



Rama Judicial del Poder Publico
Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo del
Atlántico

TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ATLÁNTICO

SECCIÓN "C"

Barranquilla, catorce (14) de mayo de dos mil diecinueve (2019).

Radicado	08-001-3333-005-2016-00073-01
Medio de control o Acción	ACCION POPULAR
Demandante	DEFENSORIA DEL PUEBLO
Demandado	DISTRITO E.I.P DE BARRANQUILLA – SECRETARIA DE HACIENDA
Magistrado Ponente	CÉSAR AUGUSTO TORRES ORMAZA

I. ASUNTO

Procede este Tribunal a proferir fallo de segunda instancia dentro del trámite de acción popular incoada por la Defensoría del Pueblo Regional Atlántico, contra el Distrito E.I.P de Barranquilla, de conformidad con el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante, contra la sentencia proferida el veintisiete (27) de noviembre de dos mil diecinueve (2019) proferida por el Juzgado Quinto (5°) Administrativo Oral de Barranquilla, mediante la cual se negó el amparo de los derechos colectivos a "la defensa del patrimonio público", "la seguridad y salubridad públicas", "el derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente" y "la realización de 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 del barrio La Chinita"

II. ANTECEDENTES

2.1. Pretensiones

PRIMERA: Que se ordene al DISTRITO ESPECIAL, INDUSTRIAL Y PORTUARIO DE BARRANQUILLA, con domicilio en esta ciudad, representado legalmente por la alcaldesa Elsa Noguera De La Espriella o por quien haga sus veces, la pavimentación de la Carreras 11 entre calle 17 y 13ª, calle 16b entre carrera 10 y 11, calle 15 entre carreras 10 y 11ª, calle 14 entre carrera 10 y 10 c, calle 13ª entre carrera 10 y 11ª, calle 13 entre carreras 10 y 10c, calle 12 entre carrera 10 y 10c, calle 12 entre carrera 10b y 10d, carrera 10d entre calle 12 y 13ª, calle 11 entre carrera 10b, calle 11 entre carrera 10 y 11, carrera 10ª entre calle 11y 13; carrera 10b entre calle 11y 12ª, calle, calle 10 entre carrera 10 y 11, calle 9 entre carrera 10 y 12ª, calle 9ª entre carrera 10 y 12ª, calle 9 entre carreras 10 y 10b, carrera 10 entre calle 9ª y 12ª, calle 13ª entre carrera 10d y 11 y carrera 10ª entre calle 9 y diagonal 05

SEGUNDA: Que se advierta al DISTRITO ESPECIAL, INDUSTRIAL Y PORTUARIO DE BARRANQUILLA, que este tipo de omisiones atentan contra los derechos e intereses colectivos antes relacionados.”

2.2. Hechos

La parte demandante expresa:

1-El día 15 de octubre de 2015, el señor Forly López Parra, presentó a la defensoría del pueblo regional Atlántico, bajo el radicado 201500832781, mencionando “las direcciones de las calles y carreras del barrio La Chinita, que se encuentran sin pavimentar, para que continúe con el acompañamiento para que la administración Distrital se disponga a realizar la pavimentación de las siguientes: “Carrera 11 entre calle 17 y 13ª, calle 16b entre carrera 10 y 11; calle 15 entre carreras 10 y 11ª, calle 14 entre carrera 10 y 10 c , calle 13ª entre carrera 10 y 11ª, calle 13 entre carreras 10 y 10c, calle 12 entre carrera 10 y 10c, calle 12 entre carrera 10b y 10d, carrera 10d entre calle 12 y 13ª, calle 11 entre carrera 10b, calle 11 entre carrera 10 y 11, carrera 10ª entre calle 11y 13; carrera 10b entre calle 11y 12ª, calle, calle 10 entre carrera 10 y 11, calle 9 entre carrera 10 y 12ª, calle 9ª entre carrera 10 y 12ª, calle 9 entre carreras 10 y 10b , carrera 10 entre calle 9ª y 12ª, calle 13ª entre carrera 10d y 11 y carrera 10ª entre calle 9 y diagonal 5”

2 -Mediante oficio de 15 de octubre de 2015 y remitido el 20 del mismo mes, con Radicado 20500837973 y consecutivo interno 00000119, la Defensoría del Pueblo Regional Atlántico presentó a la Alcaldía Distrital de Barranquilla reclamación administrativa, solicitando la adopción de las medidas necesarias para hacer cesar la amenaza o vulneración de los derechos colectivos de los moradores del barrio La Chinita porque no cuentan en la mayoría de sus calles y carreras, con pavimentación, el cual es de suma importancia para su desarrollo y crecimiento, imposibilitando su comunicación y traslado y el empozamiento de aguas por la falta de este, poniéndolos en peligro por las enfermedades que se puedan presentar, se está amenazando su vida, su integridad física y sus propiedades, y así, proteger los derechos o intereses colectivos amenazados o violados, agotando el requisito de procebilidad contemplado en el artículo 144 de la ley 1437 de 2011.

A la fecha de presentación de esta demanda, se encuentran suficientemente vencidos, los quince días (15) días siguientes a la presentación de la reclamación, sin que se haya obtenido respuesta alguna, razón suficiente para acudir ante usted en procura de hacer cesar el peligro que se cieme sobre los habitantes del barrio la chinita. Se encuentra agotado el requisito de procebilidad contemplado en el inciso tercero del artículo 144 de la ley 1437 de 2011.

3- Es preocupante lo que está sucediendo, sus ciudadanos se encuentran en inminente y constante peligro de inundaciones que ponen en peligro sus vidas, su integridad física, sus viviendas, su salud y sobre todo, la de los niños.

4-Se hace necesario la toma de decisiones urgentes de carácter técnico, administrativas y financieras, tendientes a resolver de manera definitiva, la problemática que viene afectando a los residentes del mencionado barrio para que no se ponga en peligro el patrimonio público del distrito al tener que pagar, Dios no lo quiera, grandes sumas de dinero por la irresponsabilidad del distrito por las muertes, caídas de paredes y viviendas que se puedan presentar.

2.3. Contestación del Distrito E.I.P De Barranquilla.

La apoderada judicial del Distrito E.I.P de Barranquilla, recorrió el escrito de demanda en ejercicio de su derecho de defensa realizando las siguientes precisiones:

Se opone a las pretensiones de la demanda, y frente a los hechos manifiesta que con respecto a los dos primeros le constan, pero en cuanto al tercero y cuarto no tiene certeza de ellos. Solicita sean denegadas las súplicas de la demanda y se absuelva al Distrito E.I.P de Barranquilla de cualquier responsabilidad.

Afirma que el Distrito de Barranquilla viene ejecutando obras en toda la malla vial de la ciudad, es un hecho notorio, pero no es menos cierto que no es posible realizar todas las obras necesarias para la ciudad de un solo tajo. El presupuesto del Distrito es aprobado anualmente por el Consejo Distrital de Barranquilla, una gran parte para la ejecución de obras, pero no todas las obras que necesita la ciudad pueden ejecutarse en una sola anualidad, es de conocimiento de todos que la ciudad de Barranquilla tiene muchas necesidades y todas merecen ser atendidas pero presupuestalmente hablando es imposible de un solo tajo.

El distrito de Barranquilla ha realizado todas las gestiones administrativas, presupuestales y financieras para darle pronta solución al clamor de la comunidad Barranquillera, pero cabe aclarar que todas las solicitudes no pueden realizarse de un día para otro. Existe un cronograma de obras y proyectos a realizar que están pendiente por iniciar, entonces, no se puede pretender que por Sentencia Judicial se modifique todo un cronograma, presupuesto y financiación de las obras para dar un sentido prioritario a esta solicitud.

Mal puede pretenderse la presunta violación de los derechos e intereses colectivos sin haber aportado el suficiente material probatorio o haber aportado siquiera prueba sumaria que se pruebe el supuesto padecimiento que viven a diario los habitantes del sector comprendido en las vías en mención.

III. SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

El Juzgado Quinto (5°) Administrativo Oral del Circuito Judicial de Barranquilla, mediante sentencia del veintisiete (27) de noviembre de dos mil dieciocho (2018), denegó las pretensiones de la demanda, teniendo en cuenta los siguientes argumentos:

Afirma el juez que la respuesta dada por la Alcaldía de Barranquilla, a través del oficio No. QUILLA-17-129197 de fecha 23 de agosto de 2017 da cuenta de que, los tramos viales objeto de esta acción popular, no se encuentran pavimentadas pero que se encuentran aptas y/o en estado de transitabilidad.

Mediante auto de pruebas de 13 de julio de 2017, fueron decretados, por solicitud de la parte accionante, los testimonios de los señores Forly López Parra y Wilson Mancilla, habitantes del barrio La Chinita, los cuales no se pudieron recepcionar por la inasistencia de las partes y los testigos.

En el auto en comento también fue designado un perito de la lista de auxiliares de la justicia, a fin que rindiera dictamen o examen técnico, prueba que no se llevó a cabo por la solicitud de la parte actora que mediante escrito radicado el 20 de febrero de 2018 ante la oficina de servicios de los juzgados administrativos, consideró *"razón suficiente para solicitar del despacho, por economía procesal, cerrar el periodo probatorio y se continúe con los alegatos de conclusión."*

En el anterior orden de ideas, la prueba documental permite inferir que la falta de pavimentación de las vías objeto de la presente acción 1) no impide u obstaculiza la libre y normal circulación de los habitantes del sector 2) que las condiciones físicas de las vías son aptas para el tránsito vehicular.

III. EL RECURSO DE APELACION

3.1. Del recurso del Ministerio Público Regional Atlántico:

El apoderado judicial del Ministerio Público interpuso recurso de apelación el contra la sentencia de primera instancia el día veintisiete (27) de noviembre de dos mil dieciocho (2018), mediante la cual se negaron las pretensiones de la demanda, para lo cual realizó las siguientes precisiones:

1. Que en el OFICIO No. QUILLA-17-129787 de fecha 23 de agosto de 2017 da cuenta de que los tramos viales objeto de la acción popular "no se encuentra pavimentadas pero se encuentran aptas y/o en estado de transitabilidad", la lectura del texto en ninguna parte se lee como dice la sentencia que "se encuentran aptas".
2. Respecto al pronunciamiento del juzgado en cuanto a la inasistencia de los testigos autorizado mediante auto de pruebas de 13 de julio de 2017, expresa el accionante que el despacho omitió que el día 8 de agosto de esa anualidad, se presentó excusa correspondiente a la que se anexó formula médica, la autorización y resultados del electrocardiograma practicado a la señora madre del poderdante.
3. Tampoco se pronunció el despacho frente al pedido de requerir al perito Luis Oscar Acevedo Ardila para que realizara un examen técnico acerca del estado de las vías objeto de las pretensiones.
4. El Secretario Distrital de Obras Públicas, no dijo que tuviera un plan, programa y un diseño para la pavimentación de las mencionadas calles y carreras, mucho menos que existiera una partida presupuestal para ello dentro de las vigencias siguientes.

IV. TRÁMITE DE SEGUNDA INSTANCIA

Mediante sentencia del veintisiete (27) de noviembre de dos mil dieciocho (2018) emitida por el Juzgado Quinto (5°) Administrativo Oral del Circuito Judicial de Barranquilla, se negaron las pretensiones de la acción popular; razón por la cual la parte actora apeló tal decisión mediante escrito de fecha 16 de enero de 2019 correspondiéndole en reparto a este Despacho, mediante auto del once (11) de febrero de dos mil diecinueve (2019) se admitió el recurso de apelación.

V. CONSIDERACIONES

5.1. La competencia. En virtud de lo dispuesto el artículo 153 del C.P.A.C.A., los Tribunales Administrativos conocen en segunda instancia "*Artículo 153. Competencia de los tribunales administrativos en segunda instancia. Los tribunales administrativos conocerán en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los jueces administrativos y de las apelaciones de autos susceptibles de este medio de impugnación, así como de los recursos de queja cuando no se conceda el de apelación o se conceda en un efecto distinto del que corresponda.*"

De manera que conforme lo dispuesto, para el asunto, en razón de haberse proferido la sentencia de primera instancia por el Juzgado Quinto (5°) Administrativo Oral del Circuito Judicial de Barranquilla, es esta Corporación la competente para conocer del recurso de alzada.

5.2. Pruebas

El acervo probatorio allegado al expediente, es el siguiente:

-Oficio 6002-DPRA- No. 00000119 de fecha 15 de octubre de 2015, radicado bajo el numero 201500837973 el 20 de octubre de 2015, por la DEFENSORIA DEL PUEBLO REGIONAL ATLANTICO, GLORIA SOFIA LAMUS RODRIGUEZ, ante la señora alcaldesa del Distrito de Barranquilla, mediante el cual solicita la adopción de medidas necesarias para hacer cesar la amenaza o vulneración de los derechos colectivos de los habitantes del barrio La Chinita, en razón a que *"no cuenta en la mayoría de sus calles y carreras, con pavimento, el cual es de suma importancia para su desarrollo y crecimiento, imposibilitando su comunicación y traslado y las aguas empozadas por la por falta de este, los pone en grave peligro por las enfermedades que se pueden presentar, se está amenazando su vida, su integridad física y sus propiedades"*

-Oficio No. QUILLA-17-129787 de fecha 23 de agosto de 2017, dirigido a este juzgado, mediante el cual el SECRETARIO DE INFRAESTRUCTURA DE OBRAS PUBLICAS DE LA ALCALDIA DISTRITAL DE BARRANQUILLA, Ing. Rafael Lafont de Sales, informa que *"las vías descritas en su solicitud, no están pavimentadas pero en estado de transitabilidad"*

- Resolución No. 811 de 2015, a través de la cual fue comisionada la doctora Gloria Lamus Rodríguez, en el cargo de Defensora Regional del Pueblo, y del acta de posesión No. 17773 de fecha 22 de junio de 2015.

5.3. Problema jurídico

Determinar si se acreditó la lesión a los derechos colectivos señalados por el actor a "la defensa del patrimonio público", "la seguridad y salubridad públicas", "el derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente" y "la realización de 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 del barrio La Chinita relacionados con la pavimentación de tránsito público, o si por el contrario, en el presente asunto la accionada no ha incurrido en conductas que puedan conculcar los derechos colectivos invocados.

5.4. Caso concreto

El Juez de primera instancia en sentencia del veintisiete (27) de noviembre de dos mil dieciocho (2018), consideró que el actor no cumplió con su carga procesal de demostrar los hechos fundamento de su demanda pues no obra en el proceso prueba alguna de la que se pueda deducir que la falta de pavimentación de las vías en comento implique afectación alguna a los derechos colectivos que se citan como amenazados, tampoco se visualiza que la situación descrita continúe en la actualidad.

Por su parte, la Defensoría del Pueblo Regional Atlántico en su escrito de apelación enumera lo siguiente:

1. Que en el OFICIO No. QUILLA-17-129787 de fecha 23 de agosto de 2017 da cuenta de que los tramos viales objeto de la acción popular “no se encuentra pavimentadas pero se encuentran aptas y/o en estado de transitabilidad”, la lectura del texto en ninguna parte se lee como dice la sentencia que “se encuentran aptas”.

2. Respecto al pronunciamiento del juzgado en cuanto a la inasistencia de los testigos autorizado mediante auto de pruebas de 13 de julio de 2017, expresa el accionante que el despacho omitió que el día 8 de agosto de esa anualidad, se presentó excusa correspondiente a la que se anexó fórmula médica, la autorización y resultados del electrocardiograma practicado a la señora madre del poderdante.

3. Tampoco se pronunció el despacho frente al pedido de requerir al perito Luis Oscar Acevedo Ardila para que realizara un examen técnico acerca del estado de las vías objeto de las pretensiones.

4. El Secretario Distrital de Obras Públicas, no dijo que tuviera un plan, programa y un diseño para la pavimentación de las mencionadas calles y carreras, mucho menos que existiera una partida presupuestal para ello dentro de las vigencias siguientes.

Por las razones anteriormente mencionadas, solicita se revoque la sentencia de primera instancia y en su lugar se ordene al Distrito E.I.P de Barranquilla, la pavimentación de las calles y carreras del barrio La Chinita.

Para tal efecto, la Corporación procederá a estudiar: i) Las normas de rango constitucional, legal y jurisprudencial relativas a las “acciones populares”; ii) Los derechos colectivos invocados; y iii) La carga de la prueba en las acciones populares.

5.5. De las acciones populares.

La acción popular es un mecanismo consagrado en el artículo 88 de nuestra Constitución Política, como un instrumento jurídico confiado a los jueces, tendiente a obtener pronunciamiento judicial de protección de los derechos e intereses colectivos, los cuales tengan relación al patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad públicos, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y aquellos de igual naturaleza definidos en ella.

En desarrollo de este mecanismo constitucional se promulgó la Ley 472 del cinco (5) de agosto de mil novecientos noventa y ocho (1998) “*Por la cual se desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo y se dictan otras disposiciones*”, misma que en su artículo 2º establece que: 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.

Define asimismo el canon cuarto de la anterior disposición normativa, como derechos e intereses colectivos entre otros: “d) *El goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público, (...)* “g) *La seguridad y salubridad pública*”, (...) “l) *El derecho a la prevención de desastres previsibles técnicamente*”, y “m) *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*”; que fueron los derechos e intereses colectivos invocados por el actor popular para que se amparen por este medio.

De acuerdo con lo anterior, se tiene que los supuestos sustanciales para que proceda la acción popular son los siguientes, a saber: a) una acción u omisión de la parte demandada, b) un daño contingente, peligro, amenaza, vulneración o agravio de derechos o intereses colectivos, peligro o amenaza que no es en modo alguno el que proviene de todo riesgo normal de la actividad humana y, c) la relación de causalidad entre la acción u omisión y la señalada afectación de tales derechos e intereses; dichos supuestos deben ser demostrados de manera idónea en el proceso respectivo.¹

5.6. De los derechos colectivos invocados por el actor popular

- De la seguridad y salubridad pública:

Respecto al derecho colectivo relativo a la seguridad y salubridad pública, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Sentencia del veintisiete (27) de julio de dos mil seis (2006), Radicación No: 41001-23-31-000-200301229-01(AP), Consejero Ponente: Gabriel E. Mendoza Martelo, lo ha definido así:

“En diferentes ocasiones la jurisprudencia se ha pronunciado sobre los conceptos de seguridad públicas, los cuales han sido tratados como parte del concepto de orden público. Uno y otro lo constituyen las obligaciones que tiene el Estado de garantizar condiciones mínimas que permitan el desarrollo de la vida en comunidad, su contenido general implica, en el caso de la seguridad, prevención de los delitos, las contravenciones, los accidentes naturales y las calidades humanas y, en el caso de la salubridad, la garantía de la salud de los ciudadanos. Estos derechos colectivos están ligados al control y manejo de las situaciones de índole sanitario, para evitar que tanto el interior como el exterior de un establecimiento o de determinado lugar se generen focos de contaminación, epidemias u otras circunstancias que puedan afectar la salud y la tranquilidad de la comunidad y en general que afecten o amenacen el estado de sanidad comunitaria”²

Es decir, “la seguridad y salubridad pública” puede describirse como un concepto que envuelve el orden público, y la obligación del Estado de garantizar las condiciones mínimas que permitan a la comunidad desarrollar su vida. De tal manera que, para hacer efectivo este derecho el Estado debe imponer restricciones a las libertades ciudadanas, las cuales encuentran fundamento en el concepto de orden público, entendiéndose 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.³

- Del derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente:

El derecho a la “seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente” se encuentra consignado en el literal l) del artículo 4º de la ley 472 de 1998, y está orientado a precaver desastres y calamidades de origen natural o humano, buscando garantizar por vía de la reacción -ex ante- de las autoridades la efectividad de los derechos y bienes

¹ CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia del treinta y uno (31) de enero de dos mil once (2011), Radicación número: 25000-23-25-000-2003-02486-01(AP), Consejera Ponente: Olga Melida Valle De La Hoz.

² CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Sentencia del veintisiete (27) de julio de dos mil seis (2006), Radicación No: 41001-23-31-000-200301229-01(AP), Consejero Ponente: Gabriel E. Mendoza Martelo.

³ CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Sentencia del nueve (9) de junio de dos mil once (2011), Radicación Número: 68001-23-15-000-2003-00765-01(AP), Consejero Ponente: María Elizabeth García González.

jurídicos reconocidos por la Constitución a las comunidades y a las personas y la conservación de las condiciones normales de vida en un territorio⁴.

Al respecto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia del veintiséis (26) de marzo del dos mil quince (2015), Rad: 15001-23-31-000-2011-00031-01, Consejero Ponente: Guillermo Vargas Ayala, señaló:

"(...) De ahí que esta Sección haya destacado el carácter preventivo de este derecho haciendo énfasis en su vocación de "evitar la consumación de los distintos tipos de riesgo que asedian al hombre en la actualidad"⁵, ya no solo naturales (v. gr. fuego, deslizamientos de tierra, inundaciones, sequías, tormentas, epidemias, etc.), sino también –cada vez más– de origen antropocéntrico (v.gr., contaminación del ambiente, intoxicaciones o afectaciones a la salud, destrucción o afectación de la propiedad privada o pública por accidentes, productos, actividades o instalaciones).

Pese al talante preventivo de este derecho colectivo, nada obsta para que su amparo pueda presentarse también ante situaciones que ya no solo constituyen riesgos sino vulneraciones concretas de los derechos e intereses reconocidos por la Constitución y la ley a la comunidad y a las personas que la conforman, y que, por ende, ameritan la intervención del Juez Constitucional. En últimas, tanto la prevención como la protección, corrección y restitución de estos derechos frente a situaciones que los afectan constituyen objetivos propios de las acciones populares; a las que, como se mencionó líneas arriba, es inherente una dimensión preventiva, protectora, reparadora y restitutoria de los derechos que amparan. (...)

Supone, entonces, una Administración Pública activa, técnica y comprometida con la asunción permanente de sus responsabilidades y con el monitoreo constante de aquellos ámbitos de la vida diaria que están bajo su cargo, como presupuesto de la actuación anticipada o preventiva (y también reactiva) que instaure como estándar de sus actuaciones. No se puede olvidar que es misión de las autoridades realizar las acciones y adoptar las medidas que resulten indispensables para garantizar la vida e integridad de los residentes en Colombia en su vida, honra, bienes y, en general, el conjunto de derechos de los que son titulares; para lo cual es esencial su compromiso con la prevención de situaciones de amenaza o vulneración de esos derechos, en especial cuando ellas son susceptibles de ser anticipadas mediante la fiscalización permanente de la realidad y la adopción oportuna de las medidas pertinentes para asegurar la efectividad de los derechos, bienes e intereses de la comunidad y de sus miembros. Todo ello, lógicamente, en un marco de razonabilidad y de proporcionalidad, pues mal puede suponer la imposición a la Administración de obligaciones imposibles de cumplir por razones técnicas, jurídicas, económicas o sociales⁶

En ese orden de ideas, se tiene que su naturaleza es preventiva, en tanto a que las pérdidas de vidas y los precios materiales derivados del desastre dependen en su gran mayoría de la adecuación de los planes y programas de prevención del riesgo. Impone al Estado "La obligación de defender y proteger el patrimonio común y público así como a todos los residentes en el país frente a posibles o inminentes alteraciones, daños graves, o significativa desestabilización de las condiciones normales de vida causadas por

⁴ CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Sentencia del veintiséis (26) de marzo del dos mil quince (2015), Rad. Núm.: 15001-23-31-000-2011-00031-01, Consejero Ponente: Guillermo Vargas Ayala.

⁵ CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Sentencia del veintitrés (23) de mayo de dos mil trece (2013), Rad: 15001 23 31 000 2010 01166 01. Consejero Ponente: Guillermo Vargas Ayala.

⁶ CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia del veintiséis (26) de marzo del dos mil quince (2015), Rad: 15001-23-31-000-2011-00031-01, Consejero Ponente: Guillermo Vargas Ayala.

*fenómenos naturales y efectos catastróficos de la acción accidental del hombre, que demanden acciones preventivas, restablecedoras, de carácter humanitario o social... ”.*⁷

Al respecto, ha dicho el Consejo de Estado, que por “desastre han de entenderse los daños graves o alteraciones graves de las condiciones normales de vida en un área geográfica determinada, causada por fenómenos naturales o 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”⁸. Precisando que su carácter es meramente preventivo porque busca garantizar la protección de los residentes en el país, adoptando medidas como el desalojo, la reubicación y ayudas, en dinero como en especie, ante la inminencia o posibilidad de un fenómeno desestabilizador.

- 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

El derecho colectivo 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” tiene su núcleo esencial en el respeto y acatamiento del principio de función social y ecológica de la propiedad, buscando se acaten los preceptos normativos relacionado con la materia urbanística, por parte de las autoridades públicas y particulares en general.

Al respecto el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Sentencia del diecisiete (17) de abril de dos mil once (2011), Rad: 63001-23-31-000-2004-00688-01(AP), Consejero de Estado: Marco Antonio Velilla, expresó:

“...DERECHO COLECTIVO A LA REALIZACION DE LAS CONSTRUCCIONES Y DESARROLLOS URBANOS RESPETANDO LAS DISPOSICIONES JURIDICAS, DE MANERA ORDENADA Y DANDO PREVALENCIA AL BENEFICIO DE LA CALIDAD DE VIDA DE LOS HABITANTES.

Por urbanismo debe entenderse, según el diccionario de la real academia de la lengua española, lo siguiente: El conjunto de conocimientos relativos a la creación, desarrollo, reforma y progreso de las poblaciones según conviene a las necesidades de la vida humana.

Por consiguiente, el núcleo esencial del derecho colectivo comprende los siguientes aspectos: Respeto y acatamiento del principio de función social y ecológica de la propiedad (inciso segundo artículo 58 C.P.). 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. Respetar los derechos ajenos y no abusar del derecho propio (art. 95 numeral 1 C.P.). 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 (art. 3º ley 388 de 1997).

⁷ CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sentencia del veintidós (22) de enero de dos mil nueve (2009), Expediente 200300521
01, Consejero Ponente. Marco Antonio Velilla.

⁸ CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, Exp.25000-23-25-000-2002-02922-01, Consejera Ponente: Ligia López Díaz.

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 (art. 5º ley 388 de 1997). 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.

Entonces, para la Sala es claro que el derecho señalado en el literal m) del artículo 4º de la ley 472 de 1998, corresponde a la obligación que le impone el legislador a las autoridades públicas y particulares, en general, de acatar plenamente los preceptos jurídicos que rigen la materia urbanística es decir la forma como progresa y se desarrolla una determinada población, en términos de progreso físico y material, asentada en una determinada entidad territorial - bien sea en sus zonas urbanas o rurales- con miras a satisfacer plenamente las necesidades de la población...¹⁹

De esta manera el derecho colectivo consagrado en el literal m) del artículo 4º de la Ley 472 de 1998 tiene como finalidad imponerle la obligación a las autoridades públicas y particulares por parte del legislador, de acatar los preceptos jurídicos que regulan la materia urbanística, es decir, todo lo relacionado con la forma como progresa y se desarrolla una determinada población, en términos de progreso físico y material, asentada en una determinada entidad territorial entre otros, de conformidad con el principio de la función social y ecológica de la propiedad de acuerdo con el artículo 58 de la Constitución Política.

VI. Carga de la prueba

En las acciones populares, la carga de la prueba la tiene el actor, el artículo 30 de la Ley 472 de 1998 dispone lo siguiente:

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

Basados en el artículo anterior, se entiende que le corresponde al actor probar los hechos que a su juicio constituyen la causa de la amenaza o la vulneración de los derechos e intereses colectivos cuya protección se pretende con la acción.

Esto quiere decir que no basta solamente con indicar que determinados hechos violan los derechos e intereses colectivos para que se tenga por cierta su afectación o vulneración, el demandante tiene la obligación de la carga procesal o sea, demostrar los supuestos fácticos de sus alegaciones.

El honorable Consejo de Estado al respecto ha manifestado lo siguiente:

"...La Sala considera importante anotar, que la acción popular no está diseñada para acudir a ella ante cualquier violación de la ley, irregularidad o disfunción que se presente ya sea en el ámbito público o privado. Por el contrario, como se indicó al inicio de estas consideraciones, la acción popular tiene un papel preventivo y/o remedial de protección de derechos e intereses colectivos, cuando quiera que éstos se ven amenazados o están siendo vulnerados, pero en uno y otro evento, tanto la amenaza como la vulneración, según el caso, deben ser reales y no hipotéticas, directas, inminentes, concretas y actuales, de manera tal que en realidad se perciba la potencialidad de violación del derecho colectivo o la verificación del mismo, aspectos todos que deben ser debidamente demostrados por el actor popular, quien conforme a lo dispuesto en el artículo 30 de la Ley 472 de 1998, tiene la carga de la prueba¹⁰."

Entonces, la carga de la prueba obliga al demandante a precisar y probar los hechos de los cuales estima la amenaza o vulneración de los derechos colectivos expuestos en la demanda.

Por lo anterior, la Sala considera que en el asunto objeto de análisis, el demandante no aportó el material probatorio suficiente para demostrar la existencia de vulneración de los derechos colectivos invocados, puesto que la única prueba que reposa en el expediente que pueda acreditar tal violación es la respuesta dada por la Alcaldía Distrital de Barranquilla, a través del Oficio No. QUILLA-17-129787 de 23 de agosto de 2017, en donde expresa que *"los tramos viales no se encuentran pavimentados pero que se encuentran aptos y/o en estado de transitabilidad."*, ya que no fue posible escuchar los testimonios de las partes por la inasistencia de las mismas ni tampoco se realizó inspección judicial por solicitud de la parte actora pues consideró *"razón suficiente para solicitar del despacho, por economía procesal, cerrar el periodo probatorio y se continúe con los alegatos de conclusión"*

En virtud de lo anterior, y siendo el sentir de la Sala que en efecto no se acreditó amenaza y peligro latente en el que se encuentran los derechos colectivos indicados en la demanda. El Tribunal confirmará la sentencia de primera instancia.

Por lo expuesto, el Tribunal Administrativo del Atlántico, administrando Justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

RESUELVE

PRIMERO.- CONFIRMAR la sentencia del (27) de noviembre de dos mil dieciocho (2018) proferida por el Juzgado Quinto (5°) Administrativo Oral de Barranquilla, mediante la cual se negaron las pretensiones de la demanda, de conformidad con las consideraciones expuestas en esta providencia.

SEGUNDO.- Sin costas en esta instancia.

TERCERO.- Una vez ejecutoriada la presente providencia, archívese el expediente con las respectivas anotaciones.

¹⁰ CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Consejero ponente: Marco Antonio Velilla Moreno. Radicación numero: 2004-00640-01 (AP)

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Se deja constancia que esta providencia fue leída, discutida y aprobada en sesión de sala de la fecha.


CESAR AUGUSTO TORRES ORMAZA
Magistrado


JAVIER BORNACELLY CAMPBELL
Magistrado


VIVIANA MERCEDES LOPEZ RAMOS
Magistrada