



JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE MANIZALES

Manizales, veintiuno (21) de mayo de dos mil veintiuno (2021)

RADICADO:	17001-33-33-001- 2021-00089 -00
MEDIO DE CONTROL:	PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS
DEMANDANTE:	ENRIQUE ARBELAEZ MUTIS
DEMANDADA:	MUNICIPIO DE MANIZALES
SENTENCIA:	53
ESTADO:	76 DE MAYO 24 DE 2021

1. ASUNTO

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

2. ANTECEDENTES

2.1 Derechos e intereses colectivos invocados

El señor ENRIQUE ARBELAEZ MUTIS, presentó demanda para solicitar el amparo de los derechos e intereses colectivos, tales como *“prevención de desastres previsibles técnicamente, obras públicas eficientes y oportunas y, ambiente sano”*.

2.2 Hechos relevantes

El actor popular consideró, en resumen, que MUNICIPIO DE MANIZALES en su posición de garante y responsable de la defensa y cuidado de los bienes públicos, vulneran los derechos colectivos de los habitantes del municipio, por los hundimientos y fracturas observables por casi toda la extensión de la calle 61 número 9-09 del barrio minitas, los que considera ponen en riesgo la estabilidad de las casas y además que conllevan un peligro al poderse generar accidentes.

Dicha situación es de conocimiento del ente territorial, pues así lo reconoció en visita técnica en la que observó el pavimento en regular estado, presentando fractura, hundimiento puntual y desprendimiento de bloques de concreto, sobre las canalizaciones de redes de servicio públicos, con ocasión del tránsito de vehículos pesados, reconociendo el deplorable estado de la vía, con lo que encuentra imperioso la intervención con las obras públicas a que haya lugar, evitando cualquier tipo de accidente.

2.3 Pretensiones

Para la protección de los derechos e intereses colectivos invocados, textualmente la parte actora pretende:

“Que mediante sentencia el despacho ordene:

Obras públicas en este trayecto consistente en pavimentación o reparación de los espacios que son motivo de hundimiento, fracturas y desprendimiento de bloques de concreto.

Sector de la calle 61 entre carreras 9 y 10 del barrio minitas parte alta”

3. TRÁMITE PROCESAL

La demanda fue presentada el doce (12) de abril de dos mil veintiuno (2021), admitida el catorce (14) de abril de la misma anualidad y notificada al día siguiente. La entidad territorial se pronunció frente a la demanda dentro del término legal.

Posteriormente, por auto del cinco (05) de mayo de dos mil veintiuno (2021) se dispuso realizar audiencia de pacto de cumplimiento para el dieciocho (18) de mayo pasado.

3.1 Intervención del Municipio de Manizales

La entidad territorial, se opuso a la prosperidad de todas y cada una de las pretensiones, por cuanto asegura que no ha vulnerado ni puesto en peligro por acción u omisión, derecho colectivo de los invocados en este trámite popular, pues según informe técnico de la secretaría de obras públicas del municipio, tal hundimiento en el punto de la cuneta, no representa o genera inconveniente para la movilidad vehicular del sector y, en todo caso, ya había sido incluido en el inventario de necesidades viales de acuerdo al orden de prioridades y los recursos con los que contada la entidad para la presente o próxima vigencia fiscal.

3.2 Pacto de Cumplimiento

Atendiendo a lo dispuesto en el art. 27 de la ley 472 de 1998, se citó a las partes y demás intervinientes a este acto procesal, en el que comparecieron a través del aplicativo virtual TEAMS el señor ENRIQUE ARBELAEZ MUTIS fungiendo en calidad de actor popular, así como el secretario de obras públicas como delegado del alcalde municipal, el apoderado del MUNICIPIO DE MANIZALES y la señora Procuradora Judicial delegada ante este Despacho, doctora LINA CLEMENCIA DUQUE SÁNCHEZ.

En la audiencia, las partes llegaron a un acuerdo que será expuesto y analizado en el siguiente acápite.

4. CONSIDERACIONES

4.1 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. La parte actora es una persona natural, por ende, está legitimada en la causa por activa, las pretensiones de la misma están dirigidas contra una entidad municipal. Por otro lado, conforme lo ordena el art. 14 de la citada ley, se pretende la protección de unos derechos colectivos debidamente identificados en la demanda.

En el proceso se llegó a un pacto de cumplimiento cuya aprobación debe ser objeto esta sentencia, y no se ha encontrado vicio que impida adoptar la decisión que ponga fin al trámite. Tampoco se encontró manifestación alguna de las partes e intervinientes en el sentido de resaltar vicios procesales que obliguen a retrotraer la actuación.

4.2 Naturaleza, finalidad y procedencia de las acciones populares

Tal y como lo ha sostenido este Despacho en otras oportunidades, de conformidad con el inciso primero del art. 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 un medio de control principal, preventivo, cuando alude a que un derecho colectivo está siendo amenazado; y restitutivo, cuando el derecho colectivo está siendo violado, con el propósito de que las cosas vuelvan al estado anterior. Por lo antepuesto, el inciso segundo del art. 2 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"*.

Las acciones populares se ejercen para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible (art. 2 de la Ley 472 de 1998), en la forma y términos de la reglamentación contenida en los arts. 1, 2, 4 y 9 *ibidem*, cuyos principales elementos definitorios de su naturaleza jurídica, según reiterada jurisprudencia del Consejo de Estado, son los siguientes:

- a) **Es una expresión concreta el derecho de acción.** Es decir, les 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, 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.

4.3 Marco jurídico relevante

Para comenzar el análisis de la presunta vulneración de los derechos e intereses colectivos, alegada por la parte actora, para el despacho es indispensable realizar un breve estudio en torno al alcance de algunos de los derechos cuya protección se pretende. Veamos.

4.3.1 Derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente:

El órgano de cierre de lo Contencioso Administrativo se ha pronunciado sobre este derecho colectivo, señalando que el mismo es comprendido dentro del principio de prevención, en el entendido que de conocerse sobre la existencia de un factor de riesgo anticipadamente, es necesario tomar las medidas que permitan mitigarlo, como se vio en providencia del doce (12) de diciembre de dos mil diecinueve (2019)¹, que desató el recurso de alzada sobre sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Caldas, veamos:

*“Debe tenerse en cuenta que el derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente se rige por el **principio de prevención**, en virtud del cual si el riesgo puede ser conocido anticipadamente **es imperativo que se adopten medidas para mitigarlo.**”*

1 CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN PRIMERA; Consejera ponente: NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN Bogotá D. C., doce (12) de diciembre de dos mil diecinueve (2019) Radicación número: 17001-23-33-000-2014-00071-02(AP); Actor: GILDARDO MARÍN TORO Y OTROS Demandado: MINISTERIO DE TRANSPORTE Y OTROS

Al respecto, esta Corporación ha sostenido:

«[...] El principio de prevención es el que debe aplicarse tratándose de la posible producción de daños o de la **constatación de la existencia de riesgos respecto de los cuales resulta posible conocer las consecuencias que podría tener sobre el ambiente** el desarrollo de determinado proyecto, obra o actividad, de manera que la autoridad competente cuenta con la posibilidad fáctica real de **adoptar decisiones con antelación a la concreción del riesgo o a la acusación del daño**, con el fin de reducir sus repercusiones o de evitarlas; para ello, según se indicó, el principio de prevención subyace a institutos jurídicos como la evaluación del impacto ambiental o el trámite y expedición de autorizaciones previas, instrumentos cuya operatividad precisa de la posibilidad de conocer los hechos y reaccionar frente a ellos con antelación al daño ambiental [...]»³ (Destacado fuera del texto original).

Bajo la égida de este principio, las autoridades ambientales están llamadas a la aplicación del criterio de anticipación, a través de herramientas técnicas para el conocimiento, manejo y control del riesgo o amenaza, en los términos de la Ley 1523, **de manera tal que la certeza respecto de los riesgos o de su probabilidad de ocurrencia activan una cadena de causalidad que debe ser interrumpida en su curso causal, con miras a prevenir la consumación del daño.**”

De lo que se concluye finalmente, de acuerdo al marco legal referenciado en dicha providencia, que:

Cabe precisar que, de acuerdo con el marco legal desarrollado en la presente providencia, a las siguientes entidades les corresponde atender la problemática aquí evidenciada:

- Al Municipio, como autoridad llamada a prevenir y atender los desastres en su jurisdicción;

(...)

Siendo ello así, para la Sala es claro el **nexo causal** existente entre el derecho colectivo a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente que se invocó como vulnerado y el objeto de la pretensión que motivó el accionar de la parte demandante, esto es, la realización de un estudio que permita **adoptar medidas de mitigación de los efectos ocasionados por los problemas de inestabilidad** que se presentan en la zona de la Quiebra del Billar, estudio que corresponde efectuar a las autoridades en comento, en su calidad de responsables de la gestión del riesgo.”(Subrayas y negrilla fuera del texto original)

Sobre este derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente contenido en el literal l) del artículo 4º de la ley 472 de 1998, este juzgado en sintonía con lo que ha explicado el Consejo de Estado, advierte que es orientado a precaver desastres y calamidades de origen natural o humano, busca

garantizar preventivamente por parte de las autoridades la efectividad de los derechos y bienes jurídicos reconocidos por la Constitución a las comunidades y a las personas la conservación de las condiciones normales de vida en un territorio.

El legislador demanda de los entes públicos competentes la adopción de las medidas, programas y proyectos que resulten necesarios y adecuados para solucionar de manera efectiva y con criterio de anticipación los problemas que aquejan a la comunidad y que amenazan su bienestar, integridad o tranquilidad ante hechos que resultan previsibles y controlables ya sea por la simple observación de la realidad, o por medio de la utilización de las ayudas técnicas de las que hoy dispone la Administración Pública.

El carácter preventivo de este derecho se determina por su vocación de “evitar la consumación de los distintos tipos de riesgo que asedian al hombre en la actualidad, no solo naturales como el fuego, deslizamientos de tierra, inundaciones, sequías, tormentas, epidemias, sino también –cada vez más– de origen antropocéntrico, contaminación del ambiente, intoxicaciones o afectaciones a la salud, destrucción o afectación de la propiedad privada o pública por accidentes, productos, actividades o instalaciones.

4.3.2 Las responsabilidades para procurar la construcción de obras que beneficien la calidad de vida de los habitantes

El artículo 1 de la Constitución Política inserta en Colombia, entre otros, el principio de la autonomía de las entidades territoriales, el cual concede a las administraciones locales gozar de autonomía política, autonomía administrativa y autonomía fiscal para el logro y gestión de sus intereses. Adicionalmente le impuso al ente estatal la obligación de velar por los derechos de los ciudadanos y darles su debida protección.

En desarrollo de lo anterior, la Carta Política de 1991, 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. (Negrita fuera del texto original)

En concordancia con lo anterior, la ley 1551 de 2012 que modificó la ley 136 de 1994, le confirió amplias potestades a los alcaldes para la presentación de proyectos de acuerdo en los cuales se incluyan las obras públicas necesarias para la municipalidad y 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:
(...)

3. 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, satisfagan las necesidades básicas de la población y se propenda por el mejoramiento continuo de la calidad de vida de los asociados.

Por otro lado, la ley 105 de 1993, por la cual se dictan disposiciones básicas sobre el transporte, se redistribuyen competencias y recursos entre la Nación y las Entidades Territoriales, se reglamenta la planeación en el sector transporte y se dictan otras disposiciones, dispone en el artículo 11 lo siguiente:

Artículo 11º.- Perímetros del transporte por carretera. Constituyen perímetros para el transporte nacional, departamental y municipal, los siguientes:

(...)

c. El perímetro de transporte Distrital y Municipal comprende las áreas urbanas, suburbanas y rurales y los distritos territoriales indígenas de la respectiva jurisdicción.

(...)

Artículo 17º.- Integración de la infraestructura distrital y municipal de transporte. Hace parte de la infraestructura Distrital <y> Municipal de transporte, las vías urbanas, suburbanas y aquellas que sean propiedad del Municipio, las instalaciones portuarias fluviales y marítimas, los aeropuertos y los terminales de transporte terrestre, de acuerdo con la participación que tengan los municipios en las sociedades portuarias y aeroportuarias, en la medida que sean de su propiedad o cuando estos le sean transferidos.

Artículo 19º.- Construcción y conservación. Corresponde a la Nación y a las Entidades Territoriales la construcción y la conservación de todos y cada uno de los componentes de su propiedad, en los términos establecidos en la presente Ley.

De acuerdo a lo anterior, al municipio de Manizales se le atribuye la construcción y conservación de la infraestructura de transporte, vías urbanas y suburbanas de su propiedad.

Por lo discurrido, se concluye que la realización de construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes es un compromiso constitucional y legal del que el municipio de Manizales no puede sustraerse.

4.3.3 Conclusión

De las normas trascritas, se deriva entonces, que, es el municipio el primer llamado a garantizar la construcción de la infraestructura vial en beneficio de la población, pero no es lo único por lo que deben velar, pues de igual forma deberán propender por la conservación de la misma, previniendo desastres o accidentes técnicamente previsibles,

Con todos estos elementos pasa a analizarse el pacto de cumplimiento al que han llegado el actor popular y la entidad accionada.

4.4 El pacto de cumplimiento

En la audiencia de pacto de cumplimiento se acordó:

“El Municipio de Manizales se compromete a la organización y refacción de la cuneta ubicada en la calle 61 número 09-09 del barrio Minitas, dentro del término de cuatro (04) meses siguientes contados a partir de la fecha en que se expida la sentencia que apruebe el pacto de cumplimiento.”

Desde esta perspectiva constitucional y legal, el despacho estima que el acuerdo logrado en la audiencia de pacto de cumplimiento, satisfizo, en la mayor medida posible, los compromisos axiológicos de nuestra Constitución y su desarrollo legal, pues se evidenció la intención de cumplir con las cargas que implica la protección de los derechos colectivos en análisis respectivamente, en el marco de las posibilidades de gestión de MUNICIPIO DE MANIZALES.

Así las cosas, en criterio de este juzgado, el acuerdo al que llegaron las partes, respaldado por los intervinientes en la audiencia de pacto de cumplimiento, tiene como objeto la protección de los derechos e intereses colectivos que fueron denunciados como vulnerados o amenazados por los hundimientos y fracturas observables por la calle 61 número 9-09 del barrio Minitas, poniendo en riesgo la estabilidad de las casas y representando un peligro al poderse generar accidentes; afectaciones que, con el presente pacto, se busca sean superadas, con la organización y refacción de la totalidad de fracturas y hundimientos presentados en la vía, reivindicando los derechos invocados por quienes acudieron a este trámite popular.

Por tal razón, dicho acuerdo, es un compromiso razonable que está en sintonía con las obligaciones que devienen de la Constitución y la ley a cargo de la entidad territorial demandada.

En tales condiciones, para este juzgador resultan aceptables los términos en que se contiene el pacto de cumplimiento, en la medida que no transgrede el ordenamiento jurídico, y además se torna el pacto logrado en protector de los derechos colectivos de que trata el presente trámite constitucional, por lo cual, tal y como lo solicitó el Ministerio Público, se impartirá su aprobación.

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

5. RESUELVE

PRIMERO: APROBAR EL PACTO DE CUMPLIMIENTO acordado en la audiencia del dieciocho (18) de mayo de dos mil veintiuno (2021), dentro del medio de control de protección a los derechos e intereses colectivos promovido por el señor ENRIQUE ARBELAEZ MUTIS fungiendo en calidad de actor popular, en contra del MUNICIPIO DE MANIZALES, el cual se determinó bajo los siguientes términos:

“El Municipio de Manizales se compromete a la organización y refacción de la cuneta ubicada en la calle 61 número 09-09 del barrio Minitas, dentro del término de cuatro (04) meses siguientes contados a partir de la fecha en que se expida la sentencia que apruebe el pacto de cumplimiento.”

SEGUNDO: SE ORDENA la publicación de la parte resolutive de la presente sentencia en un diario de amplia circulación a cargo de la entidad territorial accionada, hecho lo anterior, deberán remitir al despacho constancia de la publicación.

TERCERO: SE DISPONE la conformación de un **COMITÉ DE VERIFICACIÓN** para garantizar el cumplimiento del pacto, el cual estará conformado por el actor popular ENRIQUE ARBELEAZ MUTIS, el personero del Municipio de Manizales y por el alcalde del Municipio de Manizales (o su delegado).

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

QUINTO: NOTIFICAR esta sentencia en la forma prevista por la ley 1437 de 2011.

SEXTO: EJECUTORIADA esta providencia ARCHÍVENSE las diligencias, previas las anotaciones respectivas.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



CARLOS MARIO ARANGO HOYOS

Juez

Firmado Por:

CARLOS MARIO ARANGO HOYOS

JUEZ

JUEZ - JUZGADO 001 ADMINISTRATIVO DE LA CIUDAD DE 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: **a909022d458d2b7ec6407bb221a0e1f7be9bec32d39a917cb9c66b4272b52ffd**
Documento generado en 21/05/2021 11:51:49 AM

Valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>