

13001-33-33-011-2018-00280-01

Cartagena D. T. y C., doce (12) de febrero de dos mil veintiuno (2021)

I. IDENTIFICACIÓN DEL PROCESO

MEDIO DE CONTROL	ACCIÓN POPULAR
RADICADO	13001-33-33-011-2018-00280-01
ACCIONANTE	PERSONERÍA DISTRITAL
ACCIONADO	DISTRITO DE CARTAGENA <u>Jaramillo.16@hotmail.com</u>
MAGISTRADO PONENTE	JOSÉ RAFAEL GUERRERO LEAL
TEMA	Mal estado de la calle-pavimentación

II. PRONUNCIAMIENTO

Procede la Sala de Decisión No. 003 del Tribunal Administrativo de Bolívar a pronunciarse respecto del recurso de apelación interpuesto por la parte accionada DISTRITO DE CARTAGENA contra la sentencia de fecha veinticuatro (24) de julio de dos mil diecinueve (2019)¹ proferida por el Juzgado Décimo Primero Administrativo del Circuito de Cartagena que accedió a las pretensiones de la demanda.

III. ANTECEDENTES

1. LA DEMANDA²

1.1. HECHOS

Los hechos narrados en la demanda pueden resumirse así:

En el sector ubicado en las calles que se encuentra al frente de la Manzana Zt y la otra frente a la Manzana D lote 28, del barrio Villa Estrella, se observan en muy mal estado, colocando en riesgo la seguridad de las personas que transitan en el sector, además que generan problemas de movilidad.

¹ Folios 104-109 cdr.1

² Folios 1-31 cdr.1

13001-33-33-011-2018-00280-01

Que el 25 de julio de 2018, mediante oficio EXT-AMC-18-00059077, la joven Adriana Margarita Villadiego Ruiz presentó derecho de petición solicitando la protección de los derechos colectivos, la mejora de acceso a la zona y la protección al derecho a la salud.

Mediante oficio AMC-OFI-0085647-2018 del 02 de agosto de 2018, la Secretaria de Infraestructura Distrital de Cartagena, la Sra. Clara Calderón Muñoz, respondió la petición manifestando que se había delegado al Sr. Alberto Ajos, ingeniero adscrito a esa dependencia, para que realice una visita técnica en la zona, motivo de la petición y determine la naturaleza y alcance de la necesidad.

Que el 02 de octubre de 2018, mediante oficio AMC-OFI-0111093-2018, la Secretaria de Infraestructura Distrital de Cartagena la Sra. Calderón señala que el ingeniero Ajos manifestó *“que se puede evidenciar que la calle frente a la Manzana Z se encuentra a lo largo de su longitud en terreno natural, lo que en épocas de lluvias dificulta el tránsito tanto vehicular como peatonal, adicional esta calle presenta en algunas viviendas unas plantillas en concreto que hacen las veces de andenes, pero en realidad estos no cumplen con especificaciones técnicas para tal propósito. Con respecto a la calle ubicada frente a la vivienda referenciada con manzana D y lote 48, es una calle que se encuentra construida en un 70% de su longitud con una plantilla en concreto y en un 30% en terreno natural, la plantilla no cumple con las condiciones técnicas requeridas para funcionar como un pavimento por lo que presenta fisuras y ondulaciones, y al igual que el caso anterior en épocas de lluvias se dificulta el paso peatonal”*

Que por todo lo anterior, es evidente que el arreglo de las calles, una al frente de la manzana Z t y la otra frente a la manzana D lote 28 del barrio Villa Estrella es de imperativa necesidad, toda vez que su falta pone en riesgo a los habitantes del sector.

Señala que el Distrito de Cartagena es el encargado de prestar el servicio de mantenimiento, adecuación y pavimentación de las calles dentro del perímetro de la ciudad y son los responsables por la instalación,

13001-33-33-011-2018-00280-01

mantenimiento y operación de la infraestructura destinada para ello, con el fin de garantizar un servicio eficiente y oportuno.

Así las cosas, considera que se vulneran los derechos colectivos a la seguridad y salubridad públicas, acceso a una infraestructura de servicios que garantice las salubridades públicas, derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente y la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada y dado prevalencia al beneficio de la calidad de vida de la comunidad cartagenera en general.

1.2. PRETENSIONES

Se presentó demanda de acción popular solicitando que se amparen los derechos colectivos a la seguridad y salubridad pública, acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública, derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente y la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada y dado prevalencia al beneficio de la calidad de vida de la comunidad cartagenera.

Y como consecuencia de lo anterior, solicita que se ordene al Distrito de Cartagena de indias para que por si o por intermedio de la dependencia correspondiente, realice todas las obras necesarias para la solución del problema de mantenimiento, reparación y operación de las calles, una al frente de la manzana Zt y la otra frente a la manzana D lote 28 del barrio Villa Estrella.

2. CONTESTACIÓN - DISTRITO DE CARTAGENA³

Esta entidad contestó la presente acción popular dentro del término legal establecido para ello, oponiéndose a todas las pretensiones y solicitando que se desestimen las mismas, al considerar que la demanda carece de

³ Folios 39-66 cdr.1

13001-33-33-011-2018-00280-01

fundamentos de hecho y de derecho, y se absuelva al Distrito de Cartagena de todo cargo o condena.

Así mismo, argumenta la inexistencia de vulneración de los derechos colectivos incoados por el actor, sosteniendo que existen un plan para el manejo de la problemática que se presenta por parte del Distrito de Cartagena, señalando que el ente es consciente de las situaciones y procede con sus recursos y en las medidas de sus posibilidades realizar las obras tendientes a mejorar la calidad de vida de sus administrados.

A su vez, manifestó que la Secretaria de Infraestructura ha manifestado que es consciente de la necesidad de ejecución de obras de infraestructura vial en la ciudad, por lo que en la actual administración distrital trabaja en la ejecución de obras con el objeto de mitigar dicha problemática, se encuentra realizando enormes esfuerzos para la gestión de recursos que permitan atender las obras civiles en la ciudad.

Propuso como excepción, la siguiente:

1. inexistencia de vulneración de los derechos colectivos, por adelantamiento de la acción existiendo previamente un trámite al respecto.

Por lo anterior, solicita que se declare probada la excepción propuesta y como consecuencia de ello, se denieguen las pretensiones de la demanda.

IV. ACTUACIÓN PROCESAL

4.1. SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

El Juzgado Décimo Primero Administrativo del Circuito de Cartagena, mediante sentencia de fecha veinticuatro (24) de julio de dos mil diecinueve (2019)⁴, decidió amparar los derechos e intereses colectivos al goce del

⁴ "**PRIMERO: AMPARAR** los derechos e intereses colectivos al goce, utilización y defensa de los bienes de uso público, así como, el acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública, esto, vulnerados por el Distrito de Cartagena de Indias.

13001-33-33-011-2018-00280-01

espacio público y a la utilización y defensa de los bienes de uso público, así como, el acceso a una infraestructura de servicios que garanticen la salubridad pública, al considerar que era vulnerados el Distrito de Cartagena de Indias D. T. y C.

En ese sentido, ordenó al Distrito de Cartagena que dentro del término de **tres (03) meses**, a través de la dependencia correspondiente, diseñe, adopte y ejecute a cabalidad las medidas administrativas, presupuestales y contractuales, orientadas a emprender y desarrollar la pavimentación de las calles ubicadas al frente de la manzana Z y la otra frente a la manzana D, lote 28 del barrio Villa Estrella.

4.2. RECURSO DE APELACIÓN⁵

El Distrito de Cartagena interpuso recurso de apelación en contra de la sentencia de primera instancia, solicitando que sea revocada, y como consecuencia de ello, se exonere de cualquier responsabilidad administrativa.

Sostiene que no ha amenazado ningún derecho colectivo, por cuanto ha adelantado las gestiones necesarias con el fin de realizar las obras tendientes a conjurar las situaciones que se plantearon en la demanda.

A su vez, precisó que la acción de popular no tiene por objeto remplazar a la Administración Pública Local en materia de planeación y ordenación del gasto público o para la orientación de la inversión pública. Por lo tanto, debe tenerse en cuenta que la construcción de nuevas obras públicas para el caso del Distrito de Cartagena de Indias, es responsabilidad de la

SEGUNDO: Para hacer efectivo el amparo dictado mediante la presente providencia, se **ORDENA** al **DISTRITO DE CARTAGENA DE INDIAS**, representada legalmente por el Alcalde Mayor (e) , Dr. PEDRITO PEREIRA , para que dentro de los tres (03) meses siguientes a la ejecutoria de este proveído, a través de la dependencia que corresponda, diseñe, adopte y ejecute a cabalidad, las medidas administrativas, presupuestales y contractuales , pertinentes, orientadas a emprender y desarrollar, la efectiva pavimentación de las calles ubicadas al frente de la Manzana Z y la otra frente a la manzana D lote 28 del barrio Villa Estrella.

TERCERO: Sin condena en costas.

CUARTO: Por secretaría del Juzgado, repórtese inmediatamente si contra la presente sentencia se formula recurso de apelación. De igual manera, una vez ejecutoriada esta sentencia, i) envíese copia de la sentencia a la Defensoría del Pueblo para los efectos del artículo 80 de la Ley 472 de 1998y ii) archívese el expediente, previa verificación de que todas las actuaciones surtidas, incluida la de archivo, estén registradas en el sistema Justicia Siglo XXI.

⁵ Folios 113-114 cdr.1

13001-33-33-011-2018-00280-01

administración distrital en virtud de disposiciones de orden constitucional y legal, los cuales debe estar contenidos en un plan de inversiones donde se consignan cuáles serán las obras publicas a emprenderse para el desarrollo territorial en el ámbito local dentro del respectivo periodo, lo cual comprende aspectos tales como, movilidad, pavimentación de las calles, la construcción de los andenes y bordillos, así como las construcción de la infraestructura necesaria para la movilización tanto vehicular como peatonal.

En ese sentido, manifestó que la acción popular en principio no puede emplearse como un mecanismo que pueda reemplazar los medios democráticos y de gobierno que se materializan en los planes de desarrollo e inversión, pues la omisión de las autoridades en realizar ciertas obras no vulnera los derechos e intereses colectivos.

4.3. TRÁMITE PROCESAL EN SEGUNDA INSTANCIA

El proceso de la referencia fue repartido el día trece (13) de agosto de dos mil diecinueve (2019)⁶ al Despacho 005 del Tribunal Administrativo de Bolívar, para surtir el trámite del recurso de apelación. Mediante auto de fecha once (11) de septiembre de dos mil diecinueve (2019)⁷, se admitió el recurso de apelación interpuesto por la parte accionada DISTRITO DE CARTAGENA.

En vista que fue innecesario la celebración de la audiencia de alegaciones y juzgamiento mediante auto de fecha veinticuatro (24) de enero de dos mil veinte (2020)⁸ se ordenó correr traslado a las partes para que presentaran sus alegatos de conclusión por escrito.

El día diez (10) de septiembre de dos mil veinte (2020)⁹, ingresó el proceso al Despacho para resolver de fondo el recurso de apelación interpuesto por la parte accionada DISTRITO DE CARTAGENA.

4.4. ALEGATOS EN SEGUNDA INSTANCIA

⁶ Folio 3 cdr.2

⁷ Folio 5 cdr.2

⁸ Folio 11 cdr.2

⁹ Folio 40 cdr.2

La parte accionante presentó alegatos finales¹⁰.

La entidad accionada –DISTRITO DE CARTAGENA-¹¹ presentó alegatos de conclusión.

4.5. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El Agente del Ministerio Público no rindió concepto de fondo.

V. 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.

VI. CONSIDERACIONES

6.1. 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.

6.2. PROBLEMA JURÍDICO

Atendiendo al recurso de apelación interpuesto por el Distrito de Cartagena, se deberá establecer en esta instancia son los siguientes:

¹⁰ Folio 15 cdr.2

¹¹ Folio 17 cdr.2

13001-33-33-011-2018-00280-01

¿Si el Juez Constitucional a través de la acción popular está remplazando la competencia del Distrito de determinar en el plan de inversiones cuales son las obras publicas que se van a realizar para el desarrollo territorial?

¿Determinar si el inicio de actividades o gestiones con relación a la planeación para en el futuro adelantar el proceso de contratación dirigido a la pavimentación y adecuación de las calles objeto de la acción de popular, cesa la vulneración de los derechos colectivos aquí esgrimidos?

6.3. TESIS DE LA SALA

Se sustentará como tesis que la acción popular no está remplazando las competencias que le corresponden a la Administración Distrital de conservar, proteger, habilitar, construir, realizar mantenimiento y pavimentación de las zonas de uso público destinadas a la movilidad, sino que, por la naturaleza de esta acción constitucional, se evita la afectación, amenaza o vulneración de los derechos colectivos por una acción u omisión de las entidades territoriales.

A su vez, la Sala sostendrá que las gestiones emprendidas por el Administración Distrital para en el futuro adelantar el proceso de contratación de la adecuación de las vías de Cartagena, no implica que no exista su actual vulneración de los derechos colectivos de los habitantes de las calles frente a la manzana Z y manzana D lote 28 del barrio Villa Estrella, toda vez que ello aún no asegura el goce de dichos derechos de manera efectiva, por cuanto su mal estado aún persiste hasta tanto se culminen las respectivas obras de pavimentación y adecuación de las mencionadas calles.

Como consecuencia, se confirmará la sentencia de fecha veinticuatro (24) de julio de dos mil diecinueve (2019) proferida por el Juzgado Décimo Primero Administrativo del Circuito de Cartagena que accedió a las pretensiones de la demanda.

6.4. MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL

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

6.4.1. 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.

El interés colectivo es definido por la Corte Constitucional¹² 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.

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.

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.

¹² Corte Constitucional- sentencia C-215 del 14 de abril del 1999. M.P. Martha Victoria Sáchica de Moncaleano

6.4.2. De los derechos colectivos alegados como vulnerados

6.4.2.1. Goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público

La Constitución Política Colombiana consagra en su artículo 82 la garantía del espacio público, imponiéndole al Estado el deber de velar por su protección y por su destinación al uso común, esto a través de sus autoridades administrativas municipales, concejos y alcaldes, autoridades encargadas de velar por la regulación de sus aspectos esenciales y protección directa del espacio público.

Así mismo, resulta de gran importancia traer a colación la definición consagrada en el artículo 5 de la Ley 9 de 1989, la cual señala, que el espacio público debe entenderse como el conjunto de inmuebles públicos y elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados, destinados por su naturaleza, por su uso o afectación, a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas que trasciende, por tanto, los límites de los intereses individuales de los habitantes.

Así mismo la H. Corte Constitucional¹³ señaló que el espacio público es una garantía constitucional compuesta de bienes inmuebles públicos destinados a la satisfacción del interés general y la utilización colectiva, y con su protección se busca garantizar una mejor calidad de vida de los habitantes del territorio, permitiendo de esta forma, el acceso libre y protegiendo sus derechos y libertades, parámetros base de un Estado Social de Derecho.

6.4.2.2. Seguridad y salubridad públicas.

La jurisprudencia del Consejo de Estado¹⁴ ha reiterado que el derecho a la seguridad y salubridad pública puede ser definido como “parte del

¹³ Corte Constitucional - Sentencia T-257 del 27 de abril de 2017. M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo

¹⁴ Consejo de Estado -Sección Primera, sentencia del 6 de junio de dos mil diecinueve. M.P. Roberto Augusto Serrato Valdés

13001-33-33-011-2018-00280-01

concepto de orden público” y así mismo se ha concretado en las obligaciones que tiene el Estado de garantizar condiciones mínimas que permitan el desarrollo de la vida en comunidad.

El derecho colectivo a la seguridad pública implica, de acuerdo con la jurisprudencia del H. Consejo de Estado, la prevención de los delitos, las contravenciones, los accidentes naturales y las calamidades humanas, y la salubridad pública envuelve la garantía de la salud e integridad de los ciudadanos.

Lo anterior supone que, la Administración Pública le corresponde estar de manera activa y comprometida con sus responsabilidades y con el seguimiento constante de los ámbitos de la vida diaria que están bajo su cargo, como presupuesto de la actuación anticipada o preventiva que instaura como estándar de sus actuaciones.

En ese sentido, 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 prevenidas mediante el monitoreo 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.

6.4.2.3. Derecho colectivo a la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando los marcos legales, de manera ordenada y dando prevalencia a la calidad de vida de los habitantes.

El Consejo de Estado¹⁵ ha hecho precisión sobre la necesidad de proteger la adecuada utilización, transformación y ocupación del suelo, en el sentido

¹⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de 6 de marzo de 2008, Rad. No. AP-2005-00901. C.P.: Mauricio Fajardo Gómez

13001-33-33-011-2018-00280-01

de que las autoridades competentes no actúen en forma arbitraria en contravención del respectivo plan de ordenamiento territorial o instrumento que haga sus veces, a través de acciones que estén fuera de su marco normativo.

Esta misma corporación determinó que el núcleo esencial de este derecho colectivo comprendía aspectos como ; i) respeto y acatamiento del principio de función social y ecológica de la propiedad; ii) protección del espacio público procurando adelantar cualquier tipo de construcción o edificación con respeto por el espacio público, el patrimonio público, y la calidad de vida de los demás habitantes; iii) respetar los derechos ajenos y no abusar del derecho propio; y iv) Atender los procesos de cambio en el uso del suelo, en aras del interés común, procurando su utilización racional en armonía con la función social de la propiedad a la cual le es inherente una función ecológica, buscando el desarrollo sostenible.

Este derecho comprende el acatamiento a los planes de ordenamiento territorial que sirven de guía y mapa para que el desarrollo urbano se haga de manera ordenada, coherente, de tal manera que prevalezca el interés general sobre el particular, y se garantice la aplicación de las disposiciones político administrativas de organización física contenidas en los mismos.

Así, como el cumplimiento de los preceptos normativos sobre usos del suelo; alturas máximas de construcción; cupos mínimos de parqueo; especificaciones técnicas y de seguridad; cesiones obligatorias al distrito; necesidad de obtener licencias de urbanismo y construcción; existencia de conexiones para los servicios públicos domiciliarios, entre otros.

En ese orden de ideas, para la vulneración al derecho colectivo consagrado en el literal m del artículo 4 de la Ley 472 de 1998 implica que las autoridades públicas y/o los particulares desconozcan la normativa en materia urbanística y usos del suelo, sin tener en consideración las especificaciones técnicas, como son las normas previstas para accesibilidad de la población en condición de discapacidad.

13001-33-33-011-2018-00280-01

Finalmente, se estima oportuno hacer una reflexión particular sobre este derecho, pues específicamente sobre este interés colectivo el precedente del H. Consejo de Estado establece que, para que el mismo se entienda vulnerado o amenazado no basta infringir las normas urbanísticas, sino que se requiere demostrar el daño o la amenaza de daño al interés general.

6.4.3. De la obligación constitucional y legal que tienen los Distritos y Municipios de velar por la protección y goce del espacio público y de construir las obras que demande el progreso y necesidades locales.

Conforme con lo estatuido por el artículo 328 de la Constitución Política, el Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias, tiene un régimen político, fiscal y administrativo especial, que se encuentra instituido en la Ley 768 de 2002.

En ese sentido, al contener un régimen especial, sus órganos y autoridades gozan de facultades especiales diferentes a las contempladas dentro del régimen ordinario aplicable a los demás municipios del país, estas disposiciones prevalecerán sobre las de carácter general que integran el régimen ordinario de los municipios y/o de los otros entes territoriales.

De acuerdo a dicha normatividad el Distrito de Cartagena además de contar con las atribuciones específicas, también le son aplicables las funciones generales atribuibles a los Municipios de conformidad con lo dispuesto en el artículo 311 de la Constitución Política.

Así las cosas no cabe duda, que al Distrito de Cartagena de Indias, al igual que los demás Municipios o Distritos, como entidad fundamental de la división político administrativa del Estado, le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley y construir las obras que demande el progreso local, ordenando a su vez el desarrollo de su territorio y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes, de allí que tal ente, sea el competente para la conservación, protección, habilitación, construcción, reconstrucción, mantenimiento, y pavimentación de las zonas de uso público destinadas a la movilidad, tales como, calles,

peatonales, andenes.

6.4.4. La función del Juez en las acciones populares.

El Juez de las acciones Populares es un Juez Constitucional, por lo cual está investido de amplias facultades oficiosas para hacer efectivos los derechos de las personas conforme lo imponen el artículo 2 Superior. En efecto, el Juez como autoridad pública¹⁶ en las acciones populares “no debe esperar (...) a que los ciudadanos instauren las medidas que hagan efectivos los derechos de las personas, pues el **“deber de las autoridades de hacer efectivos los derechos constitucionales de las personas y proteger los intereses colectivos es un deber oficioso que no está condicionado a la instauración de una acción administrativa o judicial por los particulares”**¹⁷.
(Subrayas y negrilla fuera de texto)

De lo anterior se concluye que, cuando esté demostrada una amenaza o vulneración de algún derecho colectivo, el juez debe adoptar todas las medidas que sean necesarias para garantizar la protección de dicho derecho, sin que encuentre límite en lo pedido por las partes.

6.5. CASO EN CONCRETO

6.5.1. Hechos probados

En el proceso quedaron acreditados los siguientes hechos relevantes para la resolución del problema jurídico:

- Derecho de petición presentado por Adriana Margarita Villadiego de fecha 23 julio de 2018, ante la Secretaría de Infraestructura solicitando el amparo de los derechos colectivos y se expone la situación como en la que vive por el mal estado de la calle.¹⁸
- Oficio AMC-OFI-0085647-2018 del 02 de agosto de 2018 mediante el cual la Personería Distrital le brinda respuesta a la petición con código EXT-AMC-18-0059077, y se le informa a la peticionaria que se delegó

¹⁶ Sentencia de Constitucionalidad, expediente D-7580 de agosto 4 de 2009, M. P Nilson Pinilla Pinilla.

¹⁷ Corte Constitucional, Sentencia T-500 de 1994 citada en la Sentencia T 813 de 2004.

¹⁸ Folio 7 cdr.1



13001-33-33-011-2018-00280-01

al ingeniero Alberto Ajos para que realice una visita técnica a las calles objeto de la petición.¹⁹

- Oficio AMC-OFI-0111093-2018 del 02 de octubre de 2018, donde se informa lo señalado por el ingeniero Alberto Ajos en la visita realizada a las calles objeto de la acción popular de la siguiente manera “se puede evidenciar que la calle frente a la Mz Z se encuentra a lo largo de su longitud en terreno natural lo que en épocas de lluvias dificultad el tránsito tanto vehicular como peatonal adicional esta calle presenta en algunas viviendas unas plantillas en concreto que hacen las veces de andén, pero en realidad estos no cumplen con especificaciones técnicas para tal propósito. Y respecto a la calle ubicada frente a la vivienda referenciada con manzana D y lote 48, es una calle que se encuentra construida en un 70% de su longitud con una plantilla en concreto y en un 30% en terreno natural, la plantilla no cumple con las condiciones técnicas requeridas para funcionar como un pavimento por lo que presenta fisuras y ondulaciones, y al igual que el caso anterior en épocas de lluvias se dificultad el paso peatonal”.²⁰
- Registros fotográficos del estado de las calles del barrio Villa Estrella Mz D y Mz. Z, los cuales fueron anexados con el oficio AMC-OFI-0111093-2018 y en donde se evidencia que las calles en unas partes están en concreto, sin pavimentación y en terreno natural. ²¹
- Presupuesto estimado por la obra en las calles del barrio Villa Estrella de \$ 148.728.918,5 los cuales fueron anexados con el oficio AMC-OFI-0111093-2018 expedido por la Secretaría de Infraestructura.²²

6.5.2. Análisis crítico de las pruebas frente al marco jurídico

Teniendo en cuenta el escrito de apelación, advierte la Sala que en el presente asunto se resolverán dos problemas jurídicos, en primer lugar, por cuanto se cuestiona que, si la acción popular reemplazaría a la administración pública Local en materia de planeación y ordenación del gasto público, para la construcción y pavimentación de las vías. En segunda

¹⁹ Folio 8 cdr.1

²⁰ Folio 9 cdr.1.

²¹ Folio 11-12 cdr.1

²² Folio 13 cdr.1



13001-33-33-011-2018-00280-01

medida, deberá determinarse si con las gestiones adelantadas por el Distrito de Cartagena ha cesado la vulneración de los derechos colectivos al goce, utilización y defensa de los bienes de uso público y el acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública.

Frente a la inconformidad de la accionada, para esta Sala no cabe duda que el Distrito de Cartagena de Indias, al igual que los demás Municipios o Distritos, como entidad fundamental de la división político administrativa del Estado es el encargado de formular y adoptar planes de ordenamiento territorial para el desarrollo de su territorio y reglamentar lo relacionado al uso del suelo en el municipio y así mismo, de prestar los servicios públicos que determine la ley y construir las obras que demande el progreso local y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes. Sin embargo, no debe olvidarse que la acción popular cumple un papel preventivo y restitutorio²³, esto de acuerdo con la Ley 472 de 1998²⁴, por cuanto 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.

Así las cosas, para esta Sala la acción popular no se encuentra remplazando al Distrito dentro de sus competencias de conservar, proteger, habilitar, construir, realizar mantenimiento y pavimentación de las zonas de uso público destinadas a la movilidad, sino que esta acción está cumpliendo con su objetivo esencialmente preventivo y restitutorio, tendiente a evitar que no solo se afecten los derechos a la comunidad sino evitar que ocurra un daño o perjuicio con ocasión a la acción u omisión en que podrían incurrir las entidades.

Respecto al segundo planteamiento jurídico, tenemos que la entidad accionada argumenta que no ha vulnerado los derechos colectivos de los habitantes de las calles frente a la manzana Z y la manzana D lote 28 del barrio Villa Estrella, toda vez que ha adelantado gestiones necesarias con el

²³ Ver, Corte Constitucional, Sentencia T-443 de 2013.

²⁴ **ARTICULO 2o. ACCIONES POPULARES.** Son los medios procesales para la protección de los derechos e intereses colectivos.

Las acciones populares se ejercen para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible. (negritas y subraya de Sala)

13001-33-33-011-2018-00280-01

fin de realizar obras tendientes a solucionar las situaciones que son objeto del presente proceso, las cuales en realidad se han limitado a estimar un presupuesto de la obra.

En principio, es necesario señalar que nos encontramos frente a derechos protegidos constitucionalmente, tales como el derecho al uso y goce del espacio público y a la seguridad y salubridad pública, los cuales no solo constituyen intereses colectivos, sino que además se encuentran conexos a derechos fundamentales atados a la locomoción y a la vida en condiciones dignas, por lo que requiere atención urgente para su protección por parte de todas las autoridades públicas, específicamente las entidades territoriales, en este caso el Distrito de Cartagena.

En ese orden de ideas y por la naturaleza de los derechos invocados, la Sala advierte que para considerar que existe cese de amenaza o vulneración de los derechos colectivos comprometidos no basta que se alegue haberse adelantado alguna actuación encaminada a superar la situación, por cuanto ello no asegura el goce efectivo de los derechos colectivos invocados a través de la acción popular, sino que es necesario que el ente territorial emprenda y culmine de manera efectiva las obras correspondientes para satisfacer los derechos de los habitantes o por lo menos obras de mitigación mientras se obtiene la satisfacción completa de lo pretendido, que para en este caso sería la pavimentación de las calles objeto de estudio.

En el presente caso, la entidad accionada en reiterados pronunciamientos realizados durante el proceso objeto de estudio, señaló que había emprendido diligencias con el fin de realizar obras similares como las pretendida a través de la presente acción popular; entre ellas, haber remitido los respectivos diseños a la Secretaría Distrital para avalar el presupuesto para la adecuación de las calles frente a la manzana Z y manzana D lote 28 del barrio Villa Estrella, circunstancias que no fueron probadas en el presente caso.

Aunado a la falta de pruebas en plenario que evidencie las actuaciones emprendidas por Distrito para satisfacer los derechos colectivos, dichos

13001-33-33-011-2018-00280-01

argumentos no resultan suficientes para considerar que no existe amenaza o vulneración de los derechos colectivos alegados, entendiendo que aun verificando esta magistratura alguna gestión por parte de Distrito para llevar a cabo las obras, ello no sería suficiente, sino que implica que se emprendan obras de pavimentación y mantenimiento que culminen con el mal estado de las calles o al menos las obras de mitigación necesarias.

A su vez, se logra inferir que la amenaza y vulneración de los derechos colectivos permanece en la actualidad, por cuanto, a la fecha de emisión de la presente providencia, esta corporación desconoce si la entidad responsable ha emprendido obras en las calles de manera satisfactoria, sin que tampoco se haya acreditado que se hubieren hecho estudios previos, iniciado el proceso contractual o ejecutada obra alguna, al menos de mitigación, respecto a las calles frente a la manzana Z y manzana D lote 28 del barrio Villa Estrella.

Teniendo en cuenta que aún persiste la amenaza y vulneración de los derechos colectivos, tal como se evidencia en el informe rendido por el Ingeniero Alberto Ayo y en las fotografías aportadas al plenario, y que las posibles actuaciones emprendidas por la Administración Distrital no son suficientes para considerar que ha cesado la amenaza o vulneración de los derechos colectivos, es ajustado al ordenamiento jurídico y a la naturaleza de la acción popular que se tomen todas las acciones tendientes a la pavimentación y adecuación de las calles frente a la manzana Z y manzana D lote 28 del barrio Villa Estrella ordenadas por el a-quo, para que así los ciudadanos puedan gozar de sus derechos plenamente.

En esa línea, debe destacar la Sala que las entidades públicas no sólo deben 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.

13001-33-33-011-2018-00280-01

En conclusión, lo probado en el proceso impone a este Tribunal tener por acreditada la amenaza y vulneración del derecho colectivo al goce, utilización y defensa de los bienes de uso público, así como, el acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública por parte de la administración Distrital de Cartagena, por ser la entidad responsable en satisfacer, prever, planear financieramente y organizar lo concerniente al proyecto de pavimentación, adecuación y mantenimiento de las calles del barrio Villa Estrella.

Así las cosas, la Sala comparte la decisión del A-quo de haber declarado responsable al Distrito de Cartagena de la vulneración del derecho al goce, utilización y defensa de los bienes de uso público, al acceso a una infraestructura de servicios que garanticen la salubridad pública de las calles frente a la manzana Z y frente a la manzana D lote 28 del barrio Villa Estrella y, al tiempo, dispuesto medidas para su amparo.

Por otra parte, se le reconocerá personería jurídica a la Dra. Julieta Isabel Jaramillo Mendoza identificada con C.C. 45.554.656 y T.P. 202.811 C.S. de la J., quien actúa como apoderada de la parte demandada Distrito de Cartagena, según poder obrante a folio 19 del Cdr. 2 del expediente.

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

V. FALLA

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia de fecha veinticuatro (24) de julio de dos mil diecinueve (2019) proferida por el Juzgado Décimo Primero Administrativo Oral del Circuito de Cartagena, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: sin condena en costa en esta instancia.

TERCERO: Enviar copia de la presente sentencia a la Defensoría del Pueblo para los efectos del artículo 80 de la Ley 472 de 1998

13001-33-33-011-2018-00280-01

CUARTO: RECONOCER personería jurídica a la Dra. Julieta Isabel Jaramillo Mendoza identificada con C.C. 45.554.656 y T.P. 202.811 C.S. de la J., quien actúa como apoderada de la parte demandada Distrito de Cartagena.

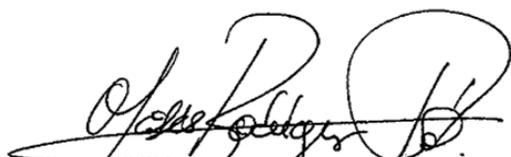
QUINTO: Ejecutoriada la presente providencia, envíese el expediente al juzgado de origen, previas anotaciones de rigor.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

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

LOS MAGISTRADOS,


JOSÉ RAFAEL GUERRERO LEAL


MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ


EDGAR ALEXI VASQUEZ CONTRERAS

Las anteriores firmas corresponden a la sentencia de segunda instancia proferida dentro del Proceso Radicado con el No. 13001-33-31-011-2018-00280-01.