F. 19-31
C. 2

Rama Judicial
Consejo Superior de la Judicatura
República de Colombia

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOLÍVAR
SENTENCIA No. 0073/2018
SALA DE DECISIÓN No. 2

SIGCMA

Cartagena de Indias D.T. y C., veintisiete (27) julio de dos mil dieciocho (2018)

DIGITALIZADO SIGLO XXI

Acción	**ACCIÓN POPULAR**
Radicado	**13-001-33-40-015-2016-00396-01**
Demandante	**JORGE LUIS JIMÉNEZ JULIO y EDUARDO FERRER LUNA**
Demandado	**DISTRITO TURÍSTICO Y CULTURAL DE CARTAGENA DE INDIAS.**
Magistrado	**MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ**
Tema	Obras Públicas son susceptibles de reclamación por acción popular

I. PRONUNCIAMIENTO

Incumbe a la Sala, dirimir la apelación presentada por la parte accionada EL DISTRITO TURÍSTICO Y CULTURAL DE CARTAGENA DE INDIAS contra la sentencia del veintiocho (28) de agosto de 2017[1], proferida por el Juzgado Décimo Quinto Administrativo del Circuito de Cartagena, en la que declara vulnerados los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, goce del espacio público, la seguridad y salubridad pública y el acceso a infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública; por lo que se ordena que dentro de los 8 meses siguientes a ejecutoria de esa providencia, realice los estudios, diseños y proyectos definitivos para la intervención a través de obra pública de la Calle Colombia ubicada en el sector Central del Barrio Olaya Herrera.

II. ACCIONANTE

La presente acción constitucional la instauró JORGE LUIS JIMÉNEZ JULIO y EDUARDO FERRER LUNA.

III. ACCIONADO

La acción está dirigida en contra del DISTRITO TURÍSTICO Y CULTURAL DE CARTAGENA DE INDIAS.

[1] Fols. 240 – 251 Cdno 1

IV. ANTECEDENTES

4.1. Pretensiones.

Se transcriben como siguen:

"**PRIMERO:** Se declare mediante sentencia LA PROTECCIÓN DE LOS INTERESES Y DERECHOS COLECTIVOS consagrados en los artículos 79 y 82 de la Carta Política, además se protejan los derechos e interés colectivos establecidos en la Ley 472 de 1998, artículo 4 literales a, d, g, y h, y en el ordenamiento civil vigente por la OMISIÓN de los entes accionados en cuanto a la realización de las obras de pavimentación de la **CALLE COLOMBIA** ubicada en el **BARRIO OLAYA SECTOR CENTRAL,** por representar de esta manera un peligro contingente, toda vez que se amenaza la vida e integridad de todas las personas que habitan esta calle de dicha comunidad.

Segundo. Se ordene a la Alcaldía Mayor de Cartagena de Indias, la realización de un estudio técnico, concreto y adecuado que permita establecer y dar solución acorde al problema que surge con motivo del mal estado en que se encuentra esta CALLE.

Tercero. SE ORDENE A LA ALCALDÍA MAYOR DE CARTAGENA DE INDIAS A EJECUTAR SIN NINGÚN TIPO DE DILACIÓN EL PROYECTO DE PAVIMENTACIÓN EN CONCRETO RÍGIDO DE LA CALLE COLOMBIA ubicada en el **BARRIO OLAYA SECTOR CENTRAL. Que esta obra debe ejecutarse teniendo en cuenta todos los aspectos relacionados con el acueducto y el alcantarillado"**

4.2. Hechos[2].

Losactores, como sustento a sus pretensiones, expusieron los siguientes hechos que se compendian así:

Manifiestan que, el Barrio Olaya, Sector Central, Calle Colombia, fue fundada hace 60 años aproximadamente, misma que en su mayoría de sectores cuentan con los servicios públicos domiciliarios básicos; que por el mal estado de las calles se ha presentado accidente donde los perjudicados son los adultos mayores y los niños que transitan por la misma.

[2] Fols. 1-2 Cdno 1

Señalan que, dicha calle no ha sido beneficiada con los procesos de pavimentación y/o mejoramiento de vías que implementa la Alcaldía Mayor de Cartagena.

Alegan haber presentado peticiones para la intervención de esa calle, sin que existan acciones del ente demandado, para el mejoramiento vial de dicha comunidad.

Precisan que, esa calle recoge y orienta todas las aguas lluvias que caen en ese sector; sus habitantes están conformados en su mayoría por población vulnerable, tales como jóvenes, madres cabeza de familia, adultos mayores, niños menores de 5 años y otros con discapacidad.

4.2.1. Coadyuvancia en la demanda[3].

Se unen a las pretensiones de esta acción los señores que a continuación se relacionan, sin que hagan otra clase de pronunciamiento:

Nombre de los coadyuvantes de esta acción popular				
Rogelio Contreras	Pedro Ramos	Carmen Ibarra	Aniano Morales	Tatiana Santos
Elías Hernández	Yesit Ruiz	Eunice Hernández	Tatiana Blanco	Yulieth Ruiz
Felipe Padilla	Alfredo Ortiz	Abel Giraldo	Angela Montes	Sandy Ruiz
Lesvia Ortiz	Liceth Vásquez	Marelvis Martínez	Karina Vásquez	Eusebio Reales
Yeny Reales	Ediiso Bravo	Jeilin Puello	Dilia Ramos	Luz Fonseca
Ender Acuña	Luis Rocas	Levis Díaz	Pedro Herazo	Belisario Gómez
JaiderHerazo	Pedrona Morillo	Nubia Hernández	Andrés Carabali	Alejandro M.
Jimmy Carillo	Daniel Mendoza	Saraude González	Ramiro Rivas	Marcel Ricardo
Estela V.	Yoana Romero	Luz María Batista	JaneyC. Paredes	Mildras Díaz
Nicolás Acuña	Bertha Chamorro	Sandra Monroy	IrlysAvila	Alcides Martínez
Alan Carlos Ramos	Alexander Moreno	Jorge Torres	Mayerlis Moreno	Sandra Moreno
María Moreno	Harold Ortegón	Prospero Avila	Yaneth B.	Nhora Avila
Adis Urrutia	Liz	Luis Beltrán	Dayron Puello	Merladis Hernández
Fabián Herrera	William Sabalza	Helber Quintana	Nayibis Santiago	Erick Ramos
Tatiana Martínez	Arelis Caraballo	Rocio Tohrrens	Astrid Llerena	Kelia Llerena
Dalmiro Múñoz	Cindy Meza	Luz Elena Ronco	Rosa Chaverra	Neuman Baldiris
Falguin Caraballo	Eliana Díaz	Franklin Caraballo	Marlene Gómez	Candelaria de la Hoz
Luz Puello	Mary Hernández	Jairo Altamar	Norelys Hernández	Emilce Acuña
Meliza González	Demetrio FH	Junior FH	Sandy FH	Luz Clarita FH
Yaneth	Haroldo González	Gloria Berrio	Hernando Rivera	Yaneth Blanco
Orlando Blanco	Liceth Rivera	Kaira Romero	Ramiro Rivera	Rodolfo Franco
Rodolfo Franco López	Elkin Franco	Yeferson Franco	Humberto	Julio Martín
Bartola Castro	Denis Cabarcas	Gabriel Rivera	Dana Luz Torres	Claudia Giraldo
Yulieth Valderrama	Cristian S.	Wilfredo Guerra	Juana M.	Adriana H.
Mariana Coneo	Yisela Ramos	Miladis Sabalza	Rafael Hernández	Sary Hernández

[3]Folio 83 a 100

Mercedes Contreras	Carlos Vanegas	Carmen Meza	Cristóbal De Ávila	Norys Moreno
Abel Salcedo	Víctor Mendoza	Yasira Mendoza	Dolores Santana	Víctor Jiménez
Katia Reales	Candelaria Simanca	Dalia Pérez	Rocío Molina	M. Beltran
Roberto	Bertha Batuta	Marilyn Cantillo	Daira Franco	Liliana
Maribel B.	Mabel Cortez	Eucaris Guerra	José Hernández	Carlos Andrés
Sayalinda Pájaro	Yorvis Sabalza			

4.3. CONTESTACIÓN

4.3.1 CONTESTACIÓN DISTRITO TURÍSTICO Y CULTURAL DE CARTAGENA DE INDIAS[4]

Se opuso a las pretensiones de la demanda, solicitando se denieguen las súplicas de la demanda; sobre los hechos indica que deben ser probados.

Presentan como excepciones: (i) la improcedencia de la acción popular para obtener la ejecución de las obras en las circunstancias demarcadas; y (ii) ausencia de legitimación procesal por pasiva.

Sobre la primera, esto es, la improcedencia de la acción popular para obtener la ejecución de lasobras en las circunstancias demarcadas, se indica que en este caso se pretende la protección de derechos constitucionales que se encuentran agendadas en la administración por ser parte de la misión estratégica de la misma; sin embargo, se establece que, estas obras están condicionadas, las cuales van desde el estudio de factibilidad, necesidades, relación de prioridades, contratación, has llegar a la ejecución.

También refiere que, la exigencia de la acción carece de fundamento probatorio; puesto que, por ejemplo, no hay un experticio de orden médico de la salubridad que muestra una relación proporcional y directa entre el estado de la calle, cuya pavimentación se reclama y la existencia de enfermedades; igualmente no existe informe pericial que determine si ha habido accidentalidad y bajo qué circunstancias.

Frente a la ausencia de legitimación procesal por pasiva, por cuanto la Alcaldía Mayor de Cartagena no tiene capacidad jurídico-procesal para comparecer en juicio, como entidad demandada; a quien se debe pedir su comparecencia es al Distrito de Cartagena.

[4] Folios 48-51 Cdno 1

V. FALLO IMPUGNADO[5]

El Juzgado Décimo Quinto Administrativo del Circuito de Cartagena, mediante sentencia del 28 de agosto de 2017, resolvió amparar los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, goce del espacio público, la seguridad y salubridad pública y el acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública.

Estableció como tesis, que dentro del libelo se pudo comprobar la conculcación de los derechos colectivos aquí invocados; para ello se transcriben apartes de la jurisprudencia del Consejo de Estado, referida al tema; así mismo determina las competencias a la luz de la Ley, de los municipios y lo que se ha señalado vía precedente sobre las mismas.

En el caso en concreto, se determinan las pruebas recaudadas, para declarar que la parte demandada no ha iniciado gestiones administrativas tendientes a solucionar la problemática en el tramo vial de la Calle Colombia, que afecta a los residentes de ese sector, dada la falta de pavimentación, lo que imposibilita el tránsito seguro de las personas que circulan por ese lugar.

Así mismo, que las precipitaciones pluviales que afectan especialmente en la época de invierno, y que si bien la falta de pavimentación de dicha calle es un factor que magnifica la problemática, no es en sí la causa de la misma; no obstante, el panorama que se abre a partir de las resultas probatorias de la presente acción, es la de unos derechos colectivos conculcados que encierra más de una problemática; como lo es la pavimentación, que ni siquiera ha sido de actualización presupuestal, y la otra con el tema de canalización y solución hídrica.

Descansa su argumento con una decisión de este Tribunal del 14 de febrero de 2013; demandante: Toribio Barreto, contra este mismo ente territorial.

Refiere que, de la inspección realizada por ese Despacho se pudo corroborar que la Calle Colombia se encuentra sin pavimentar; también que el Canal Ricaurte atraviesa la zona, de allí el grave problema en la inadecuada circulación de las aguas pluviales que bajan por el sector, convirtiéndolo en una calle canal de grandes y peligrosas corrientes sin ningún tipo de

[5] Folios. 240 – 251 Cdno 1

intervención a través de obra pública, situación que se hace aún más difícil dado que la misma en su mayoría es destapada, favoreciendo al estancamiento hídrico, los depósitos de basura que arrastra la lluvia lo trae consigo los focos de infección e insalubridad de la zona.

Igualmente, advierte sobre las zanjas y huecos que exponen a caídas y tropiezos a los transeúntes y residentes del sector, que día a día y más en la época de lluvia, ponen en peligro su vida, integridad y seguridad.

En el mismo sentido, llama la atención en lo que hace a los intentos fallidos de la comunidad tendientes a lograr por la administración obras públicas a efectos de mitigar la situación aquí descrita.

Para finalizar, creó un comité para la vigilancia y cumplimiento del fallo.

VI. IMPUGNACIÓN

6.1. DISTRITO TURÍSTICO Y CULTURAL DE CARTAGENA DE INDIAS[6]

La accionada dentro de la oportunidad legal, solicita a esta Corporación que sea revocada la sentencia del 28 de agosto de 2017, atendiendo el contenido real de las pruebas, al sentido sustancial del Estado Social de Derecho y a la secular necesidad de materialización de la justicia.

Indica que, así como se señaló en la inspección judicial practicada el 30 de enero de 2017, se colige el regular estado de la Calle Colombia, como muchas otras en esta ciudad, la misma no es causante de un peligro inminente. O ponga en amenaza la vida e integridad de las personas que habitan en ella.

Además no existe, dictamen médico legal que diga que es el mal estado de la calle es la causante del brote de enfermedades o insalubridad que alega el actor.

Precisa que, con la pavimentación de la calle, no van a desaparecer las inundaciones; puesto que ellas son producto de un fenómeno natural ajeno a la entidad demandada; de allí que la pavimentación de la calle; por tanto, la falta de pavimentación no es la causa de amenaza o peligro de la comunidad.

[6] Fols. 253-256 Cdno 1

Vuelve a reiterar lo que fue la contestación, referente a que, esa clase de obras están agendadas por actos propios de la administración pública, por ser fines impuestos por la Carta Política, con todo lo que implica la ejecución de la misma.

Considera que, las pruebas no necesariamente deber ser numerosas para probar un hecho, sino que, en circunstancias como está, es más sano acudir al método de la valoración cualitativa y no a su peso bajo la óptica cuantitativa.

VII. RECUENTO PROCESAL DE SEGUNDA INSTANCIA

Por auto del 28 de noviembre de 2017[7], proferido por el Juzgado de origen, se concedió el recurso de alzada, por lo que fue asignado el conocimiento del mismo a este Tribunal, de conformidad con el reparto efectuado el 6 de diciembre de esa misma anualidad[8], por auto del 14 de diciembre de 2017, se admitió el recurso incoado[9]; por providencia del 14 de febrero de 2018[10] se corrió traslado para presentar los alegatos de conclusión.

VIII. ALEGATOS

8.1 Alegatos del actor, Eduardo Ferrer Luna[11]: Vuelve a ratificarse en los argumentos de la demanda, señalando que son afirmaciones que se sustentan en la realidad, lo cual fue constatado por la misma funcionaria judicial.

Persiste que, la Calle Colombia, necesita de manera urgente la intervención del gobierno Distrital a fin de brindar una solución pronta y efectiva a la grave problemática en que se encuentra la misma.

Refiere que, esta acción popular se presentó como la última ratio, al observar la indiferencia por parte del Gobierno Distrital hacía una comunidad que desde hace muchos años ha hecho la fila de espera para la solución rápida, pronta y eficaz a esta grave sin encontrar eco en dicha entidad.

---

[7] Fol. 258 Cdno 1
[8] Fol. 4 Cdno 2° instancia
[9] Fol. 6 Cdno 2° Instancia
[10] Fol. 10 Cdno 2° Instancia
[11] Fol. 13 y 14 Cdno 2° Instancia

8.2. Alegatos Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias[12]:Inicia insistiendo en que ratifica en la oposición frente a los hechos y pretensiones de la demanda, por cuanto los mismos no tienen asidero jurídico, cosa que quedó demostrado con las pruebas que militan en el expediente.

Reafirma que, de la inspección judicial practicada el 30 de enero de 2017, se desprende que, muy a pesar de la irregularidad de las condiciones de la Calle Colombia, al igual que otras calles de esta ciudad, no se observa un peligro inminente o que ponga en amenaza la vida de sus habitantes, tal como lo quieren hacer ver sus moradores; tampoco existe el experticio de medicina legal como para establecer que los brotes de enfermedad obedezca al regular estado de la susodicha calle.

8.3. Concepto de Ministerio Público: El Agente del Ministerio Público guardó silencio en esta oportunidad.

IX. CONSIDERACIONES

9.1. Control de legalidad.

Tramitada la segunda instancia y dado que, no se observa causal de nulidad, impedimento o irregularidad que pueda invalidar lo actuado, se procede a decidir la controversia suscitada entre las partes.

9.2. La competencia.

El Tribunal es competente para conocer en segunda instancia de la presente acción popular, conforme lo establece el artículo 32 de la ley 472 de 1998, por tratarse de la apelación de una sentencia proferida en primera instancia por el Juzgado Décimo Quinto[13]Administrativo del Circuito de Cartagena.

---

[12] Fol. 15-17 Cdno 2° Instancia
[13]Se aclara que el Juzgado Décimo opera en esta providencia como Juez de Descongestión, siendo el Segundo el Juzgado de origen, de allí que sea este último el que haya concedido el recurso de apelación.

9.3. Problema jurídico.

De conformidad con los argumentos expuestos en los recursos de apelación propuesto por el demandado, considera la Sala como problemas jurídico a resolver los siguientes:

¿Existen las pruebas suficientes para establecer la vulneración de los derechos colectivos de la comunidad de la Calle Colombia, del Barrio Olaya, Sector Central por la falta de pavimentación?

¿El hecho que la administración reconozca que los fines del estado es propender por el mejoramiento y garantías mínimas de sus asociados, es suficiente para que se prolongue en el tiempo la inactividad de las políticas públicas?

Para abordar los problemas planteado, se hará énfasis en los siguientes aspectos: i) Marco legal y jurisprudencial de la acción popular, (ii) Del derecho al acceso a infraestructura – Vías Públicas-, iii) Caso concreto, y (iv) conclusión.

9.4. Tesis de la Sala.

La Sala **confirmará** la sentencia de primera instancia, toda vez que, si bien es cierto la administración Distrital reconoce las competencias respecto a la infraestructura y mejoramiento de vías públicas como políticas de Estado, plasmadas en la Constitución Política, lo cierto es que, de las pruebas aportadas se muestra la falta de gestión de esa autoridad para solventar las necesidades apremiantes en las que se encuentra la comunidad de la Calle Colombia, Barrio Olaya, Sector Central.

9.5. Marco legal y jurisprudencial de la acción popular[14].

La acción popular consagrada en el inciso primero del artículo 88 de la Constitución Política, desarrollada por la Ley 472 de 1998, tiene como finalidad exclusiva la protección de los derechos e intereses colectivos, cuando éstos

[14]Puede mirarse la sentencia del Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Primera; C.P.: ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS; del 18 de mayo de 2017; Radicación: 13001-23-31-000-2011-00315-01.

resulten amenazados o vulnerados, exista peligro o agravio e incluso un daño contingente, derivado de la acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares.

Dicha acción busca que la comunidad pueda disponer de un mecanismo judicial para la protección efectiva, de forma rápida y sencilla, de sus derechos colectivos cuya amenaza o vulneración debe necesariamente probarse para la procedencia del amparo.

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

a) Está dirigida a obtener la protección de los derechos e intereses de naturaleza colectiva;

b) Procede contra toda acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares, que hayan violado o amenacen violar ese tipo de derechos o intereses;

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

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

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

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

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

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

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

En este sentido el H. Consejo de Estado, ha insistido:

> "Como se anotó, las acciones populares protegen a la comunidad en sus derechos e intereses colectivos, por lo que, pueden ser promovidas por cualquier persona a nombre de la comunidad cuando ocurra una amenaza o daño a un derecho o interés común; además, por ser intereses que le pertenecen a todos y cada uno de los miembros de la colectividad, se concretan a través de su participación activa ente la administración de justicia.
>
> Los intereses colectivos suponen la restitución de derechos cuyo titular es un grupo indeterminado de personas, tal y como lo señaló la Sección Tercera de esta Corporación en sentencia AP- 527 del 22 de enero de 2003:
>
> "Los colectivos son intereses de representación difusa, en la medida en que suponen la reivindicación de derechos cuyo titular es un grupo indeterminado o indeterminable de personas que, en potencia, pueden ser, incluso, todos los que integran una comunidad.
>
> Por eso ha dicho la Corte Constitucional que, es imposible enmarcar el interés colectivo en un ámbito meramente subjetivo o particular, pero que cualquier persona perteneciente a un grupo o una comunidad pueden acudir ante los jueces para exigir la defensa de tal colectividad, con lo cual logra simultáneamente proteger su propio interés.
>
> Por otra parte, si bien la Constitución, en el artículo 88, menciona algunos intereses colectivos, tal enumeración no es taxativa, pues, la ley o los tratados

internacionales pueden calificar como tales otros intereses similares a los contenidos en el artículo 88 de la Carta. Dicho planteamiento se tiene por fundamento lo dispuesto en inciso final del artículo 4 de la Ley 472 de 1998, que prevé:

Igualmente son derechos e intereses colectivos los definidos como tales en la Constitución, las leyes ordinarias y los tratados de derecho internacional celebrados por Colombia."

Lo anterior supone, que si bien no se trata de una enumeración taxativa, sólo pueden considerarse como intereses o derechos colectivos aquellos reconocidos como tales por cualquiera de las normas aludidas y sólo a partir de su reconocimiento son susceptibles de protegerse por medio de la acción popular, de toda acción u omisión de las autoridades públicas y los particulares que, los amenace o vulnere. Es decir, que la calidad de derecho colectivo no la ostentan per se, no surge de su propia naturaleza, sino que es necesario que el ordenamiento jurídico los reconozca como tales.

De modo que, si bien la Sala ha reiterado ciertas características inherentes a los derechos e intereses colectivos, entre ellas, es menester mencionar el reconocimiento –como tales- hecho por la Constitución Política, la ley, o los tratados internacionales que hayan seguido los trámites de recepción por el ordenamiento interno colombiano.

Lo anterior es evidente y, lo ha puesto de presente la Sala, al establecer que si bien un derecho colectivo compromete el interés general, no todo lo que suponga este último configura por esa sola característica, un derecho colectivo, así mismo, el sólo hecho de que una determinada situación, afecte a un número plural de personas, no supone, necesariamente la violación de derechos o intereses colectivos.

Resulta así claro que mientras no se haya producido su reconocimiento legal, no se puede considerar que un interés determinado, así tenga carácter general, revista la naturaleza de colectivo; por consiguiente, sólo será derecho colectivo susceptible de ser amenazado o vulnerado por la acción u omisión de las autoridades públicas o los particulares, aquél que, reuniendo las características propias del interés colectivo, esté reconocido como tal por la ley, la constitución o los tratados internacionales".

De allí que la finalidad de esta acción es salvaguardar los derechos colectivos, cuando estos se encuentren en vía de ser o estén o se hayan desconocido por una autoridad pública o un particular.

9.6. Del derecho al acceso a infraestructura – Vías Públicas-.

Sobre la procedibilidad de la acción popular para requerir el cumplimiento de la construcción y mantenimiento de las vías –literal m de la ley 472 de 1998-, la jurisprudencia del H. Consejo de Estado ha direccionado:

> "Para el caso en estudio, se tiene: el literal m) del artículo 4° de la Ley 472 de 1998, establece taxativamente como derecho colectivo el de "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". Frente a este tema debe precisar la Sala lo siguiente: Primero; que si bien es cierto para la gran mayoría de los casos concretos en los cuales se ha dado aplicación a este literal de la ley prosperando las acciones, se ha hecho en forma negativa, es decir, en el sentido de ordenar, a manera de ejemplo, demoler construcciones, impedir su implementación, cancelar licencias de construcción, etc. Segundo; también es cierto que el literal en comento no sólo tiene, hermenéuticamente, una aplicación negativa sino también positiva, en el sentido, de que cuando existan los requisitos constitucionales, legales y en general normativos para realizar proyectos urbanísticos que claramente beneficien a la comunidad, el literal tratado del artículo 4° de la Ley 472 tiene procedibilidad.
>
> Por las razones expuestas, encuentra la Sección que la protección del derecho incoado por los accionantes es procedente por el mecanismo de la acción popular[15]".

Y en otra oportunidad precisó:

> "Con referencia específica a la calle 29 obran también los oficios 66939 del 1 de octubre de 1999; 90486 del 23 de diciembre de 1999, y el 86234 del 9 de diciembre de 1999, del IDU, donde al efecto se le dice a los interesados que las correspondientes solicitudes ya se encuentran incorporadas en la base de datos.
>
> En fin, ha sido positiva la posición de la Administración Distrital en cuanto a las contestaciones por escrito, pero muy distante de las realizaciones en cuanto a la

[15] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección 4°, C.P. Juan Ángel Palacio Hincapié, Sentencia de 12 de junio de 2003.

ejecución de obras se refiere. Lo cual es indicativo de que la Administración Distrital no ha tenido la voluntad política ni administrativa necesarias al debido cumplimiento de sus tareas frente a los pedimentos de la parte actora.

Desde luego que acatando los correspondientes procedimientos técnicos y financieros de planeación y ejecución presupuestal la Administración Distrital bien puede apropiar las partidas suficientes a la realización de las obras solicitadas en este proceso, siendo para ello conducente su inclusión dentro del presupuesto distrital de la vigencia fiscal del año 2001.

Finalmente debe decirse que la discusión sobre la vigencia del decreto 435 de 1966 resulta irrelevante cuando quiera que se hallen en juego intereses colectivos como los que ahora nos ocupan. Y es que el derecho al goce del espacio público no puede enervarse al amparo de procederes rayanos en el fundamentalismo administrativista, que por otra parte es proclive al quebrantamiento de la prevalencia del derecho sustancial, la celeridad y la eficacia que en favor de los intereses colectivos militan en la Constitución y la ley. Se impone pues, la cesación de toda vulneración o agravio a los derechos conculcados por las autoridades distritales a través de los hechos debatidos.

Consecuentemente la Sala estima que las pretensiones de la demanda están llamadas a prosperar en la forma vista, por lo cual habrá de confirmarse la sentencia de primer grado[16]".

En lo que hace al goce del espacio público, y a su mejoramiento, el H. Consejo de Estado, en sentencia del 25 de octubre de 2001[17], ha precisado que la falta de planeación de la administración no es excusa para destruir el derecho que le asiste a los coasociados de exigir las obras que para su bienestar sean pertinentes; así dispuso:

"Ahora, la falta de disponibilidad presupuestal y de existencia real de recursos no es, en manera alguna, argumento válido para destruir el acervo probatorio que sustenta el fallo del inferior y que se puntualiza en la indudable demostración de los hechos que sirvieron de fundamento al ejercicio de la acción popular.

Precisamente, en el fallo se ordena arbitrar esos recursos, lo cual confirma que la falta de los mismos sí se tuvo en cuenta, pero no para enervar la acción, sino para

---

16 Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección 2°, Subsección "B", C.P. Carlos Arturo Orjuela Góngora, Expediente AP-096, Agosto 31 de 2000.
17 Expediente AP 2000-0512-01. Consejero Ponente Dr. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

ordenar que se hagan los esfuerzos administrativos y financieros necesarios a fin de costear la obra que se ordena realizar."

En este ámbito, le compete a los municipios la construcción y conservación de las vías urbanas según se infiere de los artículos 365 y 366 de la Constitución Política; 17, 18, 19 y 20 de la Ley 105 de 1993, cuyo tenor es el siguiente:

«Artículo 365 CP.- Los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional. Los servicios públicos (...) podrán ser prestados por el Estado directa o indirectamente (...) En todo caso, el Estado mantendrá la regulación, el control y la vigilancia de dichos servicios».

366.- **Prioridad del gasto público social: El bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado**. (...)"

"ARTÍCULO 17 Ley 105 de 1993. Integración de la Infraestructura Distrital y Municipal de Transporte. Hace parte de la infraestructura distrital municipal de transporte, las vías urbanas, suburbanas y aquellas que sean propiedad del municipio, las instalaciones portuarias fluviales y marítimas, los aeropuertos y los terminales de transporte terrestre, de acuerdo con la participación que tengan los municipios en las sociedades portuarias y aeroportuarias, en la medida que sean de su propiedad o cuando estos le sean transferidos.

PARÁGRAFO 1. En los casos en que se acometa la construcción de una vía nacional o departamental, sub alterna, podrán pasar a la infraestructura municipal si reúne las características de ésta, a juicio del Ministerio de Transporte.

PARÁGRAFO 2. La política sobre terminales de transporte terrestre en cuanto a su regulación, tarifas y control operativo, será ejercida por el Ministerio de Transporte.

ARTÍCULO 18. Entidades Autónomas. Con el fin de administrar las carreteras entregadas por la Nación, así como la construcción, rehabilitación y ampliación de obras de infraestructura los departamentos, los distritos y los municipios podrán constituir entidades autónomas con personería jurídica, patrimonio propio con participación de los sectores público y privado. Estas entidades podrán emitir acciones, bonos, títulos, contratar empréstitos y ejecutar obras en forma directa o indirecta.

ARTÍCULO 19. Constitución y Conservación. Corresponde a la Nación y a las entidades territoriales la construcción y la conservación de todos y cada uno de los componentes de su propiedad, en los términos establecidos en la presente Ley.

ARTÍCULO 20. Planeación e Identificación de Prioridades de la Infraestructura de Transporte. Corresponde al Ministerio de Transporte, a las entidades del orden nacional con responsabilidad en la infraestructura de transporte y a las entidades territoriales, la planeación de su respectiva infraestructura de transporte, determinando las prioridades para su conservación y construcción.

Para estos efectos, la Nación y las entidades territoriales harán las apropiaciones presupuestales con recursos propios y con aquellos que determine esta Ley".

Los artículos 365 a 370 de la Constitución Política tratan de los derechos colectivos de acceso a la infraestructura de servicios públicos, a su prestación eficiente y oportuna; y a que la Nación y las entidades territoriales realicen las finalidades sociales del Estado priorizando en los planes y presupuestos el gasto público social. Ciertamente, conforme a los citados preceptos constitucionales:

- Los servicios públicos son inherentes al bienestar general y al mejoramiento de la calidad de vida de la población, que son finalidades sociales del Estado.
- En todo caso, el Estado mantendrá la regulación, control y vigilancia de los servicios públicos.
- Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional.
- Será objetivo fundamental de la actividad del Estado la solución de las necesidades básicas insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y agua potable.
- Para tales efectos, en los planes y presupuesto de la Nación y de las entidades territoriales, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación.

En cuenta tales mandatos, desarrollados en las Leyes 60[18] y 99 de 1993, 141 y 142 de 1994 y 715 de 2001, entre otras, para la Sala resulta inaceptable que las autoridades desatiendan sin más sus responsabilidades constitucionales y legales en un asunto tan trascendental como es el de resolver las necesidades

[18] "Por la cual se dictan normas orgánicas sobre la distribución de competencias de conformidad con los artículos 151 y 288 de la Constitución Política y se distribuyen recursos según los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones"

básicas insatisfechas en materia de construcción y mantenimiento de las vías urbanas[19].

9.7. Caso en concreto

9.7.1. Teniendo en cuenta que la alegación principal del Distrito aquí encartado es que, con la pavimentación no se va a solucionar el problema de inundaciones que padece la Calle Colombia de esta ciudad; además de considerar que esa obra es una de las que se deben atender, por ser conocedores de los fines de la administración pública, se miraran las pruebas; teniendo en cuenta los derechos que se indican conculcados:

En el sub lite, los derechos cuyo amparo se pretende son, ciertamente, derechos colectivos, contemplados en los literales d[20]), g)[21], y h)[22], del artículo 4° de la Ley 472 de 1998 y, en consecuencia, susceptibles de protección mediante la interposición de la acción popular.

9.7.2. De las Pruebas recaudadas.

Como pruebas que soportan la decisión de primera instancia, las cuales fueron allegadas con la demanda, contestación y las recopiladas en su momento procesal, se tienen:

- Derecho de petición del 4 de abril de 2016, presentado al Distrito solicitando pavimentación de la Calle Colombia –f. 5 y 6-.
- Oficio AMC-OFI-0027278-2016, del 12 de abril de 2016, en donde se establece como asunto: Compromiso de Pavimentación –f. 7-.
- Oficio AMC-OFI-0008888-2014, del 11 de febrero de 2014, donde da respuesta el Distrito al derecho de petición referente a la pavimentación –f. 8-.
- Respuesta del Distrito, oficio AMC-OFI-0042233-2015, del 21 de mayo de 2015 –f. 9 y 210-.
- Fotografías de la Calle Colombia –f. 10 -.
- Petición del 13 de abril de 2015, presentado al Distrito –f. 11-
- Petición del 16 de julio de 2015, referido al mal estado de la Calle Colombia –f. 12-.

---

[19] Ley artículo 17, 18 y 19 de la 105 de 1993.
[20]: d) El goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público; Ver Fallo Consejo de Estado 071 de 2001 , Ver Fallo Consejo de Estado 116 de 2001
g) La seguridad y salubridad públicas;
[21] g) La seguridad y salubridad públicas;
[22]h) El acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública;

- Petición del Personero Distrital, para el mantenimiento y mejoramiento de la vía del Barrio Olaya del 8 de abril de 2013 –f. 13-.
- Recorte de Periódico del Universal –fs. 14 y 15-.
- Remisión derecho de petición del 9 de abril de 2013, por solicitud de arreglo vía Calle Colombia -f. 16-.
- Respuesta derecho de petición, oficio AMC-PQR-0002046-2013 –f. 17-.
- Requerimiento derecho de petición del 1 de abril de 2013 –f.s 18 y 19-.
- Fotografías de las secuelas del invierno en la Calle Colombia –fs. 20 a 23-.
- Firmas de nuevos miembros del Barrio Olaya, Calle Colombia, Sector Central –fs. 136 a 139-.
- Diligencia de inspección del 30 de enero de 2017, en donde se describe el sector de la Calle Colombia como de la recepción de testimonios –fs. 156 a 160; y 205 a 207-.
- Firma de los habitantes que asistieron a la diligencia de inspección judicial –f. 161-.
- Fotografías Sector Olaya Herrera, Calle Colombia –fs. 164 y 165-.
- Historia clínica de menor habitante de la Calle Colombia –fs. 167 a 177-.
- Recortes de periódico –f. 178-.
- Oficio AMC-OFI-0017590-2017, en donde se indica de los proyectos de pavimentación, indicando que no ha sido actualizado –f. 203-
- Informe de ACUACAR –fs. 213 a 218-.
- Oficio AMC-OFI-0021516-2017, del 15 de marzo de 2017 –f. 219-.
- Oficio AMC.OFI-0025134-2017, del 24 de marzo de 2017, informe sobre brotes de epidemias – f. 221-.
- Informe ambiental EPA- fs. 225 a 229-.

9.7.3. Análisis crítico de las pruebas

De las pruebas arrimadas se evidencia que, la Calle Colombia, sector Central, del Barrio Olaya Herrera, está destapada; es decir, en mal estado, sin pavimentar[23].

Se advierte igualmente que, como con el transcurrir del tiempo el ente accionado ha venido ganando espacio días y años, con falsas expectativas a los habitantes de aquel sector, de que su comunidad sería favorecida con la pavimentación de su calle; en efecto, se lee:

"Cartagena de Indias D.T. y C., martes, 11 de febrero de 2014.

[23]Esto se corrobora con los distintos derechos de petición y las respuestas del distrito de tener dicha calle agendada para mejoramiento.

(...)
La Secretaría de Infraestructura cuenta con los diseños de la calle Colombia y se realizarán las gestiones para su inclusión en los proyectos que se presentarán para acceder a recursos del Departamento de Prosperidad Social –DPS-, que permitan la contratación y ejecución de dicha obra.
(...)" –f. 8-.

En el CD, adjunto a folio 46 y 47, se encuentran igualmente, derechos de petición del año 2013, en donde se requiere la pavimentación y mejoramiento del sector, sin que exista, solución alguna.

Así mismos en el folio 203 del expediente la Secretaría de Planeación Distrital, se indica que desde el año 2010, la Calle Colombia se encuentra con proyecto para pavimentación, entre otras; el cual no ha sido actualizado.

Está enterado el Distrito, de las deficiencias e inundaciones que azotan al sector de Olaya Herrera, especialmente a la Calle Colombia, que inclusive, reconocen cuales son los trabajos que hay que realizar en ella para evitar que se siga causando las riadas en ese tramo –f. 219-.

El informe del DADIS, indica que entre los años 2016 y lo que corría de 2017 –marzo/17-, no se había presentado brotes de epidemias por las inundaciones y la falta de pavimentación; sin embargo anota *"Es menester aclarar que si se han presentado eventos objetos de vigilancia en salud pública, pero en ningún caso pueden catalogarse como brote o epidemia"* –f, 221-.

A folio 225 a 229, se tiene el informe presentado por la EPA, en donde se indica que en el año 2016, se llevó a cabo campañas de sensibilización a los habitantes como a los estudiantes del Barrio Olaya Herrera, y sus distintas comunidades, incluida la Calle Colombia en donde les indican cómo ayudarse a prevenir las inundaciones producto de las ciénagas que se encuentran alrededor.

En la inspección realizada por el Juzgado primigenio se observan los testimonios de los distintos ciudadanos que conforman la comunidad de la Calle Colombia en donde al unísono precisan las dificultades que tienen que sortear cuando llega la ola invernal; así por el ejemplo, el señor HELBER QUINTANA, precisó: (...). *Los carros no quieren entrar a ninguna hora preguntan hacía donde se dirigen y uno contesta a la calle Colombia, contestan, señor no puedo ir esa calle está*

llena de huecos y de piedras, eso contestan las personas que le pedimos el servicio si se necesita el servicio de una ambulancia es imposible y si la calle está llena de agua peor (...) las personas que han sido afectadas por la ola invernal, el cual algunas personas fueron afectadas como mordedura de culebra, dengue y otras enfermedades por la ola invernal, (...) " –f. 157-.

9.7.4. Recurso de Apelación interpuesto por el Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias[24].

Como quiera que, la inconformidad del recurrente[25], es parecida a la sustentación realizada al inicio del proceso, se mirará a la luz de la ley y la jurisprudencia si la misma está cumpliendo con los deberes propios de la administración pública y constitucional.

Antes que exonerar, se recrimina la mora de la Administración Distrital, que, conocedora como lo es, de cuáles son sus responsabilidades en el desempeño de la política pública y los fines del estado, tenga conocimiento desde el año 2010 -por lo menos, eso es lo que se logró probar en este proceso- f. 203-, con la inclusión de la Calle Colombia en el programa de proyectos de construcción; sin que, 8 años más tarde, haya logrado satisfacer las necesidades de esa zona; aún consiente como lo está, de las múltiples dificultades que aquejan a la misma; sabiendo cuales son las obras que se deben ejecutar no las realiza –f. 219-.

De allí que, el hecho que conozca cuales son los fines del Estado, en la cosa pública, no es suficiente, ese saber hay que llevarlo a la práctica o ejecutarlo, en pro del bienestar de los asociados, que son el constituyente primario, y principal beneficiario de dicha actividad.

Sobre su interpretación de lo que son las testimoniales recolectadas el 30 de enero de 2017, cuando se llevó a cabo la inspección judicial –fs. 156 a 160-, dista el entender de esta Sala, en donde, se tiene el peligro al que diariamente se ven expuesto los miembros de dicha comunidad quienes de requerir el servicio de ambulancia, el mal estado del sector, les niega la posibilidad de alcanzar llegar a las unidades hospitalarias; luego entonces, el hecho que no se

[24] Folios 253 256 Cdno 1.
[25] Distrito de Cartagena y ACUACAR S.A.

> Depende de una red de actores que conforman el Sistema de Vigilancia de Salud Pública, encabezado por el Ministerio de Salud y Protección Social en el Grupo de Vigilancia de la Dirección de Epidemiología y Demografía[30]".

Entonces, para que salud pública, haya estado al pendiente de dicha zona, es porque así lo ameritaba, ya sea por algún brote, una epidemia o cualquier alteración epidemiológica que altere la normalidad de la salud de una comunidad, que ha obligado a los funcionarios de salud pública a tener una vigilancia y monitoreo del sector; de allí que, no puede ser otro el sentido de respuesta brindada, aún incompleta, pero por ello no deja de ser un indicio claro de que si ha existido una afectación al derecho a la salubridad pública.

Es bueno llamar la atención, del Distrito recurrente, en el sentido de que, tal como lo precisa el informe realizado por el E.P.A., en 2016, no se trata de unos cuantos personajes; sino que, se totalizó el número de habitantes entre las zonas de la Calle Maravilla, Miramary; y Colombia, un total de **630 personas** –f. 226-; tal como dicho órgano lo resalta.

Entonces, el problema de pavimentación que a la vista de la Administración accionada, no es la causa de los inconformismos de la comunidad de la Calle Colombia, sí es, la consecuencia de su queja; puesto que, su mal estado, los reprime de ejecutar muchas actividades que para otros son normales y cotidianas - ver andar en bicicleta a un niños, por ejemplo-; y para ellos resulta ser casi un sueño.

Frente a la argumentación de que la ejecución de obras públicas lleva incita, estudio de factibilidad, presupuestarias, contratación, etc, se muestra en el libelo que, el Secretario de Planeación Distrital el día 7 de marzo de 2017, remitió al Juzgado Décimo Quinto de esta localidad, información asegurando:

"*Consultada la base de datos de proyectos inscritos en la Secretaría de Planeación Distrital se encuentra:* ***Proyecto para pavimentación de 772 metros lineales de vía, en la calle Colombia del barrio Olaya Herrera, inscrito en el año 2010, con código de radicación 2010-13001-0093, con presupuesto por valor de $949.003.054,*** proyecto presentado por la Secretaría de Infraestructura, **el cual no ha sido actualizado** –f. 203-.

[30] Tomada de la página web:
https://www.minsalud.gov.co/salud/Paginas/VigilanciaenSaludP%C3%BAblica.aspx

Más bien pregunta la Sala ¿Qué pasó con dicho proyecto? ¿Porqué no se ha iniciado?. La argumentación expuesta en este ítems, con este documento se cae por su peso; sin más palabras por esta Corporación.

A las reclamaciones de la comunidad en donde indica el Distrito que "*Seguramente, las reclamaciones del sector accionante ya estarán en la agenda de los funcionarios competentes*" *–f. 255 recurso-*. Se le recuerda que sí, desde el año 2010.

Disiente esta Corporación, de las consideraciones esbozadas por el apelante en alegar lo inoportuno e inidónea de la acción popular; porque precisamente este es el medio que estableció el legislador para que, la colectividad exigiera sus derechos –Ley 472 de 1998-; de modo que si es oportuna e idónea, esta demanda; dada la paralización en este campo que ha mostrado el ente territorial en el sub lite, frete a los asunto que le competen.

Referido a la falta de pruebas, se dirá que el encuadernamiento, está copioso de ellas, en las que se observa la lentitud de la accionada en los deberes constitucionalmente impuesto.

Corolario de lo expuesto, esta Sala, considera que los fundamentos del recurso de apelación del accionado, no contrarrestan las consideraciones de la decisión recurrida –fallo del 28 de agosto de 2017-, por lo que se confirmara.

X.CONCLUSIÓN

Colofón de lo expuesto, las respuestas alos problemas jurídicos planteados son:

Al primer planteamiento; esto es, si existen las pruebas suficientes para establecer la vulneración de los derechos colectivos de la comunidad de la Calle Colombia, del Barrio Olaya, Sector Central por la falta de pavimentación; es positiva, puesto que como se indicó en esta providencia, la falta de ella no solamente les cohíbe de realizar actividades comunes y corrientes que los demás coasociados normalmente pueden realizar –ejemplo, que tomen un taxí y los lleva a su casa habitación-.

En lo atingente al segundo interrogante, de que si el hecho que la administración reconozca que los fines del estado es propender por el

mejoramiento y garantías mínimas de sus asociados, es suficiente para que se prolongue en el tiempo la inactividad de las políticas públicas; la respuesta es negativa por cuanto como se dejó claro, siendo conocedora y consiente la Administración Distrital de los fines del Estado, es injustificable que, existiendo proyecciones desde el año 2010, no se hayan realizado las obras públicas de mejoramiento a la comunidad de la Calle Colombia.

XI. DECISIÓN

Atendiendo lo expuesto, el TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOLÍVAR, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Constitución y la Ley,

FALLA:

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia proferida el veintiocho (28) de agosto de dos mil diecisiete (2017), por el Juzgado Décimo Quinto Administrativo del Circuito de Cartagena, dentro de la presente acción de popular.

SEGUNDO: En firme esta providencia, devuélvase el expediente al Juzgado de origen, previa anotación en el programa informático "Justicia Siglo XXI".

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Constancia: El proyecto de esta providencia fue estudiado y aprobado en Sala No. 070 de la fecha.

MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ
Magistrado Ponente

EDGAR ALEXI VÁSQUEZ CONTRERAS
Magistrado

CLAUDIA PATRICIA PEÑUELA ARCE
Magistrada