REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL

JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE MANIZALES

Manizales, veintitrés (23) de junio de dos mil veintitrés (2023).

RADICADO:	170013333001 **2022-00299-**00
MEDIO DE CONTROL:	PROTECCIÓN A LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS
DEMANDANTE:	CARLOS OVIDIO RESTREPO MESA
DEMANDADA:	MUNICIPIO DE VILLAMARIA - CALDAS
SENTENCIA No	139
ESTADO No	076 DEL 26 DE JUNIO DE 2023

I. ASUNTO

El Despacho profiere sentencia de primera instancia en el medio de control de la referencia.

II. ANTECEDENTES

2.1. Derechos e intereses colectivos invocados y sustento fáctico

En síntesis, la parte activa declaró que, en la Vereda Nueva Primavera del Municipio de Villamaría Caldas, se hace necesaria la culminación de la placa – huella en la carretera de acceso al caserío de la vereda, ya que imposibilita transitar por el sector.

Manifiesta que pese a que el caserío cuenta con un trayecto aproximado de 100 metros de placa-huella, no satisface las necesidades, ya que la carretera cuenta con aproximadamente 600 metros de trayecto, por lo que se hace necesario la terminación de la placa-huella faltante.

Indica que el 18 de septiembre del año 2018, presentó derecho de petición ante la Secretaría de Infraestructura y Vías, solicitando la organización y reparación de la calle que se encuentra en pésimas condiciones. Y que el 8 de abril de 2021 dicha Secretaría contestó su petición manifestando que el presupuesto que se tenía era para cumplir las acciones populares que se llevaban en curso y que la petición sería estudiada cuando se contara con el presupuesto.

Sostiene que la comunidad llegó a un acuerdo junto con el Municipio de Villamaría, consistente en que el Municipio colocaba los materiales y la comunidad colocaba la

mano de obra para terminar el proyecto, pero que a la fecha continúa sin terminar la obra.

Manifiesta que el sector se encuentra en precarias condiciones, lo que afecta la movilización de los residentes, sobre todo en época de lluvia.

En consecuencia, citó como derechos colectivos vulnerados los siguientes: i) a la moralidad administrativa, ii) a la defensa del patrimonio público, iii) a la seguridad pública, iv) 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.

2.2. Pretensiones

Textualmente la parte actora pretende:

PRIMERO: Ordenar a la Alcaldía de Villamaría que se termine las placa-huellas que están faltando en la vereda nueva primavera.

2.3. Informe de la autoridad demandada- Municipio de Villamaría (Archivo 07 del expediente)

Dentro del término legal, la entidad demandada se pronunció frente al medio de control incoado, así:

El apoderado de la entidad territorial se pronunció sobre los hechos de la demanda, indicando que el Municipio ha desplegado las acciones necesarias y acordadas con la comunidad para suplir la necesidad de la construcción de las placas huella de la Vereda Nueva Primavera, como la suscripción de contratos con el maestro de obra calificado y la consecución de la materia prima requerida para ejecutar la obra.

Precisa que entre la administración municipal y la comunidad se suscribió un acuerdo verbal en el cual, el Municipio de Villamaría se encargaría de suministrar los materiales y la mano de obra calificada para la efectiva consecución de las placas-huella de la Vereda Primavera. Sin embargo, a pesar de que el Municipio realizó repetidas visitas técnicas para suministrar el material comentado, no fue posible localizar a ningún representante de la comunidad y por tanto, en garantía de los recursos públicos y el acuerdo suscrito, no fue posible continuar con el proyecto.

Sostiene que la Administración ya se encuentra realizando todas las actuaciones que se encuentran a su alcance dentro de los límites jurisprudenciales y funcionales.

Manifiesta que se opone a la prosperidad de las pretensiones del actor, toda vez, que otorgarle responsabilidad frente a la omisión única y exclusiva de la comunidad, se tomaría injusto y totalmente desproporcionado.

Finalmente, formuló las siguientes excepciones:

i) *Inexistencia de la violación de derechos e interés colectivos.* Según los dichos del profesional defensor, en el caso concreto, no existen los requisitos materiales para que sea procedente el medio de control de protección de derechos e intereses colectivos, ya que el accionante pretende adjudicar una responsabilidad a la entidad en razón a su propia omisión, pues se torna en un absurdo que con motivo de una negligencia propia, se pretenda extender algún tipo de responsabilidad o sanción a la Administración Municipal, cuando la misma ha dado pleno cumplimiento a su deber de garante y a los acuerdos suscritos, independientemente sean escritos o verbales y por tanto, ignorar el trámite de las diferentes solicitudes tramitadas por vía gubernativa se torna en un actuar caprichoso y de mala fe.

ii) *Incumplimiento por parte de la comunidad*. Tal como lo manifiesta el accionante en el líbelo del escrito, exactamente el hecho noveno, se reconoce el compromiso suscrito con la administración municipal y la no terminación de la obra, se destaca que el accionante omite por completo los elementos fácticos que justifican la falta de culminación de las placa huellas, entendidos como la falta de diligencia y gestión por parte de la comunidad en la consecución de la mano de obra no calificada, que permitiese apoyar al maestro de obra y la debida custodia de los materiales necesarios, obtenidos y puestos a disposición de la comunidad por parte de la administración municipal. Es por ello que resulta paradójico e injusto, adjudicar una omisión por parte del Municipio de Villamaría, cuando la misma ha dado un efectivo complimiento de su compromiso, tal y como se demuestra en los diferentes contratos suscritos, pues de lo contrario, se estaría imponiendo una carga que desborda la capacidad material y jurisdiccional de la entidad.

2.5. Alegatos de conclusión

2.5.1. Parte Demandante (Archivo 22 del expediente)

El demandante reiteró que se construyeron 100 metros de placa huella con mano de obra gratis de la comunidad, aun sabiendo que el dinero proveniente para la

construcción de las placas huellas en el país son con regalías para la comunidad, además que se debe terminar la construcción de 850 que faltan de placa huella, sin más dilaciones administrativas, toda vez que desde el 2018 se vienen construyendo parcialmente.

2.5.2. Municipio de Villamaría (Archivo 24 del expediente)

En resumen, el apoderado del Municipio de Villamaría reiteró los argumentos expuestos en la contestación de la demanda, en especial los que hacen referencia a que la administración municipal ya ha cumplido a cabalidad con las obligaciones y acuerdos consensuados con la comunidad, además se ratifica en las excepciones planteadas como la inexistencia de la violación de derechos e intereses colectivos y el incumplimiento por parte de la comunidad.

3.1. Presupuestos procesales

El Despacho es competente para fallar este mecanismo constitucional, de acuerdo con lo estipulado en el artículo 16 de la Ley 472 de 1998. La persona demandante actúa en nombre de la comunidad, por ello, podía iniciar el presente proceso, el cual está dirigido en contra de un ente territorial.

El medio de control ejercido es un mecanismo procesal por el cual se busca la protección de los derechos e intereses colectivos enlistados en el artículo 88 y siguientes de la Constitución Política y otros de similar naturaleza definidos por la ley. En este caso, el medio judicial constitucional se ejerce para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre tales derechos e intereses. De manera que no se encuentra razón alguna que impida la expedición de la presente providencia; cualquier vicio o irregularidad se entenderá saneado.

3.2. Problemas jurídicos

En este sentido, los problemas jurídicos principales que se deben resolver en esta instancia se resumen en las siguientes preguntas:

> ¿Existe violación a los derechos e intereses colectivos invocados en la demanda por parte del Municipio de Villamaría, por no haber concluido la construcción de placa –huellas en la vía de acceso a la Vereda Nueva Primavera?

¿Existe corresponsabilidad por parte de la comunidad en la vulneración de los derechos e intereses colectivos al no cumplir con un acuerdo verbal en el que se comprometía a aportar la mano de obra para la ejecución de la obra?

Con la respuesta que se emita a los anteriores interrogantes se resolverá el caso concreto y se absolverán las excepciones propuestas por la entidad enjuiciada.

3.3. Tesis del Despacho

Si bien es cierto que en el expediente reposan contratos para el suministro de material requerido para la construcción de placa huellas en concreto para varias veredas del Municipio de Villamaría, entre ellas, Nueva Primera, con esto no se logra satisfacer las pretensiones de la acción popular, toda vez que lo que se requiere es la terminación de placa- huellas en la Vereda Nueva Primavera, donde no se ha terminado la obra.

Ahora bien, en cuanto al pronunciamiento de la entidad accionada que indica que la administración municipal ya ha cumplido a cabalidad con las obligaciones y acuerdos consensuados con la comunidad, se puede inferir inicialmente la vulneración de los derechos colectivos invocados por el accionante, en cuanto 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, habida cuenta que, pese a la mención hecha por la entidad en cuanto a que la administración Municipal vela por la constante adquisición de recursos externos que permitan solventar la mayor cantidad de obras que su capacidad material y jurisdiccional se lo permite, a la fecha no se ha terminado la obra.

Por otro lado, según el acuerdo verbal al que llegaron las partes, consistente en que la comunidad de la Vereda Nueva Primavera hiciera su aporte con la mano de obra y el Municipio los materiales para la terminación de las placa-huellas, pero que a la fecha no ha terminado dicha obra por el incumplimiento de dicho acuerdo por parte de la comunidad, según lo manifestado por el Municipio de Villamaría, este Despacho no encuentra mérito para que la Administración Municipal escude el incumplimiento de sus responsabilidades endilgándole a la comunidad que la obra no se ha llevado a cabo por su negligencia en el cumplimiento del acuerdo, toda vez que no es responsabilidad de la misma ejercer las funciones, deberes y obligaciones constitucionales y legales que le corresponden a la administración.

3.4. Premisas normativas y jurisprudenciales

3.4.1. La acción popular como mecanismo de protección de los derechos e intereses colectivos

De conformidad con el inciso primero del artículo 88 de la Constitución Política las Acciones Populares, reglamentadas por la Ley 472 de 1998, tienen por finalidad proteger derechos e intereses colectivos, en aquellos eventos en que se vean amenazados o vulnerados por la acción u omisión de las autoridades públicas o los particulares.

Se trata de una acción principal, preventiva, cuando alude a que un derecho colectivo está siendo amenazado y restitutiva, cuando el derecho colectivo está siendo violado, con el propósito de que vuelvan las cosas al estado anterior. Por lo antepuesto, el inciso segundo del artículo 2º de la Ley 472 de 1998 establece que éstas *"... se ejercen para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible".*

Ahora bien, en la forma y términos de la reglamentación contenida en los artículos 1, 2, 4 y 9 de la ley 472 de 1998, los elementos necesarios para la procedencia de las acciones populares, según reiterada jurisprudencia del Consejo de Estado, son los siguientes:

a) La finalidad es 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) Se ejerce para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración, o agravio sobre los derechos e intereses colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible.

d) Los derechos e intereses colectivos susceptibles de esta acción son todos aquellos definidos como tales en la Constitución Política, las leyes ordinarias y los tratados de derecho internacional celebrados por Colombia, como por ejemplo los mencionados en el artículo 4º de la ley 472 de 1998.

e) La titularidad para su ejercicio, como su nombre lo indica, está dada por su naturaleza popular, por lo tanto puede ser ejercida por cualquier persona, natural o jurídica, pública o privada, o también por las autoridades, organismos y entidades señalados en el artículo 12 de la ley 472 de 1998.

- Como lo ha precisado el H. Consejo de Estado *"… el punto de partida del juez en sede de la acción popular parte de la constatación efectiva de que un derecho o interés colectivo de aquellos establecidos constitucional o legalmente, se vea*

afectado o amenazado por una actividad pública o particular; una vez verificado este requisito, el fallador puede entrar a analizar los supuestos fácticos y jurídicos para determinar cuáles deben ser las medidas pertinentes, oportunas y procedentes que se deben decretar en la sentencia".

- En relación con el contenido de los derechos colectivos invocados, debe tenerse en cuenta que el artículo 7º de la Ley 472 de 1998 señala que su interpretación y la forma como deben aplicarse debe efectuarse *"de acuerdo a como están definidos y regulados en la Constitución, las leyes y los tratados internacionales que vinculen a Colombia"* /Subraya el Despacho/.

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.

3.4.2. El derecho al goce del espacio público y a la utilización y defensa de los bienes de uso público:

Como se desprende de los artículos 63, 82, 102 y 332 de la Constitución Política los bienes de uso público son aquellos bienes destinados al uso, goce y disfrute de la colectividad y, por lo tanto, están al servicio de todos los habitantes en forma permanente, con las limitaciones que establece el ordenamiento jurídico y la autoridad competente que regula su utilización.

Ahora bien, para efectos de precisar el contenido obligacional que impone este derecho a las autoridades, se hace necesario establecer una clara distinción entre los bienes fiscales y los bienes de uso público, distinción que la Alta Corporación de lo Contencioso Administrativo ha decantado en los siguientes términos1:

> *En primera medida resulta preciso distinguir, conforme lo hace la legislación, los bienes estatales en i) bienes de uso público y ii) bienes fiscales, para señalar que los primeros son aquellos destinados al uso y goce directo o indirecto de la comunidad, y que, por lo mismo, son inembargables, imprescriptibles e inalienables. Los segundos, los bienes fiscales, son aquellos respecto de los cuales el Estado detenta el derecho de dominio como si se tratase de los de propiedad particular; son bienes que están dentro del comercio y que son destinados, por regla general, al funcionamiento del ente estatal al cual pertenecen o a la prestación de un servicio. Con relación a ellos, la Sección ha manifestado:*
>
> *"Así pues, una caracterización de los bienes fiscales o patrimoniales del Estado pasaría por afirmar que se trata de bienes que (i) pertenecen a una persona*

1 CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCION TERCERA SUBSECCION A Consejero ponente: HERNAN ANDRADE RINCON Bogotá, D.C., veintisiete (27) de marzo de dos mil catorce (2014) Radicación número: 25000-23-26-000-1998-02814-01(26939)

jurídica de derecho público; (ii) están destinados a servir como instrumentos materiales para el ejercicio de funciones públicas o para la prestación de servicios a cargo de las entidades estatales; (iii) el Estado los administra de conformidad con el régimen jurídico que al tipo de bien del cual se trate proporciona el derecho común y (iv) son embargables, enajenables e imprescriptibles. Tales características permiten diferenciarlos con claridad de los bienes de uso público, tal como igualmente lo han hecho en otras ocasiones tanto esta Sala como la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, según se desprende de los siguientes pronunciamientos:

'Ahora que, si bien es cierto existe alguna similitud entre los bienes de uso público y los fiscales o patrimoniales, comoquiera que ambas categorías forman parte de los bienes públicos y su afectación propende por el desarrollo de los principios y fines del Estado, es claro que se diferencian fundamentalmente por los derechos que se detentan sobre los mismos y por la posición de la comunidad frente a ellos.

Respecto de lo primero, o sea de los derechos que comprenden, debe tenerse en cuenta que los bienes de uso público son de propiedad del Estado, quien los administra, protege y reglamenta su uso, sin que puedan ser objeto de actos o negocios jurídicos que impliquen la limitación de su uso y disfrute por los ciudadanos. En tanto que, por este aspecto, los bienes fiscales se caracterizan porque el Estado es titular del derecho de dominio similar al que se ostenta respecto de los bienes particulares, que implican su uso, goce y disposición.

En cuanto a la situación de la comunidad frente a los bienes públicos, los de uso público están destinados principalmente al disfrute de todas las personas, sin perjuicio de los límites que su naturaleza imponga; en tanto que los bienes fiscales tendrán un uso restringido, puesto que están destinados, fundamentalmente, al funcionamiento del Estado y a la prestación de los servicios públicos a su cargo" (énfasis añadido).

A su vez, en similar dirección, la Corte Suprema de Justicia ha sostenido:

'Los bienes del Estado son o de uso público o fiscales. A estos últimos se les llama también patrimoniales. Una granja, por ejemplo, es un bien de esta clase. El Estado los posee y administra como un particular. Son fuentes de ingresos, y como propiedad privada están sometidos al derecho común. Los primeros, los de uso público, son aquellos cuyo aprovechamiento pertenece a todos los habitantes del país, como los ríos, las calles, los puentes, los caminos, etc. Los bienes de uso público lo son por naturaleza o por el destino jurídico; se rigen por normas legales y jurídicas especiales, encaminadas a asegurar cumplida satisfacción en el uso público. Son inalienables, como que están fuera del comercio, e imprescriptibles "mientras sigan asignados a la finalidad pública y en los términos en que esta finalidad pública lo exija…".

En ese sentido, es necesario indicar que este derecho colectivo se refiere de manera expresa a los bienes de uso público, lo que no significa que los bienes fiscales se encuentren desprotegidos en su dimensión colectiva, pues su protección podrá invocarse a través de otros derechos colectivos o de otras acciones legales.

3.4.3. Las responsabilidades del Municipio en cuanto a procurar la construcción de obras que beneficien la calidad de vida de los habitantes

La Constitución Política de Colombia consagró en el artículo primero (01) el principio de la autonomía de las entidades territoriales. Esta prerrogativa les concedió a las administraciones locales gozar de autonomía política, administrativa y fiscal para el logro y gestión de sus intereses. Adicionalmente, le impuso la obligación de velar, en un primer momento, por la materialización de los derechos de los ciudadanos y procurar su debida protección, de tal forma que se garanticen las condiciones necesarias para gozar de una mejor calidad de vida.

El mismo cuerpo normativo fundamental, en el artículo 311 prescribió:

> *ARTÍCULO 311. Al municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes.*

En concordancia con lo anterior, la Ley 1551 de 2012 que modificó la Ley 136 de 1994, les confirió amplias potestades a los alcaldes para la presentación de proyectos de acuerdo y la expedición de actos administrativos, en los cuales se incluyan las obras públicas necesarias para la municipalidad. Además, le revistió de las potestades de gestión administrativa y contractual para la ejecución de esos proyectos. Veamos:

> *ARTÍCULO 6. El artículo 3 de la Ley 136 de 1994 quedará así:*
>
> *Artículo 3. Funciones de los municipios. Corresponde al municipio:*
> *(…)*
> *Promover el desarrollo de su territorio y construir las obras que demande el progreso municipal. Para lo anterior deben tenerse en cuenta, entre otros: los planes de vida de los pueblos y comunidades indígenas y los planes de desarrollo comunal que tengan los respectivos organismos de acción comunal.*
> (…)

En este sentido, a las entidades municipales se les atribuye, en primera instancia, la responsabilidad de atender las necesidades de infraestructura dentro de su jurisdicción y responder de manera eficaz y oportuna a la construcción de las obras

que contribuyan al progreso local, pero más importante aún, la satisfacción de las necesidades básicas de la población para mitigar aquellos peligros que pongan en riesgo la integridad física de los habitantes de su territorio.

De acuerdo con lo anterior, al Municipio de Villamaría se le atribuye la conservación de la infraestructura de transporte, vías urbanas y peatonales y en general el mobiliario urbano de la municipalidad, para lo cual procurará su mantenimiento y conservación.

3.4.4. Sobre el derecho colectivo a la moralidad administrativa

La acción popular que nos ocupa ha invocado este derecho que a su vez es un principio de la administración pública. La máxima Corporación de la Jurisdicción Contencioso Administrativa ha explicado que, como derecho o interés colectivo, tiene una connotación subjetiva, pues crea expectativas en la comunidad, pasibles de protegerse con el uso de la acción popular.

> *"La moralidad administrativa constituye un concepto jurídico indeterminado -o norma en blanco-, de allí que corresponda al operador judicial, en cada caso concreto, concretar su contenido y alcance de conformidad con las condiciones fácticas, probatorias y jurídicas que rodean la vulneración o amenaza endilgada.*
>
> *Dada la textura abierta de la moralidad administrativa, su interpretación debe efectuarse con base en el contenido axiológico y principialístico definido en la Constitución Política, concretamente en la parte dogmática de la misma, así como en las disposiciones de la Ley 1437 de 2011.*
>
> *En efecto, la moralidad administrativa, como tantas veces se ha reiterado por la jurisprudencia y la doctrina, para el caso del ordenamiento jurídico colombiano,* ***presenta dos diferentes rangos normativos: i) como principio de la función administrativa (art. 209 C.P.) y, ii) como derecho de naturaleza colectiva (art. 88 C.P.).***
>
> *Como principio, debe entenderse como aquel parámetro normativo de conducta que radica, en cabeza de todos los funcionarios, servidores públicos y particulares que ejercen función administrativa, una obligación de comportamiento funcional según los postulados de la honradez, pulcritud, rectitud, buena fe, primacía del interés general y honestidad.*
>
> *La moralidad administrativa entendida como derecho colectivo constituye uno de los grandes logros obtenidos con la transformación del Estado Liberal y del*

Estado de Bienestar de siglo XIX, en la fórmula político–jurídica Social y Democrático de Derecho, en la medida que implica un cambio de concepción política en torno al nuevo centro de legitimidad del poder público.

Por consiguiente, la positivización del derecho colectivo a la moralidad administrativa es el reconocimiento expreso que se otorga a todos los miembros de la población para que soliciten el respeto de las autoridades de los parámetros constitucionales, legales y éticos en el ejercicio de la función administrativa del poder público."[4]

En efecto, la jurisprudencia constitucional y contencioso administrativa ha advertido que el derecho colectivo a la moralidad administrativa puede resultar vulnerado o amenazado cuando se verifiquen varios supuestos: (i) que se pruebe la existencia de unos bienes jurídicos afectados y su real afectación como la buena fe, la ética, la honestidad, la satisfacción del interés general, la negación de la corrupción, entre otros; (ii) cuando hay lugar a que se configure de forma real su afectación, si se prueba el acaecimiento de una acción u omisión, de quienes ejercen funciones administrativas, con capacidad para producir una vulneración o amenaza de dichos bienes jurídicos, (iii) que esa afectación se genera a causa del desconocimiento de ciertos parámetros éticos y morales sobre los cuales los asociados asienten en su aplicación.

3.5. El caso concreto

Con base en las pretensiones del accionante, las pruebas que reposan en el expediente y las razones expuestas en su defensa por el Municipio de Villamaría Caldas, el Despacho procede a realizar el análisis del caso en concreto de la siguiente manera:

De los medios de prueba que reposan en el expediente se puede avizorar que, en el presente caso, se han realizado gestiones administrativas por parte del Municipio de Villamaría, con la realización de contratos para la consecución de materiales para la intervención y realización de placa huellas en las diferentes veredas del Municipio de Villamaría entre ellas la Vereda Nueva Primavera.

Nótese que en el plenario reposan en el archivo 07 folio 9 al 65, los diversos contratos celebrados entre el Municipio de Villamaría y diversos Contratistas para el *"PARA SUMINISTRO DE MATERIALES DE FERRETERÍA PARA LA CONSTRUCCIÓN DE PLACAS HUELLAS EN CONCRETO, PARA LAS VEREDAS DE: SAN JULIÁN – COROZAL, NUEVA PRIMAVERA, VILLARAZO, CUERCOS*

*ZACATÍN, LA BATEA Y PINARES DEL MUNICIPIO DE VILLAMARÍA", d*e los que se pueden extraer la siguiente información:

- CONTRATO N° 323-2021 del 29 de abril de 2021, contratante: Municipio de Villamaría, contratista: José Horacio Amaya López

  "(…) que según estudios previos suscritos el 26 de marzo de 2021 se requiere realizar el SUMINISTRO DE MATERIALES DE FERRETERÍA PARA LA CONSTRUCCIÓN DE PLACAS HUELLAS EN CONCRETO, PARA LAS VEREDAS DE: SAN JULIÁN – COROZAL, NUEVA PRIMAVERA, VILLARAZO, CUERCOS ZACATÍN, LA BATEA Y PINARES DEL MUNICIPIO DE VILLAMARÍA"

  (…)

  Que existe Presupuesto Oficial establecido para la ejecución del Contrato resultante del presente proceso de Selección Objetiva mediante el proceso de SELECCIÓN ABREVIADA DE MENOR CUANTÍA MC-006-2021, estimado en la suma de CIENTO DIEZ MILLONES NOVECIENTOS TRES MIL DOSCIENTOS SESENTA PESOS ($110.903.260) M/CTE, los cuales se destinarán para sufragar los gastos en que se incurra con ocasión del objeto contractual, según el Certificado de Disponibilidad Presupuestal N° 262 y Rubros 1-2.3.2.3.2.1.01.

  (…)

  El futuro contrato tendrá un plazo de ejecución de siete (7) meses contados a partir de la fecha de inicio del mismo, una vez se cumplan los requisitos de perfeccionamiento y ejecución dispuestos en el artículo 41 de la Ley 80 de 1993.

  (…)

  El presente contrato se entiende perfeccionado con el acuerdo de las partes, pero para su ejecución requerirá: Certificado de registro Presupuestal, Aprobación de la Garantía por parte de oficina jurídica el Municipio.

  (…)

La supervisión estará a cargo del Secretario de Planeación del Municipio, quien será el encargado de supervisar las actividades que se ejecutarán de acuerdo a este contrato y los recibirá a entera satisfacción.

(…)

- CONTRATO N° 323-2021 del 29 de abril de 2021, contratante: Municipio de Villamaría, contratista: Servicios y Construcciones J.M.

(…)"

"(…) Que según estudios previos suscritos el 26 de marzo de 2021 se requiere realizar "SUMINISTRO DE MATERIAL GRANULAR PARA LA *CONSTRUCCIÓN DE PLACAS HUELLAS EN CONCRETO, PARA LAS VEREDAS DE: SAN JULIÁN – COROZAL, NUEVA PRIMAVERA, VILLARAZO, CUERCOS ZACATÍN, LA BATEA Y PINARES DEL MUNICIPIO DE VILLAMARÍA CALDAS"*

(…)

Que existe Presupuesto Oficial establecido para la ejecución del Contrato resultante del presente Proceso de selección Objetiva mediante el PROCESO DE SELECCIÓN ABREVIADA DE MENOR CUANTÍA MC-004-2021, estimado en la suma de CIENTO NOVENTA Y SEIS MILLONES CUATROCIENTOS OCHENTA Y UN MIL SEISCIENTOS VEINTE PESOS ($196.401.620) M/CTE A.I.U. INCLUIDO, los cuales se destinarán para sufragar los gastos en que incurra con ocasión del objeto contractual, según el Certificado de Disponibilidad Presupuestal N° 262 y Rubros 1-2.3.2.3.2.1.01.

(…)

El futuro contrato tendrá un plazo de ejecución de siete (7) meses contados a partir de la fecha de inicio del mismo, una vez se cumplan los requisitos de perfeccionamiento y ejecución dispuestos en el artículo 41 de la Ley 80 de 1993.

(…)".

- CONTRATO N° 322-2021 del 29 de abril de 2021, contratante: Municipio de Villamaría, contratista: José Horacio Amaya López

  "(…) Que según estudios previos suscritos el 26 de marzo de 2021 se requiere *realizar "SUMINISTRO DE CEMENTO PARA LA CONSTRUCCIÓN DE PLACAS HUELLAS EN CONCRETO, PARA LAS VEREDAS DE: SAN JULIÁN – COROZAL, NUEVA PRIMAVERA, VILLARAZO, CUERCOS ZACATÍN, LA BATEA Y PINARES DEL MUNICIPIO DE VILLAMARÍA CALDAS"*

  (…)

  Que existe Presupuesto Oficial establecido para la ejecución del Contrato resultante del presente Proceso de selección Objetiva mediante el PROCESO DE SELECCIÓN ABREVIADA DE MENOR CUANTÍA MC-005-2021, estimado en la suma de CIENTO CUARENTA Y CINCO MILLONES OCHOCIENTOS MIL PESOS ($145.800.000) M/CTE A.I.U. INCLUIDO, los cuales se destinarán para sufragar los gastos en que incurra con ocasión del objeto contractual, según el Certificado de Disponibilidad Presupuestal N° 262 y Rubros 1-2.3.2.3.2.1.01.

  El futuro contrato tendrá un plazo de ejecución de siete (7) meses contados a partir de la fecha de inicio del mismo, una vez se cumplan los requisitos de perfeccionamiento y ejecución dispuestos en el artículo 41 de la Ley 80 de 1993.

  (…)".

Dicha información está respaldada con los contratos realizados entre el Municipio de Villamaría y los diferentes contratistas, así como los OTRO SÍ de los contratos 321,322 y 323.

Lo expuesto nos indica que efectivamente el Municipio de Villamaría ha realizado las diferentes contrataciones de suministro de material para la construcción de placas huellas en concreto, para las veredas de: San Julián – Corozal, Nueva Primavera, Villarazo, Cuercos Zacatín, La Batea y Pinares. Y de acuerdo a los puntos de cada contrato, se puede avizorar que en el presente caso se han realizado las gestiones administrativas para la consecución de materiales para realizar las obras por parte del Municipio de Villamaría.

Sin embargo, la protección de los derechos e intereses colectivos de la comunidad no se agota en la mención de unos contratos que se realizaron desde el año 2021 y que aun cuando se cumplieran y ejecutaran corresponden únicamente al suministro de insumos para la construcción de las placa-huellas, pues lo que se requiere es el mejoramiento de esta vía terciaria mediante la terminación efectiva de la placa-huella, lo que evidentemente no ha sido ejecutado por parte de la administración municipal.

En ese sentido, las pretensiones de esta acción constitucional están orientadas a la terminación de las placa-huellas en la vía de acceso de la Vereda Nueva Primavera, lo que indefectiblemente nos lleva a concluir, que pese a los contratos realizados por el Municipio de Villamaría para la obtención de material para la terminación de las placa-huellas, dicha obra, continúa sin terminar, lo que constituye una vulneración a los derechos e intereses colectivos de la comunidad.

De conformidad con lo anterior, en el proceso no se demostró la ejecución de la terminación de las placa-huellas, esto por cuanto el hecho de que la entidad demandada relacione los contratos realizados en años pasados para la consecución de material para la construcción de diferentes obras en las veredas del Municipio de Villamaría no es suficiente para satisfacer el interés colectivo, toda vez que el problema fundamental es la falta de terminación de la construcción de las placa-huellas en la vía de acceso a la Vereda Nueva Primavera, que al no ser intervenida sigue generando la vulneración señalada.

Ahora bien, en un segundo escenario, la entidad demandada pretende hacer ver que la comunidad de la Vereda Nueva Primavera es la responsable de que la terminación de las placa-huellas de la vereda no se haya ejecutado, con ocasión del incumplimiento de lo pactado entre las partes de manera verbal, donde la comunidad se comprometió a colocar la mano de obra mientras la administración colocaba los materiales requeridos para la terminación de las placas-huella y la comunidad incumplió con su parte.

Huelga decir que los contratos de obra donde el contratista es una entidad pública deben estar revestidos de todas las solemnidades exigidas por la Ley 80 de 1993 modificada por la Ley 1150 de 2007, por lo que los acuerdos verbales a los cuales haya podido llegar la administración con los habitantes del sector, si bien se enmarcan en el deber de los ciudadanos de colaborar con la administración en la consecución de los fines estatales en beneficio de todos los habitantes del territorio nacional, no tienen la entidad suficiente para establecer una obligación inequívoca

y categórica en cabeza de los miembros de la comunidad que haga exigible la construcción de las placa-huellas por parte de estos.

En ese sentido, el Municipio de Villamaría debe desplegar todas sus herramientas legales, administrativas y contractuales para la adquisición no solo de los materiales sino de la mano de obra calificada que garanticen la ejecución de una obra que cumpla con los estándares de calidad que se requieran y que obedezca a las especificaciones técnicas en la materia, condiciones que no pueden garantizarse a través de una mano de obra gratuita y no calificada que además no cuenta con las garantías mínimas de protección laboral, verbigracia, la vinculación al Sistema General de Riesgos Laborales para la prevención de cualquier eventualidad.

Bajo ese entendimiento, no puede escudarse la administración en un incumplimiento de la comunidad para eximirse de responsabilidades, toda vez que la responsabilidad para la construcción, arreglo y mantenimiento de las vías es del Municipio y no de la comunidad, por lo tanto, el incumplimiento de un acuerdo verbal con la comunidad no releva a la administración de cumplir con sus obligaciones legales.

En efecto, es palmario que la administración municipal tiene una obligación constitucional y legal de materializar los derechos de los ciudadanos y procurar su debida protección, de tal forma que se garanticen las condiciones necesarias para gozar de una mejor calidad de vida y en consonancia con ello *construir las obras que demande el progreso municipal.* Obligación que a todas luces está siendo incumplida en el caso concreto y, de contera, con ello se vulneran los derechos colectivos de los habitantes de esta vereda del Municipio de Villamaría- Caldas.

En ese sentido, el Despacho no acogerá dicho argumento, habida cuenta que si bien se logró demostrar en el proceso que el Municipio de Villamaría está realizando contrataciones con el fin de adquirir el suministro de materiales para la construcción de placa-huellas en diferentes veredas del municipio incluida la Vereda Nueva Primavera, lo cierto es que la pretensión principal perseguida por el actor en representación de la comunidad en esta acción constitucional, el cual se resume en la continuación y terminación de las placa-huellas en la vía de acceso a la Vereda Nueva Primavera, no se logra demostrar que se haya realizado.

Las reglas de la experiencia indican que la realización de placa-huellas en las vías terciarias de los municipios constituyen una apuesta importante para el desarrollo del campo, toda vez que se garantiza la intercomunicación de la población rural, además de mejorar el tránsito vehicular, lo cual genera aspectos positivos para los

habitantes que transitan por el sector para transportar sus productos agrícolas y demás actividades propias de la cotidianidad de un grupo poblacional, que redundan en la calidad de vida de los habitantes del sector y el servicio de la infraestructura vial terciaria. Por lo anterior, se tiene que la terminación de las placa-huellas en la Vereda Nueva Primavera del Municipio de Villamaría, conllevaría a salvaguardar los derechos e intereses colectivos invocados por el actor en representación de la comunidad que allí se asienta.

Así las cosas, se evidencia entonces que el Municipio de Villamaría se encuentra vulnerando los derechos e intereses colectivos ***al goce del espacio público y a la utilización y defensa de los bienes de uso público*** que versa sobre las pretensiones incoadas por la parte actora con ocasión de la falta de planeación e inversión para ejecutar la intervención y terminación de las placa-huellas en la vía de acceso de la Vereda Nueva Primavera del Municipio de Villamaría.

De otro lado, de los anteriores supuestos no se logra avizorar que efectivamente la Administración haya incurrido en la vulneración del derecho colectivo a la moralidad administrativa, pues si bien es cierto el Municipio de Villamaría no ha efectuado la terminación de la obra, no se logró demostrar que la causa de su incumplimiento tenga que ver con el incumplimiento de los presupuestos de buena fe, ética y honestidad, por lo que no se puede declarar la violación de este derecho colectivo como lo pretende el accionante.

En ese sentido, se ordenará al Municipio de Villamaría- Caldas que realice las gestiones necesarias para la garantía de los derechos colectivos, de la siguiente manera:

1. Realizar todas las gestiones presupuestales y administrativas para la terminación de las placa- huellas en la vía de acceso a la Vereda Nueva Primavera, teniendo en cuenta los tramos que se encuentran sin terminar, en el término de ocho (8) meses contados a partir de la notificación de esta providencia.

2. Realizar mantenimiento periódico a la vía de acceso a la Vereda Nueva Primavera, cada seis (06) meses contados a partir de la terminación de las placa-huellas.

3.6. Sobre las excepciones

Con fundamento en los análisis anteriores se declararán no probadas las siguientes excepciones formuladas por el Municipio de Villamaría:

Inexistencia de la violación de los derechos e intereses colectivos, pues en el análisis del caso concreto se estableció que el Municipio de Villamaría sí se encuentra vulnerando los derechos e intereses colectivos de la comunidad, toda vez que el hecho de hacer referencia a unos contratos de suministro que datan del año 2021, no son suficientes para satisfacer los derechos colectivos de la comunidad de la Vereda Nueva Primavera.

En cuanto a la excepción denominada *Incumplimiento por parte de la comunidad,* el Despacho encuentra que pese al acuerdo allegado entre las partes de manera verbal con anterioridad a la puesta en marcha esta acción constitucional, en el que la comunidad se comprometía a aportar mano de obra para la ejecución de la obra, ello no releva a la administración municipal de su obligación constitucional y legal de atender la infraestructura vial terciaria en su territorio.

Para el Despacho es un desatino que el Municipio de Villamaría pretenda oponerse a esta acción popular que persigue imponerles a las autoridades públicas responsables la terminación de una obra pública, afirmando simplemente que no se ha incurrido en violación de derechos e intereses colectivos, y que además pretenda hacer ver ante esta juzgadora que es por culpa de la comunidad misma que no se ha adelantado la terminación de las placa-huellas en la Vereda Nueva Primavera.

3.7. Costas

No se condenará en costas a las partes porque no se configuran las exigencias del artículo 38 de la Ley 472 de 1998 para la condena por este concepto, en la medida que no se vislumbra temeridad o mala fe en la actuación.

En mérito de lo expuesto, el JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE MANIZALES, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

F A L L A

PRIMERO: DECLARAR no probadas las excepciones "*Inexistencia de la violación de derechos e intereses colectivos"* e *"Incumplimiento por parte de la comunidad"*, formuladas por el Municipio de Villamaría- Caldas.

SEGUNDO: DECLARAR la vulneración de los derechos e intereses colectivos ***al goce del espacio público y a la utilización y defensa de los bienes de uso***

público que versa sobre las pretensiones incoadas por el señor Carlos Ovidio Restrepo Mesa en contra del Municipio de Villamaría- Caldas a través de este medio de control.

TERCERO: ORDENAR al Municipio de Villamaría que realice las gestiones necesarias para la garantía de los derechos colectivos, de conformidad con las órdenes impartidas por este Juzgado

1. Realizar todas las gestiones presupuestales y administrativas para la terminación de las placa- huellas en la vía de acceso a la Vereda Nueva Primavera, teniendo en cuenta los tramos que se encuentran sin terminar, en el término de ocho (8) meses contados a partir de la notificación de esta providencia.

2. Realizar mantenimiento periódico a la vía de acceso a la Vereda Nueva Primavera, cada seis (06) meses contados a partir de la terminación de las placa-huellas.

CUARTO: ORDENAR la conformación de un Comité de Verificación para el cumplimiento de la sentencia, el cual estará integrado por el personero o personera del Municipio de Villamaría -Caldas, el accionante y un (a) delegado (a) del Municipio de Villamaría -Caldas.

Para todos los efectos, se nombra a la Personería del Municipio de Villamaría -Caldas, como la entidad encargada de velar por el derecho o interés colectivo y será la entidad que liderará el Comité de Verificación, para lo cual convocará periódicamente con el fin de realizar las reuniones de seguimiento e informará al Despacho los resultados de las mismas.

QUINTO: Sin costas, por lo brevemente expuesto.

SEXTO: EXPEDIR copia de este fallo con destino a la Defensoría del Pueblo para los efectos del artículo 80 de la Ley 472 de 1998.

SÉPTIMO: NOTIFICAR esta sentencia en la forma prevista por la Ley 1437 de 2011 y demás normas concordantes, complementarios o afines.

OCTAVO: EJECUTORIADA esta providencia archívense las diligencias, previas las anotaciones respectivas.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

CLAUDIA YANETH MUÑOZ GARCÍA

JUEZ

GEAR

Firmado Por:
Claudia Yaneth Muñoz Garcia
Juez
Juzgado Administrativo
001
Manizales - Caldas

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **73006bcef6643bb524e8f830cf9664180642fb1f642ac72e166c32e0842eb2a4**
Documento generado en 23/06/2023 04:56:30 PM

Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica