia de un presupuesto elaborado por un ingeniero en la que se anotó que esta vía no tiene diseño.

No es de recibo el argumento de que no es posible realizar las obras de reparación de la vía debido a la actual carencia de recursos en el presupuesto, puesto que la ausencia de disponibilidad presupuestal no puede enervar la acción popular ante la demostrada vulneración de los derechos colectivos referidos en la demanda. En apoyo de sus argumentos citó la Sentencia de 25 de octubre proferida por la Sección Primera del Consejo de Estado.

3.4. Recurso de apelación (fs. 148-151).

La entidad demandada sostuvo que no ha vulnerado los derechos e intereses colectivos alegados, pues no ha sido omisiva frente a la situación que se presenta en la carrera 82 del barrio Villa del Sol de esta ciudad.

Afirmó que en el mes de octubre de 2018 la Secretaría de Infraestructura Distrital, realizó una visita a la calle afecta en compañía del ingeniero civil Erasmo Reyes Cañate, quien rindió un informe técnico en el cual se determinaron las condiciones actuales de la carrera 82 del Barrio Villa del Sol en sus dos tramos, y además, se elaboró un presupuesto por la suma de \$ 815.735.090 para el tramo 1 y 2 de la vía.

Manifestó que si bien se ha aceptado que es necesario contar con los estudios y diseños inscritos en el Banco de Programas y Proyectos de la Secretaría de Planeación Distrital para la construcción de la obra, es importante tener en cuenta que éstas actuaciones implican unas razones y entendibles tiempos de planeación por parte de la administración que no se pueden realizar de forma inmediata, pues en el marco de la contratación estatal, la construcción de obras que demanden el progreso local debe hacerse siguiendo los lineamientos de los programas de gobierno que se materializan en los planes de desarrollo de cada administración municipal, cubriendo a cabalidad las reglas presupuestales y normas que rigen la contratación estatal. En apoyo de sus argumentos citó las sentencias de 22 de noviembre de 2001 y 25 de septiembre de 2003, proferidas por la Sección Tercera y Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado.

Adujo que ha atendido la situación de la vía ubicada en la Urbanización Villa del Sol, denominada carrera 82, tal como se constató en el informe técnico antes referido, en donde no solo se determinaron las condiciones de la vía con sus dos tramos: inicia en la intersección con la avenida Troncal de Occidente, y el segundo tramo culmina en la diagonal 22 o antigua vía Ternera; sino que se fijó



13001-33-33-010-2018-00111-01

el presupuesto necesario para la construcción del tramo 1 y rehabilitación del tramo 2.

Solicitó de forma subsidiaria, la no determinación de términos perentorios para emprender y culminar las medidas ordenadas en la sentencia apelada, toda vez que deben gestionarse los recursos del actual programa de gobierno y seguirse todas las etapas de la contratación estatal. Se debe establecer que primero deben realizarse los estudios, proyectos y diseños, y posteriormente todas las gestiones administrativas y presupuestales que lleven a culminar las etapas contractuales pertinentes para luego ejecutar las obras ordenadas.

3.5. Actuación procesal de la instancia.

Mediante auto de 15 de mayo de 2019 se admitió el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada (f.187).

3.6. Control de legalidad.

Agotado el trámite descrito sin que se adviertan impedimentos procesales ni causales de nulidad que invaliden la actuación, procede este Tribunal a decidir el recurso de apelación interpuesto contra el fallo de primera instancia.

IV.- CONSIDERACIONES

4.1. Competencia

El Tribunal es competente para conocer de la presente acción popular en segunda instancia, según lo establecido en los artículos 15 y 16 de la Ley 472 de 1998.

El recurso que se resuelve en la presente providencia corresponde a la apelación contra la sentencia proferida por el Juzgado Décimo Administrativo del Circuito de Cartagena dentro del medio de control de la referencia.

4.2. Problema jurídico

Corresponde a la Sala establecer si la visita realizada en octubre de 2018 por la Secretaría de Infraestructura Distrital a la calle mencionada en la demanda, la elaboración de un informe técnico sobre sus condiciones y la elaboración de un presupuesto, desvirtúan la violación de los derechos colectivos amparados en la sentencia apelada.

Atendiendo el contenido del recurso de apelación, corresponde a la Sala determinar si procede modificar el plazo concedido en la sentencia al Distrito de Cartagena para cumplir con las órdenes allí impartidas, orientadas a garantizar el disfrute de los derechos colectivos al goce del espacio público, a la utilización y defensa de los bienes de uso público, a la seguridad y salubridad públicas.



4.3. Tesis de la Sala

La Sala confirmará la sentencia apelada, porque la visita realizada en octubre de 2018 por la Secretaría de Infraestructura Distrital a la calle mencionada en la demanda, la elaboración de un informe técnico sobre sus condiciones y la elaboración de un presupuesto, no desvirtúan en absoluto la violación de los derechos colectivos amparados en la sentencia apelada, pues dichas diligencias no han producido ningún efecto de mejoramiento en la situación de deterioro de la vía que justificó dicha decisión.

Por otra parte, si bien las órdenes impartidas por los jueces en acciones populares deben establecer plazos razonables dentro de los cuales sea posible su cumplimiento; lo cierto es que si la administración pretende obtener una ampliación de dicho plazo debe demostrar que el mismo resulta insuficiente; y en el sub lite no demostró que los 9 meses concedidos en total para realizar las gestiones administrativas orientadas a contratar las obras ordenadas y ejecutarlas, sea insuficiente.

4.4. Marco normativo y jurisprudencial.

4.4.1. Generalidades de la acción popular

La acción popular, instituida en el inciso primero del artículo 88 de la Constitución Política y reglamentada por la Ley 472 de 1998, tiene como finalidad la protección de los derechos e intereses colectivos, cuando éstos resulten amenazados por la acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares.

Los derechos e intereses colectivos no son únicamente los enunciados en el artículo 4º de la Ley 472 de 1998, sino también los definidos como tales en la Constitución, las leyes ordinarias y los tratados internacionales celebrados por Colombia.

Los supuestos que deben probarse para que proceda la acción popular son los siguientes: **a)** una acción u omisión de la parte demandada, **b)** un daño contingente, peligro, amenaza, vulneración o agravio de derechos o intereses colectivos, distintos del que proviene de todo riesgo normal de la actividad humana y, **c)** la relación de causalidad entre la acción u omisión y la afectación de tales derechos e intereses.

El artículo 4º de la Ley 472/98 señala como derechos e intereses colectivos, entre otros: (...) a) El goce de un ambiente sano, b) La moralidad administrativa; c) La existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. La conservación de las especies animales y vegetales,



13001-33-33-010-2018-00111-01

la protección de áreas de especial importancia ecológica, de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas, así como los demás intereses de la comunidad relacionados con la preservación y restauración del medio ambiente; d) El goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público; (...) g) La seguridad y salubridad públicas; (...) l) El derecho a la seguridad y prevención de desastres previsible técnicamente; precisamente los que el actor pretende que se le amparen en el presente caso.

4.4.2. Derecho colectivo al goce del espacio público.

De acuerdo con el artículo 82 superior corresponde al estado velar por la "integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular".

El artículo 5º de la Ley 9ª de 1989 define el espacio público como "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 (...) y, en general, por todas las zonas existentes o debidamente proyectadas en las que el interés colectivo sea manifiesto y conveniente y que constituyen, por consiguiente, zonas para el uso o el disfrute colectivo".

El derecho examinado no consiste solamente en la posibilidad de reclamar su uso por parte del público sino también el derecho a exigir su protección y conservación, no solo jurídica sino también física.

4.4.3. Sobre el derecho colectivo a la seguridad y prevención de desastres, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, en sentencia de 14 de abril de 2005, Consejero Ponente doctor GERMAN RODRIGUEZ VILLAMIZAR, radicación número 25000-23-25-000-2003- 01238-01 (AP), manifestó:

"En lo que respecta a los derechos colectivos relacionados con la seguridad y la salubridad públicas, los mismos han sido tratados como parte del concepto de orden público y se han concretado en las obligaciones que tiene el Estado de garantizar condiciones mínimas que permitan el desarrollo de la vida en comunidad. En efecto, la jurisprudencia constitucional ha afirmado:

"Las restricciones a las libertades ciudadanas encuentran fundamento en el concepto de orden público, entendiendo por tal, las condiciones mínimas de seguridad, tranquilidad, salubridad y moralidad que deben existir en el seno de la comunidad para garantizar el normal desarrollo de la vida en sociedad. Para que estas condiciones mínimas se cumplan es necesario, por parte del Estado, a través de las respectivas autoridades, adelantar una labor preventiva que las haga efectivas: la seguridad, con la prevención permanente de los delitos, las contravenciones, los accidentes naturales y las calamidades humanas; la tranquilidad, con la prevención de los desórdenes en general, ya se trate de





13001-33-33-010-2018-00111-01

lugares públicos o privados; la salubridad, con la prevención de factores patológicos que pongan en riesgo la vida, la salud o la integridad física de los ciudadanos; la moralidad, con la prevención de manifestaciones externas de conducta que no se ajusten a ciertos principios mínimos de respeto entre las personas y que, en algunos casos, se encuentran expresamente prohibidas por la ley!" (Resalta la Sala).

La salubridad y seguridad públicas son derechos colectivos y, por tanto, se deben proteger a través de las acciones populares. 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 y, en el caso de la salubridad, la garantía de la salud de los ciudadanos".

Como fin social del Estado, la seguridad y la prevención de desastres guardan relación directa con el bienestar y mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes (art. 366 C.N.), y por ello corresponde al Estado la prestación de los mismos de manera directa o indirecta.

4.5. Pruebas relevantes para decidir.

- Copia de la solicitud radicada con el código de registro EXT-AMC-17-0081714 radicado el 20 de noviembre de 2017 en la Oficina de Asesoría Jurídica del Distrito de Cartagena, mediante la cual el actor popular solicitó la reparación integral y definitiva de la carrera 82 del barrio Villa del Sol (fs. 22-24).
- Copia del Presupuesto estimado de la obra denominada "construcción de pavimento sin concreto rígido de la carrera 82 en la Urbanización Villa del Sol en la ciudad de Cartagena", suscrito por el Ingeniero Civil John Jairo Oviedo profesional de apoyo de la Secretaría de Infraestructura del Distrito de Cartagena (f.67).
- Copia del informe de visita técnica de octubre de 2018 realizado por el Ingeniero Civil Erasmo Reyes Cañate, profesional de apoyo de la Secretaría de Infraestructura del Distrito de Cartagena, en el que da cuenta del estado de la carrera 82 ubicada en la en la Urbanización Villa del Sol, acompañado del presupuesto estimado de la obra, y registros fotográficos (fs. 111-117).
- Copia del Oficio AMC-OFI-0011446-2019 de 13 de febrero de 2019, mediante el cual el Secretario de Infraestructura presenta un informe de las actuaciones adelantadas en la carrera 82 del barrio Villa del Sol (f.152).

4.6. Valoración crítica de los hechos probados de cara al marco jurídico.

La presente acción pretende la construcción total e integral de dos tramos de la carrera 82 del barrio Villa del Sol, por considerar que su estado de deterioro impide el goce de los derechos colectivos al goce del espacio público, a la utilización y defensa de los bienes de uso público, a la seguridad y salubridad públicas.



13001-33-33-010-2018-00111-01

El Juzgado de primera instancia consideró probada dicha violación en vista de que el colapso total del pavimento, reconocido por la administración y demostrado con medios de prueba provenientes de ella misma, constituye un riesgo para conductores, peatones y residentes. A lo que se sumó que el Distrito conoce de la problemática de la comunidad, al menos desde noviembre de 2017 y no acreditó la realización de estudios previos, gestiones contractuales, o ejecutado alguna obra para materializar las reparaciones que la comunidad requiere.

Para desvirtuar el fundamento de la decisión el Distrito se limitó a afirmar que no incurrió en omisiones que dieran lugar a la violación de los derechos colectivos mencionados, porque en octubre de 2018 la Secretaría de Infraestructura Distrital realizó una visita a la calle mencionada en la demanda, uno de sus funcionarios elaboró un informe técnico sobre sus condiciones y elaboró un presupuesto en el que se estimó el valor de las obras.

Si bien la visita se practicó y el informe correspondiente obra a folio 111, y el presupuesto mencionado obra a folio 112 y 113, dichas gestiones contribuyeron a constatar el completo deterioro de la vía referida, que la administración reconoce; y en tal medida a sustentar fácticamente la sentencia apelada; pero en modo alguno desvirtúan la declaración de violación de los derechos colectivos amparados, pues dichas diligencias no han producido ningún efecto de mejoramiento en la situación de deterioro de la vía que justificó dicha decisión.

Por otra parte, adujo la apelante que se debe modificar el plazo concedido en la sentencia al Distrito de Cartagena para cumplir con las órdenes allí impartidas, orientadas a garantizar el disfrute de los derechos colectivos amparados; porque resultan insuficientes los 6 meses concedidos desde la ejecutoria del fallo para adelantar las etapas precontractuales y contractuales en el marco de la contratación estatal, adoptando las medidas administrativas presupuestales necesarias, en aras de pavimentar y/o reparar el pavimento en la carrera mencionada; y los 9 meses que en total se concedió para ejecutar las obras.

Lo anterior, porque a su juicio se requieren adelantar el proyecto respectivo, inscribirlo en el Banco de Programas y Proyectos de la Secretaría de Planeación Distrital; gestionar los recursos del actual programa de gobierno y seguirse todas las etapas de la contratación estatal.

Los argumentos anteriores no son de recibo, en primer lugar, porque para desvirtuar la razonabilidad del plazo concedido en el fallo para cumplir lo ordenado se requiere, no solo que el apelante lo afirme, sino que lo demuestre; y es claro que en el sub-lite no aporta ningún elemento de juicio que permita inferir la veracidad de sus afirmaciones.



En efecto, no explica las razones por las cuales la elaboración del proyecto respectivo, su registro en el Banco de Proyectos, la expedición de las disponibilidades o registros presupuestales, o la operación presupuestal que corresponda, así como las actividades necesarias para celebrar y ejecutar el contrato, no puedan efectuarse dentro del periodo de nueve meses que en total concedió el A quo; máxime cuando el mismo corre a partir de la ejecutoria del fallo, lo cual supone, además, que desde la fecha en que conoció el fallo apelado correrían varios meses hasta cuando se decida y notifique en segunda instancia.

La ausencia de prueba de circunstancias que impidan el cumplimiento del fallo dentro del término concedido para cumplir con lo allí ordenado, conduce a la Sala a su confirmación.

4.7. Sobre las costas en las acciones populares.

No procede pronunciarse sobre la condena en costas en consideración a que el artículo 188 del C.P.A.C.A. establece que "salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil", y es claro que el presente asunto es de interés público, toda vez que se protegen derechos colectivos.

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

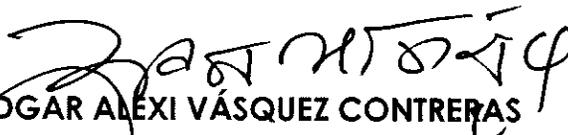
V.- FALLA

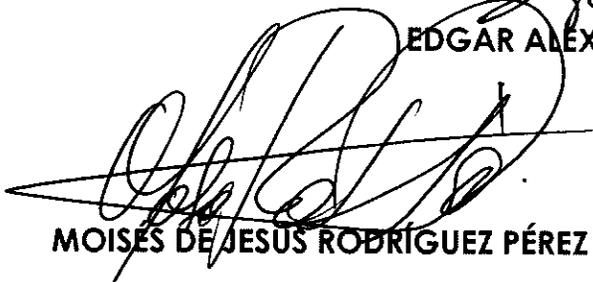
PRIMERO: Confirmar la sentencia apelada.

SEGUNDO: En firme esta sentencia, devolver el expediente al Juzgado de origen.

TERCERO: Déjense las constancias de rigor en el Sistema de Gestión Siglo XXI.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE
LOS MAGISTRADOS,**


EDGAR ALEXI VÁSQUEZ CONTRERAS


MOISÉS DE JESÚS RODRÍGUEZ PÉREZ


CLAUDIA PATRICIA PENÚELA ARCE

