

CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN PRIMERA

Bogotá D.C., once (11) de diciembre de dos mil trece (2013).

CONSEJERA PONENTE: DOCTORA MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ.

Expediente núm. 2011-00928-01.
Acción popular – Fallo.
Actor: RAFAEL ELIECER BOLAÑO COLLANTE.

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por el actor, contra la sentencia de 12 de octubre de 2012, mediante la cual el Tribunal Administrativo del Atlántico, denegó las súplicas de la demanda.

I.- ANTECEDENTES.

I.1. El señor **RAFAEL ELIECER BOLAÑO COLLANTE**, instauró acción popular, consagrada en el artículo 88 de la Constitución Política y desarrollada por la Ley 472 de 1998, contra el Distrito de Barranquilla, el Ministerio del Interior – Dirección de Gestión del

Riesgo (hoy Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres) y el Fondo de Restauraciones, Obras e Inversiones Hídricas del Distrito de Barranquilla - Foro Hídrico, con el fin de obtener la protección de los derechos colectivos de los habitantes de la ladera sur occidental de la Ciudad de Barranquilla, los cuales están siendo vulnerados al no construir los parques ecológicos y lineales del Arroyo "El Salao II", no canalizar sus afluentes y no adquirir los terrenos del Barrio Villa del Rosario, propiedad de la familia Mancini.

I.2. Hechos.

Manifestó que el día 2 de marzo de 2011, le solicitó a la Alcaldía Mayor de Barranquilla aprobar el proyecto de los parques ecológicos y lineales del Arroyo "El Salao II" y la obtención de los terrenos del Barrio Villa del Rosario, por ser una zona forestal, los cuales pertenecen a la familia Mancini, teniendo en cuenta que son obras contempladas en los planes de mitigación de la ladera sur occidental de la Ciudad.

Adujó que las entidades del Distrito han evadido sus competencias, pues se han remitido entre ellas el conocimiento de su petición, sin resolverla de fondo, particularmente, el Foro Hídrico, quien es el ente legalmente competente para asumir la contratación y ejecución del mencionado proyecto.

Expresó que el sábado 2 de abril de 2011, el periódico publicó unas declaraciones del Alcalde Distrital Alejandro Char, en las que mencionó la ejecución de unas obras de mitigación de la ladera sur occidental de la Ciudad de Barranquilla, por valor de quinientos mil millones de pesos, a través del Fondo de Calamidades del Ministerio del Interior – Dirección de Gestión del Riesgo, por lo cual solicitó su vinculación en la presente acción popular.

Comentó que la Alcaldía Distrital y las entidades señaladas, incurren en una conducta omisiva al no cumplir con sus obligaciones y responsabilidades relacionadas con la ejecución de las obras solicitadas.

La Defensoría del Pueblo coadyuvó la acción popular a través del Defensor Público Ramiro Rafael Ramos Sánchez, la cual fue aceptada en auto de 8 de marzo de 2011, proferido por el Tribunal Administrativo del Atlántico visto a folio 136 a 137.

I.3. Pretensiones.

El actor solicitó que se amparen los derechos colectivos de los habitantes de la ladera sur occidental de la Ciudad de Barranquilla, en particular, los ubicados en los barrios Las Terrazas, Villa del Rosario, El Ruby, Colinas Campestres, Me Quejo, Eden 2000, Loma Roja y Calamari, y se le ordene a las entidades accionadas, ejecutar las obras correspondientes a los parques ecológicos y lineales del Arroyo "El Salao II", la canalización de los afluentes al mismo y la compra de los terrenos de la familia Mancini.

I.4. Las contestaciones.

El Fondo de Restauración, Obras e Inversiones Hídricas Distrital de Barranquilla – Foro Hídrico, manifestó que en virtud de sus funciones, se encarga de realizar la canalización, limpieza y mantenimiento de los Arroyos de la Jurisdicción del Distrito de Barranquilla, al igual que la construcción, adecuación y mantenimiento de los parques de la Ciudad.

Expresó que ha realizado diversas obras encaminadas a brindar soluciones definitivas a la problemática que se presenta en la zona objeto de la presente acción popular, entre otras, la canalización del Arroyo "El Salao II" desde la parte alta del Barrio Las Mercedes hasta la avenida circunvalar, la construcción de canales de drenaje sobre la ladera para recoger las aguas escorrentías y llevarlas al cauce central del arroyo, la construcción de un puente vehicular en la calle 83C con carrera 27C y el mejoramiento de la calle 83C, entre carreras 27 y 28.

Adujo que actualmente se encuentra firmado el Convenio Interadministrativo de Cooperación y Asistencia Técnica núm. 044 de 2011, cuyo objeto es *"AUNAR ESFUERZOS ENTRE ACCIÓN*

SOCIAL FIP Y EL MUNICIPIO DE BARRANQUILLA PARA AJUSTE A DISEÑOS, LA INTERVENTORÍA Y LA CONSTRUCCIÓN CANALIZACIÓN AFLUENTE VILLA DEL ROSARIO, MUNICIPIO DE BARRANQUILLA, DEPARTAMENTO DEL ATLÁNTICO.”

Mencionó que a través del Convenio anotado, se ejecutarán las obras de canalización del Arroyo de Villa del Rosario, que incluyen actividades a realizar como: *“trazado y replanteo, demolición de obras existentes, desmonte general, manejo y control de aguas, descapote, instalaciones provisionales, excavación y retiro del material del corte de fangos, perfilado y nivelación del terreno, relleno con material seleccionado, mejoramiento subrasante en piedra ciclópea, adecuación y restauración de zonas aledañas, filtro en canto rodado, fondo canal en malla gavión colchonero, andén en adoquín, diseño y construcción de box coulvert, transporte de maquinaria, aseo y limpieza general.”*

Informó que el sector objeto de debate presenta una dinámica de remoción de masa, razón por la cual la Dirección General para la Prevención y Atención de Desastres Nacionales, declaró al Distrito

de Barranquilla en situación de Calamidad Pública y en especial la zona de influencia del Arroyo "El Salao II".

Señaló que el Distrito de Barranquilla en conjunto con INGEOMINAS, se encuentra realizando un estudio relacionado con la problemática de la ladera sur occidental de la Ciudad, por lo que resulta incoherente construir un parque en un sector que padece de múltiples inconvenientes, sin conocer la solución definitiva del problema y las obras requeridas.

El Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla, adujo que en aras de establecer soluciones a una problemática general de la ladera sur occidental de la Ciudad, que consta de 3.200 hectáreas, según el estudio de INGEOMINAS, ha suscrito un convenio con el Banco Interamericano de Desarrollo, quien ha facilitado unos recursos para adelantar los estudios tendientes a detectar las amenazas de la zona.

Indicó que los estudios que se van a contratar, ya tienen sus pliegos de condiciones, con lo que demuestra las gestiones que se

vienen desarrollando para hacerle frente a la problemática que presenta la zona en controversia.

Sostuvo que el actor extrajo las pretensiones de la presente demanda de la respuesta a un derecho de petición que elevó ante el Jefe de la Oficina de Prevención y Atención de Emergencias y Desastres del Distrito de Barranquilla, en la que se relacionó otra acción popular que cursó en el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Barranquilla, que le ordenó al Distrito adelantar unas obras complementarias de infraestructura, en procura de disminuir el riesgo y las amenazas en la zona objeto de controversia, por lo cual solicitó que se declare el agotamiento de la Jurisdicción.

Agregó que en el proceso mencionado, se encuentra en trámite un incidente de desacato, por el incumplimiento de la orden impartida en la sentencia, la cual es de tal complejidad que no se ha podido terminar.

El Ministerio del Interior, a través de apoderada, mencionó que la Administración Municipal es la base del Sistema Nacional para la

Prevención y Atención de Desastres, por lo tanto es a quien le corresponde en primera instancia, la responsabilidad de enfrentar la problemática que suscita la presente acción popular.

Advirtió que en los últimos 6 años, la Dirección de Gestión del Riesgo de esa Cartera Ministerial, apoyó y cofinanció diversos proyectos de mitigación para situaciones de calamidad y desastres presentadas en el Departamento del Atlántico por valor total de \$34.213.035.914.87, incluido el Distrito de Barranquilla, y en particular, anotó que para las laderas occidentales se realizaron las siguientes actividades de seguimiento y disposición:

- Acuerdo Interadministrativo núm. 028 de 19 de diciembre de 2008 y otrosí núm. 01 de 11 de agosto de 2008, celebrado entre el Instituto Colombiano de Geología y Minería - INGEOMINAS y el Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla, cuyo objeto era *"REALIZAR LA ZONIFICACIÓN DE LA AMENAZA POR MOVIMIENTO EN MASA A ESCALA 1:5000 EN LAS LADERAS OCCIDENTALES EN EL ÁREA METROPOLITANA DE BARRANQUILLA EN UN ÁREA APROXIMADA DE 3.200 HC"*.
- Decreto Distrital núm. 0605 de 1º de septiembre de 2008 *"Por el cual se ordena la suspensión de licencias de construcción en el sector de Campo Alegre."*
- Resolución núm. 18 de 23 de mayo de 2008, expedida por la Dirección de Prevención y Atención de Desastres del Ministerio del Interior y de Justicia, por la cual se adiciona el artículo 1º de la Resolución 009 de 2 de julio de 2003, en el sentido de incluir los sectores afectados en el informe

preliminar del piezocono sísmico en el sector de Campo Alegre en el Distrito de Barranquilla.

- Decreto núm. 0419 de 10 de julio de 2008, por medio del cual se crea el Fondo para la Prevención y Atención de Emergencias, Calamidades y Desastres del Distrito E.I.P. de Barranquilla.
- Convenio Interadministrativo de cofinanciación y cooperación núm. 1005-04-588-2009 celebrado entre el Fondo Nacional de Calamidades, la Fiduciaria la Previsora S.A. y el Distrito de Barranquilla.

Señaló que el 5 de septiembre de 2011, se realizó en la Ciudad de Barranquilla una reunión del Comité Local para la Prevención y Atención de Desastres, en la que se establecieron los siguientes compromisos:

- Informe de INGEOMINAS, sobre el estado actual de los estudios que se vienen realizando en la ladera noroccidental del Distrito de Barranquilla – Zona Campo Alegre – Convenio 018 de 2008.
- Plan de Choque – Estado Actual y avances.
- Informe de obras e interventoría – Estado actual de las obras que se adelantan en el Distrito con la interventoría de la Uninorte: Campo Alegre y Caño de la Ahuyama.
- Plan de acción específico para la zona de Campo Alegre – Estado actual de las zonas afectadas – Plan de Evacuación de la zona.
- Programa de asistencia sicosocial.
- Acompañamiento de los entes de control – Contraloría General de la República – Procuraduría General de la Nación – Defensoría del Pueblo.

Sostuvo que con todas estas actuaciones ha venido acompañando al Distrito de Barranquilla en la búsqueda de una solución a la

problemática del fenómeno de remoción de masa que afecta las laderas occidentales, no solo con asistencia técnica sino con recursos, atendiendo así los principios de complementariedad, subsidiariedad y concurrencia.

Finalmente, propuso la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva, pues a su juicio, al ser descentralizado el Sistema Nacional para la Atención y Prevención de Desastres, es el Distrito de Barranquilla quien tiene la responsabilidad, en primera instancia, de atender este tipo de situaciones.

I.5. Pacto de cumplimiento.

El 27 de abril de 2012, se llevó a cabo la Audiencia Pública consagrada en el artículo 27 de la Ley 472 de 1998, con la presencia del Magistrado Ponente en el Tribunal, la apoderada del Foro Hídrico, la apoderada del Departamento del Atlántico, el apoderado del Distrito de Barranquilla, el actor, el coadyuvante y el Procurador Judicial 118, la cual se declaró fallida, por no existir ánimo conciliatorio.

II.- FUNDAMENTOS DE LA SENTENCIA RECURRIDA.

El Tribunal Administrativo del Atlántico, mediante sentencia de 12 de octubre de 2012, denegó las súplicas de la acción popular, al considerar que según el artículo 30 de la Ley 472 de 1998, le compete al actor, en principio, probar los hechos, acciones u omisiones que, a su juicio, constituyen la causa de la amenaza o vulneración de los derechos e intereses colectivos, cuya protección se reclama.

Manifestó que de conformidad con la declaración rendida por el Ingeniero Civil Jorge Valverde, Profesional Especializado de la Secretaria de Planeación Distrital de Barranquilla, las obras correspondientes a la canalización del Arroyo "*El Salao II*" se han ejecutado y no existe prueba en el expediente que demuestre que el mismo se ha desbordado o que reviste peligro para los habitantes aledaños.

Afirmó que respecto a los parques ecológicos y lineales del Arroyo "*El Salao II*", el actor no aportó ni solicitó en el acápite de pruebas,

documento alguno en el que conste que dichas obras estaban convenidas o que hubiesen permitido conocer los compromisos del Gobierno Nacional o local relacionados con las mismas.

Adujo que del material probatorio allegado al expediente y de las respuestas a los distintos derechos de petición presentados por el actor, se observa que el Distrito de Barranquilla ha venido adelantando las obras necesarias para la recuperación y canalización del Arroyo "El Salao II" y ha intervenido la ladera sur occidental de la Ciudad, incluso desde antes de que se instaurara la presente acción popular y con ocasión de otro proceso judicial radicado en el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Barranquilla.

Comentó que la Administración Distrital y las demás autoridades encargadas de la prevención y atención de desastres, han venido cumpliendo con sus obligaciones, sin embargo, advierte que no hay que perder de vista que los expertos en los temas de obras civiles, han referenciado a la zona objeto de la presente acción popular como de alto riesgo, por lo que es necesario que previo a la

realización de cualquier obra, se adelanten los estudios pertinentes para no incurrir en un detrimento patrimonial al construir en sitios inadecuados.

Indicó que en las medidas tomadas por las autoridades respectivas, está la suspensión de la expedición de las licencias de construcción en el sector conocido como Campo Alegre, así como la realización de los estudios de INGEOMINAS, que determinarán el estado de varios terrenos de la ladera sur occidental de la Ciudad de Barranquilla y las obras necesarias para su estabilización.

Sostuvo que el actor popular planteó de forma abstracta la posible ocurrencia de siniestros en la zona objeto de estudio, sin especificar la población vulnerada, los riesgos que corren, en qué consisten los parques lineales a que hace referencia o cuáles fueron los fundamentos para reclamar su construcción.

Añadió que, el actor no señaló derecho colectivo presuntamente vulnerado, ni las obras y los sitios específicos en los que se presentaba dicha violación, ni allegó registros fotográficos de viviendas afectadas o que posiblemente pudieran ser afectadas en

el futuro. Tampoco solicitó pruebas testimoniales de los habitantes del sector que ayudasen a describir la situación que allí se presenta ni anexó la documentación que demostrara los compromisos que dice que asumió la Administración con los barrios del sector, razón por la cual no hay suficiente fuerza probatoria que permita corroborar los supuestos hechos en que se basan las afirmaciones consignadas en la acción popular.

Adujo que, además de que las entidades han venido ejerciendo las labores pertinentes para el mantenimiento y la recuperación de la zona afectada, claramente manifestaron que estaban a la espera de los estudios de INGEOMINAS, para establecer la situación real de la ladera sur occidental de la Ciudad y las obras de mitigación necesarias.

Anotó que como quiera que antes de que se presentara la demanda se encontraba en curso la solución al hecho que originó el ejercicio de la acción popular, y que el mismo requiere de un plan estratégico de atención, se evidencia que los problemas de la

comunidad están siendo atendidos en la actualidad y por lo tanto las pretensiones de la demanda no están llamadas a prosperar.

III.- FUNDAMENTOS DEL RECURSO.

El actor solicitó revocar la sentencia apelada que denegó las pretensiones de la demanda, porque, a su juicio, el Tribunal obró en una forma indebida al no proteger los derechos colectivos de la población de la ladera sur occidental de la Ciudad de Barranquilla, que requiere la realización de unas obras de mitigación para frenar el impacto de los fenómenos de remoción de masa allí existentes.

Expresó que las obras solicitadas están dentro del Plan de Acción Especifico de la cuenca del Arroyo "El Salao II", el cual fue aportado al expediente, así como el CD que contiene la Ley 1523 de 24 de abril de 2012 y el oficio OPAED 1088 de 28 de diciembre de 2011, en el que se especifica la necesidad de acometer con urgencia manifiesta las obras de mitigación.

Igualmente, resaltó que en la audiencia de pacto de cumplimiento, aportó un CD que contiene el estudio de riesgo y amenazas de vulnerabilidad por los fenómenos de remoción de masa, con la respectiva zonificación de las laderas occidentales de Barranquilla, en el que se advierte que existen tres grandes deslizamientos que en época de invierno sufren una pérdida repentina de resistencia y es imprescindible un adecuado manejo del agua de escorrentías.

Adujo que la remoción en masa de la zona objeto de estudio, pone en peligro los derechos constitucionales de la población, por lo cual, el a quo debió hacer un estudio minucioso de las pruebas aportadas.

Manifestó que la canalización de los afluentes del Arroyo "El Salao II", los parques lineales y ecológicos y la compra de los terrenos de la familia Mancini, frenarían el impacto y la afectación de la población del sector en discusión, tal y como quedó demostrado en el documento OPAED 1088 COD 106 de 28 de diciembre de 2011, en el que existe bastante ilustración sobre el tema.

IV.- ALEGATO DEL MINISTERIO PÚBLICO

En la etapa procesal correspondiente, el Ministerio Público guardó silencio.

V.- CONSIDERACIONES DE LA SALA:

1. De la acción popular.

La acción popular consagrada en el artículo 88 de la Constitución Política y desarrollada por la Ley 472 de 1998, tiene como finalidad la protección de los derechos e intereses colectivos, cuando éstos resulten amenazados o vulnerados, exista peligro o agravio o un daño contingente, por la acción o la omisión de las autoridades públicas o de los particulares, cuando actúen en desarrollo de funciones administrativas. El objetivo de estas acciones es dotar a la comunidad afectada de un mecanismo jurídico expedito y sencillo para la protección de sus derechos.

2. Del asunto planteado a la Sala.

En la sentencia apelada, el Tribunal Administrativo del Atlántico denegó las súplicas de la demanda, argumentando, básicamente, que las pruebas allegadas no eran suficientes para demostrar los hechos que fundamentaban la presente acción popular y que las soluciones a la problemática existente en la zona objeto de controversia se encontraban en curso.

El actor impugnó la sentencia manifestando que las pruebas allegadas al expediente corroboraban la violación de los derechos colectivos de la población que habita en la ladera sur occidental de la Ciudad de Barranquilla, en particular, la de los Barrios Las Terrazas, Villa del Rosario, el Ruby, Colinas Campestres, Me quejo, Eden 2000, Loma Roja y Calamari, los cuales se encuentran en una zona de amenaza y riesgo, debido al fenómeno de remoción en masa y por lo tanto, necesitan de las obras de mitigación solicitadas en la presente acción popular.

Teniendo en cuenta que la pretensión del actor es que se ejecuten unas obras de mitigación consistentes en la construcción de los parques ecológicos y lineales del Arroyo "El Salao II", la

canalización de sus afluentes y la compra de unos terrenos en el barrio Villa del Rosario, el problema jurídico del presente asunto, se centra en dilucidar si le asistió o no razón al a quo, al denegar la acción popular por no encontrar probado en el expediente la pertinencia de las obras solicitadas y por considerar que al momento de presentar la demanda ya se encontraba en curso la solución al hecho que originaba el ejercicio de la acción.

3. Derechos colectivos invocados.

Es importante señalar que el actor no manifestó qué derechos colectivos consideraba vulnerados con la falta de ejecución de las obras de mitigación que según él, son necesarias en los Barrios y Urbanizaciones que mencionó en la presente acción popular; sin embargo, esta Sala, en aras de garantizar la prevalencia del derecho sustancial, entiende e infiere de los hechos expuestos, que lo que se busca es la protección del derecho a la seguridad pública y a la prevención de desastres previsibles técnicamente y a la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera

ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes, consagrados en los numerales l) y m) del artículo 4º de la Ley 472 de 1998.

4. Generalidades de la problemática de las laderas occidentales de la Ciudad de Barranquilla en las que se encuentran ubicados los barrios referidos en la presente acción popular.

Para entrar a dilucidar el tema objeto de estudio, el Despacho sustanciador a través de auto de 30 de septiembre de 2013, le solicitó a INGEOMINAS, allegar al expediente un estudio técnico que había sido referido por varios de los demandados de la presente acción popular, el cual, según ellos, era necesario para tomar las medidas correctas y concretas que ayudasen a mitigar un fenómeno de remoción en masa que se presenta en las laderas occidentales de la Ciudad de Barranquilla. Cabe señalar que dentro dicha zona es que se encuentran los Barrios mencionados por el actor y que, a su juicio, están siendo afectados por la no realización

de las obras que invoca, lo que demuestra la pertinencia de la prueba decretada de oficio en segunda instancia.

El día 8 de noviembre de 2013, el Servicio Geológico Colombiano antiguo INGEOMINAS, remitió a esta Corporación copia en CD del informe final del estudio solicitado e informó que desde el día 30 de enero de 2012, se lo habían entregado oficialmente a la Alcaldía Distrital de Barranquilla.

Del documento allegado se observa que el estudio fue realizado en virtud del Acuerdo Especifico Interadministrativo núm. 028 de 2010, firmado entre la Alcaldía Distrital de Barranquilla y el Instituto Colombiano de Geología y Minería – INGEOMINAS hoy Servicio Geológico Colombiano, y su objeto fue *"la generación del mapa de amenazas por movimientos en masa de las laderas occidentales de Barranquilla"*.

En el mencionado informe final, INGEOMINAS realizó una recopilación de la información existente en la zona y en particular

de los estudios técnicos efectuados en los últimos años, los cuales permiten entender la situación objeto de estudio.

El documento de INGEOMINAS advierte que la zona de las laderas occidentales de la Ciudad de Barranquilla ha sido objeto de diferentes estudios privados y públicos, realizados desde 1996 hasta la fecha, mediante los cuales se ha buscado la solución más adecuada y conveniente para enfrentar el fenómeno de remoción en masa que allí se presenta.

En efecto, según un informe¹ realizado por la Sociedad Colombiana de Arquitectos en el año 2011, el cual se puede consultar en la página web de dicha entidad, la problemática de estabilidad de las laderas occidentales de la Ciudad de Barranquilla, se remonta incluso la década de los 60, cuando ya existían ciertas restricciones para la construcción en lo que hoy se conoce como el Barrio Campo Alegre. En ese mismo informe y también en los antecedentes históricos de los estudios realizados por el Ingeniero Jaime Suarez

¹ Consultado en la página web:

<http://www.scaatlantico.org/download/Asuntos%20Urbanos/INFORME%20N1%20BARRIO%20CAMPOALEGRE.pdf> Informe Barrio Campo Alegre Barranquilla – Septiembre de 2011 - Dirección de Asuntos Urbanos y de Gestión Pública – Sociedad Colombiana de Arquitectos.

en el año 2006² y la firma C.I. Ambiental – Ingeniería Geotécnica Ambiental del año 2011³, los cuales fueron mencionados en documento de INGEOMINAS, se extrae que entre 1977 y 1980, colapsaron las primeras casas de una Urbanización llamada "Las Terrazas", y posteriormente, en 1981, se inicia el proceso de urbanización en todo el sector, destruyendo gran parte de la zona de bosques secundarios que allí se encontraban.

A finales de los 90, en el sector de Campo Alegre, se dio un proceso de deslizamiento de tierra⁴, por lo cual se iniciaron los primeros estudios técnicos que buscaban explicar las condiciones de la zona y las obras necesarias para mitigar el peligro.

En 1997, el Instituto Colombiano de Geología y Minería – INGEOMINAS, realizó un estudio de Zonificación Geotécnica en la Ciudad de Barranquilla, el cual estableció las zonas de amenaza alta, baja y media de las laderas occidentales y las obras

² Consultado en la página web: <http://www.erosion.com.co/analisis-y-modelacion-de-deslizamientos/51-deslizamientos-en-barrio-campo-alegre-barranquilla.html> (Sitio Web del Ing. Jaime Suarez)

³ Aportado al expediente en un CD. Folio 130 vuelto, Cuaderno 2.

⁴ Consultado en la página web:

<http://www.scaatlantico.org/download/Asuntos%20Urbanos/INFORME%20N1%20BARRIO%20CAMPO%20ALEGRE.pdf>. Informe Barrio Campo Alegre Barranquilla – Septiembre de 2011 - Dirección de Asuntos Urbanos y de Gestión Pública – Sociedad Colombiana de Arquitectos.

necesarias para iniciar la mitigación de la problemática que presentaba el sector.

Entre los años 1997 a 2005, diversas entidades privadas realizaron un sinnúmero de estudios y en el año 2006, INGEOMINAS, presentó otro informe⁵, en el que vuelve a establecer diferentes recomendaciones de corto, mediano y largo plazo, para mitigar los fenómenos de remoción en masa y advierte las circunstancias que se podrían presentar por la proximidad de la época de lluvias. Igualmente, recomienda adoptar como herramienta de planificación el informe realizado en 1997 por esa misma entidad.

En el año 2006, la Empresa de Servicios Públicos Triple A realiza un estudio técnico sobre la cuenca principal del Arroyo "El Salao II" y el ingeniero Jaime Suárez elabora la *"Propuesta General Definitiva del Plan de Manejo y Obras del Plan Maestro para la Estabilización Geotécnica de las Laderas del Barrio Campo Alegre en*

⁵[http://www.barranquilla.gov.co/documentos/pot/anexos/Anexo%2017%20Informe%20INGEOMINAS%20\(2006\).pdf](http://www.barranquilla.gov.co/documentos/pot/anexos/Anexo%2017%20Informe%20INGEOMINAS%20(2006).pdf)

*Barranquilla*⁶, en el cual se proponen medidas para enfrentar el problema señalado en un sector particular de las laderas.

En 2008 y 2009, INGEOMINAS y la firma Delta Ingeniería, realizan otras investigaciones y estudios sobre la problemática del movimiento en masa de la zona objeto de la presente acción popular, hasta que a finales del año 2011, el Instituto Colombiano de Geología, en virtud del Acuerdo Especial Interadministrativo núm. 028 de 2008, ya mencionado, realiza el Informe Final de la *"ZONIFICACIÓN DE AMENAZA POR MOVIMIENTOS EN MASA DE LAS LADERAS OCCIDENTALES DE BARRANQUILLA, DEPARTAMENTO DEL ATLÁNTICO"*⁷, el cual constituye un extenso y profundo estudio sobre el sector, que complementó y actualizó lo que se había hecho en el año de 1997.

Ese mismo año, la firma C.I. Ambiental – Ingeniería Geotécnica y Ambiental, realiza otro estudio llamado *"ZONIFICACIÓN DE LA AMENAZA POR REMOCIÓN EN MASA DE LA CUENCA DEL ARROYO*

⁶ <http://www.erosion.com.co/analisis-y-modelacion-de-deslizamientos/51-deslizamientos-en-barrio-campo-alegre-barranquilla.html> (Sitio Web del Ing. Jaime Suarez)

⁷ Folio 329 y 330 más CD.

*EL SALAO II EN EL DISTRITO DE BARRANQUILLA*⁸, en el que se afirma la existencia de tres grandes deslizamientos en el sector objeto de estudio.

Por otro lado, la Administración Distrital de Barranquilla y el Gobierno Nacional han expedido diferentes normas y actos administrativos que buscan enfrentar y mitigar las consecuencias del fenómeno de remoción en masa que se presenta en las laderas occidentales de la Ciudad de Barranquilla, los cuales permiten dimensionar la problemática que agobia a esta zona, haciendo la salvedad de que las aquí referidas no constituyen la totalidad de medidas existentes.

Aunque la historia de las construcciones en las laderas occidentales, refieren normas anteriores a 1994, es importante iniciar este recuento con la expedición del Decreto núm. 572 de 1994, por medio del cual la Administración Distrital expide el *"Estatuto de Usos del Suelo y Normas Urbanísticas del Distrito Especial de Barranquilla"*, siendo, según el informe de la firma C.I. Ambiental – Ingeniería Geotécnica y Ambiental, la primera zonificación por

⁸ Aportado al expediente en un CD. Folio 130 vuelto, Cuaderno 2.

movimientos en masa en el que ya se consideraban como sectores de alto riesgo los barrios Villa del Rosario y las Terrazas, y los que hoy se conocen como Calamari y El Edén, todos nombrados por el actor en la presente acción popular.

Posteriormente, la Ley 388 de 1997 dispuso que los Municipios y Distritos debían adoptar los Planes de Ordenamiento Territorial, conforme a los conceptos, especificaciones y términos allí referidos.

En cumplimiento de dicha normativa, el Distrito de Barranquilla expidió su Plan de Ordenamiento Territorial, a través del Decreto núm. 154 de 2000, el cual restringió en alguna medida cierto tipo construcciones y desarrollos urbanísticos en la zona de Campo Alegre, ubicada en las laderas occidentales de la Ciudad.

Posteriormente, mediante la Resolución núm. 009 de 21 de julio de 2003, la Oficina de Atención y Prevención de Desastres del Ministerio del Interior, reconoce y declara la situación de calamidad pública de la Ciudad de Barranquilla, en la cuenca del Arroyo "E/

Salao II”, debido a los procesos de remoción en masa que se presentaban en el sector.

En los años 2005 a 2007, se expidieron diferentes Decretos Locales relacionados con la situación de calamidad pública decretada por el Ministerio del Interior, y con el Decreto núm. 605 de 1º de septiembre de 2008, la Alcaldía de Barranquilla le ordenó a los Curadores Urbanos la suspensión del otorgamiento de las licencias de construcción en el sector de Campo Alegre, ubicado en la ladera occidental de la Ciudad.

Para esta época, el Ministerio del Interior y de Justicia expidió la Resolución núm. 18 de 23 de mayo de 2008, por medio de la cual se adicionó el artículo primero de la Resolución núm. 009 de 2003, en el sentido de incluir a más sectores afectados con el fenómeno de remoción en masa en situación de calamidad pública. Por otra parte, el Distrito también firmó con INGEOMINAS, el Acuerdo Especifico Interadministrativo núm. 028 de 19 de diciembre de 2008, el cual tuvo por objeto la generación de un mapa de amenazas por los movimientos en masa de las laderas occidentales

de la Ciudad de Barranquilla que dio como resultado el estudio allegado al presente expediente por el Servicio Geológico Colombiano.

Con la Resolución núm. 03 de 29 de enero de 2009, la Directora de Prevención y Atención de Desastres del Ministerio del Interior y de Justicia, en atención a una solicitud de la Alcaldía Distrital de Barranquilla, volvió a incluir en situación de calamidad pública a unos sectores afectados con la ola invernal, entre esos, algunos Barrios ubicados en las laderas occidentales.

En el año 2009, el Distrito de Barranquilla, el Fondo Nacional de Calamidades y la FIDUPREVISORA S.A., firmaron el convenio interadministrativo núm. 1005-04-588-2009, con el objetivo de aunar esfuerzos para ejecutar el proyecto denominado "*Plan de choque para la estabilización del proceso de remoción en masa del sector de Compoalegre*".

Debido a la situación apremiante por las fuertes lluvias que azotaban a la Ciudad de Barranquilla en el mes de junio de 2010, la

Alcaldía expidió los Decretos núm. 303 y 637 de esa misma anualidad, por medio de los cuales se declaró de urgencia manifiesta la contratación de todo lo necesario para mitigar los efectos derivados de la ola invernal y se mencionaron expresamente dos barrios ubicados en las laderas occidentales, El Rubí y Campo Alegre, en los que se presentó un deterioro en la infraestructura de muchas viviendas y la pérdida de enceres de las familias que habitaban los alrededores de diferentes arroyos, entre esos, *"El Salao II"*.

El 21 de agosto de 2012, se expide el Decreto núm. 810, con el que la Administración Distrital de Barranquilla, reiteró que las zonas que fueron objeto de la declaratoria de calamidad pública a través de las Resoluciones núm. 009 de 2003, 018 de 2008 y 003 de 2009, no podían considerarse en situación de normalidad, pues el peligro y la afectación por el fenómeno de remoción en masa continuaba presentándose en los distintos barrios y por lo tanto, la declaratoria de esta situación debía continuar.

En el mencionado Decreto, se incluyeron barrios tales como La Florida, **Las Terrazas**, Nueva Colombia, La Cuchilla de Villate, El Bosque, La Sierrita, Las Américas, Siete de Abril, **Me Quejo**, Campo Alegre, **Calamari**, Las Colinas, Villa de las Colinas, Prado del Edén, **Edén**, Sector Nogales, Sector Ciudad Jardín, El Valle, Pastoral Social, **Villa del Rosario**, Las Estrellas, La Esmeralda, Lipaya, Carlos Meisel, Santo Domingo de Guzmán, Carrizal y La Manga.

Finalmente, mediante el Decreto núm. 887 de 17 de septiembre de 2012, la Alcaldía Distrital, declaró y reiteró la urgencia manifiesta para la contratación integral de las obras de estabilización de la ladera de Campo Alegre y concluyó que las condiciones de emergencia subsisten, pero que las causas de las afectaciones han sido precisadas mediante los diferentes estudios que se han hecho en las zona.

Igualmente, cabe resaltar que frente al tema objeto de estudio se han proferido importantes decisiones judiciales, entre las que se destaca la sentencia de la Corte Constitucional T-473 de 2008, en

la que se amparó el derecho fundamental a la vida digna en conexidad con la vivienda digna de una señora propietaria de un inmueble ubicado en el barrio Campo Alegre en las laderas occidentales de la Ciudad. Este fallo, realizó un recuento de lo que ha sucedido en dicha zona y de las medidas que han tomado las Administraciones Locales y Nacionales y concluyó que no existía certeza sobre la estabilidad y habitabilidad de la vivienda de la demandante, por lo tanto era imperiosa la procedencia de la acción de tutela.

En dicha sentencia, la Corte Constitucional ya le dio concretas órdenes al Distrito de Barranquilla para hacerle frente a la problemática de las laderas occidentales de la Ciudad, tales como la suspensión de las licencias de construcción en el sector de campo alegre, el cumplimiento de las recomendaciones dadas por INGEOMINAS en su informe del año 2006 y las realización de unos peritajes a las estructuras a fin de determinar su habitabilidad.

Vale resaltar que la anterior decisión, fue ratificada en la sentencia T-970 de 2009, proferida por la misma Corte Constitucional.

Posteriormente, la Corte Constitucional, profirió la sentencia T-501 de 2012, en la que reiteró la magnitud de la problemática de las laderas en la Ciudad de Barranquilla y amparó los derechos fundamentales de los accionantes, pero advirtió que la Administración Distrital había avanzado en la ejecución de las obras y actuaciones pertinentes para hacerle frente al problema y actualmente tiene una política para atender las amenazas que se deriven de este fenómeno de movimientos de tierra.

De lo referido, se coligió que la problemática que se presenta en las laderas occidentales de la Ciudad de Barranquilla, tiene profundos y sensibles arraigos históricos, con dimensiones que ni siquiera han sido claramente determinadas, por lo tanto, cualquier decisión que se tome sobre el tema, debe estar acorde con las características propias de las realidades económicas y sociales que implica un problema de tal magnitud y no puede ser el resultado de simples solicitudes dispersas que no ayuden de forma concreta a una solución definitiva para la población que allí habita.

5. Obras y acciones específicas de mitigación solicitadas por el actor en la presente acción popular.

En el escrito contentivo de la acción popular, el actor básicamente solicitó tres obras o acciones que, a su juicio, son necesarias y están contempladas en los planes de mitigación para enfrentar el problema de remoción en masa que se presenta en los barrios Las Terrazas, Villa del Rosario, El Ruby, Colinas Campestres, Me quejo, Edén 2000, Loma Roja y Calamari, las cuales son: a) la compra de unos terrenos que se ubican en una zona forestal de Villa del Rosario y que son propiedad de la familia Mancini; b) la construcción de los parques ecológicos y lineales del Arroyo "El Salao II" y c) la canalización de los afluentes del mismo.

Lo primero que es pertinente advertir, como se dejó precisado anteriormente, es que desde 1997, incluso antes, las laderas occidentales de la Ciudad de Barranquilla han sido objeto de innumerables estudios técnicos e igualmente se han realizado diferentes planes de mitigación que han tenido diversos resultados, lo que significa que el tratamiento a esta problemática no es algo

nuevo para las entidades del orden distrital y tampoco de fácil entendimiento, ni ejecución, pues necesita de soluciones que abarquen la generalidad del fenómeno de remoción en masa de la zona y no solo de pequeñas obras que no estén encuadradas dentro de un plan macro que intervenga todos los factores de amenaza para los habitantes afectados, ya que éstas podrían empeorar la situación y eventualmente generar detrimento patrimonial para las entidades que las ejecuten.

Partiendo de esas premisas, cabe advertir que en el expediente no existe prueba que demuestre con total precisión que las obras a que hace alusión el actor, están incluidas en un plan de mitigación definitivo para la zona o que con ellas se vayan a mejorar las condiciones en que se encuentran las laderas occidentales de la Ciudad de Barranquilla, por lo tanto, no es posible ordenar su ejecución, pues como bien lo señaló el Fondo de Restauración, Obras e Inversiones Hídricas Distrital de Barranquilla en la contestación de la demanda, resultaría incoherente llevar a cabo construcciones que posteriormente se pierdan o se vean afectadas

por no estar acordes con las soluciones definitivas que se planteen al problema.

En el presente caso no hay ninguna prueba que permita establecer que dichas obras sirven para mitigar la problemática que se presenta en el sector o que éstas se encontraban previamente contempladas en algún plan de mitigación del Distrito de Barranquilla o de la Nación, por lo tanto no es posible hablar de una omisión o una falla en su ejecución.

En efecto, no puede hablarse de vulneración de derechos colectivos, cuando la afectación es producto de la falta de ejecución de unas obras que no eran obligatorias para la Administración pues no estaban previamente contempladas en ningún documento compromisorio.

Para la Sala, no sería serio ni conducente que dentro de una acción de esta naturaleza, se den órdenes dispersas y abstractas que no estén dentro de una planificación general para enfrentar el problema y que en lugar de beneficiar, produzcan más

inconvenientes a la comunidad y a la Administración que le está haciendo frente a la situación.

Igualmente, es preciso resaltar que la Administración Distrital, a través del Fondo de Restauración, Obras e Inversiones Hídricas Distrital, manifestó que se han ejecutado muchas intervenciones en el sector aludido por el actor, tales como la canalización del Arroyo "El Salao II", la construcción de canales de drenaje, la construcción del puente vehicular en la calle 83C con Carrera 27C y el mejoramiento de la calle 83C entre carreras 27 y 38, las cuales demuestran su interés y diligencia para mejorar las condiciones de la zona.

Tal y como lo sostuvo el a quo, las autoridades actuales del Distrito de Barranquilla han venido enfrentando el fenómeno de remoción en masa que se presenta en las laderas occidentales de la Ciudad, incluso con anterioridad a la interposición de la presente acción popular.

Debe resaltarse que la Administración Distrital no ha sido indiferente a la situación que se describe en las laderas occidentales de la Ciudad de Barranquilla, y prueba de ello son las innumerables decisiones administrativas expedidas con el objetivo de buscar una solución definitiva a la problemática o aminorar sus efectos y el cúmulo de obras que fueron referidas en las contestaciones de la presente acción popular, las cuales no se controvirtieron por el actor.

Así mismo, cabe reiterar que el actor no se opuso a la declaración rendida en el proceso por el Ingeniero Civil, Jorge Valverde, Profesional Especializado de la Secretaría de Planeación Distrital de Barranquilla, en el que ratificó que desde la canalización del Arroyo "El Salao II", no se han presentado quejas sobre su desbordamiento.

Ahora bien, el apelante adujo que las obras solicitadas estaban contenidas en el "*nuevo plan de acción específico*" que allegó con memorial radicado el día 19 de junio de 2012 y obra de folios 182 a 198 del cuaderno núm. 2. Sin embargo, luego de revisar este

documento firmado por la Jefe del Departamento de Prevención y Atención de Desastres de Barranquilla, se advierte que en él no se encuentran referencias directas y expresas a lo solicitado en la presente acción popular, ni el mismo contiene como obras prioritarias las referidas por actor, por lo tanto, no puede afirmarse de manera contundente que las mismas estaban previamente planificadas y que se ha omitido su ejecución.

Aunado a lo anterior, el documento denominado "*Plan de acción específico para atender la situación de calamidad pública en la cuenca del Arroyo El Salao II*", no contiene fecha de expedición y además refiere como obra principal la necesidad de canalizar el arroyo ya mencionado, lo que obliga a considerar que este plan ya fue ejecutado, como lo señaló la parte demandada y lo ratificó el Tribunal Administrativo del Atlántico, al afirmar que esa obra se realizó hace varios años y hoy en día la cuenca principal del arroyo se encuentra debidamente canalizada.

Por otro lado, el oficio OPAED 1088 COD 106 de 28 de diciembre de 2011, expedido por la Oficina de Prevención y Atención de

Emergencias y Desastres del Distrito de Barranquilla, que fue referenciado varias veces por el actor popular, aunque reconoce abiertamente los problemas de la zona y la necesidad de ciertas obras en general, no constituye un documento de planificación de acciones a realizar; simplemente es una respuesta a un derecho de petición radicado por aquel, por lo tanto, de él no es posible inferir o extraer las obras particulares solicitadas en esta acción.

Es importante recalcar que el actor expresamente sustentó la vulneración de los derechos colectivos en la presunta falta de ejecución de las obras ya señaladas, por lo tanto tenía la carga procesal de corroborar la necesidad y pertinencia de las mismas o por lo menos demostrar que estaban previamente contempladas en algún plan de mitigación del Distrito o de la Nación.

No obstante, se limitó a plantear de forma abstracta la necesidad de unas obras que, a su juicio, eran indispensables para aminorar los riesgos de una zona que desde hace varios años presenta un fenómeno de remoción en masa, sin demostrar siquiera sumariamente que estas ayudarían a mitigar los efectos del

problema o que efectivamente estaban contempladas con anterioridad en algún plan o estrategia para intervenir las laderas de la Ciudad de Barranquilla.

En conclusión, la Sala no encuentra probado que las obras solicitadas por el actor estuviesen incorporadas en los planes de mitigación actuales para la zona objeto de estudio, ni que las mismas contribuyan a mejorar la problemática del fenómeno de remoción en masa que padecen las laderas occidentales de la Ciudad de Barranquilla, por lo tanto se confirmará el fallo del a quo, pues no es posible decretar la ejecución de unas obras sobre las que no existen estudios previos ni mucho menos certeza de sus resultados.

Igualmente, la Sala comparte la posición del Tribunal Administrativo del Atlántico en el sentido de advertir que la Administración Distrital de Barranquilla le estaba haciendo frente al fenómeno de remoción en masa de las laderas occidentales de la Ciudad, incluso antes de que se presentara la acción popular objeto de estudio.

Ahora bien, a pesar de que no es posible acceder a las pretensiones de la presente acción, la Sala sí considera imperioso adicionar un numeral en la parte resolutive de la sentencia apelada, en el sentido de conminar a la Administración Distrital para que, en caso de que aún no lo hubiese hecho, tenga en cuenta el estudio técnico allegado por INGEOMINAS y, en particular, evalúe las conclusiones y recomendaciones señaladas en su informe final, relacionadas con la debida planificación y articulación de las soluciones frente a la problemática de las laderas occidentales de la Ciudad de Barranquilla, los niveles de urgencia de ciertas actuaciones por parte de la Administración Distrital a fin de evitar que se presenten catástrofes o calamidades en épocas de lluvia; los niveles de amenaza de las diferentes zonas; y las reflexiones institucionales del capítulo 12.2.5 del informe.

Los razonamientos precedentes conducen a la Sala a confirmar la sentencia de 12 de octubre de 2012, proferida por el Tribunal Administrativo del Atlántico, por las razones expuestas en la parte

motiva de esta providencia y a adicionar un numeral en la parte resolutive de la misma, como se dejó presente.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley.

F A L L A:

PRIMERO.- CONFÍRMESE la sentencia apelada.

SEGUNDO: ADICIÓNESE un numeral en la parte resolutive de la sentencia de 12 de octubre de 2012, proferida por el Tribunal Administrativo del Atlántico, el cual quedará así:

"CONMÍNESE a la Alcaldía del Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla, para que si aún no lo ha hecho, tenga en cuenta el Estudio Técnico realizado por INGEOMINAS en cumplimiento del Acuerdo Específico Interadministrativo núm. 028 de 2008, denominado *"ZONIFICACIÓN DE AMENAZA POR MOVIMIENTOS EN MASA DE LAS LADERAS OCCIDENTALES DE BARRANQUILLA, DEPARTAMENTO DEL ATLÁNTICO"* y, en particular, evalúe las conclusiones y recomendaciones señaladas en su informe final, relacionadas con la debida planificación y articulación de las soluciones frente a la

problemática de las laderas occidentales de la Ciudad de Barranquilla, los niveles de urgencia de ciertas actuaciones por parte de la Administración Distrital a fin de evitar que se presenten catástrofes o calamidades en épocas de lluvia; los niveles de amenaza de las diferentes zonas; y las reflexiones institucionales del capítulo 12.2.5 del informe.

TERCERO: Devuélvase, ejecutoriada esta providencia, el expediente al Tribunal de origen.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Se deja constancia de que la anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en la sesión del día 11 de diciembre de 2013.

MARCO ANTONIO VELILLA MORENO
Presidente

MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ

MARÍA CLAUDIA ROJAS LASSO

GUILLERMO VARGAS AYALA