JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE MANIZALES

Manizales, dieciséis (16) de septiembre de dos mil veinte (2020).

RADICADO:	17001-33-33-001-**2019-00425**-00
MEDIO DE CONTROL:	PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS
DEMANDANTE:	ENRIQUE ARBELÁEZ MUTIS
DEMANDADA:	MUNICIPIO DE CHINCHINÁ - AUTOPISTAS DEL CAFÉ S.A
VINCULADAS:	AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA
SENTENCIA:	**190**

1. ASUNTO

El Despacho procede a dictar sentencia en el proceso de la referencia.

2. ANTECEDENTES

2.1 Derechos e intereses colectivos invocados:

El señor Enrique Arbeláez Mutis presentó demanda en ejercicio del medio de control de protección a los derechos e intereses colectivos en contra del Municipio de Chinchiná, Autopistas del Café S.A y la Agencia Nacional de Infraestructura. Ello, por la presunta vulneración de los derechos colectivos de los que denominó: ambiente sano, obras públicas eficientes y oportunas y prevención de desastres previsibles.

Derechos que estimó vulnerados ante la ausencia de un sendero peatonal, que asegure a las personas que transitan, siendo un lugar en el que se presta para muchos accidentes, a razón de que asegura que no hay forma de transitar por esos sectores, donde debe hacerse andenes, pues su ausencia pone en riesgo a la comunidad en general, en unos tramos de la vía que atraviesa el área urbana del Municipio de Chinchiná, descritos en la siguiente forma:

> "*En unos tramos de la autopista del café, comprendido entre los sectores de San Carlos con Barrio Verdúm, paso debajo del puente que conduce al colegio San Domingo Sabio de Chinchiná, sector del barrio San bernardo, frente a la casa número 42 del señor Armando Buitrago. (…)*

Otro sector es la salida de Chinchiná con Santa Rosa de Cabal, calle 8 carrera 19 barrio San bernardo; sector Santa Clara y San Bernardo cerca de la zona verde"

Derechos que igualmente considera vulnerados por la ausencia de unas escaleras al lado derecho del puente peatonal que atraviesa la vía en referencia y que conduce al colegio Santo Domingo Sabio, evitando al peatón, cruzar directamente por la autopista poniendo en riesgo la vida.

2.2 Pretensiones

Para la protección de los derechos e intereses colectivos solicitó la construcción de andenes en los sectores motivo de demanda: **i)** Salida Chinchiná - Santa Rosa de Cabal calle 8 carrera 19 barrio San Bernardo; **ii)** Barrio Santa Clara y San Bernardo cerca de la zona verde; **iii)** cerca al puente que comunica sectores de barrio San Carlos con barrio Verdúm; **iv)** paso debajo puente que conduce al colegio Santo Domingo Sabio.

De igual forma solicitó la construcción de unas escalas en el puente que conduce al colegio Santo Domingo Sabio, por el lado derecho, que evite a los peatones atravesar la vía-autopista, exponiendo la vida.

2.3 Hechos de la demanda

Señaló, como supuestos de hecho para sustentar las pretensiones de la demanda, los tramos de la autopista del café, en los cuales se precisa de un andén lineal contiguo a la vía principal, lo cual, se presta para muchos accidentes por la dificultad para transitar por la zona con seguridad, poniendo en alto riesgo la comunidad en general.

Sin embargo, aduce que pese a las peticiones formuladas ante la administración municipal, como ante las demás accionadas, no se le ha prestado la debida atención, pues entre estas mismas se aluden competencia, endilgándose responsabilidades entre una y otra, motivo por el que acude a la administración de justicia.

2.4 Informes de las entidades

2.4.1 Autopistas del Café S.A. (fls 40-59)

Manifiesta el apoderado de entidad encartada de primeras, que no se ha demostrado amenaza, ni vulneración de derecho fundamental colectivo alguno, y de existir, no le asiste relación alguna con su representada; para seguidamente, pronunciarse sobre cada uno de los hechos de la demanda, a los cuales se opuso principalmente, en resumen, considera que quien acude a la presente acción constitucional no acredita la facultad o legitimación para representar una comunidad específica, siendo este uno de los requisitos básicos de procedencia.

Manifiesta no existir medio de prueba alguno, que demuestre el alto riesgo al que supuestamente se ha expuesto a la comunidad en general, la cual no ha identificado, como lo venía diciendo, carga probatoria que debe asumir el actor, para demostrar los hechos de los que alega, tengan como consecuencia la amenaza de algún derecho colectivo.

Continúa señalando que, de acuerdo a al alcance de las funciones contraídas en el contrato de concesión No. 0113 de 1997, no se tiene establecido la obligación de su representada ni el diseño, ni la construcción, ni la rehabilitación de andenes peatonales y, en general, de la construcción de mobiliario urbano, situación que aduce, se constata de la documentación aportada por el mismo demandante, en respuesta por la ANI y del interventor del contrato Consorcio Desarrollo Vial, obligación que concluye, les corresponde a las autoridades municipales.

Adicionalmente arguye no obrar prueba en el expediente, de la que se acredite que los peatones no tengan por donde transitar, que por la supuesta falta de estos andenes, se pueda inferir la amenaza de derecho alguno y, que la ausencia de amoblamiento urbano sea como causa de la vía nacional concesionada. Pone de presente que las zonas objeto de debate, se encuentran señalizada en abundancia, que permiten el uso adecuado y seguro de conductores y peatones. Se reitera sobre la obligación correspondiente al ente territorial, en cuanto a la disposición de amoblamiento urbano. Sobre tanto el puente peatonal, aduce no pertenecer al alcance físico del contrato de concesión, ni haberlo recibido para mantenerlo

En ese entendido, se opuso a la prosperidad de las pretensiones de la misma y propuso las siguientes excepciones: i) falta de legitimación en la causa por pasiva;

ii) falta de relación de causalidad entre el derecho o intereses colectivo alegado y un daño, peligro, amenaza, vulneración o agravio.

2.4.2 Municipio de Chinchiná - Caldas (fls. 61-77)

El apoderado del Municipio de Chinchiná, se refiere en tanto a los hechos, de los cuales resumidamente manifiesta no constarle las situaciones denunciadas por los actores populares, de cuenta que la vía objeto de la presente, es de carácter nacional y se encuentra a cargo de la Agencia Nacional de Infraestructura – ANI y que administra la Concesión Autopistas del Café, de la que no es de competencia del ente territorial. Sobre las peticiones y reclamos adelantadas por la comunidad, manifiesta no ser cierto, pues a cada uno le ha dado respuesta en los términos dispuestos por la ley, advirtiéndoles que no ser competente para intervenir una vía nacional, como lo venía arguyendo y, remitiendo dichos oficios a los entes verdaderamente competentes para el caso.

Seguidamente , se opuso a la prosperidad de cada una de las pretensiones, para lo cual propuso las siguientes excepciones: i) Falta de la legitimación en la causa por pasiva del Municipio de Chinchiná - Caldas; ii) Acatamiento por parte del municipio de Chinchiná, Caldas del principio de coordinación entre entidades del orden municipal y nacional; iii) Inexistencia de prueba de los hechos que constituyen una presunta vulneración por parte del Municipio de Chinchiná; iv) Genérica.

2.4.3 Agencia Nacional de Infraestructura (fls. 78-96)

Inicialmente, el apoderado de la ANI solicita sea negada cualquier pretensión que vincule a su representada, habida cuenta que esta no ha vulnerado derecho colectivo alguno y su vinculación al proceso carece de fundamento jurídico, fáctico y probatorio. Continúa haciendo un pronunciamiento breve sobre los hechos, a los cuales se opone o dice no constarle, y que no hay prueba en el plenario que sustente lo afirmado por el actor popular, asimismo señala al ente territorial municipal como la llamada a responder por el amoblamiento urbano deprecado. Sobre los demás hechos, aduce son valoraciones subjetivas sobre infraestructuras por fuera del alcance físico del contrato de concesión.

Expuso los siguientes argumentos de defensa: i) A la ANI no le es imputable, fáctica o jurídicamente, la situación hipotética que sustenta la pretensión de amparo; ii) Falta de legitimación en la causa de la Agencia Nacional de Infraestructura; iv) carga de la prueba en cabeza del accionante.

2.5 Alegatos de Conclusión

2.5.1 Parte demandante:

El actor popular, dentro del término dispuesto para el fin, no presentó pronunciamiento de conclusión sobre el trámite del medio de control de protección a derechos e intereses colectivos.

2.5.2 Municipio de Chinchiná:

El Municipio de Chinchiná, en el escrito conclusivo, recordó al Despacho sobre la existencia en años anteriores de fallo sobre acción popular en igualdad de condiciones a las presentadas por el actor, así como las mismas partes, con la diferencia en las zonas denunciadas, y de la cual se endilgó la competencia a Autopistas del Café para todo lo ateniente a las adecuaciones por realizar. Recalcó sobre lo dicho respecto a que la vía sobre la que se busca una intervención, es una de orden nacional y no municipal, por lo que este ente territorial no puede asignar recursos propios, sobre vía cuya competencia se asigna a una entidad de orden nacional. En ese entendido y sin mayores argumentos, arguye es claro que, de acceder a las pretensiones del actor, le son imputables al consorcio Autopistas del Café; por último, referenció las normas que consideraba aplicable al caso concreto, especialmente la resolución 716 de 2015.

2.5.3 Agencia Nacional de Infraestructura:

El apoderado de la Agencia, se ratificó en lo expresado en el informe presentado inicialmente radicado. En este sentido, se opuso a la prosperidad de las pretensiones de la demanda, pues en su concepto, la competencia para atender esos requerimientos radica única y exclusivamente en el Municipio de Chinchiná, pues considera que este es el ente, que primero debe adelantar las gestiones necesarias para lograr el respecto del espacio público, retirando los vehículos que constantemente obstaculizan los lugares por los que transitan los peatones, así como retirar las construcciones ilegales que se han extendido hasta el borde de la vía, como lo son antejardines.

Solicita se declare la falta de legitimación en causa por pasiva respecto a su representada, pues esta no ha vulnerado derecho colectivo alguno, pues el mobiliario urbano, está bajo cargo del Municipio, como bien lo ha reiterado y como así lo dice, bajo su consideración lo ha reconocido la jefe de oficina asesora de

planeación e infraestructura del Municipio en documentación anexa al expediente, situación que asegura se contrasta, de acuerdo con lo regulado en el Decreto 80 de 1987.

Arguye no haberse probado dentro del trámite procesal, vulneración de derecho colectivo alguno, puesto que las pretensiones fueron fundamentadas en hipótesis, que no pudieron ser demostradas, por lo que considera menester despachar desfavorablemente las peticiones contendidas por el actor.

2.5.4 Autopistas del Café:

En síntesis, se sostuvo sobre lo presentado y argumentado en informe anterior, resaltando que ni la vía, ni los puentes denunciados con la acción popular, fueron diseñados y mucho menos contratados para la construcción de mobiliario urbano, pues su función se limita al mantenimiento de la capeta asfáltica y de la señalización, la cual señala recibe mantenimiento rutinario y, actualmente se encuentra en buen estado, lo cual se constata en los informes de oficio allegados al Despacho.

Señala que hay prueba de que en varios tramos de la vía denunciada, hay andenes y que en los sitios donde no los hay, corresponden a baldíos donde no hay edificación alguna, ni tránsito de peatones, situación por la cual no se logra probar la necesidad de los andenes en los sitios puntuales donde el actor los echa de menos, igual situación que le aplica, aduce, de las escaleras del puente peatonal.

Agrega, que las obras que se han de construir con recursos públicos deben estar provistos por estudios de necesidad y conveniencia, y en el caso, ninguna de las estructuras solicitadas tuvo tal sustento. Seguidamente hace una recapitulación de lo dicho en el escrito y resaltando nuevamente lo dicho en el primer informe más extensamente, sumando lo evidenciado en los informes técnicos referenciados, en cuanto a la correcta señalización obrante en la zona objeto de debate con la presente. Finalmente, reiteró el contenido de la excepción de falta en la legitimación en la causa por pasiva, que formuló en la contestación de la demanda.

2.6 Concepto del Ministerio Público:

La Procuradora Delegada ante este Despacho, realizó un resumen de los hechos y pretensiones de la demanda, con el fin de plantear el problema jurídico que se debe resolver en esta instancia.

Luego de esta contextualización y del análisis del acervo probatorio señaló que, en el caso examinado, se encuentra probado que el sector objeto de intervención por el actor popular, está dentro del alcance del contrato de concesión No. 113 de 1997, igualmente se encuentra probada la carencia de andenes y la situación presentada con el puente peatonal, de allí que diga que le asiste responsabilidad a la concesionaria sobre la seguridad de los peatones que deben atravesar la vía denunciada, entendiendo que es esta la entidad la que tiene a su cargo la obligación de realizar todas las obras de rehabilitación y construcción, como el mantenimiento del proyecto vial de estos lugares dispuestos a su cargo por el contrato de concesión, pues este mismo es claro en tales obligaciones, como la contenida en su clausula primera y específicamente en la vigésimo quinta, en la cual se le atribuye tal responsabilidad, aunado a las normas aplicables al caso, entre ellas menciona Decreto 1800 de 2003.

Pone de presente la labor que debería desempeñar la Agencia Nacional de Infraestructura, la cual asumió la vigilancia, supervisión y control de la ejecución y cumplimiento, así como asegurar el control técnico de la obra y las demás obligaciones del contrato y, en todo caso, no tiene esta entidad autorización para exonerar al concesionario de ninguna de sus obligaciones o deberes contractuales.

Por todo lo anterior, es claro para la agente del Ministerio Público que la ausencia de un andén y de escaleras en uno de los puentes peatonales, representa un serie e inminente para la vida e integridad de los habitantes del lugar, incluidos niños, niñas y adolescentes, así como personas de la tercera edad y personas discapacitadas, que por razones de trabajo, estudio o aprovisionamiento de víveres deben desplazarse obligatoriamente por la vía, poniendo en riesgo su integridad, para lo cual solicita se acceda a las pretensiones adelantadas por el actor, que permitan el goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público y con ello permitir a la comunidad del municipio de Chinchiná la seguridad vial a los peatones

3. CONSIDERACIONES

3.1. Presupuestos

El Despacho es competente para tramitar y fallar este mecanismo constitucional, de acuerdo con lo estipulado en el art. 16 de la Ley 472 de 1998. El actor popular es persona natural y por ello podía iniciar la demanda, las pretensiones de la misma están dirigidas contra el Municipio de Chinchiná, Autopistas del Café S.A y la Agencia Nacional de Infraestructura (como vinculado). Por otro lado, conforme lo ordena el art. 14 de la citada ley, se pretende la protección de unos derechos colectivos debidamente identificados en el escrito inicial. 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 art. 88 de la Constitución Política, y otros de similar naturaleza definidos por la Ley.

3.2. Naturaleza, finalidad y procedencia de las acciones populares

El medio de control de protección a los derechos e intereses colectivos 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 (art. 2 de la Ley 472 de 1998) y los principales elementos definitorios de su naturaleza jurídica se resumen así[1]:

a) **Es una expresión concreta el derecho de acción.** Es decir, le permite a los titulares solicitar ante el juez competente que mediante orden judicial, provea tutela judicial efectiva de los derechos e intereses colectivos vulnerados o cese la amenaza de ello.

b) **Es principal:** La acción popular es de carácter principal y en consecuencia autónoma, lo cual implica que no depende de la inexistencia de otras acciones para solicitar la protección del derecho o interés invocado. Muy diferente, por ejemplo, a la acción de tutela, que es eminentemente residual.
c) **Es preventiva:** Porque procede, incluso, cuando el derecho o interés colectivo no ha sido vulnerado si se concluye que está amenazado y que es necesario evitar un daño contingente o hacer cesar el peligro. Lo anterior, pese a que las acciones u omisiones sean remotas, ya que lo determinante es que sus efectos persistan frente a la amenaza o puesta en peligro.

d) **Es eventualmente restitutiva:** Porque el juez de la acción popular puede ordenar que las cosas vuelvan al estado anterior cuando fuere posible.

e) **Es actual, no pretérita.** Ello significa que habrá carencia de objeto si ha cesado la vulneración o amenaza del derecho colectivo. Por el contrario, procederá este mecanismo de protección -aunque el hecho generador sea anterior y se haya consumado-, si la violación, amenaza o puesta en peligro del derecho o interés colectivo, persiste, sea actual o inminente, o imprescriptible, inalienable, como ocurre con la conservación del patrimonio cultural.

f) **La vulneración o amenaza debe ser real, inminente, concreta.** Tal como lo ha precisado el Consejo de Estado la amenaza y vulneración denunciadas,

[1] Consejo de Estado. Sesión Segunda. Consejero Ponente: William Hernández Gómez. Trece (13) de febrero de dos mil dieciocho (2018). Radicación número: 25000-23-15-000-2002-02704-01(SU).

deben ser reales y no hipotéticas, directas, inminentes, concretas y actuales, de manera tal que en realidad se perciba la potencialidad de violación del derecho colectivo o la verificación del mismo.

g) **Es excepcionalmente indemnizatoria.** Es decir, en aquellos casos en los cuales se ha probado el daño a un derecho o interés colectivo, el juez podrá condenar al pago de perjuicios en favor de la entidad pública no culpable, que tenga entre sus funciones la vigilancia o protección del derecho o interés colectivo vulnerado (art. 34 de la Ley 472 de 1998).

Así mismo, de acuerdo con estas características, el juez de la acción popular decide el asunto, entre otros, bajo los siguientes parámetros:

a) Tiene en cuenta los principios consagrados en normas constitucionales, convencionales, o legales, que expresan valores superiores, o bien, como norma programática o directriz, que orienta la función pública y la administrativa.

b) Constata la efectiva vulneración o agravio, o el daño contingente, o la amenaza de uno o varios derechos e intereses colectivos invocados o que, de oficio, encuentre vulnerados o en riesgo.

c) Identifica la acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares, causante de la violación o amenaza.

d) Definidos los supuestos fácticos y jurídicos, en la sentencia se ordenan las medidas pertinentes, oportunas y procedentes conforme a lo indicado en el art. 34 de la Ley 472.

3.3. Problemas Jurídicos

Con fundamento en la demanda y los informes presentados por el Municipio de Chinchiná y la Agencia Nacional de Infraestructura, este Despacho Judicial considera que los temas fundamentales que deben resolverse en este proceso, tienen que ver con la responsabilidad que se les atribuye a entidades cuando se trata de construcción de senderos peatonales.

Lo anterior se deberá determinar, posterior a establecer si en el proceso se evidenció la configuración de la cosa juzgada, pues como lo anunció el apoderado del Municipio de Chinchiná, existen pronunciamientos emitidos por este mismo Juzgado de años anteriores, que comprometen los tramos viales que también han sido demandados por el mismo medio de control.

En conclusión, los problemas jurídicos se pueden resumir en las siguientes preguntas:

¿En el proceso se ha demostrado la configuración del fenómeno jurídico de la cosa juzgada parcial?

En caso de que la pregunta anterior sea resuelta negativamente, se resolverán las siguientes preguntas:

¿En el proceso se demostró la vulneración de los derechos e intereses colectivos en razón de la carencia de un sendero peatonal en el tramo comprendido entre los sectores de San Carlos con Barrio Verdúm, paso debajo del puente que conduce al colegio San Domingo Sabio de Chinchiná, sector del barrio San bernardo y el sector de la salida de Chinchiná con Santa Rosa de Cabal, calle 8 carrera 19 barrio San bernardo; sector Santa Clara y San Bernardo cerca de la zona verde?

¿Se demostró la vulneración por la carencia de mantenimiento y/o construcción de un sendero peatonal y por la ausencia de escaleras por uno de los lados del puente peatonal que atraviesa la vía por los sectores denunciados?

Con la solución a estos interrogantes, se resolverán, de contera, las excepciones propuestas en el proceso.

3.4 Tesis del Despacho

Teniendo de presente el tramo denunciado comprendido entre los sectores de San Carlos con Barrio Verdúm, paso debajo del puente que conduce al colegio San Domingo Sabio de Chinchiná, sector del barrio San Bernardo y el sector de la salida de Chinchiná con Santa Rosa de Cabal, calle 8 carrera 19 barrio San Bernardo; sector Santa Clara y San Bernardo cerca de la zona verde, se tiene que sobre este sector ya se ha pronunciado este Despacho judicial, en trámite que se hiciera de años anteriores para el medio de control de protección a derechos e intereses colectivos, por lo que se concluye sobre el caso en cuestión que, se configura el fenómeno jurídico de la cosa juzgada.

Lo acabado de exponer se funda en las siguientes consideraciones fácticas, jurídicas y probatorias.

3.4.1. Análisis de la configuración de cosa juzgada

Sobre el fenómeno de la cosa juzgada, el art. 303 del Código General del Proceso, aplicable por remisión normativa del art. 306 del CPACA, refiere:

"ARTÍCULO 303. COSA JUZGADA. ***La sentencia ejecutoriada proferida en proceso contencioso tiene fuerza de cosa juzgada siempre que el nuevo proceso verse sobre el mismo objeto, se funde en la misma causa que el anterior y entre ambos procesos haya identidad jurídica de partes.***

Se entiende que hay identidad jurídica de partes cuando las del segundo proceso son sucesores por causa de muerte de las que figuraron en el primero o causahabientes suyos por acto entre vivos celebrado con posterioridad al registro de la demanda si se trata de derechos sujetos a registro, y al secuestro en los demás casos.

En los procesos en que se emplace a personas indeterminadas para que comparezcan como parte, incluidos los de filiación, la cosa juzgada surtirá efectos en relación con todas las comprendidas en el emplazamiento.

La cosa juzgada no se opone al recurso extraordinario de revisión." (Negrita por fuera del texto original)

El Consejo de Estado (Sala de consulta y Servicio Civil), en providencia del 9 de abril de 2008 citó su jurisprudencia en los siguientes términos:

"Esta institución procesal ha sido establecida por la ley como una de las expresiones de la seguridad jurídica, entre otras tantas en las cuales se manifiesta este valor social. En particular, se presenta en materia jurisdiccional y su propósito es lograr la intangibilidad y la inimpugnabilidad de las decisiones de esta naturaleza, como un mecanismo que brinda seguridad y credibilidad en las decisiones que se adoptan, o como dice Eduardo J. Couture "...es la autoridad y eficacia de una sentencia judicial cuando no existen contra ella medios de impugnación que permitan modificarla.[2]

Por tanto, se erige en principio rector de los procesos judiciales y adoptado por el sistema procesal colombiano, constituyendo norma de orden público cuya existencia legitima el ejercicio de la función jurisdiccional, pues, si ella no existiera, muy poco interés mostrarían los ciudadanos en acudir al juez a solucionar sus conflictos; en efecto si la decisión no vinculara y obligara a las partes, y al juez mismo, ningún conflicto quedaría realmente resuelto, ante la posibilidad material y/o jurídica de desatender la orden impartida por el juez, lo que provocaría la pérdida de confianza y credibilidad en la capacidad del Estado de adoptar decisiones obligatorias.
(…)
La autoridad con que actúa el juez se halla también en la base de esta institución, porque su pronunciamiento no constituye una simple opinión o concepto, y por tanto no es un punto de derecho sujeto a disposición de la parte vencida en juicio; por el contrario, el poder ejercido por el juez, en nombre de la Constitución y de la Ley, es el que encarna el ejercicio de su autoridad jurisdiccional en nombre del Estado".[3] [4]

De manera tal que, según estos lineamientos normativos y jurisprudenciales, resulta necesario verificar si en el presente caso se cumplen con los requisitos que hagan viable la declaración de la cosa juzgada.

Sobre el tema y lugar del caso en cuestión, recuerda este servidor judicial haber tramitado hasta su fin proceso sobre idéntico medio de control en años anteriores, para lo cual se realizó por parte del Despacho la búsqueda de tal providencia, para verificar los hechos, pretensiones y partes procesales comparecientes a dicho trámite constitucional, encontrándose con el proceso de radicado **No. 2008-00195**,

---

[2] Fundamentos de Derecho Procesal Civil. Ed. Depalma. Buenos Aires. Tercera edición. 1958. Pág. 401.
[3] Eduardo J Couture comparte este criterio, pero agrega a este respecto que "Una de las tantas paradojas de la cosa juzgada consiste en que, siendo más vigorosa que cualquier norma del orden jurídico, es al mismo tiempo tan frágil que puede modificarla un simple acuerdo de los particulares, en cuanto a los derechos y obligaciones en ella contenida." (Ob. Cit. Pág. 402). Sin embargo, nótese que se refiere a un acuerdo de voluntades y no al desconocimiento unilateral de lo decidido.
[4] Consejo de Estado, Sección Tercera, M.P. Alier Hernández, Sentencia del 10 de noviembre de 2005.

de la que este Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Manizales, pronuncio fallo para el medio de control de protección a derechos e intereses colectivos, en sentencia No. 033 del 12 de marzo de 2010, providencia de la cual se observa, amparó los derechos colectivos de la población de Chinchiná, accediendo a cada una de las pretensiones que fueran adelantadas por el Municipio de Chinchiná, en este caso como demandante, las cuales trataban sobre una pluralidad de sectores adyacentes a la vía nacional que atraviesa el área urbana, descritas como "paso nacional de Chinchiná", dentro de las cuales se tiene incluida las que para este caso nos ocupa, esto significa en pocas palabras, que trata sobre los mismos hechos y pretensiones, adelantadas con la presente, como se verá a continuación:

Se pone de presente que las partes procesales que presidieron dicho proceso, fueron en primer lugar, como accionante el Municipio de Chinchiná en cabeza de la alcaldesa correspondiente para el año 2008, sobre las demandadas o accionadas, se denota que fueron Autopistas del Café, Instituto Nacional de Vías - Invias, Unión temporal Cano Giménez y el Instituto Nacional de Concesiones, hoy Agencia Nacional de Infraestructura.

Como pretensiones de la demanda, se tuvieron las siguientes:

> *"Para la protección de tales derechos e intereses colectivos, solicitó:*
>
> *Que se declare la vulneración de los derechos colectivos al goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público y a la seguridad pública. Como consecuencias de tal pretensión pidió que se dispongan las siguientes acciones y obras, que deben llevar a cabo por el Instituto Nacional De Vías (INVÍAS), la Concesionaria Autopistas del Café, y el Instituto Nacional de Concesiones (INCO):*
>
> *• Zona de peatonalización para el tránsito de la comunidad del sector de los barrios Isla Alta, Isla Baja, La Frontera y El Carmen.*
> *• Zona escolar u zona de cebra para el paso de los estudiantes hacia los colegios aledaños a los presentes barrios.*
> *• Mantenimiento de toda la señalización vertical y horizontal existente de la vía nacional o primaria que cruza por el área urbana del municipio de Chinchiná.*
> *• Implementación de las cebras dentro de las intersecciones de las vías terciarias con las vías primarias del municipio de Chinchiná, relacionadas en el acápite de hechos de la presente acción, para el paso de los transeúntes de la comunidad del Municipio de Chinchiná.*
> *• El estudio y la viabilidad para la implementación de los reductores de velocidad en las zonas relacionadas en el acápite de la presente acción.*
> • Mantenimiento de los puentes peatonales relacionados en los hechos de la presente acción.
>
> *Pidió también que para tal efecto se disponga la creación de un cronograma de actividades por parte de los accionados, a controlar por la Personería Municipal de Chinchiná. Finalmente solicitó el incentivo establecido en la Ley 472 de 1998."*

Subsiguientemente, sobre los hechos de la misma, relevantes al presente, se tienen los siguientes:

> ***3. Hechos de la demanda:***
>
> *Como supuestos fácticos para fundamentar sus pretensiones, la parte accionante señaló, que, dentro del área urbana del municipio de Chinchiná, atraviesa una vía de origen primario, la cual está a cargo del Instituto Nacional de vías INVÍAS.*
>
> *Según el recorrido de la presente vía y de conformidad con el plan básico de ordenamiento territorial del municipio de Chinchiná, la vía primaria nacional ingresa al área urbana del municipio de Chinchiná por el sector aledaño al barrio La Frontera, Isla Baja, Isla Alta y El barrio El Carmen, continua por la calle 13 bis, hasta el sector de la calle 13 bis con carrera 9ª esquina, donde la vía nacional se convierte en la carrera 9ª bis, hasta el sector esquina de la carrera 9ª bis con calle 8ª, allí la vía nacional se convierte en la calle 8ª y se divide en dos zonas, una de ellas es la vía que conduce a Manizales, y la otra vía que conduce a Pereira; en la primera de ellas la 3 calle 8ª continua hasta la esquina de la calle 8ª con carrera 4ª donde la vía nacional se convierte en la carrera 4ª, hasta encontrarse en el sector de la carrera 4ª con calle 13 salida a Manizales, en la segunda de ellas, la carrera 8ª continua hasta los límites de la zona urbana, salida a Pereira, aledaños a los barrios Betania, Verdum, Progresar, Santa Ana.*
>
> *(…)*
>
> *Respecto a la segunda dirección que adquiere la vía nacional (carrera 9 bis con calle 8ª), la misma continua hacia la salida para el municipio de santa rosa, donde se encuentran dos puentes peatonales, por encima de la vía nacional, el cual requiere de mantenimiento toda vez que a la fecha presentan ciertos daños graves que perjudican el tránsito de los transeúntes por estos puentes.*

Previa mención respecto a los medios de defensa presentados por los demandados, así como de los pronunciamientos de conclusión que hicieran, planteamiento del problema jurídico y demás presupuestos procesales, se pasa a las consideraciones, de las que se extrae:

> *“Todas estas pruebas nos indican sin lugar a dudas que corresponde a la entidad concesionaria Autopistas Del Café S.A., realizar el mantenimiento que requiere la vía, en las zonas específicas que fueron determinadas luego de la inspección judicial practicada, y que se acaban de resaltar en letra de tamaño mayor, estableciendo y manteniendo toda la señalización que se requiere, y adelantando las obras faltantes, teniendo en consideración que se trata de una vía de alta circulación, de tráfico de vehículos pesados y donde se encuentran asentadas comunidades completas que requieren atravesar permanentemente la*

vía en su cotidianidad, obras que incluyen los andenes que tal como se señaló, están contemplados en los diseños y que su ausencia sin lugar a dudas se erige en riesgo permanente para todos los peatones del sector, sin que constituya excusa para su incumplimiento la ausencia de recursos aún después de más de trece años de concesionada la vía, razón por la cual deberán las demandadas disponer lo pertinente a fin de apropiar los recursos necesarios para cumplir con todas las especificaciones necesarias para brindar seguridad a la comunidad que debe utilizar esta vía.

Y es que claro tenemos que la vía es el área del espacio público destinada al tránsito de personas (peatón), animales (semovientes) y vehículos.

En esos términos la construcción y el mantenimiento de la vía implica la realización técnica de todas esas obras sobre las que la inspección judicial desnudó inconsistencias, y ***las con las complementarias que permitan la adecuada operatividad de la vía no solo para los conductores y vehículos sino principalmente para los peatones, comunidad que ve afectados sus derechos colectivos.***

Teniendo en cuenta lo anterior, al evaluar la responsabilidad frente a los puentes peatonales, ***considera el despacho que, dado que los mismos se encuentran sobre la vía nacional cuyo funcionamiento y mantenimiento corresponde a la nación, en este caso concesionada a Autopistas del Café****, y que los mismos sirven para que las personas al usar la vía nacional, para ingresar o salir de sus comunidades, lo hagan con seguridad,* ***considera el despacho que se trata de un elemento que hace parte integral de la vía****, en tal caso, lo que podría denominarse un paso a desnivel, definido como "Paso peatonal a desnivel: Puente o túnel diseñado especialmente para que los peatones atraviesen una vía5" o "el cruce de dos o mas vías donde se construyen pasos elevados o subterráneos para la solución de algunos flujos de tráfico, estos pueden ser peatonales o vehiculares".*

Entonces entendiéndose la vía como "Zona de uso público o privado, abierta al público, destinada al tránsito de vehículos, personas y animales."6 tenemos que la intervención debe ser integral, es decir que acoja la totalidad de componentes que la hacen utilizable, incluyendo los puentes peatonales que, además requieren de mantenimiento, razón por la cual se considera que tal actividad corresponde a quien tiene a su cargo el mantenimiento de la vía, que en este caso es Autopistas Del Café S.A., además del Inco, quien si bien por medio de un contrato de concesión entregó la administración de la vía a esta entidad, no por esto se desprende de la responsabilidad que como entidad del estado le corresponde en la ejecución del contrato y las responsabilidades que ocupan a la entidad concesionaria, y sin que de la obligación de

5 Ley 769 de 2002 Art.2
6 ididem

conservación y mantenimiento tampoco pueda entenderse desligada del Instituto Nacional de Vías INVIAS, que por ser propietaria de la vía debe propender por la presencia de las obras necesarias para su operatividad adecuada, razón por la cual se accederá a las pretensiones de la demanda, teniendo en consideración las situaciones advertidas durante la inspección judicial." (Negrilla y subraya fuera del texto original)

Por todo lo anterior, se determinó finalmente la responsabilidad a cargo Autopistas del Café, como entidad encargada del mantenimiento y de la construcción de las obras que en su momento fueron denunciadas, y de las complementarias que permitan una adecuada operatividad, no solo de los conductores que hagan uso de la vía, sino que también de las que puedan hacer uso de los peatones, sin perjuicio de sus derechos colectivos, como habitantes de del sector; de allí que se hayan dado las siguientes ordenes:

*"**2. DECLARAR PROBADA** la existencia de vulneración de los derechos colectivos al goce del espacio público, la utilización y defensa de bienes de uso público y la seguridad pública.*

***3. ACCEDER** a las pretensiones formuladas en demanda de acción popular por la Representante legal del Municipio de Chinchiná, contra el **INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS INVÍAS, INSTITUTO NACIONAL DE CONCESIONES – INCO y AUTOPISTAS DEL CAFÉ**, en cuanto hacen relación a la protección de los derechos colectivos al goce del espacio público, la utilización y defensa de los bienes de uso público y la seguridad pública. En consecuencia, **SE ORDENA A ESTAS ENTIDADES DEMANDADAS** que realicen cada una, dentro del ámbito de sus responsabilidades legales y contractuales, **las gestiones necesarias para la construcción de las obras que hacen falta para evitar la amenaza de los derechos colectivos citados**, el mantenimiento de las señales viales que conforme la inspección judicial se encuentran en deficiente estado, así mismo que se ubiquen en aquellos lugares que aún no tienen la señalización debida, **que se construyan los andenes indicados**, además de que se realice el mantenimiento a los puentes que atraviesan la vía ubicados en la vereda guayabal y en el ingreso al barrio Verdum de la población de Chinchiná (caldas).*

El término que se otorga para que se realicen las obras es hasta el 31 de junio de 2011."

Providencia de primera instancia que fuera apelada y resuelta por el Tribunal Administrativo de Caldas, sentencia No. 154 del 19 de noviembre de 2010, de la que se resalta, de su parte considerativa:

"Para la sala, obras y actividades derivadas directamente de la influencia de ese contrato 0113, como andenes, puentes peatonales, señalización, etc., la responsabilidad de la construcción, reconstrucción y

mantenimiento, corresponderá al contratista concesionario, en este caso AUTOPISTAS DEL CAFÉ S.A, al tenor de aquel acto negocial de concesión, por lo dispuesto en su estipulación primera, especialmente por razón de su parágrafo primero (alcance físico básico del proyecto vial), pues resultaría inconcebible que en un Estado como el Colombiano, con el marbete de Social de Derecho que pregona la seguridad de las personas y sobre todo la protección del derecho a la vida (art. 2° constitucional), se construyan obras de la envergadura de una autopista, y que se dejen de lado o al garete construcciones o tareas que son básicas o esenciales que son connaturales a aquella para la defensa o protección de las personas y que deben estar comprendidas en el rubro de "Precio de construcción y rehabilitación, incluidas las obras de mitigación de impacto ambiental" de la calusula cuarta (Valor del contrato Fl. 59 cdno 1).

(…)

Reconoce esta colegiatura, que por la generalidad que impone la redacción de diferentes cláusulas del contrato, en especial en lo relativo al diseño, construcción, reconstrucción, mantenimiento de determinadas obras, impide por esa misma abstracción, no solo llegar a prever, o arribar a un nivel de detalle de las obras conexas a una construcción del calado de la que se estudia (autopista), sino establecer con precisión qué corresponde o no al contratista, pero como ya se expuso, cuando pequeñas obras como las que echa de menos la burgomaestre de Chinchiná en su libelo demandadador, la dinámica misma de la construcción de la vía conlleva la elaboración de esas obras que deben reputarse inmanentes al carreteable, debiendo ser la entidad concesionaria la que asuma el coste de construcción, reconstrucción y/o mantenimiento, y de no estar contempladas, que no lo cree esta Sala Plural de Decisión, pues habrá de acudir al mecanismo de las obras complementarias que contempla la cláusula vigésima primera, mediante un contrato adicional /fl. 76 cdno ppl/.

(…)

En consecuencia, modificó las órdenes 3 y 4 dadas por este Despacho, quedando el numeral tercero, relevante a la presente, de la siguiente forma:

*"**3. ACCEDER a las pretensiones** formuladas en la demanda de acción popular por la Representante legal del Municipio de Chinchiná, contra el **INSTITUTO NACIONAL DE CONCESIONES – INCO y AUTOPISTAS DEL CAFÉ**, en cuanto hacen relación a la protección de los derechos colectivos al goce del espacio público, la utilización y defensa de los bienes de uso público y la seguridad pública. En consecuencia, **SE ORDENA** a la sociedad AUTOPISTAS DEL CAFÉ S.A proceda a realizar la construcción o reconstrucción y mantenimiento de los andenes que se requieran, con las especificaciones técnicas recomendables para ellos, en los tramos de la vía nacional ubicados en los barrios isla Alta y el Carmen, el barrio La Frontera, y en la entrada del barrio Isla Baja, del Municipio de Chinchiná; así como instalación y/o mantenimiento de*

señalización vial, incluidas cebras y demás, en zonas de la municipalidad demandante por intersecciones del área del territorio de Chinchiná, con base en el contrato de concesión n| 0113 del 21 de abril de 1997 suscrito por el Instituto Nacional de Vías "INVIAS" y la compañía indicada. El término que se otorga para que se realicen las obras es hasta el 31 de junio de 2011"

Las anteriores decisiones fueron dictadas en proceso que se adelantó en este mismo Despacho Judicial, tal como lo advierte el mismo Municipio de Chinchiná y se puede verificar en los archivos del Juzgado, decisiones proferidas en un proceso en el que fueron partes demandadas las mismas entidades que lo son en este, por lo que es dable decretar dicha figura jurídica.

En consecuencia, considera este servidor judicial sobre esta acción constitucional que nos atañe, se puede predicar el cumplimiento de los requisitos legales y jurisprudenciales, por los cuales se hace viable la declaración de la cosa juzgada, pues la sentencia debidamente ejecutoriada a la que se ha hecho referencia, se observa en primer lugar, que versa sobre los mismos hechos (el mal estado de mantenimiento de las obras relacionadas con la carretera nacional que pasa por el municipio de Chinchiná y que fuera concesionada a Autopistas del Café; las pretensiones aluden a las reparaciones necesarias para evitar la vulneración y amenaza de los derechos colectivos regulados en el artículo 4 de la Ley 472, esto es, se pretende la protección de tales derechos e intereses colectivos de la comunidad residente en el Municipio de Chinchiná, especialmente de los que viven adyacentes o utilizan diariamente la vía nacional bajo concesión de Autopistas del Café, que por diferentes razones se desplazan por la misma o la atraviesan, y que por la ausencia de andenes o escaleras que permitan un fácil acceso a los puentes peatonales dispuestos, y demás obras complementarias que permitan una adecuada operatividad de la vía, garantizando de paso, los derechos colectivos que como en ambos casos, se alegan conculcados por la ausencia de estas adecuaciones que aseguren la integridad física de las personas que transitan por las zonas denunciadas.

Sumado a que, en ambos casos se fundan de una misma causa, la cual es el medio de control de protección a los derechos e intereses colectivos, pretendiendo la construcción, mantenimiento o adecuación de la totalidad de las vías de paso nacional en el Municipio de Chinchiná en la primera, dentro de la que se cobijó el tramo del que ahora se llama a intervenir por el actor popular, como medida de protección a los derechos e intereses colectivos de la comunidad prenombrada.

Igual situación se deduce de la identidad jurídica de las partes, pues a pesar que inicialmente, a simple vista se observa de ambos casos no son los mismo accionantes, para el medio de control que avoca esta providencia, es una de las cuales puede ser adelantada por cualquier persona, incluso sin tener conocimientos jurídicos, o más propiamente dicho sin ser abogado, ya que se entiende que quien acude a este medio constitucional, lo hace en nombre y por la comunidad a la que aqueja las situaciones denunciadas, por esto debe entenderse que ambos casos, si bien en la sentencia a la que se ha hecho referencia y que precede esta, la acción fue iniciada por el Municipio de Chinchiná por intermedio de la alcaldesa de su momento, ésta la hizo en representación de la comunidad a la que por demás

administraba, por lo que consideró este mecanismo el propicio para lograr la protección de los derechos e intereses colectivos que entendida vulnerados. A su vez, sobre las entidades demandadas, se tiene que son esencialmente las mismas, pues son las llamadas a responder en ambos casos bajo diferentes supuestos como propietaria de vía, como la entidad a la que fue concesionada la misma y, como agente interventor o de control, a pesar que con el tiempo hayan mutado a entes diferentes, como es el caso de ANI.

Por lo expuesto, el **Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Manizales**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

RESUELVE

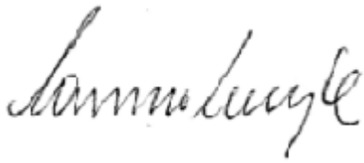
PRIMERO: DECLARAR la configuración del fenómeno jurídico de la cosa juzgada, por lo señalado en la parte motiva de esta providencia.

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

TERCERO: Notificar esta sentencia en la forma prevista por el artículo 203 del CPACA, y demás normas concordantes.

CUARTO: Ejecutoriada esta providencia, archívense las diligencias previas las anotaciones respectivas.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,



CARLOS MARIO ARANGO HOYOS
Juez

JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO
MANIZALES – CALDAS

NOTIFICACIÓN POR ESTADO

El auto anterior se notifica en el Estado
No. 066 del 17 DE SEPTIEMBRE DE 2020

PAULA ANDREA HURTADO DUQUE
Secretaria