

REPÚBLICA DE COLOMBIA



RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
JUZGADO SÉPTIMO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE  
MANIZALES

Manizales, veintinueve (29) de agosto de dos mil veintitrés (2023).

|                   |                                                 |
|-------------------|-------------------------------------------------|
| Sentencia Nro.:   | <b>262/2023</b>                                 |
| Medio de Control: | Reparación Directa                              |
| Actor(a):         | Olga Patricia Puerta Ramírez y otros            |
| Accionados:       | Dirección Territorial de Salud de Caldas y otro |
| Radicado:         | 17001-33-31-009-2012-00178-00                   |
| Instancia:        | Primera                                         |

Agotadas las etapas previstas en el proceso de Reparación Directa sin que se observe causal de nulidad, el Despacho dictará la sentencia que en derecho corresponda.

**ANTECEDENTES:**

**1.- La demanda**

Por intermedio de apoderado judicial **Olga Patricia Puerta Ramírez** (actuando en representación de **Cristian Andrés Valencia Puerta** y **Santiago Valencia Puerta**) y **Roberto Puerta Muñoz**, en ejercicio de la acción de reparación directa, solicitando lo siguiente<sup>1</sup>:

1. Declárese que la DIRECCIÓN TERRITORIAL DE SALUD DE CALDAS, SERVICIOS ESPECIALES DE SALUD S.E.S., LA NUEVA E.P.S y el INSTITUTO DEL CORAZON son administrativa y extracontractualmente responsables de todos los perjuicios materiales y morales ocasionados a ROBERTO PUERTA MUÑOZ, OLGA

---

<sup>1</sup> Fl 7 01Cuaderno1

PATRICIA PUERTA RAMÍEZ, CRISITANA NDRES VALENCIA PUERTA Y SANTIAGO VALENCIA PUERTA, por la falla en el servicio médico, pre- quirúrgico, asistencia y/o hospitalario, concretamente por la omisión y la negligencia en el actuar administrativo y/o medico por la dilación de la autorización de exámenes de MEOLGORAMA MAS BIOPSIA DE MEDULA OSEA, COTOGENETICA DE MEDULA OSEA Y PCR PARA GEN DE FUSION BCR-AVL BUSCANDO CON ELLO ESTATIFICACION DE LA ENFERMEDAD y la no realización urgente de la cirugía, que conllevaría a estadificar la enfermedad de la señora LORENZA RAMÍEZ DE PUERTA (...)

2. Condenar, en consecuencia a la DIRECCION TERRITORIAL DE SALUD DE CALDAS, LA NUEVA E.P.S., SERVICIOS ESPECIALES DE SALUD S.E.S. INSTITUTO DEL CORAZON debe cancelar el pago de los perjuicios de orden material, moral y los daños a la vida de relación que por esta falla del servicio se causaron (...)
- a. Por Daño Material: El total de los gastos funerarios no reconocidos ni pagados aun, en los que prueben haber incurrido mis poderdantes directamente o por interpuesta persona, con el fin de dar cristiana sepultura a la señora LORENZA RAMÍEZ DE PUERTA, en la cantidad de QUINCE Salarios Mínimos Legales Mensuales Vigentes (15 S.M.L.V).
- b. Por Daño Moral: A favor del señor ROBERTO PUERTA MUÑOZ, por los perjuicios morales que sufre a consecuencia de la muerte de su señora esposa, los cuales han de perdurar por el resto de su vida; la suma de dinero efectivo equivalente a DOSCIENTOS Salarios Mínimos legales Mensuales Vigentes (200 S.M.LM.V.) o el máximo reconocido por la Jurisprudencia.
- c. Por Daño Moral: A favor de la señora OLGA PATRICIA PUERTA RAMÍEZ OBERTO PUERTA MUÑOZ, por los perjuicios morales que sufre a consecuencia de la muerte de su señora madre, los cuales han de perdurar por el resto de su vida; la suma de dinero efectivo equivalente a DOSCIENTOS Salarios Mínimos legales Mensuales Vigentes (200 S.M.LM.V.) o el máximo reconocido por la Jurisprudencia.
- d. Por Daño Moral: A favor del menor CRISTIAN ANDRÉS VALENCIA PUERTA, por los perjuicios morales que sufre a consecuencia de la muerte de su señora abuela, los cuales han de perdurar por el resto de su vida; la suma de dinero efectivo equivalente a DOSCIENTOS Salarios Mínimos legales Mensuales Vigentes (200 S.M.LM.V.) o el máximo reconocido por la Jurisprudencia.

- e. Por Daño Moral: A favor del menor SANTIAGO VALENCIA PUERTA, por los perjuicios morales que sufre a consecuencia de la muerte de su señora abuela, los cuales han de perdurar por el resto de su vida; la suma de dinero efectivo equivalente a DOSCIENTOS Salarios Mínimos legales Mensuales Vigentes (200 S.M.LM.V.) o el máximo reconocido por la Jurisprudencia.
  - f. Por daño a la vida de relación: a favor del señor ROBERTO PUERTA MUÑOZ, por los perjuicios que sufre en su vida de relación, a consecuencia de la muerte de su señora esposa, los cuales han de perdurar por el resto de su vida; la suma de dinero efectivo equivalente a CIEN Salarios Mínimos legales Mensuales Vigentes (100 S.M.LM.V.) o el máximo reconocido por la Jurisprudencia.
  - g. Por daño a la vida de relación: a favor de la señora OLGA PATRICIA PUERTA RAMÍREZ, por los perjuicios que sufre en su vida de relación, a consecuencia de la muerte de su señora madre, los cuales han de perdurar por el resto de su vida; la suma de dinero efectivo equivalente a CIEN Salarios Mínimos legales Mensuales Vigentes (100 S.M.LM.V.) o el máximo reconocido por la Jurisprudencia.
  - h. Por daño a la vida de relación: a favor del menor CRISTIAN ANDRÉS VALENCIA PUERTA por los perjuicios que sufre en su vida de relación, a consecuencia de la muerte de su señora abuela, los cuales han de perdurar por el resto de su vida; la suma de dinero efectivo equivalente a CIEN Salarios Mínimos legales Mensuales Vigentes (100 S.M.LM.V.) o el máximo reconocido por la Jurisprudencia.
  - i. Por daño a la vida de relación: a favor del menor SANTIAGO VALENCIA PUERTA, por los perjuicios que sufre en su vida de relación, a consecuencia de la muerte de su señora abuela, los cuales han de perdurar por el resto de su vida; la suma de dinero efectivo equivalente a CIEN Salarios Mínimos legales Mensuales Vigentes (100 S.M.LM.V.) o el máximo reconocido por la Jurisprudencia.
- (...)

Las pretensiones de la demanda se fundamentan en los hechos que a continuación se resumen:

El 03 de julio la señora Lorenza Ramírez de Puerta acude al servicio de urgencias de **Servicios Especiales de Salud S.E.S.**; el personal médico de esa institución solicita valoración por hematología al considerar que los síntomas que presenta la paciente se relacionaban con leucemia, pero la **Nueva E.P.S.** no autorizó el servicio.

Que ante la situación anterior los demandantes obtienen que el especialista en hematología Fabio Galeano realizara una valoración, pero el **S.E.S.** lo impidió porque no había autorización de la E.P.S. El 16 de julio de 2010 finalmente se autoriza la valoración por las especialidades de hematoncología quien solicita de manera urgente la realización de un mielograma + biopsia de médula ósea citogenética de medula ósea y Per PAA GEN de Fusión BCR-AUL. El 17 de julio de 2010, también se solicita un aspirado de médula ósea; ninguno de estos procedimientos fue autorizado por la **Nueva E.P.S.**

El 23 de julio de 2010 el **S.E.S.** da de alta a la paciente informando que no se podía hacer nada sin las autorizaciones de los exámenes médicos solicitados. La familia de la paciente interpone acción de tutela y dentro del dicho trámite la E.P.S. expide las autorizaciones, pero no existe soporte presupuestal para las mismas.

El 30 de julio de 2010 la señora **Ramírez de Puerta** ingresa al **Instituto del Corazón de Manizales**; después de varios incidentes de desacato dentro de la acción de tutela interpuesta en contra de la **Nueva E.P.S.**, esa entidad finalmente expide las autorizaciones para los servicios médicos, los cuales se realizan el 24 de agosto de 2010.

A pesar de lo anterior la paciente fallece el 05 de septiembre de 2010 sin obtener los resultados de los exámenes médicos; estos arrojaron que la señora Lorenza Ramírez de Puerta presentaba una leucocitosis positiva para la fusión BCR/ABL.

### **Fundamentos jurídicos**

Describe la evolución jurisprudencial del régimen de falla en el servicio médico para el momento en que se presentó la demanda destacando que en el caso no se realizaron los exámenes médicos necesarios para el diagnóstico de la paciente. Igualmente, cuestiona que el **S.E.S.** dio de alta a la señora Ramírez de Puerta a pesar de su delicado estado de salud, lo que demuestra la falta de cuidado y una conducta reprochable en contra de la accionada.

### **2. Trámite procesal**

Inicialmente la demanda fue admitida por el extinto Juzgado Quinto Administrativo de Descongestión del Circuito de Manizales el 04 de febrero de



2013<sup>2</sup>. Con Auto del 03 de marzo de 2014, se admite llamamiento en garantía formulado en contra de **Allianz Seguros S.A., Liberty Seguros S.A., La Previsora S.A.**<sup>3</sup>

Para el 04 de marzo de 2015<sup>4</sup> el Juzgado Segundo Administrativo de Descongestión abre el proceso a pruebas. Finalmente, con auto del 21 de junio de 2023<sup>5</sup>, este Despacho declara el desistimiento tácito de la prueba pericial y corre traslado a las partes y al Ministerio Público para que dentro de los 10 días siguientes presenten sus alegatos de conclusión.

### **3. Actuación de la parte demandada**

#### **3.1 Diagnósticos Especializados S.A.S. “DIACORSAS” (sucursal del Instituto del Corazón de Manizales)<sup>6</sup>.**

Se opone a las pretensiones de la demanda y frente a los hechos expuestos admite que la demandante Olga Patricia Puerta Ramírez interpuso acción de tutela en contra de la **Nueva E.P.S.** y fue atendida por la IPS Diacorsas inicialmente por el servicio de urgencias. Explica que la solicitud de los exámenes médicos que requería a la paciente se elevó el 11 de agosto de 2010 y solo hasta el 24 de agosto del mismo año se confirmó cita en Oncólogos de Occidente.

En su defensa propone las siguientes excepciones:

i) “Adecuada prestación de servicios de salud a la señora Lorenza Ramírez de Puerta por parte de Diacorsas- Instituto del Corazón de Manizales / Ausencia de nexo de causalidad”. La paciente fue atendida por el personal profesional y los medios tecnológicos disponibles en la entidad, teniendo en cuenta que no es un centro de atención de pacientes para la patología que presentaba; por tanto, no se evidencia nexo de causalidad entre la actuación de la IPS Diarcorsas y el fallecimiento de la señora Ramírez de Puerta.

ii) “Excepción de causa extraña”. El aseguramiento de la salud de Lorenza Ramírez de Puerta era responsabilidad de la **Nueva E.P.S.** al ser esta la encargada de proveer el aseguramiento en salud. Le corresponde a las Entidades Promotoras de Servicios de Salud garantizar la prestación de los

---

<sup>2</sup>Páginas 574 a 748 01Cuaderno1

<sup>3</sup> Páginas 588 a 717 01Cuaderno1

<sup>4</sup> Páginas 431 y 432 C.1

<sup>5</sup> Página 489 C.1A

<sup>6</sup> Página 210 a 3 01Cuaderno1

servicios de manera oportuna e integral ubicando a los usuarios en la red de prestadores de servicios que puedan atenderlos. Para este caso la IPS Diacorsas realizó todas las gestiones administrativas a su cargo en el sistema de referencia y contrarreferencia informando a la **Nueva E.P.S.** de los exámenes y la atención especializada que la señora Ramírez de Puerta requería.

iii) “Ausencia de culpa de parte del Instituto del Corazón de Manizales”. La actuación de la entidad se ajusta al principio de la buena fe y atendió a la paciente conforme a los servicios habilitados para el momento.

iv) “Falla en la prestación del servicio médico: elementos/ carga de la prueba”. La parte demandada no acredita que la IPS Diacorsas no hubiese desplegado gestiones administrativas para obtener la programación de los exámenes requeridos. Tampoco demuestra los perjuicios morales y el daño a la vida en relación que reclama en sus pretensiones, ni la existencia de una conducta negligente de la demandada.

Adicionalmente explica que la señora Lorenza Ramírez de Puerta presentaba una leucemia mieloide crónica que se encontraba en una etapa muy avanzada, incluso con metástasis en el cerebro; de ahí que no se pueda concluir que la falta de realización de los exámenes médicos reclamados en la demanda sea la causa que desencadenó su fallecimiento.

v) “Buena fe en la actuación desplegada por el demandado”. Reitera los argumentos que sustentan las anteriores excepciones.

vi) “Improcedencia de imputación objetiva del daño”. En este caso no es procedente aplicar una responsabilidad objetiva.

vii) “Excepción tasación de perjuicios”. Las sumas descritas en las pretensiones carecen de sustento real y resultan exageradas.

viii) “Excepción perentoria de prescripción”.

ix) “Genérica”.

### 3.2 Dirección Territorial de Salud de Caldas.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Páginas 56 a 188 archivo 02

No le constan los hechos expuestos en la demanda y se configura una falta de legitimación en la causa por pasiva porque la **Dirección Territorial de Salud de Caldas** no es una entidad prestadora de servicios de salud.

Se opone a la prosperidad de las pretensiones y propone las siguientes excepciones:

i) “Falta de legitimación en la causa por pasiva”. De acuerdo con lo dispuesto en la Ley 10 de 1990, a la accionada le son asignadas competencias en materia técnica, administrativa y financiera dirigida a la aplicación de los planes y programas nacionales, así como a la supervisión de la prestación de los servicios de salud en el departamento.

ii) “Ausencia de responsabilidad y de falla del servicio atribuible a la Dirección Territorial de Salud de Caldas”. Argumenta que la presunta falla en el servicio que pudo haberse presentado no fue ocasionada por esa entidad; en su lugar puede haber una responsabilidad de la **Nueva E.P.S.** por no atender debidamente a sus pacientes y esta entidad cuenta con patrimonio propio, autonomía administrativa y financiera.

iii) “Inexistencia de la obligación normativa”. Reitera que el legislador no le asignó funciones como prestador del servicio de salud.

iv) “Ausencia de pruebas respecto del daño reclamado indebida tasación de los montos de la indemnización”.

v) “Falta de pruebas de la relación de causalidad y ausencia de nexo de causalidad”. No se configura este elemento de la responsabilidad entre el daño y la actuación de la **Dirección Territorial de Salud de Caldas**.

vi) Genérica.

### 3.3 Nueva E.P.S.<sup>8</sup>

En cuanto a los hechos de la demanda acepta la existencia de la acción de tutela que amparó os derechos fundamentales de la señora Lorenza Ramírez de Puerta; las autorizaciones que inicialmente se expidieron no se hicieron efectivas, pero esta situación no fue informada por la parte actora. Las demás circunstancias fácticas no le constan.

---

<sup>8</sup> Página 189 a 220 archivo 02

Propuso los siguientes medios defensivos.

- i) “Inexistencia de responsabilidad por ruptura del nexo causal por hecho o situación propia del paciente”. Explica que el daño reclamado, representado en el fallecimiento de la paciente, se debió a las condiciones propias de la patología que presentaba; su enfermedad requería servicios no pos que tienen un trámite especial.
- ii) “Carencia absoluta de prueba del nexo causal entre la omisión endilgada a Nueva E.P.S y el daño alegado”. La parte demandante no cumple con la carga impuesta por el artículo 177 del Código de Procedimiento Civil y en este sentido no acredita la responsabilidad de la Empresa Promotora de Salud.
- iii) “Enriquecimiento sin causa y cobro de lo no debido”. Basada en que la actuación de las demandadas se ajusta a los parámetros legalmente aplicables sin que pueda atribuirse falla o negligencia alguna.
- iv) “Tratamiento requerido era No Pos”. Estos servicios requieren de una justificación médica un Comité Técnico Científico y su aprobación; independientemente de lo anterior las autorizaciones solicitadas para la paciente fueron expedidas de manera inmediata.
- v) Genérica.

### **3.4 Servicios Especiales de Salud S.E.S.<sup>9</sup>**

Se opone a la prosperidad de las pretensiones y frente a los hechos descritos en la demanda precisa que la señora Lorenza Ramírez de Puerta fue hospitalizada inicialmente entre el 27 de febrero al 05 de marzo de 2010 y desde esa oportunidad se expidieron ordenes para consulta prioritaria ambulatoria con hematología y biopsia aspirado médula ósea. Estos servicios no eran prestados por el S.E.S. y por ello se requería las autorizaciones de la Nueva E.P.S.

Explica que el doctor Fabio Galeano mencionado en la demanda, no es especialista en hematología y admite lo referido a la necesidad de los exámenes médicos solicitados para la paciente porque de ellos dependía el tratamiento a seguir.

Propuso las siguientes excepciones:

---

<sup>9</sup> Página 221 a 345 archivo 02

i) “Prestación del servicio de salud a la señora Lorenza Ramirez de Puerta de manera diligente y adecuada”. El servicio fue prestado a la paciente con diligencia y cuidado; inclusive, para el 03 de julio de 2010 estuvo hemodinámicamente estable y salió de la institución en buenas condiciones.

ii) “Imposibilidad de prestar la interconsulta y los exámenes requeridos por la señora Lorenza Ramírez de Puerta”. Reitera que el S.E.S. no cuenta con los profesionales ni con el equipo médico que se requería para el tratamiento de la patología de la señora Ramírez de Puerta; su autorización tampoco era responsabilidad de esa entidad.

iii) “Ausencia de omisión o negligencia por parte de Servicios Especiales de Salud”. El S.E.S. no cuenta con la habilitación para prestar los servicios médicos que necesitaba la paciente.

iv) “Ausencia de nexo de causalidad entre la conducta desplegada por Servicios Especiales de Salud y el fallecimiento de la señora Lorenza Ramírez de Puerta. La causa del deceso de la paciente no está representada en la atención brindada por el S.E.S.

v) “Falta de prueba de los perjuicios reclamados o de su tasación”. Los demandantes no acreditan los perjuicios solicitados por lo que debe procederse a una justa tasación de los mismos en caso de condena.

vi) “Prescripción”.

vii) “Excepción genérica”.

### 3.5 Liberty Seguros S.A.<sup>10</sup>

Con relación a los hechos afirma que éstos no le constan y deberán probarse en este proceso judicial.

Plantea los siguientes medios exceptivos frente a la demanda:

i) “Falta de legitimación en la causa por pasiva”. Fundamentada en que la **Dirección Territorial de Caldas** no tiene competencias para prestar servicios de salud.

---

<sup>10</sup> Páginas 458 a 482 02Cuaderno1A

ii) “Inexistencia de nexo causal”. La muerte de la señora Lorenza Ramírez de Puerta no se origina en una omisión o un procedimiento inadecuado de la **Dirección Territorial de Salud de Caldas**.

iii) “Ausencia o indebida acumulación de pretensiones”. Las pretensiones no son claras ni precisas, combinan una responsabilidad administrativa con una responsabilidad extracontractual.

iv) “Carga de la prueba”. La carga de la prueba le compete a la parte demandante conforme al artículo 177 del Código de Procedimiento Civil.

vi) Excepción subsidiaria. “Insuficiencia de la prueba para demostrar perjuicios y cuantificación exagerada”. Las pruebas aportadas con la demanda no sustentan la cuantía de las pretensiones reclamadas.

vii) Excepción subsidiaria. “Irreal y sobreevaluada tasación de los perjuicios”. Reitera los argumentos ya expuestos.

viii) Genérica.

Frente al llamamiento en garantía acepta la existencia de la póliza aclarando que se trata de un coaseguro con **La Previsora S.A.** En su defensa propone las siguientes excepciones:

i) “Inexistencia de obligación al no existir responsabilidad imputable al asegurado”. Fundamentada en que el fallecimiento de la paciente no es atribuible a la Dirección Territorial de Salud de Caldas.

ii) “Inexistencia de cobertura para los hechos narrados en la demanda”. De la imputación realizada por la parte actora se infiere que los hechos no se encuentran dentro de la cobertura de la póliza.

iii) “Prescripción derivada de las acciones derivadas del contrato de seguro”. Fundamentada en el contenido del artículo 1081 del Código de Comercio.

iv) “Limite de la suma asegurada y reembolso”.

v) “Exclusión contractual por daños morales, culpa grave y responsabilidad civil profesional”.

vi) “Deducible pactado”.

vii) “Coaseguro cedido”.

viii) Genérica

### 3.5 Allianz Seguros S.A.<sup>11</sup>

Se opone a las pretensiones de la demanda porque desde su punto de vista el servicio prestado por el **Instituto del Corazón de Manizales** fue diligente oportuno y suficiente. Frente al llamamiento en garantía argumenta que no esta obligada a reembolsar suma alguna a la entidad asegurada.

Propuso las siguientes excepciones frente a la demanda:

i) “Adecuadas atenciones médicas brindada a la paciente por el Instituto del Corazón de Manizales”. La IPS Diacorsas brindó a la paciente todos los servicios que estaba en capacidad de ofrecerle conforme a sus recursos humanos y tecnológicos. La señora Ramírez de Puerta cursaba con una enfermedad grave y avanzado que finalmente ocasionó su fallecimiento.

ii) “Inexistencia de nexo causal con relación a la atención prestada por el Instituto del Corazón de Manizales el día 30 de julio de 2010 y posteriores, y la patología que presentó la señora Lorenza Ramírez de Puerta”. La causa del fallecimiento de la paciente está relacionada con su enfermedad y su estado avanzado, pero no en la actuación de la entidad demandada; de ahí que no se acredita un nexo causal.

iii) “Cumplimiento de la obligación”. Reitera que la entidad demandada atendió a la paciente haciendo uso de todos los recursos disponibles.

iv) “Inexistencia de omisiones en la atención médica”. La parte actora no acredita la existencia de irregularidad alguna en la actuación del personal adscrito al Instituto del Corazón de Manizales.

v) “Ausencia de culpa y responsabilidad”. Reitera los argumentos ya expuestos.

---

<sup>11</sup> Páginas 483 a 501 02Cuaderno1A

vi) “Ausencia de la obligación de indemnizar a cargo del Instituto del Corazón de Manizales, por total ausencia de los elementos estructurales de la responsabilidad”. Ratifica el contenido de las anteriores excepciones.

vii) “Falta de presupuestos que configuran la responsabilidad civil en nuestra legislación. El acto médico”. Insiste en que no se acredita el nexo de causalidad en relación con el daño.

viii) “Excepción de cobro excesivo de perjuicios morales”. Las pretensiones no se ajustan a los parámetros jurisprudenciales aplicables al tema.

ix) Genérica

Frente al llamamiento en garantía propone los siguientes:

i) “Sujeción de las partes al contrato de seguro y a las normas legales que lo regulan”. La responsabilidad de **Allianz Seguros S.A.** debe decidirse teniendo en cuenta el contenido del contrato suscrito con la asegurada.

ii) “Límite de amparo asegurado bajo la póliza objeto del llamamiento en garantía”. En una eventual obligación indemnizatoria debe tenerse en cuenta el límite de la suma asegurada y el deducible a cargo del asegurado.

iii) “Falta de configuración actual del siniestro”. La aseguradora no está obligada al pago de suma alguna en la medida en que la parte actora no ha demostrado los perjuicios reclamados.

iv) Genérica.

### 3.6 La Previsora S.A.<sup>12</sup>

Se opone a la prosperidad de las pretensiones y formula las siguientes excepciones en contra de la demanda:

i) “Falta de legitimación por pasiva”. La señora Lorenza Ramírez de Puerta requería de servicios para los cuales el S.E.S. no tiene habilitación; estos debieron ser autorizados por la Entidad Promotora de Salud para que se practicaran en otras instituciones.

---

<sup>12</sup> Páginas 506 a 544 02Cuaderno1A



ii) “Inexistencia de incumplimiento de las obligaciones”. El S.E.S. brindó la atención requerida por la paciente de manera adecuada cumpliendo con sus obligaciones; inclusive la salud de la señora Ramírez de Puerta se recuperó hasta el punto que fue dada de alta.

iii) “Diligencia y cuidado de Servicios Especiales de Salud S.E.S. en la prestación del servicio a la señora Lorenza Ramírez de Puerta”. La actuación de la demandada fue diligente, cuidadosa y se ajusta a la lex artis del caso.

iv) “Inexistencia del nexo causal”. De la historia clínica aportada se infiere que el fallecimiento de la paciente no se produjo por una omisión o imprudencia del personal del S.E.S.; de ahí que no se halle configurado el nexo causal.

v) “Ausencia o indebida acumulación de las pretensiones”. Las pretensiones de la demanda combinan la responsabilidad administrativa con la responsabilidad extracontractual.

vi) “Carga de la prueba”. Los demandantes deben cumplir con la carga que les impone el artículo 177 del Código de Procedimiento Civil.

vii) “Insuficiencia de la prueba para demostrar perjuicios y cuantificación exagerada”.

viii) “Irreal y sobreevaluada tasación de perjuicios”.

ix) “Genérica”

Frente al llamamiento en garantía propone:

i) “Inexistencia de la obligación al no existir responsabilidad imputable al asegurado”. Fundamentada en la ausencia de responsabilidad atribuible al S.E.S.

ii) “Inexistencia de cobertura de la póliza de responsabilidad civil para los hechos de la demanda”. Si llega a probarse que el daño es producto de la conducta dolosa o intencional atribuible al S.E.S., estas circunstancias se encuentran excluidas expresamente del contrato de seguro.

iii) “Límite de la suma asegurada”.

iv) “Deducibles pactados”.

v) “Genérica”.

#### **4. Alegatos de conclusión**

**4.1 Parte demandante.** No intervino en esta etapa procesal.

**4.2 Servicios Especiales de Salud S.E.S.<sup>13</sup>** Realiza un recuento de las pruebas recaudadas para concluir que la señora Lorenza Ramírez de Puerta recibió una atención diligente y cuidadosa sin que en ningún momento se interpusieran barreras en el tratamiento de la patología.

Para el año 2010, el S.E.S. no tenía habilitados los servicios de hematología, oncología y patología; por esta razón no era posible proceder a la valoración de solicitada desde el primer ingreso el 05 de marzo del año 2010 y tampoco practicar los exámenes médicos denominados mielograma + biopsia ósea, citogenética de medula ósea y PCR para gen de fusión BCR AVL.

El S.E.S. infiere que el fallecimiento de la paciente no se origina por una falla en el servicio que le sea atribuible.

**4.3 Nueva E.P.S.<sup>14</sup>** Destaca que el 05 de marzo de 2010 le fue entregada a los demandantes orden de hematología para consulta prioritaria y orden para biopsia, aspirado de médula ósea y control con medicina interna, sin que dicha orden fuera radicada para su autorización. Esta acción es responsabilidad del usuario quien debe propender por su autocuidado conforme lo dispone la Ley 100 de 1993 artículo 160.

Con posterioridad solamente se radicarón otras solicitudes de servicios hasta el 03 de julio de 2010, resaltando que los exámenes médicos debían practicarse en instituciones que contaran con los servicios requeridos. Las órdenes se radicarón y se expidieron, pero no se realizaron porque la paciente fue nuevamente hospitalizada en Diacorsas S.A.

**4.4 Dirección Territorial de Salud de Caldas.** No intervino en esta etapa procesal.

---

<sup>13</sup> Archivo 35

<sup>14</sup> Archivo 37

**4.5 Liberty Seguros S.A.**<sup>15</sup> La paciente se encontraba afiliada al régimen contributivo y vinculada a la **Nueva E.P.S. S.A.**; la Dirección Territorial no tiene responsabilidad alguna porque sus funciones se encaminan al pago de tratamientos no pos que requieran los pacientes del régimen subsidiado. Con base en estas circunstancias concluye que no se configura una relación de causalidad con respecto al daño reclamado y una falta de legitimación en la causa por pasiva de la asegurada.

**4.6 Allianz Seguros S.A.**<sup>16</sup> Destaca que su asegurada Instituto del Corazón de Manizales solamente es mencionada en dos hechos de la demanda y en uno de ellos por no dar cumplimiento al fallo de tutela que ordenaba la realización de unos exámenes médicos. Argumenta que la entidad prestadora de servicios de salud cumplió a cabalidad con el trámite del sistema de referencia y contrarreferencia para la programación de los procedimientos médicos; ello porque no cuenta con la habilitación para prestar los servicios de oncología.

Para la época en que la señora Ramírez de Puerta, ya presentaba una metástasis de su enfermedad que incluso había infiltrado el sistema nervioso central; de ahí que la realización de los exámenes médicos probablemente no hubiese cambiado el desenlace final debido al un pobre pronóstico de vida.

Con base en estos argumentos expone que no se acredita una relación de causalidad entre el daño y la conducta atribuida a la accionada.

**4.7 La Previsora S.A.**<sup>17</sup>. Argumenta que desde el momento del ingreso de la señora Lorenza Ramírez de Puerta a las instalaciones del **S.E.S.** el 03 de julio de 2010, se brindó una atención médica conforme a la *lex artis* y utilizando todos los medios disponibles para su sintomatología; la emisión de las autorizaciones reclamadas por la parte actora no se encontraba bajo su control y por tanto no existe un nexo de causalidad con el daño reclamado.

Reitera los fundamentos expuestos en la contestación del llamamiento en garantía sobre las características de la póliza suscrita e invocada con el **S.E.S.**

**4.8 Ministerio Público.** Se abstuvo de presentar su concepto en este proceso judicial.

## CONSIDERACIONES

---

<sup>15</sup> Archivo 38

<sup>16</sup> Archivo 36

<sup>17</sup> Archivo 34

## **1. Competencia.**

### **Por factor funcional (Cuantía).**

De conformidad con lo dispuesto en el numeral 6 del artículo 134B del Código Contencioso Administrativo C.C.A. vigente al momento de presentar la demanda, los Jueces Administrativos conocerán en primera instancia de los procesos de reparación directa cuando la cuantía no exceda de quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales.

En el presente caso la cuantía se estima conforme al artículo 20 del Código de Procedimiento Civil antes de la modificación de la Ley 1395 de 2010, es decir, por el valor de la pretensión mayor cuando en la demanda se acumulen varias; esta se estima en trescientos quince (315) salarios mínimos legales mensuales vigentes; por tanto, se puede establecer claramente la competencia de esta instancia.

### **Por el factor territorial:**

El artículo 134 D del C.C.A. señala que la competencia por razón del territorio, por regla general, se determinará por el lugar de ubicación de la sede de la entidad demandada o por el domicilio del particular demandado. En los asuntos de reparación directa se determinará por el lugar donde se produjeron los hechos, las omisiones o las operaciones administrativas, norma que se cumple ya que los hechos que dieron origen a la demanda se presentaron en el municipio de Manizales cabecera de este circuito judicial.

## **2. Caducidad.**

En relación con la caducidad de las acciones contencioso administrativas el artículo 136 del Decreto 01 de 1984 expresamente señala que la acción de reparación directa caducará al cabo de dos (02) años contados a partir del día siguiente al acaecimiento del hecho, omisión u operación administrativa o de ocurrida la ocupación temporal o permanente del inmueble de propiedad ajena por causa de trabajo público o por cualquier otra causa (numeral 8 art.136 C.C.A).

En el presente asunto, se tiene que los acontecimientos que fundamentan la demanda tuvieron ocurrencia el 05 de septiembre de 2010, según se evidencia en

el registro de defunción de la señora Lorenza Ramírez de Puerta<sup>18</sup>. Bajo estas condiciones, la parte la demandante contaba hasta el 05 de septiembre de 2012 para presentar la demanda. Teniendo en cuenta que la etapa de conciliación prejudicial se agotó entre el 08 de marzo de 2011 al 03 de mayo de 2012 y la demanda fue presentada el 31 de mayo de 2012<sup>19</sup>, se entiende que la acción se ejerció oportunamente.

En este apartado resulta oportuno indicar que la excepción denominada “Prescripción derivada de las acciones derivadas del contrato de seguro”, propuesta por **Liberty Seguros S.A.**, será resuelta en el momento en que se aborde el estudio de las pretensiones del llamamiento en garantía ya que refiere directamente a la relación entre la demandada y la aseguradora.

### **3. Legitimación en la causa.**

Entendida la legitimación de la causa como la calidad que tiene una persona para formular o contradecir las pretensiones de la demanda por cuanto es sujeto de la relación jurídica sustancial, tenemos que:

#### **- Legitimación en la causa por activa:**

El artículo 86 del estatuto procesal contencioso administrativo anterior atribuyó la titularidad de la acción de reparación directa a toda persona interesada. En este caso quienes ejercen el derecho de acción son: el cónyuge de la víctima directa el señor **Roberto Puerta Muñoz** y la señora **Olga Patricia Puerta Ramírez** en calidad de hija quienes acreditan estas calidades con los registros de matrimonio y nacimiento respectivamente<sup>20</sup>.

#### **- Legitimación en la causa por pasiva:**

Existe legitimación en la causa por pasiva por parte de **Diagnósticos Especializados S.A.S. -Diacorsas, Servicios Especiales de Salud S.E.S. y Nueva E.P.S.**, por cuanto los hechos que se están poniendo a consideración le son atribuidos a esas entidades que gozan de capacidad jurídica y procesal para comparecer al proceso y adicionalmente porque participaron en la atención médica de la paciente.

Respecto de la **Dirección Territorial de Salud de Caldas**, según las competencias establecidas en el ordenamiento jurídico se deberá establecer si es

---

<sup>18</sup> Página 111 archivo 01

<sup>19</sup> Página 3 archivo 01

<sup>20</sup> Páginas 113 a 116 archivo 01

responsable por los hechos aducidos en la demanda; por esta razón será al momento de hacer el estudio del caso concreto donde se establecerá si hay lugar o no a declarar probada la excepción propuesta por dicha entidad.

#### **4. Cuestión previa.**

Durante la práctica de la prueba testimonial los apoderados de **Liberty Seguros S.A. y La Previsora S.A.** tacharon de sospechosos a los testigos Mauricio Valencia Salazar y Alexandra Valencia Salazar, bajo el argumento de ser familiares de los demandantes.

Al respecto observa el Despacho que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 218 del Código de Procedimiento Civil (vigente para la época de la práctica de la prueba) el Juez deberá apreciar las circunstancias de cada caso, según los hechos aducidos y las pruebas que se hayan aportado al momento de hacer la respectiva tacha. Las relaciones familiares son la única motivación expresada por las llamadas en garantía, circunstancias que no hacen ver que el testimonio se encuentre viciado; por el contrario, las declaraciones de los citados concuerdan plenamente con la documentación aportada al proceso, sin que se evidencien motivos para no tener en cuenta las declaraciones.

Por esta razón la tacha formulada no tendrá vocación de prosperidad y en consecuencia todos los testimonios serán valorados conforme a derecho.

#### **5. Problema jurídico**

##### **Problema jurídico principal:**

¿Cabe atribuir responsabilidad a **Diagnósticos Especializados S.A.S. - Diacorsas, Servicios Especiales de Salud S.E.S., Nueva E.P.S. y Dirección Territorial de Salud de Caldas**, por la supuesta falla en la prestación del servicio médico que tuvo como resultado el fallecimiento de la señora **Lorenza Ramírez de Puerta**?

En caso afirmativo, ¿Están llamados a prosperar los llamamientos en garantía?

Para resolver estos planteamientos es necesario realizar algunas consideraciones en relación con los elementos de la responsabilidad extracontractual del Estado y analizar el caso en concreto en lo que tiene que ver con el daño antijurídico y la imputación.

## 6. Elementos de responsabilidad del Estado

El presente proceso se originó en ejercicio del medio de la acción consagrada el entonces artículo 86 del Código Contencioso Administrativo. Esta norma faculta al interesado para demandar del Estado la reparación del daño, cuando su causa sea un hecho, una omisión, una operación administrativa o la ocupación temporal o permanente de un inmueble por causa de trabajos públicos o por cualquier otra causa.

El régimen de responsabilidad del Estado al que obedece tal acción tiene su fundamento en el artículo 90 de la Constitución de 1991; esta norma le impone a aquél el deber de responder patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción u omisión de las autoridades públicas.

El elemento fundamental de la responsabilidad es la existencia de un daño que la persona no está en el deber jurídico de soportar y de una lectura literal del mencionado artículo es posible entender que el régimen de responsabilidad allí consagrado es un eminentemente patrimonial; esto porque el Estado presta su garantía pecuniaria a los daños que en el ejercicio de su actividad pueda causar a los particulares.

Sin embargo, es importante precisar que una interpretación sistemática del texto constitucional lleva a una conclusión más amplia. En efecto, al analizar el régimen de responsabilidad del Estado por daños no se puede perder de vista que la Constitución de 1991 es garantista de la dignidad humana y de los derechos humanos<sup>21</sup> y propende porque éstos abandonen su esfera retórica para convertirse en una realidad palpable.

Es de mayúscula importancia que, a través de la responsabilidad, el juez de lo Contencioso Administrativo adelante una labor de diagnóstico de las falencias en las que incurre la Administración; al mismo tiempo, una labor de pedagogía, a fin de que aquellas no vuelvan a presentarse, sobre todo si esos daños vulneran en alguna medida los derechos humanos o la dignidad de las personas<sup>22</sup>.

---

<sup>21</sup> Artículos 1, 2 y 89 C.P.

<sup>22</sup> En igual sentido ver: Consejo de Estado, S.C.A., Sección Tercera, sentencia de noviembre 27 de 2006, Exp. 15835, sentencia de 27 de noviembre de 2006, Exp. 16571, sentencia de mayo 3 de 2007, Exp. 25020, sentencia de 3 de mayo de 2007, Exp. 21511 y, sentencia de junio 6 de 2007, Exp. 15781 todas con ponencia del Consejero Ramiro Saavedra Becerra.

La reparación de los daños comprende que la lesión a los derechos humanos, no se agota con el simple resarcimiento o la compensación económica. Es importante que el juez adopte medidas -en cuanto su ámbito de competencia lo permita- a través de las cuales las víctimas, efectivamente queden indemnes ante el daño sufrido, conozcan la verdad de lo ocurrido, recuperen su confianza en el Estado y tengan la certeza de que las acciones u omisiones que dieron lugar al daño por ellas padecido no volverán a repetirse.

Una noción amplia de reparación va más allá de la esfera estrictamente pecuniaria del individuo; en ella se deben incluir los bienes jurídicos -como es el caso de la dignidad y los derechos humanos- que generalmente no pueden ser apreciados monetariamente, pero que, si resultan lesionados por el Estado, deben ser reparados mediante compensación. Solo así el principio de la reparación integral del daño cobra una real dimensión para las víctimas<sup>23</sup>.

La anterior óptica debe ser tenida en cuenta por el juez al momento de verificar si se configura o no la responsabilidad de la Administración en cada caso concreto, sea cual fuere el título de imputación que se emplee.

Atendiendo a lo anterior, las condiciones indispensables para la procedencia de la declaración de la responsabilidad patrimonial con cargo del Estado, por sus hechos u omisiones, son las siguientes:

- Un daño antijurídico indemnizable y
- Un juicio de imputación desde un punto de vista fáctico y jurídico.

En cuanto al **daño**, según el profesor Juan Carlos Henao, se define como:

(...) toda afrenta a los intereses lícitos de una persona, trátase de derechos pecuniarios o de no pecuniarios, de derechos individuales o colectivos, que se presenta como lesión definitiva de un derecho o como alteración de su goce pacífico y que gracias a la posibilidad de accionar judicialmente, es objeto de reparación si los otros requisitos de la responsabilidad civil – imputación y fundamento del deber de reparar- se encuentran reunidos<sup>24</sup>

Cuando en el caso se ha determinado la existencia del daño es menester deducir sobre su naturaleza, esto es, si el mismo puede o no calificarse como **antijurídico**, puesto que un juicio de carácter negativo sobre tal aspecto, libera

---

<sup>23</sup> Ley 446 de 1998, artículo 16.

<sup>24</sup> JC Henao, artículo Las formas de reparación en la responsabilidad del Estado, publicado en La responsabilidad extracontractual del Estado. Universidad Externado de Colombia. 2016.



de toda responsabilidad al Estado. En este último evento, el juzgador se releva de realizar la valoración del otro elemento de la responsabilidad estatal, esto es, la imputación del daño al Estado, bajo cualquiera de los distintos títulos que para el efecto se ha elaborado.

El daño por el cual se reclama el resarcimiento, además debe tener la característica de ser **indemnizable**; en este sentido su reparación debe tener como objetivo dejar indemne a quien lo padece como si el daño nunca hubiera ocurrido o en el estado más próximo.

El **Juicio de Imputación** desde un punto de vista fáctico, abarca la relación de causalidad entre el hecho u omisión alegado y demostrado con el perjuicio experimentado y probado. Debe existir un vínculo de naturaleza directa, que no sea lógicamente posible suponer la existencia del daño sin la falla, demostrándose que el perjuicio provino necesariamente de las actuaciones u omisiones de la administración con un nexo de causa a efecto; es decir, que haya un daño antijurídico y que éste sea imputable a una acción u omisión de una autoridad pública. Según el principio de la causalidad, la causa produce su efecto<sup>25</sup>.

Esa relación de causalidad no existe o se rompe, cuando se prueba una causa extraña a la administración, la cual se torna en eximente total o parcial de la responsabilidad. Sucede cuando en la producción del daño interviene la culpa de la propia víctima, el hecho de un tercero o una circunstancia de fuerza mayor, casos en los cuales no cabe deducir la responsabilidad de la administración estatal.

Desde el punto de vista jurídico, conforme con la jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado<sup>26</sup> la imputación también abarca el estudio del fundamento del deber de reparar esto es, “el título jurídico de imputación”, así en providencia del 18 de febrero de 2010, (exp 18274), puntualizó:

De otro lado, la concreción de la imputación fáctico no supone por sí misma el surgimiento de la obligación de reparar, ya que se requiere de un estudio de segundo nivel, denominado imputación jurídica, escenario en el que el juez determina si además de la atribución en el plano fáctico, existe una obligación jurídica de reparar el daño antijurídico; se trata, por ende, de un estudio estrictamente jurídico en el que se establece si el demandado debe o no resarcir los perjuicios, bien a partir de la verificación de una culpa

---

<sup>25</sup> Alberto Tamayo Lombana, La responsabilidad civil extracontractual y la contractual, pag 91

<sup>26</sup> Consejo de Estado Sección Tercera, sentencia del 18 de enero de 2012. Exp 19910.

(falla), o por la concreción de un riesgo excepcional al que es sometido el administrado, o de un daño especial que frente a los demás asociados es anormal y que parte del rompimiento de la igualdad frente a las cargas públicas.

Se ha establecido jurisprudencialmente también, que es al Juzgador a quien corresponde, por aplicación del principio *iura novit curia* (el Juez conoce el derecho) y una vez sopesados los elementos de convicción aportados al proceso, determinar cuál es el régimen de responsabilidad que corresponde aplicar en cada caso concreto. Para ello, debe tener en cuenta los tres regímenes que la jurisprudencia ha desarrollado: falla en el servicio, riesgo excepcional y daño especial, cuyo fundamento normativo ha explicado el Consejo de Estado en sentencia del 8 de mayo de 1995 (exp. 8118) en los siguientes términos:

Mientras en la responsabilidad fundada en el contrato, serán títulos jurídicos de imputación, por ejemplo, “los mandatos de la buena fe, igualdad y equilibrio entre prestaciones y derechos que caracteriza a los contratos conmutativos” 8art. 28, ley 80 de 1993), en la extracontractual lo serán además, la falla del servicio que es el título de imputación más frecuente, cualquiera que sea el sistema que para su prueba se adopte; la culpa personal en nexo con el servicio, prevista, para citar disposiciones en el inciso 2° del artículo 90 de la C.N. y en el 77 del C.C.A.; la igualdad de las personas ante la ley (art. 13 de la C.N.); la proporcionalidad en la distribución de las cargas públicas (art. 95, n° 9, y 216 de la C.N., entre otros); el riesgo excepcional establecido, por ejemplo por la Ley 104 de 1993 o en el Decreto 444 del mismo año; el error judicial y el anormal funcionamiento de la administración de justicia (art. 40 del C.P.C.; 414 del C.P.P., etc.) la inconstitucionalidad de la ley declarada judicialmente, y principios de justicia y equidad como este del no enriquecimiento sin causa.<sup>27</sup>

Con base en estas consideraciones se abordará lo que concierne al régimen de responsabilidad aplicable en el caso específico.

## **7. Solución al caso concreto:**

### **7.1 El daño.**

---

<sup>27</sup>Jurisprudencia citada por M.C M'Causland Sánchez, artículo: Responsabilidad objetiva del Estado: tendencias, deseos y realidades; publicado en La responsabilidad extracontractual del Estado. Universidad Externado de Colombia. 2016.

Comprendido como el primer elemento en un juicio de responsabilidad, en el asunto se deriva del fallecimiento de la señora **Lorenza Ramírez de Puerta** el pasado 05 de septiembre de 2010. Esta circunstancia se encuentra acreditada con el registro civil de defunción aportado con la demanda<sup>28</sup>.

A continuación, se abordará el análisis del segundo elemento, la imputación a la entidad demandada.

## **7.2 Imputación del daño a la entidad.**

### **Análisis Jurisprudencial. Régimen de responsabilidad aplicable:**

Sobre el régimen de responsabilidad aplicable por la prestación del servicio médico el Consejo de Estado ha establecido que el régimen jurídico por excelencia es el de falla en el servicio, salvo contadas excepciones que la jurisprudencia del Alto Tribunal ha decantado en su jurisprudencia<sup>29</sup>.

En casos como el que aquí se plantea, el Máximo Tribunal de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa ha precisado con relación al régimen de responsabilidad:

(...) La Sección Tercera del Consejo de Estado ha consolidado una posición en materia de responsabilidad del Estado por la prestación del servicio de salud, en virtud de la cual aquella es de naturaleza subjetiva, advirtiendo que es la falla probada del servicio el título de imputación bajo el cual es posible configurar la responsabilidad estatal por la actividad médica hospitalaria, de suerte que se exige acreditar la falla propiamente dicha, el daño antijurídico y el nexo de causalidad entre aquella y éste.

En materia médica, para que pueda predicarse la existencia de una falla, la Sala ha precisado que es necesario que se demuestre que la atención no cumplió con estándares de calidad fijados por el estado del arte de la ciencia médica, vigente en el momento de la ocurrencia del hecho dañoso. Del mismo modo, deberá probarse que el servicio médico no ha sido cubierto en forma diligente, esto es, que no se prestó el servicio con el empleo de todos y cada uno de los medios humanos, científicos, farmacéuticos y técnicos que se tengan al alcance (...)<sup>30</sup>.

---

<sup>28</sup>Página 111 archivo 01

<sup>29</sup> Sentencia del 25 de marzo de 2011, C.P Enrique Gil Botero, exp 20836.

<sup>30</sup> Sección Tercera, sentencia del 15 de marzo de 2015, C.P Danilo Rojas Betancur; exp 30102

Conforme con el análisis realizado por la Sección Tercera del Alto Tribunal, además de la existencia de un daño antijurídico, debe demostrarse que el servicio médico no cumplió con los estándares de calidad exigidos al momento de la ocurrencia del daño; igualmente, habrá de demostrarse que el prestador no fue diligente empleando todos los medios con los que disponía para brindar el servicio médico.

Una vez presentes tales elementos, la entidad demandada solo podrá exonerarse de una declaratoria de responsabilidad si prueba que su actuación fue oportuna, prudente, diligente y con pericia, en otras palabras, que no hubo falla del servicio o; si logra romper el nexo causal, mediante la acreditación de una causa extraña: fuerza mayor, hecho exclusivo y determinante de la víctima o, hecho también exclusivo y determinante de un tercero.

El fundamento constitucional de este título de imputación es el artículo 2 de la Carta Política que describe los fines esenciales del Estado, tal y como ha sido explicado la jurisprudencial en materia contencioso administrativa. Este órgano también ha señalado que la falla en el servicio puede consistir en el incumplimiento de las obligaciones consagradas no sólo en esta disposición del orden constitucional, sino también en normas que regulan temas específicos. Como consecuencia de la aplicación de un régimen subjetivo es que la prueba de la falla, que pueda estar representada en el descuido, impericia, violación a reglamentos y en general el desconocimiento al deber objetivo de cuidado, está a cargo de la parte demandante con base en el marco normativo aplicable.

En un momento dado de la evolución jurisprudencial el Consejo de Estado llevó a analizar la responsabilidad médica bajo los postulados de la falla presunta que trasladaba la carga de la prueba a la entidad de demandada y especialmente a los médicos, quienes debían probar haber cumplido una conducta carente de culpa<sup>31</sup>. Sin embargo, como ya se mencionó, en la actualidad no existe discusión de que casos como el que hoy se decide deben ser analizados por regla general dentro de los márgenes de responsabilidad subjetiva y salvo contadas excepciones decantadas por el Alto Tribuna en su jurisprudencia<sup>32</sup>, es procedente la aplicación de un título objetivo bajo los planteamientos del denominado riesgo excepcional.

Entre los eventos en los que resulta procedente aplicar un régimen de responsabilidad objetivo, en la sentencia del 25 de marzo de 2011 el Consejo de Estado describe:

---

<sup>31</sup> Sección Tercera, sentencia del 30 de julio de 1992 C.P Daniel Suárez Hernández; exp 6897

<sup>32</sup> Sentencia del 25 de marzo de 2011, C.P Enrique Gil Botero, exp 20836.

Cuando se usan o se apliquen procedimientos o tratamientos, siempre que la herramienta de riesgo cause el daño de manera directa o por ella misma, es decir, sin que haya habido una ejecución irregular del acto médico.

Cuando se usan medicamentos o se apliquen tratamientos o procedimientos novedosos, cuyas consecuencias o secuelas a largo plazo se desconocen.

Cuando en el acto médico se emplean sustancias peligrosas (como las usadas en la medicina nuclear)

Cuando se aplican vacunas, “porque se asume de manera implícita su eventual peligrosidad y reacciones adversas en los distintos organismos.

Cuando el daño es producto de una infección nosocomial o intrahospitalaria.

Cuando el daño “se irroga por la cosa misma sin que medie el acto humano, circunstancias en las que, al margen del riesgo el elemento la responsabilidad es objetiva”.<sup>33</sup>

Conforme al texto de la demanda la reclamación por responsabilidad médica se fundamenta en una presunta falla en el servicio derivada de la falta de oportunidad en la atención médica brindada y un error de diagnóstico; hipótesis en las no resulta aplicable el régimen objetivo de daño especial.

### **7.2.2 Imputación Jurídica.**

La Constitución Política protege como derechos fundamentales de todas las personas, los de la dignidad humana, la vida, la salud y las garantías de no ser sometido a tratos crueles, inhumanos o degradantes y de recibir protección especial del Estado, cuando, por condiciones económicas, físicas o mentales, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta. Es por ello que la administración pública se encuentra en la obligación de atender a quienes acuden a las instituciones públicas en demanda de alivio a sus dolencias, sin perjuicio de su gravedad.

---

<sup>33</sup> M.C M'Causland Sánchez, artículo: Responsabilidad objetiva del Estado: tendencias, deseos y realidades; publicado en La responsabilidad extracontractual del Estado. Universidad Externado de Colombia. 2016.

De otro lado, con la Ley 100 de 1993 el legislador estableció la naturaleza de las entidades encargadas de la prestación del servicio denominándolas empresas sociales del Estado y a través del Decreto 1876 de 1997, se establecieron los principios básicos de estas empresas. En el artículo 185 del mismo cuerpo normativo, se define a las Instituciones Prestadoras de Salud I.P.S. como las encargadas de prestar el servicio de salud en su nivel de atención correspondiente a los afiliados y beneficiarios dentro de los parámetros y principios señalados en dicha ley

En cuanto al marco normativo de referencia y contrarreferencia, el Decreto 4747 de 2007<sup>34</sup>, organizó y reguló, actividades del sector salud, entre prestadoras del servicio de salud y las entidades responsables del pago de los servicios de salud de la población a su cargo; así mismo para entidades con regímenes especiales y de excepción que suscriban acuerdos de voluntades con prestadores de servicios de salud.

En sus artículos 13, 14 y 17 indica los pasos:

Artículo 13. Solicitud de autorización de servicios posteriores a la atención inicial de urgencias. Si para la prestación de servicios posteriores a la atención inicial de urgencias, las entidades responsables del pago de servicios de salud han establecido como requisito una autorización particular, una vez realizada la atención inicial de urgencias, el prestador de servicios de salud deberá informar a la entidad responsable del pago, la necesidad de prestar el servicio cuya autorización se requiere, utilizando para ello el formato y siguiendo los procedimientos y términos definidos por el Ministerio de la Protección Social, para el efecto.

Este proceso no podrá ser trasladado al paciente o a su acudiente y es de responsabilidad exclusiva del prestador de servicios de salud.

Artículo 14. Respuesta de autorización de servicios posteriores a la atención inicial de urgencias. Las entidades responsables del pago de servicios de salud deben dar respuesta a las solicitudes de autorización de servicios siguiendo los procedimientos, mecanismos y en el formato que determine el Ministerio de la Protección Social. Este proceso no podrá ser trasladado al paciente o su acudiente y es de responsabilidad exclusiva de la entidad responsable del pago.

---

<sup>34</sup> Decreto 4747 de 2007, Por medio del cual se regulan algunos aspectos de las relaciones entre los prestadores de servicios de salud y las entidades responsables del pago de los servicios de salud de la población a su cargo, y se dictan otras disposiciones

La respuesta a la solicitud de autorización de servicios posteriores a la atención de urgencias, deberá darse por parte de la entidad responsable del pago, dentro de los siguientes términos:

- a. Para atención subsiguiente a la atención inicial de urgencias: Dentro de las dos (2) horas siguientes al recibo de la solicitud.
- b. Para atención de servicios adicionales:
  - b. Dentro de las seis (6) horas siguientes al recibo de la solicitud. Atendiendo el procedimiento señalado por el Ministerio de la Protección Social, de no obtenerse respuesta por parte de la entidad responsable del pago dentro de los términos aquí establecidos, se entenderá como autorizado el servicio y no será causal de glosa, devolución y/o no pago de la factura”

Artículo 17. Proceso de referencia y contrarreferencia. El diseño, organización y documentación del proceso de referencia y contrarreferencia y la operación del sistema de referencia y contrarreferencia es obligación de las entidades responsables del pago de servicios de salud, quienes deberán disponer de una red de prestadores de servicios de salud que garanticen la disponibilidad y suficiencia de los servicios en todos los niveles de complejidad a su cargo, así como la disponibilidad de la red de transporte y comunicaciones. Con el fin de garantizar la calidad, continuidad e integralidad en la atención, es obligación de las entidades responsables del pago de servicios de salud la consecución de institución prestadora de servicios de salud receptora que garantice los recursos humanos, físicos o tecnológicos así como los insumos y medicamentos requeridos para la atención de pacientes. La responsabilidad del manejo y cuidado del paciente es del prestador remitente hasta que ingrese en la institución receptora. Cuando el transporte se realice en una ambulancia debidamente habilitada, que no dependa de la IPS remitente, la entidad que tiene habilitado el servicio de transporte será responsable de la atención durante el mismo, con la tecnología disponible de acuerdo con el servicio de ambulancia habilitado, hasta la entrega del paciente en la entidad receptora definida por la entidad responsable del pago. Parágrafo. Las entidades responsables del pago de servicios de salud podrán apoyarse para la operación del proceso de referencia y contrarreferencia a su cargo, en los centros reguladores de urgencias y emergencias, para lo cual deberán suscribir contratos o convenios según sea el caso.

En el mismo sentido, la Resolución 5261 de 1994, estableció:

ARTICULO 2. DISPONIBILIDAD DEL SERVICIO Y ACCESO A LOS NIVELES DE COMPLEJIDAD. En todo caso los servicios de salud que se presten en cada municipio estarán sujetos al nivel de complejidad y al desarrollo de las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud autorizadas

para ello. Cuando las condiciones de salud del usuario ameriten una atención de mayor complejidad, esta se hará a través de la red de servicios asistenciales que establezca cada E.P.S.

PARÁGRAFO. El acceso al servicio siempre será por el primer nivel o por el servicio de urgencias. Para los niveles subsiguientes el paciente deberá ser remitido por un profesional en medicina general de acuerdo a las normas definidas para ello, las que como mínimo deberán contener una historia clínica completa en la que se especifique el motivo de la remisión, los tratamientos y resultados previos. Cuando en el municipio de residencia del paciente no se cuente con algún servicio requerido, este podrá ser remitido al municipio más cercano que cuente con él. Los gastos de desplazamiento generados en las remisiones serán de responsabilidad del paciente, salvo en los casos de urgencia debidamente certificada o en los pacientes internados que requieran atención complementaria.

Se exceptúan de esta norma las zonas donde se paga una U.P.C. diferencial mayor, en donde todos los gastos de transporte estarán a cargo de la E.P.S.

Por último, sobre la atención integral en salud sin dilaciones ni justificaciones de orden administrativo el Consejo de Estado indicó:

Los únicos daños indemnizables en estos eventos no son la muerte y las lesiones corporales; también están comprendidos, entre otros, los que se constituyen por la vulneración del derecho a ser informado; por la lesión del derecho a la seguridad y protección dentro del centro médico hospitalario y, como en este caso, por lesión del derecho a recibir atención oportuna y eficaz<sup>35</sup>.

Al respecto cabe tener en cuenta que el derecho a la salud, tal como lo ha expuesto la Corte Constitucional, es un derecho autónomo:

“la jurisprudencia constitucional ha dejado de decir que tutela el derecho a la salud en conexidad con el derecho a la vida y a la integridad personal, para pasar a proteger el derecho ‘fundamental autónomo a la salud. Para la jurisprudencia constitucional (...) no brindar los medicamentos previstos en cualquiera de los planes obligatorios de salud, o no permitir la realización de las cirugías amparadas por el plan, constituye una vulneración al derecho fundamental a la salud<sup>36</sup>. (Subraya la Sala)

---

<sup>35</sup> Referencia de referencia Sentencia de 7 de octubre de 2009. Exp. 35656.

<sup>36</sup> En la sentencia T- 736 de 2004 (MP Clara Inés Vargas Hernández) la Corte consideró que imponer costos económicos no previstos por la ley a una persona para acceder al servicio de salud que requiere “(...) afecta su derecho fundamental a la salud, ya que se le imponen límites no previstos en la ley, para



Y en el entendido de que el derecho a la salud es autónomo, resulta procedente considerar también la autonomía del daño que se configura cuando se produce la lesión de alguna de las facultades que emanan del citado derecho, aun cuando no se demuestre la lesión del derecho a la vida y/o a la integridad personal, como ocurre en el caso concreto.

“Se considera por tanto que hay un daño, cuando se produce un dolor intenso, cuando se padece la incertidumbre y cuando se vive una larga e injustificada espera, en relación con la prestación de servicios médicos, la aplicación de medicamentos o la ejecución de procedimientos que no llegan o que se realizan de manera tardía o incomoda.

“Al respecto cabe destacar que el derecho a la salud de conformidad con la jurisprudencia de la Corte Constitucional:

-Debe ser integral: “(...) la atención y el tratamiento a que tienen derecho los pertenecientes al sistema de seguridad social en salud cuyo estado de enfermedad esté afectando su integridad personal o su vida en condiciones dignas, son integrales; es decir, deben contener todo cuidado, suministro de medicamentos, intervenciones quirúrgicas, prácticas de rehabilitación, exámenes para el diagnóstico y el seguimiento, así como todo otro componente que el médico tratante valore como necesario para el pleno restablecimiento de la salud del paciente<sup>37</sup> o para mitigar las dolencias que le impiden llevar su vida en mejores condiciones; y en tal dimensión, debe ser proporcionado a sus afiliados por las entidades encargadas de prestar el servicio público de la seguridad social en salud”<sup>38</sup>

En ese sentido, la Sala ha manifestado en decisiones precedentes que dicha falla se circunscribe a una consideración básica:

“La obligación de prestar asistencia médica es compleja, es una relación jurídica total, compuesta por una pluralidad de deberes de conducta (debe de ejecución, deber de diligencia en la ejecución, deber de información, deber de guardar secreto médico, etc.). Ese conjunto de deberes conforma una trama, un tejido, una urdimbre de la vida social responde a la idea de organización - más que de organismos- en punto a la susodicha relación jurídico total (...) Por tanto, aquel deber jurídico principal supone la presencia de otros deberes secundarios de conducta, como los de diagnóstico, información, recepción de la voluntad jurídica del enfermo –llamada comúnmente consentimiento del

---

que acceda a su tratamiento y a la vez la entidad se libra de su obligación de brindar integralmente los tratamientos y medicamentos al paciente.” Puede verse sentencia T- 438 de 2004

<sup>37</sup> Cita de cita Corte Constitucional. Sentencia T- 136 de 2004.

<sup>38</sup> Cita de cita Corte Constitucional. Sentencias T- 1059 de 2006, T- 062 de 2006, T- 730 de 2007, T- 536 de 2007, T- 421 de 2007.

paciente-, prescripción, guarda del secreto profesional, satisfacción del plan de prestación en su integridad (actividad que supone no abandonar al enfermo y cuidar de él hasta darlo de alta)”<sup>39</sup> (subrayado fuera de texto).

Por lo tanto, y siguiendo el mismo precedente,

“Tratándose de la prestación del servicio público médico-hospitalario, el estado asume una carga especialísima de protección, toda vez que las personas que se someten a la praxis médica, quirúrgica y/u hospitalaria, lo hacen con la finalidad de que un grupo de personas con un conocimiento profesional y técnico brinden soluciones efectivas a situaciones que se relacionan de manera directa o indirecta con el concepto de salud”<sup>40</sup>

### **7.3 La actuación de las accionadas.**

Sobre las condiciones en que se prestó el servicio médico obran las siguientes pruebas:

#### **Historia Clínica Servicios Especiales de Salud S.E.S.<sup>4142</sup>**

Sábado 03 de julio de 2010.

Análisis.

PACIENTE CON GRAN ESPLENOMEGALIA Y UNA RESPUESTA MEDULAR EXAGERADA DE LA SERIE BLANCA A EXPENSAS DE PMN Y CON UNA TROMBOCITOPENIA SEVERA QUE EN TODO EL CONTEXTRO PODRIA TRATARSE DE SECUESTRO ESPENICO POR UN SÍNDROME MIELOPROLIFERATIVO (LMC?). CONCOMINTANTEMENTE DOLOR ABDOMINAL INTENSO LOCALIZADO EN EL HIPOCONDRIIO IZQUIERDO QUE PODRIA ESTAR RELACIONADO CON INFARTO ESPLENICO Y QUE SE PUEDE ASOCIAR CON LO ARRIBA DESCRITO. ESTA PACIENTE BENEFICIARIA DE ESTUDIO CON ASPIRADO Y Bx DE MEDULA OSEA, REQUIERE AISLAMIENTO POR ALTO RIESGO DE INFECCION SE ORDENA DIRTIA SIN LACTEROS Y SIN CRUDOS. SE SOLICITA VALORACION PRIORITARIA POR HEMATOLOGÍA.

(...)

---

<sup>39</sup> Cita de cita Sentencia de 18 de febrero de 2010. Exp. 17655.

<sup>40</sup> Cita de cita Sentencia de 18 de febrero de 2010. Exp. 17655.

<sup>41</sup> Sentencia del 7 de febrero de 2011 Magistrado ponente: JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA  
Radicación número: 66001-23-31-000-2004-00587-01(34387)

<sup>42</sup> Páginas 248 a 341 archivo 02

NOTA DE INGRESO A HOSPITALIZACIÓN 4 SUR \*\*\* INGRESO HOSPITALARIO 4 DE JULIO\*\*\* MUJER DE 51 AÑOS CON SOSPECHA DE LEUCEMIA MIELOIDE CRÓNICA, QUIEN CONSULTA POR CC DE MAS O MENOS 4 MESES DE EVOLUCIÓN DE ASTENIA, ADINAMIA, PERIDA DE PESO, PALIDEZ, SANGRADO VAGINAL Y DOLOR ABDOOMINAL, EL CUAL SE INTENSIFICÓ DESDE HACE 4 DÍAS, ASOCIADO A ESTREÑIMIENTO, CON AUMENTO DE DOLOR CON LA DEPOSICION, POR LO QUE CONSULTA. EN LA ÚLTIMA HOSPITALIZACION TIENE DCO ESPLENOMEGALIA EN ESTUDIO, VALORADA POR MEDICINA INTERNA, CONSIDERAD QUE PUEDE CORRESPONDER A UNA LEUCEMIA MIELOIDE CRÓNICA, UN LINFOMA O UNA PATOLOGÍA FAMILIAR TIPO NIEMAN PICK, ORDENA ECO ABDOMINAL QUE REPORTA ESPLENOMEGALIA SEVERA CON COMPROMISO INFILTRATIVO MULTIFOCAL Y DIFUSO.

Viernes 16 de julio de 2010

#### Análisis

SE COMENTA PACIENTE CON EL DR DIEGO E. LOPERA HEMATONCOLOGO QUIEN CONCEPTUA PACIENTE CON ALTA SOSPECHA DIAGNÓSTICA DE LEUCEMIA MIELOIDE CRÓNICA REQUIERE REALIZACION URGENTE DE MIELOGRAMA + BIOPSIA DE MÉDULA OSEA, CITOGENETICA DE MEDULA OSEA Y PCR PARA GEN DE FUSIO BCR -AVL BUSCANDO CON ELLO ESTADIFICACION DE ENFERMEDAD, INICIO TERAPEUTICO Y PRONOSTICO.

Miércoles 21 de julio de 2010.

(...) PACIENTE CON ACEPTABLES CONDICIONES GENERALES, AFEBRIL, HIDRATADA, TRANQUILA, SIN SIGNOS DE DIFICULTAD RESPIRATORIA, ORIENTADA CUELLO MÓVIL, SIN INGURGITACION YUGULAR, CAMPOS PULMONARES BIEN VENTILADOS, SIN RUIDOS SOBRECARGADOS, RUIDOS CARDIACOS RITMICOS, SIN SOPLOS, ABDOMEN BLANDO, SIN SINGOS DE IRRITACION PERITONEAL, EXTREMIDADES SIN EDEMAS, NEUROLOGICO, SIN DEFICIT MOTOR NI SENSITIVO NO FOCALIZACION NI SINGOS DE IRRITACION MENINGEA (...)

#### Análisis:

PACIENTE CON DIAGNOSTICOS DE MANEJO YA DESCRITOS, ESTABLE HEMODINAMICAMENTE, EN ESPERA DE REALIZACION DE AMO MAÑANA, NO COMPLICACIONES HASTA EL MOMENTO, CH DE CONTROL MAÑANA.

El despacho anota que este documento no fue aportado con la debida transcripción por lo que en la mayoría de sus apartes resulta ilegible; a continuación, se destacan algunos apartes:

30 de julio de 2010

Paciente con cuadro clínico de dolor abdominal tipo cólico generalizado con distensión no refiere emesis habito intestinal diario no fiebre no disuria esplenomegalia de 5 meses de evolución. (...)

31 de julio de 2010

Paciente de 51 años con antecedentes de gran hepatoesplenomegalia asociada a diaforesis y dolor abdominal. En el momento no se identifican signos de abdomen quirúrgico considero debe ser valorada y manejada por hematología. (...)

24 de agosto de 2010

(...) paciente en la sexta década de la vida (...) pendiente citogenética de médula ósea (...) y aspirado para confirmar cx

29 de agosto de 2010

TAC cerebral con lesión hipodensa en cerebro derecho tallo cerebral y tálamo (...) compatible con infiltración leucemia al SNC

No hay posibilidades neuroquirúrgicas para ofrecerle se requiere interconsulta urgente con Oncología.

02 de septiembre de 2010.

Paciente con síndrome mieloproliferativo leucemia mieloide con deterioro de estado de conciencia desde hace varios días, tiene TAC craneano simple (...) que reporta hipodensidades en cerebelo derecho, tallo cerebral y tálamo izquierdo. En el momento somnolienta estuporosa (...) Probable deterioro neurológico por infiltración leucémica en manejo con esteroides por infiltración leucémica en manejo con esteroide probablemente

---

<sup>43</sup> Páginas 648 a 717 archivo 01

requiriendo radioterapia para manejo, debe descartarse alteración metabólica (...)

Oncólogos de Occidente. Consulta médica especializada 09 de agosto de 2010

#### Análisis

Paciente con cuadro varios meses de evolución de hepatoesplenomegalia, síntomas constitucionales y leucocitosis, a expensas de neutrófilos, anemia trombocitopenia, requiere urgente realización de mielograma y biopsia médula ósea, citogenética en médula ósea y PCR para gen de fusión bcr/abl, para confirmar leucemia mieloide crónica vs, otro siéndome mieloproliferativo crónico, estos exámenes fueron solicitados desde el 19 de julio de 2010, requiere control con hematología con resultados paraclínicos urgentes.

Estos documentos serán valorados como pruebas en este proceso porque fueron incorporados válidamente y su contenido no fue controvertido por las partes.

#### **7.3.1. Responsabilidad de Servicios Especiales de Salud S.E.S.**

De acuerdo con el texto de la demanda, se reprocha en contra del S.E.S. que durante la hospitalización de la señora Lorenza Ramírez de Puerta entre el 08 de julio al 23 de julio de 2010, no se realizó la valoración por hematología, ni los exámenes diagnósticos formulados a la paciente, toda vez que la **Nueva E.P.S.** no los autorizó. De igual manera se cuestiona que la paciente fue dada de alta sin que se realizaran estos procedimientos médicos.

Lo primero que precisa el Juzgado es que durante su hospitalización en el **S.E.S.** la paciente contaba con una impresión diagnóstica de leucemia mieloide crónica y según la historia clínica se requería de valoración por hematología y la realización de un aspirado de médula ósea para definir la conducta a seguir. Sobre este aspecto se obtuvo el testimonio de uno de los profesionales de la salud que atendió a la señora Lorenza Ramírez de Puerta, el doctor John Jairo Duque Restrepo:

“Yo a la señora Lorenza la vi en varias oportunidades (...) me llamaba la atención en esta paciente que los ingresos eran similares; era una paciente adulta joven para lo que manejamos los internistas y siempre llegaba con los mismos síntomas (...) desde las primeras valoraciones le encontramos hallazgos hematológicos que consistía en anemia y en plaquetas bajas (...) en

una elevación de los leucocitos, (...) demostraron desde el inicio una esplenomegalia que es el agrandamiento del bazo todo eso entonces (...) siempre hicieron pensar desde el comienzo que la paciente podría estar cursando con un proceso leucémico (...) cada ingreso de la paciente le solucionábamos su motivo de consulta (...) le estábamos controlando periódicamente sus hallazgos hematológicos para verificar si necesitaba ser transfundida o no (...) y lo que se hizo habitualmente fue un manejo de sostén que quiere decir manejo de dolor por un lado, no requirió transfusión por el otro y nada más (...) casi que siempre llegaba en las mismas condiciones (...) la paciente se tornaba asintomática. Cuando ya estaba estable sin dolor sin riesgo de sangrado espontáneo se le daba de alta con la orden prioritaria de valoración por hematología porque el diagnóstico siempre lo debe hacer un hematólogo (...) no se puede iniciar un tratamiento de leucemia con la mera sospecha si o si debe tener (...) un aspirado de médula”

El **S.E.S.** explica que no contaba con la especialidad de hematología y tampoco con los equipos para la realización de los exámenes que requería la paciente; en este punto allegó constancia de habilitación en el registro especial de prestadores de servicios de salud.

Sin embargo, tal y como lo reguló el Decreto 4747 de 2007, en estos casos se debe iniciar el proceso de referencia y contrarreferencia para buscar un prestador de servicios de salud que contara con la especialidad y equipos ya nombrados; esta obligación no podía ser trasladada al paciente y por ello en este caso la obligación del accionado era solicitar las autorizaciones correspondientes a la entidad responsable del pago del servicio.

Sobre las gestiones que adelantó el **S.E.S.** ante la **Nueva E.P.S.** para obtener la autorización de los servicios requeridos, esta última informó que se tramitaron las siguientes autorizaciones que coinciden con el periodo de hospitalización de la señora Ramírez Puerta:

| No Radicación | Fecha Radicación | Fecha Autorización | A donde se remite  | Diagnostico                    | Descripción servicio                   |
|---------------|------------------|--------------------|--------------------|--------------------------------|----------------------------------------|
| 9633534       | 08/07/2010       | 15/07/2010         | Hospital de Caldas | Esplenomegalia no especificada | Consulta Especializada por hematología |
| 9739289       | 15/07/2010       | 15/07/2010         | Oncólogos de       | Esplenomegalia no              | Consulta especializada                 |

|  |  |  |           |                  |                    |
|--|--|--|-----------|------------------|--------------------|
|  |  |  | Occidente | especificad<br>a | por<br>hematología |
|--|--|--|-----------|------------------|--------------------|

La historia clínica aportada por el **S.E.S.** también refiere de manera constante que se solicitaron las autorizaciones a la **Nueva E.P.S.** y se estaba a la espera de las mismas; ello se confirma en las anotaciones realizadas el 10 de julio, 11 de julio, 12 de julio, 13 de julio, 14 de julio, 15 de julio de 2010. En la observación del 12 de julio de 2010, además, se refiere a que las autorizaciones se solicitaron desde el ingreso de la paciente de manera prioritaria.

Las anteriores pruebas documentales demuestran que durante su hospitalización el **S.E.S.** sí gestionó las autorizaciones de los servicios que requería su paciente; inclusive, el 17 de julio de 2010 fue valorada por el hematólogo Diego Emilio Lopera Cortes como se observa en la historia clínica:

SE COMENTA PACIENTE CON EL DR DIEGO E LOPERA HEMATONCOLOGO QUIEN CONCEPTUA PACIENTE CON ALTA SOSPECHA DIAGNOSTICA DE LEUCEMIA MIELOIDE CRÓNICA, REQUIERE REALIZACION URGENTE DE MIELOGRAMA + BIOPSIA DE MEDULA OSEA, COTIGENETICA DE MEDULA OSEA Y PCR PARA GEN DE FUSION BCR AVL BUSCANDO CON ELLO ESTADIFICACION DE ENFEREMDAD, INICIO Y TERAPEUTICO Y PRONOSTICO.

De estas pruebas se concluye que el **S.E.S.** si realizó gestiones para obtener la atención de la paciente por la especialidad en hematología y los exámenes médicos que se requerían para definir el tratamiento para su enfermedad.

Ahora, frente al hecho de que el **S.E.S.** dio de alta a la paciente sin que se realizara los exámenes médicos que ordenó el hematólogo, el doctor Duque Restrepo explicó:

“¿De acuerdo a esos trámites administrativos que tenían en el SES porque se le dio la salida a la paciente cuando se estaba a la espera de un examen que se debía realizar y en ese sentido de que nos informe si hubiera podido ser posible espera a que la remitieran a otro centro (...)? Cuentan muchos factores (...) nosotros que hicimos siempre atender la paciente cuando lo requirió (...) garantizarle siempre a la paciente que tuviera una estabilidad hemodinámica (...) yo de la paciente tengo recuerdos muy claros los ingresos eran una copia exacta de los otros (...) le verificábamos que todo estaba bien (...) sin riesgos inminentes para la vida (...) para una muerte no esperada. (...) la paciente en algunas ocasiones inclusive casi que de estar tantos días esperando y de

permanecer tantos días casi que nos pedía que la mandáramos para la casa que ella continuaba el trámite ambulatorio pasaban seis semanas dos meses reingresaba la paciente con la misma sintomatología y con la misma espera que no le han autorizado que no le han dado citas (...) eso igual lo hacíamos con muchos pacientes (...)"

Aunque en este proceso no se logró obtener la prueba pericial, cabe resaltar que sí se practicó el testimonio con el doctor Diego Emilio Lopera Cortes, hematólogo que atendió a la paciente en la hospitalización del mes de julio de 2010. Esta especialidad de la medicina era la requerida para realizar el dictamen pericial y por ello la declaración del profesional ilustra de una manera precisa al Juzgado sobre las condiciones en que se llevó la atención médica.

Sobre la idoneidad de la actuación realizada por el **S.E.S.** cuando autorizó la salida de la paciente en las circunstancias específicas explicó.

"Doctor Diego, ¿De acuerdo a la lectura que le ha hecho a la historia clínica refiéranos cómo fue la atención que se le hizo ... tanto en Servicios Especiales de Salud SES como en el Instituto del Corazón, es decir fue una atención apropiada, o hubo de pronto una negligencia o que faltó digamos en la atención de estas entidades dentro de lo es su competencia si lo conoce el para qué le han practicado ese, esos exámenes que usted ordenó? (...) En la valoración de la paciente también se ve que en ese momento estaba más o menos estable y el deterioro fue en las últimas semanas, como el deterioro rápido de la patología de la paciente, fue como en las últimas semanas, pero si ustedes miran la historia, es una historia coherente en el sentido de que se le atendió la urgencia, se le sospechó la enfermedad, se le pidió la valoración correspondiente y efectivamente se manejó como es, lo que pasa es que hay una cosa muy importante para nosotros tanto en el punto de vista académico, el ético y legal, es que nosotros no podemos hacer tratamientos sin diagnóstico, esa es la parte limitante para nosotros que lo que nosotros siempre hemos peleado desde el punto de vista oncológico como hematológico, es que si nosotros, si los exámenes se demoran, nosotros tenemos que demorar el tratamiento porque si nosotros colocamos por ejemplo una quimioterapia y al mes llegan el diagnóstico que era otra cosa pues también nos pueden demandar, porque hicimos una quimioterapia para una enfermedad que no era neoplásica, entonces nosotros si legal éticamente no podemos hacer tratamientos si no soportar el paciente transfundirlo analgésico, oxígeno mientras no llega el diagnóstico, nosotros dependemos del diagnóstico para poder hacer un tratamiento"



Dada la experiencia y la especialidad en hematología del testigo médico, la respuesta al interrogante que en su momento le fue formulado representa una explicación clara y justifica la decisión de los profesionales del **S.E.S.** para haber dado de alta a la señora Lorenza Ramírez de Puerta.

Este concepto, unido a lo expuesto por el doctor Duque Restrepo, permiten concluir que la paciente ingresó en julio de 2010 con una sintomatología muy similar a la de otras ocasiones y dado que su estado de salud se pudo estabilizar, se dio de alta con la clara intención de que se continuaran con las gestiones para ser atendida ambulatoriamente.

Las anteriores pruebas resultan suficientes para desvirtuar la imputación de responsabilidad efectuada por los demandantes en contra del **S.E.S.** En consecuencia, no es necesario analizar la relación de la accionada con la llamada en garantía **La Previsora S.A.**

### **7.3.2 Responsabilidad del Instituto del Corazón -Diacorsas S.A.S.**

Al igual que frente al **S.E.S.** la parte actora fundamenta su imputación principalmente en el hecho de que no se realizaron las gestiones para tramitar la valoración con la especialidad de hematología y no se practicaron oportunamente los exámenes médicos que se requería para verificar la sospecha del diagnóstico, así como el tratamiento a seguir.

Para desvirtuar las afirmaciones realizadas en la demanda **Diacorsas S.A.** explica en primer lugar que la especialidad y los equipos para practicar los procedimientos médicos no hacían parte de los servicios prestados por esa institución y transcribió en su contestación la secuencia en la que constan las notas administrativas realizadas a partir del 03 de agosto de 2010 para obtener la valoración por hematología y la práctica de una biopsia de medula ósea + mielograma y la citogenética de medula ósea<sup>44</sup>.

Al revisar estas anotaciones se observa que el entonces **Instituto del Corazón de Manizales** se comunicó con la **Nueva E.P.S.** los días 03, 04, 05, 06, 11, 12, 13, 17, 18, 19, 20 y 23 de agosto de 2010; finalmente los exámenes médicos que requería se realizaron el 25 de agosto del mismo año.

De las múltiples notas que transcribió el accionado se advierte que el **Instituto del Corazón de Manizales** cumplió con sus obligaciones legales que en este caso

---

<sup>44</sup> Páginas 594 a 602 archivo 01

se enfocaban en comunicarse con la Entidad Promotora de Salud para que esta gestionara los servicios requeridos y no prestados por la institución donde se encontraba hospitalizada la paciente. En consecuencia, no se acredita una responsabilidad atribuible al accionado y no se hace necesario analizar la relación contractual con respecto a su llamada en garantía **Allianz Seguros S.A.**

Cabe señalar que más adelante se profundizará en las circunstancias específicas de la hospitalización de la señora Lorenza Ramirez de Puerta en el **Instituto del Corazón de Manizales**, específicamente en lo relacionado con el avance de su enfermedad.

### **7.3.3 Responsabilidad Dirección Territorial de Caldas**

La demanda no realiza ninguna imputación fáctica ni jurídica concreta frente a la **Dirección Territorial de Caldas**; aunado a ello, de las pruebas recaudadas se evidencia que la señora Lorenza Ramírez de Puerta se encontraba afiliada al sistema de salud en el régimen contributivo a cargo de la **Nueva E.P.S.** como entidad encargada de garantizar su aseguramiento. Conforme con el artículo 43 de la Ley 715 de 2001, los departamentos solamente se encargan de gestionar la prestación de los servicios en salud cuando se trata de población no cubierta con subsidios a la demanda.

De las historias clínicas allegadas al expediente tampoco se observa que las prestadoras de los servicios en salud, la **Nueva E.P.S.** o sus familiares, hubiesen acudido a la **Dirección Territorial de Salud de Caldas** para solicitar su intervención con el fin de obtener la atención especializada que requería o los procedimientos médicos que le fueron ordenados por los profesionales de la salud. A pesar de que el señor Mauricio Valencia Salazar menciona en su testimonio que la familia de la paciente acudió a esta autoridad administrativa, el declarante no precisó las condiciones de modo tiempo y lugar en que ello ocurrió por lo que sus afirmaciones no son suficientes para probar una omisión en contra de la accionada.

En conclusión, no se deduce que la **Dirección Territorial de Salud de Caldas** haya incurrido en alguna falla en el servicio y en consecuencia se declarará probada la excepción denominada “Falta de legitimación en la causa por pasiva”.

En coherencia con esta decisión, no es necesario analizar la relación entre la accionada y la llamada en garantía **Liberty Seguros S.A.**

### 7.3.4 Responsabilidad Nueva E.P.S.

Sobre la responsabilidad de las E.P.S. tanto la Corte Suprema de Justicia<sup>45</sup> como el Consejo de Estado han señalado lo siguiente<sup>46</sup>

Al respecto, es necesario precisar que la Sección Tercera del Consejo de Estado ha establecido la imputabilidad jurídica que le asiste a las entidades públicas por el hecho de sus contratistas respecto de los daños que se causen con ocasión del ejercicio de funciones administrativas confiadas a aquellos. Dicha afirmación encuentra sustento jurídico en el artículo 3º de la Ley 80 de 1993, en virtud del cual, los contratistas vinculados a la administración ofician como agentes suyos, dado que “al celebrar y ejecutar contratos con las entidades estatales (...) colaboran con ellas en el logro de sus fines y cumplen una función social”<sup>8</sup>. En materia de salud, igualmente esta Subsección, en reciente sentencia consideró que “las actuaciones desplegadas por los médicos de una EPS, se entienden realizadas por ésta última, ya que estos profesionales están ejerciendo funciones en su representación, tal como sucede con las IPS con las que suscriben contrato las EPS para que sean aquellas las que físicamente presten los servicios de atención médica

Reiterado de la siguiente manera<sup>47</sup>:

En cuanto a la E.P.S Solsalud S.A la parte demandante cuestiona su conducta en el sentido que la afiliación y su permanencia no eran sus únicas obligaciones, sino que así mismo le correspondía garantizar una atención médica oportuna e integral a la señora Norma Suárez. En efecto, como empresa promotora de salud el artículo 177 de la Ley 100 de 1993 prevé que su función principal es la de organizar y garantizar directa o indirectamente la prestación del Plan de Salud Obligatorio a los afiliados, del mismo modo, el artículo 179 de la ley previamente citada reitera que este tipo de entidades para garantizar el Plan de Salud Obligatorio, deben prestar directa o contratar los servicios de salud con las instituciones prestadoras y los profesionales correspondiente.

Partiendo de los anteriores pronunciamientos del máximo Tribunal de esta jurisdicción, en el caso específico se encuentra probado que la señora Lorenza

---

<sup>45</sup> Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Civil. SC13925-2016, sentencia de 30 de septiembre de 2016, M.P. Ariel Salazar Ramírez.

<sup>46</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 13 de noviembre de 2014, rad. 31182, M.P. Ramiro Pazos Guerrero

<sup>47</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, sentencia de 8 de octubre de 2021, rad: 53190, C.P. Jaime Enrique Rodríguez Navas

Puerta de Ramírez era afiliada de esta Entidad Promotora de Salud y que durante su hospitalización del 08 de julio de 2010 en el **S.E.S.**, así como en el **Instituto del Corazón de Manizales** para el mes de agosto del mismo año, siempre se sospechó de un diagnóstico de leucemia mieloide crónica.

Para este Juzgado es indudable que hubo una tardanza de la **Nueva E.P.S.** en autorizar los servicios médicos y procedimientos requeridos por la paciente y en este sentido las afirmaciones realizadas por la accionada sobre desconocer la solicitud de servicios resultan desvirtuadas. Al analizar la responsabilidad de las instituciones prestadoras de servicios de salud se probó que ellas si realizaron las gestiones ante la E.P.S. para solicitar los servicios.

De acuerdo con el marco legal aplicable, específicamente el Decreto 4747 de 2007, durante la hospitalización de la paciente la carga de tramitar las respectivas autorizaciones no le podía ser trasladada y esa precisamente es la razón de ser del sistema de referencia y contrarreferencia al que efectivamente acudieron tanto el **S.E.S.** como el **Instituto del Corazón de Manizales**.

El fallo de tutela del 04 de agosto de 2010 proferido por el Juzgado penal del Circuito Especializado de Manizales<sup>48</sup>, en el cual se ampararon los derechos de la víctima directa también es otra clara evidencia de la conducta omisiva de la **Nueva E.P.S.** En esa oportunidad el Juez Constitucional encontró que la demandada incurrió en una omisión y le ordenó autorizar los procedimientos mielograma mas biopsia de médula ósea, citogenética de médula ósea y PCR para gen fusión de BCR-AVL. Estos finalmente se realizaron el 25 de agosto de 2010, pero para el momento del fallecimiento de la señora Ramírez de Puerta no se conocían sus resultados.

A pesar de lo anterior, para este Juzgado no quedó probado que esta circunstancia tenga una relación directa con el daño reclamado por los accionantes y que se encuentra representado en el fallecimiento de la paciente por las siguientes razones:

En primer lugar, en este proceso no se practicó la prueba pericial que finalmente determinaría la relación de causalidad entre la omisión y el daño; a pesar de que la parte actora solicitó la prueba el Juzgado decretó su desistimiento tácito ante la inactividad de los demandantes.

---

<sup>48</sup> Páginas 517 a 550 archivo 01

Sobre la importancia de la prueba técnica o pericial cuando de responsabilidad médica se refiere, el Consejo de Estado indicó en sentencia del 03 de febrero de 2023<sup>49</sup>:

Sin embargo, dicha carga no se cumplió, en tanto no obran en el plenario medios de prueba -verbigracia concepto técnico o dictamen pericial- tendientes a determinar que la secuencialidad y oportunidad de los actos médicos, incluyendo la intervención en las lesiones encontradas y las tres transfusiones de sangre (G.R.E.), en realidad comportan una atención negligente -falla en la prestación del servicio médico- por parte del Hospital Universitario Cari E.S.E., como causa eficiente del desenlace fatal.

El Tribunal Administrativo de Caldas en sentencia del 29 de marzo de 2019<sup>50</sup>, ratifica que la parte actora tiene la carga de la prueba para desvirtuar que la actuación médica brindada no era idónea:

Si bien es cierto, el hecho de que al señor John Ever González, en la atención inicial le fuese suministrado un medicamento sin prescripción médica, puede ser tomado como irregular, no existe elemento probatorio que permita afirmar que esa situación fuese la causa o el motivo que llevó al deterioro y posterior fallecimiento del paciente. Tampoco se encuentra acreditado en el expediente, ni existe elemento de prueba que permita inferir que hubiese fallado la técnica en la aplicación de la inyección o que el paciente hubiese informado o advertido una posible reacción alérgica. No se practicó necropsia ni se allegó un dictamen pericial que determinara la causa de la muerte (...)

Ahora bien, de conformidad con el régimen de imputación aplicable a este caso en concreto, era la parte actora quien debía acreditar a través de algún medio probatorio que el procedimiento en que se hace hincapié, fue el que provocó el fallecimiento del señor González Cardona, o al menos allegar elementos de juicio que permitieran establecer, con “...un grado suficiente de probabilidad”<sup>51</sup> la existencia de la falla del servicio endilgada y su nexo causal; lo cual no ocurrió en el presente asunto.

Segundo, si bien en el trámite del proceso se obtuvo la declaración del doctor Diego Emilio Lopera Cortes, especialista en hematología, el relato del profesional no permite esclarecer con precisión si al haber realizado los exámenes médicos luego de su valoración el 17 de julio de 2010, hubiera

---

<sup>49</sup> Sección Tercera, C.P María Adriana Marín Marín; exp 54941.

<sup>50</sup> M.P Dohor Edwin Varón Vivas, radicado 17-001-33-33-002-2012-00293-03

<sup>51</sup> Consejo De Estado, Sección Tercera. 22 de marzo de 2001. Rad.: 25000-23-26-000-1992-8384-01(13166).

prolongado la vida de la señora Puerta de Ramírez. Al respecto el testigo explicó:

“¿Doctor en su criterio, cuál era el tiempo adecuado que se debía utilizar o para hacerle los exámenes que usted le ordenó a la señora Lorenza, es decir, si se los ordenó en tal fecha cual era el tiempo requerido en los que se debían hacer esos exámenes de acuerdo al estado que presentaba la paciente? Como las enfermedades son, las enfermedades son impredecibles o sea un paciente puede estar completamente bien y a la hora está sangrando, porque los sangrados son agudos o puede hacer una trombosis en cualquier momento, siempre existe la necesidad sobre todo el concepto que hace que como los hematólogos como concepto es que cuando usted sospecha leucemia ese examen debería ser prioritario, yo digo urgente no, porque urgente se refiere pues a que en menos de 24 horas, pero yo creo que urgente no, pero prioritario sí, porque sobre todo porque es una paciente que venía enferma hace más de 6 meses, o sea la paciente no se enfermó en julio, la paciente venía enferma desde febrero que tuvo la primera hospitalización veo yo aquí en el SES, ya venía con algo desde antes, entonces no estamos hablando de que se enfermó en julio, sino que ya venía enferma 6 meses antes, entonces cuando se sospecha de una leucemia, los tratamientos si deben ser muy prioritarios porque yo no sé si es crónica o es aguda (...) si usted empieza el tratamiento en el primer mes de haber empezado los síntomas o sea entre más rápido se empieza el tratamiento, eso pasa en todas las enfermedades oncológicas, que presentan enfermedades tumorales, porque entre más se demore uno, el tumor va siendo más fuerte, el tumor es más fuerte, el tumor crece más entonces en las enfermedades tumorales específicamente las leucemias por la rápida progresión se considera que el examen sí es muy prioritario. (...) En la primera fase de la enfermedad estoy hablando específicamente de febrero cuando se estabilizó cuando se transfundió cuando se le corrigió la anemia (...) por eso yo me refería al principio de esta audiencia que no estábamos hablando de una paciente que llegó en julio a un examen urgente es una paciente que llevaba consultando por síntomas desde hace meses (...) la paciente ya venía con una sintomatología (...) desde el principio del año (...) entre marzo y junio de 2010 es la parte donde yo pienso que también debió haber (...) el seguimiento porque nadie se transfunde por algo (...) la causa de la anemia había que seguirla estudiando (...) ¿La realización del examen por usted solicitado hubiera evitado eficientemente el fallecimiento de la paciente? Lo que yo considero, porque efectivamente si ustedes miran la evolución el examen se hizo el 25 de agosto (...) la realización del

procedimiento no le salvó la vida al paciente (...) la rapidez en la confirmación de la enfermedad porque fue una enfermedad que si ustedes miran retrospectivamente fue una enfermedad que empieza a principios del año nos dio más de 7 u 8 meses para hacer el diagnóstico (...) se hizo en un momento en que ya la situación de la paciente ya estaba critica”

La declaración del hematólogo, analizada en conjunto con las demás pruebas practicadas en el proceso, ratifica que efectivamente hubo una omisión de la Nueva E.P.S. en autorizar la práctica de la valoración y los procedimientos médicos requeridos en la paciente; sin embargo, para la fecha de la última hospitalización, que es la que origina la presente demanda, la enfermedad de la paciente había avanzado hasta el punto encontrarse en condiciones críticas, y la práctica de los servicios médicos en el mes de julio ya no contribuiría a la efectividad de un tratamiento para la señora Lorenza Ramírez de Puerta.

De lo anterior se concluye que la omisión que origina el daño no se configuró a partir de la hospitalización que inició el 08 de julio de 2010, sino mucho antes y, no obstante, la demanda no realiza una imputación de responsabilidad por las que podrían ser las verdaderas circunstancias que desencadenaron el fallecimiento de la señora Lorenza Ramírez de Puerta.

Ahora, acceder a las pretensiones con base a una imputación que no fue realizada en la demanda representaría una vulneración al derecho al debido proceso de la **Nueva E.P.S.**, esto porque la demanda no va dirigida a cuestionar la prestación del servicio con anterioridad al 08 de julio de 2010, tal como lo afirma la entidad accionada, y, en consecuencia, no tuvo la oportunidad de defenderse frente a los hechos anteriores a la última hospitalización de la paciente en el **S.E.S.**

Esta decisión se fundamenta en la aplicación del principio de congruencia descrito en el artículo 281 del Código General del Proceso, el cual indica lo siguiente:

**Artículo 281. Congruencias.** La sentencia deberá estar en consonancia con los hechos y las pretensiones aducidos en la demanda y en las demás oportunidades que este código contempla y con las excepciones que aparezcan probadas y hubieren sido alegadas si así lo exige la ley.

No podrá condenarse al demandado por cantidad superior o por objeto distinto del pretendido en la demanda ni por causa diferente a la invocada en esta.

Si lo pedido por el demandante excede de lo probado se le reconocerá solamente lo último.

En la sentencia se tendrá en cuenta cualquier hecho modificativo o extintivo del derecho sustancial sobre el cual verse el litigio, ocurrido después de haberse propuesto la demanda, siempre que aparezca probado y que haya sido alegado por la parte interesada a más tardar en su alegato de conclusión o que la ley permita considerarlo de oficio.

De acuerdo con este principio, los hechos y pretensiones expuestos en la demandan delimitan el objeto sobre el cual se debe proferir la sentencia prohibiendo la imposición de una condena en contra del demandado por una causa diferente a la invocada en ella.

Al respecto el Consejo de estado indica:

“(…) los elementos referidos a los hechos y las pretensiones de la demanda permiten delimitar el objeto alrededor del cual debe girar el debate del proceso y, por tanto, los aspectos sobre los cuales ha de recaer el pronunciamiento judicial final, es decir, constituyen pilares fundamentales que garantizan el ejercicio, entre otros, del derecho de acción y, correlativamente, de contradicción y, a su vez, imponen al juez el deber de fallar de manera congruente con lo pretendido en la demanda y su fundamento y, por eso, no pueden ser modificados o adicionados por fuera de las oportunidades legalmente previstas para ese propósito.”<sup>52</sup>

En coherencia con lo expuesto, se negarán las pretensiones formuladas en contra de la **Nueva E.P.S.**

## 8. Conclusión.

De acuerdo con lo establecido la parte actora no acredita una falla en los servicios de salud prestados por **Servicios Especiales de Salud S.E.S.** y por el **Instituto del Corazón de Manizales – Diacorsas S.A.S.**

---

<sup>52</sup> Sección Tercera, Sentencia del 30 de julio de 2021, C.P José Roberto SÁCHICA Méndez Exp 50728



Frente a la **Nueva E.P.S.** se estableció una omisión en las autorizaciones médicas para la valoración por hematología y la realización de los exámenes diagnósticos en el mes de julio de 2010; sin embargo, no se allegó prueba alguna de que estas circunstancias hubiesen representado una pérdida de oportunidad en el tratamiento de la señora Lorenza Ramírez de Puerta. Ello porque a esa época la enfermedad había avanzado notoriamente y la realización de los mismos no tenía ninguna incidencia en el resultado final.

Finalmente, no se acredita que la Dirección Territorial de Salud de Caldas hubiese incurrido en omisión de sus funciones y, por el contrario, se acredita una falta de legitimación en la causa por pasiva debido a que este ente departamental no tiene facultades para intervenir tratándose de afiliados al sistema de salud en el régimen contributivo.

Por lo tanto se declararán probadas las excepciones denominadas “Adecuada prestación de servicios de salud a la señora Lorenza Ramírez de Puerta por parte de Diacorsas- Instituto del Corazón de Manizales / Ausencia de nexo de causalidad”, “Excepción de causa extraña” y “Ausencia de culpa de parte del Instituto del Corazón de Manizales” propuestas por el **Instituto del Corazón de Manizales**; “Falta de legitimación en la causa por pasiva” propuesta por la Dirección Territorial de Salud de Caldas; “Prestación del servicio de salud a la señora Lorenza Ramírez de Puerta de manera diligente y adecuada”, “Ausencia de omisión o negligencia por parte de Servicios Especiales de Salud” y “Ausencia de nexo de causalidad entre la conducta desplegada por Servicios Especiales de Salud y el fallecimiento de la señora Lorenza Ramírez de Puerta” propuestas por el **S.E.S.**

## **9. Condena en Costas**

No hay lugar a la condena porque no se demostró temeridad o mala fe de las partes, tal y como lo regulaba el artículo 171 del Código Contencioso Administrativo, vigente para este proceso, que consagraba un criterio subjetivo para efectos de la imposición de costas.

En mérito de lo expuesto, el **Juzgado Séptimo Administrativo del Circuito de Manizales**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

**FALLA**

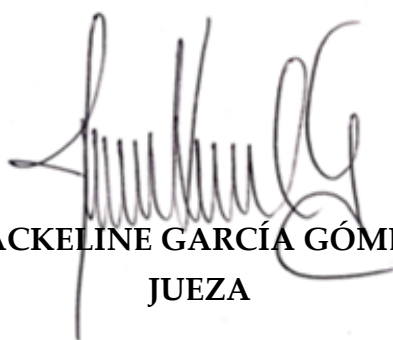
**Primero: Declarar probadas** las excepciones denominadas “Adecuada prestación de servicios de salud a la señora Lorenza Ramírez de Puerta por parte de Diacorsas- **Instituto del Corazón de Manizales** / Ausencia de nexo de causalidad”, “Excepción de causa extraña” y “Ausencia de culpa de parte del Instituto del Corazón de Manizales” propuestas por el Instituto del Corazón de Manizales; “Falta de legitimación en la causa por pasiva” propuesta por la **Dirección Territorial de Salud de Caldas**; “Prestación del servicio de salud a la señora Lorenza Ramirez de Puerta de manera diligente y adecuada”, “Ausencia de omisión o negligencia por parte de Servicios Especiales de Salud” y “Ausencia de nexo de causalidad entre la conducta desplegada por Servicios Especiales de Salud y el fallecimiento de la señora Lorenza Ramírez de Puerta” propuestas por el S.E.S.

**Segundo: Negar** las pretensiones de la demanda por lo explicado en la parte considerativa de este fallo.

**Tercero: Sin condena en costas** conforme lo precisado en la parte motiva de esta decisión.

**Cuarto: Ejecutoriada** esta providencia, liquídense los gastos del proceso, **devuélvase** los remanentes si los hubiere **archívense** las diligencias, previas las anotaciones respectivas en el aplicativo Justicia Siglo XXI.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**



**JACKELINE GARCÍA GÓMEZ**  
**JUEZA**

**NOTIFICACIÓN POR ESTADO ELECTRÓNICO**

La providencia anterior se notifica en el Estado Electrónico del 02/OCT/2023



**MARCELA PATRICIA LEÓN HERRERA**  
Secretaria

Micrositio Web PUBLICACIÓN ESTADOS ELECTRÓNICOS:

<https://www.ramajudicial.gov.co/web/juzgado-02-administrativo-de-descongestion-de-manizales/474>

REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL



JUZGADO SÉPTIMO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE MANIZALES

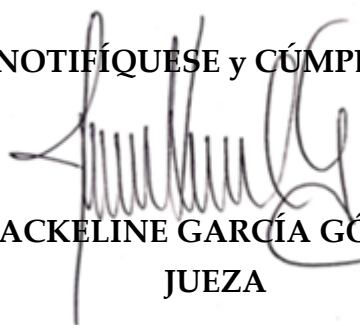
Manizales, veintinueve (29) de septiembre de dos mil veintitrés (2023)

Auto Interlocutorio: 2411/2023  
Radicación: 17-001-33-39-007-2016-00213-00  
Medio de control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
Demandante: NATALIA SOTO SOTO  
Demandado: MUNICIPIO DE ARANZAZU

Mediante autos 547 del 20 de agosto de 2021<sup>1</sup> y 412 del 16 de mayo de 2022<sup>2</sup> se puso en conocimiento de las partes y se corrió traslado de las pruebas documentales allegadas y decretadas en audiencia inicial celebrada el 06 de noviembre de 2018.

Teniendo en cuenta lo anterior, esta Funcionaria Judicial considera innecesario fijar fecha y hora para audiencia de alegaciones y juzgamiento, por lo que se **CORRE TRASLADO** a las partes por el término de diez (10) días contados a partir de la notificación por estado de la presente providencia para que presenten sus alegatos de conclusión, y al Ministerio Público, para que si a bien lo tiene, presente su concepto, conforme lo dispone el inciso final del artículo 181 de la Ley 1437 de 2011.

NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE



JACKELINE GARCÍA GÓMEZ  
JUEZA

CCMP/Sust.

<sup>1</sup> Archivo "62AutoResuelveNulidades" del cuaderno "C01Principal1B" del expediente electrónico

<sup>2</sup> Archivo "74AutoPoneConocimiento" del cuaderno "C01Principal1B" del expediente electrónico.

**JUZGADO SÉPTIMO  
ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO  
MANIZALES – CALDAS**

**NOTIFICACIÓN POR ESTADO**

La providencia anterior se notifica en el  
Estado **del 02 de octubre de 2023**

**MARCELA LEÓN HERRERA**  
Secretaria

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
**RAMA JUDICIAL**



**JUZGADO SÉPTIMO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE MANIZALES**

Manizales, veintinueve (29) de septiembre de dos mil veintitrés (2023)

|                   |                                                                                                                                  |
|-------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| A. N°:            | <b>2412/2023</b>                                                                                                                 |
| Radicación:       | <b>17-001-33-39-007-2018-00071-00</b>                                                                                            |
| Medio de control: | <b>NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO</b>                                                                                    |
| Demandante:       | <b>MARIA CRISTINA BEDOYA CARVAJAS Y OTROS</b>                                                                                    |
| Demandado:        | <b>UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN<br/>PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE<br/>LA PROTECCIÓN SOCIAL – UGPP.</b> |

Conforme a la constancia secretarial que obra en el expediente<sup>1</sup>, **TÉNGASE** por contestada la demanda por parte de la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL – UGPP.**

Surtido el traslado de excepciones, y ante la ausencia de excepciones previas por resolver, se **CITA** a las partes a la realización de la Audiencia Inicial para el próximo **VEINTIUNO (21) DE FEBRERO DE DOS MIL VEINTICUATRO (2024), A PARTIR DE LAS NUEVE DE LA MAÑANA (09:00 A.M.)**, con fundamento en el numeral 1° del artículo 180 de la *ibidem*.

Cabe anotar que a la misma **DEBERÁN COMPARECER OBLIGATORIAMENTE** los apoderados de las partes, so pena de incurrir en las sanciones previstas en el numeral 4 *ibidem*. No obstante, su inasistencia no impedirá el desarrollo de la diligencia.

La audiencia se realizará en modalidad **NO PRESENCIAL**, a través de comunicación simultánea o sucesiva, utilizando como herramienta tecnológica Lifesize, para los cual deberán informar con anticipación al correo electrónico del juzgado los números de teléfonos y correos electrónicos en los cuales pueden ser ubicados los abogados de las partes para efectos de coordinar la realización de la diligencia.

---

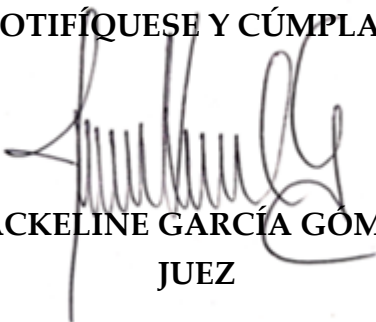
<sup>1</sup> Archivo “29ConstanciaSecretarial” del cuaderno “C01Principal” del expediente electrónico,

Se ADVIERTE que toda comunicación dirigida al Despacho debe presentarse estrictamente de manera digital, en formato PDF, a través del correo electrónico [admin07ma@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:admin07ma@cendoj.ramajudicial.gov.co), dentro de los horarios establecidos de atención al usuario (lunes a viernes de 07:30 am a 12:00 m y de 01:30 pm a 05:00 pm).

Así mismo, se INSTA a las partes y sus apoderados a presentar los memoriales de sustitución de poder y/o cualquier documento relacionado con la audiencia programada a más tardar durante el día hábil anterior a la diligencia, con el fin de incorporarlos al expediente oportunamente.

Se **RECONOCE PERSONERÍA** a la abogada ANGELA MARIA RODRIGUEZ CAICEDO como apoderada de la UGPP conforme con el poder general allegado al expediente<sup>2</sup>. De acuerdo con el mismo poder allegado, se entiende REVOCADO el poder otorgado previamente a la abogada MARTHA ELENA HINCAPIÉ PIÑERES para representar judicialmente a la UGPP.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**



**JACKELINE GARCÍA GÓMEZ**  
**JUEZ**

CCMP/Sust.

**JUZGADO SÉPTIMO**  
**ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO**  
**MANIZALES – CALDAS**

**NOTIFICACIÓN POR ESTADO**

La providencia anterior se notifica en el  
Estado **del 02 de octubre de 2023**

**MARCELA LEÓN HERRERA**  
Secretaria

<sup>2</sup> Archivo “27MemorialAportaDocumentosUGPP” *ibidem*.

REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL



JUZGADO SÉPTIMO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE MANIZALES

Manizales, veintinueve (29) de septiembre de dos mil veintitrés (2023)

Auto Interlocutorio: 2409/2023  
Radicación: 17-001-33-39-007-2018-00149-00  
Medio de control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
Demandante: MARIA CECILIA GARZÓN CASTAÑO  
Demandado: DEPARTAMENTO DE CALDAS

Mediante auto del 01 de abril de 2022<sup>1</sup> se puso en conocimiento de las partes y se corrió traslado de las pruebas documentales allegadas y decretadas en audiencia inicial celebrada el 10 de octubre de 2021.

Teniendo en cuenta lo anterior, esta Funcionaria Judicial considera innecesario fijar fecha y hora para audiencia de alegaciones y juzgamiento, por lo que se **CORRE TRASLADO** a las partes por el término de diez (10) días contados a partir de la notificación por estado de la presente providencia para que presenten sus alegatos de conclusión, y al Ministerio Público, para que si a bien lo tiene, presente su concepto, conforme lo dispone el inciso final del artículo 181 de la Ley 1437 de 2011.

Se **RECONOCE PERSONERÍA** como apoderada de la parte demandante a la abogada RUTH ELENA GOMEZ GONZALEZ, por sustitución que le realiza el abogado AUGUSTO ARANGO CARDONA<sup>2</sup>.

NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE

JACKELINE GARCÍA GÓMEZ  
JUEZA

CCMP/Sust.

<sup>1</sup> Archivo “46AutoCorreTraslado” del expediente electrónico.

<sup>2</sup> Archivo “48PoderDemandante” del expediente electrónico.

**JUZGADO SÉPTIMO  
ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO  
MANIZALES – CALDAS**

**NOTIFICACIÓN POR ESTADO**

La providencia anterior se notifica en el  
Estado **del 02 de octubre de 2023**

**MARCELA LEÓN HERRERA**  
Secretaria



REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL



JUZGADO SÉPTIMO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE MANIZALES

Manizales, veintinueve (29) de septiembre de dos mil veintitrés (2023)

A N°: 2410/2023  
Radicación: 17-001-33-39-007-2018-00278-00  
Medio de control: **NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO**  
Demandante: **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL – UGPP.**  
Demandado: **UBELNHY LARGO DE HERNÁNDEZ**

Mediante Auto 2391 del 18 de diciembre de 2019 se designó como curador *ad litem* de la señora UBELNHY LARGO DE HERNÁNDEZ al abogado JOSE NORMAN SALAZAR GONZÁLEZ, indicándole que debía presentarse dentro de los cinco (05) días siguientes al recibo de la comunicación para aceptar y tomar posesión.

Con auto del 27 de enero de 2022, y ante la ausencia de pronunciamiento alguno por parte del curador designado pese a la remisión de las comunicaciones respectivas, se requirió al abogado JOSE NORMAN SALAZAR GONZÁLEZ para que dentro de los cinco (05) días siguientes al recibo de la comunicación aceptara y tomara posesión.

A la fecha, y pese a las comunicaciones remitidas, el curador *ad litem* designado no ha comparecido al Despacho ni ha manifestado su aceptación o rechazo a la designación.

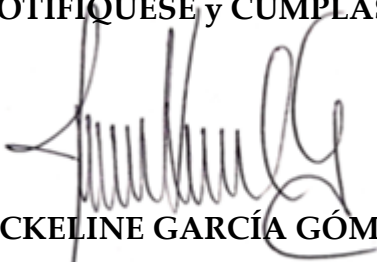
Teniendo en cuenta que son deberes del juez dirigir el proceso, velar por su rápida solución y adoptar las medidas conducentes para impedir su paralización y dilación, como lo establece el numeral 1° del artículo 42 del C.G.P., se **RELEVA** de la designación como curador *ad litem* al abogado JOSE NORMAN SALAZAR GONZÁLEZ, y en su lugar se **DESIGNA** como Curador *ad litem* de la demandada, señora UBELNHY LARGO DE HERNÁNDEZ, al abogado **OSCAR ALFREDO ARIAS HERRERA**, quien podrá ubicarse en la Calle 76 # 19 – 102, a 101, apto 1001, barrio Milán, Manizales, correo electrónico: [osalarah@gmail.com](mailto:osalarah@gmail.com).

Por Secretaría **ENVÍESE** la comunicación pertinente.

Para este fin deberá presentarse en este despacho dentro de los cinco (5) días siguientes al recibo de la respectiva comunicación para su aceptación y posesión, so pena de las sanciones disciplinarias a que hubiere lugar.

Se RECONOCE PERSONERÍA como apoderada de la entidad demandante a la sociedad LEGAL ASSISTANCE GROUP S.A.S., identificada con Nit 900.712.338-4, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 75 del C.G.P, de acuerdo con el poder general allegado<sup>1</sup>. El tal sentido, se RECONOCE PERSONERÍA al abogado CRISTIAN FELIPE MUÑOZ OSPINA como abogado inscrito en el certificado de existencia y representación legal de la sociedad apoderada.

**NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE**



**JACKELINE GARCÍA GÓMEZ**  
**JUEZA**

CCMP/Sust.

**JUZGADO SÉPTIMO  
ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO  
MANIZALES – CALDAS**

**NOTIFICACIÓN POR ESTADO**

La providencia anterior se notifica en el  
Estado **del 02 de octubre de 2023**

**MARCELA LEÓN HERRERA**  
**Secretaria**

<sup>1</sup> Archivo “31PoderUGPP” del expediente electrónico.

REPÚBLICA DE COLOMBIA



JUZGADO SÉPTIMO ADMINISTRATIVO DEL  
CIRCUITO DE MANIZALES

Manizales, veintinueve (29) de septiembre de dos mil veintitrés (2023)

|                          |                                                                  |
|--------------------------|------------------------------------------------------------------|
| <b>Sentencia No.</b>     | 258-2023                                                         |
| <b>Radicación:</b>       | 17001-33-39-007-2019-00033-00                                    |
| <b>Medio de control:</b> | PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS                |
| <b>Accionante:</b>       | GUILLERMO LEÓN PÉREZ CEBALLOS Y OTROS                            |
| <b>Accionados:</b>       | MUNICIPIO DE MANIZALES Y CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CALDAS |
| <b>Vinculada:</b>        | AGUAS DE MANIZALES S.A. E.S.P.                                   |

Procede el Despacho a proferir sentencia de primera instancia dentro del medio de control de la referencia.

## 1. ANTECEDENTES

### 1.1. LA DEMANDA:

Los señores Guillermo León Pérez Ceballos, Luz Marina Marín Granada, Carmen Lucia Quirós Londoño y María Eugenia Pérez Ceballos mediante escrito presentado el día 26 de abril de 2019, en ejercicio del medio de control consagrado en la Ley 472 de 1998, demandaron al Municipio de Manizales y la Corporación Autónoma Regional de Caldas, al considerar que se están vulnerando los derechos e intereses colectivos a la seguridad y salubridad públicas, el acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública, la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente y 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.

En el escrito, describen que son propietarios de los predios que colindan a un costado del Colegio José Antonio Galán de la Vereda Alto Bonito, lugar donde existe una servidumbre desde hace más de 30 años, por donde pasa una tubería que sirve de alcantarillado al Colegio y la región que linda con el pozo séptico.

Afirman que, con las obras realizadas al Colegio se viene incrementando la carga de aguas residuales frente a la capacidad que soporta actualmente la infraestructura de alcantarillado, aunado a que esta estructura no ha tenido mantenimiento durante varios años.

Por lo anterior, temen que esta colapse en cualquier momento, ante la nueva carga que va a recibir con la infraestructura educativa y la adecuación del restaurante escolar, lo que pone en riesgo sus vidas y la de sus familias.

En vista de lo anterior, deprecian los demandantes que:

1. Proveer medidas de verificación de las tuberías y el alcantarillado de la servidumbre de la infraestructura de modo que se conjure y prevenga el advenimiento de acontecimientos que amenacen nuestros derechos colectivos a los que nos encontramos en clara exposición con motivo de la nueva carga procedente del Colegio José Antonio Galán.
2. Adelantar los trámites administrativos, presupuestales, técnicos y jurídicos con base en la pretensión anterior tendientes a la construcción de tuberías, alcantarillados y/o Pozo Séptico acorde con la nueva carga que va a recibir con la nueva infraestructura educativa y con la adecuación del restaurante escolar.
3. Las demás acciones que sean necesarias y prioritarias para garantizar a nuestro grupo humano la protección y garantía de sus derechos.
4. Por tratarse de una acción en nombre de nuestra comunidad donde no se persigue ningún tipo de indemnización o compensación, solicitamos que los

gastos que ocasione el trámite del presente juicio se atiendan con cargo al Fondo de Acciones Populares y de Grupo manejado por la Defensoría del Pueblo.

## **1.2. TRÁMITE PROCESAL**

La demanda se presentó el día 26 de abril de 2019, mediante auto de 2 de mayo de ese mismo año fue admitida, así mismo se ordenó la vinculación de Aguas de Manizales S.A. E.S.P., providencia que fue notificada personalmente a las entidades accionadas el 14 de mayo posterior.

El 27 de mayo de 2019 Aguas de Manizales S.A. E.S.P. contestó la demanda, el 13 de junio de 2019 el Municipio de Manizales presentó contestación, por su parte la Corporación Autónoma Regional de Caldas se pronunció a través de escrito de 2 de julio de 2019.

El día 6 de septiembre de 2019 se llevó a cabo la audiencia de pacto de cumplimiento, sin que se pudiera establecer acuerdo alguno, razón por la cual, se declaró fallida.

En proveído de 8 de julio de 2020 se realizó el decreto probatorio y el 13 de agosto de esa misma anualidad se efectuó la audiencia pública donde se recepcionaron los testimonios decretados.

Con auto de 1 de septiembre de 2020 el despacho adicionó el decreto de pruebas.

Mediante providencia de 6 de abril de 2022, se incorporó y puso en conocimiento de las partes las pruebas documentales recaudadas y finalmente, a través auto de 13 de diciembre de 2023 se corrió el traslado a las partes para que presentaran sus alegatos de conclusión.

## **1.3. CONTESTACIONES DE LA DEMANDA**

### **Municipio de Manizales:**

En su pronunciamiento a la demanda, sostuvo que conforme los oficios SEM 1467 de 22 de mayo de 2019 y SOPM 1610 GP 19 de 30 de mayo de 2019, se puede concluir que:

i) Que la secretaría de educación ha hecho inspección a la zona, ii) Que se evidenció el mal estado de la tubería, iii) Que se adelantó el proceso contractual de mínima cuantía cuyo objeto fue "elaborar los estudios y diseños técnicos para la construcción del pozo séptico de la institución educativa rural José Antonio Galán, iv) A esta red de alcantarillado no vierte aguas residuales únicamente el colegio sino también las viviendas del sector, incluidas las viviendas de los accionantes, y que v) Una vez se tenga la totalidad de los diseños se hará la entrega de los mismos a la secretaría de educación municipal para los fines respectivos a más tardar la primera semana de junio de 2019.

Por otro lado, que no se encuentra demostrado por parte del actor popular que las pretensiones sean de tal necesidad que requiera el trámite de la acción constitucional que nos ocupa, esto por cuanto los informes presentados no advirtieron ninguna situación inminente que ponga en peligro la integridad de los habitantes del sector.

Aunado a ello, alega que debe aplicarse al presente caso el principio prohibitivo del abuso del derecho y el principio que nadie puede beneficiarse de su propia culpa, para negar las pretensiones de la parte actora, dado que la parte actora contribuye a aumentar la carga del sistema séptico de la institución educativa José Antonio Galán, pretendiendo que con el trámite de la presente acción constitucional sea el Municipio de Manizales quien solucione el problema, cuando la solución también le compete a los actores populares por estar contribuyendo al problema.

Razón por la cual solicita, declarar probadas las excepciones propuestas y en consecuencia declarar que ese Municipio no ha violado los derechos invocados en este caso concreto.

Propuso como medios exceptivos los que denominó como “INEXISTENCIA DE PRUEBA DE LOS HECHOS QUE CONSTITUYEN PRESUNTA VULNERACIÓN DE DERECHOS POR PARTE DEL MUNICIPIO DE MANIZALES”, “INEPTITUD SUSTANCIAL DE LA DEMANDA POR LA NO ACREDITACIÓN DEL DAÑO ACTUAL O CONTINGENTE A DERECHO O INTERÉS COLECTIVO” y “LOS ACCIONANTES CONTRIBUYEN AL DAÑO DE LOS DERECHOS COLECTIVOS Y DEL MEDIO AMBIENTE EN LA ZONA”.

**Aguas de Manizales S.A. E.S.P.**

En su contestación a la demanda afirmó en síntesis que, en visita técnica realizada por personal de la empresa se observó que en el lugar objeto de la acción constitucional existe una red de alcantarillado que funciona en servidumbre, la cual recibe las aguas residuales de varias viviendas del sector y la institución Educativa José Antonio Galán, sin embargo, resalta que no se avizoró ninguna falla en el funcionamiento de esa red, ya que no se evidenciaron taponamientos, ni filtraciones o hundimientos en el lineamiento de la misma.

Aclara que no tiene infraestructura de alcantarillado en el sector y, por lo tanto, tal red en servidumbre no es administrada ni operada por esa entidad y los predios del sector no son suscriptores actualmente de la empresa, en ese orden de ideas, no ha vulnerado derechos colectivos de los accionante, por cuanto la no prestación del servicio se debe a la falta de infraestructura en el sector y a que los inmuebles no se encuentran ubicados dentro del perímetro de servicio.

Formuló como excepciones las de “FALTA DE LEGITIMACIÓN”, “INEXISTENCIA DE DERECHOS COLECTIVOS VULNERADOS POR PARTE DE AGUAS DE MANIZALES S.A. E.S.P.” e “INEXISTENCIA DEL NEXO CAUSAL”.

### **Corporación Autónoma Regional del Caldas:**

En su informe al escrito demandatorio refirió que, una vez realizada la lectura de los hechos y las pretensiones, como también del sustento documental, se aprecia claramente que la problemática del presente caso es competencia de la Administración Municipal de Manizales.

Lo anterior, se deriva no solo de las facultades legales con que cuenta el ente territorial con relación a la eficiente prestación de servicios públicos en su perímetro, sino porque los oficios cruzados entre la Secretaría de Educación y la Secretaría de Obras del municipio de Manizales, dan cuenta de las gestiones precontractuales tendientes a la realización de los estudios técnicos y financieros para la adecuación del sistema séptico y las condiciones del alcantarillado en el Colegio José Antonio Galán.

Alega que ha actuado conforme a los postulados legales y constitucionales, como quiera que ha proporcionado respuesta a los requerimientos realizados por la comunidad, remitiendo a las dependencias competentes copia de dichas peticiones para que procedieran a dar solución a las pretensiones que se pusieron en conocimiento de esa entidad que, como se ha clarificado, carece de competencias en la temática de prestación de servicios públicos.

Planteó como medios excepcionales los que tituló “FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA POR PARTE DE CORPOCALDAS”, “AUSENCIA DE CARGA OBLIGACIONAL PARA LA SOLUCIÓN DEL EPISODIO ADVERSO PREDICABLE DE CORPOCALDAS EN LO QUE ATAÑE A LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS” y “CORPOCALDAS HA ACTUADO CONFORME A LOS POSTULADOS LEGALES Y CONSTITUCIONALES”.

#### **1.4. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN**

##### **Parte demandante:**

No efectuó pronunciamiento alguno en esta etapa del proceso.

##### **Municipio de Manizales:**

Arguye en suma que, la Secretaría de Obras Públicas mediante Oficio No. SPM 1528 del 16 de julio de 2021, profirió concepto técnico en el siguiente sentido:

“La Secretaría de Educación Municipal a raíz de la construcción de un nuevo bloque de aulas en la Institución Educativa Rural José Antonio Galán ubicada en el centro poblado Alto Bonito del municipio de Manizales, y por peticiones ciudadanas, solicitó a la Secretaría de Obras Públicas que adelantara un proceso contractual para el diseño de una red de alcantarillado y sistema de tratamiento de aguas residuales-PTAR para los efluentes provenientes de dicha Institución Educativa.

La Secretaría de Obras Públicas tramitó el proceso de selección, suscribiendo contrato con La Sociedad DRENES, ANCLAJES Y CIMENTACIONES S.A.S.



Los profesionales que adelantaron la etapa de diseño advirtieron la necesidad de incorporar al mismo las aguas residuales provenientes de las viviendas del sector (alrededor de 17 viviendas).

El estudio concluyó que se requiere una nueva red de alcantarillado, diámetro 12" y una longitud de 124 metros, así como una planta de tratamiento de aguas residuales-PTAR con una capacidad aproximada de 30.000 litros.

2- Las razones por las cuales aún no se han llevado a cabo las obras recomendadas por los estudios y diseños técnicos realizados.

Las conclusiones de los diseños no se discuten por esta Secretaría, más los trámites son complejos. Desde el mismo estudio se advierte la necesidad de ocupar predios particulares en el proyecto, así que hasta que no se llegue a un acuerdo con la comunidad no es posible iniciar el proceso de contratación para la obra, entre otras porque es una exigencia legal que se cuente con todos los permisos y no contamos con esa aprobación o negociación, los propietarios reclaman al municipio que adquiera los predios o las franjas requeridas para la servidumbre.

Posteriormente se deberá avanzar en el alineamiento de la futura red de alcantarillado, así como la ubicación de la planta de tratamiento de aguas residuales, para posteriormente hacer los trámites de licenciamiento, dar curso al proceso y hacer la obra.

El año anterior que había cambio de Administración territorial no se dieron avances además porque la Pandemia paralizó el país, los recursos se dirigieron a la atención en Salud..."

Aduce que, en ese orden de ideas, queda demostrado entonces que no existe perjuicio por acción u omisión del Municipio de Manizales, toda vez que se buscaba la construcción de un alcantarillado ya no sólo para la institución educativa Rural José Antonio Galán ubicada en el centro poblado Alto Bonito, sino para 17 viviendas colindantes, con descole de esas aguas en una planta de tratamiento de aguas residuales-PTAR con una capacidad aproximada de 30.000 litros.

Es decir que se pretendían obras complejas que implicaban una planificación, la inclusión de ésta en el banco de proyectos de la ciudad e incluso debate ante el Concejo Municipal, pues de debía contar con la destinación de unos recursos robustos y la adquisición de inmuebles de carácter particular por compraventa voluntaria o hasta expropiación si era del caso.

Por lo que, no existen los presupuestos legales para incoar la acción, pues el accionante no acreditó la relación de causalidad que pudiera existir entre la presunta afectación del Interés Colectivo y la acción u omisión del Municipio de Manizales, de otro lado, la parte demandante conforme lo dispuesto en el artículo 30 de la Ley 472 de 1998, omitió su deber de probar los hechos, acciones u omisiones que considera constituyen la causa de amenaza o vulneración de los derechos e intereses colectivos cuya protección se reclama con la demanda, por lo que solicita se le desvincule y exonere de responsabilidad alguna.

#### **Aguas de Manizales S.A. E.S.P.:**

Itera que no se encuentra legitimada por pasiva en el presente caso, toda vez que, no ha vulnerado derecho colectivo alguno a los accionante, por cuanto no cuenta con redes de acueducto ni alcantarillado en la Vereda Alto Bonito, por cuanto se encuentra por fuera del área de prestación del servicio. Situación que se encuentra soportada probatoriamente en informe técnico elaborado el día 24 de mayo de 2019, por los Ingenieros Luis Felipe Castaño Granada -Director de Redes y Viviana Andrea Fernández Álzate, Coordinadora Profesional de Aguas de Manizales S.A. E.S.P-BIC, así como el testimonio del primer director de redes de la empresa en mención.

#### **Corporación Autónoma Regional de Caldas:**

Reitera, en síntesis, los argumentos expresados en la contestación a la demanda respecto a su falta de legitimación en la causa por pasiva, dado que, conforme el artículo 31 de la Ley 99 de 1993 y el artículo 15 de la Ley 142 de 1994, esa corporación no tiene como función la prestación de servicios públicos domiciliarios.

En todo caso, en virtud de la Ley 1551 de 2012, el Decreto 1898 de 2016 y la Ley 142

de 1994 el Municipio de Manizales tiene la obligación constitucional y legal de prestar los servicios públicos domiciliarios en el área de su jurisdicción.

## **2. CONSIDERACIONES**

### **2.1. COMPETENCIA.**

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 16 de la Ley 472 de 1998 de las acciones populares será competente el Juez del lugar de ocurrencia de los hechos o el del domicilio del demandado a elección del actor popular. De acuerdo a lo expuesto en la demanda se puede establecer claramente la competencia de esta instancia dado que los hechos que la fundamentan acaecen en la **Vereda Alto Bonito jurisdicción del Municipio de Manizales** que hace parte de este circuito judicial.

### **2.2. LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA.**

Entendida la legitimación de la causa como la calidad que tiene una persona para formular o contradecir las pretensiones de la demanda por cuanto es sujeto de la relación jurídica sustancial, tenemos que:

### **2.3. LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR ACTIVA.**

El artículo 12 de la Ley 472 de 1998, atribuyó la titularidad de la acción popular a: toda persona natural o jurídica; las organizaciones no gubernamentales, las organizaciones populares, cívicas o de índole similar; las entidades públicas que cumplan funciones de control, intervención o vigilancia, siempre que la amenaza o vulneración a los derechos e intereses colectivos no se haya originado en su acción u omisión; el Procurador General de la Nación, el Defensor del Pueblo y los Personeros Distritales y Municipales, en lo relacionado con su competencia y a los alcaldes y demás servidores públicos que por razón de sus funciones deban promover la protección y defensa de estos derechos e intereses.

En el presente asunto se trata de varios habitantes de la Vereda Alto Bonito, quienes presenta el medio de control de protección de derechos e intereses colectivos estando facultados de acuerdo a la norma citada.

## 2.4. EXCEPCIONES

El Despacho observa que Aguas de Manizales S.A. E.S.P. y la Corporación Autónoma Regional de Caldas propusieron la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva.

Sobre este medio defensivo se precisa que, por estar dirigida a controvertir la responsabilidad de las entidades respecto de las pretensiones de la demanda, el mismo hace referencia a la legitimación material en la causa.

Por lo que esta constituye una excepción de fondo que habrá de ser resuelta en la sentencia, de acuerdo con la tesis aplicada tanto por el Consejo de Estado<sup>1</sup>, como por el Tribunal Administrativo de Caldas<sup>2</sup>.

No obstante, lo dispuesto en el artículo 23 de la Ley 472 de 1998, el Municipio de Manizales propuso la excepción que denominó como “INEPTITUD SUSTANCIAL DE LA DEMANDA POR LA NO ACREDITACIÓN DEL DAÑO ACTUAL O CONTINGENTE A DERECHO O INTERÉS COLECTIVO”, argumentando que la parte demandante no establece en qué consiste el peligro, amenaza, vulneración o agravio a los derechos e intereses colectivos.

Visto el anterior argumento, concluye el Juzgado que refieren a una excepción de mérito, mecanismo de defensa que será estudiado de fondo en esta decisión.

Las demás excepciones planteadas por el Municipio de Manizales, Aguas de Manizales S.A. E.S.P. y la Corporación Autónoma Regional de Caldas tienen relación con el fondo del asunto, por tanto, su estudio y decisión será abordado con el problema jurídico que se plantea a continuación.

## 2.5. PROBLEMA JURÍDICO

---

<sup>1</sup> Consejo de Estado, sentencia del 30 de enero de 2013, con ponencia del Consejero Danilo Rojas Betancourth, radicado 25000-23-26-000-2010-00395-01(42610)

<sup>2</sup> Tribunal Administrativo de Caldas en auto del 26 de marzo de 2014, radicado 17001-33-33-002-2013-00082-02, con ponencia del Dr. Carlos Manuel Zapata Jaimes

Al confrontar esta Juez Constitucional el libelo demandatorio respecto de las contestaciones presentadas por las entidades accionadas, se considera que el litigio dentro de esta Acción Constitucional debe ceñirse a la resolución de los siguientes problemas jurídicos, mismos que para mayor claridad se plantearan en grupo separados, así:

¿Las entidades accionadas trasgreden los derechos colectivos de los residentes de los predios colindantes al Colegio José Antonio Galán de la Vereda Alto Bonito, ante mal estado de la tubería de alcantarillado y al aumentar la carga de aguas residuales y el pozo séptico del sector?

¿Poseen la Corporación Autónoma Regional de Caldas y Aguas de Manizales S.A. E.S.P. responsabilidad en el asunto objeto de estudio, conforme sus competencias legal y constitucionalmente asignadas?

## **2.6. PREMISAS NORMATIVAS Y JURISPRUDENCIALES.**

### **2.6.1. Naturaleza, finalidad y procedencia de las acciones populares.**

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, en este orden de ideas el Consejo de Estado ha determinado lo siguiente<sup>14</sup>:

“(…) Del artículo 9 de la Ley 472 de 1998, referente a la procedencia de la acción popular, se deduce que la demanda puede dirigirse contra una autoridad pública, contra un particular, o incluso contra ambos una acción popular dirigida contra un particular será de competencia de la jurisdicción ordinaria, mientras que la dirigida contra una autoridad pública o un particular que desempeñe funciones administrativas, lo será de la Contencioso Administrativa. La regla anterior tiene una excepción en los eventos en que una acción se dirija, al tiempo, en contra de una autoridad pública y de un particular; en tal caso, la competencia para conocer de la misma reside en la Jurisdicción Contencioso Administrativa, en tanto que

ésta prevalece sobre la de la Jurisdicción Ordinaria en virtud del fuero de atracción. Nota de Relatoría: Ver Exps. AP-077 y AP- 510 (...)”

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 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.*”

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 4 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.

### **2.6.2. Objeto de la Acción Popular.**

La acción popular es un medio procesal por medio del cual se busca la protección de los derechos e intereses colectivos mencionados en el artículo 88 de la Constitución Nacional y otros de similar naturaleza que estén definidos por la Ley; esta acción se ejerce para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre tales derechos e intereses, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible.

De lo anterior se desprende que la finalidad de esta acción es la protección de los derechos colectivos que estén amenazados o vulnerados por la acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares.

Es importante, previamente al estudio del problema planteado, hacer una breve referencia al marco jurídico y conceptual sobre lo que es materia de pronunciamiento en esta oportunidad. Con base en ello el juzgado procederá a analizar los derechos colectivos incoados en la presente acción.

### **2.6.3. Alcance de los derechos reclamados:**

#### **El derecho a la seguridad y salubridad pública.**

El Consejo de Estado definió el Concepto de seguridad y salubridad públicas como parte del concepto de orden público, así:<sup>3</sup>

“En diferentes ocasiones la Corte Constitucional se ha pronunciado sobre los conceptos de seguridad y salubridad públicas; los mismos han sido tratados como parte del concepto de orden público y se han concretado en las obligaciones que tiene el Estado de garantizar condiciones mínimas que permitan el desarrollo de la vida en comunidad.

(...) De esta manera, se puede concluir que la salubridad y seguridad públicas son derechos colectivos y, por tanto, se deben proteger a través de las acciones populares. Su contenido general, implica, de acuerdo con la jurisprudencia citada,

---

<sup>3</sup> Sentencia del 15 de julio de 2004 Consejo de Estado Sección Tercera Rad. 2002-01834-01 (AP)

en el caso de la seguridad, la prevención de los delitos, las contravenciones, los accidentes naturales y las calamidades humanas y, en el caso de la salubridad, la garantía de la salud de los ciudadanos.

Estos derechos colectivos están ligados al control y manejo de las situaciones de índole sanitario, para evitar que tanto en el interior como en el exterior de un establecimiento o de determinado lugar se generen focos de contaminación, epidemias u otras circunstancias que puedan afectar la salud y la tranquilidad de la comunidad y en general que afecten o amenacen el estado de sanidad comunitaria.

Es decir, que al momento de ponerse en funcionamiento determinados proyectos de los cuales se pueda derivar algún perjuicio para los ciudadanos, se deben realizar los estudios previos y tomar las medidas conducentes para evitar que se produzca un impacto negativo en las condiciones de salud y seguridad de los asociados.”

De otra parte, para que pueda hablarse de factores de contaminación que generen enfermedades, debe tenerse en cuenta que ello se deriva de los eventos regulados por el Decreto 2811 de 1994 (Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y no Renovables y de Protección al Medio Ambiente) en cuyo artículo 8 determina como factores que deterioran el ambiente, los siguientes:

“a) La contaminación del aire, de las aguas, del suelo y de los demás recursos naturales renovables.

Se entiende por contaminación la alteración del ambiente con sustancias o formas de energía puestas en él, por actividad humana o de la naturaleza, en cantidades, concentraciones o niveles capaces de interferir el bienestar y la salud de las personas, atentar contra la flora y la fauna, degradar la calidad del ambiente de los recursos de la nación o de los particulares...”

“b) La degradación, la erosión y el revenimiento de los suelos y tierras.

“c) Las alteraciones nocivas de topografía.

“d) las alteraciones nocivas del flujo natural de las aguas.



- “e) La sedimentación en los cursos y depósitos de agua.
- “f) Los cambios nocivos del lecho de las aguas.
- “g) la extinción o disminución cuantitativa o cualitativa de especies animales y vegetales o de recursos genéticos.
- “h) La introducción y propagación de enfermedades y plagas.
- “i) La introducción, utilización y transporte de especies animales o vegetales dañinas o de productos de sustancias peligrosas.
- “j) La introducción, utilización y transporte de especies animales o vegetales dañinas o de productos de sustancias peligrosas.
- “k) La disminución o extinción de fuentes naturales de energía primaria.
- “l) La acumulación o disposición inadecuada de residuos, basuras, desechos y desperdicios.
- “m) El ruido nocivo.
- “n) El uso inadecuado de sustancias peligrosas.
- “o) La eutricación, es decir, el crecimiento excesivo y anormal de la flora en los lagos y lagunas.
- “p) La concentración de población humana urbana o rural en condiciones habitacionales que atenten contra el bienestar y la salud”.

Los anteriores parámetros normativos y jurisprudenciales confluyen para determinar la existencia o no de una vulneración de este derecho colectivo.

### **El acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública.**

Este derecho colectivo, se encuentra consagrado en el literal h) del artículo 4° de la Ley 472 de 1998, entendiéndose como aquel derecho consistente en la protección de la vida e integridad de los habitantes del territorio nacional a través de prestaciones realizadas por el Estado, de forma tal que sea posible asegurar una atención básica y una prestación de servicios mínima que permita asegurar la calidad de vida de la comunidad.

El Honorable Consejo de Estado ha definido el derecho colectivo al acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública, como la posibilidad que tiene la comunidad en general de acceder a las instalaciones y organizaciones que velen y garanticen su salud, en otras palabras, que se garantice la estructura sanitaria, de manera que no se confundan con el derecho a la salud, toda vez que, se hace referencia

es al acceso a infraestructuras que protejan y prioricen la salud, sobre el particular ha expresado<sup>4</sup>:

“(…) El derecho o interés colectivo al acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública, detenta un origen constitucional, pues en el artículo 88 alusivo a las acciones populares se indica el de la “salubridad” como derecho susceptible de protección a través de esta acción constitucional. Así mismo, en la lista enunciativa de derechos e intereses colectivos susceptibles de amparo a través de este instrumento, contenida en el artículo 4 de la Ley 472 de 1998, se consagra de manera textual en su literal h.

Este derecho comprendido en su dimensión colectiva, debe entenderse como la posibilidad que tiene la comunidad de acceder a instalaciones y organizaciones que velen por o garanticen su salud. En este orden de ideas, puede pensarse en la estructura sanitaria y en especial hospitalaria, como típica manifestación del mismo.

(…)

De manera específica, sobre la relación de la salubridad pública con la infraestructura que debe garantizarse a la comunidad, ha sostenido esta Corporación:

“El derecho colectivo invocado como vulnerado en la presente acción es el del “acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública”. Es un servicio público a cargo del Estado cuya finalidad es disminuir la morbilidad, es decir, la proporción de personas que enferman en un sitio y tiempo determinado. Ahora bien, el derecho invocado hace alusión igualmente a la palabra “infraestructura” la cual debe entenderse como un conjunto de elementos o servicios que se consideran necesarios para la creación y funcionamiento de una organización, en este caso, para la buena gestión de la salubridad pública. Por lo tanto, el acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública implica, entre otros aspectos, la posibilidad que tienen las personas de

---

<sup>4</sup> Consejo de Estado, Sección cuarta, sentencia de 14 de noviembre de 2002. AP- 533. Consejera Ponente: Ligia López Díaz. En este fallo se discutía la naturaleza colectiva que podía detentar la expectativa de los enfermos de VIH de acceder a instalaciones y medios hospitalarios.

beneficiarse de los programas de salud preventivos, de rehabilitación y atención, buscando disminuir el número de personas enfermas en un lugar específico y en un espacio de tiempo determinado.

Se observa así, que este específico derecho o interés colectivo no puede confundirse con la salud de la comunidad, toda vez que se refiere más bien a la posibilidad de esta de acceder a infraestructuras que sirvan para protegerla. Se verifica entonces una relación comunidad - bienes y/o comunidad - organización; de tal modo que solo se constatará la afectación a este derecho o interés colectivo, cuando se logre demostrar la imposibilidad de acceso a una infraestructura de servicios determinada; se insiste no es el acceso a los servicios, sino a la infraestructura de estos.

Si se hace referencia al acceso, se colige, que la garantía de este derecho o interés colectivo, se obtendrá a través de órdenes orientadas a acceder a infraestructuras de servicios.

Finalmente, vale la pena relieves que algunos servicios públicos domiciliarios pueden encontrar relación con este derecho; baste pensar para ejemplificar esta afirmación en las necesidades que la comunidad tiene de acceder a infraestructuras de agua potable, alcantarillado o aseo, obteniendo de esta manera una respuesta positiva frente a sus requerimientos de salud y evitando enfermedades (...)"

Colofón de la pauta jurisprudencial en cita, el derecho colectivo al acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública, debe entenderse como un servicio público que se encuentra a cargo del Estado, cuya finalidad es la de disminuir en el territorio nacional los factores y/o circunstancias que pueden afectar la salud humana, de allí que la Nación, tengan el deber de garantizar a los ciudadanos una infraestructura de servicios, que proteja su derecho a la salud, de lo que se sigue que este derecho colectivo está íntimamente relacionado con la vida en condiciones dignas, lo que tiene por consecuencia que el Estado debe realizar para su consecución acciones afirmativas, por medio de las cuales se otorguen a las personas los medios necesarios para la satisfacción de las necesidades básicas relacionadas con la salubridad pública.

En conclusión, el acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública implica la posibilidad que tienen las personas de beneficiarse de los programas de salud preventivos, de rehabilitación y atención, buscando disminuir el número de personas enfermas en un lugar específico y en espacio de tiempo determinado; así las cosas, es importante resaltar que este derecho colectivo hace alusión a la palabra infraestructura, la cual significa el conjunto de elementos o servicios necesarios para la creación y funcionamiento de una organización que logre la efectividad de la salubridad pública, por ende este no debe confundirse con el derecho a la salud, habida cuenta que hace referencia al acceso a infraestructuras que sirvan para proteger la salud.

### **El derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente.**

En cuanto al derecho colectivo a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, se tiene que en el informe de ponencia sobre derechos colectivos, presentado por los constituyentes Iván Marulanda, Guillermo Perry, Jaime Benítez, Angelino Garzón, Tulio Cuevas y Guillermo Guerrero se afirmó *“En verdad el ser humano tiene derecho a vivir libre de peligros y riesgos públicos, razón por la cual no debe estar expuesto, a sabiendas, a daños contingentes capaces de afectar su integridad personal o patrimonial.”*<sup>5</sup>

A su vez el artículo 2° de la Ley 46 de 1988 que crea y organiza el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, define el desastre como *“el daño grave o la alteración grave de las condiciones normales de vida en un área geográfica determinada, causada por fenómenos naturales y por efectos catastróficos de la acción del hombre en forma accidental, que requiera por ello de la especial atención de los organismos del Estado y de otras entidades de carácter humanitario o de servicio social.”*

De acuerdo con las anteriores definiciones, es posible concluir que la consagración legal de este derecho colectivo pretende garantizar que la comunidad no esté expuesta a

---

<sup>5</sup> Ponencia sobre derechos colectivos presentada por los constituyentes Iván Marulanda, Guillermo Perry, Jaime Benítez, Angelino Garzón, Tulio Cuevas y Guillermo Guerrero; Gaceta constitucional N° 58 de abril 24 de 1991, citada por Pedro Pablo Camargo en “Las Acciones Populares y de Grupo” p. 154.

sufrir un daño grave originado en un fenómeno natural o por la acción del hombre en forma accidental, cuando estas circunstancias pueden ser evitadas.

Para que proceda la protección de este derecho a través de la acción popular, basta que una comunidad geográficamente determinada sea vulnerable a padecer un evento que tenga el carácter de catastrófico.

Tratándose de fenómenos naturales no es posible su neutralización como ocurre con los terremotos o erupciones volcánicas, pero en muchos casos si pueden evitarse o atenuarse sus efectos desastrosos disminuyendo la vulnerabilidad de la población, por ejemplo, a través de obras civiles o traslados, etc. Si el origen de estos eventos se encuentra en la actividad humana y se conocen los riesgos de la labor, también es posible tomar las medidas de prevención necesarias para que no ocurran o en caso de suceder, se atenúen sus efectos.

**Derecho 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.**

Según lo dicho por el H. Consejo de Estado<sup>6</sup>, el núcleo esencial de este derecho colectivo comprende los siguientes aspectos: Respeto y acatamiento del principio de función social y ecológica de la propiedad (inciso segundo artículo 58 C.P.), protección del espacio público procurando adelantar cualquier tipo de construcción o edificación con respeto por el espacio público, el patrimonio público, y la calidad de vida de los demás habitantes, respetar los derechos ajenos y no abusar del derecho propio (art. 95 numeral 1 C.P.). Atender los procesos de cambio en el uso del suelo, en aras del interés común, procurando su utilización racional en armonía con la función social de la propiedad a la cual le es inherente una función ecológica, buscando el desarrollo sostenible (art. 3º ley 388 de 1997). El acatamiento a la ley orgánica de ordenamiento territorial – aún no expedida por el Congreso de la República - y los planes de ordenamiento territorial que expidan las diferentes entidades territoriales del país (art. 288 C.P.). Planes de ordenamiento territorial que sirven de guía y mapa para que el desarrollo urbano se haga de manera ordenada, coherente, de tal manera que prevalezca el interés general

---

<sup>6</sup> Sentencia del 21 de febrero del 2007, radicado: 2004-00243-01. Sección Tercera. M.P. Alir Eduardo Hernández Enríquez

sobre el particular, y se garantice la aplicación de las disposiciones político – administrativas – de organización física- contenidas en los mismos (art. 5º ley 388 de 1997).

Cumplimiento de los preceptos normativos sobre usos del suelo; alturas máximas de construcción; cupos mínimos de parqueo; especificaciones técnicas y de seguridad; cesiones obligatorias al distrito; necesidad de obtener licencias de urbanismo y construcción; existencia de conexiones para los servicios públicos domiciliarios, entre otros. Entonces, es claro que el derecho señalado en el literal m) del artículo 4º de la ley 472 de 1998, corresponde a la obligación que le impone el legislador a las autoridades públicas y particulares, en general, de acatar plenamente los preceptos jurídicos que rigen la materia urbanística es decir la forma como progresa y se desarrolla una determinada población, en términos de progreso físico y material, asentada en una determinada entidad territorial – bien sea en sus zonas urbanas o rurales- con miras a satisfacer plenamente las necesidades de la población.

## **2.7. ACERVO PROBATORIO:**

Conforme al material probatorio obrante en el expediente, se encuentra debidamente acreditado que:

- Mediante Oficio de fecha 10 de abril de 2019, la Corporación Autónoma Regional de Caldas en respuesta a derecho de petición elevado por el señor Guillermo León Pérez Ceballos, informó que:

“Al momento de la visita, no se evidencian hundimientos o fisuras en el terreno, por donde pasa la tubería.

Se remite la solicitud a la empresa Aguas de Manizales S.A. E.S.P., para que verifiquen el estado de la red de alcantarillado del sector y determinen las acciones a seguir.”<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Página 35 del archivo No. 02 del expediente electrónico

- Con oficio de 11 de abril de 2018 la empresa Aguas de Manizales S.A. E.S.P. dio respuesta al derecho de petición remitido por el Municipio de Manizales en el siguiente sentido:

“(…) De acuerdo con la información suministrada por parte del Área de Gestión de Agua Potable y Alcantarillado, se realizó visita técnica a la vereda Alto Bonito a un Costado de la Escuela José Antonio Galán, mediante la orden de trabajo No. 8694. Observándose una red de alcantarillado que funciona en servidumbre, la cual recibe las aguas residuales del predio del usuario, varias viviendas del sector y la institución Educativa José Antonio Galán.

Adicionalmente se realizó un recorrido sobre el alineamiento de la tubería, sin observar rasgos que indiquen filtraciones o fallas de funcionamiento de dicha red en Servidumbre.

Cabe aclarar que Aguas de Manizales S.A E.S.P., no tiene infraestructura de alcantarillado en el sitio y por lo tanto dicha red en Servidumbre no es administrada ni operada por esta entidad, así mismo se aclara que los predios anteriormente mencionados no son suscriptores de esta entidad.”<sup>8</sup>

- Conforme oficio No. SOPM 1610 GP-19 de 30 de mayo de 2019 emitido por el Municipio de Manizales, encontramos que:

“(…) En el centro poblado de la vereda Alto Bonito existe un sistema de alcantarillado en regulares condiciones al cual vierten aproximadamente 17 viviendas, además de varias instituciones públicas (colegio, centro de salud, iglesia, estación de policía) y establecimientos de comercio.

La Alcaldía de Manizales, en particular en la presente administración se construyó una nueva edificación para el funcionamiento del colegio José Antonio Galán, no obstante, ES PERTINENTE ACLARAR QUE TANTO LA POBLACION ESTUDIANTEL COMO EL SERVICIO NO HAN AUMENTADO.

---

<sup>8</sup> Página 37 del archivo No. 02 del expediente electrónico

(...) a través de la Secretaría de Educación Municipal se dispuso de los recursos pertinentes para la realización de los estudios y diseños tanto de la red de alcantarillado como de la Planta de Tratamiento de Aguas Residuales —PTAR de la institución educativa José Antonio Galán de la vereda Alto Bonito.”<sup>9</sup>

- En oficio No. SEM -1467 de 22 de mayo de 2019, el Municipio de Manizales comunicó que:

“(…) Como resultado de la inspección se logró evidenciar el mal estado de la tubería que hace la conducción de las aguas al tanque donde se presentan afloramiento de las aguas residuales ocasionando posibles problemas de salubridad.

Un factor que representó un aumento significativo en el caudal de entrega al sistema séptico consistió en la construcción de un bloque en esta institución que consta de seis aulas, restaurante escolar (comedor y cocina), baterías sanitarias y áreas administrativas, que se llevó a cabo en los años 2018 y 2019.

Así las cosas, la Secretaría de Educación identifica que el sistema séptico existente no brindaba las condiciones adecuadas para un óptimo funcionamiento, lo que requiere adelantar un proceso de mínima cuantía cuyo objeto consiste en “Elaborar los Estudios y Diseños Técnicos para la construcción de Pozo Séptico de la institución Educativa Rural José Antonio Galán. (...)”<sup>10</sup>

- En atención al informe técnico realizado por Aguas de Manizales S.A E.S.P. el 24 de mayo de 2019, se observa que:

“(…) El usuario manifiesta que existe un tramo de la red en Servidumbre de aproximadamente 50 metros en concreto, pero hasta el momento no se observa ninguna falla en el funcionamiento de dicha red, ya que no se han presentado taponamientos, ni se observan filtraciones o hundimientos en el lineamiento de la misma.

---

<sup>9</sup> Páginas 13 a 14 del archivo No. 15 del expediente electrónico.

<sup>10</sup> Páginas 15 a 16 del archivo No. 15 del expediente electrónico.



(...) No obstante es de aclarar que Aguas de Manizales S.A E.S.P. no tiene infraestructura de alcantarillado en el sitio y por lo tanto dicha red en Servidumbre no es administrada ni operada por esta entidad y los predios del sector no son suscriptores actualmente de esta entidad.

Finalmente Aguas de Manizales S.A E.S.P. informa que la infraestructura de alcantarillado del sector se observa en buen estado de funcionamiento y dicha infraestructura no es responsabilidad de esta entidad.”<sup>11</sup>

- En respuesta a la prueba de oficio decretada por el Juzgado mediante auto de 8 de julio de 2020<sup>12</sup>, la secretaría de obras públicas del Municipio de Manizales arrió misiva No. SOPM 1528 UGO-VR-21 de 16 de julio de 2021, indicó que:

“(...) 1-Las conclusiones de los estudios y diseños técnicos realizados para la construcción del pozo séptico de la Institución Educativa Rural José Antonio Galán-Alto Bonito Manizales

La Secretaria de Educación Municipal a raíz de la construcción de un nuevo bloque de aulas en la Institución Educativa Rural José Antonio Galán ubicada en el centro poblado Alto Bonito del Municipio de Manizales, y por peticiones ciudadanas, solicitó a la Secretaría de Obras Públicas que adelantara un proceso contractual para el diseño de una red de alcantarillado y sistema de tratamiento de aguas residuales-PTAR para los efluentes provenientes de dicha Institución Educativa.

La Secretaría de Obras Públicas tramitó el proceso de selección, suscribiendo contrato con La Sociedad DRENES, ANCLAJES Y CIMENTACIONES S.A.S

Los profesionales que adelantaron la etapa de diseño advirtieron la necesidad de incorporar al mismo las aguas residuales provenientes de las viviendas del sector (alrededor de 17 viviendas).

---

<sup>11</sup> Páginas 20 a 21 del archivo No. 13 del expediente electrónico.

<sup>12</sup> Archivo No. 37 del expediente electrónico.

El estudio concluyó que se requiere una nueva red de alcantarillado, diámetro 12" y una longitud de 124 metros, así como una planta de tratamiento de aguas residuales-PTAR con una capacidad aproximada de 30.000 litros.

2-Las razones por las cuales aún no se han llevado a cabo las obras recomendadas por los estudios y diseños técnicos realizados.

Las conclusiones de los diseños no se discuten por esta Secretaria, más los trámites son complejos. Desde el mismo estudio se advierte la necesidad de ocupar predios particulares en el proyecto, así que hasta que no se llegue a un acuerdo con la comunidad no es posible iniciar el proceso de contratación para la obra, entre otras porque es una exigencia legal que se cuente con todos los permisos y no contamos con esa aprobación o negociación, los propietarios reclaman al municipio que adquiera los predios o las franjas requeridas para la servidumbre. (...)”<sup>13</sup>

**Prueba testimonial recaudada:**

**Luis Felipe Castaño Granada**, quien en su declaración sostuvo<sup>14</sup>: **i)** Es ingeniero civil de Aguas de Manizales S.A. E.S.P.; **ii)** Explica que él como director encargado de mantenimiento de la infraestructura de la empresa en compañía de la ingeniera Viviana Andrea Fernández suscribió informe técnico de fecha 24 de mayo de 2019, donde se identificó un alineamiento de un alcantarillado que trabaja en servidumbre, que recoge las aguas negras de la institución educativa José Antonio Galán y de otros predios más del sector; **iii)** Se constató ocularmente el alcantarillado y no se evidenció hundimientos, ni cárcavas, ni posibles fallas o deterioro de la tubería; **iv)** El alcantarillado no es operado por Aguas de Manizales S.A. E.S.P., dado que la empresa no tiene suscriptores asociados a la red de alcantarillado; **v)** Aguas de Manizales S.A. E.S.P. no posee la infraestructura ni la cobertura para prestar el servicio de alcantarillado en la Vereda Alto Bonito; **vi)** Aguas de Manizales S.A. E.S.P. no tiene

---

<sup>13</sup> Páginas 2 a 3 archivo No. 43 del expediente electrónico

<sup>14</sup> Minuto 11 segundo 05 a minuto 45 segundo 04 del Video de Audiencia de Testimonios cuyo enlace se avizora en el archivo No. 39 del expediente electrónico.

información de la red de alcantarillado, no conoce el caudal ni la capacidad hidráulica, como quiera que no opera ni administra esta red.

## **2.8. ANÁLISIS DEL CASO CONCRETO:**

Se recuerda entonces que la tesis de la parte accionante se circunscribe a asegurar que las obras realizadas al Colegio José Antonio Galán de la Vereda Alto Bonito del Municipio de Manizales vulneran los derechos colectivos de los habitantes del sector, dado que con estas se ha incrementado la carga de aguas residuales, sin tener en cuenta que la tubería de alcantarillado es muy antigua y no posee la capacidad para soportar cargas adicionales.

El Municipio de Manizales informa que a raíz de la construcción de un nuevo bloque de aulas en la Institución Educativa Rural José Antonio Galán ubicada en el centro poblado Alto Bonito, se solicitó a la Secretaría de Obras Públicas adelantar proceso contractual para el diseño de una red de alcantarillado y sistema de tratamiento de aguas residuales -PTAR para los efluentes provenientes de dicha Institución Educativa.

Tramitado por la Secretaría de Obras Públicas el proceso de selección, el estudio concluyó que se requiere una nueva red de alcantarillado, así como una planta de tratamiento de aguas residuales y advirtió la necesidad de incorporar las aguas residuales provenientes de las viviendas del sector.

Sin embargo, las obras recomendadas por los estudios y diseños técnicos no se han llevado a cabo, toda vez que es necesario ocupar predios de particulares en el proyecto, y no se ha llegado a un acuerdo con la comunidad, por lo que no es posible iniciar el proceso de contratación para la obra, hasta que cuente con todos los permisos, pues los propietarios reclaman al municipio que adquiera los predios o las franjas requeridas para la servidumbre.

Aguas de Manizales S.A. E.S.P. alega su falta de legitimación por pasiva en el presente caso, como quiera que, no ha vulnerado derecho colectivo alguno a los accionantes, por cuanto no cuenta con redes de acueducto ni alcantarillado en la Vereda Alto Bonito, pues ese sector se encuentra por fuera del área de prestación del servicio.

La Corporación Autónoma Regional de Caldas por su parte manifiesta que, conforme el artículo 31 de la Ley 99 de 1993 y el artículo 15 de la Ley 142 de 1994, esa corporación no tiene como función la prestación de servicios públicos domiciliarios, por lo que no posee legitimación en la causa por pasiva en el asunto de marras.

Expuesto lo anterior, encuentra esta Juez Constitucional que, dentro del presente medio de control de protección de derechos e intereses colectivos, se encuentra debidamente acreditado que en la Vereda Alto Bonito, cerca al Colegio José Antonio Galán, se encuentra en **mal estado la tubería que hace la conducción de las aguas residuales, pues se presentan afloramiento de aguas negras ocasionando posibles problemas de salubridad**, ello, acorde con lo manifestado por la Secretaría de Educación del Municipio de Manizales mediante oficio No. SEM -1467 de 22 de mayo de 2019<sup>15</sup> y según inspección realizada en el lugar.

Se advierte además de la misiva anterior, que la construcción de un bloque en la Institución Educativa Rural José Antonio Galán que consta de seis aulas, restaurante escolar (comedor y cocina), baterías sanitarias y áreas administrativas, aumentó significativamente el caudal de entrega al sistema séptico, por lo que se consideró oportuno adelantar proceso de mínima cuantía con el objeto de “Elaborar los Estudios y Diseños Técnicos para la construcción de Pozo Séptico de la Institución Educativa Rural José Antonio Galán”.

El diseño técnico en cita fue elaborado por la Sociedad Drenes, Anclajes y Cimentaciones S.A.S., sociedad contratada por el Municipio de Manizales a través de procesos de selección, el cual concluyó que se requiere una nueva red de alcantarillado, de diámetro 12" y una longitud de 124 metros, así como una planta de tratamiento de aguas residuales -PTAR con una capacidad aproximada de 30.000 litros<sup>16</sup>.

De esta forma quedan corroboradas las afirmaciones de los actores populares respecto a que las obras realizadas en la Institución Educativa Rural José Antonio Galán, sí contribuyeron al aumento del caudal de aguas residuales del sector, así como que la red de alcantarillado está en mal estado.

---

<sup>15</sup> Páginas 15 a 16 del archivo No. 15 del expediente electrónico.

<sup>16</sup> Página 2 del archivo No. 43 del expediente electrónico

Es claro, además, la necesidad de la realización de obras tendientes a la construcción de una nueva red de conducción de aguas residuales y una planta de tratamiento de estas, en la que se incluyan las aguas negras provenientes de las 17 viviendas aledañas al sector<sup>17</sup>.

Y si bien, la empresa Aguas de Manizales S.A. E.S.P. mediante oficio de 11 de abril de 2018 e informe técnico realizado el 24 de mayo de 2019, sostiene que no se observó en el sector objeto de las pretensiones de la demanda filtraciones, taponamientos, hundimientos ni fallas de funcionamiento de la red de alcantarillado en servidumbre, no es menos cierto que, conforme el testimonio rendido por el ingeniero Luis Felipe Castaño Granada -Director Encargado de Mantenimiento de la Infraestructura de esa empresa- quien suscribió el informe técnico en mención, el mismo se efectuó con base en una visita ocular al lugar de los hechos, por lo que no conocen con certeza el caudal ni la capacidad hidráulica de la red de alcantarillado, ni las características de esta tubería, como quiera que la empresa no la opera ni la administra, en contraste con un estudio técnico que estableció la necesidad de una nueva red de alcantarillado, así como una planta de tratamiento de aguas residuales.

En ese orden de ideas, para el Juzgado en el *sub examine* existe conculcación del derecho colectivo a la seguridad y salubridad pública por parte del Municipio de Manizales, habida cuenta que a pesar de existir estudio técnico que determina la necesidad de un nuevo sistema de alcantarillado y planta de tratamiento de aguas residuales en el sector objeto de la acción constitucional, a la fecha la autoridad municipal no ha adelantado las gestiones administrativas y presupuestales tendientes a la contratación de las obras y ejecución de las mismas.

Por lo anterior, se está pretermitiendo la obligación contenida en el Título VII del Capítulo V de la Constitución Política de Colombia que trata “de la finalidad social del Estado y de los Servicios Públicos”, que enmarca el régimen constitucional de los servicios públicos y establece una vinculación esencial entre el Estado social de derecho y la prestación de estos, cuyo artículo 365 dispone claramente que:

---

<sup>17</sup> Página 2 del archivo No. 43 del expediente electrónico

“Los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional.

Los servicios públicos estarán sometidos al régimen jurídico que fije la ley, podrán ser prestados por el Estado, directa o indirectamente, por comunidades organizadas, o por particulares. En todo caso, el Estado mantendrá la regulación, el control y la vigilancia de dichos servicios. (...)” (líneas del juzgado)

En consonancia con lo anterior, el canon 366 *ibídem*, prevé:

“El bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado. Será objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable.

Para tales efectos, en los planes y presupuestos de la Nación y de las entidades territoriales, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación.” (resaltado exógeno del texto original)

En línea con lo expuesto, los numerales 6 y 9 del artículo 65 de la Ley 99 de 1993<sup>18</sup>, rezan:

**“Funciones de los municipios, de los distritos y del distrito capital de santa fe de Bogotá.** Corresponde en materia ambiental a los municipios, y a los distritos con régimen constitucional especial, además de las funciones que les sean delegadas por la ley o de las que deleguen o transfieran a los alcaldes por el Ministerio del Medio Ambiente o por las Corporaciones Autónomas Regionales, las siguientes atribuciones especiales:

(...) **6)** Ejercer, a través del alcalde como primera autoridad de policía con el apoyo de la Policía Nacional y en Coordinación con las demás entidades del Sistema

---

<sup>18</sup> Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA y se dictan otras disposiciones.

Nacional Ambiental (SINA), con sujeción a la distribución legal de competencias, funciones de control y vigilancia del medio ambiente y los recursos naturales renovables, con el fin de velar por el cumplimiento de los deberes del Estado y de los particulares en materia ambiental y de proteger el derecho constitucional a un ambiente sano;

(...) 9) Ejecutar obras o proyectos de descontaminación de corrientes o depósitos de agua afectados por vertimientos del municipio, así como programas de disposición, eliminación y reciclaje de residuos líquidos y sólidos y de control a las emisiones contaminantes del aire.

Deberes constitucionales que también se concretan en cabeza de los entes territoriales en los artículos 5 y 6 de la Ley 142 de 1994, “por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones”.

Al tenor de lo expuesto, es diáfano que, a los municipios como entidades fundamentales en la organización político administrativa del país, les corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley y realizar las obras que demande el progreso local<sup>19</sup>, responsabilidad constitucional que además es reiterada en el artículo 367 *ejusdem*, el cual consagra que los “servicios públicos domiciliarios se prestarán directamente por cada municipio”.

De otro lado, para el despacho no son de recibo las manifestaciones realizadas por el ente territorial accionado, al afirmar que no ha sido posible iniciar la contratación de las obras para la nueva red de alcantarillado, toda vez que, no ha logrado llegar a un acuerdo con los propietarios de las viviendas de la zona, cuando lo cierto es que cuenta con las facultades legales para constituir servidumbre.

Frente al punto se recuerda que, el artículo 33 de la Ley 142 de 1994, otorga facultades especiales a quienes prestan servicios públicos, frente al uso del espacio público, consistentes en la constitución de servidumbres o la enajenación forzosa de los bienes que se requiera para el efecto, sujetos eso sí, al control de la Jurisdicción en lo Contencioso Administrativo sobre la legalidad de sus actos.

---

<sup>19</sup> Artículo 311 de la Constitución Política

De otro lado, el artículo 56 de la citada Ley, señala que son de utilidad pública e interés social la ejecución de obras para prestar los servicios públicos y la adquisición de espacios suficientes para garantizar la protección de las instalaciones respectivas.

Así mismo, el artículo 57 de ese mismo compendio normativo faculta a los prestadores de servicios públicos pasar por predios ajenos las líneas, cables o tuberías necesarias, ocupar temporalmente las zonas que requieran en esos predios ajenos, remover cultivos y obstáculos de toda clase que se encuentren en esos predios, transitar, adelantar obras y ejercer vigilancia en esos predios, lo anterior sin desconocer el derecho de propiedad que reside en cabeza del propietario del predio afectado a quien se le señala el derecho de indemnización por perjuicios e incomodidades en los términos establecidos en la Ley 56 de 1981.

Quiere decir esto, que los prestadores de servicios públicos domiciliarios están autorizados por el legislador para imponer servidumbres, hacer ocupaciones temporales o remover obstáculos, siempre que dichas actividades sean necesarias para la prestación de un servicio público, respetando en todo caso, los derechos de los propietarios de los predios sujetos a las servidumbres.

Al paso que el artículo 116 de la Ley 142 de 1994 es claro al disponer que: “Corresponde a las entidades territoriales, y a la Nación, cuando tengan la competencia para la prestación del servicio, determinar de manera particular y concreta si la expropiación de un bien se ajusta a los motivos de utilidad pública e interés social que consagra la ley, y producir los actos administrativos e impulsar los procesos judiciales a que haya lugar.”, y el artículo 118 ibídem, en establecer que: “Tienen facultades para imponer la servidumbre por acto administrativo las entidades territoriales y la Nación, cuando tengan competencia para prestar el servicio público respectivo, y las comisiones de regulación.”

En consecuencia, se ordenará al Municipio de Manizales iniciar el proceso de contratación para llevar a cabo las obras recomendadas en los estudios y diseños técnicos realizados por la Sociedad Drenes, Anclajes y Cimentaciones S.A.S., para lo cual se otorgará un plazo de diez (10) meses.



## 2.7. CONCLUSIÓN.

Para el Despacho, en el presente caso se encuentra acreditada la vulneración del derecho colectivo a la seguridad y salubridad pública, dado que está probado dentro del plenario que es necesaria la construcción de una nueva red de alcantarillado así como una planta de tratamiento de aguas residuales en la Vereda Alto Bonito del Municipio de Manizales, en el sector que colinda con la institución educativa Colegio José Antonio Galán, como quiera que la tubería actual está en mal estado, al paso que, la construcción de un bloque en la Institución Educativa Rural José Antonio Galán<sup>20</sup> aumentó significativamente en el caudal de entrega al sistema séptico.

Conforme lo expuesto, el Juzgado resuelve despachar desfavorablemente las excepciones de “INEXISTENCIA DE PRUEBA DE LOS HECHOS QUE CONSTITUYEN PRESUNTA VULNERACIÓN DE DERECHOS POR PARTE DEL MUNICIPIO DE MANIZALES”, “INEPTITUD SUSTANCIAL DE LA DEMANDA POR LA NO ACREDITACIÓN DEL DAÑO ACTUAL O CONTINGENTE A DERECHO O INTERÉS COLECTIVO” y “LOS ACCIONANTES CONTRIBUYEN AL DAÑO DE LOS DERECHOS COLECTIVOS Y DEL MEDIO AMBIENTE EN LA ZONA”, elevadas por el Municipio de Manizales.

Por otro lado, se declararán probados los medios exceptivos de “FALTA DE LEGITIMACIÓN” elevado por la Empresa Aguas de Manizales S.A. E.S.P. y “FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA POR PARTE DE CORPOCALDAS” propuesto por la Corporación Autónoma Regional de Caldas, como quiera que conforme las pruebas obrantes en el expediente no es apropiado endilgarles responsabilidad alguna, por lo que se dispondrá su desvinculación.

Ante la prosperidad de estas excepciones, se considera innecesario, efectuar pronunciamiento respecto de las demás excepciones propuestas por estas entidades.

## 2.8. COSTAS.

---

<sup>20</sup> que consta de seis aulas, restaurante escolar (comedor y cocina), baterías sanitarias y áreas administrativas, llevadas a cabo en los años 2018 y 2019.

En esta oportunidad, el Juzgado no hará especial condena en costas, pues no se configuran los elementos constitutivos que fija la ley para su condena.

De acuerdo con lo expuesto, el JUZGADO SÉPTIMO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE MANIZALES, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

## **F A L L A**

**PRIMERO:** DECLARAR PROBADAS las excepciones de “FALTA DE LEGITIMACIÓN” elevado por la Empresa Aguas de Manizales S.A. E.S.P. y “FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA POR PARTE DE CORPOCALDAS” propuesto por la Corporación Autónoma Regional de Caldas.

**SEGUNDO:** DECLARAR NO PROBADOS los medios exceptivos de “INEXISTENCIA DE PRUEBA DE LOS HECHOS QUE CONSTITUYEN PRESUNTA VULNERACIÓN DE DERECHOS POR PARTE DEL MUNICIPIO DE MANIZALES”, “INEPTITUD SUSTANCIAL DE LA DEMANDA POR LA NO ACREDITACIÓN DEL DAÑO ACTUAL O CONTINGENTE A DERECHO O INTERÉS COLECTIVO” y “LOS ACCIONANTES CONTRIBUYEN AL DAÑO DE LOS DERECHOS COLECTIVOS Y DEL MEDIO AMBIENTE EN LA ZONA”, formulados por el Municipio de Manizales.

**TERCERO:** DECLARAR que el Municipio de Manizales han vulnerado el derecho colectivo a la seguridad y salubridad pública.

**CUARTO:** ORDENAR al Municipio de Manizales que en el término máximo de diez (10) meses, contados a partir de la ejecutoria de la presente providencia, realice las gestiones presupuestales, administrativas, técnicas, operativas y de ejecución, para llevar a cabo las obras recomendadas en los estudios y diseños técnicos efectuados por la Sociedad Drenes, Anclajes y Cimentaciones S.A.S., consistentes en la construcción de una nueva red de alcantarillado y una planta de tratamiento de aguas residuales – PTAR en la Vereda Alto Bonito en el sector que colinda con la Institución Educativa Colegio José Antonio Galán.

**QUINTO:** CONFÓRMESE el Comité de Verificación del cumplimiento del fallo de que trata el artículo 34 de la Ley 472 de 1998, el cual estará integrado por la accionante, el

Secretario de Obras Públicas del Municipio de Manizales y un delegado de la Personería de Manizales a fin de que le hagan seguimiento del cumplimiento de la decisión adoptada en esta providencia.

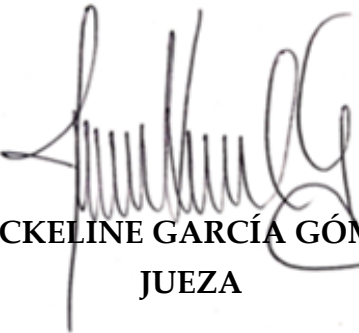
**SEXTO:** DESVINCULAR a la Corporación Autónoma Regional de Calda y la empresa Aguas de Manizales S.A. E.S.P., conforme lo expuesto en las consideraciones.

**SÉPTIMO:** SE ORDENA la publicación de la parte resolutive de la presente sentencia en un diario de amplia circulación a cargo del municipio de Manizales, hecho lo anterior deberá remitir al Despacho constancia de la publicación.

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

**NOVENO:** EJECUTORIADA esta providencia archívense las diligencias previas las anotaciones respectivas.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**



**JACKELINE GARCÍA GÓMEZ**  
**JUEZA**

**NOTIFICACIÓN POR ESTADO ELECTRÓNICO**

La providencia anterior se notifica en el Estado Electrónico del 02/OCT/2023



**MARCELA PATRICIA LEÓN HERRERA**  
Secretaria

Micrositio Web PUBLICACIÓN ESTADOS ELECTRÓNICOS:

<https://www.ramajudicial.gov.co/web/juzgado-02-administrativo-de-descongestion-de-manizales/474>

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
JUZGADO SÉPTIMO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE MANIZALES**

Manizales, veintinueve (29) de septiembre de dos mil veintitrés (2023).

|                          |                                                                 |
|--------------------------|-----------------------------------------------------------------|
| <b>Sentencia:</b>        | <b>255-2023</b>                                                 |
| <b>Radicación:</b>       | <b>17-001-33-39-007-2019-00121-00</b>                           |
| <b>Medio de control:</b> | <b>PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES<br/>COLECTIVOS</b>    |
| <b>Demandante:</b>       | <b>JOSE ALDEMAR GRAJALES TOBÓN Y OTROS</b>                      |
| <b>Demandado:</b>        | <b>MUNICIPIO DE NEIRA y el DEPARTAMENTO DE<br/>CALDAS</b>       |
| <b>Coadyuvante:</b>      | <b>JAVIER ELIAS ARIAS IDÁRRAGA y ENRIQUE<br/>ARBELÁEZ MUTIS</b> |

**ASUNTO**

Procede el despacho a decidir sobre las pretensiones formuladas en el proceso de la referencia.

**ANTECEDENTES**

**I. La demanda:**

El señor **JOSE ALDEMAR GRAJALES TOBÓN** y 34<sup>1</sup> personas demandaron al

---

<sup>1</sup> Archivo “04AccionPopular” del expediente electrónico, p 14 a 21.

**MUNICIPIO DE NEIRA**, al **DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN** y al **DEPARTAMENTO DE CALDAS** al considerar que se están vulnerando los derechos e intereses colectivos al goce del espacio público, a un ambiente sano, a la movilidad, a la moralidad administrativa, a la realización de construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas de manera ordenada, dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes.

Como **fundamentos fácticos** de la demanda se señala que desde finales del año 2018 la administración municipal viene promocionando la peatonalización de la carrera 10 del municipio de Neira, entre calles 5 y 10, llamada “calle real”, la cual se constituye como una de las principales vías del municipio.

Por las redes sociales de la alcaldía y sus funcionarios se ha difundido que para el proyecto se contaría con recursos de regalías del municipio y con presupuesto aportado por la gobernación de Caldas.

En la actualidad el municipio viene adelantando obras que implican el rompimiento de calles como parte del proceso de peatonalización de la calle real.

El proyecto no fue debidamente socializado con la comunidad, se viene adelantando sin la más mínima consideración y sin requerir o citar a todos los habitantes y comerciantes del sector, quienes se encuentran en una incertidumbre porque no hay certeza de los pormenores del proyecto.

Con aviso de convocatoria del 27 de marzo de 2019 la administración municipal dio apertura a la licitación LP-CONV-PL-001-2019, con el objeto de “*construcción de boulevard peatonal sobre la calle real del municipio de Neira, Caldas*”, con un costo de \$1.124.886.188, plazo de ejecución de 4 meses, debiéndose publicar el acto de adjudicación el 10 de mayo de 2019.

En la misma fecha, se publicaron en la página web del SECOP los estudios previos que soportan dicha contratación, en los que se establece la necesidad de la ejecución del proyecto para dar cumplimiento al Plan de Desarrollo, y se justifica así mismo en decisión del OCAD del 27 de diciembre de 2018 (soportado en acta 05

de 2018), disponiendo presupuesto de regalías, e inscribiendo el proyecto con ficha BPM No 2018174860020.

El proyecto viene siendo promovido por la administración municipal justificado en la necesidad de inclusión del municipio dentro del patrimonio cultural cafetero. Sin embargo, la ejecución del proyecto implica la violación de los derechos e intereses colectivos al goce del espacio público, a un ambiente sano, a la movilidad, a la moralidad administrativa, y a la realización de construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas de manera ordenada, dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes.

Se agrega que no se hizo socialización del proyecto con la comunidad, y pese a reuniones del OCAD municipal, no se hizo citación o convocatoria, como tampoco se realizó estudio alguno de carácter social o económico para evaluar los impactos positivos o negativos en consideración al contexto del municipio.

Tampoco se tuvo en cuenta la movilidad del municipio, la cual se encuentra en crisis por falta de Plan Vial en el que se establezca la señalización o el sentido de las vías. Tampoco hay estudios de movilidad que den cuenta del impacto en la circulación vehicular debido al gran número de motos, carros y motocarros de transporte que trabajan en la informalidad por falta de regulación, situaciones que generan gran caos en la movilidad del municipio, y que no ha sido tomada en consideración para cerrar el paso por una de las principales vías del municipio, lo cual debe estar previsto en el Plan de Movilidad.

No se explica la relación fáctica de la aplicación del proyecto con el paisaje cultural cafetero, ni cómo dicho bulevar será alusivo a lo anterior. En cuanto al Plan de Desarrollo, no existe proyecto alguno destinado específicamente a la construcción de tal obra, ni está consignada en planes indicativos o planes de acción.

No se tuvo en cuenta la postura de las personas que se encuentran en desacuerdo con el proyecto, como los residentes y comerciantes del sector que ven alteradas las dinámicas sociales y económicas impulsadas por los carros que llevan visitantes y consumidores del sector.

En el municipio no existen zonas de parqueo público designadas ni parqueaderos que cumplan con los requisitos de ley para su funcionamiento, ni se designó un plan de contingencia para amortizar las pérdidas económicas de los comerciantes durante los cierres viales ni las implicaciones sociales.

Así, considera que se transgreden los derechos colectivos invocados en la demanda, y en cuanto a la moralidad administrativa, expone que se vulnera cuando se desea llevar a cabo una obra de forma improvisada y desconsiderada, pensando más en promover la imagen de la administración que en generar un bienestar a la comunidad, sin que exista una articulación lógica con proyectos debidamente establecidos en ellos elementos de planificación del municipio.

Con base en los anteriores fundamentos fácticos y de derecho elevan las siguientes **pretensiones**:

“PRIMERA: Solicitamos señor juez, sean protegidos nuestros derechos colectivos al espacio público, a un ambiente sano, a la movilidad, a La moralidad administrativa, y a La realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes, que vienen siendo vulnerados por la administración municipal de Neira, en cabeza de su alcalde, el doctor Marino Murillo, el Departamento de Caldas representado por su gobernador el doctor Guido Echeverri, y el Departamento Nacional de Planeación representado por la doctora Gloria Alonso.

SEGUNDA: Solicitamos señor juez ordenar de manera inmediata la suspensión de cualquier tipo de obra tendiente a la peatonalización de la carrera 10 del municipio de Neira "calle real" entre calles 5 y 10.

TERCERA: Solicitamos señor juez se ordene a la administración que para la realización de dicho proyecto, si es que se va a llevar a cabo se realice la debida concertación con el los habitantes del municipio, y se adelanten los estudios técnicos necesarios, que den cuenta de la viabilidad del proyecto.

CUARTA: Solicitamos, se ordene a la administración, emitir un comunicado donde

le hable al municipio con la verdad, y se aclare qué tipo de estudios socioeconómicos se tuvieron en consideración y si se utilizaron los elementos de planificación.

QUINTA: Solicitamos se requiera a las accionadas para que en adelante se abstengan de adelantar este tipo de actuaciones, sin concertar en debida forma con los habitantes del municipio; así mismo, que se abstenga de anunciar proyectos que no han sido debidamente aprobados.

SEXTA: solicitamos así mismo, se indique si el proyecto de peatonalización se encuentra consagrado en el Plan Municipal de Desarrollo, y se indique si así mismo, se encuentra consagrado en los correspondientes planes de acción y plan indicativo presupuestal

## **II. Trámite Procesal**

La demanda se presentó el día 26 de abril de 2019 ante el Tribunal Administrativo de Caldas, Corporación que mediante Auto 208 del 21 de mayo de 2019<sup>2</sup> declaró la falta de competencia del Tribunal para conocer de la acción en consideración a que no se atribuye con la demanda alguna conducta al Departamento Nacional de Planeación de la que se evidencia la transgresión de algún derecho colectivo.

Con Auto 264 del 18 de junio de 2019 el Tribunal Administrativo de Caldas aceptó la coadyuvancia presentada por JAVIER ELIAS ARIAS IDÁRRAGA y rechazó el recurso de reposición por este presentado contra el auto que declaró la falta de competencia<sup>3</sup>. Luego, con por medio de Auto 315 del 16 de julio de 2019 se rechazó por esa Corporación el recurso de queja presentado por el coadyuvante<sup>4</sup>.

Asignado por reparto el proceso a este Despacho, a través de Auto 935 del 29 de agosto de 2019 se admitió la demanda<sup>5</sup>, y con proveído de la misma fecha se corrió traslado de la medida cautelar solicitada con la demanda, reconociéndose, en la misma providencia, la solicitud de coadyuvancia presentada por el señor

---

<sup>2</sup> Archivo “11AutoDeclaraIncompetenciaOrdenaRemitirCompetente” del expediente electrónico.

<sup>3</sup> Archivo “16AutoResuelveSolicitudCoadyuvancia” *ibidem*.

<sup>4</sup> Archivo “19AutoNiegaRecurso” *ibidem*.

<sup>5</sup> Archivo “32AutoAdmiteAccion” *ibidem*.



ENRIQUE ARBELAEZ MUTIS<sup>6</sup>.

El 23 de enero de 2020, con Auto 023, se negó la solicitud de medida cautelar presentada con la demanda<sup>7</sup>, decisión confirmada por este Despacho con proveído 496 del 08 de julio de 2020<sup>8</sup> ante el recurso presentado por el coadyuvante.

El 31 de enero de 2023 se realiza la Audiencia de Pacto declarándose fallida por ausencia de los actores populares e inexistencia de propuestas de pacto<sup>9</sup>.

Con Auto 172 del 03 de febrero de 2023 se decretaron las siguientes pruebas

**De la parte demandante:**

- Se otorgó valor probatorio a los documentos aportados con la demanda.
- Se requirió al MUNICIPIO DE NEIRA, CALDAS, para que allegara con destino a este proceso; (i) Actas de reunión del OCAD municipal, con las correspondientes citaciones a sus integrantes y a la comunidad, de ser el caso, (ii) Plan de desarrollo, (iii) Plan indicativo y planes plurianuales donde se establezcan las asignaciones presupuestales del proyecto, indicando en qué fechas fueron publicados los documentos y en qué sitio web fueron colgados, (iv) Planes de acción donde esté establecido el proyecto de construcción del bulevar en la calle real y la correspondiente asignación presupuestal, certificando fecha de publicación tanto física como en la página web del municipio, (v) Plan de movilidad vial y se indique fecha de aprobación y publicación del mismo, (v) Certificación del número de habitantes en el área urbana como rural del municipio de Neira, número de vehículos adscritos a la jurisdicción del municipio, si existen empresas legalmente establecidas para prestar el servicio público de transporte en el área urbana, y número de motocarros que prestan servicio de transporte en el municipio, y (vi) Certificación respecto a si existe en el municipio plan

---

<sup>6</sup> Archivo “31AutoResuelveSolicitudCoadyuvancia” *ibidem*.

<sup>7</sup> Archivo “41AutoResuelveMedidasCautelares” *ibidem*.

<sup>8</sup> Archivo “45AutoDecideRecurso” *ibide*.

<sup>9</sup> Archivo “52ActaAudiencia” *ibidem*.

maestro de parqueo público, y se indique fecha de expedición, adjuntando el correspondiente acto administrativo.

**De la parte demandada:**

**MUNICIPIO DE NEIRA**

- Se otorgó valor probatorio a los documentos aportados con la contestación de la demanda.

**DEPARTAMENTO DE CALDAS**

- Se otorgó valor probatorio a los documentos aportados con la contestación de la demanda.

**De oficio:**

- El Despacho, de oficio, requirió al MUNICIPIO DE NEIRA para que allegara (i) informe actualizado con soporte fotográfico en el que se identifiquen el estado actual de la construcción y/u obra que se adelantó en la carrera 10, entre calles 5 y 10, también llamada calle real, del municipio de Neira, Caldas, referenciando el estado en el que se encuentra el proceso contractual que dio lugar a la licitación pública LP-CONV-PL-002-2019, allegando copia del informe final de supervisión e interventoría, si aplica.

En la misma providencia se negó la solicitud de interrogatorio de parte e inspección judicial presentada con la demanda, y se fijó como fecha el 24 de marzo de 2023 para recepcionar los testimonios solicitados por el municipio de Neira.

La audiencia de testimonios fue reprogramada para el 24 de abril de 2023, fecha en la que se realizó la diligencia aceptándose el desistimiento de los testimonios decretados, y se resolvieron las solicitudes del coadyuvante JAVIER ELIAS ARIAS IDÁRRAGA respecto a (i) informar su calidad de coadyuvante, (ii) solicitar intervención de la doctora Margarita Cabella Blanco, Procuradora General de la Nación, (iii) aplicación del artículo 121 del C.G.P., y (iv) se resolvió el recurso

presentado por el coadyuvante contra el auto que reprogramó la audiencia.<sup>10</sup>

A través de 1566 del 12 de julio de 2023<sup>11</sup> y 1660 del 28 de julio de 2023<sup>12</sup> el Juzgado puso en conocimiento la documental decretada en audiencia inicial solicitada por la parte demandante y la decretada de oficio, respectivamente.

El 25 de agosto de 2023, con proveído 1890, se corrió traslado por cinco (05) días para alegar de conclusión, y vencido dicho término ingresó el proceso a Despacho para dictar sentencia.

### **III. Contestación de la demanda**

**Municipio de Neira:** Mediante escrito del 31 de octubre de 2019<sup>13</sup> indicó que es cierto que el municipio de Neira desde finales de 2018 venía socializando con la comunidad el proyecto de peatonalización de la “calle real” que se ubica en la carrera 10 entre calles 4 y 10, como se observa en el oficio SP-1026-18 del 14 de diciembre de 2018 dirigido a comerciantes y residentes del sector. Dicho proyecto se financió con recursos provenientes del Sistema General de Regalías, se ha adelantado la intervención conforme con el contrato de obra pública N° 004 del 11 de junio de 2019, proceso contractual publicitado en SECOP mediante licitación LP-CONV-PL-001-2019, adjudicado mediante Resolución 112 del 21 de mayo de 2019 por un valor de \$1.124.130.065 m/cte.

Afirma que la administración municipal no está transgrediendo los derechos colectivos invocados en la demanda. Por el contrario, se pretende conservar el patrimonio arquitectónico y colonial del municipio buscando alternativas para preservar los sitios culturales.

Dado que sobre la “calle real” están ubicadas algunas edificaciones emblema del municipio, se observan altos niveles de tráfico lo que afecta la divida y conservación del paisaje cultural cafetero. Así, expone que el proyecto fue puesto

---

<sup>10</sup> Archivo “71ActaAudiencia” *ibidem*.

<sup>11</sup> Archivo “77AutoPoneConocimiento” *ibide*.

<sup>12</sup> Archivo “81AutoPoneConocimiento” *ibidem*.

<sup>13</sup> Archivo “40EscritoContestacionAccionMunicipioNeira” *ibidem*.

en consideración de la comunidad, tuvo en cuenta la movilidad del municipio, y obedece a la declaratoria efectuada por el Comité de Patrimonio Cultural de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura UNESCO, que inscribió en a lista de Patrimonio Mundial el paisaje cultural cafetero el 25 de junio de 2011, del que hace parte el municipio de Neira.

Plantea las siguientes excepciones como parte de su defensa:

- i) Inexistencia de la vulneración de los derechos colectivos reclamados: Expone que el municipio no ha transgredido los derechos colectivos reclamados dado que se ha cumplido la normatividad vigente, y sí realizó socialización del proyecto con la comunidad desde finales del 2018.
- ii) Falta de violación de las disposiciones legales que sirven de fundamento a la presente acción: Afirma que la administración municipal garantiza el uso y goce del espacio público en toda la localidad del municipio de Neira, y precisamente el proyecto que se cuestiona permite una más cómoda, tranquila y colonial movilidad peatonal, conservando el patrimonio arquitectónico y colonial del municipio, fomentando el turismo.
- iii) Ausencia de causa para demandar por la no afectación a la comunidad relacionada en la demanda: Refiere que no se han presentado perjuicios ni se han vulnerado los derechos colectivos a la comunidad relacionada en la demanda, ya que los comerciantes pudieron seguir desarrollando su actividad comercial, y han sido visitados por más personas por la peatonalización de la vía que genera más afluencia de público y peatonas transitando por la misma.
- iv) Genérica.

**Departamento de Caldas:** Contestó la demanda el 09 de octubre de 2019<sup>14</sup> indica que no se pronuncia sobre los hechos de la demanda, ratificándolos o negándolos, en tanto carece de legitimación en la causa por pasiva. Sin embargo, indicó que el departamento de Caldas mediante Ordenanza 781 de 2016 adoptó el plan de desarrollo 2016-2019, proyecto “mejoramiento de la transitabilidad de la red vial de departamento de Caldas”, registrado en el código BPID 201617000062, con el subprograma “mantenimiento de la red vial”, en el marco del cual resulta oportuno y conveniente aunar esfuerzos con el municipio de Neira.

Así, ante el proyecto urbanístico presentado por la administración del municipio de Neira con miras a obtener un desarrollo económico y turístico en el marco del Paisaje Cultural Cafetero, consistente en peatonalizar una vía mejorando sus condiciones estéticas y facilitando la reconstrucción de la carpeta de rodadura que esta destruida, el departamento de Caldas tomó la decisión de realizar una cofinanciación a la inversión.

El departamento de Caldas solicitó que las características técnicas de la carpeta de rodadura de la vía cumplan con las indicaciones de vía vehicular, por si en un futuro se toma la determinación de retirar los bolardos que impiden la movilidad vehicular. En todo caso, el municipio de Neira es el responsable de las decisiones en materia de movilidad urbana porque la competencia para el efecto radica en el Concejo Municipal, en la oficina de planeación municipal, en la secretaria de gobierno y en el alcalde municipal.

Propuso las siguientes excepciones como parte de su defensa:

- i) Falta de legitimación en la causa por pasiva: Se fundamenta en que el departamento de Caldas no ha vulnerado los derechos colectivos señalados por el actor. El apoyo que presta el ente territorial al municipio es reglado, solo en virtud del principio de concurrencia y subsidiariedad, por lo que no puede intervenir más allá de lo ordenado por la ley, correspondiéndole al municipio de Neira atender la problemática planteada.

---

<sup>14</sup> Archivo “39EscritoContestacionAccionDepartamento” *ibidem*.

- ii) Inexistencia de vulneración de derechos colectivos por parte del departamento de Caldas: El departamento de Caldas no ha vulnerado los derechos colectivos cuya protección se reclama.
- iii) Inexistencia de responsabilidad y de la obligación por parte del departamento de Caldas: Es responsabilidad de la administración municipal determinar e identificar las zonas vulneradas y afectadas por la ola invernal, así como identificar los programas destinados a intervenir estas zonas. La facultad de concurrir es obligatoriamente del municipio de Neira, no del departamento de Caldas.

#### **IV. Alegatos de conclusión**

**Parte demandada.** Con escrito del 04 de septiembre de 2023<sup>15</sup> refirió, en síntesis, que el municipio de Neira o ha propiciado la vulneración de los derechos colectivos alegados al espacio público, ambiente sano, movilidad y moralidad administrativa alegados por el actor, en tanto el proyecto busca peatonalizar la vía llevando a cabo la reconstrucción de la carpeta de rodadura que estaba destruida históricamente después de haber realizado la reposición del acueducto y alcantarillado, con el objetivo de mejorar sus condiciones estéticas y estructurales primado el derecho a la integridad del espacio público, sino también que se vea agradable y embellecido.

Indica que el actor no probó que el municipio de Neira atentara contra el ambiente sano, pues todas las intervenciones se hicieron respetando y protegiendo la vida y conservación de los recursos naturales y en general del ecosistema; respecto a la movilidad, la obra de peatonalización de la “calle real” tuvo justamente el objetivo de no solo permitir la movilización por esta vía tan importante, sino que también que los habitantes y turistas, al transitar por la misma, puedan tener la oportunidad de vivir una experiencia cultural; y respecto a la moralidad administrativa y a la realización de construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, dando prevalencia a la calidad de vida de los habitantes, se constató que el municipio de Neira cumplió a cabalidad

---

<sup>15</sup> Archivo “85AlegatosConclusionMunicipioNeira” *ibidem*..

sus deberes legales como se observa en el oficio SP- 1026-18 que realizó la convocatoria a la socialización y que fue recibido por 86 personas.

Indica que el proyecto de peatonalización de la “calle real” fue terminado de manera satisfactoria en 2019 y su *integral embellecimiento* se encuentra a disposición de toda la comunidad Neirana, por lo que el sustento fáctico en el que se basa la acción popular es inexistente.

**Departamento de Caldas:** Se pronunció el 04 de septiembre de 2013<sup>16</sup> ratificándose en lo expuesto en la contestación de la demanda y en las excepciones propuestas.

Expuso que el actor no cumplió con la carga de la prueba respecto a la afectación de los derechos colectivos que imputaba al departamento de Caldas, reafirmó lo expuesto en la contestación de la demanda sobre la cofinanciación que la entidad territorial que representa realizó al proyecto objeto de la acción popular, e indicó que el departamento de Caldas en ningún momento ha vulnerado los derechos colectivos invocados por el actor, por el contrario tuvo en cuenta busca practicar una cultura vial para la vida, de progreso para el Municipio de Neira, así como el mejoramiento de la economía en las distintas regiones del departamento que depende, en gran medida, de las posibilidades de conexión con el mercado interno, y que el mantenimiento vial redundará positivamente en el impulso a la producción y el comercio y, en consecuencia, a la ocupación remunerada y al aumento de la calidad de vida de los habitantes del departamento.

La **parte demandante**, el **Ministerio Público** y los **coadyuvantes** guardaron silencio en esta etapa procesal.

## CONSIDERACIONES

### I. Competencia.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 16 de la Ley 472 de 1998 de las acciones populares será competente el Juez del lugar de ocurrencia de los hechos o

---

<sup>16</sup> Archivo “86AlegatosConclusionDepartamentoCaldas” *ibidem*.

el del domicilio del demandado a elección del actor popular. De acuerdo con lo expuesto en la demanda se puede establecer claramente la competencia de esta instancia dado que los hechos que la fundamentan se presentan en el Municipio de Neira, en concordancia con lo dispuesto en los artículos 15 y 16 *ibidem* que regulan la jurisdicción y competencia en las acciones populares, y lo dispuesto en el numeral 10° del artículo 155 del C.P.A.C.A.

## **II. Legitimación en la causa.**

Entendida la legitimación de la causa como la calidad que tiene una persona para formular o contradecir las pretensiones de la demanda por cuanto es sujeto de la relación jurídica sustancial, tenemos que:

### **Legitimación en la causa por activa:**

El artículo 12 de la Ley 472 de 1998, atribuyó la titularidad de la acción popular a toda persona natural o jurídica, a las organizaciones no gubernamentales, a las organizaciones populares, cívicas o de índole similar, a las entidades públicas que cumplan funciones de control, intervención o vigilancia, siempre que la amenaza o vulneración a los derechos e intereses colectivos no se haya originado en su acción u omisión, al Procurador General de la Nación, al Defensor del Pueblo y a los Personeros Distritales y Municipales, en lo relacionado con su competencia, y a los alcaldes y demás servidores públicos que por razón de sus funciones deban promover la protección y defensa de estos derechos e intereses.

En el presente asunto se tratan de particulares, el señor **JOSE ALDEMÁR GRAJALES** y demás habitantes del municipio de Neira quienes presentan esta acción popular estando facultados de acuerdo a la norma citada.

## **III. Problema jurídico.**

Corresponde a este Despacho Judicial verificar si el **municipio de Neira** y el **departamento de Caldas** son responsables por la amenaza o vulneración de los derechos colectivos al goce del espacio público y su utilización y defensa; la moralidad administrativa; 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; como consecuencia de la promoción y contratación de obras para peatonalizar la carrera 10°, entre calles 5° y 10°, llamada “calle real”, del municipio de Neira, Caldas, sin la debida concertación con los habitantes del municipio.

**i) Naturaleza, finalidad y procedencia de las acciones populares.**

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, en este orden de ideas el Consejo de Estado ha determinado lo siguiente<sup>17</sup>:

“(…) Del artículo 9 de la Ley 472 de 1998, referente a la procedencia de la acción popular, se deduce que la demanda puede dirigirse contra una autoridad pública, contra un particular, o incluso contra ambos una acción popular dirigida contra un particular será de competencia de la jurisdicción ordinaria, mientras que la dirigida contra una autoridad pública o un particular que desempeñe funciones administrativas, lo será de la Contencioso Administrativa. La regla anterior tiene una excepción en los eventos en que una acción se dirija, al tiempo, en contra de una autoridad pública y de un particular; en tal caso, la competencia para conocer de la misma reside en la Jurisdicción Contencioso Administrativa, en tanto que ésta prevalece sobre la de la Jurisdicción Ordinaria en virtud del fuero de atracción. Nota de Relatoría: Ver Exps. AP-077 y AP- 510(…)

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 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

---

<sup>17</sup>CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCION TERCERA Consejero ponente: ALIER EDUARDO HERNANDEZ ENRIQUEZ Bogotá, D.C., diecinueve (19) de mayo de dos mil cinco (2005) Radicación número: 25000-23-27-000-2002-90106-01(AP) Actor: NANCY MARIELA PALACIOS RUBIO Demandado: BOGOTA D.C. Y OTRO Referencia: ACCION POPULAR.

*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 4 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.

## **ii) Objeto de la Acción Popular.**

La acción popular es un medio procesal por medio del cual se busca la protección de los derechos e intereses colectivos mencionados en el artículo 88 de la Constitución Nacional y otros de similar naturaleza que estén definidos por la Ley; esta acción se ejerce para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre tales derechos e intereses, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible.

De lo anterior se desprende que la finalidad de esta acción es la protección de los derechos colectivos que estén amenazados o vulnerados por la acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares.

Es importante, previamente al estudio del problema planteado, hacer una breve referencia al marco jurídico y conceptual sobre lo que es materia de pronunciamiento en esta oportunidad. Con base en ello el juzgado procederá a analizar los derechos colectivos incoados en la presente acción.

### iii) Alcance de los derechos reclamados:

#### 3.1. El goce del espacio público y la utilización y defensa del espacio público.

El constituyente del 1991, se ocupó del tema al disponer que *“Es deber del Estado velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular”*. A su turno el legislador también ha abordado lo relativo al espacio público, disponiendo algunas definiciones, en distintas normas:

La Ley 9ª de 1989, *Por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones*, expresa:

ART. 5º—Entiéndase por espacio público el conjunto de inmuebles públicos y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados, destinados por su naturaleza, por su uso o afectación, a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas que trascienden, por tanto, los límites de los intereses individuales de los habitantes.

“Así, constituyen el espacio público de la ciudad las áreas **requeridas para la circulación, tanto peatonal como vehicular, las áreas para la recreación pública**, activa o pasiva, para la seguridad y tranquilidad ciudadana, las franjas de retiro de las edificaciones sobre las vías, fuentes de agua, parques, plazas, zonas verdes y similares, las necesarias para la instalación y mantenimiento de los servicios públicos básicos, para la instalación y uso de los elementos constitutivos del amoblamiento urbano en todas sus expresiones, para la

preservación de las obras de interés público y de los elementos históricos, culturales, religiosos, recreativos y artísticos, para la conservación y preservación del paisaje y los elementos naturales del entorno de la ciudad, los necesarios para la preservación y conservación de las playas marinas y fluviales, los terrenos de bajamar, así como de sus elementos vegetativos, arenas y corales y, en general, por todas las zonas existentes o debidamente proyectadas en las que el interés colectivo sea manifiesto y conveniente y que constituyan, por consiguiente, zonas para el uso o el disfrute colectivo.

PAR.—(Nota: Adicionado al presente artículo por la Ley 388 de 1997, artículo 117).

Parágrafo. El espacio público resultante de los procesos de urbanización y construcción se incorporará con el solo procedimiento de registro de la escritura de constitución de la urbanización en la Oficina de Instrumentos Públicos, en la cual se determinen las áreas públicas objeto de cesión y las áreas privadas, por su localización y linderos. La escritura correspondiente deberá otorgarse y registrarse antes de la iniciación de las ventas del proyecto respectivo.

A su turno Decreto 1504 de 1998, *Por el cual se reglamenta el manejo del espacio público en los planes de ordenamiento territorial*, especificó:

“ART. 2º—El espacio público es el conjunto de inmuebles públicos y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados destinados por naturaleza, usos o afectación a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas que trascienden los límites de los intereses individuales de los habitantes.

“ART. 5º—El espacio público está conformado por el conjunto de los siguientes elementos constitutivos y complementarios:

Elementos constitutivos

Elementos constitutivos artificiales o construidos:

a. **Áreas integrantes de los perfiles viales peatonal y vehicular, constituidas por:**

Los componentes de los perfiles viales tales como: áreas de control ambiental, zonas de mobiliario urbano y señalización, cárcamos y ductos, túneles peatonales, puentes peatonales, escalinatas, bulevares, alamedas, rampas para discapacitados, **andenes**, malecones, paseos marítimos, camellones, sardinales, cunetas, ciclistas, ciclovías, estacionamiento para bicicletas, estacionamiento para motocicletas, estacionamientos bajo espacio público, zonas azules, bahías de estacionamiento, bermas, separadores, reductores de velocidad, calzadas, carriles; (...)

Elementos complementarios: (...) Elementos de seguridad, tales como: barandas, pasamanos, cámaras de televisión para seguridad, cámaras de televisión para el tráfico, sirenas, hidrantes, equipos contra incendios. (negrilla del juzgado) (...)"

De la normativa que se reprodujo, y para los efectos de esta acción, el concepto de espacio público corresponde a la propiedad de un área inmobiliaria en cabeza del estado, destinada al uso común y a colmar necesidades tales como circulación peatonal y vehicular, las cuales se encuentran por encima de la satisfacción de las carácter individual; en dicho concepto se encuentran también incluidos los espacios públicos que resulten de los procesos de urbanización y construcción para lo cual debe registrarse la escritura de constitución del proyecto de construcción, documento público en el cual se determinaran las áreas de cesión.

En cuanto a la protección de la integridad del espacio público tal y como lo consagra los artículos 82 y 315 de la Constitución Política, es importante mencionar que por ser los alcaldes la primera autoridad de policía en el respectivo municipio, son los mismos los encargados de hacer cumplir las normas constitucionales y legales, entre las cuales se encuentran las correspondientes a la protección del uso y goce del espacio público municipal o distrital, así como es deber de los particulares respetarlas en todo momento, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 5° de la Ley 9 de 1989, y así lo ha precisado la jurisprudencia del Consejo de Estado.

### **3.2.Moralidad Administrativa**

Pretende el actor popular se proteja el derecho colectivo relacionado con la moralidad administrativa relacionado en el artículo 4° de la Ley 472 de 1998, y en

consecuencia, susceptible de protección mediante el ejercicio de la acción popular.

Frente a lo que se entiende por moralidad administrativa, ha señalado el Consejo de Estado que el mismo debe ser entendido como el principio que debe regir la actividad administrativa, por lo tanto, no puede depender de la concepción subjetiva de quien califica la actuación, sino que debe referirse a la finalidad que inspira el acto de acuerdo con la ley<sup>18</sup>.

Ha destacado la Alta Corporación que las características de este derecho son las siguientes:

- a) es un principio que debe ser concretado en cada caso;
- b) al realizar el juicio de moralidad de las actuaciones, deben deslindarse las valoraciones sobre conveniencia y oportunidad que corresponde realizar al administrador de aquellas en las que se desconozcan las finalidades que debe perseguir con su actuación;
- c) en la práctica, la violación de este derecho colectivo implica la vulneración de otros derechos de la misma naturaleza.<sup>16</sup>

Debe concluirse entonces que no todo incumplimiento de normas y procedimientos puede significar un atentado contra la moralidad administrativa; ello implicaría que todo juicio de legalidad de las actuaciones de las autoridades públicas y particulares pueda ser objeto de tutela por vía de acción popular para la protección del citado derecho.

En este caso se requiere que dicha violación de normas se torne aberrante, grosera, salida de todo contexto legal e interpretativo, de manera tal que a simple vista permita definir que el encargado de aplicarla ha buscado satisfacer un interés distinto al que la norma habilitante o reglamentaria busca y por el cual se confiere la facultad u obligación de su aplicación.

---

<sup>18</sup> Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia de diciembre primero (1°) de dos mil quince (2015). M.P. Dr. Luis Rafael Vergara Quintero.

Por último, ha recordado recientemente el Consejo de Estado en providencia del 01 de febrero de 2022, M.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez<sup>19</sup>, los lineamientos y criterios señalados en las sentencias de unificación proferidas por dicha corporación respecto al alcance del derecho colectivo a la moralidad administrativa<sup>20</sup>, así:

78. También se estableció que el derecho a la moralidad administrativa se compone de dos elementos: i) objetivo y ii) subjetivo, los cuales deben aparecer probados en el proceso para que proceda el amparo a la referida garantía. El elemento objetivo se refiere al quebrantamiento del ordenamiento jurídico. Este puede darse en dos manifestaciones: (i) en conexidad con el principio de legalidad y (ii) por violación de los principios generales del derecho.

79. Por su parte, el elemento subjetivo tiene que ver con la conducta del funcionario, de modo que se transgrede el derecho colectivo a la moralidad cuando quien cumple una función administrativa tiene conductas inapropiadas, antijurídicas, corruptas, deshonestas o arbitrarias y alejadas de los fines de la correcta función pública. Para que proceda el amparo a la garantía a la moralidad administrativa, debe comprobarse que el servidor se apartó del cumplimiento del interés general, en aras de su propio favorecimiento o del de un tercero.

80. Finalmente, en esa ocasión esta Corporación determinó que en cumplimiento del artículo 18 de la Ley 472 de 1998 y el 167 del Código General del Proceso, debe existir respecto de tal derecho colectivo una imputación y carga probatoria por parte del actor popular.

81. En síntesis para que se configure la vulneración a la garantía colectiva a la moralidad administrativa se requiere de la confluencia de tres elementos: **i) elemento objetivo: el incumplimiento de la ley o de los principios generales de derecho, ii) elemento subjetivo: acción u omisión del funcionario que se aparta**

---

<sup>19</sup> CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SALA DÉCIMA ESPECIAL DE DECISIÓN CONSEJERA PONENTE: SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ Bogotá D.C., primero (1º) de febrero de dos mil veintidós (2022). Radicación: 73001-33-31-006-2008-00027-01

<sup>20</sup> (i) Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, M.P. Luis Rafael Vergara Quintero, Rad. 11001-33-31-035-2007-00033-01, (ii) Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio, Rad. 15001-33-31-001-2004-01647-01., (iii) Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia 04.03.19., M.O. Ramiro Pazos Guerrero, Rad. 05001-33-31-2010-00032-01.

del cumplimiento del interés general en aras de su propio beneficio o el de un tercero, o en provecho particular y, iii) imputación o carga probatoria, esto es, una carga argumentativa, directa, seria y real de la violación del ordenamiento jurídico y de la realización de conductas atentatorias de la moralidad. (Énfasis del Despacho)

### **3.3.Derecho 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.**

Según lo dicho por el H. Consejo de Estado<sup>21</sup>, el núcleo esencial de este derecho colectivo comprende los siguientes aspectos: Respeto y acatamiento del principio de función social y ecológica de la propiedad (inciso segundo artículo 58 C.P.), protección del espacio público procurando adelantar cualquier tipo de construcción o edificación con respeto por el espacio público, el patrimonio público, y la calidad de vida de los demás habitantes, respetar los derechos ajenos y no abusar del derecho propio (art. 95 numeral 1 C.P.), y atender los procesos de cambio en el uso del suelo, en aras del interés común, procurando su utilización racional en armonía con la función social de la propiedad a la cual le es inherente una función ecológica, buscando el desarrollo sostenible (art. 3º ley 388 de 1997), el acatamiento a los planes de ordenamiento territorial que sirven de guía y mapa para que el desarrollo urbano se haga de manera ordenada, coherente, de tal manera que prevalezca el interés general sobre el particular, y se garantice la aplicación de las disposiciones político – administrativas – de organización física- contenidas en los mismos (art. 5º ley 388 de 1997), cumplimiento de los preceptos normativos sobre usos del suelo; alturas máximas de construcción; cupos mínimos de parqueo; especificaciones técnicas y de seguridad; cesiones obligatorias al distrito; necesidad de obtener licencias de urbanismo y construcción; existencia de conexiones para los servicios públicos domiciliarios, entre otros.

---

<sup>21</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Sentencia de siete (7) de abril de dos mil once (2011), Consejero ponente: Marco Antonio Velilla Moreno, Radicación número: 63001-23-31000-2004-00688-01(AP), y Sentencia del 01 de noviembre de 2019, C.P. Hernando Sánchez Sánchez, radicado 68001-23-31-000-2012-00104-02(AP).



Entonces, es claro que el derecho señalado en el literal m) del artículo 4º de la ley 472 de 1998, corresponde a la obligación que le impone el legislador a las autoridades públicas y particulares, en general, de acatar plenamente los preceptos jurídicos que rigen la materia urbanística; es decir, la forma como progresa y se desarrolla una determinada población, en términos de progreso físico y material, asentada en una determinada entidad territorial – bien sea en sus zonas urbanas o rurales- con miras a satisfacer plenamente las necesidades de la población.

#### **iv) Caso Concreto**

Los hechos de la demanda dan cuenta que en la carrera 10º del municipio de Neira, denominada “calle real”, entre calles 5 y 10, se está promocionando y contratando una obra tendiente a su peatonalización sin la debida concertación con la comunidad, transgrediendo los derechos colectivos al goce del espacio público y su utilización y defensa; la moralidad administrativa; 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.

Conforme con el material probatorio que integra el expediente y la contestación de la demanda rendida por el municipio de Neira, se encuentra probado que, en efecto, para la fecha de presentación de la demanda – 26 de abril de 2019-, la administración municipal adelantó la licitación pública LP-CONV-PL—001-2019 con el siguiente objeto: *“construcción del bulevar peatonal sobre la calle real en el municipio de Neira”*, dado que con la contestación de la demanda se admitió el anterior hecho como cierto.

Ya en el curso del proceso pudo determinarse conforme con la documental aportada que el trámite contractual fue mediante Resolución 114 del 21 de mayo de 2019 por valor de \$1.124.130.068 mcte, adjudicado a la empresa GERENCIA INTEGRAL Y SERVICIOS EN CONSTRUCCIÓN S.A.S., con quien el municipio de Neira celebró el contrato de obra pública N° 004 del 11 de junio de 2019.<sup>22</sup>

---

<sup>22</sup> Archivo “37Oposicion” del expediente electrónico, p. 12 a 44.

Los actores populares refieren en la demanda, entre varios reparos, que el proyecto de peatonalización de la calle real del municipio no fue debidamente socializado y puesto en conocimiento de la comunidad, y se viene adelantando sin la más mínima consideración, lo que genera incertidumbre entre los habitantes del municipio.

Frente a este punto, el municipio de Neira, con la contestación de la demanda, allegó soportes documentales que dan cuenta de las actividades de socialización que se realizaron del proyecto previo a su contratación y ejecución. Así, con oficio SP-1026-18 del 14 de diciembre de 2018 se invitó a los comerciantes y residentes de la carrera 10 entre calles 4 y 10°, “calle real”, del municipio de Neira, a una actividad programada para el 17 del mismo mes y año en el Centro Cultural y de Servicios “*Jesús Jimenes Gómez*” del referido municipio.

La actividad se llevó a cabo en la fecha y lugar indicado, se aportaron los listados de asistencia firmados por los integrantes de la comunidad<sup>23</sup>, las evidencias fotográficas de la realización del evento<sup>24</sup>, e, inclusive, soporte de encuesta realizada en redes sociales sobre la aceptación del proyecto para la peatonalización de la vía antes referida.

Respecto a este punto, al indicar el actor popular que la entidad accionada no socializó con la comunidad el proyecto, no le era exigible probar tal supuesto de hecho en tanto corresponde a una negación indefinida que no requiere prueba, en los términos del inciso 4° del artículo 167 del C.G.P. Así, le correspondía a la entidad demandada acreditar que sí realizó la socialización del proyecto con la comunidad, requisito que cumplió en el trámite procesal como se expuso previamente.

Además, el actor considera transgredido, entre otros, el derecho colectivo a la moralidad administrativa. Considera que el proyecto se promueve como un postulado del paisaje cultural cafetero y del plan de desarrollo municipal, pero no

---

<sup>23</sup> Archivo “40EscritoContestacionAccionMunicipioNeira” *ibidem*, p. 14 a 16 y 19 a 23.

<sup>24</sup> *Ibidem*, p. 24 a 29.

se explica la relación o justificación fáctica de la aplicación del proyecto con el referido paisaje, ni se explica cómo dicho bulvar será alusivo a tal declaratoria.

Con la finalidad de analizar los elementos objetivo, subjetivo y probatorio que permitirían concluir si existió afectación o no del derecho colectivo a la moralidad administrativa con base en los hechos de la demanda, le corresponde al Despacho, en primera medida, hacer referencia al marco normativo que rige la contratación pública respecto a los contratos de obra, posteriormente verificar las actuaciones que los funcionarios de la entidad demandada realizaron en cumplimiento de las funciones legalmente atribuidas, y finalmente verificar si el demandante cumplió con la carga probatoria para demostrar la real afectación del derecho colectivo a la moralidad administrativa con base a lo alegado en la demanda.

La Ley 80 de 1993, por la cual se expide el Estatuto General de la Contratación Pública, dispone en su artículo 3° como fines de la contratación estatal la continua y eficiente prestación de los servicios públicos, y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados. Como principios de la actividad contractual se contemplan los de igualdad, transparencia, moralidad, eficacia, celeridad, imparcialidad y publicidad que se encuentran consagrados en el artículo 209 de la Constitución Política de Colombia como principios de la función administrativa, que se encuentran ligados a la contratación estatal, en términos del Consejo de Estado.<sup>25</sup>

La Ley 1150 de 2007 que introduce medidas para la eficiencia y transparencia en la Ley 80 de 1992, determina las modalidades de selección del contratista, estableciendo que por regla general será la licitación pública el mecanismo preferente para los procesos contractuales, con las salvedades que establece la indicada ley. La selección será objetiva (art. 5°), se garantizará la publicidad de los proyectos de pliegos de condiciones y estudios previos (art. 8°), y se dará aplicación a los principios de la contratación pública.

Establece la normativa en cita que *“serán de uso obligatorio los documentos tipo para los pliegos de condiciones de los procesos de selección de obras públicas, interventoría para*

---

<sup>25</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, C.P. Enrique Gil Botero, Radicado 41001233100020040054001, 08 de junio de 2011.

*las obras públicas interventoría para consultoría de estudios y diseños para obras públicas, consultoría en ingeniería para obras, que lleven a cabo todas las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, en los términos fijados mediante la reglamentación correspondiente.” (Art. 2, parágrafo 7°)*

En tal sentido, el Decreto 1082 de 2015, por el cual se expide el decreto único reglamentario del sector administrativo de Planeación Nacional”, incorpora en sus artículos 2.2.1.2.6.1.1 y siguientes los documentos tipo para licitación de obra pública de infraestructura de transporte, refiere los procedimientos para la contratación por las diferentes modalidades de selección, la publicidad de los procesos contractuales a través del SECOP, entre otras disposiciones.

Los artículos 2.2.4.1.1.4.1 y siguientes de la misma normativa refieren lo concerniente a la etapa de viabilización y registro de proyectos de inversión pública, las etapas que se surten en los órganos colegiados de administración y decisión y en el Departamento Nacional de Planeación, el registro de proyectos de inversión, entre otros.

El Despacho decretó como pruebas en el presente proceso requerir al municipio de Neira para que allegara (i) Actas de reunión del OCAD municipal, con las correspondientes citaciones a sus integrantes y a la comunidad, de ser el caso, (ii) Plan de desarrollo, (iii) Plan indicativo y planes plurianuales donde se establezcan las asignaciones presupuestales del proyecto, indicando en qué fechas fueron publicados los documentos y en qué sitio web fueron colgados, (iv) Planes de acción donde esté establecido el proyecto de construcción del bulevar en la calle real y la correspondiente asignación presupuestal, certificando fecha de publicación tanto física como en la página web del municipio, (v) Plan de movilidad vial y se indique fecha de aprobación y publicación del mismo, (v) Certificación del número de habitantes en el área urbana como rural del municipio de Neira, número de vehículos adscritos a la jurisdicción del municipio, si existen empresas legalmente establecidas para prestar el servicio público de transporte en el área urbana, y número de motocarros que prestan servicio de transporte en el municipio, y (vi) Certificación respecto a si existe en el municipio plan maestro de parqueo público, y se indique fecha de expedición, adjuntando el correspondiente acto administrativo.

La entidad territorial dio respuesta mediante memoriales que se pusieron en conocimiento de las partes con Auto 1566 del 13 de julio de 2023<sup>26</sup>, de las cuales puede concluirse lo siguiente:

1. En el acta N° 5 del 29 de diciembre de 2018<sup>27</sup> del Órgano Colegiado de Administración y Decisión de Neira – OCAD-, se constata que se remitió el informe sobre el estado del proyecto, saldo disponible, indicadores de flujo de caja, para la aprobación del proyecto con código BPIN 2018174860020 denominado *“construcción de bulevar peatonal sobre la calle real del municipio de Neira, Caldas”*, con asistencia de representantes del municipio de Neira, del departamento de caldas y del Departamento Nacional de Planeación.

De la referida acta se extrae lo siguiente:

“(…) 6. PRESENTACIÓN DE PROYECTOS PARA VIABILIZACIÓN, PRIORIZACIÓN, APROBACIÓN, DESIGNACIÓN DE ENTIDAD PÚBLICA EJECUTORA DEL PROYECTO Y DE LA INSTANCIA ENCARGADA DE CONTRATAR LA INTERVENTORÍA Y APROBAR VIGENCIAS FUTURAS

La Secretaría Técnica presentó a consideración del OCAD la decisión de VIABILIZAR, PRIORIZAR, APROBAR, DESIGNAR ENTIDAD PÚBLICA EJECUTORA Y DE LA INSTANCIA ENCARGADA DE CONTRATAR LA INTERVENTORÍA Y APROBAR VIGENCIAS FUTURAS para los siguientes proyectos de inversión:

La Secretaria Técnica informa que los proyectos SI cumplen con el trámite de verificación de requisitos adelantado por Secretaria de Planeación del municipio como instancia competente y que lo remitió al comité consultivo mediante comunicación de fecha 18 de Diciembre de 2018 quien NO emitió concepto no vinculante (Adicionalmente se realizó el 17 de Diciembre del 2018 se realizó la socialización del proyecto con la administración municipal y la comunidad)

---

<sup>26</sup> Archivo “77AutoPoneConocimiento” del expediente electrónico.

<sup>27</sup> Archivo “69RespuestaRequerimientoMunicipioNeira” *ibidem*, p. 7 a 13.

(...)

**Con base en la anterior votación, el OCAD SI priorizó y SI aprobó el citado proyecto y designó como entidad pública ejecutora del proyecto a NEIRA – CALDAS y aprobó las vigencias futuras para su ejecución”. (Énfasis del Despacho)”**

En tal sentido, se tiene que no solo existió una concertación y publicidad del proyecto con la comunidad, sino que el Órgano Colegiado de Administración y Decisión aprobó la realización del mismo con base en los recursos que se asignarían por parte del Sistema General de Regalías. Lo anterior se reafirma con el contenido del Acuerdo N° 05 del 29 de diciembre de 2018, que adopta decisiones relacionadas con proyectos de inversión financiados o cofinanciados con recursos del Sistema General de Regalías<sup>28</sup>.

2. En el contrato de obra N° 004 del 11 de junio de 2019 se consagró lo siguiente<sup>29</sup>:

**“(…)6. Que en pro de conservar el patrimonio arquitectónico colonial del municipio se necesita revisar alternativas para preservar los sitios culturales y arquitectónicos que hacen parte del patrimonio del Municipio, la principal preocupación de la administración municipal es que la "Calle real" que se ubica en la Carrera 10 entre Calles 5 y 10 sobre la cual están ubicadas algunas de las edificaciones más representativas del paisaje cultural cafetero y que son un emblema cultural del pueblo, actualmente presenta unos niveles de tráfico tanto vehicular como peatonal bastante elevados lo que hace que la divisa y conservación del paisaje cultural que la calle real tiene para mostrar, no pueda ser aprovechado al máximo por los transeúntes que hacen uso de ésta. (...) 8. Que en tal contexto y en aras de materializar en forma eficiente y eficaz el cumplimiento del Plan Municipal de Desarrollo, 2016-2019: "Neira Municipio Verde, Incluyente y con Progreso "El Municipio de Neira Caldas gestionó, la destinación de, recursos provenientes del Sistema General de Regalías para el proyecto encaminado a mejorar el equipamiento municipal para la inclusión social proyecto que fue radicado con ficha BPIN No. 2018174860020, el cual fue previamente viabilizado, priorizado y aprobado por el Órgano Colegiado de Administración y Decisión**

---

<sup>28</sup> *Ibidem*, p. 14 a 18.

<sup>29</sup> Archivo “37Oposicion” del expediente electrónico, p 12 a 31

(OCAD) del municipio de Neira-Caldas, el día 27 de diciembre de 2018 y soportado mediante acta de acuerdo No 05 del día 29 de diciembre de 2018. 9Que la administración municipal adelantó proceso de contratación correspondiente a la modalidad de Licitación Pública No. LP-CONV-PL- 001-2019, cuyo objeto fue "CONSTRUCCION DEL BULEVAR PEATONAL SOBRE LA CALLE REAL DEL MUNICIPIO DE NEIRA-CALDAS" proceso que fue adjudicado mediante la resolución No114 del 21 de mayo de 2019, a la empresa GERENCIA INTEGRAL Y SERVICIOS EN CONSTRUCCION S.A.S. Con NIT 811046088-8 por valor de MIL CIENTO VEINTICUATRO MILLONES CIENTO TREINTA MIL SESENTA Y OCHO PESOS MCTE (\$1.124.130.068,00). 10. Que el MUNICIPIO DE NEIRA-CALDAS, para la atención del compromiso derivado del proceso de selección cuenta con el Certificado de Disponibilidad Presupuestal COP No. 282 del 21 de febrero de 2019 con cargo al rubro 340401 (Bulevar Calle Real).

Como se observa, el contrato de obra pública que se originó como consecuencia de la Licitación Pública No. LP-CONV-PL- 001-2019, cuyo objeto fue "CONSTRUCCION DEL BULEVAR PEATONAL SOBRE LA CALLE REAL DEL MUNICIPIO DE NEIRA-CALDAS", se remite a los postulados del Plan de Municipal de Desarrollo 2016 – 2019 adoptado mediante Acuerdo 008 del 31 de mayo de 2016, el cual fue aportado al expediente y obra en el archivo "75RespuestaRequerimientoMunicipioNeira" del expediente electrónico, p. 66 a 135, documento cuyos lineamientos para la gobernabilidad en el periodo indicado tienen como visión de desarrollo que *"en el año 2030 Neira será un municipio verde, donde el agua es su mayor patrimonio, reconocido y respetado nacional e internacionalmente por su cultura arriera; ha rescatado el valor cultural y simbólico de su territorio en su integridad como articulador de la Asociación de Municipios que pertenecemos al Paisaje Cultural Cafetero. (art. 7).*

En tal sentido, y en lo que respecta al reparo de los accionantes, puede concluirse que las obras tendientes a la construcción de un bulevar y/o peatonalización de la carrera 10° del municipio de Neira, denominada "calle real", entre calles 5 y 10, contó con una aprobación de los órganos determinados para ello, y se fundamentó en los objetivos trazados por la administración municipal en su plan de desarrollo, cofinanciado con recursos del Sistema General de regalías a través del

Departamento Nacional de Planeación al haber viabilizado el proyecto de inversión, y del departamento de Caldas.

Respecto al departamento de Caldas, se indicó por la entidad territorial que, en efecto, cofinanció el proyecto, lo cual se soporta en el convenio interadministrativo 06062019-0899 allegado con la contestación de la demanda<sup>30</sup>, del que se extraen como justificaciones relevantes las siguientes:

“(…) Que el mejoramiento de la economía en las distintas regiones del Departamento depende en gran medida de las posibilidades de conexión con el mercado interno; iil. Que el mantenimiento vial redundará positivamente en el impulso a la producción y el comercio y, en consecuencia, a la ocupación remunerada y al aumento de la calidad de vida de los habitantes del Departamento; iv Que los fenómenos climáticos, sumados a las condiciones topográficas y geológicas particulares del Departamento, dan lugar al deterioro de la malla vial que perjudica la movilidad y afecta el transporte de productos agrícolas y pecuarios, generando afectaciones para el desarrollo económico de la población del área de influencia de las vías objeto del Contrato; v. Que consecuencia de lo anterior, los tramos viales objeto del presente Convenio requieren ser intervenidos con el fin de garantizar la seguridad y el patrimonio de las personas que los transitan, cuestión que redundará en el cumplimiento de los fines del Estado en cabeza del Departamento; vi. Que entre los objetivos del Programa de Mantenimiento de la Secretaría de Infraestructura del Departamento está el de preservar y mantener la red vial en óptimas condiciones de conectividad y movilidad (…)”

No se allegó por la parte actora soporte probatorio alguno que llevara al Despacho a encontrar que se transgredió la moralidad administrativa en el proceso contractual.

En este punto es importante advertir que en el medio de control de protección de derechos e intereses colectivos también resulta aplicable el principio del derecho procesal consagrado en el artículo 167 del Código General del Proceso. En virtud de esta norma, le corresponde al actor popular acreditar de manera precisa los

---

<sup>30</sup> Archivo “39EscritoContestacionAccionDepartamento” del expediente electrónico, p 15 y siguientes.



hechos de los cuales se deriva la amenaza o vulneración de los derechos colectivos invocados en la demanda, lo cual no se presentó en este caso.

Así lo ha dejado claro el máximo Tribunal de esta jurisdicción en su jurisprudencia<sup>31</sup>:

“Sobre la carga de la prueba en acciones populares, esta Corporación ha señalado que:

“...la Sala considera importante anotar, que la acción popular no está diseñada para acudir a ella ante cualquier violación de la ley, irregularidad o disfunción que se presente ya sea en el ámbito público o privado. Por el contrario, como se indicó al inicio de estas consideraciones, la acción popular tiene un papel preventivo y/o remedial de protección de derechos e intereses colectivos, cuando quiera que éstos se ven amenazados o están siendo vulnerados, pero en uno y otro evento, tanto la amenaza como la vulneración, según el caso, 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, aspectos todos que deben ser debidamente demostrados por el actor popular, quien conforme a lo dispuesto en el artículo 30 de la Ley 472 de 1998, tiene la carga de la prueba. “Dado que los actores no demostraron de ninguna manera el supuesto hecho que generaba la violación de los derechos colectivos (...) confirmará la Sala la sentencia proferida por el tribunal de instancia.”.<sup>32</sup>

El proyecto contó con asidero en el Plan de Desarrollo del municipio, con la aprobación del Órgano Colegiado de Administración y Decisión- OCAD, fue cofinanciado con recursos del Sistema General del Regalías por viabilización que efectuó el Departamento Nacional de Planeación, y fue cofinanciado, además, por el departamento de Caldas, ante la aquiescencia de las referidas entidades con el objeto y motivación del proyecto.

---

<sup>31</sup>Sentencia del 30 de junio de 2011; C.P Marco Antonio Velilla Moreno; Exp: 50001-23-31-000-2004-00640-01(AP)

<sup>32</sup>Cita de Cita, Consejo de Estado; Sección Tercera; Exp AP- 1499 de 2005.

Al plenario también se allegó, como respuesta a la prueba de oficio decretada por el Despacho, el acta de liquidación del contrato de obra efectuado el 03 de marzo de 2020<sup>33</sup>, y el informe de interventoría con registro fotográfico al contrato de obra con el objeto de *“construcción de bulevar peatonal segunda etapa sobre la calle real carrera 10 calles 5 a 7 en el municipio de Neira”*<sup>34</sup>, del que se extrae que: *“las obras realizadas cumplen con lo establecido en las especificaciones técnicas del municipio, con lo cual se puede garantizar una adecuada durabilidad de las mismas. Los acabados de todos los elementos son buenos y dan un agradable impresión a las obras culminadas”*.

Con lo hasta acá expuesto, en lo que al derecho colectivo a la moralidad administrativa respecta, concluye el Despacho que el reparo efectuado por el actor popular relacionado a que el proyecto de construcción de un bulevar y/o peatonalización de la carrera 10° del municipio de Neira, denominada “calle real”, entre calles 5 y 10, se realizó de forma improvisada, pensando más en promover la imagen de la administración que en generar bienestar a la comunidad, no tiene vocación de prosperidad. No se evidenciaron ni demostraron los elementos objetivo, subjetivo y probatorio que en los términos del Consejo de Estado deben estar presentes para evidenciar la transgresión que se alega.

Respecto al derecho 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, en los términos de los pronunciamientos jurisprudenciales citados en precedencia, no se observa que se hubiese afectado el derecho colectivo indicado, en tanto la realización del proyecto tiene como justificación la prevalencia del intereses general, encaminado a la publicidad del paisaje cultural cafetero del que es participe el municipio de Neira, y contaba con respaldo en términos de planeación en el Plan de Desarrollo Municipal, como se refirió, además, en los documentos contractuales.

Por último, con respecto al derecho colectivo al espacio público, debe precisar previamente el Despacho lo siguiente:

---

<sup>33</sup> Archivo “80MemorialAportaPruebaMunicipioNeira” del expediente electrónico, p. 9 a 10

<sup>34</sup> *Ibidem*, 11 a 40

El artículo 82 de la Carta Política, incorporado al capítulo de los Derechos Colectivos y del Ambiente, estipula:

“Es deber del Estado velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular.

Las entidades públicas participarán en la plusvalía que genere su acción urbanística y regularán la utilización del suelo y del espacio aéreo urbano en defensa del interés común.”

Es este el parámetro principal a partir del cual debe interpretarse la normatividad que regula el espacio público en cuanto al concepto, regulación, manejo y aprovechamiento.

La Ley 388 de 1997, con la cual se modificaron las leyes 9ª de 1989 y 3ª de 1991, indica como objetivos de la misma:

“(…) el establecimiento de los mecanismos que permitan al municipio, en ejercicio de su autonomía, promover el ordenamiento de su territorio, el uso equitativo y racional del suelo, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural localizado en su ámbito territorial y la prevención de desastres en asentamientos de alto riesgo, así como la ejecución de acciones urbanísticas eficientes (art. 1º num. 2);

Garantizar que la utilización del suelo por parte de sus propietarios se ajuste a la función social de la propiedad y permita hacer efectivos los derechos constitucionales a la vivienda y a los servicios públicos domiciliarios, y velar por la creación y defensa del espacio público, así como la protección del medio ambiente y la preservación de desastres” (num. 3 *ibídem*).

El artículo 2º indica que son principios fundantes del ordenamiento territorial, la función social y ecológica de la propiedad, la prevalencia del interés general sobre el particular, así como la distribución equitativa entre cargas y beneficios.

El artículo 3º de la referida Ley 388 también preceptúa cuáles son los fines de la *función pública del urbanismo*, dentro de ellos: *posibilitar a los habitantes el acceso a las vías públicas, infraestructura de transporte y demás espacios públicos, y su destinación al uso común (...)*; de igual modo, el artículo 8º *ibídem* indica que, *La función pública del ordenamiento del territorio local se ejerce mediante la acción urbanística de las entidades Distritales y municipales, referida a las decisiones administrativas y a las actuaciones urbanísticas que le son propias, relacionadas con el ordenamiento del territorio y la intervención en los usos del suelo (...)*.

Dentro de este esquema normativo que gobierna lo concerniente al espacio público colombiano, aparece el Decreto 1504 de 1998 que reglamenta el manejo de ese espacio público en los Planes de Ordenamiento Territorial. Esta norma determina en el artículo 1º, que es deber del Estado *velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular; y que*, continúa el precepto, los municipios deberán dar prelación a la planeación, construcción, mantenimiento y protección del espacio público sobre los demás usos del suelo.

El artículo 2º del mismo Decreto define ese espacio público como, *el conjunto de inmuebles públicos y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados destinados por naturaleza, usos y afectación a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas que trascienden los límites de los intereses individuales de los habitantes*. Este concepto comprende, entre otros (art. 3º): 1) los bienes de uso público (inmuebles de dominio público cuyo uso pertenece a todos los habitantes del territorio nacional, destinados al uso o disfrute colectivo); 2) los elementos arquitectónicos, espaciales y naturales de los inmuebles de propiedad privada que por su naturaleza, uso o afectación satisfacen necesidades de uso público; 3) las áreas requeridas para conformar el sistema de espacio público según el decreto en estudio.

El mismo Decreto dispone que el espacio público está integrado por: a) elementos **constitutivos** (dentro de estos los naturales y los artificiales o contruidos) y b) **complementarios**, los que dice el artículo 5º del mismo Decreto. Son elementos **constitutivos artificiales o contruidos**, entre otros, las *Áreas integrantes de los sistemas de circulación peatonal y vehicular* las que a su vez comprende, en lo que es

del caso, i) (...) *zonas de mobiliario urbano y señalización, cárcamos y ductos, túneles peatonales, puentes peatonales, escalinatas (...) rampas para discapacitados, andenes (...)*. (Énfasis del Despacho).

En línea con lo anterior, concluye el Despacho que la carrera 10 entre calles 4 y 10°, denominada “calle real”, del municipio de Neira, hace parte del concepto de espacio público.

Con la respuesta a la prueba de oficio decretada por el Despacho se allegó registro fotográfico de las obras efectuadas en el sitio objeto de la acción popular<sup>35</sup>, las cuales no fueron objeto de tacha alguna, por lo que se les otorgará el valor probatorio pertinente; en las mismas se observa el buen estado actual de la vía que motivó la presente acción, conclusión que se alinea con acciones tendientes a garantizar la preservación del espacio público.



<sup>35</sup> Archivo “75RespuestaRequerimientoMunicipioNeira” *ibidem*, p. 140 a 153.

Así, se evidencia que la administración municipal ha encaminado acciones con la finalidad de preservar el sector referido en la demanda para el uso y disfrute de los habitantes del municipio, adelantando actividades que preserven el espacio público y que permitan su utilización por parte de la comunidad.

Así las cosas, observa el Despacho que en el presente proceso no se evidencia la afectación de los derechos colectivos alegados en la demanda, por lo que habrá de declararse la prosperidad de las excepciones de *“Inexistencia de la vulneración de los derechos colectivos reclamados”* propuesta por el **municipio de Neira**, e *“Inexistencia de vulneración de derechos colectivos por parte del departamento de Caldas”*, propuesta por el **departamento de Caldas**, siendo innecesario emitir pronunciamiento sobre las demás excepciones propuestas.

#### **v) Conclusión**

En consideración a todo lo expuesto, el Despacho declarará probadas las excepciones de *“Inexistencia de la vulneración de los derechos colectivos reclamados”* propuesta por el **municipio de Neira**, e *“Inexistencia de vulneración de derechos colectivos por parte del departamento de Caldas”*, propuesta por el **departamento de Caldas**.

En tal sentido, se negarán las pretensiones de la demanda en tanto no se evidenció la transgresión de los derechos colectivos al goce del espacio público y su utilización y defensa; la moralidad administrativa; 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 del municipio de Neira, como consecuencia de las obras de peatonalización realizadas en la carrera 10 entre calles 4° y 10°, denominada “calle real”, de referido municipio.

#### **vi) Costas.**

En esta oportunidad, el Juzgado no hará especial condena en costas, pues no se configuran los elementos constitutivos que fija la ley para su condena.

De acuerdo con lo expuesto, el **JUZGADO SÉPTIMO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE MANIZALES**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

### **F A L L A**

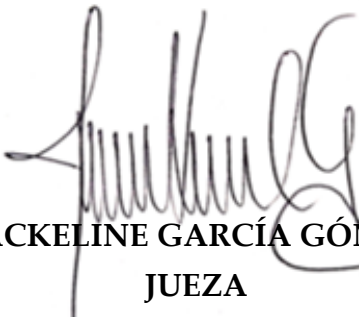
**PRIMERO: DECLARAR PROBADAS** las excepciones de *“Inexistencia de la vulneración de los derechos colectivos reclamados”* propuesta por el **MUNICIPIO DE NEIRA**, e *“Inexistencia de vulneración de derechos colectivos por parte del departamento de Caldas”*, propuesta por el **DEPARTAMENTO DE CALDAS**, conforme con la parte considerativa de esta sentencia.

**SEGUNDO: NEGAR** las pretensiones de la demanda, conforme a lo expuesto.

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

**CUARTO: EJECUTORIADA** esta providencia **ARCHÍVENSE** las diligencias previas las anotaciones respectivas.

### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**



**JACKELINE GARCÍA GÓMEZ**  
**JUEZA**

CCMP/Sust.

#### **NOTIFICACIÓN POR ESTADO ELECTRÓNICO**

La providencia anterior se notifica en el Estado Electrónico del 02/OCT/2023



**MARCELA PATRICIA LEÓN HERRERA**  
Secretaria

Micrositio Web PUBLICACIÓN ESTADOS ELECTRÓNICOS:

<https://www.ramajudicial.gov.co/web/juzgado-02-administrativo-de-descongestion-de-manizales/474>

REPÚBLICA DE COLOMBIA



JUZGADO SÉPTIMO ADMINISTRATIVO DEL  
CIRCUITO DE MANIZALES

Manizales, veintinueve (29) de septiembre de dos mil veintitrés (2023)

|                          |                                                                                      |
|--------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Sentencia No.</b>     | 259-2023                                                                             |
| <b>Radicación:</b>       | 17001-33-39-007-2019-00210-00                                                        |
| <b>Medio de control:</b> | PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS                                    |
| <b>Accionante:</b>       | AMPARO DE JESÚS GUAPACHA DE TORO                                                     |
| <b>Accionados:</b>       | MUNICIPIO DE RIOSUCIO -CALDAS Y EMPRESA DE OBRAS<br>SANITARIAS DE CALDAS S.A. E.S.P. |
| <b>Vinculada:</b>        | CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CALDAS                                              |

Procede el Despacho a proferir sentencia de primera instancia dentro del medio de control de la referencia.

**1. ANTECEDENTES**

**1.1. LA DEMANDA:**

La señora Amparo de Jesús Guapacha de Toro mediante escrito presentado el día 18 de octubre de 2019, en ejercicio del medio de control consagrado en la Ley 472 de 1998, demandó al Municipio de Riosucio y la Empresa de Obras Sanitarias de Caldas S.A. E.S.P., al considerar que se está vulnerando el derecho e interés colectivo a la seguridad y salubridad públicas.

En el escrito, describe que junto a la calle 13 No. 33 del Barrio Los Álamos del Municipio Riosucio Caldas se encuentra un terreno baldío en el cual se están represando aguas negras que provienen del alcantarillado, produciendo malos



olores, acumulación excesiva de sancudos y procreación de un gran número de roedores.

Afirma que el alcantarillado que desemboca en este terreno está obsoleto y viejo, pues fue instalado hace más de 20 años y su material es de cemento, por lo que su deterioro es notorio.

Las Aguas negras que se están represando y desembocan en el Barrio los Álamos provienen del alcantarillado que recoge las aguas desde el sector del parque la Candelaria de Riosucio -Caldas (Carrera 7 con calle 10) y sectores aledaños.

En consecuencia, solicita que se ordene a los accionados la construcción de la red de acueducto y alcantarillado en el lote contiguo a la residencia de la señora Amparo de Jesús Guapacha Toro, en la calle 13 No. 7-33 Barrio los Álamos de Riosucio, Caldas, teniendo en cuenta que en este lote baldío se están represando aguas negras que provienen del alcantarillado, produciendo malos olores, acumulación excesiva de sancudos y donde se están procreando un gran número de roedores.

## **1.2. TRÁMITE PROCESAL**

La demanda se presentó el día 18 de octubre de 2019, siendo admitida mediante auto del 23 de ese mismo mes y año y, notificada personalmente a las entidades accionadas el 30 de octubre posterior.

El 26 de noviembre de 2019 la Empresa de Obras Sanitarias de Caldas S.A. E.S.P. presentó contestación a la demanda y, el Municipio de Riosucio guardó silencio.

Mediante auto de 23 de septiembre de 2020 se efectuó la vinculación de la Corporación Autónoma Regional del Caldas, cuya notificación se surtió el 27 de noviembre de 2020, entidad que allegó su contestación el 10 de diciembre de 2020.

El día 16 de julio de 2021 se dio apertura a la audiencia de pacto de cumplimiento, la cual tuvo que ser suspendida y, en el desarrollo de la misma, la Defensora Pública solicitó el decreto de una medida cautelar, solicitud que previo su traslado a las partes, fue decretada el 5 de agosto de 2021, en el siguiente sentido:

“(…) SE ORDENA al Municipio de Riosucio, a la Empresa de Obras Sanitarias de Caldas S.A. E.S.P. y a la Corporación Autónoma Regional de Caldas (…) efectúen visita conjunta en el sector objeto de la acción popular, con el fin de hacer una revisión detallada del mismo y verificar las situaciones de riesgo existentes, y con base en ello determinar las obras que deben adelantarse, según el marco de sus competencias, para superar la problemática que allí se presenta. (…)”

El 6 de agosto de 2021, se reanudó la audiencia de pacto de cumplimiento sin que se pudiera establecer acuerdo alguno, razón por la cual, se declaró fallida.

Culminada la anterior diligencia, procedió el juzgado a efectuar el decreto probatorio; el 10 de septiembre de 2021 se llevó a cabo la audiencia pública de testimonios; con providencia de octubre de 2022 se incorporó y puso en conocimiento de las partes las pruebas documentales recaudadas.

Finalmente, mediante auto de 19 de enero de 2023 se corrió el traslado a las partes para que presentaran sus alegatos de conclusión.

### **1.3. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA**

#### **Empresa de Obras Sanitarias de Caldas S.A. E.S.P.**

En su contestación a la demanda afirmó en síntesis que, el problema referido en la demanda se ha venido presentado de tiempo atrás, dado que, en septiembre del año 2018, se ocasionó una ruptura del mismo descole, la cual en esa oportunidad fue atendida por declaratoria de emergencia, y se encuentra en aparente estado activo, debido a que nuevamente surgió problemas de inestabilidad de la ladera, ocasionando la pérdida de continuidad del colector denominado “El Pave”.

Aduce que en la actualidad las aguas residuales provenientes de la calle 10, se encuentra canalizadas en bolsa tubo como medida provisional mientras el Municipio de Riosucio o Corpocaldas realizan las labores de mitigación al proceso de remoción que se evidencia en el sitio con obras de estabilización.

Manifiesta que la red existente de alcantarillado en el lote contiguo a la casa de la accionante, no está generando problemas de salubridad, como olores nauseabundos, proliferación de rodeadores etc., por cuanto las aguas servidas conducidas por dicha red, son vertidas a la quebrada que se encuentra en el sector y no en el terreno indicado por la accionante.

Por ende, se opone a las pretensiones propuestas en el medio de control, puesto que de ninguna manera ha violado los derechos e intereses colectivos de los demandantes.

Propuso como excepciones las que denominó “AUSENCIA DE RESPONSABILIDAD POR PARTE DE EMPOCALDAS ANTE LA INEXISTENCIA DE UNA ACCIÓN U OMISIÓN TRANSGRESORA DE LOS DERECHOS ALEGADOS”, “RESPONSABILIDAD DEL MUNICIPIO DE RIOSUCIO EN LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO”, “COMPETENCIA DEL MUNICIPIO DE RIOSUCIO EN LA GESTIÓN DE RIESGO”, “OBLIGACIÓN DE LAS CORPORACIONES AUTÓNOMAS COMO CORPOCALDAS EN LA PROBLEMÁTICA PLANTEADA” y “AUSENCIA DE PRUEBA DEMOSTRATIVA DE RESPONSABILIDAD DE LA AFECTACIÓN DEL SISTEMA DE ALCANTARILLADO EN EL SECTOR OBJETO DE LA ACCIÓN POPULAR”.

### **Corporación Autónoma Regional del Caldas:**

En su pronunciando a la demanda sostuvo que realizó visita de inspección ocular a la zona y a la vivienda de la accionante, con acompañamiento de Empocaldas S.A., donde se observó deslizamientos de tierra que han generado afectación en la estabilidad de los taludes y afectaciones en los vertimientos de aguas residuales.

Refiere que es cierta la existencia de represamiento de aguas residuales en el sector objeto de la acción, la cual genera olores ofensivos, causados por el depósito de material resultante del deslizamiento en el sector que restringió la libre circulación del flujo de agua por dicho drenaje; a esto se suma el hecho que a este sector llegan las aguas residuales provenientes del sistema de alcantarillado.

Aduce que realizó una verificación de imágenes satelitales del sector mediante el aplicativo Google Earth, donde se encontró que desde el año 2009, muestra una

cicatriz de deslizamiento que posteriormente presentó recuperación natural, sin embargo, los acontecimientos ocurridos permiten concluir que el proceso inestable se encuentra activo y afectando tanto las viviendas como el descole del alcantarillado del área. En vista de lo evidenciado en sus visitas al sector, recomendó:

- Monitoreo continuo en el sector, por parte del Cuerpo Oficial de Bomberos de Riosucio, a fin de identificar indicios de inestabilidad, informando de ello al CMGRD para que adopte otras medidas provisionales a las ya adoptadas.
- Mantener protegido el talud con plásticos para evitar incremento en la problemática, principalmente a nivel del escarpe inferior a la vivienda.
- Perfilado del escarpe dejado por el deslizamiento, con el fin de reducir su pendiente y de esta forma controlar su retroceso y con ello, su nivel de afectación o compromiso de otras estructuras.
- La realización de un estudio geológico-Geotécnico que determine el tipo y magnitud de las obras de mitigación de riesgos requeridas en el sector.

Por lo que, en atención al principio de subsidiariedad positiva consagrada en el numeral 14 del artículo 3 de la Ley 1523 de 2012, ha cumplido con los postulados y obligaciones legales que le corresponden, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 31 de la misma normativa, realizando visitas y seguimiento a la zona y dando las recomendaciones para mejorar problemática.

Razón por la cual, solicita que se le absuelva de responsabilidad, puesto que no ha transgredido derecho colectivo alguno, dado que las obras de estabilidad necesarias para dar continuidad a la red de alcantarillado, son de responsabilidad del Municipio de Riosucio y/o del prestador de servicio de alcantarillado, al paso que el ente territorial es el responsable directo de la implementación de los procesos de gestión del riesgo.

Propuso como medio exceptivos los que tituló “CUMPLIMIENTO DE CORPOCALDAS DE LAS FUNCIONES ASIGNADAS POR LA LEY Y COMPETENCIA SUBSIDIARIA PARA LA ATENCIÓN

Y PREVENCIÓN DE DESASTRES” y “COMPETENCIA DEL MUNICIPIO DE RIOSUCIO Y DE EMPOCALDAS EN LA SOLUCIÓN DEL PROBLEMA DE ALCANTARILLADO DEL SECTOR”.

Por su parte, el **Municipio de Riosucio** no efectuó pronunciamiento alguno frente al escrito de demanda.

#### **1.4. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN**

##### **Parte demandante:**

Arguye que de la prueba documental aportada al expediente y así como la que fue decretada y practicada por el despacho, se puede concluir sin duda alguna la omisión por parte de la Alcaldía del Municipio de Riosucio -Caldas y la vulneración al derecho colectivo fundamental de la Salubridad Pública.

En cuanto a la prueba testimonial recaudada en este proceso, los funcionarios que absolvieron las preguntas formuladas admitieron de manera voluntaria y sin presión alguna que el Municipio de Riosucio-Caldas no inició los trabajos, actividades ni tomó las medidas necesarias para contrarrestar y subsanar la situación que originó la presente acción popular.

Recuerda que el Municipio de Riosucio -Caldas, fue el único en tardar en aportar al expediente los documentos solicitados por el Juzgado, tanto que hubo que requerirlo en varias ocasiones para que los aportara.

Por último, citó aparte de la Sentencia C-225 de 2017 proferida por la Corte Constitucional referente al derecho a la salubridad pública.

##### **Empresa de Obras Sanitarias de Caldas S.A. E.S.P.:**

Manifestó que tiene bajo su administración la red de alcantarillado del Municipio de Riosucio, misma que recorre mediante descole por terreno aledaño al predio de la señora Amparo de Jesús Guapacha, y dentro de la prestación del servicio, está encargada de hacer mantenimiento y reparación de las redes públicas.

Luego de citar apartes de los testimonios rendidos por los señores Luis Fernando Arias Vásquez (ingeniero de Empocaldas) y Julio Arturo Quiñonez Pérez (Administrador de la seccional Riosucio de Empocaldas), concluyó afirmando que esa entidad actuó diligentemente ante la emergencia ocurrida en el año 2018, con el fin de evitar una afectación a la salud de los habitantes del sector, pues en ese momento ejecutó las obras necesarias para reparar las afectaciones ocasionadas en la red de alcantarillado por el deslizamiento de tierra.

Reconoce la necesidad de realizar nuevas obras para la reparación de la red afectada, sin embargo, aduce que se requiere de la realización previa de obras de estabilización y prevención en la ladera para evitar un deslizamiento que afecte nuevamente el descole del alcantarillado, lo cual corresponde al Municipio y a Corpocaldas.

Por lo que no ha omitido sus obligaciones constitucionales y legales en el entendido que está presta a ejecutar las gestiones y acciones pertinentes para solucionar la problemática en el marco de disponibilidad presupuestal de la entidad, posterior a la estabilización de la zona.

Por lo tanto, en virtud de las pruebas técnicas recaudadas, estima que no existe nexo causal entre el daño y la imputación a Empocaldas S.A. E.S.P., por lo que deben declararse probados los medios exceptivos de defensa propuestos en la contestación a la demanda y negaren las súplicas de la demanda en su contra.

### **Corporación Autónoma Regional de Caldas:**

Afirma que el asunto que se debate en este medio de control, se refiere a dos situaciones diferentes, una alusiva a la prestación de un servicio público domiciliario, sobre el cual no tiene injerencia la Corporación y el segundo relacionado con una situación de gestión del riesgo, en la cual Corpocaldas juega un papel subsidiario con respecto a la autoridad Municipal y para el cual ya se realizó el estudio y se emprendieron las obras para mitigar el riesgo, pues entre esa entidad y el Municipio de Riosucio se suscribió Convenio No. 171 de 2021 con el fin realizar estudios y diseños de las obras, así mismo se efectuaron las obras para garantizar la estabilidad de los terrenos, y a la fecha de presentación de los alegatos, las obras de

estabilidad se encuentran ejecutadas al 100%, faltando solamente las actividades de reposición y prolongación del descole por parte de Empocaldas S.A. E.S.P.

Concluye entonces que, en el marco de sus competencias, ha acompañado a la autoridad municipal en asesoría y construcción de obras para la gestión del riesgo y, que con las obras ejecutadas se ha mitigado el riesgo, por lo anterior solicita que se le exonere de cualquier orden de hacer y que se declare que no ha violado derecho colectivo alguno.

El **Municipio de Riosucio** guardó silencio en esta etapa procesal.

## 2. CONSIDERACIONES

### 2.1. COMPETENCIA.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 16 de la Ley 472 de 1998 de las acciones populares será competente el Juez del lugar de ocurrencia de los hechos o el del domicilio del demandado a elección del actor popular. De acuerdo a lo expuesto en la demanda se puede establecer claramente la competencia de esta instancia dado que los hechos que la fundamentan acaecen en el **Municipio de Riosucio** que hace parte de este circuito judicial.

### 2.2. LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA.

Entendida la legitimación de la causa como la calidad que tiene una persona para formular o contradecir las pretensiones de la demanda por cuanto es sujeto de la relación jurídica sustancial, tenemos que:

### 2.3. LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR ACTIVA.

El artículo 12 de la Ley 472 de 1998, atribuyó la titularidad de la acción popular a: toda persona natural o jurídica; las organizaciones no gubernamentales, las organizaciones populares, cívicas o de índole similar; las entidades públicas que cumplan funciones de control, intervención o vigilancia, siempre que la amenaza o vulneración a los derechos e intereses colectivos no se haya originado en su acción

u omisión; el Procurador General de la Nación, el Defensor del Pueblo y los Personeros Distritales y Municipales, en lo relacionado con su competencia y a los alcaldes y demás servidores públicos que por razón de sus funciones deban promover la protección y defensa de estos derechos e intereses.

En el presente asunto se trata de un particular, la señora **Amparo de Jesús Guapacha de Toro**, quien presenta el medio de control de protección de derechos e intereses colectivos estando facultada de acuerdo a la norma citada.

### **2.3. EXCEPCIONES**

Las excepciones planteadas por la Empresa de Obras Sanitarias de Caldas S.A. E.S.P. y la Corporación Autónoma Regional de Caldas tienen relación con el fondo del asunto; por tanto, su estudio y decisión será abordado con el problema jurídico que se plantea a continuación.

### **2.4. PROBLEMA JURÍDICO**

Se recuerda entonces que la demanda fue presentada por la señora Amparo de Jesús Guapacha de Toro debido a que junto a su residencia en la calle 13 No. 33 del Municipio Riosucio -Caldas se presenta represamiento de aguas residuales provenientes del sistema de alcantarillado, lo cual produce malos olores, acumulación excesiva de sancudos y procreación de roedores.

En el desarrollo del trámite constitucional, se encontró además que el sector presenta deslizamientos de tierra, lo que generó la inestabilidad de los taludes y la afectación de la tubería del sistema de alcantarillado ocasionando un represamiento de las aguas residuales.

En ese orden de ideas, corresponde a este Despacho Judicial verificar si:

¿El Municipio de Riosucio, la Empresa de Obras Sanitarias de Caldas S.A. E.S.P. y la vinculada Corporación Autónoma Regional de Caldas, vulneran el derecho colectivo a la seguridad y salubridad públicas de los habitantes que



residen cerca a la carrera 8 No. 12-71 del Municipio de Riosucio, con ocasión del vertimiento de aguas residuales e inestabilidad de los terrenos?

En caso de darse lo anterior, se estudiará además como problemas jurídico asociados:

¿El Municipio de Riosucio y la vinculada Corporación Autónoma Regional de Caldas cumplieron con su deber de mitigar el riesgo del terreno ante su inestabilidad?

¿Debe ordenarse a la Empresa de Obras Sanitarias de Caldas S.A. E.S.P. realizar las obras tendientes a la reposición y prolongación del descole de aguas residuales del sector?

## **2.5. PREMISAS NORMATIVAS Y JURISPRUDENCIALES.**

### **2.5.1. Naturaleza, finalidad y procedencia de las acciones populares.**

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, en este orden de ideas el Consejo de Estado ha determinado lo siguiente<sup>14</sup>:

“(…) Del artículo 9 de la Ley 472 de 1998, referente a la procedencia de la acción popular, se deduce que la demanda puede dirigirse contra una autoridad pública, contra un particular, o incluso contra ambos una acción popular dirigida contra un particular será de competencia de la jurisdicción ordinaria, mientras que la dirigida contra una autoridad pública o un particular que desempeñe funciones administrativas, lo será de la Contencioso Administrativa. La regla anterior tiene una excepción en los eventos en que una acción se dirija, al tiempo, en contra de una autoridad pública y de un particular; en tal caso, la competencia para conocer de la misma reside en la Jurisdicción Contencioso Administrativa, en tanto que ésta prevalece sobre la

de la Jurisdicción Ordinaria en virtud del fuero de atracción. Nota de Relatoría:  
Ver Exps. AP-077 y AP- 510 (...)"

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 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."*

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 4 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.

### **2.5.2. Objeto de la Acción Popular.**

La acción popular es un medio procesal por medio del cual se busca la protección de los derechos e intereses colectivos mencionados en el artículo 88 de la Constitución Nacional y otros de similar naturaleza que estén definidos por la Ley; esta acción se ejerce para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre tales derechos e intereses, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible.

De lo anterior se desprende que la finalidad de esta acción es la protección de los derechos colectivos que estén amenazados o vulnerados por la acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares.

Es importante, previamente al estudio del problema planteado, hacer una breve referencia al marco jurídico y conceptual sobre lo que es materia de pronunciamiento en esta oportunidad. Con base en ello el juzgado procederá a analizar los derechos colectivos incoados en la presente acción.

### **2.5.3. Alcance del derecho reclamado:**

#### **El derecho a la seguridad y salubridad pública.**

El Consejo de Estado definió el Concepto de seguridad y salubridad públicas como parte del concepto de orden público, así:<sup>1</sup>

“En diferentes ocasiones la Corte Constitucional se ha pronunciado sobre los conceptos de seguridad y salubridad públicas; los mismos han sido tratados como parte del concepto de orden público y se han concretado en las obligaciones que tiene el Estado de garantizar condiciones mínimas que permitan el desarrollo de la vida en comunidad.

(...) De esta manera, se puede concluir que la salubridad y seguridad públicas son derechos colectivos y, por tanto, se deben proteger a través de las acciones

---

<sup>1</sup> Sentencia del 15 de julio de 2004 Consejo de Estado Sección Tercera Rad. 2002-01834-01 (AP)

populares. Su contenido general, implica, de acuerdo con la jurisprudencia citada, en el caso de la seguridad, la prevención de los delitos, las contravenciones, los accidentes naturales y las calamidades humanas y, en el caso de la salubridad, la garantía de la salud de los ciudadanos.

Estos derechos colectivos están ligados al control y manejo de las situaciones de índole sanitario, para evitar que tanto en el interior como en el exterior de un establecimiento o de determinado lugar se generen focos de contaminación, epidemias u otras circunstancias que puedan afectar la salud y la tranquilidad de la comunidad y en general que afecten o amenacen el estado de sanidad comunitaria.

Es decir, que al momento de ponerse en funcionamiento determinados proyectos de los cuales se pueda derivar algún perjuicio para los ciudadanos, se deben realizar los estudios previos y tomar las medidas conducentes para evitar que se produzca un impacto negativo en las condiciones de salud y seguridad de los asociados.”

De otra parte, para que pueda hablarse de factores de contaminación que generen enfermedades, debe tenerse en cuenta que ello se deriva de los eventos regulados por el Decreto 2811 de 1994 (Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y no Renovables y de Protección al Medio Ambiente) en cuyo artículo 8 determina como factores que deterioran el ambiente, los siguientes:

“a) La contaminación del aire, de las aguas, del suelo y de los demás recursos naturales renovables.

Se entiende por contaminación la alteración del ambiente con sustancias o formas de energía puestas en él, por actividad humana o de la naturaleza, en cantidades, concentraciones o niveles capaces de interferir el bienestar y la salud de las personas, atentar contra la flora y la fauna, degradar la calidad del ambiente de los recursos de la nación o de los particulares...”

“b) La degradación, la erosión y el revenimiento de los suelos y tierras.

“c) Las alteraciones nocivas de topografía.

- “d) las alteraciones nocivas del flujo natural de las aguas.
- “e) La sedimentación en los cursos y depósitos de agua.
- “f) Los cambios nocivos del lecho de las aguas.
- “g) la extinción o disminución cuantitativa o cualitativa de especies animales y vegetales o de recursos genéticos.
- “h) La introducción y propagación de enfermedades y plagas.
- “i) La introducción, utilización y transporte de especies animales o vegetales dañinas o de productos de sustancias peligrosas.
- “j) La introducción, utilización y transporte de especies animales o vegetales dañinas o de productos de sustancias peligrosas.
- “k) La disminución o extinción de fuentes naturales de energía primaria.
- “l) La acumulación o disposición inadecuada de residuos, basuras, desechos y desperdicios.
- “m) El ruido nocivo.
- “n) El uso inadecuado de sustancias peligrosas.
- “o) La eutricación, es decir, el crecimiento excesivo y anormal de la flora en los lagos y lagunas.
- “p) La concentración de población humana urbana o rural en condiciones habitacionales que atenten contra el bienestar y la salud”.

Los anteriores parámetros normativos y jurisprudenciales confluyen para determinar la existencia o no de una vulneración de este derecho colectivo.

## **2.6. ACERVO PROBATORIO:**

De la revisión del caso, se observa que conforme al material probatorio obrante en el expediente se encuentra debidamente acreditado que la ladera contigua a la carrera 8 No. 12-69 del Municipio de Riosucio -Caldas, aproximadamente desde el año 2009 viene presentando deslizamientos de tierra que habían contribuido a la inestabilidad de los taludes<sup>2</sup>, escenario que afectó, en dos oportunidades, la tubería del sistema de alcantarillado del sector.

---

<sup>2</sup> Página 7 del archivo No. 07 y página 50 del archivo No. 01 del expediente del expediente electrónico

La primera de ellas, ocurrió en septiembre del año 2018 consistente en un deslizamiento que ocasiono la rotura del colector del sistema del alcantarillado, situación que fue atendida por la Empresa de Obras Sanitarias de Caldas S.A. E.S.P. en virtud de la Resolución No. 0370 de 2018, por medio de la cual, la gerencia de esa entidad, declaró la situación de emergencia en el Municipio de Riosucio -Caldas<sup>3</sup>, procediendo en consecuencia a la reposición de la tubería.

Posteriormente en julio del año 2019, se presentó otro deslizamiento asociado nuevamente al proceso de inestabilidad del terreno, lo que ocasionó por segunda vez el colapso del descole que ya había sido reparado por la Empresa de Obras Sanitarias de Caldas S.A. E.S.P. en el año anterior<sup>4</sup>.

La ruptura de este descole, genera vertimientos y represamiento de las aguas residuales o negras que circulan por ese sector, lo que promueve olores ofensivos<sup>5</sup>.

Las anteriores circunstancias, se encuentran acreditadas, además, con los testimonios recaudados dentro del proceso, así:

➤ **Luis Fernando Arias Vásquez**, quien en su declaración sostuvo<sup>6</sup>: **i)** Es ingeniero civil especialista en geotecnia; **ii)** laboró en Empocaldas S.A. E.S.P. entre el 2016 hasta el 19 de julio de 2021 como ingeniero de zona occidente; **iii)** Explica que, en el año 2018, en el mes de septiembre se presentó un proceso de inestabilidad debido a las fuertes lluvias y se generó un deslizamiento que dejó averiada la tubería de alcantarillado del sector denominado descole “El Pavé”, a raíz de esto, por emergencia se realizó la reposición de esa tubería y se puso nuevamente en funcionamiento el alcantarillado de Empocaldas; **iv)** Posteriormente en el año 2019 se generó un nuevo deslizamiento que volvió a dejar sin estructura de soporte el alcantarillado y este hasta la fecha sigue lo mismo ante el proceso de inestabilidad de la ladera; **v)** El deslizamiento estaba obstaculizando el cauce que se encuentra en el sector, generando empozamiento de aguas; **vi)** A través de comunicado se le

---

<sup>3</sup> Páginas 59 a 61 del archivo No. 01 del expediente electrónico

<sup>4</sup> Páginas 34 a 38 del archivo No. 07, página 50 archiv No. 01, páginas 4 a 21 archivo No. 30, página 6 del archivo No. 48 del expediente electrónico.

<sup>5</sup> Páginas 10 a 11 archivo No. 30 y página 5 del archivo No. 07 del expediente electrónico.

<sup>6</sup> Minuto 55 segundo 40 a 1 hora 31 minutos 44 segundos del Video de Audiencia de Testimonios -Archivo No. 36 del expediente electrónico.

informó a la accionante que Empocaldas solo podrían ejecutar nuevas obras hasta tanto el Municipio y Corpocaldas ejecutara las acciones pertinentes para darle estabilidad a la ladera. **vii)** Al no haber circulación, lógicamente las aguas residuales que generan las viviendas están afectando el colector denominado “El Pavé”, lo que está contribuyendo a la generación de malos olores.

➤ **Julio Arturo Quiñonez Pérez**, quien en su testimonio afirmó que<sup>7</sup>: **i)** Es tecnólogo en sistemas informáticos; **ii)** Se desempeña como administrador de Empocaldas S.A. E.S.P. Seccional Riosucio desde hace 6 años; **iii)** manifiesta que en el año 2018 se presentó un colapso de la tubería de alcantarillado perteneciente al descole “El Pavé” producto de la temporada invernal, por lo que se declaró inmediatamente la emergencia y producto de esto, se procedió a la reposición de esa tubería; **iv)** En agosto de 2019 la tubería volvió a colapsar, y en la revisión los ingenieros detectaron que las fuertes lluvias generaron la inestabilidad del terreno, por lo que a la fecha no se puede atender la situación hasta que no se hagan las labores de estabilización del terreno; **v)** En el área donde está el derrumbe hay unas aguas negras que pueden generar problemas de salubridad.

➤ **Sergio Humberto Lopera Proaños**, quien en su declaración refirió que<sup>8</sup>: **i)** Es ingeniero civil especialista en ingeniería ambiental; **ii)** se desempeña como jefe de operación y mantenimiento de Empocaldas S.A. E.S.P. desde hace 5 años y se encuentra vinculado desde el año 1987, así mismo es catedrático punto 3 de la Universidad Nacional de Colombia Sede Manizales; **iii)** informa que el año 2018 hubo una entrega de aguas lluvias combinadas con aguas residuales y existe una inestabilidad del terreno asociada al alta pendiente, las intervenciones del cauce y a un relleno en la parte superior del barrio, **iv)** En el año 2018 se hizo un nuevo sistema de columnas y tuberías de PVC que recuperaron el colector, posteriormente volvió a fallar por la inestabilidad del sector y es necesario previo a su recuperación generar una estabilización del sector para evitar que este vuelva a colapsar, **v)** la inestabilidad de la ladera hace que el cauce se obstruya y se generen unas piscinas que producen malos olores por el estancamiento.

---

<sup>7</sup> 1 hora minuto 33 segundo 38 a 1 hora 52 minutos 41 segundos del Video de Audiencia de Testimonios -Archivo No. 36 del expediente electrónico.

<sup>8</sup> 3 minutos 30 segundos a 25 minutos 56 segundos del Video Continuación Audiencia de Testimonios -Archivo No. 38 del expediente electrónico.

➤ **Sergio Alonso López Castaño**, quien en su testimonio afirmó que<sup>9</sup>: **i)** Es ingeniero civil especialista en vías y transportes; **ii)** se desempeña como profesional especializado de la Subdirección de Infraestructura Ambiental de Corpocaldas, **iii)** comunica que lo más relevante del informe efectuado a raíz de la visita al sector es que se presenta un proceso de inestabilidad en un talud, este proceso se observa que tiene relación con el mal manejo de aguas lluvias y unos suelos que no son competentes, también se observa que hay un problema asociado a la erosión por las escorrentías superficial, las lluvias que caen provenientes de las viviendas en el sector, esto generó una inestabilidad del talud, el colapso del descole de la tubería de alcantarillado del sector y el empozamiento de las aguas en la parte baja del cauce que se ubica en el sector, lo que está generando todo un tema de olores ofensivos y de represamiento de las aguas residuales.

➤ **Jhon Jairo Chisco Leguizamón**: quien en su declaración refirió que<sup>10</sup>: **i)** Es ingeniero civil especialista en geotecnia; **ii)** se desempeña como subdirector de Infraestructura Ambiental de Corpocaldas, **iii)** explica que en el sector desde años atrás, se ha tenido conocimiento de los problemas de inestabilidad de los terrenos que se generó sobre la margen derecha de un drenaje que circula por este sector, aledaño a unas viviendas se presentó un proceso de remoción en masa que comprometió suelos de características geotécnicas muy bajas, muy pobres, rellenos, basuras, escombros, y suelos residuales, **iii)** el deslizamiento generado produjo una restricción o un taponamiento parcial del drenaje ubicado en la parte inferior, al cual son vertidas un volumen importante de aguas residuales, generando unos pequeños represamientos de aguas y consecuentemente una serie de afectaciones de tipo ambiental asociadas a la presencia de olores ofensivos, algunos moscos o zancudos propios de estas zonas donde se presentan estancamiento parcial de aguas en estas condiciones.

Se determinó así mismo, que el empozamiento de aguas residuales no solamente proviene del viaducto averiado de la Empresa de Obras Sanitarias de Caldas S.A. E.S.P., sino que además algunas viviendas del sector poseen desagües en la parte

---

<sup>9</sup> Minuto 28 segundo 21 a minuto 37 segundo 45 del Video Continuación Audiencia de Testimonios -Archivo No. 38 del expediente electrónico.

<sup>10</sup> 39 minutos 55 segundos 55 a 1 hora 6 minutos 10 segundos del Video Continuación Audiencia de Testimonios -Archivo No. 38 del expediente electrónico.



trasera, las cuales conectan a una tubería antigua en concreto que tiene filtraciones, la cual no es administrada por la empresa de servicios públicos accionada, contexto que aumentan el perjuicio por el aumento del caudal de aguas negras en esa área, debido a que no se encuentran debidamente encausadas<sup>11</sup>.

Dada la inestabilidad del terreno era necesario realizar obras para mitigar el alto riesgo por deslizamientos del sector<sup>12</sup>, con el fin de asegurar la permanencia y funcionalidad de las obras de reparación y/o reposición del alcantarillado por parte de Empocaldas<sup>13</sup>.

Estando en trámite el presente proceso se logró acreditar que el Municipio de Riosucio y la Corporación Autónoma Regional de Caldas celebraron Convenio No. 171 de 2021 sector El Pavé, cuyo objeto fue la "construcción de obras de estabilización de taludes, mitigación, control de erosión, manejo de aguas lluvias y/o corrección de causas." El cual se ejecutó mediante Contrato No. SA-034-2021 y, conforme hoja de vida, se tiene que la obra de infraestructura ambiental de estabilización del talud ubicado en la Carrera 8 No. 12-71 concluyó el 15 de septiembre de 2022<sup>14</sup>.

Se encuentra probado además que, una vez estabilizado el terreno, la Empresa de Obras Sanitarias de Caldas S.A. E.S.P. adelantó los trámites administrativos y presupuestales, para adelantar la ejecución de la obra civil consistente en reposición de alcantarillado en la carrera 8 entre calle 12 del sector "El Pavé" del Municipio de Riosucio, a través del Contrato No. 256 de 21 de julio de 2023, y que, según acta de inicio, la ejecución de la obra empezó a realizarse el 24 de agosto de 2023<sup>15</sup>.

## **2.7. ANÁLISIS DEL CASO CONCRETO:**

Se recuerda entonces que la tesis de la parte accionante consiste en afirmar que, en el terreno baldío contiguo a su vivienda se están presentando aguas negras que provienen del alcantarillado, lo que produce malos olores, acumulación excesiva de

---

<sup>11</sup> Páginas 4 a 21 archivo No. 30 del expediente electrónico

<sup>12</sup> Páginas 2 a 4 archivo No. 31 del expediente electrónico

<sup>13</sup> Página 6 del archivo No. 48 del expediente electrónico

<sup>14</sup> Página 12 del archivo No. 62 del expediente electrónico

<sup>15</sup> Páginas 5 a 26 del archivo No. 65 del expediente electrónico

sancudos y procreación de un gran número de roedores, razón por la cual, las entidades demandadas deben construir una red de alcantarillado.

La Empresa de Obras Sanitarias de Caldas S.A. E.S.P. reconoce la necesidad de realizar nuevas obras para la reparación de la red afectada, lo cual está supeditado a las obras de estabilización y prevención en la ladera para evitar un deslizamiento que afecte nuevamente el descole del alcantarillado, por lo que afirma que no ha omitido sus obligaciones constitucionales y legales en el entendido que está presta a ejecutar las gestiones y acciones pertinentes para solucionar la problemática en el marco de disponibilidad presupuestal de la entidad.

Por su parte, la Corporación Autónoma Regional de Caldas sostiene que, en el marco de sus competencias, ha acompañado al Municipio de Riosucio en la asesoría y construcción de obras para la gestión del riesgo, por lo que ejecutadas las obras para garantizar la estabilidad de los terrenos y mitigado el riesgo, debe exonerársele de cualquier orden de hacer y declararse que no ha violado derecho colectivo alguno.

De otro lado, se tiene que el Municipio de Riosucio no contestó la demanda ni presentó alegatos de conclusión.

Ahora, conforme lo establecido en el acápite anterior, para el Despacho se encuentra probado dentro del plenario que, efectivamente tal y como lo manifestó la accionante en su escrito de demanda, en el sector objeto de la acción popular se presenta empozamiento de aguas residuales que generan malos olores, lo que afecta el medio ambiente como producto del colapso del descole de la tubería de alcantarillado en ese terreno.

Es claro además que, para que la Empresa de Obras Sanitarias de Caldas S.A. E.S.P. procediera a efectuar las obras de reposición del Descole “El Pavé”, se requería que previamente se efectuarán obras de estabilización de talud, las cuales, se ejecutaron mediante Contrato No. SA-034-2021 en atención al Convenio No. 171 de 2021 celebrado por el Municipio de Riosucio y la Corporación Autónoma Regional de Caldas, obras que concluyeron el 15 de septiembre de 2022.

Se encuentra acreditado asimismo que la Empresa de Obras Sanitarias de Caldas S.A. E.S.P. en virtud del Contrato No. 256 de 21 de julio de 2023, se encuentra ejecutando obras civiles para la reposición de alcantarillado en la carrera 8 entre calle 12 del sector “El Pavé” del Municipio de Riosucio, las cuales iniciaron el 24 de agosto de 2023.

En ese orden de ideas, conforme las pruebas que reposan en el plenario, se observa que a la fecha la Empresa de Obras Sanitarias de Caldas S.A. E.S.P. no ha concluido las obras civiles necesarias para reparar la tubería de la red de alcantarillado del sector, pese a que Corpocaldas y el Municipio de Riosucio concluyeron las obras de estabilización del terreno hace aproximadamente un año, por lo que la situación que generó la presentación de la demanda, aún persiste.

Aunado a ello, se encuentra probado que la contribución de los malos olores se genera, además, porque en el sector existen varias viviendas que no se encuentran vinculadas al servicio de alcantarillado, destinando sus aguas residuales en una tubería en concreto en mal estado, lo que aumentan el caudal de aguas negras que no se encuentran debidamente encausadas.

En razón a esto, realizar la reposición del descole “El Pavé”, no constituye garantía para evitar los malos olores y el empozamiento de aguas negras, pues es necesario que los propietarios de las viviendas del sector encausen y depositen estas aguas en el sistema de alcantarillado de la empresa de servicios públicos accionada.

Conforme lo expuesto, para el Juzgado en el presente caso, existe conculcación del derecho colectivo a la seguridad y salubridad pública, en ese entendido, en atención a la obligación contenida el artículo 365 de la Constitución Política, cuyo tenor dispone:

“Los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional.

Los servicios públicos estarán sometidos al régimen jurídico que fije la ley, podrán ser prestados por el Estado, directa o indirectamente, por comunidades

organizadas, o por particulares. En todo caso, el Estado mantendrá la regulación, el control y la vigilancia de dichos servicios. (...)”

En consonancia con lo dispuesto en los numerales 6 y 9 del artículo 65 de la Ley 99 de 1993<sup>16</sup>, que rezan:

**“Funciones de los municipios, de los distritos y del distrito capital de santa fe de Bogotá.** Corresponde en materia ambiental a los municipios, y a los distritos con régimen constitucional especial, además de las funciones que les sean delegadas por la ley o de las que deleguen o transfieran a los alcaldes por el Ministerio del Medio Ambiente o por las Corporaciones Autónomas Regionales, las siguientes atribuciones especiales:

(...) **6)** Ejercer, a través del alcalde como primera autoridad de policía con el apoyo de la Policía Nacional y en Coordinación con las demás entidades del Sistema Nacional Ambiental (SINA), con sujeción a la distribución legal de competencias, funciones de control y vigilancia del medio ambiente y los recursos naturales renovables, con el fin de velar por el cumplimiento de los deberes del Estado y de los particulares en materia ambiental y de proteger el derecho constitucional a un ambiente sano;

(...) **9)** Ejecutar obras o proyectos de descontaminación de corrientes o depósitos de agua afectados por vertimientos del municipio, así como programas de disposición, eliminación y reciclaje de residuos líquidos y sólidos y de control a las emisiones contaminantes del aire.

Además de las disposiciones que en cabeza de los entes territoriales prevé la Ley 142 de 1994 “por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones”<sup>17</sup>, se ordenará al Municipio de Riosucio y la Empresa de Obras Sanitarias de Caldas S.A. E.S.P. como prestadora directa de este servicio, que procedan a identificar los propietarios de las viviendas del sector objeto de la

---

<sup>16</sup> Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA y se dictan otras disposiciones.

<sup>17</sup> Artículo 5o. Competencia de los municipios en cuanto a la prestación de los servicios públicos.

acción que no se encuentran suscritos al servicio de alcantarillado público, para luego instarlos a cumplir con las normas técnicas dispuestas en el Decreto 1077 de 2015 sobre condiciones de acceso a los servicios, para lo cual deberán prestar acompañamiento técnico.

Una vez los inmuebles cumplan con aquellas disposiciones técnicas, la Empresa de Obras Sanitarias de Caldas S.A. E.S.P. deberá vincular a sus propietarios como usuarios del sistema de alcantarillado, a fin de lograr que estos dispongan directamente sus aguas residuales en la red administrada por esta empresa, ello en pro de dar solución íntegra a la problemática planteada por la accionante.

## **2.8. CONCLUSIÓN.**

Para el Despacho, en el presente caso se encuentra probado, por un lado, que el Municipio de Riosucio y la Corporación Autónoma Regional de Caldas, según sus competencias legales, realizaron la estabilización del talud contiguo a la carrera 8 No. 12-69 del Municipio de Riosucio –Caldas. Motivo por el cual, se levantará la medida cautelar decretada a través de auto No. 504 de 5 de agosto de 2021, consistente en:

- SE ORDENA al Municipio de Riosucio, a la Empresa de Obras Sanitarias de Caldas S.A. E.S.P. y a la Corporación Autónoma Regional de Caldas para que dentro del término de diez (10) días siguientes a la notificación por estado de este proveído, efectúen visita conjunta en el sector objeto de la acción popular, con el fin de hacer una revisión detallada del mismo y verificar las situaciones de riesgo existentes, y con base en ello determinar las obras que deben adelantarse, según el marco de sus competencias, para superar la problemática que allí se presenta.
- SE ORDENA además al Municipio de Riosucio, que ponga en conocimiento de la Corporación Autónoma Regional de Caldas los estudios geotécnicos que ha efectuado en el sitio, para que esta realice un estudio detallado de los mismos y establezca si es posible dar aval técnico de los mismos.

No obstante lo anterior, el Despacho encontró acreditada la vulneración del derecho colectivo a la seguridad y salubridad pública, por cuanto a la fecha los motivos que generaron la presentación de la demanda persisten, esto es, la avería del decole “El Pavé” lo que produce el vertimiento de aguas residuales y, por ende, la generación de olores ofensivos y la procreación de roedores e insectos, por lo que debe ordenarse a la empresa de servicios públicos accionada ejecutar de forma completa las obras de reposición de la tubería de alcantarillado.

Sumado a esto, se probó además que en el sector existen viviendas que no se encuentran vinculadas a la red de alcantarillado, haciendo una mala destinación de sus aguas residuales, lo que aumenta la problemática anterior, por lo que el Municipio de Riosucio –Caldas y la Empresa de Obras Sanitarias de Caldas S.A. E.S.P. deberán identificar e instar sus propietarios para afiliarse a este servicio.

Conforme lo expuesto, el Juzgado resuelve despachar desfavorablemente las excepciones de “AUSENCIA DE RESPONSABILIDAD POR PARTE DE EMPOCALDAS ANTE LA INEXISTENCIA DE UNA ACCIÓN U OMISIÓN TRANSGRESORA DE LOS DERECHOS ALEGADOS”, “RESPONSABILIDAD DEL MUNICIPIO DE RIOSUCIO EN LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO”, “OBLIGACIÓN DE LAS CORPORACIONES AUTÓNOMAS COMO CORPOCALDAS EN LA PROBLEMÁTICA PLANTEADA” y “AUSENCIA DE PRUEBA DEMOSTRATIVA DE RESPONSABILIDAD DE LA AFECTACIÓN DEL SISTEMA DE ALCANTARILLADO EN EL SECTOR OBJETO DE LA ACCIÓN POPULAR”, propuestas por la Empresa de Obras Sanitarias de Caldas S.A. E.S.P.

En contraste se declaran probadas las excepciones de “CUMPLIMIENTO DE CORPOCALDAS DE LAS FUNCIONES ASIGNADAS POR LA LEY Y COMPETENCIA SUBSIDIARIA PARA LA ATENCIÓN Y PREVENCIÓN DE DESASTRES” y “COMPETENCIA DEL MUNICIPIO DE RIOSUCIO Y DE EMPOCALDAS EN LA SOLUCIÓN DEL PROBLEMA DE ALCANTARILLADO DEL SECTOR”, propuestas por la Corporación Autónoma Regional de Caldas.

Igualmente, se declaran probada la excepción de “COMPETENCIA DEL MUNICIPIO DE RIOSUCIO EN LA GESTIÓN DE RIESGO” elevada por la Empresa de Obras Sanitarias de Caldas S.A. E.S.P.

Finalmente, teniendo en cuenta que conforme las pruebas obrantes en el expediente no es apropiado indilgar responsabilidad alguna a la Corporación Autónoma Regional de Caldas, se dispondrá su desvinculación.

## **2.8. COSTAS.**

En esta oportunidad, el Juzgado no hará especial condena en costas, pues no se configuran los elementos constitutivos que fija la ley para su condena.

De acuerdo con lo expuesto, el JUZGADO SÉPTIMO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE MANIZALES, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

### **FALLA**

**PRIMERO: DECLARAR PROBADAS** las excepciones de “CUMPLIMIENTO DE CORPOCALDAS DE LAS FUNCIONES ASIGNADAS POR LA LEY Y COMPETENCIA SUBSIDIARIA PARA LA ATENCIÓN Y PREVENCIÓN DE DESASTRES” y “COMPETENCIA DEL MUNICIPIO DE RIOSUCIO Y DE EMPICALDAS EN LA SOLUCIÓN DEL PROBLEMA DE ALCANTARILLADO DEL SECTOR”, propuestas por la Corporación Autónoma Regional de Caldas.

Igualmente, se declara probada la excepción de “COMPETENCIA DEL MUNICIPIO DE RIOSUCIO EN LA GESTIÓN DE RIESGO” elevada por la Empresa de Obras Sanitarias de Caldas S.A. E.S.P.

**DECLARAR NO PROBADOS** los medios exceptivos excepciones de “AUSENCIA DE RESPONSABILIDAD POR PARTE DE EMPICALDAS ANTE LA INEXISTENCIA DE UNA ACCIÓN U OMISIÓN TRANSGRESORA DE LOS DERECHOS ALEGADOS”, “RESPONSABILIDAD DEL MUNICIPIO DE RIOSUCIO EN LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO”, “OBLIGACIÓN DE LAS CORPORACIONES AUTÓNOMAS COMO CORPOCALDAS EN LA PROBLEMÁTICA PLANTEADA” y “AUSENCIA DE PRUEBA DEMOSTRATIVA DE RESPONSABILIDAD DE LA AFECTACIÓN DEL SISTEMA DE ALCANTARILLADO EN EL SECTOR OBJETO DE LA ACCIÓN POPULAR”, propuestas por la Empresa de Obras Sanitarias de Caldas S.A. E.S.P.

**SEGUNDO: DECLARAR** que el Municipio de Riosucio y la Empresa de Obras Sanitarias de Caldas S.A. E.S.P. han vulnerado el derecho colectivo a la seguridad y salubridad pública.

**TERCERO: ORDENAR** a la Empresa de Obras Sanitarias de Caldas S.A. E.S.P. que en un término máximo de seis (6) meses siguientes a la ejecutoria de la presente providencia, culmine de forma satisfactoria la reposición de la tubería del sistema de alcantarillado en la carrera 8 entre calle 12 sector “el Pavé” del Municipio de Riosucio –Caldas, hasta su descole.

**ORDENAR** al Municipio de Riosucio y a la Empresa de Obras Sanitarias de Caldas S.A. E.S.P., que en un plazo de seis (6) meses, contados a partir de la ejecutoria de esta sentencia, identifiquen los propietarios de las viviendas del sector objeto de la acción que no se encuentran suscritos al servicio de alcantarillado público y les brinden acompañamiento técnico para el cumplimiento de las normas dispuestas en el Decreto 1077 de 2015 sobre condiciones de acceso a los servicios.

Una vez los inmuebles cumplan con las disposiciones técnicas correspondientes, la Empresa de Obras Sanitarias de Caldas S.A. E.S.P. contará un lapso de seis (6) meses para vincular a sus propietarios como usuarios del sistema de alcantarillado que administra dicha entidad.

**CUARTO: CONFÓRMESE** el Comité de Verificación del cumplimiento del fallo de que trata el artículo 34 de la Ley 472 de 1998, el cual estará integrado por la accionante, el Secretario de Obras Públicas del Municipio de Riosucio, un delegado de la Empresa de Obras Sanitarias de Caldas S.A. E.S.P. y un delegado de la Personería de Riosucio a fin de que le hagan seguimiento del cumplimiento de la decisión adoptada en esta providencia.

**QUINTO: LEVANTAR** la medida cautelar decretada a través de auto No. 504 de 5 de agosto de 2021, en virtud de lo anotado en precedencia.

**SEXTO: DESVINCULAR** a la Corporación Autónoma Regional de Calda, conforme lo expuesto en las consideraciones.

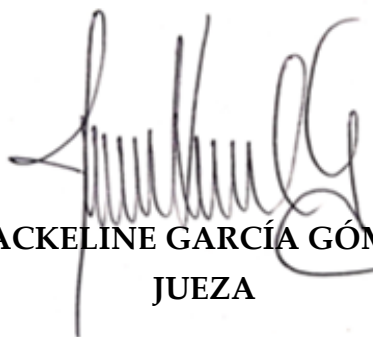


**SÉPTIMO: SE ORDENA** la publicación de la parte resolutive de la presente sentencia en un diario de amplia circulación a cargo del Municipio de Riosucio. Hecho lo anterior deberá remitir al Despacho constancia de la publicación.

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

**NOVENO: EJECUTORIADA** esta providencia archívense las diligencias previas las anotaciones respectivas.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**



**JACKELINE GARCÍA GÓMEZ**  
**JUEZA**

**NOTIFICACIÓN POR ESTADO ELECTRÓNICO**

La providencia anterior se notifica en el Estado Electrónico del 02/OCT/2023



**MARCELA PATRICIA LEÓN HERRERA**  
**Secretaria**

Micrositio Web PUBLICACIÓN ESTADOS ELECTRÓNICOS:

<https://www.ramajudicial.gov.co/web/juzgado-02-administrativo-de-descongestion-de-manizales/474>

## REPÚBLICA DE COLOMBIA



### JUZGADO SÉPTIMO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE MANIZALES

Manizales, veintinueve (29) de septiembre de dos mil veintitrés (2023)

|                   |                                                                                          |
|-------------------|------------------------------------------------------------------------------------------|
| SENTENCIA No.:    | 260 -2023                                                                                |
| RADICACIÓN:       | 17-001-33-39-007-2020-00039-00                                                           |
| MEDIO DE CONTROL: | PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES<br>COLECTIVOS                                     |
| ACCIONANTES:      | JUANA MARÍA GUIZA Y JUAN DIEGO RODRÍGUEZ                                                 |
| ACCIONADOS:       | INSTITUTO DE VALORIZACIÓN DE MANIZALES Y<br>CENTRAL HIDROELÉCTRICA DE CALDAS S.A. E.S.P. |
| VINCULADO:        | MUNICIPIO DE MANIZALES                                                                   |

Procede el Despacho a proferir sentencia de primera instancia dentro del medio de control de la referencia.

#### 1. ANTECEDENTES

##### 1.1. PRETENSIONES:

“PRIMERA: **instalar** el servicio de alumbrado público en los predios ubicados en la vereda La Linda sector Hacienda Boston.

SEGUNDO: **cancelar** el cobro de servicio de alumbrado público en la factura de luz de los predios ubicados en la vereda La Linda hasta que se realice la correspondiente instalación del servicio.”

## **1.2. LA DEMANDA:**

Afirman los actores populares que, en la vereda La linda sector hacienda Boston Carrera 19C No. 4A 2 - 11 Portal Los Alcázares, existen problemas de iluminación, toda vez, que en la zona no se encuentra instalado el servicio público de alumbrado.

El último censo realizado en el sector aportó la siguiente información: **i)** Hombres: 33, **ii)** Mujeres: 27, **iii)** Niños:10, **iv)** Niñas: 6, **v)** Adultos mayores de 60 años: 7.

Los propietarios de las casas que se encuentran en la vereda llevan más de 20 años sin contar con la instalación del servicio público de alumbrado, a pesar de haber solicitado oportunamente el mismo, recibido siempre respuesta negativa al respecto, pese a que han cancelado en la factura de la luz este cargo.

A través del señor Delio Darío Cuartas, presidente de la acción comunal, presentaron derecho de petición frente a la entidad Invama el día 5 de febrero de 2019, solicitando la instalación del servicio.

La entidad respondió a través de escrito con radicado No. 2019-EI-00000165, en el que informó que el servicio público de alumbrado no se podía instalar debido a que esa zona no contaba con la infraestructura necesaria y que, además, no había suficiente concentración de viviendas.

Con base en lo anterior, interpusieron requerimiento previo contra el instituto de valorización de Manizales y la Central Hidroeléctrica de Caldas -Chec S.A. E.S.P., con la finalidad de encontrar una solución efectiva frente a los conflictos de iluminación presentados en la vereda La linda.

La Central Hidroeléctrica de Caldas -Chec S.A. E.S.P. dio respuesta el día 23 de octubre del 2019, el contenido de la misma explica que la competencia recaía en otra empresa y atiende la petición como recibida.

El 31 de octubre de 2019 el instituto de valorización de Manizales dio respuesta al requerimiento previo, en donde manifiesta que el día 16 de diciembre de 2019 se

realizarán los trabajos de instalación de luminaria en la Hacienda Boston, Finca el Remanso y Finca el Milagro.

A la fecha los habitantes de la vereda La Linda no han recibido pronunciamiento alguno por parte del Instituto de valorización de Manizales, ni se ha instalado la iluminación correspondiente.

### **1.3. TRÁMITE PROCESAL**

La demanda se presentó el día 13 de febrero de 2020, la misma fue inadmitida en auto de 17 de febrero de 2020, los accionantes allegaron subsanación el 19 de febrero posterior y el 27 de febrero de 2020 el Despacho admitió la demanda, la cual fue notificada 10 de marzo de esa anualidad.

El 3 de julio de 2020 la Central Hidroeléctrica de Caldas Chec S.A. E.S.P. presentó su contestación a la demanda.

El 11 de agosto de 2020 el Instituto de Valorización de Manizales -Invama allegó contestación a la demanda y solicitó la vinculación del Municipio de Manizales.

Mediante auto de 21 de enero de 2021, el juzgado ordenó la vinculación del Municipio de Manizales, cuya notificación se surtió el 11 de marzo de 2021.

El Municipio de Manizales se pronunció frente al escrito de demanda el 3 de mayo de 2021.

A través de auto de 28 de junio de 2021, se fijó fecha para la audiencia de pacto de cumplimiento, la cual se llevó a cabo el 16 de julio posterior, declarándose fallida, en vista de lo anterior, a través de auto de esa misma fecha se efectuó el decretó de pruebas.

Recaudado los medios probatorios decretados, mediante proveído de 15 de diciembre de 2022, se incorporaron al expediente y, se corrió traslado de los mismo a las partes,

finalmente con auto de 19 de enero de 2023 se corrió el traslado a las partes para que presentaran sus alegatos de conclusión.

#### **1.4. CONTESTACIÓN A LA DEMANDA**

La **Central Hidroeléctrica de Caldas Chec S.A. E.S.P.** a través del Representante Legal para Asuntos Judiciales y Administrativos afirmó que es notoriamente improcedente dirigir la demanda en su contra, como quiera que no es la responsable del manejo del alumbrado público en la ciudad de Manizales y, específicamente en la Vereda La Linda.

Lo anterior, como quiera que la responsabilidad por mandato legal y constitucional del manejo, mantenimiento, reposición y, operación del alumbrado público corresponde al Municipio de Manizales a través del Instituto de Valorización de Manizales -Invama.

Agrega que los recursos económicos con que cuenta la administración municipal para ejecutar las labores de adquisición, compra e instalación de la infraestructura necesaria (postes -redes -lámparas etc.), así como para el mantenimiento, reposición, cambio de la misma para efectos de brindar a los habitantes el servicio de alumbrado público en las calles y vías del Municipio de Manizales, son los correspondientes a las tarifas que sus habitantes cancelan por la prestación de dicho servicio.

Si embargo, debe tenerse en cuenta que los recursos económicos que cancelan los habitantes son para brindar a todos los habitantes del Municipio el servicio de alumbrado público, pero ello, no significa que, cada persona que cancela dicho servicio tiene derecho a que le instalen el servicio o las luminarias del alumbrado público ni en su vivienda, ni cerca de su vivienda, ni al frente de su vivienda.

Propuso como medio exceptivos los que denominó “INCUMPLIMIENTO DEL ACTOR DE SU DEBER SE SOPORTAR LA CARGA DE LA PRUEBA”, “FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA PARA VINCULAR A LA CENTRAL HIDROELÉCTRICA DE CALDAS CHEC S.A. E.S.P.” Y “NOS ENCONTRAMOS ANTE DERECHOS COLECTIVOS VULNERADOS”.

El **Instituto de Valorización de Manizales -Invama** mediante apoderado judicial refirió que la iluminación en el sector cumple los fines establecidos por el Reglamento

técnico de Iluminación y Alumbrado Público, cuyo objeto fundamental es establecer los requisitos y medidas que deben cumplir los sistemas de iluminación y alumbrado público, tendientes a garantizar los niveles y calidades de la energía lumínica requerida en la actividad visual, la seguridad en el abastecimiento energético, la protección del consumidor y la preservación del medio ambiente, previniendo, minimizando o eliminando los riesgos originados por la instalación y uso de sistemas de iluminación.

Aunado a que tampoco existe estudios independiente practicados o solicitados por los accionantes, mucho menos la infraestructura adecuada para la prestación de los mismos, relacionados con las vías de penetración a las haciendas Boston, finca el Remanso y la finca el Milagro, y no se puede realizar obras de iluminación toda vez que son predios privados y no hacen parte del dominio público.

Planteo las siguientes excepciones “FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA”, “MALA FE DEL ACCIONANTE” e “INEXISTENCIA DE PRUEBAS SOBRE LOS HECHOS QUE CONSTITUYEN PRESUNTA VULNERACIÓN E INEXISTENCIA DE CAUSA PARA DEMANDAR”.

El **Municipio de Manizales** por intermedio de vocero judicial comunicó que la Secretaría de Obras Públicas del Municipio de Manizales suscribió informe técnico SOPM 1083-GP-21, del 30 abril 2021, en los sectores de la hacienda Boston, finca el Remanso y finca el Milagro, pudiendo constatar que el Municipio como entidad territorial no tiene requerimientos para construir infraestructura en dicha zona y el alumbrado público se encuentra a cargo del Instituto de Valorización de Manizales - Invama, correspondiendo a esta entidad atender dicha solicitud.

Aduce que con base en la información suministrada en la solicitud, complementado con visita de inspección realizada por parte de personal técnico de la Secretaría de Obras Públicas de Manizales y consultado el Plan de Ordenamiento Territorial de Manizales POT, se advirtió que las vías internas que van desde la Escuela de Trabajo la Linda a las haciendas Boston, Finca el Remanso y el Milagro, no hacen parte de la malla vial del Municipio por lo que ostentan carácter privado.

Formuló como medios exceptivos “IMPROCEDENCIA DE LA ACCIÓN”, “MORALIDAD ADMINISTRATIVA”, “INEXISTENCIA DE LOS PRESUPUESTOS LEGALES PARA INCOAR LA

ACCIÓN”, “CARENCIA DE PRUEBA QUE CONSTITUYA PRESUNTA VULNERACIÓN DE DERECHOS COLECTIVOS” Y “GENÉRICA”.

## **1.5. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN**

**CENTRAL HIDROELÉCTRICA DE CALDAS CHEC S.A. E.S.P.:** Se limitó reiterar las manifestaciones efectuadas en la contestación a la demanda.

**INSTITUTO DE VALORIZACIÓN DE MANIZALES -INVAMA:** Afirma que está probado dentro del proceso que no se evidencia una vulneración a los derechos colectivos incoados en la demanda, conforme la comunicación allegada al Despacho por la actora popular el 14 de julio de 2021.

Sumado a que el 20 de octubre de 2022, esa entidad puso en conocimiento de las partes y del juzgado las actividades hechas en el sector objeto de la demanda, donde se evidencia que lo pretendido por los actores populares se encuentra solucionado en su totalidad, razón por la cual nos encontramos frente a un hecho superado, con lo que se traduce que no existe vulneración alguna a los derechos colectivos incoados en la demanda.

Finalmente, sostiene que en las haciendas Boston, finca el Remanso y la finca el Milagro, no se puede realizar obras de iluminación, toda vez que son predios privados y no hacen parte del dominio público.

La parte **accionante**, el **Municipio de Manizales**, el **Ministerio Público** y la **Defensoría del Pueblo** no intervinieron en esta etapa del proceso.

## **2. CONSIDERACIONES**

### **2.1. COMPETENCIA**

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 16 de la Ley 472 de 1998 de las acciones populares será competente el Juez del lugar de ocurrencia de los hechos o el del domicilio del demandado a elección del actor popular. De acuerdo a lo expuesto en la

demanda se puede establecer claramente la competencia de esta instancia dado que los hechos que la fundamentan se presentan en el Municipio de Manizales que hace parte de este circuito judicial.

## **2.2. LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA**

Entendida la legitimación de la causa como la calidad que tiene una persona para formular o contradecir las pretensiones de la demanda por cuanto es sujeto de la relación jurídica sustancial, tenemos que:

## **2.3. LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR ACTIVA**

El artículo 12 de la Ley 472 de 1998, atribuyó la titularidad de la acción popular a: toda persona natural o jurídica; las organizaciones no gubernamentales, las organizaciones populares, cívicas o de índole similar; las entidades públicas que cumplan funciones de control, intervención o vigilancia, siempre que la amenaza o vulneración a los derechos e intereses colectivos no se haya originado en su acción u omisión; el Procurador General de la Nación, el Defensor del Pueblo y los Personeros Distritales y Municipales, en lo relacionado con su competencia y a los alcaldes y demás servidores públicos que por razón de sus funciones deban promover la protección y defensa de estos derechos e intereses.

En el presente asunto se trata de los señores Juana María Guiza y Juan Diego Rodríguez quienes presentan esta acción popular, estando facultados de acuerdo a la norma en comento.

## **2.4. EXCEPCIONES**

El Despacho observa que Instituto de Valorización de Manizales y la Central Hidroeléctrica de Caldas S.A. E.S.P. propusieron las excepciones de “FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA” y “FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA PARA VINCULAR A LA CENTRAL HIDROELÉCTRICA DE CALDAS CHEC S.A. E.S.P.”, respectivamente.



Sobre estos medios defensivos se precisa que, por estar dirigidas a controvertir la responsabilidad de las entidades respecto de las pretensiones de la demanda, las mismas hacen referencia a la legitimación material en la causa.

Por lo que constituyen excepciones de fondo que habrán de ser resueltas en la sentencia, de acuerdo con la tesis aplicada tanto por el Consejo de Estado<sup>1</sup>, como por el Tribunal Administrativo de Caldas<sup>2</sup>.

De otro lado, no obstante, lo dispuesto en el artículo 23 de la Ley 472 de 1998, el Municipio de Manizales propuso la excepción que denominó como “IMPROCEDENCIA DE LA ACCIÓN”, argumentando que la administración municipal no ha vulnerado ni puesto en peligro los derechos colectivos invocados, debido a que el sector objeto de la acción es carácter privado y, por tanto, no pertenecen al Municipio de Manizales.

Visto el anterior argumento, concluye el Juzgado que la misma tienen relación con el fondo del asunto, por tanto, su estudio y decisión será abordado con el problema jurídico que se plantea a continuación, al igual que las demás excepciones propuestas tanto por este ente territorial, como por el Instituto de Valorización de Manizales y la Central Hidroeléctrica de Caldas S.A. E.S.P.

## **2.5.PROBLEMA JURÍDICO**

Al confrontar esta Juez Constitucional el libelo demandatorio respecto de las contestaciones presentadas por las entidades accionadas, se considera que el litigio dentro del presente medio de control debe ceñirse a la resolución de los siguientes problemas jurídicos:

¿Las entidades accionadas trasgreden los derechos colectivos de los habitantes de la vereda La linda sector hacienda Boston Carrera 19C No. 4A 2-11 Portal Los Alcázares, ante el supuesto déficit en la iluminación pública de esa zona?

---

<sup>1</sup> Consejo de Estado, sentencia del 30 de enero de 2013, con ponencia del Consejero Danilo Rojas Betancourth, radicado 25000-23-26-000-2010-00395-01(42610)

<sup>2</sup> Tribunal Administrativo de Caldas en auto del 26 de marzo de 2014, radicado 17001-33-33- 002-2013-00082-02, con ponencia del Dr. Carlos Manuel Zapata Jaimes

O, por lo contrario,

¿Se configuran la carencia actual de objeto por hecho superado en la presente acción popular?

Si la respuesta a este último interrogante es afirmativa deberá determinarse si existió o no la vulneración de los derechos colectivos.

En caso que la respuesta al interrogante sea negativa, deberá determinarse si el accionado es responsable por la amenaza o vulneración de derechos colectivos.

## **2.6. PREMISAS NORMATIVAS Y JURISPRUDENCIALES**

### **2.6.1. Naturaleza, finalidad y procedencia de las acciones populares**

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, en este orden de ideas el Consejo de Estado ha determinado lo siguiente<sup>3</sup>:

“(...) Del artículo 9 de la Ley 472 de 1998, referente a la procedencia de la acción popular, se deduce que la demanda puede dirigirse contra una autoridad pública, contra un particular, o incluso contra ambos una acción popular dirigida contra un particular será de competencia de la jurisdicción ordinaria, mientras que la dirigida contra una autoridad pública o un particular que desempeñe funciones administrativas, lo será de la Contencioso Administrativa. La regla anterior tiene una excepción en los eventos en que una acción se dirija, al tiempo, en contra de una autoridad pública y de un particular; en tal caso, la competencia para conocer de la misma reside en la Jurisdicción Contencioso Administrativa, en tanto que ésta prevalece sobre la de la Jurisdicción Ordinaria en virtud del fuero de atracción. Nota de Relatoría: Ver Exps. AP-077 y AP- 510 (...)”

---

<sup>3</sup> Consejo de Estado -Sección Tercera –sentencia del 27 de enero de 2005, radicado No. 25000-23-15-000-2003-01755-01 (AP) Consejero Ponente Alier Eduardo Hernández Enríquez.

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 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.*”

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 4 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.

## **2.6.2. Objeto de la Acción Popular**

La acción popular es un medio procesal por medio del cual se busca la protección de los derechos e intereses colectivos mencionados en el artículo 88 de la Constitución Nacional y otros de similar naturaleza que estén definidos por la Ley; esta acción se ejerce para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre tales derechos e intereses, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible.

De lo anterior se desprende que la finalidad de esta acción es la protección de los derechos colectivos que estén amenazados o vulnerados por la acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares.

Es importante, previamente al estudio del problema planteado, hacer una breve referencia al marco jurídico y conceptual sobre lo que es materia de pronunciamiento en esta oportunidad. Con base en ello el juzgado procederá a analizar los derechos colectivos incoados en la presente acción.

### **2.6.3. Alcance de los derechos reclamados:**

#### **El goce del espacio público y la utilización y defensa del espacio público.**

El constituyente del 1991, se ocupó del tema al disponer que “Es deber del Estado velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular”. A su turno el legislador también ha abordado lo relativo al espacio público, disponiendo algunas definiciones, en distintas normas:

La Ley 9ª de 1989, “Por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones”, expresa:

**“Artículo 5º**—Entiéndase por espacio público el conjunto de inmuebles públicos y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados, destinados por su naturaleza, por su uso o afectación, a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas que trascienden, por tanto, los límites de los intereses individuales de los habitantes.

“Así, constituyen el espacio público de la ciudad las áreas requeridas para la circulación, tanto peatonal como vehicular, las áreas para la recreación pública, activa o pasiva, para la seguridad y tranquilidad ciudadana, las franjas de retiro de las edificaciones sobre las vías, fuentes de agua, parques, plazas, zonas verdes y similares, las necesarias para la instalación y mantenimiento de los servicios públicos básicos, para la instalación y uso de los elementos constitutivos del amoblamiento urbano en todas sus expresiones, para la preservación de las obras de interés público y de los elementos históricos, culturales, religiosos, recreativos y artísticos, para la conservación y preservación del paisaje y los elementos naturales del entorno de la ciudad, los necesarios para la preservación y conservación de las playas marinas y fluviales, los terrenos de bajamar, así como de sus elementos vegetativos, arenas y corales y, en general, por todas las zonas existentes o debidamente proyectadas en las que el interés colectivo sea manifiesto y conveniente y que constituyan, por consiguiente, zonas para el uso o el disfrute colectivo.

PAR. -(Nota: Adicionado al presente artículo por la Ley 388 de 1997, artículo 117).

**Parágrafo.** El espacio público resultante de los procesos de urbanización y construcción se incorporará con el solo procedimiento de registro de la escritura de constitución de la urbanización en la Oficina de Instrumentos Públicos, en la cual se determinen las áreas públicas objeto de cesión y las áreas privadas, por su localización y linderos. La escritura correspondiente deberá otorgarse y registrarse antes de la iniciación de las ventas del proyecto respectivo.

A su turno Decreto 1504 de 1998, “Por el cual se reglamenta el manejo del espacio público en los planes de ordenamiento territorial”, especificó:

**“Artículo 2º**—El espacio público es el conjunto de inmuebles públicos y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados destinados por naturaleza, usos o afectación a la satisfacción de necesidades urbanas

colectivas que trascienden los límites de los intereses individuales de los habitantes.

**Artículo 5º**—El espacio público está conformado por el conjunto de los siguientes elementos constitutivos y complementarios:

Elementos constitutivos

Elementos constitutivos artificiales o construidos:

- a. Áreas integrantes de los perfiles viales peatonal y vehicular, constituidas por:
- b. Los componentes de los perfiles viales tales como: áreas de control ambiental, zonas de mobiliario urbano y señalización, cárcamos y ductos, túneles peatonales, puentes peatonales, escalinatas, bulevares, alamedas, rampas para discapacitados, andenes, malecones, paseos marítimos, camellones, sardinales, cunetas, ciclistas, ciclovías, estacionamiento para bicicletas, estacionamiento para motocicletas, estacionamientos bajo espacio público, zonas azules, bahías de estacionamiento, bermas, separadores, reductores de velocidad, calzadas, carriles; (...)"

De la normativa que se reprodujo, y para los efectos de esta acción, el concepto de espacio público corresponde a la propiedad de un área inmobiliaria en cabeza del estado, destinada al uso común y a colmar necesidades tales como circulación peatonal y vehicular, las cuales se encuentran por encima de la satisfacción de las carácter individual; en dicho concepto se encuentran también incluidos los espacios públicos que resulten de los procesos de urbanización y construcción para lo cual debe registrarse la escritura de constitución del proyecto de construcción, documento público en el cual se determinaran las áreas de cesión.

En cuanto a la protección de la integridad del espacio público tal y como lo consagra los artículos 82 y 315 de la Constitución Política, es importante mencionar que por ser los alcaldes la primera autoridad de policía en el respectivo municipio, son los mismos los

encargados de hacer cumplir las normas constitucionales y legales, entre las cuales se encuentran las correspondientes a la protección del uso y goce del espacio público municipal o distrital, así como es deber de los particulares respetarlas en todo momento, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 5° de la Ley 9 de 1989, y así lo ha precisado la jurisprudencia del Consejo de Estado.

**Acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública al acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna:**

Consagrado en el literal h) del artículo 4 de la Ley 472 de 1998, se entiende como aquel que propende por la protección de la vida e integridad de los habitantes del territorio nacional a través de prestaciones realizadas por el Estado, asegurando una atención básica una prestación de servicios mínima que garantice la calidad de vida de los habitantes de una comunidad.

Con relación al contenido de este derecho a el Consejo de Estado ha sostenido que<sup>4</sup>:

“En lo que respecta al **derecho o interés colectivo al acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna**, se trata también de un derecho o interés colectivo de origen constitucional; en efecto, el artículo 365 si bien no hace alusión a su naturaleza colectiva, establece que es deber del Estado garantizar la prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional.

Así mismo, hace parte de la lista enunciativa del artículo 4 de la Ley 472 de 1998 (literal j) que indiscutiblemente le atribuye su dimensión colectiva y en numerosas disposiciones legales relativas a los servicios públicos en general.

En lo que respecta a los servicios públicos domiciliarios de manera particular, se establece (artículo 9.3 de la Ley 142 de 1994) sobre derechos de los usuarios, el derecho de éstos a *“obtener los bienes y servicios ofrecidos en calidad o cantidad superior a las proporcionadas de manera masiva, siempre que ello no perjudique a terceros y que el usuario asuma los costos correspondientes.”*.

---

<sup>4</sup> Sentencia de 19 de abril de 2007 -Sala de lo Contencioso Administrativo -Sección Tercera, Consejero ponente: Alir Eduardo Hernández Enríquez, radicación número: 54001-23-31-000-2003-00266-01(AP)

El derecho de acceso a los servicios públicos en este sentido, está esencialmente constituido por la capacidad que detentan los miembros de una comunidad de convertirse en usuarios o receptores o beneficiarios de aquellas actividades susceptibles de catalogarse como servicios públicos.

Esta sola condición, sin embargo, no basta; a esta capacidad debe agregársele el cumplimiento de unos requisitos que deben cumplir los prestadores de estos servicios: eficiencia y oportunidad. Por eficiencia, que como se anotó es un imperativo constitucional de los servicios públicos, debe entenderse la prestación de estos utilizando y disponiendo del mejor modo posible los instrumentos o recursos necesarios para cumplir los fines propuestos; por oportunidad, en cambio, se debe entender la respuesta dentro de un plazo razonable que debe tener un usuario cuando requiera estos servicios, así como la permanencia de la prestación de los mismos.

La vulneración de este derecho colectivo entonces se manifiesta cuando se lesione el interés subjetivo de la comunidad a que le presten servicios públicos de manera eficiente y oportuna. Para ello se hace necesario una acción o una omisión frente al requerimiento de la comunidad de convertirse en usuaria del respectivo servicio; también acciones precisas pueden atentar contra los atributos de eficiencia y oportunidad que deben caracterizar a los servicios públicos.

Para evitar efectivas lesiones a este derecho o interés colectivo, el juez de la acción popular ordenará prestar el servicio determinado a quienes detenten esta expectativa, o impondrá algunas medidas o requerimientos que redunden en eficiencia y oportunidad y consecuentemente en un mejor estado de cosas para los usuarios.”

## **2.6. CASO CONCRETO:**

Se recuerda entonces que la tesis de la parte accionante consiste en afirmar que, las entidades accionadas vulneran los derechos colectivos de la comunidad residente en la



vereda La Linda sector hacienda Boston Carrera 19C No. 4A 2 - 11 Portal Los Alcázares, debido a que en esa zona no se cuenta con el servicio público de alumbrado.

Teniendo en cuenta el material probatorio obrante en el plenario, el cual fue incorporado siguiendo las formalidades establecidas en las normas procesales, respetando el derecho de contradicción, publicidad y defensa de las partes, encontramos que, mediante escrito de 14 de julio de 2021<sup>5</sup> la accionante Juana María Güiza Márquez, solicitó al juzgado:

“(...) el archivo del presente proceso y en consecuencia, que no se lleve a cabo la audiencia programada para el día 16 DE JULIO DE 2021 a las 10 de la mañana en la cual se pretende realizar pacto de cumplimiento, con fundamento en lo siguiente:

**Primero:** Se adelantó la actuación administrativa correspondiente en la vereda La Linda sector hacienda Boston, portal Los Alcaceres, cumpliendo como propósito objetivo la satisfacción de las necesidades de la comunidad brindando el respectivo servicio de alumbrado público.

**Segundo:** El fundamento de la acción recae a día de hoy en un hecho consumado, puesto que los derechos colectivos a salvaguardar se encuentran actualmente protegidos.”

En desarrollo de la audiencia de pacto de cumplimiento llevada a cabo el 16 de julio de 2021, el señor Juan Diego Rodríguez –actor popular- ratificó la manifestación anterior frente a la ejecución de lo solicitado en la demanda, asimismo la apoderada del Instituto de Valorización de Manizales afirmó no proponer formula de acuerdo dado que la entidad había satisfechos las peticiones de la comunidad, configurándose con ello un hecho superado<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> Archivo No. 25 del expediente electrónico.

<sup>6</sup> Archivos Nos. 26 y 27 del expediente electrónico.

Ante la falta de documento o medio probatorio alguno que acreditara de forma manifiesta lo manifestado por los accionantes y el Instituto de Valorización de Manizales, el Despacho decidió dar apertura a la etapa probatoria.

A través de correo electrónico de 20 de octubre de 2022, el apoderado judicial del Instituto de Valorización de Manizales allegó solicitudes de trabajos e instalaciones nuevas de 16 de diciembre de 2020<sup>7</sup>, donde se recomendó instalar luminarias y apoyos en sitios neurálgicos, se solicitó además instalar 9 luminarias de 70w y 7 apoyos para extender redes de alumbrado público y se hizo relación de las coordenadas donde debían ir los apoyos, en ese mismo informe se dejó constancia como concepto final para dar respuesta al usuario, de lo siguiente:

“Atendiendo la petición realizada, se efectúa inspección técnica al sitio ubicado en el sector de Los Zagales, Hacienda Boston, se constata que en el sitio se realizó intervención con la instalación de siete (7) luminarias, el sitio donde se encuentran asentadas las viviendas (centro poblado) se encuentra iluminado; los trayectos solicitados corresponden a vías sin viviendas y no se tienen redes de alumbrado o manera de intervenirlas, con cumplimiento de la normatividad en el área rural de intervención solo en centros poblados sin afectar los ecosistemas naturales, por lo cual no es posible acceder a la petición.”

De lo anterior, se dejó registró fotográfico en el documento en mención.

Así las cosas, para el Despacho es claro que el Instituto de Valorización de Manizales estando en trámite el presente mecanismo constitucional, efectuó las gestiones presupuestales, técnicas, operativas y administrativas tendientes a satisfacer el derecho colectivo al acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna, dado que realizó la instalación del alumbrado en la malla vial correspondiente al Municipio de Manizales conforme sus competencias legales, dado que algunos de los sectores inmersos en las pretensiones correspondía a vías internas de carácter privado y zonas desoladas sin posibilidad de intervención sin afectar los ecosistemas naturales.

---

<sup>7</sup> Páginas 9 a 17 del archivo No. 43 del expediente electrónico.

De lo anterior, se concluye que la situación que generó la afectación de los derechos colectivos invocados por las actoras ha desaparecido y las pretensiones de la demanda se encuentran satisfechas.

## **2.7. CONCLUSIÓN.**

Con las pruebas recaudadas se acreditó la vulneración del derecho e interés colectivo al acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna, por tanto, se declararán no probadas las excepciones de “FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA”, “MALA FE DEL ACCIONANTE” e “INEXISTENCIA DE PRUEBAS SOBRE LOS HECHOS QUE CONSTITUYEN PRESUNTA VULNERACIÓN E INEXISTENCIA DE CAUSA PARA DEMANDAR”, propuestas por el Instituto de Valorización de Manizales.

No obstante, como en el transcurso de este proceso, tal entidad atendió los llamados de la comunidad, dado que efectuó los trabajos y trámites administrativos tendientes a la instalación del alumbrado en la malla vial correspondiente al Municipio de Manizales en el sector objeto del medio de control de la referencia, se configura el fenómeno jurídico de la carencia actual por hecho superado.

Por otro lado, se declarará probado el medio exceptivo de “FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA PARA VINCULAR A LA CENTRAL HIDROELÉCTRICA DE CALDAS CHEC S.A. E.S.P.”, elevado por esa entidad, como quiera que, conforme sus competencias legales y constitucionales no era apropiado indilgar responsabilidad alguna.

Así mismos se declarará de oficio la “FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA”, frente al Municipio de Manizales, pues si bien, al tenor de lo dispuesto en los artículos 311, 365, 367 de la Constitución política de Colombia, corresponde al Estado, a través de las entidades territoriales, asegurar a sus habitantes la prestación eficiente y oportuna de los servicios públicos, no es menos cierto, que en virtud de lo establecido en la Carta Política y en la Ley 142 de 199 también podrán ser prestados indirectamente, por establecimientos públicos, como ocurren en el presente caso.

Ante la prosperidad de estas excepciones, se considera innecesario, efectuar pronunciamiento respecto de las demás excepciones propuestas por estas entidades.

## **2.8. COSTAS.**

En esta oportunidad, el Juzgado no hará especial condena en costas, pues no se configuran los elementos constitutivos que fija la ley para su condena.

De acuerdo con lo expuesto, el JUZGADO SÉPTIMO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE MANIZALES, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

### **F A L L A**

**PRIMERO:** DECLARAR NO PROBADAS las excepciones denominadas como “Falta de legitimación en la causa por pasiva”, “Mala fe del accionante” e “Inexistencia de pruebas sobre los hechos que constituyen presunta vulneración e inexistencia de causa para demandar”, propuestas por el Instituto de Valorización de Manizales, de conformidad con las razones expuestas en esta sentencia.

**SEGUNDO:** DECLARAR probado el medio exceptivo de “Falta de legitimación en la causa para vincular a la Central Hidroeléctrica de Caldas Chec S.A. E.S.P.”, elevado por esa entidad y DECLARAR de oficio la excepción de “Falta de legitimación en la causa por pasiva”, frente al Municipio de Manizales, conforme lo anotado en antelación.

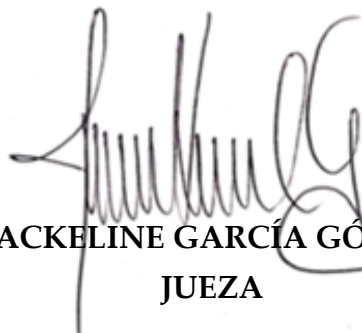
**TERCERO:** DECLARAR LA CARENCIA ACTUAL DE OBJETO POR HECHO SUPERADO, en el presente medio de control de protección de derechos e intereses colectivos impetrada por Juana María Guiza y Juan Diego Rodríguez en contra del Instituto de Valorización de Manizales y la Central Hidroeléctrica de Caldas Chec S.A. E.S.P. y como vinculado el Municipio de Manizales, de acuerdo a lo establecido en la parte considerativa, por lo que se prescinde de emitir orden alguna.

**CUARTO:** Sin costas, por lo discurrido.

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

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

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**



**JACKELINE GARCÍA GÓMEZ**  
**JUEZA**

**NOTIFICACIÓN POR ESTADO ELECTRÓNICO**

La providencia anterior se notifica en el Estado Electrónico del 02/OCT/2023



**MARCELA PATRICIA LEÓN HERRERA**  
**Secretaria**

Micrositio Web PUBLICACIÓN ESTADOS ELECTRÓNICOS:  
<https://www.ramajudicial.gov.co/web/juzgado-02-administrativo-de-descongestion-de-manizales/474>

REPÚBLICA DE COLOMBIA



JUZGADO SÉPTIMO ADMINISTRATIVO DEL  
CIRCUITO DE MANIZALES

Manizales, veintinueve (29) de septiembre de dos mil veintitrés (2023)

**Sentencia No.** 261-2023  
**Radicación:** 17001-33-39-007-2021-00203-00  
**Medio de control:** PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES  
COLECTIVOS  
**Accionante:** ANDRÉS RICARDO SALAZAR CASTRO  
**Accionados:** MUNICIPIO DE MANIZALES Y AGUAS DE  
MANIZALES S.A. E.S.P.  
**Vinculada:** CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CALDAS

Procede el Despacho a proferir sentencia de primera instancia dentro del medio de control de la referencia.

**1. ANTECEDENTES**

**1.1. LA DEMANDA:**

El señor Andrés Ricardo Salazar Castro mediante escrito presentado el día 3 de septiembre de 2021, en ejercicio del medio de control consagrado en la Ley 472 de 1998, demandó al Municipio de Manizales y a la empresa Aguas de Manizales S.A E.S.P., al considerar que se están vulnerando los derechos e intereses colectivos al goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público, la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente.

Refiere que, desde hace aproximadamente 10 años, las casas aledañas en la calle 49 I No. 31A-03 del barrio Bajo Persia, se ven afectadas por el represamiento e infiltración de agua dentro de las mismas en épocas de lluvias, que causa deterioro a las viviendas, lo que puede deberse a las múltiples rupturas que presenta la malla vial fuera de las viviendas, agregando que estos desniveles causan que el agua no fluya de manera adecuada y termine por infiltrarse en las viviendas.

El primer requerimiento realizado en el año 2007 ante la secretaría de obras públicas, fue respondido por el mencionado despacho a través de oficio GV-581 por medio del cual se indicó que el andén faltante en la dirección sería incluido en el inventario de necesidades viales del Municipio.

En años anteriores, la empresa Aguas de Manizales S.A. E.S.P realizó una inspección en el sector a partir de una visita que realizó el cuerpo oficial de Bomberos, empresa que determinó que el problema podría deberse al empate que recogen dos viviendas aledañas, pero que debido a que se encontraban bajo la casa no podía emitirse un veredicto sobre las mismas.

Para el año 2018, la Secretaría de Obras Públicas realizó nuevamente visita el sector indicando, a través de oficio SOPM 0894-GVU-19: “En atención al asunto de referencia, cordialmente le informo que esta Secretaría ha realizado visita técnica en la Calle 49I No. 31A -03 del barrio Bajo Persia, observando vía en la parte superior que presenta fisuras que pueden generar infiltraciones a las viviendas de la parte inferior.” De igual forma indicaron que se incluiría en el inventario de necesidades viales del sector.

Posteriormente, mediante oficio 2857822 de 2021, Aguas de Manizales S.A. E.S.P. manifestó: “El proceso de Redes informa que se realizó un recorrido por el sector evidenciando un regular estado de los pavimentos de la vía, el cual presenta hundimientos puntuales y desprendimiento de bloques de concreto, lo que posiblemente genera filtraciones de aguas lluvias en algunos predios. Es importante mencionar que a raíz de reportes similares por parte el usuario, esta entidad ha ejecutado revisión de la red de alcantarillado que pasa al frente del predio afectado de la calle 49I No. 31A 03, la cual se encontró en buen estado físico y de funcionamiento, lo que permite inferir que las filtraciones no están relacionadas con la infraestructura de acueducto y alcantarillado administrada por esta empresa y que su origen

principalmente es el manejo de aguas lluvias y de escorrentía del sector. Por lo que se remitir la solicitud a la Secretaria de Obras Publicas por considerarlo un asunto de su competencia.”

Por su parte, la Secretaría de Obras Públicas a través de oficio SOPM 1546-UGT-GVU-2021 manifestó: “En el sitio se observa vía en la parte superior que presenta algunas fisuras que, ocasionalmente, pueden generar infiltraciones a las viviendas de la parte inferior”.

A pesar de los múltiples requerimientos y las respuestas similares, la vía se conserva en el mismo estado de deterioro, y la infiltración continúa afectando a las viviendas del sector.

En razón a lo anterior, solicita que se realicen las obras de adecuación viales que resulten necesarias con el fin de lograr una correcta canalización y fluir de las aguas y evitar infiltraciones en las casas; así como cualquier otra que se determine con base en estudios técnicos para resolver la problemática planteada en los hechos.

## **1.2. TRÁMITE PROCESAL**

La demanda se presentó el día 3 de septiembre de 2021, mediante auto de 7 de ese mismo mes y año fue admitida, providencia que fue notificada personalmente a las entidades accionadas el 13 de octubre posterior.

El 21 de octubre de 2021 el Municipio de Manizales presentó contestación, por su parte Aguas de Manizales S.A. E.S.P. contestó la demanda el 27 de octubre de 2021.

A través de proveído de 28 de septiembre de 2022, el juzgado consideró pertinente realizar la vinculación de la Corporación Autónoma Regional de Caldas, decisión que fue notificada personalmente a esa entidad el 30 de septiembre de 2022.

El 7 de octubre de 2022 de la Corporación Autónoma Regional de Caldas se pronunció frente al escrito de demanda.



El 5 de diciembre de 2022 se llevó a cabo la audiencia de pacto de cumplimiento, sin que se pudiera establecer acuerdo alguno, razón por la cual, se declaró fallida.

En providencia de 19 de diciembre de 2023 se realizó el decreto probatorio y, con auto de 23 de febrero de 2023, se incorporó y puso en conocimiento de las partes las pruebas documentales recaudadas.

El 14 de marzo de esa misma anualidad se efectuó la audiencia pública donde se recepcionaron los testimonios decretados.

Finalmente, a través auto de 16 de marzo de 2023 se corrió traslado a las partes para que presentaran sus alegatos de conclusión

### **1.3. CONTESTACIONES DE LA DEMANDA**

#### **Municipio de Manizales:**

En su contestación a la demanda afirmó, en síntesis, que en conforme el oficio No. SOPM-2168-UGT-VU-2021 queda claro que las humedades aducidas por el actor popular, no son imputables a esa entidad territorial, debido a que tienen causas externas.

Por lo que no ha vulnerado ni puesto en peligro ninguno de los derechos colectivos cuya protección implora el demandante, por cuanto además Aguas de Manizales S.A E.S.P. es la encargada del manejo de aguas residuales en la ciudad, por entrega a manera de concesión de los servicios de acueducto y alcantarillado mediante contrato de concesión suscrito el día 5 de agosto de 1997.

Aunado a que deberá establecerse si con fundamento en los hechos y las pretensiones, lo que se busca, es la protección de los intereses y/o derechos colectivos de la comunidad o si por el contrario se pretende la protección de un interés de carácter particular, al paso que, el accionante no acredita la relación de causalidad que pudiera existir entre la presunta afectación del interés colectivo y la acción u omisión del Municipio de Manizales.

Propuso como excepciones las de “FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA”, “IMPROCEDENCIA DE LA ACCIÓN”, “INEXISTENCIA DE LOS PRESUPUESTOS LEGALES PARA INCOAR LA ACCIÓN”, “CARENCIA DE PRUEBA QUE CONSTITUYA PRESUNTA VULNERACIÓN DE DERECHOS COLECTIVOS” Y “GENÉRICA”.

### **Aguas de Manizales S.A. E.S.P.:**

En su pronunciamiento a la demanda, sostuvo que conforme visita técnica realizada al predio el día 20 de octubre de 2021, se evidenció el mal estado de los pavimentos de la vía, la cual presenta grietas, hundimientos puntuales y desprendimientos de bloques de concreto, lo que posiblemente genera infiltración de agua lluvias y de escorrentía en algunos predios, lo cual constituye competencia de la Secretaría de Obras Públicas del Municipio de Manizales.

Por otra parte, también se realizó revisión de la red de alcantarillado ubicada frente al predio del demandante mediante orden de trabajo No. 14323-2021, donde se determinó que las redes operadas por la empresa se encuentran en buen estado y correcto funcionamiento.

Por lo que esa empresa no tiene competencia, debido a que el objeto social de Aguas de Manizales S.A. E.S.P., no consiste en el manejo de aguas superficiales y subsuperficiales, como tampoco en la construcción, mantenimiento y conservación de las vías urbanas, tal como consta en el Certificado de Existencia y Representación Legal.

Formuló como medios exceptivos los que denominó como “INEXISTENCIA DEL NEXO CAUSAL”, “FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA”, “INEXISTENCIA DE VIOLACIÓN A LOS DERECHOS COLECTIVOS POR PARTE DE AGUAS DE MANIZALES S.A. E.S.P.” Y “GENÉRICA”.

### **Corporación Autónoma Regional del Caldas:**

En su informe al escrito demandatorio refirió que se opone a la prosperidad de todas y cada una de las pretensiones de la demanda respecto de esa entidad, en tanto no ha incurrido en violación alguna de los derechos colectivos alegados, en la medida que no ha sido requerida por el Municipio de Manizales, ni por los habitantes del sector, ni

por Aguas de Manizales S.A. E.S.P., con el fin de emitir recomendaciones técnicas para solucionar la problemática indicada.

Aunado a que la implementación de obras en la vía por la presencia de fisuras, así como de infraestructura para la adecuada prestación del servicio público de alcantarillado, para la apropiada conducción y disposición de aguas lluvias y de escorrentía y evitar de esta manera las infiltraciones a las viviendas que se aducen en la demanda, recae en la entidad territorial y eventualmente en el prestador de servicios públicos domiciliarios, por lo que no posee competencia en el presente asunto.

Planteó como una excepción la que tituló “FALTA DE LEGITIMACIÓN EN CAUSA DE CORPOCALDAS RESPECTO DE LAS GESTIONES NECESARIAS PARA LA PROTECCIÓN DE DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS CUYO AMPARO SE SOLICITA”.

#### **1.4. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN**

##### **Parte demandante:**

No efectuó pronunciamiento alguno en esta etapa del proceso.

##### **Municipio de Manizales:**

Arguye en suma que, es claro que los hechos que motivan la acción popular, no están siendo ocasionados por ese ente, sino que se originan en deficiencias en la construcción de los predios del sector, conforme consta en la prueba testimonial brindada por John Jairo Chisco Leguizamón, quien de una forma clara detalla la situación presentada y deja claro no solo la deficiencia en las construcciones privadas, sino que las afectaciones se derivan del interior de estos predios.

Agrega que de igual manera se debe entender que la acción impetrada es improcedente, por cuanto de conformidad con el artículo 9º de la Ley 472 de 1998, las acciones populares proceden contra toda acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares, que hayan violado o amenacen violar los derechos e intereses colectivos y, en el caso concreto, se encuentra demostrado que efectivamente la administración municipal, ha efectuado todas las acciones necesarias tendientes a

conjurar la problemática planteada por los actores populares, dentro del marco de sus competencias.

Al paso que habrá de analizarse, si con fundamento en los hechos y las pretensiones se busca la protección de los intereses y/o derechos colectivos de la comunidad o si, por el contrario, lo que se busca es la protección de un interés de carácter particular, y si se dan o no, los supuestos sustanciales para que esta proceda.

**Aguas de Manizales S.A. E.S.P.:**

Afirma que conforme el material probatorio recaudado, es claro de las redes de acueducto y alcantarillado del sector se encuentran en buen estado y correcto funcionamiento, por lo que es el ente municipal quien debe planear y ejecutar las obras viales objeto del litigio.

Respecto al tema de las aguas de infiltración, nacimiento o aguas lluvias, en varios pronunciamientos judiciales del Tribunal Administrativo y de Jueces Administrativos de Caldas han considerado y fallado otorgándole la razón a la Empresa, en el sentido que no es la responsable de las aguas de infiltración, nacimiento o aguas lluvias, en dichas sentencias se concede la excepción de "falta de legitimación en la causa por pasiva" teniendo en cuenta que el objeto social de Aguas de Manizales S.A. E.S.P., no consiste en el manejo de aguas superficiales y subsuperficiales.

Por lo tanto, la empresa no ha vulnerado los derechos colectivos de la parte actora, puesto que ha prestado su servicio en óptimas condiciones y ha probado que en los asuntos de su competencia no existen irregularidades, por lo que solicita que se le absuelva de cualquier responsabilidad.

**Corporación Autónoma Regional de Caldas:**

Reitera las manifestaciones realizadas en su contestación a la demanda frente a su competencias legales, así mismo refiere que en atención al escrito que originó la demanda, claramente se deduce que la problemática que se plantea tiene relación con la protección de un derecho individual de connotación subjetivo, como lo es el derecho de propiedad dado que la supuesta problemática de ausencia de adecuación vial en la Calle 49 I No. 3A-03 del barrio Bajo Persia, afecta exclusivamente la propiedad del

demandante y su núcleo familiar, razón por la que la acción popular es improcedente, en tanto es una situación que afecta puntualmente dicha residencia y que no pone evidencia una situación de riesgo generalizado en el sector.

Aduce que no ha incurrido en violación alguna de los derechos e intereses colectivos cuya protección se invoca, pues ha cumplido con los postulados y obligaciones legales, al tiempo que los demás aspectos referentes a la problemática planteada por el actor en su escrito, son del resorte exclusivo de la administración municipal de Manizales, por lo que solicita se declara improcedente la acción popular o, en su defecto, se denieguen las pretensiones de la demanda frente a Corpocaldas.

## 2. CONSIDERACIONES

### 2.1. COMPETENCIA.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 16 de la Ley 472 de 1998 de las acciones populares será competente el Juez del lugar de ocurrencia de los hechos o el del domicilio del demandado a elección del actor popular. De acuerdo a lo expuesto en la demanda se puede establecer claramente la competencia de esta instancia dado que los hechos que la fundamentan acaecen en el **barrio Bajo Persia jurisdicción del Municipio de Manizales** que hace parte de este circuito judicial.

### 2.2. LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA.

Entendida la legitimación de la causa como la calidad que tiene una persona para formular o contradecir las pretensiones de la demanda por cuanto es sujeto de la relación jurídica sustancial, tenemos que:

### 2.3. LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR ACTIVA.

El artículo 12 de la Ley 472 de 1998, atribuyó la titularidad de la acción popular a: toda persona natural o jurídica; las organizaciones no gubernamentales, las organizaciones populares, cívicas o de índole similar; las entidades públicas que cumplan funciones de control, intervención o vigilancia, siempre que la amenaza o vulneración a los derechos e intereses colectivos no se haya originado en su acción u omisión; el

Procurador General de la Nación, el Defensor del Pueblo y los Personeros Distritales y Municipales, en lo relacionado con su competencia y a los alcaldes y demás servidores públicos que por razón de sus funciones deban promover la protección y defensa de estos derechos e intereses.

En el presente asunto se trata de un habitante del barrio Bajo Persia, quien presenta el medio de control de protección de derechos e intereses colectivos estando facultado de acuerdo a la norma citada.

#### **2.4. EXCEPCIONES**

El Despacho observa que el Municipio de Manizales, Aguas de Manizales S.A. E.S.P. y la Corporación Autónoma Regional de Caldas propusieron la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva.

Sobre este medio defensivo se precisa que, por estar dirigida a controvertir la responsabilidad de las entidades respecto de las pretensiones de la demanda, el mismo hace referencia a la legitimación material en la causa; por lo que esta constituye una excepción de fondo que habrá de ser resuelta en la sentencia, de acuerdo con la tesis aplicada tanto por el Consejo de Estado<sup>1</sup>, como por el Tribunal Administrativo de Caldas<sup>2</sup>.

De otro lado, no obstante, lo dispuesto en el artículo 23 de la Ley 472 de 1998, el Municipio de Manizales propuso la excepción que denominó como “IMPROCEDENCIA DE LA ACCIÓN”, argumentando que la administración municipal no ha vulnerado ni puesto en peligro los derechos colectivos invocados, debido a que, según información de la Secretaría de Obras Públicas, se realizarán las obras requeridas en la zona afectada.

Visto el anterior argumento, concluye el Juzgado que la misma tienen relación con el fondo del asunto, por tanto, su estudio y decisión será abordado con el problema

---

<sup>1</sup> Consejo de Estado, sentencia del 30 de enero de 2013, con ponencia del Consejero Danilo Rojas Betancourth, radicado 25000-23-26-000-2010-00395-01(42610)

<sup>2</sup> Tribunal Administrativo de Caldas en auto del 26 de marzo de 2014, radicado 17001-33-33-002-2013-00082-02, con ponencia del Dr. Carlos Manuel Zapata Jaimes

jurídico que se plantea a continuación, al igual que las demás excepciones propuestas tanto por este ente territorial y Aguas de Manizales S.A. E.S.P.

## **2.5. PROBLEMA JURÍDICO**

Al confrontar esta Juez Constitucional el libelo demandatorio respecto de las contestaciones presentadas por las entidades accionadas, se considera que el litigio dentro de esta Acción Constitucional debe ceñirse a la resolución de los siguientes problemas jurídicos, mismos que para mayor claridad se plantearan en grupo separados, así:

¿Debe declararse la improcedencia del presente medio de control, al no existir derechos de carácter colectivo, sino de interés particular y/o subjetivos por parte del actor?

O, por el contrario, en el *sub examine* se encuentra demostrado que:

¿Las entidades accionadas trasgreden los derechos colectivos invocados por el accionante, ante el represamiento e infiltración de aguas en la Calle 49 I No. 31A-03 del barrio Bajo Persia?

¿Poseen la Corporación Autónoma Regional de Caldas y Aguas de Manizales S.A. E.S.P. responsabilidad alguna en el asunto objeto de estudio, conforme sus competencias legal y constitucionalmente asignadas?

## **2.6. PREMISAS NORMATIVAS Y JURISPRUDENCIALES**

### **2.6.1. Naturaleza, finalidad y procedencia de las acciones populares.**

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, en este orden de ideas el Consejo de Estado ha determinado lo siguiente<sup>14</sup>:

“(…) Del artículo 9 de la Ley 472 de 1998, referente a la procedencia de la acción popular, se deduce que la demanda puede dirigirse contra una autoridad pública, contra un particular, o incluso contra ambos una acción popular dirigida contra un particular será de competencia de la jurisdicción ordinaria, mientras que la dirigida contra una autoridad pública o un particular que desempeñe funciones administrativas, lo será de la Contencioso Administrativa. La regla anterior tiene una excepción en los eventos en que una acción se dirija, al tiempo, en contra de una autoridad pública y de un particular; en tal caso, la competencia para conocer de la misma reside en la Jurisdicción Contencioso Administrativa, en tanto que ésta prevalece sobre la de la Jurisdicción Ordinaria en virtud del fuero de atracción. Nota de Relatoría: Ver Exps. AP-077 y AP- 510 (…)”

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 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.”*

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 4 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.

### **2.6.2. Objeto de la Acción Popular.**

La acción popular es un medio procesal por medio del cual se busca la protección de los derechos e intereses colectivos mencionados en el artículo 88 de la Constitución Nacional y otros de similar naturaleza que estén definidos por la Ley; esta acción se ejerce para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre tales derechos e intereses, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible.

De lo anterior se desprende que la finalidad de esta acción es la protección de los derechos colectivos que estén amenazados o vulnerados por la acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares.

Es importante, previamente al estudio del problema planteado, hacer una breve referencia al marco jurídico y conceptual sobre lo que es materia de pronunciamiento en esta oportunidad. Con base en ello el juzgado procederá a analizar los derechos colectivos incoados en la presente acción.

### **2.6.3. Alcance de los derechos reclamados**

#### **Derecho colectivo al goce del espacio público y la utilización y defensa del espacio público:**

Sobre este derecho, el constituyente del 1991, se ocupó del tema, al disponer que *Es deber del Estado velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular.*

A su turno el legislador también ha abordado lo relativo al espacio público, disponiendo algunas definiciones, en distintas normas, así:

La Ley 9ª de 1989, *Por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones*, expresa:

**“Artículo 5º** -Entiéndase por espacio público el conjunto de inmuebles públicos y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados, destinados por su naturaleza, por su uso o afectación, a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas que trascienden, por tanto, los límites de los intereses individuales de los habitantes.

“Así, constituyen el espacio público de la ciudad las áreas requeridas para la circulación, tanto peatonal como vehicular, las áreas para la recreación pública, activa o pasiva, para la seguridad y tranquilidad ciudadana, las franjas de retiro de las edificaciones sobre las vías, fuentes de agua, parques, plazas, zonas verdes y similares, las necesarias para la instalación y mantenimiento de los servicios públicos básicos, para la instalación y uso de los elementos constitutivos del amoblamiento urbano en todas sus expresiones, para la preservación de las obras de interés público y de los elementos históricos, culturales, religiosos, recreativos y artísticos, para la conservación y preservación del paisaje y los elementos naturales del entorno de la ciudad, los necesarios para la preservación y conservación de las playas marinas y fluviales, los terrenos de bajamar, así como de sus elementos vegetativos, arenas y corales y, en general, por todas las zonas existentes o debidamente proyectadas en las que el interés colectivo sea manifiesto y conveniente y que constituyan, por consiguiente, zonas para el uso o el disfrute colectivo.

Par. - (Nota: Adicionado al presente artículo por la Ley 388 de 1997, artículo 117).

**Parágrafo.** El espacio público resultante de los procesos de urbanización y construcción se incorporará con el solo procedimiento de registro de la escritura de constitución de la urbanización en la Oficina de Instrumentos Públicos, en la cual se determinen las áreas públicas objeto de cesión y las áreas privadas, por su localización y linderos. La escritura correspondiente deberá otorgarse y registrarse antes de la iniciación de las ventas del proyecto respectivo.

A su turno Decreto 1504 de 1998, *Por el cual se reglamenta el manejo del espacio público en los planes de ordenamiento territorial*, especificó:

**“Artículo 2º**—El espacio público es el conjunto de inmuebles públicos y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados destinados por naturaleza, usos o afectación a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas que trascienden los límites de los intereses individuales de los habitantes.”

**“Artículo 5º**—El espacio público está conformado por el conjunto de los siguientes elementos constitutivos y complementarios:

### **I. Elementos constitutivos**

(...)

#### *2. Elementos constitutivos artificiales o contruidos:*

a) Áreas integrantes de los perfiles viales peatonal y vehicular, constituidas por:

i) Los componentes de los perfiles viales tales como: áreas de control ambiental, zonas de mobiliario urbano y señalización, cárcamos y ductos, túneles peatonales, puentes peatonales, escalinatas, bulevares, alamedas, rampas para discapacitados, andenes, malecones, paseos marítimos, camellones, sardinales, cunetas, ciclopistas, ciclovías, estacionamiento para bicicletas, estacionamiento para motocicletas, estacionamientos bajo espacio público, zonas azules, bahías de estacionamiento, bermas, separadores, reductores de velocidad, calzadas, carriles; (...).”

De la normativa que se reprodujo, y para los efectos de esta acción, el concepto de espacio público corresponde a la propiedad de un área inmobiliaria en cabeza del estado, destinada al uso común y a colmar necesidades tales como circulación peatonal y vehicular, las cuales se encuentran por encima de la satisfacción de las carácter individual; en dicho concepto se encuentran también incluidos los espacios públicos que resulten de los procesos de urbanización y construcción para lo cual debe registrarse la escritura de constitución del proyecto de construcción, documento público en el cual se determinaran las áreas de cesión.

En cuanto a la protección de la integridad del espacio público tal y como lo consagra los artículos 82 y 315 de la Constitución Política, es importante mencionar que por ser los alcaldes la primera autoridad de policía en el respectivo municipio, son los mismos los encargados de hacer cumplir las normas constitucionales y legales, entre las cuales se encuentran las correspondientes a la protección del uso y goce del espacio público municipal o distrital, así como es deber de los particulares respetarlas en todo momento, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 5° de la Ley 9 de 1989, y así lo ha precisado la jurisprudencia del Consejo de Estado.

### **El derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente.**

En cuanto al derecho colectivo a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, se tiene que en el informe de ponencia sobre derechos colectivos, presentado por los constituyentes Iván Marulanda, Guillermo Perry, Jaime Benítez, Angelino Garzón, Tulio Cuevas y Guillermo Guerrero se afirmó *“En verdad el ser humano tiene derecho a vivir libre de peligros y riesgos públicos, razón por la cual no debe estar expuesto, a sabiendas, a daños contingentes capaces de afectar su integridad personal o patrimonial.”*<sup>3</sup>

A su vez el artículo 2° de la Ley 46 de 1988 que crea y organiza el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, define el desastre como *“el daño grave o la alteración grave de las condiciones normales de vida en un área geográfica determinada, causada por fenómenos naturales y por efectos catastróficos de la acción del hombre en forma accidental, que requiera por ello de la especial atención de los organismos del Estado y de otras entidades de carácter humanitario o de servicio social.”*

De acuerdo con las anteriores definiciones, es posible concluir que la consagración legal de este derecho colectivo pretende garantizar que la comunidad no esté expuesta a sufrir un daño grave originado en un fenómeno natural o por la acción del hombre en forma accidental, cuando estas circunstancias pueden ser evitadas.

---

<sup>3</sup> Ponencia sobre derechos colectivos presentada por los constituyentes Iván Marulanda, Guillermo Perry, Jaime Benítez, Angelino Garzón, Tulio Cuevas y Guillermo Guerrero; Gaceta constitucional N° 58 de abril 24 de 1991, citada por Pedro Pablo Camargo en “Las Acciones Populares y de Grupo” p. 154.

Para que proceda la protección de este derecho a través de la acción popular, basta que una comunidad geográficamente determinada sea vulnerable a padecer un evento que tenga el carácter de catastrófico.

Tratándose de fenómenos naturales no es posible su neutralización como ocurre con los terremotos o erupciones volcánicas, pero en muchos casos si pueden evitarse o atenuarse sus efectos desastrosos disminuyendo la vulnerabilidad de la población, por ejemplo, a través de obras civiles o traslados, etc. Si el origen de estos eventos se encuentra en la actividad humana y se conocen los riesgos de la labor, también es posible tomar las medidas de prevención necesarias para que no ocurran o en caso de suceder, se atenúen sus efectos.

## **2.7. ACERVO PROBATORIO:**

Conforme al material probatorio obrante en el expediente, se encuentra debidamente acreditado:

### **Prueba documental:**

- Mediante Oficio de fecha 22 de junio de 2021, Aguas de Manizales S.A. E.S.P. en respuesta a derecho de petición elevado por el actor, informó que<sup>4</sup>:

“Dando respuesta al radicado del asunto el proceso de redes informa que esta problemática ya había sido atendida anteriormente mediante el radicado N° 2841439 en donde se emitió la siguiente respuesta:

El proceso de Redes informa que se realizó un recorrido por el sector evidenciando un regular estado de los pavimentos de la vía, el cual presenta hundimientos puntuales y desprendimiento de bloques de concreto, lo que posiblemente genera filtraciones de aguas lluvias en algunos predios.

Es importante mencionar que a raíz de reportes similares por parte el usuario, esta entidad ha ejecutado revisión de la red de alcantarillado que pasa al frente

---

<sup>4</sup> Página 5 del archivo No. 02 y página 56 del archivo No. 09 del expediente electrónico

del predio afectado de la calle 49I # 31ª 03, la cual se encontró en buen estado físico y de funcionamiento, lo que permite inferir que las filtraciones no están relacionadas con la infraestructura de acueducto y alcantarillado administrada por esta empresa y que su origen principalmente es el manejo de aguas lluvias y de esorrentía del sector.

Por lo que se remitir la solicitud a la Secretaria de Obras Publicas por considerarlo un asunto de su competencia.

No obstante, se genera la orden de trabajo N° 5605, para realizar una inspección a la red local de alcantarillado del sector a fin de comprobar el buen estado de la tubería, es de aclarar que dicha orden de trabajo también fue ejecutada confirmando el buen estado de la red local de alcantarillado.”

- Conforme acta para visitas de inspección, observación o recolección de información, realizada por la Alcaldía de Manizales el 6 de agosto de 2021 a la vivienda del actor, se puede constar que<sup>5</sup>:

“(…) Hacia el costado derecho de la vivienda previamente identificada, se evidencia una zona de uso de bodega para una tienda que funciona en la propiedad. En esta zona de la vivienda, se percibe un ambiente frio, en cual se encuentra directamente relacionada a humedades que se observan en las paredes y cielo raso, los cuales han trascendido a pared divisoria de habitación colindante.

La humedad de la habitación en relación, es de tipo capilar, la cual presenta sales y manchas de moho en las paredes. Este tipo de humedad, proviene del subsuelo, y se presenta por fallo o inexistencia de aislamiento en los cimientos.

Teniendo en cuenta lo manifestado en el oficio SOPM-1546-UGR-VU-2021<sup>6</sup>, donde dice que los propietarios de la vivienda realizaron una ampliación sobre el alineamiento del alcantarillado (la cual corresponde a la habitación usada

---

<sup>5</sup> Páginas 6 a 9 del archivo No. 02 del expediente electrónico

<sup>6</sup> Páginas 19 a 21 del archivo No. 02 del expediente electrónico

como bodega), se presume que dicha humedad se relaciona a posibles filtraciones desde el alcantarillado, además de deficientes prácticas constructivas, y carencia de impermeabilización adecuada del terreno, conociendo que la zona cuenta con una alta pendiente, y los suelos generalmente presentan niveles de agua freáticos fluctuantes según el clima que se este presentando.

Adicionalmente, la zona no cuenta con una aireación que permita que las paredes se sequen, ni la adecuada circulación del aire, favoreciendo la proliferación de hongos en las paredes y cielo raso (...)."

- Con oficio No. SOPM-0894-GVU-19 de 29 de marzo de 2018 la Secretaría de Obras Públicas del Municipio de Manizales, informó que<sup>7</sup>:

"(...) En atención al asunto de la referencia, cordialmente le informo que esta Secretaria ha realizado técnica en la Calle 491 No. 31-03 del barrio Bajo Persia, observando vía en la parte superior que presenta fisuras que pueden generar infiltraciones a las viviendas de la parte inferior.

(...) Así mismo, le informo que incluiremos el mantenimiento de la vía en el inventario de necesidades viales de la Secretaria de Obras Públicas, mediante el sello con material elastomérico, para ser desarrollado de acuerdo con un orden de prioridades y los recursos con que se cuente para la presente o próxima vigencia fiscal. (...)"

- Conforme informe técnico de visita de 20 de octubre de 2021 a la calle 49A-03 del barrio Bajo Persia, Aguas de Manizales S.A. E.S.P., estableció que<sup>8</sup>:

"(...) En visita realizada el día 20 de Octubre del año en curso se verificó visualmente que tanto las redes de acueducto como de alcantarillado se encuentran en buen estado y correcto funcionamiento, además se evidenció el regular estado de los pavimentos de la vía, el cual presenta grietas,

---

<sup>7</sup> Páginas 12 a 13 del archivo No. 02 del expediente electrónico

<sup>8</sup> Páginas 36 a 42 del archivo No. 09 del expediente electrónico.

hundimientos puntuales y desprendimientos de bloques de concreto, lo que posiblemente genera infiltración de agua lluvias y de escorrentía en algunos predios.

Con el fin de verificar el estado real de la red local de acueducto, se realizó geofonía con orden de trabajo N° 2021,OT,20524, sobre la red de acueducto del sector, mediante la cual no se evidencia ningún tipo de fuga, por lo tanto se informa que dicha red local de acueducto se encuentra en buen estado y correcto funcionamiento.”

- En oficio No. SOOM-0182-UGT-2023 de 27 de enero de 2023, el Municipio de Manizales comunicó en respuesta al decreto de pruebas efectuado por el juzgado que<sup>9</sup>:

“(…) informamos que, efectivamente en nuestro inventario de necesidades viales, se encuentra incluido el mantenimiento del pavimento en la Calle 491 No. 31-03, del barrio Bajo Persia, mediante el cambio de una losa de pavimento, con el fin de evitar posibles infiltraciones, para la presente vigencia fiscal (…)”

### **Prueba testimonial:**

**John Jairo Chisco Leguizamón**, quien en declaración recepcionada el 14 de marzo de 2023 sostuvo que<sup>10</sup>: **i)** Es Ingeniero Civil de la Universidad Nacional de Colombia –Sede Manizales con especialización en Geotecnia de la Universidad de Caldas; **ii)** es el Subdirector de Infraestructura ambiental de la Corporación Autónoma Regional de Caldas; **iii)** Explica que estuvo presente recientemente en el lugar, la usuaria hace mención de que se ve afectada por infiltración de aguas lluvias muy probablemente provenientes de las escorrentías superficiales que escurren por uno de los callejones del sector, ingresan por un costado de la vivienda entre los paramentos de muros medianeros de 2 viviendas, saturan el terreno y finalmente termina aflorando por una de las habitaciones o espacios interiores de la vivienda creando problemas de humedad; **iv)** el problema es puntual en una casa esquinera que está a una cota inferior

---

<sup>9</sup> Páginas 2 a 3 del archivo No. 30 del expediente electrónico.

<sup>10</sup> Minuto 2 segundo 53 a minuto 26 segundo 40 del Video de Audiencia de Testimonios cuyo enlace se avizora en el archivo No. 37 del expediente electrónico.



que la calle, lo que condiciona o favorece a que este tipo de afloramientos de guas se den, máxime si se tiene en cuenta que los muros perimetrales de la vivienda están adosados completamente contra el talud, lo que afecta directamente revoque, pintura y pisos de la casa de la accionante, **v)** este tipo de problemas o patologías se dan muy a menudo en viviendas que tienen muros muy adosados o pegados al terreno, luego la humedad, la saturación, los afloramientos y los niveles freáticos del terreno alcanzan rápidamente los muros perimetrales de la vivienda y los pisos generando ese tipo de problemáticas; **vi)** observó que la vivienda tiene un techo a dos aguas, es decir, que las aguas lluvias que se concentran en esas dos cubiertas convergen a una misma canaleta, la cual descarga a través de una bajante o tubería directamente al andén, y de allí pasa por un tubo que descarga finalmente a una vía pública, en la parte posterior de la vivienda, colindante con el predio vecino no hay un sardinel que direcciona las aguas y las mantenga circulando por la vía lo que en caso de aguaceros propicia que escurra agua a ese sector, lo que esta generado la problemática.

**Luis Felipe Castaño Granada**, persona que en testimonio recibido el día 14 de marzo de 2023 refirió que<sup>11</sup>: **i)** Es Ingeniero Civil especialista en Gerencia de Proyectos y se desempeña como Director de Redes de la empresa Aguas de Manizales S.A. E.S.P.; **ii)** Afirmó que en vista técnica realizada en la calle 49A-03 del barrio Bajo Persia se pudo verificar un pavimento en regular estado, con hundimientos, grietas y desprendimiento de bloques de la vía, **iii)** informa que la empresa procedió a efectuar el diagnostico de las redes de acueducto del sector a través de actividades de geofonía, en las cuales no se detectó fugas ni filtraciones provenientes de esta red; **iv)** también se revisó la red de alcantarillado a través de la unidad de diagnóstico, la cual consiste en un robot que ingresa al interior de la tubería hace un recorrido a lo largo de esta e identifica posibles problemas o deficiencias, durante dicha inspección se constató que el alcantarillado se encuentra en buen estado y en correcto funcionamiento; **v)** de lo anterior, se concluye que las humedades referidas en la demanda, no están asociadas con las redes administradas por la empresa Aguas de Manizales S.A. E.S.P.

---

<sup>11</sup> Minuto 28 segundo 35 a minuto 39 segundo 17 del Video de Audiencia de Testimonios cuyo enlace se avizora en el archivo No. 37 del expediente electrónico.

## 2.8. ANÁLISIS DEL CASO CONCRETO:

Se recuerda entonces que la tesis de la parte accionante consiste en afirmar que, las casas aledañas a la calle 49 I No. 31A-03 del barrio Bajo Persia, se ven afectadas por el represamiento e infiltración de agua en épocas de lluvia, lo que genera el deterioro de las viviendas, dado que las múltiples rupturas que presenta la malla vial y los desniveles, causan que el agua no fluya de manera adecuada y terminen por infiltrarse en las viviendas.

Sin embargo, debe aclarar esta Juez Constitucional que conforme el material probatorio obrante en el plenario, puede advertirse de forma diáfana que las diversas reclamaciones elevadas ante la administración municipal, se efectuaron única y concretamente respecto de la vivienda con nomenclatura calle 49 I No. 31A-03 del barrio Bajo Persia.

Aunado a ello, conforme las visitas técnicas e inspecciones realizadas por el Municipio de Manizales y Aguas de Manizales S.A. E.S.P. , así como la visita ocular efectuada por el ingeniero John Jairo Chisco Leguizamón, Subdirector de Infraestructura ambiental de la Corporación Autónoma Regional de Caldas, se encuentra acreditado que al parecer esa es la única vivienda del sector que se encuentra afectada por humedades a causa de los niveles freáticos del terreno, las cuales además parecen ser propiciadas por las deficiencias en la construcción de la casa, ante la falencia en la debida impermeabilización de los muros que colindan con el talud.

En ese orden de ideas, se considera necesario citar lo señalado por el Consejo de Estado<sup>12</sup> en reciente pronunciamiento respecto de la diferencia entre los derechos colectivos que amparan las acciones populares y los derechos subjetivos, que escapan al estudio de estas:

“La acción popular prevista en el artículo 88 de la Constitución Política y desarrollada por la Ley 472 de 1998, tiene como finalidad la protección de los derechos e intereses colectivos, cuando estos resultan amenazados o

---

<sup>12</sup> Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, C.P. Roberto Augusto Serrato Valdés, 09 de marzo de 2023, Rad.17001-23-33-000-2017-00321-01.

vulnerados por la acción u omisión de los particulares y/o de las autoridades públicas.

48. En este escenario judicial se debaten problemas sociales que afectan a todos los habitantes del territorio nacional y, por eso, la Corte Constitucional y esta Corporación han explicado que el juez debe verificar si el derecho en debate es indivisible o transindividual, y si la prueba de la afectación resulta identificable exclusivamente con la situación individual de quien acude a la administración de justicia, a efectos de determinar cuándo es procedente aquel medio de control.

49. En otras palabras, esta Sección ha explicado que el uso y goce de los derechos colectivos se encuentra a disposición de cualquier persona, sin obedecer, en principio, a algún tipo de condición. De manera que el juez de la acción popular conoce de los litigios que trascienden los intereses de los ciudadanos en concreto. Por el contrario, sí los derechos cuya protección se pretende son individuales, el reclamo debe incoarse acudiendo a los procedimientos judiciales establecidos para el efecto.

50. En esa línea conceptual, esta Sección, en sentencia de 18 de marzo de 2010, puso de presente que «los derechos colectivos son aquellos mediante los cuales aparecen comprometidos **los intereses de la comunidad, y cuyo radio de acción va más allá de la esfera de lo individual o de los derechos subjetivos previamente definidos por la ley**» y, con sustento en ello, agregó lo siguiente:

[...] **No deben confundirse los derechos colectivos con los individuales comunes a un grupo de personas determinadas o determinables.** La distinción entre intereses subjetivos y colectivos de un grupo depende de la posibilidad de apropiación exclusiva de los objetos o bienes materiales o inmateriales involucrados en la relación jurídica.

**Así, de los derechos colectivos puede afirmarse que a pesar de pertenecer a todos los miembros de una comunidad ninguno puede apropiarse de ellos con exclusión de los demás [...]**

51. Cabe resaltar que la Corte Constitucional, en la sentencia C-215 de 1999, explicó que: «la carencia de contenido subjetivo de las acciones populares implica que en principio, no se puede perseguir un resarcimiento de tipo pecuniario en favor de quien promueve el reclamo judicial de un interés colectivo», en la medida en que «estas acciones tienen una estructura especial que la diferencia de los demás procesos litigiosos, **en cuanto no son en estricto sentido una controversia entre partes que defienden intereses subjetivos, sino que se trata de un mecanismo de protección de los derechos colectivos preexistentes radicados para efectos del reclamo judicial en cabeza de quien actúa a nombre de la sociedad**, pero que igualmente están en cada uno de los miembros que forman la parte demandante de la acción judicial».

52. En atención a lo expuesto, y descendiendo al caso concreto, la Sala pone de presente que: «los residentes en Colombia deben ser protegidos por las autoridades en su vida e integridad física y mental, en sus bienes y en sus derechos colectivos a la seguridad, la tranquilidad y la salubridad públicas y a gozar de un ambiente sano, frente a posibles desastres o fenómenos peligrosos que amenacen o infieran daño a los valores enunciados». Sin embargo, **para que la acción popular resulte procedente es necesario que el demandante, en el transcurso del debate judicial, demuestre que la amenaza invocada cuenta con una connotación colectiva, pues de lo contrario deberá promover los mecanismos judiciales y administrativos que prevé nuestra legislación para ventilar los perjuicios ocasionados a sus derechos subjetivos.**” (Negrita fuera del texto original)

Al tenor de lo dispuesto en líneas anteriores, para el Despacho lo reclamado por el señor Andrés Ricardo Salazar Castro, corresponde a derechos personales, que tienen que ver con la propiedad privada, su goce y disfrute, en consecuencia, lo que procede es iniciar las acciones ordinarias que tiene a su disposición para la protección de sus derechos e indemnización a sus perjuicios.

No obstante, no pasa por alto esta Sede Judicial que en virtud de la documental aportada al dossier, específicamente los oficios No. SOPM-0894-GVU-19 de 29 de marzo de 2018 emitido por la Secretaría de Obras Públicas del Municipio de

Manizales<sup>13</sup>, Petición Rad No: 2857822 de 22 de junio de 2021 de Aguas de Manizales S.A. E.S.P.<sup>14</sup> y el informe técnico de visita de 20 de octubre de 2021 realizado por Aguas de Manizales S.A. E.S.P.<sup>15</sup>, es claro que la malla vial del sector aledaño a la calle 49A-03 del barrio Bajo Persia está en mal estado, pues presenta hundimientos, desprendimiento de bloques de concreto y fisuras, lo que posiblemente genera infiltración de agua lluvias y de escorrentía en algunos predios.

Se encuentra probado además que desde marzo del año 2018 el Municipio de Manizales ha manifestado que ha incluido en el inventario de necesidades viales el mantenimiento de la vía en mención, sin embargo, a la fecha han transcurrido más de 5 años, sin que la misma haya sido reparada.

Por lo que, para este Juzgado existe conculcación del derecho colectivo al goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público de la comunidad que reside en el sector.

En lo que respecta a la autoridad competente en la pavimentación de la señalada vía, se procede a ilustrar el siguiente compendio normativo:

La Constitución Política de 1991, establece:

**“Artículo 311.** Al Municipio como entidad fundamental de la división políticoadministrativa 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”.

El artículo 6° de la Ley 1551 de 2012, por la cual se dictan normas para modernizar la organización y funcionamiento de los municipios señala:

**“Artículo 6°:** El artículo 3 de la Ley 136 de 1994 quedará así:

---

<sup>13</sup> Páginas 12 a 13 del archivo No. 02 del expediente electrónico

<sup>14</sup> Página 5 del archivo No. 02 y página 56 del archivo No. 09 del expediente electrónico

<sup>15</sup> Páginas 36 a 42 del archivo No. 09 del expediente electrónico.

Artículo 3° Funciones de los municipios. Corresponde al municipio:

(...) 23. En materia de vías, los municipios tendrán a su cargo la construcción y mantenimiento de vías urbanas y rurales del rango municipal.

Continuarán a cargo de la Nación las vías urbanas que formen parte de las carreteras nacionales y del Departamento las que sean Departamentales.”

Al tenor de lo dispuesto en el artículo 82 de la Carta Política, es deber del Estado velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular.

El espacio público viene definido en el artículo 5° de la Ley 9ª de 1989 como:

“(...) el conjunto de inmuebles públicos y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados, destinados por su naturaleza, por su uso o afectación, a la satisfacción de las necesidades urbanas colectivas que trascienden, por tanto, los límites de los intereses individuales de los habitantes.

Así, constituyen el espacio público de la ciudad las áreas requeridas para la circulación tanto peatonal como vehicular, las áreas para la recreación pública, activa o pasiva, para la seguridad y tranquilidad ciudadana, las franjas de retiro de las edificaciones sobre las vías, fuentes de agua, parques, plazas, zonas verdes y similares, las necesarias para la instalación y mantenimiento de los servicios públicos básicos, para la instalación y uso de los elementos constitutivos del amoblamiento urbano en todas sus expresiones, para la preservación de las obras de interés público y de los elementos históricos, culturales, religiosos, recreativos y artísticos, para la conservación y preservación del paisaje y los elementos naturales del entorno de la ciudad, los necesarios para la preservación y conservación de las playas marinas y fluviales, los terrenos de bajamar, así como sus elementos vegetativos, arenas y corales y, en general, por todas las zonas existentes o debidamente proyectadas en las que el interés colectivo sea manifiesto y conveniente y que constituyen por consiguiente zonas para el uso y el disfrute colectivo.”

El Decreto 1504 de 1998, acoge en su artículo 2° la definición antes transcrita y en su artículo 3°, ibídem, precisa que comprende los siguientes aspectos:

- “a) Los bienes de uso público, es decir aquellos inmuebles de dominio público cuyo uso pertenece a todos los habitantes del territorio nacional, destinados al uso o disfrute colectivo;
- b) Los elementos arquitectónicos, espaciales y naturales de los inmuebles de propiedad privada que por su naturaleza, uso o afectación satisfacen necesidades de uso público;
- c) Las áreas requeridas para la conformación del sistema de espacio público en los términos establecidos en este decreto.”

Así las cosas, las vías constituyen un espacio público, respecto de las cuales el Estado tiene la obligación de resguardar y preservar al uso común, y a nivel territorial tal cometido compete a los municipios en pro de garantizar la libre y segura circulación peatonal por la respectiva zona, de conformidad con su particular reglamentación.

De manera concreta la Ley 715 de 2001, que derogó la Ley 60 de 1993, dispone:

**“Artículo 78. Destino de los recursos de la participación de propósito general.** Los municipios clasificados en las categorías 4ª, 5ª y 6ª, podrán destinar libremente, para inversión u otros gastos inherentes al funcionamiento de la administración municipal, hasta un veintiocho por ciento (28%) de los recursos que perciban por la Participación de Propósito General.

El total de los recursos de la participación de propósito general asignado a los municipios de categorías Especial, 1ª, 2ª y 3ª; el 72% restante de los recursos de la participación de propósito general para los municipios de categoría 4ª, 5ª o 6ª; y el 100% de los recursos asignados de la participación de propósito general al departamento archipiélago de San Andrés y Providencia, se deberán destinar al desarrollo y ejecución de las competencias asignadas en la presente ley.

Del total de dichos recursos, las entidades territoriales destinarán el 41% para el desarrollo y ejecución de las competencias asignadas en agua potable y saneamiento básico. Los recursos para el sector agua potable y saneamiento básico se destinarán a la financiación de inversiones en infraestructura, así como a cubrir los subsidios que se otorguen a los estratos subsidiables de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 142 de 1994.

(...) La ejecución de los recursos de la participación de propósito general 20 deberá realizarse de acuerdo a programas y proyectos prioritarios de inversión viables incluidos en los presupuestos. (...)”

En consecuencia, es claro que los Municipios tienen a su cargo la construcción y mantenimiento de vías urbanas y rurales que estén a cargo de los mismos, lo que harán con recursos propios, del Sistema General de Participaciones u otros recursos.

En ese orden de ideas, esta Operadora Judicial ordenará al Municipio de Manizales que, en ejercicio de sus funciones constitucionales y legales de protección, conservación y mantenimiento del espacio público, así como la construcción y conservación de la infraestructura, proceda a realizar las gestiones presupuestales, técnicas, operativas y de ejecución tendientes al mantenimiento del pavimento y la adecuación de sardineles donde las condiciones técnicas de la vía lo permitan, a fin de mejorar la conducción de aguas lluvia en el sector contiguo a la Calle 49I No. 31 del barrio Bajo Persia.

De otro lado, se negará la pretensión relacionada con la realización de las obras que se determine con base en estudios técnicos para resolver la problemática planteada en los hechos (humedad que genera el deterioro de las viviendas, específicamente la ubicada en la Calle 49I No. 31-03), dado que estos circundan en situaciones de carácter particular y concreto del demandante, lo cual escapa del objeto principal de la acción popular, el cual reside en la protección de los derechos de rango colectivo, como se dejó sentando en antelación.

## **2.7. CONCLUSIÓN.**

Para el Despacho, en el presente caso se encuentra acreditada la vulneración del derecho colectivo al goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de



uso público, dado que se probó la necesidad de efectuar el mantenimiento del pavimento y la adecuación de sardineles, siempre que las condiciones técnicas de la vía lo permitan, en el sector aledaño a la calle 49I No. 31 del barrio Bajo Persia.

Por otra parte, se negarán las demás pretensiones de la demanda, como quiera que conforme el material probatorio recaudado, es claro que la única vivienda del sector afectada por humedades a causa de los niveles freáticos del sector, es la ubicada en la calle 49A-03 del barrio Bajo Persia, la cual presenta deficiencias de impermeabilización en su construcción, por lo que la situación planteada se circunscribe a derechos subjetivos del actor.

Conforme lo expuesto, el Juzgado resuelve despachar desfavorablemente las excepciones de “FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA” Y “CARENCIA DE PRUEBA QUE CONSTITUYA PRESUNTA VULNERACIÓN DE DERECHOS COLECTIVOS”, elevadas por el Municipio de Manizales.

Así mismo, se declararán probados los medios exceptivos de “IMPROCEDENCIA DE LA ACCIÓN”, “INEXISTENCIA DE LOS PRESUPUESTOS LEGALES PARA INCOAR LA ACCIÓN” propuestos por el Municipio de Manizales, pero solo frente a las pretensiones que se negarán.

Por otro lado, de declararan fundadas las excepciones de “FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA”, formuladas por la Empresa Aguas de Manizales S.A. E.S.P. y la Corporación Autónoma Regional de Caldas, como quiera que, en virtud de las pruebas obrantes en el expediente, no es apropiado endilgarles responsabilidad alguna, por lo que se dispondrá su desvinculación.

Ante la prosperidad de estas excepciones, se considera innecesario, efectuar pronunciamiento respecto de las demás excepciones propuestas por estas entidades.

## **2.8. COSTAS.**

En esta oportunidad, el Juzgado no hará especial condena en costas, pues no se configuran los elementos constitutivos que fija la ley para su condena.

De acuerdo con lo expuesto, el JUZGADO SÉPTIMO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE MANIZALES, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

## **F A L L A**

**PRIMERO:** DECLARAR PROBADAS las excepciones de “FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA” propuestas por la Empresa Aguas de Manizales S.A. E.S.P. y la por la Corporación Autónoma Regional de Caldas, conforme lo anotado en antelación.

**SEGUNDO:** DECLARAR NO PROBADOS los medios exceptivos de “FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA” Y “CARENCIA DE PRUEBA QUE CONSTITUYA PRESUNTA VULNERACIÓN DE DERECHOS COLECTIVOS”, elevadas por el Municipio de Manizales.

Así mismo, se DECLARARÁN PROBADOS los medios exceptivos de “IMPROCEDENCIA DE LA ACCIÓN”, “INEXISTENCIA DE LOS PRESUPUESTOS LEGALES PARA INCOAR LA ACCIÓN” formulados por el Municipio de Manizales, pero solo frente a las pretensiones que se niegan.

**TERCERO:** DECLARAR que el Municipio de Manizales han vulnerado el derecho colectivo al goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público.

**CUARTO: ORDENAR** al Municipio de Manizales que en un término máximo de seis (6) meses siguientes a la ejecutoria de la presente providencia, realice las gestiones presupuestales, técnicas, operativas y de ejecución tendientes al mantenimiento del pavimento y la adecuación de sardineles donde las condiciones técnicas de la vía lo permitan, a fin de mejorar la conducción de aguas lluvia en el sector contiguo a la calle 49I No. 31 del barrio Bajo Persia.

**QUINTO: NEGAR** las demás pretensiones de la demanda, en virtud de lo establecido en las consideraciones de esta sentencia.

**SEXTO:** CONFÓRMESE el Comité de Verificación del cumplimiento del fallo de que trata el artículo 34 de la Ley 472 de 1998, el cual estará integrado por la accionante, el Secretario de Obras Públicas del Municipio de Manizales y un delegado de la Personería de Manizales a fin de que le hagan seguimiento del cumplimiento de la decisión adoptada en esta providencia.

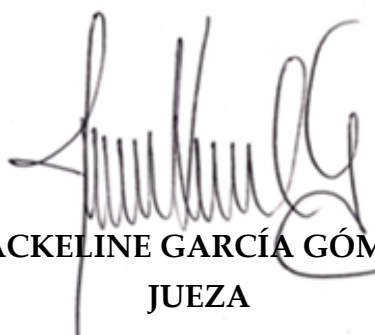
**SÉPTIMO:** DESVINCULAR a la Corporación Autónoma Regional de Calda y la empresa Aguas de Manizales S.A. E.S.P., conforme lo expuesto en las consideraciones.

**OCTAVO:** SE ORDENA la publicación de la parte resolutive de la presente sentencia en un diario de amplia circulación a cargo del Municipio de Manizales, hecho lo anterior deberá remitir al Despacho constancia de la publicación.

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

**DÉCIMO:** EJECUTORIADA esta providencia archívense las diligencias previas las anotaciones respectivas.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**



**JACKELINE GARCÍA GÓMEZ**  
**JUEZA**

**NOTIFICACIÓN POR ESTADO ELECTRÓNICO**

La providencia anterior se notifica en el Estado Electrónico del 02/OCT/2023



**MARCELA PATRICIA LEÓN HERRERA**  
Secretaria

Micrositio Web PUBLICACIÓN ESTADOS ELECTRÓNICOS:

<https://www.ramajudicial.gov.co/web/juzgado-02-administrativo-de-descongestion-de-manizales/474>

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
JUZGADO SÉPTIMO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE MANIZALES**

Manizales, veintinueve (29) de septiembre de dos mil veintitrés (2023).

|                          |                                                              |
|--------------------------|--------------------------------------------------------------|
| <b>Sentencia:</b>        | <b>254-2023</b>                                              |
| <b>Radicación:</b>       | <b>17-001-33-39-007-2022-00273-00</b>                        |
| <b>Medio de control:</b> | <b>PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES<br/>COLECTIVOS</b> |
| <b>Demandante:</b>       | <b>BEATRIZ ELENA GONZALEZ GIL</b>                            |
| <b>Demandado:</b>        | <b>MUNICIPIO DE MANIZALES</b>                                |

**ASUNTO**

Procede el despacho a decidir sobre las pretensiones formuladas en el proceso de la referencia.

**ANTECEDENTES**

**I. La demanda:**

La señora **BEATRIZ ELENA GONZALEZ GIL** mediante escrito presentado el día 11 de agosto de 2022, en ejercicio del medio de control consagrado en la Ley 472 de 1998, demandó al **MUNICIPIO DE MANIZALES** al considerar que se están vulnerando los derechos e intereses colectivos al goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público; la seguridad y salubridad

públicas; y el derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente.

Como **fundamentos fácticos** de la demanda señala que reside en el barrio Lleras de la ciudad de Manizales, y debido al constante paso de vehículos pesados por el sector, particularmente en la carrera 24ª entre calles 45 y 46, la malla vial cuenta con múltiples fracturas, desprendimientos de concreto y hundimientos, lo que se agrava teniendo en cuenta el paso constante de vehículos hacia la parroquia Cristo Rey.

Afirma que elevó solicitud ante la Secretaría de Obras Públicas del municipio de Manizales en el mes de julio de 2022, con el fin de agotar el requisito de procedibilidad, solicitando *"el arreglo de la capa asfáltica de la dirección carrera 24ª entre calle 45 y 46, debido al estado de deterioro de la capa asfáltica, dado el alto tráfico vehicular que transita diariamente por ella. Solicitamos tener en cuenta toda la cuadra para levantar y renovar la capa asfáltica, incluidos los andenes, conservando sus dimensiones"*

Expone que a través de oficio SOPM-1853-UGT-VU-2022 GED 50839-20220060082894861, la secretaria de obras públicas manifestó que se encontraban ejecutando el contrato de obra número 2203290586 con el objeto de reparación de la vía urbana de la comuna 4, indicando que:

"Por otro lado, siendo conscientes de que en la presente vigencia se ha adelantado mantenimiento de andenes y pavimentos en diferentes sitios de la ciudad, los cuales han sido priorizados de acuerdo a su alta complejidad, varios puntos que se encuentran incluidos en el inventario de necesidades, no han podido ser intervenidos en la presente vigencia, pues los recursos con los que se cuentan son muy escasos.

Por lo anterior, esta Secretaría incluirá en el inventario de necesidades viales, el mantenimiento del pavimento faltante sobre la Carrera 24 entre calles 45 y 46 del barrio Lleras, para ser desarrollado de acuerdo a un orden de prioridades y los recursos con que se cuente para la próxima vigencia fiscal."

Asegura que como se evidencia de la visita realizada por la Secretaría de Obras

Públicas, el daño se ha hecho mayor al punto de que en este momento existen no solo grietas y fracturas, sino orificios en la malla vial, lo que genera más riesgo de accidentalidad y mayores afectaciones a las viviendas, recalcando que la solicitud se realiza en beneficio de la población que reside en el sector y quienes transitan por el mismo.

Así, no se cuenta con una solución a la problemática del sector y los reparcheos que actualmente se están ejecutando no representan una solución duradera para la zona

Con base en los anteriores fundamentos fácticos y de derecho formulan las siguientes **pretensiones**:

“PRIMERA: Amparar los derechos e intereses colectivos que se encuentran siendo vulnerados por las acciones y omisiones narradas en la presente demanda.

SEGUNDA: Adoptar todas las medidas técnicas, administrativas y presupuestales tendientes a dar solución a la problemática y amparar la protección a los derechos e intereses colectivos.

TERCERA: Realizar una reparación total e integral de la malla vial de la carrera 24<sup>a</sup> entre calles 45 y 46 del barrio Lleras, a través de la renovación TOTAL de la loza de concreto y la renovación TOTAL de los andenes (levantamiento de la loza anterior y reemplazo de la misma por una que cumpla las características técnicas actuales), esto debido a las fallas en la estructura de la mismas. Igualmente solicito sean emprendidas las demás actuaciones que aseguren una reparación duradera de las vías.

CUARTO: De igual forma, solicito comedida y respetuosamente realizar las obras de mantenimiento y canalización de aguas que sean necesarias para mantener la vía”

## **II. Trámite Procesal**

La demanda se presentó el día 11 de agosto de 2022 y fue admitida mediante auto

del 17 de agosto de la misma anualidad.

El 06 de septiembre de 2022 el **MUNICIPIO DE MANIZALES** presentó su contestación a la demanda.

El 27 de enero de 2023 se realiza la Audiencia de Pacto declarándose fallida porque la entidad demandada no presentó propuesta alguna.

Con Auto 178 del 03 de febrero de 2023 se decretaron las siguientes pruebas

**De la parte demandante:**

- Se otorgó valor probatorio a los documentos aportados visibles a páginas 5 a 13 del archivo “02EscritoDemandaAnexos” del expediente electrónico.

**De la parte demandada:**

**MUNICIPIO DE MANIZALES**

- Se otorgó valor probatorio a los documentos aportados visibles páginas 15 a 24 del archivo “09ContestacionMunicipioManizales” del expediente electrónico.
- Se decretó la práctica del testimonio del presidente de la Junta de Acción Comunal del barrio Lleras de Manizales, fijando como fecha y hora para la diligencia el 24 de marzo de 2023.

En el Decreto de pruebas se negó la solicitud de inspección judicial elevada por el actor popular de conformidad con lo establecido en el artículo 236 del Código General del Proceso.

A través de proveído 726 del 12 de abril de 2023 el Despacho aceptó el desistimiento de la recepción del testimonio del presidente de la Junta de Acción Comunal del barrio Lleras de Manizales solicitado por la entidad demandada, canceló la audiencia de recepción de testimonios y corrió traslado para alegar de

conclusión.

### **III. Contestación de la demanda**

**Municipio de Manizales:** Mediante escrito del 06 de septiembre de 2021<sup>1</sup> la entidad demandada se opone a la prosperidad de las pretensiones porque considera que la entidad territorial no ha vulnerado ni puesto en peligro por acción u omisión los derechos colectivos invocados por la parte demandante.

Afirma que como lo indica la Secretaría de Obras Públicas en Oficio SOPM- 2105-UGT-VU- 2022, el día 26 de agosto de 2022, se ha realizado rehabilitación en la vía mencionada mediante el parcheo en concreto de la parte que requería intervención inmediata, quedando pendiente por intervenir el tramo que presentaba mejor movilidad, por lo que se incluirá en el inventario de necesidades viales la culminación de dicho mantenimiento para ser desarrollado de acuerdo con un orden de prioridades y los recursos con se cuente para próximas vigencias fiscales.

Así, en la presente vigencia se ha adelantado el mantenimiento de andenes y pavimentos en diferentes sitios de la ciudad los cuales han sido priorizados de acuerdo a su alta complejidad, y varios puntos que se encuentran incluidos en el inventario de necesidades no podrán ser intervenidos en la presente vigencia.

Los fenómenos naturales y los vehículos que transitan por el lugar han terminado de fragmentar las losas de concreto. Sin embargo, el deterioro de la malla vial no es tal para impedir la movilidad de peatones y vehículos con seguridad y tranquilidad, lo que ni el mismo accionante pudo argumentar en su favor cuando alude a “huecos” con dimensiones peligrosas en la vía o a accidentes viales con ocasión a tal estado.

Plantea las siguientes excepciones como parte de su defensa:

- i) Improcedencia de la acción. Expone que en razón a que las acciones populares proceden contra toda acción u omisión de las autoridades

---

<sup>1</sup> Archivo “07EscritoContestacionAccionMunicipio” del expediente electrónico.



públicas o de los particulares que hayan violado o amenacen violar derechos e intereses colectivos, no es procedente el presente medio de protección constitucional en tanto no se evidencian daños o lesionados o siquiera amenazas en su contra, sí hay intervenciones a corto y mediano plazo, y los pavimentos con fractura son características común de las vías de Manizales por la antigüedad o afectaciones normales ante el paso de las décadas, por lo que será el Despacho, con las evidencias probatorias, el que determine la improcedencia de la acción.

- ii) Moralidad administrativa: Afirma que el Municipio de Manizales ha dado cumplimiento a las funciones administrativas acorde a sus competencias, ha procedido en protección de la comunidad y cumplimiento de los fines estatales, sin omisión alguna. Así, ha de considerarse inmoral toda actuación que no responda al interés de la colectividad y específicamente a los fines para los cuales fue facultado el funcionario que lo ejecuta.
- iii) Inexistencia de los presupuestos legales para incoar la acción. Se indica que lo pretendido por el actor no corresponde con el objeto de una acción popular, aunado a que no se acreditó la relación de causalidad que pudiera existir entre la presunta afectación del interés colectivo y la acción u omisión del municipio de Manizales.
- iv) Carencia de prueba que constituya presunta vulneración de derechos colectivos. Expone que con fundamento en el artículo 30 de la Ley 472 de 1998 el accionante tiene la carga de probar los hechos, acciones u omisiones que a su juicio constituyen la amenaza o vulneración de los derechos o intereses colectivos. Para la entidad demandada no se aportó la prueba de omisiones, negligencia o desatención a los trámites, procedimientos y reglamentos establecidos normativamente para el ejercicio de la función pública.
- v) Ausencia de transgresión de los derechos colectivos. La parte actora no esgrime nada sobre la inevitabilidad de un daño contingente o inminente, circunstancias necesarias para que proceda una decisión judicial en tal

sentido.

- vi) Existencia de otro medio – falta de requisito de procedibilidad-. La acción popular presentada refleja el “ejercicio abusivo del poder judicial”, cuando es evidente que no se ha conculcado derecho alguno y lo que la accionante busca es función primordial del Concejo Municipal, corporación responsable política y socialmente del cumplimiento de las obligaciones propias de su investidura y de la guardia del bienestar de la colectividad, ante el pueblo que los eligió y ante la sociedad en general, y el actor no acudir primer a dicha corporación.
- vii) Genérica. Para que toda situación que logre acreditarse como una excepción sea declarada a su favor.

#### **IV. Alegatos de conclusión**

**Parte demandada.** Con escrito del 20 de abril de 2023<sup>2</sup> reitera la oposición a las pretensiones elevadas por la accionante, por cuanto el municipio de Manizales no ha vulnerado Derechos colectivos con respecto a los hechos y pretensiones narrados.

La Secretaría de Obras Públicas de Manizales comprometió intención y recursos según el querer o pretensión de la accionante en esta actuación judicial, no obstante el estado de los pavimentos del barrio Lleras no ofrece, según el único criterio técnico conocido, riesgo alguno para el tránsito de vehículos (movilidad) y, al existir ya en su “inventario de obras necesarias” la vinculación de las obras civiles para intervenir la malla vial de este barrio, según se puede leer del mismo informe de la Secretaría de Obras Públicas, se puede asegurar que el Municipio de Manizales no ha vulnerado ni amenaza los derechos colectivos que reclama el actor popular.

---

<sup>2</sup> Archivo “26EscritoAlegatosConclusionMunicipio” del expediente electrónico.

Indica que en el presente caso se evidencia un hecho superado, en tanto la secretaria competente incluyó en el inventario de necesidades viales el mantenimiento del pavimento en el sitio objeto de la acción; existe improcedencia de la misma por la no vulneración de los derechos colectivos; no se ha afectado la moralidad administrativa dado que se demostró el cumplimiento de las funciones que se establecen para el ejercicio de los cargos de los empleados de la Secretaría de Obras Públicas; no se acreditó la relación de causalidad entre la presunta afectación y la acción u omisión del ente territorial; y no existen fundamentos de hecho ni de derecho para demostrar los supuestos fácticos de sus alegaciones.

**La parte demandante y el Ministerio Público** guardaron silencio en esta etapa procesal.

## **CONSIDERACIONES**

### **I. Competencia.**

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 16 de la Ley 472 de 1998 de las acciones populares será competente el Juez del lugar de ocurrencia de los hechos o el del domicilio del demandado a elección del actor popular. De acuerdo a lo expuesto en la demanda se puede establecer claramente la competencia de esta instancia dado que los hechos que la fundamentan se presentan en el Municipio de Manizales que hace parte de este circuito judicial.

### **II. Legitimación en la causa.**

Entendida la legitimación de la causa como la calidad que tiene una persona para formular o contradecir las pretensiones de la demanda por cuanto es sujeto de la relación jurídica sustancial, tenemos que:

#### **Legitimación en la causa por activa:**

El artículo 12 de la Ley 472 de 1998, atribuyó la titularidad de la acción popular a toda persona natural o jurídica, a las organizaciones no gubernamentales, a las

organizaciones populares, cívicas o de índole similar, a las entidades públicas que cumplan funciones de control, intervención o vigilancia, siempre que la amenaza o vulneración a los derechos e intereses colectivos no se haya originado en su acción u omisión, al Procurador General de la Nación, al Defensor del Pueblo y a los Personeros Distritales y Municipales, en lo relacionado con su competencia, y a los alcaldes y demás servidores públicos que por razón de sus funciones deban promover la protección y defensa de estos derechos e intereses.

En el presente asunto se trata de un particular, la señora **BEATRIZ ELENA GONZALEZ GIL**, quien presenta esta acción popular estando facultada de acuerdo a la norma citada.

### **III. Problema jurídico.**

Corresponde a este Despacho Judicial verificar si el **MUNICIPIO DE MANIZALES** es responsable por la amenaza o vulneración de los derechos colectivos al goce del espacio público y su utilización y defensa. Lo anterior como consecuencia de la presunta omisión realizar reparación de la malla vial y andenes de la carrera 24ª entre calles 45 y 46 del barrio Lleras de la ciudad de Manizales, así como la realización de mantenimiento y canalización de aguas necesarias para mantener la vía.

#### **i) Naturaleza, finalidad y procedencia de las acciones populares.**

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, en este orden de ideas el Consejo de Estado ha determinado lo siguiente<sup>3</sup>:

“(…) Del artículo 9 de la Ley 472 de 1998, referente a la procedencia de la acción

---

<sup>3</sup>CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCION TERCERA Consejero ponente: ALIER EDUARDO HERNANDEZ ENRIQUEZ Bogotá, D.C., diecinueve (19) de mayo de dos mil cinco (2005) Radicación número: 25000-23-27-000-2002-90106-01(AP) Actor: NANCY MARIELA PALACIOS RUBIO Demandado: BOGOTA D.C. Y OTRO Referencia: ACCION POPULAR.

popular, se deduce que la demanda puede dirigirse contra una autoridad pública, contra un particular, o incluso contra ambos una acción popular dirigida contra un particular será de competencia de la jurisdicción ordinaria, mientras que la dirigida contra una autoridad pública o un particular que desempeñe funciones administrativas, lo será de la Contencioso Administrativa. La regla anterior tiene una excepción en los eventos en que una acción se dirija, al tiempo, en contra de una autoridad pública y de un particular; en tal caso, la competencia para conocer de la misma reside en la Jurisdicción Contencioso Administrativa, en tanto que ésta prevalece sobre la de la Jurisdicción Ordinaria en virtud del fuero de atracción. Nota de Relatoría: Ver Exps. AP-077 y AP- 510(...)

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 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.”

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 4 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.

## **ii) Objeto de la Acción Popular.**

La acción popular es un medio procesal por medio del cual se busca la protección de los derechos e intereses colectivos mencionados en el artículo 88 de la Constitución Nacional y otros de similar naturaleza que estén definidos por la Ley; esta acción se ejerce para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre tales derechos e intereses, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible.

De lo anterior se desprende que la finalidad de esta acción es la protección de los derechos colectivos que estén amenazados o vulnerados por la acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares.

Es importante, previamente al estudio del problema planteado, hacer una breve referencia al marco jurídico y conceptual sobre lo que es materia de pronunciamiento en esta oportunidad. Con base en ello el juzgado procederá a analizar los derechos colectivos incoados en la presente acción.

## **iii) Alcance de los derechos reclamados:**

### **3.1. El goce del espacio público y la utilización y defensa del espacio público.**

El constituyente del 1991, se ocupó del tema al disponer que *“Es deber del Estado velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular”*. A su turno el legislador también ha abordado lo relativo al espacio público, disponiendo algunas definiciones, en distintas normas:

La Ley 9ª de 1989, *Por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones*, expresa:

ART. 5º—Entiéndase por espacio público el conjunto de inmuebles públicos y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados, destinados por su naturaleza, por su uso o afectación, a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas que trascienden, por tanto, los límites de los intereses individuales de los habitantes.

“Así, constituyen el espacio público de la ciudad las áreas **requeridas para la circulación, tanto peatonal como vehicular, las áreas para la recreación pública**, activa o pasiva, para la seguridad y tranquilidad ciudadana, las franjas de retiro de las edificaciones sobre las vías, fuentes de agua, parques, plazas, zonas verdes y similares, las necesarias para la instalación y mantenimiento de los servicios públicos básicos, para la instalación y uso de los elementos constitutivos del amoblamiento urbano en todas sus expresiones, para la preservación de las obras de interés público y de los elementos históricos, culturales, religiosos, recreativos y artísticos, para la conservación y preservación del paisaje y los elementos naturales del entorno de la ciudad, los necesarios para la preservación y conservación de las playas marinas y fluviales, los terrenos de bajamar, así como de sus elementos vegetativos, arenas y corales y, en general, por todas las zonas existentes o debidamente proyectadas en las que el interés colectivo sea manifiesto y conveniente y que constituyan, por consiguiente, zonas para el uso o el disfrute colectivo.

PAR.—(Nota: Adicionado al presente artículo por la Ley 388 de 1997, artículo 117).

Parágrafo. El espacio público resultante de los procesos de urbanización y construcción se incorporará con el solo procedimiento de registro de la escritura de constitución de la urbanización en la Oficina de Instrumentos Públicos, en la cual se determinen las áreas públicas objeto de cesión y las áreas privadas, por su localización y linderos. La escritura correspondiente deberá otorgarse y registrarse antes de la iniciación de las ventas del proyecto respectivo.

A su turno Decreto 1504 de 1998, *Por el cual se reglamenta el manejo del espacio público en los planes de ordenamiento territorial*, especificó:

“ART. 2º—El espacio público es el conjunto de inmuebles públicos y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados destinados por naturaleza, usos o afectación a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas que trascienden los límites de los intereses individuales de los habitantes.

“ART. 5º—El espacio público está conformado por el conjunto de los siguientes elementos constitutivos y complementarios:

Elementos constitutivos

Elementos constitutivos artificiales o construidos:

a. **Áreas integrantes de los perfiles viales peatonal y vehicular, constituidas por:**

Los componentes de los perfiles viales tales como: áreas de control ambiental, zonas de mobiliario urbano y señalización, cárcamos y ductos, túneles peatonales, puentes peatonales, escalinatas, bulevares, alamedas, rampas para discapacitados, **andenes**, malecones, paseos marítimos, camellones, sardinales, cunetas, ciclovías, estacionamiento para bicicletas, estacionamiento para motocicletas, estacionamientos bajo espacio público, zonas azules, bahías de estacionamiento, bermas, separadores, reductores de velocidad, calzadas, carriles; (...)

Elementos complementarios: (...) Elementos de seguridad, tales como: barandas, pasamanos, cámaras de televisión para seguridad, cámaras de televisión para el tráfico, sirenas, hidrantes, equipos contra incendios. (negrilla del juzgado) (...)

De la normativa que se reprodujo, y para los efectos de esta acción, el concepto de espacio público corresponde a la propiedad de un área inmobiliaria en cabeza del estado, destinada al uso común y a colmar necesidades tales como circulación peatonal y vehicular, las cuales se encuentran por encima de la satisfacción de las



carácter individual; en dicho concepto se encuentran también incluidos los espacios públicos que resulten de los procesos de urbanización y construcción para lo cual debe registrarse la escritura de constitución del proyecto de construcción, documento público en el cual se determinaran las áreas de cesión.

En cuanto a la protección de la integridad del espacio público tal y como lo consagra los artículos 82 y 315 de la Constitución Política, es importante mencionar que por ser los alcaldes la primera autoridad de policía en el respectivo municipio, son los mismos los encargados de hacer cumplir las normas constitucionales y legales, entre las cuales se encuentran las correspondientes a la protección del uso y goce del espacio público municipal o distrital, así como es deber de los particulares respetarlas en todo momento, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 5° de la Ley 9 de 1989, y así lo ha precisado la jurisprudencia del Consejo de Estado.

#### **iv) Caso Concreto**

Los hechos de la demanda dan cuenta de que la malla vial y andenes de la carrera 24ª entre calles 45 y 46 en el barrio Lleras en el Municipio de Manizales se encuentra en regular estado debido a la falta de mantenimiento o ejecución de obras por parte de la administración.

Según el accionante, la situación vulnera los derechos al goce del espacio público y su utilización y defensa.

Sobre estas circunstancias en el expediente se observa el contenido del oficio SOPM-1853-UGT-VU-2022 del 03 de agosto de 2022 procedente de la Secretaría de Obras Públicas<sup>4</sup>, con el cual la administración informa sobre los sectores antes identificados lo siguiente:

“(…) En atención al asunto de la referencia, cordialmente le informamos que la Secretaria de Obras ha realizado mantenimiento parcial sobre Carrera 24 entre Calles 45 y 46 del barrio Lleras. mediante contrato de Obra Pública No. 2203290586 cuyo objeto es "MANTENIMIENTO Y REHABILITACION DE VIAS URBANAS,

---

<sup>4</sup> Archivo “02AccionesPopulares” del expediente electrónico, p. 4 a 6.

MEDIANTE LA REPARACION Y CONSTRUCCION DE PAVIMENTOS Y PEATONALES EN LA COMUNA 4 LA ESTACION EN LA CIUDAD DE MANIZALES", suscrito con el Ingeniero URIEL EDGARDO HERNANDEZ GAITAN. Cabe destacar que se realiza mantenimiento a los puntos más críticos del sector, toda vez que los recursos de los que se dispone se deben distribuir en toda la comuna la cual se compone de aproximadamente 20 barrios, en los cuales también se presentan daños (...)

“Por lo anterior, esta Secretaría incluirá en el inventario de necesidades viales, el mantenimiento del pavimento faltante sobre la Carrera 24 entre Calles 45 y 46 del barrio Lleras, para ser desarrollado de acuerdo con un orden de prioridades y los recursos con que se cuente para la próxima vigencia fiscal, pues la Secretaría debe seguir priorizando sus intervenciones con base en la urgencia y los recursos disponibles”

Con la contestación a la acción popular, el municipio de Manizales allega el concepto técnico emitido por la Secretaría de Obras Públicas del 26 de agosto de 2022, informe SOPM-2105-UGT-VU-2022<sup>5</sup>, en el que se observa lo siguiente:

“(…) HECHOS: En atención al asunto de la referencia y de acuerdo a nuestra competencia nos permitimos informarles que esta Secretaría, ha realizado la visita técnica en el barrio Lleras, particularmente sobre la Carrera 24<sup>a</sup> entre Calles 45 y 46, observándose varios tramos de vía con hundimiento puntual, desprendimiento de bloques de concreto y desgaste superficial, ocasionado por fallas en su estructura por la fatiga producida al material por el paso de vehículos y el desgaste normal debido a los años de uso. No obstante, esta condición no impide el tránsito normal de vehículos por dicha vía (...).

Es de anotar que, esta Secretaría ha realizado rehabilitación en la vía mencionada, mediante el parcheo en concreto de la parte que requería intervención inmediata, quedando pendiente por intervenir el tramo que presentaba mejor movilidad, por lo que se incluirá en el inventario de necesidades viales, la culminación de dicho mantenimiento, para ser desarrollado de acuerdo con un orden de prioridades y los recursos con se cuente para próximas vigencias fiscales. (...)

---

<sup>5</sup> Archivo “07EscritoContestacionAccionMunicipio” del expediente electrónico, p. 15 a 17.

Es preciso aclarar que el estado del pavimento en la actualidad, obedece a daños ocasionados en la estructura de soporte de éste (...)

Por otro lado, siendo conscientes de que en la presente vigencia se ha adelantado el mantenimiento de andenes y pavimentos en diferentes sitios de la ciudad, los cuales han sido priorizados de acuerdo a su alta complejidad, varios puntos que se encuentran incluidos en el inventario de necesidades, no podrán ser intervenidos en la presente vigencia. Por lo anterior recomendamos asistir a la audiencia sin formula de pacto ya que la Secretaría debe seguir priorizando sus intervenciones con base en la urgencia y los recursos disponibles (...)."

A partir de los hechos probados, considera necesario el Juzgado hacer referencia al concepto del *espacio público* pues debe tenerse en cuenta que la malla vial y andenes son elementos constitutivos y/o complementarios de dicho concepto, tal como pasa a explicarse.

En efecto, el artículo 82 de la Carta Política, incorporado al capítulo de los Derechos Colectivos y del Ambiente, estipula:

"Es deber del Estado velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular.

Las entidades públicas participarán en la plusvalía que genere su acción urbanística y regularán la utilización del suelo y del espacio aéreo urbano en defensa del interés común."

Es este el parámetro principal a partir del cual debe interpretarse la normatividad que regula el espacio público en cuanto al concepto, regulación, manejo y aprovechamiento.

La Ley 388 de 1997, con la cual se modificaron las leyes 9ª de 1989 y 3ª de 1991, indica como objetivos de la misma:

“(…) el establecimiento de los mecanismos que permitan al municipio, en ejercicio de su autonomía, promover el ordenamiento de su territorio, el uso equitativo y racional del suelo, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural localizado en su ámbito territorial y la prevención de desastres en asentamientos de alto riesgo, así como la ejecución de acciones urbanísticas eficientes (art. 1º num. 2);

Garantizar que la utilización del suelo por parte de sus propietarios se ajuste a la función social de la propiedad y permita hacer efectivos los derechos constitucionales a la vivienda y a los servicios públicos domiciliarios, y velar por la creación y defensa del espacio público, así como la protección del medio ambiente y la preservación de desastres” (num. 3 *ibídem*).

El artículo 2º indica que son principios fundantes del ordenamiento territorial, la función social y ecológica de la propiedad, la prevalencia del interés general sobre el particular, así como la distribución equitativa entre cargas y beneficios.

El artículo 3º de la referida Ley 388 también preceptúa cuáles son los fines de la *función pública del urbanismo*, dentro de ellos: *posibilitar a los habitantes el acceso a las vías públicas, infraestructura de transporte y demás espacios públicos, y su destinación al uso común (...)*; de igual modo, el artículo 8º *ibídem* indica que, *La función pública del ordenamiento del territorio local se ejerce mediante la acción urbanística de las entidades Distritales y municipales, referida a las decisiones administrativas y a las actuaciones urbanísticas que le son propias, relacionadas con el ordenamiento del territorio y la intervención en los usos del suelo (...)*.

Dentro de este esquema normativo que gobierna lo concerniente al espacio público colombiano, aparece el Decreto 1504 de 1998 que reglamenta el manejo de ese espacio público en los Planes de Ordenamiento Territorial. Esta norma determina en el artículo 1º, que es deber del Estado *velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular; y que*, continúa el precepto, los municipios deberán dar prelación a la planeación, construcción, mantenimiento y protección del espacio público sobre los demás usos del suelo.

El artículo 2º del mismo Decreto define ese espacio público como, *el conjunto de inmuebles públicos y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados destinados por naturaleza, usos y afectación a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas que trascienden los límites de los intereses individuales de los habitantes*. Este concepto comprende, entre otros (art. 3º): 1) los bienes de uso público (inmuebles de dominio público cuyo uso pertenece a todos los habitantes del territorio nacional, destinados al uso o disfrute colectivo); 2) los elementos arquitectónicos, espaciales y naturales de los inmuebles de propiedad privada que por su naturaleza, uso o afectación satisfacen necesidades de uso público; 3) las áreas requeridas para conformar el sistema de espacio público según el decreto en estudio.

El mismo Decreto dispone que el espacio público está integrado por: a) elementos **constitutivos** (dentro de estos los naturales y los artificiales o contruidos) y b) **complementarios**, los que dice el artículo 5º del mismo Decreto. Son elementos **constitutivos artificiales o contruidos**, entre otros, las *Áreas integrantes de los sistemas de circulación peatonal y vehicular* las que a su vez comprende, en lo que es del caso, i) (...) **zonas de mobiliario urbano y señalización**, *cárcamos y ductos, túneles peatonales, puentes peatonales, escalinatas (...) rampas para discapacitados, andenes (...)*. (Énfasis del Despacho).

Conforme a la misma norma, en los planes de ordenamiento territorial debe incluirse las estrategias para la preservación y el mantenimiento del espacio público; y en el artículo 26 señala:

**“Acción Popular.** Los elementos constitutivos del espacio público y el medio ambiente tendrán para su defensa la acción popular consagrada en el artículo 1005 del Código Civil, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 472 de 1998. Esta acción también podrá dirigirse contra cualquier persona pública o privada, para la defensa de la integridad y condiciones de uso, goce y disfrute visual de dichos bienes mediante la remoción, suspensión o prevención de las conductas que comprometen el interés público o la seguridad de los usuarios.

El incumplimiento de las órdenes que expida el juez en desarrollo de la acción de que trata el inciso anterior configura "Fraude a resolución judicial", de acuerdo con la normatividad penal vigente. “

Estas normas se encuentran contenidas a partir del artículo 2.2.3.1.1 del Decreto 1077 de 2015 *Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio*.

A su vez, en el artículo 139 de la ley 1081 de 2016<sup>6</sup>, se define el espacio público como:

“(…) el conjunto de muebles e inmuebles públicos, bienes de uso público, bienes fiscales, áreas protegidas y de especial importancia ecológica y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados, destinados por su naturaleza, usos o afectación, a la satisfacción de necesidades colectivas que trascienden los límites de los intereses individuales de todas las personas en el territorio nacional.!

La norma previamente citada incluye dentro de sus elementos, “(…) las áreas requeridas para la circulación peatonal, en bicicleta y vehicular”.

A partir de la normatividad sobre el espacio público, se puede arribar a las siguientes conclusiones:

(i) Es deber del Estado, y por ende de sus autoridades, velar por la protección de la integridad del espacio público, (ii) Es deber del Estado y de sus autoridades, velar por su destinación al uso común., (iii) Es deber de las autoridades asegurar la efectividad del carácter prevalente del uso común del espacio público sobre el interés particular, (iv) Es deber de las entidades públicas ejercer la facultad reguladora en materia de ordenamiento territorial, en relación con la utilización del suelo y del espacio público para la defensa del interés común, entre otros, (v) Es un derecho e interés colectivo, (vi) Constituye el objeto material de las acciones populares y es uno de los bienes jurídicamente garantizables a través de ellas.

---

<sup>6</sup>Por medio de la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia

Con esta amplia relación normativa no cabe duda de que los sectores peatonales y de paso vehicular del barrio Lleras relacionados en la demanda hacen parte del concepto de espacio público adoptado por el legislador y, por tanto, es deber de las autoridades velar por su preservación.

En lo que tiene que ver con la afectación del derecho colectivo al goce y el disfrute del espacio público, en los oficios mencionados anteriormente y que proceden de la Secretaría de Obras Públicas del municipio, se admite que en lo que respecta al sector que corresponde a la carrera 24ª entre calles 45 y 46 de la ciudad de Maizales, se presentan *“(...) varios tramos de vía con hundimiento puntual, desprendimiento de bloques de concreto y desgaste superficial, ocasionado por fallas en su estructura, por la fatiga producida al material por el paso de vehículos y el desgaste normal debido a los años de uso (...)”*, como se expuso por el ente territorial en el concepto técnico emitido por la Secretaría de Obras Públicas del 26 de agosto de 2022, informe SOPM-2105-UGT-VU-2022<sup>7</sup>.

Pese a que de la documental que obra en el proceso se extrae que en el sector se realización labores de mantenimiento y rehabilitación de vías urbanas mediante contrato de Obra Pública No. 2203290586, como se indica en el oficio SOPM-1853-UGT-VU-2022 del 03 de agosto de 2022 procedente de la Secretaría de Obras Públicas<sup>8</sup>, lo cierto es que en concepto técnico posterior del 26 de agosto de 2022<sup>9</sup> la misma dependencia del ente territorial indicó que:

*“(...) HECHOS: En atención al asunto de la referencia y de acuerdo a nuestra competencia nos permitimos informarles que esta Secretaría, ha realizado la visita técnica en el barrio Lleras, particularmente sobre la Carrera 24ª entre Calles 45 y 46, observándose varios tramos de vía con hundimiento puntual, desprendimiento de bloques de concreto y desgaste superficial, ocasionado por fallas en su estructura por la fatiga producida al material por el paso de vehículos y el desgaste normal debido a los años de uso. No obstante, esta condición no impide el tránsito normal de vehículos por dicha vía (...).*

---

<sup>7</sup> Archivo “07EscritoContestacionAccionMunicipio” del expediente electrónico, p. 15 a 17.

<sup>8</sup> Archivo “02AccionesPopulares” del expediente electrónico, p. 4 a 6.

<sup>9</sup> Informe SOPM-2105-UGT-VU-2022 del 26 de agosto de 2022 que obra en el archivo 07EscritoContestacionAccionMunicipio” del expediente electrónico, p. 15 a 17.

Es de anotar que, esta Secretaría ha realizado rehabilitación en la vía mencionada, mediante el parcheo en concreto de la parte que requería intervención inmediata, quedando pendiente por intervenir el tramo que presentaba mejor movilidad, por lo que se incluirá en el inventario de necesidades viales la culminación de dicho mantenimiento, para ser desarrollado de acuerdo con un orden de prioridades y los recursos con que se cuente para próximas vigencias fiscales. (...)

Como se observa de los oficios referidos, la Secretaria de Obras Públicas del municipio de Manizales no discute que el sector que corresponde a la carrera 24<sup>a</sup> entre calles 45 y 46 de la ciudad de Manizales, en la actualidad presenta varios tramos de vía con hundimiento puntual, desprendimiento de bloques de concreto y desgaste superficial. Si bien se realizaron algunas actuaciones para reparar las losas de concreto como se desprende del oficio SOPM-1853-UGT-VU-2022 del 03 de agosto de 2022, lo cierto es que dichas actuaciones no fueron suficientes para garantizar que a la fecha el sector objeto de esta acción popular se encuentre en condiciones que permitan evidenciar la preservación y satisfacción el derecho colectivo al goce del espacio público en lo que respecta a los habitantes del sector.

El municipio de Manizales indicó que los tramos que se encuentran pendientes por reparación están incluidos en el inventario de necesidades viales, y a la fecha la entidad accionada no ha acreditado ante este Despacho la efectiva realización de las obras requeridas en el sector, indicando que no podrán ser intervenidas en la presente vigencia.

Por su parte con la demanda se aportaron los elementos probatorios necesarios que dan cuenta de la situación del sector, consistentes en oficios emitidos por la entidad competente, situación que fue reafirmada por el propio ente territorial al contestar la demanda. Como consecuencia de lo anterior, habrá de declararse que la excepción de carencia de prueba que constituya presunta vulneración de derechos colectivos no tiene fundamento y por lo tanto no prospera.

Retomando el punto de vista con que el ente territorial se ha ocupado del tema, a través de sus comunicaciones escritas ha manifestado que los sectores se han incluido en el inventario de necesidades viales.



Con respecto a la indicación de que se incluirán algunas zonas en la próxima vigencia fiscal, y que esto puede estar relacionado con la apropiación y/o disponibilidad de los recursos, el Despacho advierte que efectivamente es un deber a cargo de la administración municipal priorizar su uso, siempre las necesidades serán superiores a los medios para satisfacerlas; sin embargo, esperar a que las zonas de tránsito peatonal y vehicular del sector del barrio Lleras detallado en la demanda presente mayores afectaciones puede incluso resultar más oneroso que realizar pequeñas intervenciones con pocos recursos.

Adicional a ello, el Consejo de Estado ha sido enfático en sostener que la falta de disponibilidad presupuestal no agota la acción popular; así se pronunció en el siguiente apartado jurisprudencial:

“Así las cosas, es claro que con la sentencia del 4 de junio de 2019 se cumplió la labor de unificación propuesta en el artículo 11 de la Ley 1285 de 2009<sup>5</sup> y solicitada por la demandante, pues la Sala Quinta Especial de Decisión del Consejo de Estado consideró que existía jurisprudencia reiterada en relación con el asunto debatido y ratificó que la falta de disponibilidad presupuestal no enerva la acción popular, dado que, acreditada la vulneración de los derechos colectivos, el juez debe prevenir a las autoridades, a fin de que, en un tiempo razonable y sin dilaciones injustificadas, adelanten las acciones necesarias para incluir el respectivo gasto en el presupuesto y obtener así los recursos necesarios para la ejecución de las obras que solucionen de manera definitiva el problema existente<sup>10</sup>.

Probada la vulneración del derecho colectivo al goce, disfrute y utilización del espacio público, representado concretamente en la falta de mantenimiento de las zonas de tránsito vehicular y peatonal descritas por el demandante en el sector del barrio Lleras, lo procedente es garantizar real y efectivamente el derecho colectivo conculcado.

---

<sup>10</sup> Sentencia del 06 de agosto de 2019, Sala 23 Especial de Decisión, C.P Carlos Alberto Zambrano Barrera; exp 73001-33-31-004-2008-00032-01(AP)REV

Así, se declarará no probada la excepción de Ausencia de transgresión de los derechos colectivos propuesta por la entidad demandada.

Respecto a las excepciones de improcedencia de la acción, e inexistencia de los presupuestos legales para incoar la acción, considera el Despacho que por lo ampliamente discurrido se concluye que la acción popular sí era el medio procedente para determinar la vulneración de los derechos colectivos invocados por la parte actora, en razón a que no se evidenció que la acción estuviera encaminada a reparar un daño particular, como lo expuso la accionada, sino a buscar la efectiva protección del derecho colectivo al espacio público de la comunidad que habita el sector del barrio Lleras en la ciudad de Manizales.

La excepción de moralidad administrativa no tiene vocación de prosperidad, en tanto en la forma como fue sustentada, se predica que es inmoral toda actuación que no responda al interés de la colectividad y específicamente, a los fines para los cuales fue facultado el funcionario que lo ejecuta. En el presente asunto las actuaciones adelantadas por el municipio de Manizales, a través de sus funcionarios responsables, no fueron objeto de debate en el proceso. Pese a esto, se evidencia que la acción popular es procedente y se pretende la satisfacción de un derecho colectivo en favor de la comunidad.

Por último, respecto a la excepción de falta de requisito de procedibilidad por cuanto, a juicio de la entidad demandada, el actor popular debió acudir en primera oportunidad al Concejo Municipal para que allí se buscara una solución a la problemática, indica el Despacho que con fundamento en el artículo 9° de la Ley 472 de 1998, *“Las acciones populares proceden contra toda acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares, que hayan violado o amenacen violar los derechos e intereses colectivos.”*

La Ley 1437 de 2011 instituyó un requisito de procedibilidad previo a hacer uno de esta acción, indicando en el inciso 3° del artículo 144 que:

“(…) Antes de presentar la demanda para la protección de los derechos e intereses colectivos, el demandante debe solicitar a la autoridad o al particular en ejercicio de funciones administrativas que adopte las medidas necesarias de protección del

derecho o interés colectivo amenazado o violado. Si la autoridad no atiende dicha reclamación dentro de los quince (15) días siguientes a la presentación de la solicitud o se niega a ello, podrá acudir ante el juez. Excepcionalmente, se podrá prescindir de este requisito, cuando exista inminente peligro de ocurrir un perjuicio irremediable en contra de los derechos e intereses colectivos, situación que deberá sustentarse en la demanda.”

En el presente caso el requisito de procedibilidad fue cumplido por la parte actora frente al municipio de Manizales, por lo cual se admitió la demanda y se le impartió el trámite respectivo, siendo improcedente exigir al actor acudir a otras entidades previo a incoar el medio de control de protección de derechos e intereses colectivos, cuando es la entidad territorial la encargada legalmente de adelantar las acciones positivas necesarias para promover el ordenamiento en su territorio y garantizar la protección del espacio público.

Como aspecto final, considera el Despacho que no es procedente acceder a la pretensión tercera (3°) indicada en la demanda, en tanto la realización de actividades de mantenimiento y canalización de aguas necesarias para mantener la vía depende, en primera medida, del efectivo cumplimiento de lo ordenado en esta sentencia, y segundo, ante evidencias de presuntas afectaciones a los derechos colectivos de la comunidad en caso de que no se realicen actividades de mantenimiento y canalización de aguas en la vía reparada, la comunidad deberá acudir previamente a la administración para solicitar lo pertinente, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 144 de la ley 1437 de 2011.

#### **v) Conclusión**

En consideración a todo lo expuesto, el Despacho declarará no probadas las excepciones de improcedencia de la acción, moralidad administrativa, inexistencia de los presupuestos legales para incoar la acción, carencia de prueba que constituya presunta vulneración de derechos colectivos, Ausencia de transgresión de los derechos colectivos, existencia de otro medio – falta de requisito de procedibilidad.

Acreditada la vulneración del derecho al goce, disfrute y utilización del espacio público por la falta de mantenimiento en las zonas de tránsito vehicular y peatonal del sector del barrio Lleras, se ordenará al **MUNICIPIO DE MANIZALES** que, a través de los funcionarios competentes dentro de la estructura de la administración municipal, en un plazo máximo de un (01) año siguiente a la ejecutoria de esta sentencia, si no lo hubiere hecho ya, adelante todas las gestiones administrativas, presupuestales y contractuales que requiera para reparar la malla vial y andenes de la carrera 24ª entre calles 45 y 46 del barrio Lleras de la ciudad de Manizales

No se accederá a la pretensión tercera (3º) indicada en la demanda, en tanto la realización de actividades de mantenimiento y canalización de aguas necesarias para mantener la vía depende, en primera medida, del efectivo cumplimiento de lo ordenado en esta sentencia, y segundo, ante evidencias de presuntas afectaciones a los derechos colectivos de la comunidad en caso de que no se realicen actividades de mantenimiento y canalización de aguas en la vía reparada, la comunidad deberá acudir previamente a la administración para solicitar lo pertinente, en concordancia con lo dispuesto en el inciso 3º del artículo 144 de la ley 1437 de 2011<sup>11</sup>.

**vi) Costas.**

En esta oportunidad, el Juzgado no hará especial condena en costas, pues no se configuran los elementos constitutivos que fija la ley para su condena.

De acuerdo con lo expuesto, el **JUZGADO SÉPTIMO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE MANIZALES**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

**F A L L A**

---

<sup>11</sup> (...) Antes de presentar la demanda para la protección de los derechos e intereses colectivos, el demandante debe solicitar a la autoridad o al particular en ejercicio de funciones administrativas que adopte las medidas necesarias de protección del derecho o interés colectivo amenazado o violado. Si la autoridad no atiende dicha reclamación dentro de los quince (15) días siguientes a la presentación de la solicitud o se niega a ello, podrá acudir ante el juez. Excepcionalmente, se podrá prescindir de este requisito, cuando exista inminente peligro de ocurrir un perjuicio irremediable en contra de los derechos e intereses colectivos, situación que deberá sustentarse en la demanda.

**PRIMERO: DECLARAR NO PROBADAS** las excepciones de *improcedencia de la acción, moralidad administrativa, inexistencia de los presupuestos legales para incoar la acción, carencia de prueba que constituya presunta vulneración de derechos colectivos, Ausencia de transgresión de los derechos colectivos, existencia de otro medio – falta de requisito de procedibilidad*, propuestas por el **MUNICIPIO DE MANIZALES**.

**SEGUNDO: DECLARAR** que el **MUNICIPIO DE MANIZALES** ha vulnerado el derecho colectivo al goce del espacio público, de conformidad con las razones expuestas en la parte motiva de esta decisión.

**TERCERO:** En consecuencia, **ORDENAR** al **MUNICIPIO DE MANIZALES** que, a través de los funcionarios competentes dentro de la estructura de la administración municipal, en un plazo máximo de un (01) año siguiente a la ejecutoria de esta sentencia, si no lo hubiere hecho ya, adelante todas las gestiones administrativas, presupuestales y contractuales que requiera para reparar la malla vial y andenes de la carrera 24ª entre calles 45 y 46 del barrio Lleras de la ciudad de Manizales.

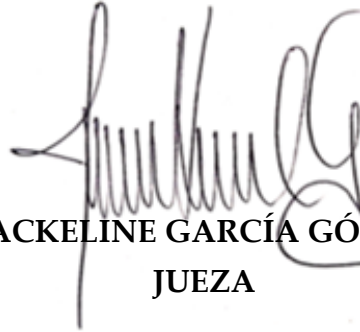
**CUARTO: CONFÓRMESE** el comité de verificación del cumplimiento del fallo de que trata el artículo 34 de la Ley 472 de 1998, el cual estará integrado por: la accionante **BEATRIZ ELENA GONZALEZ GIL**, el Secretario de Obras Públicas del **MUNICIPIO DE MANIZALES** o quien este delegue y un delegado de la **PERSONERÍA MUNICIPAL de MANIZALES** a fin de que le hagan seguimiento del cumplimiento de la decisión adoptada en esta providencia.

**QUINTO: SE ORDENA** la publicación de la parte resolutive de la presente sentencia en un diario de amplia circulación nacional a cargo del **MUNICIPIO DE MANIZALES**. Hecho lo anterior deberá remitir al Despacho constancia de la publicación.

**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: EJECUTORIADA** esta providencia **ARCHÍVENSE** las diligencias previas las anotaciones respectivas.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**



**JACKELINE GARCÍA GÓMEZ**  
**JUEZA**

CCMP/Sust.

**NOTIFICACIÓN POR ESTADO ELECTRÓNICO**

La providencia anterior se notifica en el Estado Electrónico del 02/OCT/2023



**MARCELA PATRICIA LEÓN HERRERA**

Secretaria

Micrositio Web PUBLICACIÓN ESTADOS ELECTRÓNICOS:

<https://www.ramajudicial.gov.co/web/juzgado-02-administrativo-de-descongestion-de-manizales/474>

REPÚBLICA DE COLOMBIA



JUZGADO SÉPTIMO ADMINISTRATIVO DEL  
CIRCUITO DE MANIZALES

Manizales, veintinueve (29) de septiembre de dos mil veintitrés (2023)

**SENTENCIA No.** 256-2023  
**RADICADO:** 17-001-33-39-007-2022-00280-00  
**MEDIO DE CONTROL:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
**DEMANDANTE:** DIANA CAROLINA HERNÁNDEZ SALGADO  
**DEMANDADOS:** NACIÓN MINISTERIO DE EDUCACIÓN FONDO DE  
PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO Y EL  
MUNICIPIO DE MANIZALES

**1. ASUNTO**

En los términos del inciso final del numeral 1° artículo 182A de la Ley 1437, procede el despacho a decidir sobre las pretensiones formuladas en el proceso de la referencia. Para el efecto se tendrá en cuenta precisado en el auto No. 1828 de 17 de agosto de 2023, frente a admisión de las pruebas de las partes y fijación del litigio.

**2. ANTECEDENTES**

**2.1. PRETENSIONES**

Solicita la parte demandante, en ejercicio del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, se realicen las siguientes declaraciones:

“1. Declarar la nulidad del acto ficto configurado el día 19 DE ENERO DE 2022 frente a la petición presentada el día 19 DE OCTUBRE DE 2021, en cuanto negó el derecho a pagar la SANCION POR MORA a mi mandante establecida en la Ley 244 de 1995 y Ley 1071 de 2006, y en la CE-SUJ-SII-012-2018-SUJ-012-S2 del 18 de julio de 2018, a favor de mi mandante equivalente a un (1) día de su salario por cada día de retardo, contados desde los sesenta y cinco (65) días hábiles después de haber radicado la solicitud de la cesantía ante la entidad, con la vigencia de la ley 1437 se refiere a sesenta (70) días hábiles y hasta cuando se hizo efectivo el pago de la misma.

2. Declarar que mi representado tiene derecho a que la NACIÓN-MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL- FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO-, le reconozca y pague la SANCIÓN POR MORA establecida en la Ley 244 de 1995 y Ley 1071 de 2006, equivalente a un (1) día de su salario por cada día de retardo, contados desde los sesenta y cinco (65) días hábiles después de haber radicado la solicitud de la cesantía ante la entidad y hasta cuando se hizo efectivo el pago de la misma.

## **CONDENAS**

1. Condenar a la NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL-FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO- ENTIDAD TER RITORIAL CERTIFICADA SECRETARIA DE EDUCACION DE MANIZALES, a que se le reconozca y pague la SANCIÓN POR MORA establecida en la Ley 244 de 1995 y Ley 1071 de 2006 y en la CE-SUJ-SI 1-01 2-2018- SUJ-01 2-S2 del 18 de julio de 2018, a mi mandante, equivalente a un (1) día de su salario por cada día retardo, contados desde los sesenta y cinco (65) días hábiles después de haber radicado la solicitud de la cesantía ante la entidad, con la vigencia de la ley 1437 se refiere a sesenta (70) días hábiles y hasta cuando se hizo efectivo el pago de la misma.

2. Que se ordene a la NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL- FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO-ENTIDAD TER RITORIAL CERTIFICADA SECRETARIA DE EDUCACION DE MANIZALES dar cumplimiento al fallo que se dicte dentro de este proceso en el término de 30 días contados desde la comunicación de este tal como dispone el artículo 192 y 195 siguientes del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (C.P.A.C.A.)

3. Condenar a la NACIÓN –MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL-FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO- ENTIDAD TER RITORIAL CERTIFICADA SECRETARIA DE EDUCACION DE MANIZALES al reconocimiento y pago de los ajustes de valor a que haya lugar con motivo de la disminución del poder adquisitivo de la SANCIÓN MORATORIA referida en el numeral anterior, tomando como base la variación del índice de precios al consumidor desde la fecha en que se efectuó el pago de la cesantía, hasta el momento de la ejecutoria de la sentencia que ponga fin al presente proceso.

4. Condenar a la NACIÓN -MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL - FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO -



ENTIDAD TERRITORIAL CERTIFICADA SECRETARIA DE EDUCACION DE MANIZALES al reconocimiento y pago de intereses moratorios a partir del día siguiente de la fecha de la ejecutoria de la sentencia y por el tiempo siguiente hasta que se efectúe el pago de la SANCIÓN MORATORIA reconocida en esta sentencia. (...)”.

## **2.2. HECHOS RELEVANTES**

La demandante por laborar como docente en los servicios educativos estatales en el Municipio de Manizales, solicitó a esa entidad territorial el día 10 de mayo de 2021, el reconocimiento y pago de cesantía.

Por medio de la Resolución No. 405 de 26 de mayo de 2021, le fue reconocida la cesantía solicitada.

El demandante solicitó la cesantía el 10 de mayo de 2021, siendo el plazo para cancelarla el 18 de agosto de 2021, pero se realizó el día 7 de diciembre de 2021, por lo que transcurrieron más de 111 días de mora contados a partir de los 70 días hábiles que tenía la entidad para cancelar la cesantía hasta el momento en que se efectuó el pago.

## **2.3. NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE TRANSGRESIÓN**

- Ley 91 de 1989. Art. 5 y 15.
- Ley 244 de 1995.
- Artículos I y 2 Ley 1071 de 2006. Artículos 4 y 5

Manifiesta en síntesis que, la Ley 244 de 1995 y la Ley 1071 de 2006, mediante las cuales se reguló la situación particular del pago de las cesantías parciales y definitivas de los servidores públicos, estableció un término perentorio para el reconocimiento de las mismas, contados a partir de los 15 días después de radicada la solicitud y 45 días para proceder al pago al servidor, después de expedido el acto administrativo de reconocimiento.

Afirma que el espíritu garantista de la Ley 1071 de 2006, al establecer los términos perentorios para el reconocimiento y pago de la cesantía, está siendo burlada por la entidad demandada, pues se encuentra cancelando la prestación, con posterioridad a los 65 días después de haber realizado la petición de las mismas, obviando la protección de los derechos del trabajador, haciéndose el Fondo Prestacional del Magisterio acreedor a la sanción correspondiente por la mora en el pago de la cesantía por el incumplimiento o retardo en el pago de la misma y con esta circunstancia pueda resarcirse los daños que causó al demandante.

## 2.4. CONTESTACIÓN

### **Nación – Ministerio de Educación – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio:**

Se opone a las pretensiones de la demanda, toda vez que, el pago de la sanción moratoria le corresponde a la secretaría de educación del ente territorial de conformidad con el parágrafo transitorio del artículo 57 de la Ley 1955 de 25 de mayo de 2019, por la cual se expidió el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2020, lo anterior como consecuencia del incumplimiento de los plazos previstos para la radicación o entrega de la solicitud de pago de cesantías por parte de la Secretaría de Educación territorial al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio.

Afirma que se debe tener en cuenta los parámetros de la sentencia de unificación del Consejo de Estado de fecha 18 de julio de 2018, por lo que no debe efectuarse indexación alguna, pues con esto se le estaría imponiendo a la administración una doble sanción, lo que conlleva en un detrimento del patrimonio económico injustificado del estado, afectando de manera directa y tajante el principio constitucional de sostenibilidad financiera, sostenibilidad fiscal y economía fiscal.

Propuso como excepciones de mérito las de “COBRO INDEBIDO DE LA SANCIÓN MORATORIA”, “FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PAGO DE LA SANCIÓN MORATORIA GENERADA EN EL 2020”, “PRESCRIPCIÓN”, “IMPROCEDENCIA DE LA INDEXACIÓN”, “COMPENSACIÓN”, “SOSTENIBILIDAD FINANCIERA”, “SOBRE LA CONDENA EN COSTA” Y “GENÉRICA”

### **Municipio de Manizales**

Se opone a la prosperidad de la demanda pues como lo establece el marco jurídico vigente contenido en la Ley 1071 de 2006, Ley 91 de 1989, el Decreto Único Reglamentario del sector Educativo, 1075 de 2015 y el Decreto 1272 de 2018 que lo modifica, el reconocimiento y pago de las acreencias laborales por concepto de Cesantías de los educadores estatales es una carga jurídica que le corresponde a la Fiduprevisora como administradora de los recursos del Fomag.

Aunado a que el Decreto 1272 de 2018 dispone la prohibición para las entidades territoriales de proferir actos administrativos de reconocimiento de prestaciones económicas a cargo del Fomag, sin la previa aprobación o autorización de Fiduprevisora.

De donde se desprende la carencia de legitimación en la causa por pasiva de las entidades territoriales en la liquidación, aprobación y pago de las cesantías de los

educadores afiliados al Fomag.

Formuló las siguientes excepciones de fondo “FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA, INEXISTENCIA DE LA OBLIGACIÓN Y COBRO DE LO NO DEBIDO RESPECTO DEL MUNICIPIO DE MANIZALES”, Y “GENÉRICA”.

## 2.5. TRÁMITE PROCESAL

Mediante auto de 18 de abril de 2023 se inadmitió la demanda, el 5 de mayo de 2023 se allegó escrito de subsanación, el 7 de junio de 2023 se admitió.

El Juzgado con auto de 10 de julio de 2023 tuvo por contestada la demanda por parte de las demandas y, ante la ausencia de excepciones previa frente a las cuales tuviera que efectuar pronunciamiento, consideró procedente emitir sentencia anticipada, en consecuencia, fijó el litigio, incorporó las pruebas documentales y corrió traslado a las partes para que presentaran sus alegatos de conclusión.

## 2.6. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

**Parte demandante:** Aduce que acorde con los documentos anexados al proceso con la demanda, está plenamente demostrado:

**a.** La calidad de docente de la persona demandante; **b.** La fecha en que se formuló la petición de reconocimiento de la cesantía parcial; **c.** El acto mediante el cual se reconoció al actor de una cesantía parcial que se encuentra materializado en la Resolución, expedida por la Secretaría de Educación del Municipio de Manizales, actuando en nombre y representación de La Nación-Fondo Nacional del Prestaciones Sociales del Magisterio; **d.** La fecha en que le canceló la prestación reconocida, según el comprobante del BBVA.

Con fundamento en tales presupuestos probatorios, resulta entonces posible, la aplicación en el caso concreto, de la Ley 1071 de 2006.

Respecto de los plazos dispuestos por la ley para expedir el acto administrativo de reconocimiento de la prestación laboral solicitada y el posterior pago de la misma, se permitió a lo expuesto en la demanda, a la sentencia de unificación del Consejo de Estado SU 012-2018 de 18 de Julio de 2018 y al fallo acción de tutela 5182 del 6 de febrero de 2020.

Frente a la indexación de la sanción moratoria, solicitó tener en cuenta el criterio sentando en la Sentencia de 26 de agosto de 2019, dentro del proceso radicado 68001-23-33-000-2016-00406-01, en donde se precisó de los alcances de la SUJ-SII-012-2018

de 18 de Julio de 2018, esto es, que es procedente la indexación de la sanción por mora a favor del demandante, desde el día último, día en que se causó la mora de conformidad con lo reconocido en primera instancia, es decir, el día del pago de las cesantías al docente, hasta la fecha en que se cause la ejecutoria de la sentencia que profiera su despacho y desde la ejecutoria de la sentencia hasta que la entidad responsable realice el pago se reconozca los intereses legales.

**Municipio de Manizales:** Refiere que lo probado por entidad con la contestación de la demanda y conforme a los documentos que hacen parte del expediente administrativo de reconocimiento y pago de las mencionadas cesantías, suministrados por la Oficina de Prestaciones Sociales de la Secretaría de Educación Municipal, dan cuenta de la inexistencia de responsabilidad por parte de ese ente en la mora que se pretende por la demandante, toda vez que cumplió con los términos establecidos en la Ley 1071 de 2006 y en el artículo 57 de la ley 1955 de 2019, el Decreto 1272 de 2018 que reglamenta el procedimiento para el reconocimiento de prestaciones económicas a cargo del FOMAG, así como las normas generales de notificación y ejecutoria de los actos administrativos contempladas en el CPACA.

Agrega que si bien, la demandante radicó la solicitud de cesantías parciales para estudio ante la Secretaría de Educación de Manizales el 10 de mayo de 2021, también es cierto que, en el caso concreto bajo examen, operó la suspensión de los términos para que la entidad territorial profiriera el acto administrativo de reconocimiento de las mismas, en aplicación del párrafo del artículo 4° de la Ley 1071 de 2006 que al tenor ordena:

“Párrafo. En caso de que la entidad observe que la solicitud está incompleta deberá informársele al peticionario dentro de los diez (10) días hábiles siguientes al recibo de la solicitud, señalándole expresamente los documentos y/o requisitos pendientes. Una vez aportados los documentos y/o requisitos pendientes, la solicitud deberá ser resuelta en los términos señalados en el inciso primero de este artículo.”

Así entonces está demostrado en el expediente administrativo, que la solicitud de cesantías radicada por la demandante ante la entidad territorial el 10 de mayo de 2021 se encontraba incompleta, por lo que se le requirió el 12 de mayo de 2021 a fin de que la subsanara.

Si bien esta remitió los documentos faltantes el 15 de mayo de 2021 mediante correo electrónico, también es cierto que los archivos adjuntos no pudieron visualizarse por la entidad hasta el 18 de mayo de 2021 en que los reenvió nuevamente.

Entonces el término de 15 días hábiles para que la Secretaría de Educación del Municipio de Manizales proferiera el acto administrativo de reconocimiento de las cesantías parciales de la demandante, inició a correr a partir del 19 de mayo de 2021 y hasta el 09 de junio de 2021, y a partir de allí, tenía 10 días hábiles para su notificación personal y 10 días hábiles más para su ejecutoria y uno más, para remitirlo a Fiduprevisora para su pago.

Por lo que el Municipio de Manizales tenía plazo hasta el 12 de julio de 2021 para notificar, ejecutar y remitir para pago a Fiduprevisora, el acto administrativo de reconocimiento de cesantías de la demandante, sin embargo, cumplió todo el proceso el 11 de junio de 2021, es decir, antes de los términos establecidos por el marco legal regulatorio.

Así las cosas, las pretensiones del presente medio de control no están llamadas a prosperar contra el Municipio de Manizales por tratarse de un cobro de lo no debido.

**La Nación – Ministerio de Educación – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio** y el **Ministerio Público**, guardaron silencio en esta etapa del proceso.

### 3. CONSIDERACIONES

#### 3.1. Excepciones:

Frente a las excepciones formuladas por la Nación – Ministerio de Educación – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio y el Municipio de Manizales, el Juzgado realizará en este punto el pronunciamiento que corresponde frente a las excepciones de “FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PAGO DE LA SANCIÓN MORATORIA GENERADA EN EL 2020”<sup>1</sup> Y “FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA”<sup>2</sup>.

Para el análisis de este medio exceptivo, encontramos que el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, fue creado mediante la Ley 91 de 1989; en su artículo 2º precisó:

**“Artículo 2.** De acuerdo con lo dispuesto por la Ley 43 de 1975, la Nación y las entidades territoriales, según el caso, asumirán sus obligaciones prestacionales con el personal docente, de la siguiente manera:

---

<sup>1</sup> Nación – Ministerio de Educación – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio

<sup>2</sup> Municipio de Manizales

(...) 5. Las prestaciones sociales del personal nacional y nacionalizado que se causen a partir del momento de la promulgación de la presente Ley, son de cargo de la Nación y serán pagadas por el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio; pero las entidades territoriales, la Caja Nacional de Previsión Social, el Fondo Nacional de Ahorro o las entidades que hicieren sus veces, pagarán al Fondo las sumas que resulten adeudar hasta la fecha de promulgación de la presente Ley a dicho personal, por concepto de las prestaciones sociales no causadas o no exigibles.

Parágrafo. Las prestaciones sociales del personal nacional, causadas hasta la fecha de promulgación de la presente Ley, se reconocerán y pagarán de conformidad con las normas prestacionales del orden nacional, aplicables a dicho personal. Las prestaciones sociales del personal nacionalizado, causadas hasta la fecha de promulgación de la presente Ley, se seguirán reconociendo y pagando de conformidad con las normas que regían en cada entidad territorial en el momento de entrar en vigencia la Ley 43 de 1975.”

La citada disposición legal, en sus artículos 4º, 5º y 9º establece lo siguiente:

**“Artículo 4º.** El Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, atenderá las prestaciones sociales de los docentes nacionales y nacionalizados que se encuentren vinculados a la fecha de la promulgación de la presente Ley, siempre con observancia del Artículo 2o, y de los que se vinculen con posterioridad a ella. (...)”

**Artículo 5º.-** El Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, tendrá los siguientes objetivos:

1.- Efectuar el pago de las prestaciones sociales del personal afiliado (...)

**Artículo 9º.-** Las prestaciones sociales que pagará el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, serán reconocidas por la Nación a través del Ministerio de Educación Nacional, función que delegará de tal manera que se realice en las entidades territoriales.”

Se desprende así, que las prestaciones sociales del personal docente vinculado al magisterio, a partir de la vigencia de la referida ley se encuentra a cargo de la Nación, quien procede a su cancelación a través del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio; este último, al tenor de lo dispuesto por el artículo 3º de la citada ley 91 constituye una cuenta especial, con independencia patrimonial, contable y estadística, sin personería jurídica.

Por su parte, la Ley 962 de 2005, por medio de la cual se dictaron disposiciones sobre racionalización de trámites y procedimientos administrativos de los organismos y entidades del Estado, dispuso:

**“Artículo 56. racionalización de trámites en materia del fondo de prestaciones sociales del magisterio.** Las prestaciones sociales que pagará el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio serán reconocidas por el citado Fondo, mediante la aprobación del proyecto de resolución por parte de quien administre el Fondo, el cual debe ser elaborado por el Secretario de Educación de la Entidad Territorial certificada correspondiente, a la que se encuentre vinculado el docente. El acto administrativo de reconocimiento se hará mediante resolución que llevará la firma del Secretario de Educación de la entidad territorial. “

Se colige de lo expuesto, que el reconocimiento de las prestaciones sociales del personal docente oficial se encuentra atribuido al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio y que a los Entes Territoriales corresponde una actividad de mera intermediación para el reconocimiento y pago de las mismas, comprometiéndose así, únicamente la responsabilidad del aludido fondo.

Si bien, la entidad el Fomag invoca la aplicación de la Ley 1955 de 2019, para que se estudie la eventual responsabilidad del ente territorial, lo cierto es que quien debe asumir el pago de la sanción moratoria en todos los casos es la entidad del orden nacional. Tal y como lo ha reconocido la jurisprudencia la Sección Segunda del Consejo de Estado tratándose de este tipo de pretensiones, incluso, es improcedente el litisconsorcio necesario con las entidades territoriales<sup>1</sup>.

Ahora, para que se estudie la viabilidad de analizar la eventual culpa en que pueda incurrir el Municipio de Manizales en la generación de la sanción moratoria, es necesario que el Fomag plantee su pretensión resarcitoria a través de los medios jurídicos correspondientes; esto con el fin de obtener el reembolso de los recursos a los que resulte condenada a pagar. En ese escenario, debe acreditar los supuestos fácticos para acreditar que la mora es imputable a la entidad territorial.

Para el caso específico, con la contestación de la demanda el Fomag no formula una pretensión de reembolso frente a la entidad territorial, simplemente se limita a citar el contenido de la Ley 1955 de 2019 para que se declare la supuesta falta de legitimación como demandada; por ello, no se analizará su conducta en el trámite de la solicitud de cesantías solicitada por la demandante.

Así las cosas, en virtud de lo expuesto se declarará fundada la excepción de “FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA”, propuesta por el Municipio de Manizales,

motivo por el cual, ante la prosperidad de esta se considera innecesario, efectuar el estudio de las demás excepciones propuestas, y se declarará infundado el medio de exceptivo de FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PAGO DE LA SANCIÓN MORATORIA GENERADA EN EL 2020” por parte la Nación – Ministerio de Educación – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio.

### 3.2. PROBLEMA Y ANÁLISIS JURÍDICO

De conformidad con lo expuesto en auto de 17 de agosto de 2023, el problema jurídico a resolver se concreta en los siguientes interrogantes:

¿El oficio No. SEUAF FPSM 780 de 21 de octubre de 2021 expedido por la Secretaría de Educación del Municipio de Manizales puede considerarse una respuesta de fondo a la solicitud elevada por la demandante el 9 de octubre de 2021?

¿Adolece de nulidad, por los cargos expuestos en la demanda el acto ficto o presunto originado con la petición de 9 de octubre de 2021?

¿Tiene derecho la demandante a que por parte del Ministerio de Educación Nacional - Fondo de Prestaciones Sociales el Magisterio se le reconozca y pague la sanción moratoria por el pago tardío de sus cesantías?

Para el estudio del problema jurídico principal, el Despacho considera necesario abordar los siguientes problemas jurídicos asociados:

- 1) ¿Cuál es el carácter de la cesantía y el objeto de la sanción moratoria?;
- 2) ¿Cuál es el régimen aplicable a los docentes regulados por la Ley 91 de 1989, para el reconocimiento y pago de las cesantías?

### 3.3. PREMISAS NORMATIVAS Y JURISPRUDENCIALES

**El carácter prestacional de las cesantías y la finalidad de la sanción moratoria por su pago tardío:**

El régimen laboral colombiano consagra unas garantías y beneficios de contenido económico a favor de los trabajadores llamadas: *prestaciones sociales*, las cuales, si bien no constituyen salario porque no corresponden técnicamente a una remuneración por su trabajo, sí lo complementan y hacen referencia a una contraprestación que debe asumir el empleador con la finalidad de cubrir los riesgos a los que está expuesto el trabajador.



Dentro de las mencionadas prestaciones se encuentra el auxilio de cesantía, la cual ha sido considerada por la jurisprudencia constitucional como un derecho irrenunciable de todos los trabajadores que debe asumir el empleador, con el doble fin de que el empleado pueda atender sus necesidades mientras permanece cesante y además pueda, en caso de requerirlo, satisfacer otros requerimientos importantes como vivienda y educación. En la sentencia C-310 de 2007, la Corte Constitucional señaló que *“la cesantía consiste en una prestación que responde a una clara orientación social en el desarrollo de las relaciones entre empleador y trabajador, estableciéndose un mecanismo que busca, por un lado, contribuir a la mengua de las cargas económicas que deben enfrentar los asalariados ante el cese de la actividad productiva, y por otro -en el caso del pago parcial de cesantía-, permitir al trabajador satisfacer sus necesidades de capacitación y vivienda”*.

Atendiendo este carácter, las normas laborales han dispuesto un término perentorio para que los empleadores consignen el valor de esta prestación social, so pena de incurrir en una sanción moratoria, teniendo en cuenta que el retardo del empleador causa un daño económico al trabajador, bien sea por la pérdida de la oportunidad de utilización efectiva de los fondos o por la necesidad de contratar créditos mientras se produce el desembolso.

La Corte Constitucional en sentencia SU-400 del 28 de agosto de 1997, sostuvo que el retardo en el pago de las cesantías genera una pérdida del poder adquisitivo de aquella, y que es por ello que dicho deterioro debe ser asumido por el patrono y no por el trabajador.

### **Régimen aplicable a los docentes regulados por la Ley 91 de 1989, para el reconocimiento y pago de las cesantías:**

La Ley 91 de 1989 *“Por la cual se crea el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio”*, regula lo concerniente a las prestaciones sociales tanto de los docentes nacionalizados como de los docentes nacionales.

En su artículo 1º, distingue a los docentes nacionales de los nacionalizados, en el sentido de que los primeros, son los que se vinculan por nombramiento del Gobierno Nacional, y los segundos, son los que se vinculan por nombramiento de la entidad territorial antes del 1º de enero de 1976 y los vinculados a partir de esta fecha, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 10 de la Ley 43 de 1975 <sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> **Ley 43 del 11 de diciembre de 1975 “Por la cual se nacionaliza la educación primaria y secundaria** que oficialmente vienen prestando los departamentos, el Distrito Especial de Bogotá, los municipios, las intendencias y comisarias; y se distribuye una participación, se ordenan obras en materia educativa y se dictan otras disposiciones”. **Artículo 10º.-** “En adelante ningún departamento, intendencia o comisaría, ni el Distrito Especial, ni los municipios podrán con cargo a la Nación, crear nuevas plazas de maestros y profesores de enseñanza primaria o secundaria, ni tampoco podrán decretar la construcción de nuevos planteles de enseñanza media, sin la previa autorización, en ambos casos, del Ministerio de Educación Nacional”.

Por su parte, el Numeral 1º de su artículo 15 establece, que a partir de su vigencia, el personal docente nacional y nacionalizado y el que se vincule con posterioridad al 1º de enero de 1990, se registrará de la siguiente manera: los docentes nacionalizados que figuren vinculados hasta el 31 de diciembre de 1989, para efectos de las prestaciones económicas y sociales, mantendrán el régimen prestacional que han venido gozando en cada entidad territorial de conformidad con las normas vigentes, y los docentes nacionales y los que se vinculen a partir del 1º de enero de 1990, para los mismos efectos, se registrarán por las normas vigentes aplicables a los empleados públicos del orden nacional, Decretos 3135 de 1968, 1848 de 1969 y 1045 de 1978 o que se expidan en el futuro con las excepciones consagradas en esta ley.

De acuerdo con el artículo 15 numeral 3 de la ley 91 de 1989, de manera particular, en lo que atañe a las cesantías de los docentes nacionalizados, se conservó el sistema de retroactividad para los vinculados hasta el 31 de diciembre de 1989, de conformidad con la normativa vigente en la entidad territorial, y frente a los docentes nacionales y los vinculados a partir del 1º de enero de 1990, se dispuso que se les aplicaría un sistema anualizado de cesantías sin retroactividad y sujeto al reconocimiento de intereses.

Por su parte, la Ley 1071 de 2006, "POR MEDIO DE LA CUAL SE ADICIONA Y MODIFICA LA LEY 244 DE 1995, SE REGULA EL PAGO DE LAS CESANTÍAS DEFINITIVAS O PARCIALES A LOS SERVIDORES PÚBLICOS, SE ESTABLECEN SANCIONES Y SE DAN TÉRMINOS PARA SU CANCELACIÓN, en el artículo 2º estableció de la siguiente forma su ámbito de aplicación:

Artículo 2. Ámbito de aplicación. Son destinatarios de la presente ley los miembros de las Corporaciones Públicas, empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios. Para los mismos efectos se aplicará a los miembros de la fuerza pública, los particulares que ejerzan funciones públicas en forma permanente o transitoria, los funcionarios y trabajadores del Banco de la República y trabajadores particulares afiliados al Fondo Nacional de Ahorro." (Subrayas del Despacho).

La misma ley, en cuanto al término para dar respuesta a la solicitud de cesantías parciales o definitivas dispuso:

**“Artículo 4º. Términos.** Dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a la presentación de la solicitud de liquidación de las cesantías definitivas o parciales, por parte de los petitionarios, la entidad empleadora o aquella que tenga a su cargo el reconocimiento y pago de las cesantías, deberá expedir la

resolución correspondiente, si reúne todos los requisitos determinados en la ley.

**Parágrafo.** En caso de que la entidad observe que la solicitud está incompleta deberá informársele al peticionario dentro de los diez (10) días hábiles siguientes al recibo de la solicitud, señalándole expresamente los documentos y/o requisitos pendientes.

Una vez aportados los documentos y/o requisitos pendientes, la solicitud deberá ser resuelta en los términos señalados en el inciso primero de este artículo.

**Artículo 5º.** Mora en el pago. La entidad pública pagadora tendrá un plazo máximo de cuarenta y cinco (45) días hábiles, a partir de la cual quede en firme el acto administrativo que ordena la liquidación de las cesantías definitivas o parciales del servidor público, para cancelar esta prestación social, sin perjuicio de lo establecido para el Fondo Nacional de Ahorro.

**Parágrafo.** En caso de mora en el pago de las cesantías definitivas o parciales de los servidores públicos, la entidad obligada reconocerá y cancelará de sus propios recursos, al beneficiario, un día de salario por cada día de retardo hasta que se haga efectivo el pago de las mismas, para lo cual solo bastará acreditar la no cancelación dentro del término previsto en este artículo. Sin embargo, la entidad podrá repetir contra el funcionario, cuando se demuestre que la mora en el pago se produjo por culpa imputable a este.”

Ahora bien, en sentencia de unificación de fecha 18 de julio de 2018<sup>4</sup> el Consejo de Estado, definió las siguientes reglas jurisprudenciales para dar solución a los problemas jurídicos relacionados con el reconocimiento de sanción por mora en el sector docente:

“3.5.1 **Unificar jurisprudencia** en la sección segunda del Consejo de Estado, para señalar que el **docente oficial**, al tratarse de un servidor público le es aplicable la Ley 244 de 1995 y sus normas complementarias en cuanto a sanción moratoria por el pago tardío de sus cesantías.

3.5.2 **Sentar jurisprudencia** precisando que cuando el acto que reconoce las cesantías se expide por fuera del término de ley, o cuando no se profiere; la sanción moratoria corre 70 días hábiles después de radicada la solicitud de

---

<sup>4</sup> Consejo de Estado – Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Segunda – Sentencia de Unificación CE-SUJ-SII-012-2018.

reconocimiento, término que corresponde a: i) 15 días para expedir la resolución; ii) 10 días de ejecutoria del acto; y iii) 45 días para efectuar el pago.

194. Así mismo, en cuanto a que el acto que reconoce la cesantía debe ser notificado al interesado en las condiciones previstas en el CPACA, y una vez se verifica la notificación, iniciará el cómputo del término de ejecutoria. Pero si el acto no fue notificado, para determinar cuándo corre la ejecutoria, deberá considerarse el término dispuesto en la ley<sup>5</sup> para que la entidad intentara notificarlo personalmente, esto es, 5 días para citar al peticionario a recibir la notificación, 5 días para esperar que compareciera, 1 para entregarle el aviso, y 1 más para perfeccionar el enteramiento por este medio. De igual modo, que cuando el peticionario renuncia a los términos de notificación y de ejecutoria, el acto de reconocimiento adquiere firmeza a partir del día que así lo manifieste. En ninguno de estos casos, los términos de notificación correrán en contra del empleador como computables para sanción moratoria.

195. De otro lado, también se **sienta jurisprudencia** precisando que cuando se interpone el recurso, la ejecutoria correrá 1 día después que se notifique el acto que lo resuelva. Si el recurso no es resuelto, los 45 días para el pago de la cesantía, correrán pasados 15 días de interpuesto.

1.5.3 **Sentar jurisprudencia** señalando que, tratándose de cesantías definitivas, el salario base para calcular la sanción moratoria será la asignación básica vigente en la fecha en que se produjo el retiro del servicio del servidor público; a diferencia de las cesantías parciales, donde se deberá tener en cuenta para el mismo efecto la asignación básica vigente al momento de la causación de la mora, sin que varíe por la prolongación en el tiempo.

3.5.4 **Sentar jurisprudencia**, reiterando que es improcedente la indexación de la sanción moratoria. Lo anterior, sin perjuicio de lo previsto en el artículo 187 del CPACA.” (Resaltado original)

Así las cosas, en los casos de docentes oficiales por tratarse de **servidores públicos**, la moratoria en el pago de las cesantías se rige por el procedimiento contemplado en la Ley 244 de 1995 adicionada y modificada por la Ley 1071 de 2006, por lo que luego de presentada la solicitud, la Entidad cuenta con 15 días máximo para expedir la resolución de liquidación de las cesantías definitivas y/o parciales, 10 días de ejecutoria y 45 días hábiles para el pago, luego de los cuales empezará a correr la sanción moratoria correspondiente a un día de salario por cada día de retardo. Cobra

---

<sup>5</sup> Artículos 68 y 69 CPACA.

relevancia indicar sobre este aspecto, que la ley no hace diferencia en los términos de reconocimiento de la cesantía y en este aspecto no interesa si se trata de retiro parcial o retiro definitivo; para ambos casos, el trámite tiene establecidos exactamente los mismos tiempos.

Quiere decir lo anterior, que una vez transcurridos 70 días hábiles<sup>6</sup> desde la presentación de la solicitud de reconocimiento de las cesantías parciales o definitivas, sin que se haya realizado su pago efectivo, se causa el derecho a recibir la indemnización por mora, equivalente a un (1) día de salario por cada día de retardo.

Ahora bien, en los eventos en los que el acto administrativo que hubiese reconocido la cesantía se hubiese reconocido dentro del término de quince (15) días siguientes a su radicación, la misma sentencia de unificación proferida por el Consejo de Estado<sup>7</sup> estableció los escenarios que deben tenerse en cuenta para el cálculo de la moratoria, en razón a que los términos de notificación difieren en cada caso respecto a la forma en que se practique la misma.

Indicó la Corporación lo siguiente:

“(…) Teniendo claridad sobre la regla que procede para calcular la sanción moratoria por falta de expedición del acto de reconocimiento, o siendo tardío, adicionalmente deberá la Sala analizar la causación de la penalidad en el evento de que exista acto escrito de parte de la administración que reconoce la cesantía, sí se notifica o no, a través de qué medio o, si se renuncia a los términos de notificación y de ejecutoria, considerando que éstos son los momentos en que legamente se inicia el término para controvertirlo y después verificar el pago oportuno de la cesantía.”

En la sentencia referida se hace la distinción respecto al cálculo de la sanción mora cuando el acto administrativo que reconoce la cesantía se profiere dentro del término legal, situaciones que analizará el Despacho en cada caso concreto dependiendo de la forma de notificación que en tales casos se presente.

### 3.4. CASO CONCRETO

---

<sup>6</sup>Artículo 76 del C.P.A.C.A. Los recursos de reposición y apelación deberán interponerse por escrito en la diligencia de notificación personal, o dentro de **los diez (10) días siguientes** a ella, o a la notificación por aviso, o al vencimiento del término de publicación, según el caso. Los recursos contra los actos presuntos podrán interponerse en cualquier tiempo, salvo en el evento en que se haya acudido ante el juez (...).

<sup>7</sup> Consejo de Estado – Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Segunda – Sentencia de Unificación CE-SUJ-SII-012-2018.

Procederá el Despacho a analizar, en principio, el siguiente problema jurídico planteado en la fijación del litigio: **i)** ¿El oficio No. SEUAF FPSM 780 de 21 de octubre de 2021 expedido por la Secretaría de Educación del Municipio de Manizales, puede considerarse una respuesta de fondo a la solicitud elevada por la demandante el 9 de octubre de 2021?

Afirma el Municipio de Manizales que no es cierto que se haya configurado el acto ficto demandado respecto de esa entidad, pues la reclamación administrativa fue respondida electrónicamente al apoderado de la demandante por la oficina de Prestaciones Sociales de la Secretaría de Educación del Municipio de Manizales de acuerdo con sus competencias legales, mediante el oficio SEFPSM 780 de 21 de octubre de 2021, en el cual se le informó que su reclamación administrativa fue remitida por competencia a la Fiduprevisora S.A., mediante oficio SEFPSM 778 de 21 de octubre de 2021.

Frente al punto debe manifestarse que, analizada esta argumentación, así como el oficio No. SEUAF FPSM 780 de 21 de octubre de 2021, es claro para el Juzgado que el contenido de esta misiva no cumple con los requerimientos legales para ser considerada una respuesta de fondo, que resuelva de manera clara, precisa y congruente la petición presentada.

Lo anterior dado que, solo se limita a informar que remitió la solicitud a otra entidad, cuando en virtud de las disposiciones contenidas en la Ley 962 de 2005 que tratan sobre racionalización de trámites y procedimientos administrativos, a la Secretaría de Educación del Municipio de Manizales le corresponde la elaboración del proyecto de acto administrativo que estudie la variabilidad de reconocer las solicitudes presentadas por los docentes en torno a sus prestaciones sociales, al ser la entidad territorial certificada a la que se encuentra vinculada la demandante, sin negar que este proyecto está sujeto a la aprobación Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio.

Y aun cuando, la sanción mora no es una prestación social en sí misma, si está directamente relacionada con las cesantías, pues constituye una penalidad por el incumplimiento en el pago oportuno de esta obligación prestacional.

Razón por la cual, para este despacho la respuesta otorgada a través de oficio SEFPSM 780 de 21 de octubre de 2021, no puede entenderse como una respuesta de fondo a la solicitud elevada por la demandante el 9 de octubre de 2021.

Aclarado lo anterior, corresponde a esta Operadora Judicial determinar si: **ii)** ¿Adolece de nulidad, por los cargos expuestos en la demanda el acto ficto o presunto originado con la petición de 9 de octubre de 2021? y, si **iii)** ¿Tiene derecho la

demandante a que por parte del Ministerio de Educación Nacional - Fondo de Prestaciones Sociales el Magisterio se le reconozca y pague la sanción moratoria por el pago tardío de sus cesantías?

Una vez examinado el material probatorio que reposa en el expediente, se observa que:

La demandante en su calidad de docente, solicitó el reconocimiento y pago de cesantías el 10 de mayo de 2021<sup>8</sup>.

La solicitud anterior fue presentada de forma incompleta, por lo que en esa misma data la Secretaría de Educación del Municipio de Manizales le informó sobre la inconsistencia y suspendió términos.

El día 18 de mayo de 2021 la solicitante subsanó la documentación y el 19 de mayo de 2021 la secretaria de la entidad reactivó los términos conforme lo dispuesto en el artículo 17 de la Ley 1755 de 2015:

**“Artículo 17. Peticiones incompletas y desistimiento tácito.** En virtud del principio de eficacia, cuando la autoridad constate que una petición ya radicada está incompleta o que el peticionario deba realizar una gestión de trámite a su cargo, necesaria para adoptar una decisión de fondo, y que la actuación pueda continuar sin oponerse a la ley, requerirá al peticionario dentro de los diez (10) días siguientes a la fecha de radicación para que la complete en el término máximo de un (1) mes.

A partir del día siguiente en que el interesado aporte los documentos o informes requeridos, se reactivará el término para resolver la petición. (...)”

Las cesantías fueron reconocidas por medio de la Resolución No. 405 de 26 de mayo de 2021<sup>9</sup>.

De acuerdo con lo anterior, concluye el Despacho inicialmente que el acto administrativo por medio del cual se reconoció las cesantías solicitadas, se profirió dentro del término de quince (15) días siguientes a la radicación de la solicitud, teniendo en cuenta para esto la suspensión de los términos para efectos de corregir la solicitud.

---

<sup>8</sup> Página 1 del archivo No. 04 de del expediente electrónico

<sup>9</sup> Páginas 1 a 3 del archivo No. 04 de del expediente electrónico

Así las cosas, debe anotarse que, para este tipo de casos, en los cuales el acto administrativo de reconocimiento de la cesantía se profiere dentro del término legal y es notificado personalmente, el Consejo de Estado expresó en la Sentencia de Unificación previamente citada lo siguiente:

“(…) 100. Como conclusión a lo anterior, ha de indicar la Sala de Sección que los términos que tiene la administración para llevar al conocimiento del interesado el contenido de su acto administrativo, esto es, para notificarlo, no pueden computarse como días de sanción moratoria, pues es evidente y así lo previó el legislador que la notificación por regla general ocurre después de proferida la decisión<sup>10</sup>, y que además es la circunstancia que refleja el deber de la entidad de informarla a su destinatario.

101. Ha de ser así, pues la producción de los efectos del acto administrativo exige de su publicidad, de manera que solo son oponibles las decisiones de la administración que son conocidas por las personas llamadas a su cumplimiento o afectadas con su ejecución; situación que perfectamente encaja en el cómputo de la sanción moratoria por el pago tardío de la cesantía, que consulta o se causa por el paso del tiempo, a donde no concurre el término que tiene el empleador para notificar el acto expreso que reconoce la mencionada prestación.

102. Siendo prácticos, en casos donde existe acto escrito que reconoce las cesantías, **el término de ejecutoria y, por ende, los 45 días hábiles posteriores a ésta para que ocurra su pago efectivo, solo empezarán a correr una vez se verifica la notificación en los estrictos términos señalados.**  
(Líneas y subraya del texto)

Según constancia emitida por la Fiduprevisora S.A., el dinero fue puesto a disposición de la demandante el 21 de julio de 2021<sup>11</sup>.

En tal sentido, los diez (10) días de ejecutoria y los cuarenta y cinco (45) días previstos para el pago de la cesantía solicitada, transcurrieron así:

| FECHA NOTIFICACIÓN A.A.  | VENCIMIENTO TÉRMINO EJECUTORIA | VENCIMIENTO 45 DÍAS PARA EFECTUAR EL PAGO | FECHA DEL PAGO           |
|--------------------------|--------------------------------|-------------------------------------------|--------------------------|
| 26/05/2021 <sup>12</sup> | 10/06/2021                     | 18/08/2021                                | 21/07/2021 <sup>13</sup> |

<sup>10</sup> Salvo los actos dictados en audiencia, que se notifican en estrados.  
<sup>11</sup> Página 62 del archivo No. 12 de del expediente electrónico  
<sup>12</sup> Página 50 del archivo No. 11 de del expediente electrónico  
<sup>13</sup> Página 62 del archivo No. 12 de del expediente electrónico



Así las cosas, se encuentra que en el presente caso no se generó mora en el reconocimiento y pago de las cesantías, ello por cuanto, se desembolsó el valor de las cesantías dentro del término legal y jurisprudencialmente dispuesto para ello, por ende, mal podría predicarse responsabilidad alguna por parte de la Nación-Ministerio de Educación Nacional-Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio.

### 3.5. CONCLUSIÓN

En virtud de lo ampliamente expuesto en la presente providencia, el Despacho considera que a la demandante no le asiste el derecho a obtener el pago de la sanción moratoria establecida en la Ley 1071 de 2006, razón por la cual se negaran las pretensiones de la demanda.

Por ende, se declarará fundada la excepción de “COBRO INDEBIDO DE LA SANCIÓN MORATORIA” propuesta la Nación -Ministerio de Educación Nacional – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, y ante la prosperidad de este medio exceptivo, se considera innecesario, efectuar el estudio de las demás excepciones propuestas por esta entidad.

Así mismo, se declarará probada la excepción de “FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA”, propuesta por el Municipio de Manizales.

### 3.6. COSTAS

No se condena en costas en virtud de lo establecido en el artículo 188 de la Ley 1437 de 2011, inciso adicionado por la ley 2080 de 2021, al observarse que la demanda no se presentó con manifiesta carencia de fundamento legal, como tampoco se observa que estas se encuentren causadas.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Séptimo Administrativo del Circuito de Manizales, administrando justicia en nombre de la república y por autoridad de la ley,

### FALLA

**PRIMERO:** DECLARAR PROBADA la excepción de “COBRO INDEBIDO DE LA SANCIÓN MORATORIA” propuesta la NACIÓN– MINISTERIO DE EDUCACIÓN -FONDO DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO, de conformidad con las consideraciones que anteceden.

DECLARAR FUNDADO el medio exceptivo de “FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA”, formulada por el MUNICIPIO DE MANIZALES, en virtud de lo anotado en antelación.

**SEGUNDO:** NEGAR las pretensiones de la demanda que en ejercicio del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho instauró la señora DIANA CAROLINA HERNÁNDEZ SALGADO en contra de la NACIÓN– MINISTERIO DE EDUCACIÓN -FONDO DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO y el MUNICIPIO DE MANIZALES, por lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

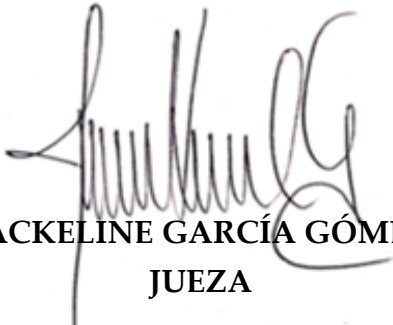
**TERCERO:** SIN CONDENA EN COSTAS a la parte demandante, por lo brevemente expuesto.

**CUARTO:** EJECUTORIADA esta providencia, LIQUÍDENSE los gastos del proceso, DEVUÉLVANSE los remanentes si los hubiere. ARCHÍVENSE las diligencias, previas las anotaciones respectivas en el programa Justicia XXI.

**QUINTO:** La presente sentencia queda notificada en estados de conformidad con el artículo 203 del C.P.A.C.A.

**SEXTO:** Contra la presente sentencia procede el recurso de apelación en los términos del artículo 247 del CPACA.

### NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



JACKELINE GARCÍA GÓMEZ  
JUEZA

### NOTIFICACIÓN POR ESTADO ELECTRÓNICO

La providencia anterior se notifica en el Estado Electrónico del 02/OCT/2023



MARCELA PATRICIA LEÓN HERRERA  
Secretaria

Micrositio Web PUBLICACIÓN ESTADOS ELECTRÓNICOS:

<https://www.ramajudicial.gov.co/web/juzgado-02-administrativo-de-descongestion-de-manizales/474>

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
JUZGADO SÉPTIMO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE MANIZALES**

Manizales, veintinueve (29) de septiembre de dos mil veintitrés (2023).

|                          |                                                                                                                                      |
|--------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Sentencia:</b>        | <b>253 -2023</b>                                                                                                                     |
| <b>Radicación:</b>       | <b>17-001-33-39-007-2022-00298-00</b>                                                                                                |
| <b>Medio de control:</b> | <b>PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES<br/>COLECTIVOS</b>                                                                         |
| <b>Demandante:</b>       | <b>SANDRA MILENA GARCÍA DÍAZ</b>                                                                                                     |
| <b>Demandado:</b>        | <b>UNE EPM TELECOMUNICACIONES S.A.</b>                                                                                               |
| <b>Vinculado:</b>        | <b>MINISTERIO DE TECNOLOGÍAS DE LA<br/>INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES,<br/>DEPARTAMENTO DE CALDAS Y MUNICIPIO DE<br/>MANIZALES</b> |

**ASUNTO**

Procede el despacho a decidir sobre las pretensiones formuladas en el proceso de la referencia.

**ANTECEDENTES**

**I. La demanda:**

La señora **SANDRA MILENA GARCÍA DÍAZ** y algunos habitantes del sector bajo villa Pilar de Manizales, mediante escrito presentado el día 02 de junio de 2022, en ejercicio del medio de control consagrado en la Ley 472 de 1998, demandó a la **EMPRESA DE TELEFONÍA TIGO, EMPRESA UNE**, al considerar que se están vulnerando los derechos e intereses colectivos al acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna.

Como **fundamentos fácticos** de la demanda señala que son habitantes del sector bajo villa Pilar, urbanización ubicada aproximadamente a 4 cuadras del sector del control de busetas del referido barrio.

Expone que el barrio cuenta con todos los servicios públicos domiciliarios (agua, luz, gas natural), incluyendo internet que provee la empresa TIGO UNE desde hace aproximadamente 10 años.

Afirma que la línea de internet que se encuentra instalada en el sector resulta obsoleta en relación a la cobertura de la zona, la velocidad y la capacidad de transferencia; esto en tanto la infraestructura del sector funciona presuntamente con cables ADSL, los cuales no resultan suficientes para las necesidades del sector.

Actualmente cada vivienda sufraga la suma de \$90.000 por el acceso a 5 *Megabites* de internet; los cuales reducen su capacidad al alejarse del modem; sin incluir ningún otro servicio.

Considera que el precio no solo resulta excesivo en relación con los diferentes planes “*TriplePlay*” que son ofertados para viviendas de las mismas características, sino que, además, la velocidad y capacidad del internet impiden que las personas puedan desarrollar sus actividades con normalidad; particularmente los menores de edad en etapa escolar.

Como el funcionamiento del internet resulta intermitente e insuficiente, la mayoría de personas, incluyendo menores de edad, deben desplazarse cerca de 2 kilómetros hasta el café internet más cercano para poder realizar sus labores, lo que se suma a que los accionantes son familias de escasos recursos, conformadas

en su mayoría por padres con niños menores en etapa escolar, los cuales son los más afectados con la falta de internet en el sector.

Se elevó petición para agotar requisito de procedibilidad el día 03 de marzo de 2022 a las empresas Tigo y UNE, quienes manifestaron que:

“1. Hemos procedido a revisar la información de los reportes de daño ingresados en los últimos 6 meses y no registran incidencias de red que nos alerten sobre la falla que presenta, siendo a su vez este el soporte necesario para validar si aplica o no el ajuste de la factura del tiempo que no se ha tenido servicio, por lo cual no procede ningún tipo de ajuste y los valores facturados hasta el momento deben ser asumidos por usted en su totalidad. En todo caso procedemos a crear el reporte de daño número 2378748 (...)

2. Cabe aclarar que nuestra compañía siempre está en proceso de ampliación de redes con el fin de llegar a todos nuestros clientes, sin embargo, no posee información sobre proyectos de ampliación de infraestructura en su dirección.”

Consideran que la problemática de la baja calidad del internet continúa hasta el momento, sin que la entidad TIGO UNE haya realizado acción tendiente a mejorar la red local, por lo cual se afectan igualmente los derechos fundamentales de la población que habita en el sector.

Con base en los anteriores fundamentos fácticos y de derecho formula las siguientes **pretensiones**:

“PRIMERO: AMPARAR la protección a los derechos e intereses colectivos vulnerados actualmente por la omisión de la entidad accionada.

SEGUNDO: ADOPTAR todas las medidas técnicas, administrativas y presupuestales necesarias para dar solución a la problemática

TERCERO: ORDENAR a quien corresponda realizar la actualización de las redes de conexión de internet a una red de fibra óptica, red de HFC o cualquiera que pueda garantizar un servicio de internet más efectivo y con las megas que resulten

suficientes para dar una prestación eficiente y eficaz del servicio de internet; así como la instalación de la infraestructura que resulte pertinente y todas las actuaciones necesarias para dar una solución a la problemática.

CUARTO: ORDENAR a quien corresponda Adecuar el costo de la factura de internet teniendo en cuenta la prestación de los servicios de internet y los costos de los demás barrios que cuentan con las mismas condiciones.”

## **II. Trámite Procesal**

La demanda correspondió inicialmente al Juzgado 2° Civil del Circuito de Manizales, que mediante Auto del 06 de junio de 2022 admitió la demanda en contra de COLOMBIA MÓVIL S.A. ESP – TIGO y UNE EPM TELECOMUNICACIONES S.A.<sup>1</sup>

Con Auto 503 del 16 de agosto de 2022, aclarado por medio del auto 539 del 29 del mismo mes y año<sup>2</sup>, el Juzgado 2° Civil del Circuito de Manizales se abstuvo de resolver el recurso de reposición formulados por las demandadas, y declaró la falta de jurisdicción para conocer de la presente acción, ordenando su remisión a los juzgados administrativos de Manizales.

El proceso fue repartido a este Despacho Judicial el 08 de septiembre de 2022, y con proveído 1079 del 10 de octubre del mismo año<sup>3</sup> se (i) avocó conocimiento, se (ii) repuso parcialmente el Auto del 06 de junio de 2022, disponiendo tener como vinculada al proceso solamente a UNE EPM TELECOMUNICACIONES S.A., desvinculando a COLOMBIA MÓVIL S.A. E.S.P., y (iii) se ordenó la vinculación del MINISTERIO DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES, del DEPARTAMENTO DE CALDAS y del MUNICIPIO DE MANIZALES.

Con Auto 1361 del 16 de noviembre de 2022 se convocó a la Audiencia de Pacto de Cumplimiento para el 31 de enero de 2023 a las 11:00 am, la cual se declaró fallida

---

<sup>1</sup> Archivo “03AutoAdmiteAccion” del cuaderno “C01Principal” del expediente electrónico.

<sup>2</sup> Archivos “20AutoDeclaraIncompetenciaRemite” y “22AutoResuelveSolicitud” *ibidem*.

<sup>3</sup> Archivo “25AutoResuelveRecursoReposicion” *ibidem*.

por ausencia de propuesta de pacto e inasistencia del actor popular<sup>4</sup>.

Previo a la celebración de la audiencia de Pacto de Cumplimiento, por medio de Auto 42 del 17 de enero de 2023 se repuso el numeral 2° del auto 1361 del 16 de noviembre de 2022, en el sentido de tener por contestada la demanda por parte del departamento de Caldas<sup>5</sup>.

Con Auto 494 del 09 de marzo de 2023 se decretaron las siguientes pruebas<sup>6</sup>

**De la parte demandante:**

- Se otorgó valor probatorio a los documentos aportados con la demanda, visibles en el archivo “02AccionPopular” del expediente electrónico.

**De la parte demandada:**

- Se otorgó valor probatorio a los documentos aportados con los escritos de contestación a la demanda por parte de UNE EPM TELECOMUNICACIONES S.A., y el DEPARTAMENTO DE CALDAS. El MUNICIPIO DE MANIZALES no aportó ni solicitó pruebas.

**De oficio:**

Como prueba de oficio se requirió al representante administrativo de **UNE EPM TELECOMUNICACIONES S.A**, para que dentro rindiera informe escrito bajo juramento sobre el (i) Estado actual de las redes que proveen el servicio de internet fijo y de los nodos de los cuales se distribuyen los servicios de internet fijo en el sector Bajo Villa Pilar, conforme al relato de los hechos de la presente acción popular, las (ii) Características de las redes de provisión de internet fijo en el sector Bajo Villa Pilar, (iii) Comparativo entre las características de la cobertura con la que cuenta UNE EPM TELECOMUNICACIONES para la provisión del servicio de internet fijo en el municipio de Manizales, características de cobertura de la

---

<sup>4</sup> Archivo “44ActaAudienciaPactoCumplimiento” *ibidem*.

<sup>5</sup> Archivo “38AutoResuelveRecursoReposicion” *ibidem*.

<sup>6</sup> Archivo “48AutoDecretaPruebas” *ibidem*.

empresa en el mismo servicio en el sector Bajo Villa Pilar, y características del servicio contratado por los suscriptores habitantes del sector Bajo Villa Pilar de la ciudad de Manizales, (iv) Reporte de fallas e indisponibilidad del servicio de internet fijo en el sector Bajo Villa Pilar de la ciudad de Manizales desde la fecha de la primera suscripción hasta el año 2022, y (v) Oferta comercial que originó la contratación del servicio de internet fijo en el sector Bajo Villa Pilar de la ciudad de Manizales.

En la misma providencia se decretó la recepción del testimonio del señor Carlos Mario Vélez López, solicitado por UNE EPM TELECOMUNICACIONES S.A., el cual se recepcionó el 14 de abril de 2023<sup>7</sup>.

Con Auto 920 del 09 de mayo de 2023 se puso en conocimiento el informe allegado por UNE EPM TELECOMUNICACIONES S.A.<sup>8</sup>, y el 07 de junio de 2023, a través de providencia del 07 de junio del año en curso, se corrió traslado para alegar de conclusión<sup>9</sup>.

### **III. Contestación de la demanda**

**UNE EPM TELECOMUNICACIONES S.A:** Mediante escrito del 25 de octubre de 2022<sup>10</sup> indicó que la demandada es una sociedad de carácter comercial y de economía mixta, con capital mayoritariamente público, sometida al régimen jurídico de la Ley 1341 de 2009, y que en el sector de Bajo Villa Pilar le provee servicios fijos de comunicaciones únicamente a 6 usuarios que en ejercicio de su derecho de libre elección decidieron tomarlos con UNE.

Expuso que la demandada utiliza los elementos de infraestructura de red que se pactaron con los únicos usuarios activos en la zona, sin que exista ningún deber legal o reglamentario que lo obligue a modificar la tecnología por una que, a juicio de la demandante, es la idónea para satisfacer sus necesidades particulares.

---

<sup>7</sup> Archivo “55ActaAudiencia” *ibidem*.

<sup>8</sup> Archivo “57AutoRequerimiento” *ibidem*.

<sup>9</sup> Archivo “59AutoCorreTrasladoAlegatosConclusion” *ibidem*.

<sup>10</sup> Archivo “28EscritoContestacionAccionUNE” *ibidem*.



Plantea las siguientes excepciones como parte de su defensa:

- i) Alcance para los particulares de las obligaciones en materia de servicios de comunicaciones – responsabilidad del Estado: Indica que si bien en virtud de lo previsto en la Ley 1341 de 2009 modificada por la Ley 1978 de 2019 y por la Ley 2108 de 2021, la demandada cuenta con habilitación general para proveer redes y servicios de telecomunicaciones en el país, para lo cual cuenta con el Registro TIC ante el Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, no por ello se encuentra obligada a prestarlo.

Conforme lo dispone la normativa citada, la Nación debe *“asegurar la prestación continua, oportuna y de calidad de los servicios públicos de comunicaciones, para lo cual velará por el despliegue de la infraestructura de redes de telecomunicaciones (...)”*.

Expone que como las disposiciones legales ordenan al Estado incentivar la inversión para la construcción, operación y mantenimiento de infraestructuras de las TIC, para lo cual habilita de manera general la provisión de redes y servicios de telecomunicaciones, lo que también comprenderá la autorización para la instalación, ampliación, modificación, operación y explotación de redes para la prestación de los servicios de telecomunicaciones que se suministren o no al público, los prestadores de servicios de comunicaciones sólo están obligados a concurrir en determinadas zonas del país en las que han recibido asignación de espectro o en las que, estando presentes, han adquirido obligaciones de modernización, no así en lugares en los que regulatoriamente y en curso de la libertad de empresa, no cuentan con cobertura u obligación.

Reafirma que le corresponde de forma directa al Estado intervenir en el sector de telecomunicaciones.

- ii) Indebida integración del contradictorio: Afirma que se debe vincular a la totalidad de los agentes estatales y/o territoriales que puedan tener

responsabilidad en el asunto.

- iii) Falta de legitimación en la causa por pasiva de UNE y ausencia de responsabilidad: Expone que UNE no está llamada a suplir la presunta deficiencia general de conectividad en la prestación de los servicios fijos de comunicaciones para la comunidad en el sector Bajo de VillaPilar de Manizales. Para los servicios fijos de comunicaciones prestados por la demandada no existe en la normatividad vigente una obligación de cobertura en sitios específicos ni una obligación de migración tecnológica como sí sucede para algunos territorios de cara a la prestación de servicios de telefonía móvil, de conformidad con las obligaciones derivadas de la asignación de espectro.

Indica que para la zona objeto de la acción popular UNE cuenta con red de cobre con cobertura xDSL, y que si bien existen en el mercado diferentes tecnologías para la provisión de servicios fijos de comunicaciones, la tecnología utilizada en un determinado sector para su prestación es determinada por el operador de forma autónoma, sin que exista un deber legal o regulatorio que restrinja el uso de una determinada tecnología o que obligue al uso específico de algún elemento específico de red para la zona involucrada en la demanda.

- iv) Ausencia de vulneración de derechos colectivos por parte de UNE: Afirma que no existe obligación diferente a la contractual con los 6 usuarios activos por parte de UNE en la zona objeto de la demanda y, por ende, tampoco vulneración alguna de los derechos colectivos materia de este proceso por parte de la demandada, ya que de acuerdo con nuestro ordenamiento jurídico, la obligación de garantizar los presuntos derechos colectivos vulnerados está en cabeza del Estado, con lo que resulta evidente que no existe obligación de despliegue o modernización en las condiciones exigidas en la demanda para la zona reclamada.
- v) Improcedencia de la acción popular: Se sustenta en que la actora reclama de forma genérica por la calidad de los servicios de la demandada

cuando no cuenta con servicios bajo su titularidad y tampoco comprueba que en efecto estos presenten fallas. También una modernización tecnológica que no es un deber legal o reglamentario de UNE.

- vi) Buena fe: El principio de buena fe consiste en que los usuarios y proveedores de servicios de comunicaciones deben respetar los derechos y obligaciones que se derivan para cada una de las partes como consecuencia del contrato de prestación de servicios de comunicaciones.

**DEPARTAMENTO DE CALDAS:** Con escrito del 01 de noviembre de 2022<sup>11</sup> indicó que el departamento de Caldas no ha realizado actuaciones u omisiones por la que se le pueda imputar para determinar que afecta los derechos colectivos, y que UNE EPM TELECOMUNICACIONES S.A, es el que está prestando deficientes servicios de internet, ya sea por la velocidad entregada a los consumidores o por la carencia de información al momento de contratar y utilizar el servicio.

Plantea las siguientes excepciones como parte de su defensa:

- i) Ausencia de amenaza o vulneración de derechos o intereses colectivos por parte del departamento de Caldas: El proveedor de los servicios es UNE EPM TELECOMUNICACIONES S.A., es la persona jurídica pública, privada o mixta, que de acuerdo con la Ley 1341 de 2009 se encuentra habilitada para prestar servicios de comunicaciones a terceros y es responsable de dicha prestación, no el departamento de Caldas, entidad respecto de la que no se predica violación de derecho e interés colectivo alguno.
- ii) Inexistencia de responsabilidad y de la obligación por parte del departamento de Caldas: Expuso que el Departamento de Caldas no tiene responsabilidad ni injerencia alguna frente a la situación descrita por el actor. Así, la convocante por su cuenta eligió proveedor de los servicios de internet a UNE EPM TELECOMUNICACIONES S.A. para la prestación de los servicios y los planes en que se presten dichos

---

<sup>11</sup> Archivo “32EscritoContestacionAccionDepartamentoCaldas” *ibidem*.

servicios de buena fe, y tanto el usuario como el proveedor de los servicios deben respetar los derechos y obligaciones que se derivan para cada una de las partes como consecuencia del contrato de prestación de servicios de internet.

- iii) Inexistencia de prueba que demuestre omisión o vulneración de los derechos colectivos por parte del departamento de Caldas: Se sustenta en que la carga de la prueba está en cabeza del demandante, y en este caso no se probó vulneración o amenaza por parte del departamento de Caldas, ni se evidencia que el actor estuviera en una imposibilidad técnica, económica o de otra índole que no le permitiera allegar las pruebas que demostraran fehacientemente la vulneración alegada.

Concluye indicando que el departamento de Caldas no presta el servicio de internet residencial ni móvil, así como tampoco presta cualquier tipo de servicio público esencial, ni mucho menos tiene algún tipo de vínculo contractual con los aquí demandados.

**MUNICIPIO DE MANIZALES:** Con escrito del 01 de noviembre de 2022<sup>12</sup> indicó que de los hechos de la demanda no existe derecho colectivo que se pueda denunciar como vulnerado por el municipio, y se opone a las pretensiones con respecto a exigir su cumplimiento al municipio de Manizales.

Argumenta que no se observa un escenario ni siquiera de riesgo que amerite la intervención inmediata de las autoridades administrativas, así como tampoco intervención de las autoridades judiciales en pro de una posible afectación de derechos colectivos. Así, si bien es un hecho irrefutable que sí existe acceso al servicio público esencial de internet en favor de los accionantes, en caso de demostrarse falencias en esa prestación, hay que propender, a través de la autoridad competente, para que se garantice la calidad y continuidad en dicha prestación, buscando se mejoren las condiciones de satisfacción de los habitantes.

---

<sup>12</sup> Archivo “30EscritoContestacionAccionMunicipio” *ibidem*.

Plantea las siguientes excepciones como parte de su defensa:

- i) Imprudencia de la acción. Expone que en razón a que las acciones populares proceden contra toda acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares que hayan violado o amenacen violar derechos e intereses colectivos, se observa que en ningún momento existe la vulneración de derechos aquí invocados por la accionante, por lo que será el Despacho Judicial, con las evidencias probatorias aquí presentadas y las arrimadas a su consideración, el que seguramente determine la improcedencia de la presente acción.
- ii) Inexistencia de nexo de causalidad: Asevera que no existe nexo de causalidad entre la problemática denunciada y el municipio de Manizales, por lo que es la empresa TIGO UNE EPM Telecomunicaciones S.A., la competente para soportar la actual acción por las presuntas vulneraciones a los derechos colectivos.
- iii) Moralidad administrativa: Afirma que el Municipio de Manizales ha dado cumplimiento a las funciones administrativas acorde a sus competencias, ha procedido en protección de la comunidad y cumplimiento de los fines estatales, sin omisión alguna. Así, ha de considerarse inmoral toda actuación que no responda al interés de la colectividad y específicamente a los fines para los cuales fue facultado el funcionario que lo ejecuta.
- iv) Inexistencia de los presupuestos legales para incoar la acción: Lacción popular fue instituida, según el artículo 2 de la Ley 472 de 1.998, como un medio procesal para la protección de los derechos e intereses colectivos. Así, la acción popular procede ante una acción u omisión de la demandada, un daño contingente, peligro, amenaza, vulneración o agravio a los derechos o intereses colectivos, y la relación de causalidad entre la acción u omisión y la señalada afectación de los derechos e intereses que deben ser demostrados de manera idónea en el proceso respectivo.

- v) Carencia de prueba que constituya presunta vulneración de derechos colectivos. Expone que con fundamento en el artículo 30 de la Ley 472 de 1998 el accionante tiene la carga de probar los hechos, acciones u omisiones que a su juicio constituyen la amenaza o vulneración de los derechos o intereses colectivos. Para la entidad demandada no se aportó la prueba de omisiones, negligencia o desatención a los trámites, procedimientos y reglamentos establecidos normativamente para el ejercicio de la función pública.
- vi) Carencia actual de objeto: Se evidencia la existencia de una empresa de servicios públicos domiciliarios que, con derecho y objeto propio, como lo es TIGO UNE EPM Telecomunicaciones S.A., le compete las actuaciones que hoy la accionante reclama por esta vía judicial, lo que redundaría en “carencia actual de objeto”, en beneficio del municipio de Manizales.
- vii) Ausencia de transgresión de los derechos colectivos: No se demuestra transgresión alguna de los derechos reclamados. La parte actora no esgrime nada sobre la inevitabilidad de un daño contingente o inminente, circunstancias necesarias para que proceda una decisión judicial en tal sentido.
- viii) Existencia de otro medio – falta de requisito de procedibilidad-. La acción popular presentada refleja el “ejercicio abusivo del poder judicial”, cuando es evidente que no se ha conculcado derecho alguno y lo que la accionante busca es función primordial de la empresa con la cual ha suscrito un contrato de prestación de servicios en condiciones uniformes.
- ix) Genérica. Para que toda situación que logre acreditarse como una excepción sea declarada a su favor.

**COMUNICACIONES:** Con escrito del 01 de noviembre de 2022<sup>13</sup> indicó que no le constan los hechos de la demanda, efectuó consideraciones sobre las funciones del MINTIC, afirmando que la Constitución Política permite que los servicios públicos sean prestados por particulares (PRST), para el caso que nos ocupa UNE EPM TELECOMUNICACIONES S.A., y en este sentido, la Ley 1341 de 2009, modificada por la Ley 1978 de 2019, consagra un régimen de habilitación general para la prestación del servicio público de telecomunicaciones. Por tanto, el MinTIC no tiene dentro de sus competencias legales la prestación directa del referido servicio, y los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones- PRST diseñan sus planes de expansión y diseño de red conforme sus necesidades de oferta y demanda.

Plantea las siguientes excepciones como parte de su defensa:

- i) Falta de legitimación en la causa por pasiva: la titula como previa, y la fundamenta en que no puede el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones intervenir en lo que resulta de competencia de otras autoridades del Estado, ni actuar en actividades donde la normatividad no le ha asignado competencia expresamente, ni mucho menos en actuaciones propias de particulares, como es el caso del PRST TIGO UNE EPM TELECOMUNICACIONES S.A.
- ii) Excepción de culpa exclusiva de un tercero: Arguye que en este caso se cumplen varios de los requisitos previstos para que se establezca el hecho de un tercero como causal de exoneración del MINTIC. En primer lugar el presunto incumplimiento de las obligaciones es atribuible única y exclusivamente al OPERADOR DE REDES DE SERVICIOS DE TELECOMUNICACIONES TIGO UNE EPM TELECOMUNICACIONES S.A., por no prestar de forma adecuada el servicio de telecomunicaciones y funcionamiento de la infraestructura de comunicaciones, que conforme la Ley 1978 de 2019, corresponde verificar a la SIC, como protección de los usuarios de los servicios del sector TIC, perjuicio alegado por el demandante y del cual no existe nexo causal con la demandada.

---

<sup>13</sup> Archivo “31EscritoContestacionAccionMinTic” *ibidem*.

- iii) Genérica: Para que toda situación que logre acreditarse como una excepción sea declarada a su favor.

#### **IV. Alegatos de conclusión**

**Parte demandada – municipio de Manizales.** Con escrito del 15 de junio de 2023<sup>14</sup> reitera la oposición a las pretensiones elevadas por la accionante, por cuanto considera que el municipio de Manizales no ha vulnerado Derechos colectivos con respecto a los hechos y pretensiones narrados.

Afirma que no se demostró la ineficiencia de la prestación del servicio; la misma accionante, habitante del sector, ni compareció a la audiencia de testimonios ni tiene afiliación a tal servicio de internet con la empresa TIGO UNE EPM.; y no se acreditó la relación de causalidad que pudiera existir entre la presunta afectación al interés colectivo y la posible acción u omisión del municipio.

**Parte demandada – departamento de Caldas:** Con escrito del 16 de junio de 2023<sup>15</sup> se reafirma en las excepciones propuestas con la contestación de la demanda, indica que la entidad territorial vinculada ejerce funciones administrativas, de coordinación, de complementariedad de la acción municipal, de intermediación entre la Nación y los Municipios y de prestación de los servicios que determinen la Constitución y las leyes. En consecuencia, se está en presencia de una evidente falta de legitimación en la causa por pasiva toda vez que no es el departamento de Caldas quien se encuentra vulnerando los derechos colectivos, puesto que no está a su cargo realizar las obras solicitadas.

UNE EPM TELECOMUNICACIONES S.A, es el que está prestando deficientes servicios de internet ya sea por la velocidad entregada a los consumidores o por la carencia de información al momento de contratar y utilizar el servicio. Conforme la contestación de la demanda, las pruebas aportadas a la demanda y las pruebas surtidas durante el proceso no se pudo evidenciar un mal servicio, un servicio

---

<sup>14</sup> Archivos “62EscritoAlegatosConclusionMunicipio” y “63EscritoAlegatosConclusionMunicipio” *ibidem*.

<sup>15</sup> Archivos “65EscritoAlegatosConclusionDepartamento” *ibidem*.



ineficiente, es más la accionante actualmente no usa este servicio, entendiéndose que no lo necesita.

El departamento de Caldas no presta el servicio de internet residencial ni móvil, tampoco presta cualquier tipo de servicio público esencial, ni tiene vínculo contractual con los demandados.

**Parte demandada - UNE EPM TELECOMUNICACIONES S.A:** Mediante escrito del 15 de junio de 2023<sup>16</sup> indicó que la carga de la prueba recae sobre la parte demandante, y en el proceso brillaron por su ausencia las pruebas que soportaban los dichos de la actora, incluso desde la presentación de la demanda, por lo que en el presente caso no existe ni la más mínima evidencia de una verdadera amenaza o vulneración a algún derecho colectivo.

Expuso que, a la fecha, en el sector de bajo Villa Pilar del municipio de Manizales, UNE EPM TELECOMUNICACIONES S.A. solo cuenta con un suscriptor activo, lo cual fue informado por el representante legal de la Compañía mediante informe presentado el 10 de abril de 2023, concluyendo que queda desvirtuada cualquier imputación de responsabilidad vinculada a derechos colectivos, al no contar con más clientes en la zona.

Indica que, en el hipotético caso de existir algún tipo de inconformidad con la calidad o cobertura de los servicios suministrados por la demandada a la única usuaria activa en la zona, no es la acción popular el mecanismo procesal para ventilar tales supuestos, tornándose en improcedente la presente demanda.

Afirmó que como se observa en las fotografías del terreno aportadas con el *anexo técnico sobre el funcionamiento de la red de comunicaciones* presentado el pasado 10 de abril de 2023 a instancia del Despacho y de las partes, el sector Bajo de Villa Pilar se ubica en una ladera construida al filo de la montaña, en la que sólo se sitúan unas pocas viviendas (menos de 20), sin que el terreno cuente con una infraestructura eléctrica definida, o con calles y vías que permitan la circulación de vehículos diferentes a motocicletas. De hecho, se resalta en el informe que la única postería

---

<sup>16</sup> Archivos “64EscritoAlegatosConclusionUneEpm” *ibidem*.

ubicada en la zona, es la que se encuentra en la parte superior de la vía, y es desde la cual se desprenden hacia abajo todos los cables de electricidad con los que se le provee del servicio de energía a esa comunidad. Esa postería es de uso exclusivo del servicio de energía eléctrica de CHEC, y actualmente ya se encuentra cargada de la red de ese servicio, por lo que técnicamente no podría utilizarse de forma segura para la provisión de otro tipo de servicios.

Lo anterior, a su juicio, se reafirma con el testimonio del señor Carlos Mario Velez López.

En tal sentido, se comprobó la inviabilidad técnica para despliegue red HFC o fibra óptica en el sector Bajo de Villa del Pilar, en donde se insiste, no solo se cuenta con un único suscriptor activo que, además, no ha presentado quejas por el servicio; sino que la infraestructura mínima requerida no existe y la postería actual no es apta ni idónea para otros despliegues, con lo que de hecho se explica cómo la comunidad de la zona se provee del servicio de internet satelital que no corresponde a un servicio que haga parte de la oferta comercial de UNE.

Hace énfasis en un *hecho modificativo o extintivo del derecho sustancial*, conforme con lo dispuesto en el inciso 4° del artículo 281 del C.G.P., en el sentido de que, actualmente, UNE EMP TELECOMUNICACIONES S.A., solo cuenta con un suscriptor activo en la zona. Así, como los derechos colectivos se refiere a la defensa de los que corresponden a un grupo de personas en las que converge una característica común, si no existe un colectivo al cual proteger no es posible hablar de protección de derechos colectivos.

Reitera los argumentos expuestos en la contestación de la demanda y las excepciones planteadas.

**Parte demandada – MINISTERIO DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES:** Mediante escrito del 14 de junio de 2023<sup>17</sup> indicó que con fundamento en lo dispuesto en el artículo 1° de la Ley 1341 de 2009, el Ministerio en ningún caso puede tomar una decisión con carácter vinculante frente

---

<sup>17</sup> Archivos “61EscritoAlegatosConclusionMinTic” *ibidem*.

a la pretensión de prestación directa del servicio que alega presuntamente vulnerado. Además, no se puede exigir, ni a los particulares ni a las entidades públicas, la adopción de una tecnología ni infraestructura en particular para el desarrollo de sus actividades o el cumplimiento de sus funciones, según corresponda, por cuanto tal exigencia constituiría una violación al principio de neutralidad tecnológica, el cual, al tenor de lo previsto en el numeral 6° del artículo 2 de la Ley 1341 de 2009, impone el deber de garantizar la libre adopción de tecnologías que “permitan fomentar la eficiente prestación de servicios, contenidos y aplicaciones que usen Tecnologías de la Información y las Comunicaciones”.

Manifiesta que el acceso al espectro radioeléctrico en Colombia se produce previo proceso de selección objetiva y contrastado esto con el artículo 121 Constitucional, no existe competencia alguna que faculte al Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones a imponer a operador alguno la extensión de la cobertura en los miles de kilómetros del área rural del sector Bajo Villa Pilar.

Indica que el hecho de que el Ministerio sea el que crea la política de telecomunicaciones, reglamente la habilitación general para la provisión de redes y servicios de telecomunicaciones, asigne la concesión o el permiso para la prestación de telecomunicaciones a los operadores de redes, ello no implica compromiso de su responsabilidad patrimonial frente a las obligaciones, acciones u omisiones de terceros y más aún cuando se tratan de personas jurídicas privadas.

Solicita declarar la falta de legitimación en la causa por pasiva en favor del MINTIC, y argumenta que no existe violación de los derechos colectivos en tanto UNE EPM TELECOMUNICACIONES S.A., solo tiene un suscriptor en el sector de bajo Villa Pilar.

**La parte demandante y el Ministerio Público** guardaron silencio en esta etapa procesal.

## CONSIDERACIONES

## **I. Competencia.**

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 16 de la Ley 472 de 1998 de las acciones populares será competente el Juez del lugar de ocurrencia de los hechos o el del domicilio del demandado a elección del actor popular. De acuerdo a lo expuesto en la demanda se puede establecer claramente la competencia de esta instancia dado que los hechos que la fundamentan se presentan en el Municipio de Manizales que hace parte de este circuito judicial.

Por otro lado, conforme lo preceptúa el artículo 14 de la Ley 472 de 1998, la Acción Popular se dirigirá contra el particular, persona natural o jurídica, o la autoridad pública cuya actuación u omisión se considere que amenaza, viola o ha violado el derecho o interés colectivo. En caso de existir la vulneración o amenaza y se desconozcan los responsables, corresponderá al juez determinarlos.

La demanda se tramitó contra UNE EPM TELECOMUNICACIONES S.A., y conforme con la certificación que obra en el expediente suscrita por su revisor fiscal<sup>18</sup>, la composición accionaria de la sociedad es 50.000012% pública y 49.999988% privada.

El artículo 104 del C.P.A.C.A., establece que la jurisdicción de lo contencioso Administrativo está instituida para conocer, además de lo dispuesto en la Constitución Política y en leyes especiales, de las controversias que refiere dicho artículo en los que estén involucradas entidades públicas. El parágrafo de dicha norma indica que se entiende por entidad pública todo órgano, organismo o entidad estatal, con independencia de su denominación; las sociedades o empresas en las que el Estado tenga una participación igual o superior al 50% de su capital; y los entes con aportes o participación estatal igual o superior al 50%.

Teniendo en cuenta que el artículo 15 de la Ley 472 de 1998 dispone que la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo conocerá de los procesos que se susciten con ocasión del ejercicio de las Acciones Populares originadas en actos, acciones u omisiones de las entidades públicas, se confirma la competencia de este

---

<sup>18</sup> Archivo “16EscritoRecursoReposicionUNE” *ibidem.*, p 142.

Despacho para conocer del presente trámite.

## **II. Legitimación en la causa.**

Entendida la legitimación de la causa como la calidad que tiene una persona para formular o contradecir las pretensiones de la demanda por cuanto es sujeto de la relación jurídica sustancial, tenemos que:

### **Legitimación en la causa por activa:**

El artículo 12 de la Ley 472 de 1998, atribuyó la titularidad de la acción popular a toda persona natural o jurídica, a las organizaciones no gubernamentales, a las organizaciones populares, cívicas o de índole similar, a las entidades públicas que cumplan funciones de control, intervención o vigilancia, siempre que la amenaza o vulneración a los derechos e intereses colectivos no se haya originado en su acción u omisión, al Procurador General de la Nación, al Defensor del Pueblo y a los Personeros Distritales y Municipales, en lo relacionado con su competencia, y a los alcaldes y demás servidores públicos que por razón de sus funciones deban promover la protección y defensa de estos derechos e intereses.

En el presente asunto se trata de un particular, la señora **SANDRA MILENA GARCÍA DÍAZ**, quien presenta esta acción popular estando facultada de acuerdo a la norma citada.

## **III. Pronunciamiento sobre excepción “previa” propuesta por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.**

El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones propuso la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva como “excepción previa”.

Al respecto, debe indicarse que conforme con lo dispuesto en el artículo 23 de la Ley 472 de 1998, *“en la contestación de la demanda sólo podrá <sic> proponerse las excepciones de mérito y las previas de falta de jurisdicción y cosa juzgada, las cuales serán resueltas por el juez en la sentencia.”*.

Así, la excepción planteada será resuelta en la sentencia como excepción de mérito, atendiendo a la improcedencia procesal de interponer excepciones previas en el presente medio de control.

#### **IV. Problema jurídico.**

Corresponde a este Despacho Judicial verificar si las entidades accionadas y vinculadas son responsables por la amenaza o vulneración del derecho colectivo al acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna. Lo anterior como consecuencia de las presuntas deficiencias en la prestación del servicio de internet en el sector Bajo Villa Pilar de la ciudad de Manizales por parte de UNE EPM TELECOMUNICACIONES S.A.

En caso de que la respuesta al problema jurídico sea positiva, deberá determinarse si es procedente ordenar con cargo a las accionadas que se actualicen las redes de conexión de internet en el sector a una red de fibra óptica, red de HFC u otra que garantice la prestación efectiva del servicio, así como la instalación de infraestructura que resulte pertinente.

##### **i) Naturaleza, finalidad y procedencia de las acciones populares.**

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, en este orden de ideas el Consejo de Estado ha determinado lo siguiente<sup>19</sup>:

“(…) Del artículo 9 de la Ley 472 de 1998, referente a la procedencia de la acción popular, se deduce que la demanda puede dirigirse contra una autoridad pública, contra un particular, o incluso contra ambos una acción popular dirigida contra un particular será de competencia de la jurisdicción ordinaria, mientras que la dirigida

---

<sup>19</sup>CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCION TERCERA Consejero ponente: ALIER EDUARDO HERNANDEZ ENRIQUEZ Bogotá, D.C., diecinueve (19) de mayo de dos mil cinco (2005) Radicación número: 25000-23-27-000-2002-90106-01(AP) Actor: NANCY MARIELA PALACIOS RUBIO Demandado: BOGOTA D.C. Y OTRO Referencia: ACCION POPULAR.

contra una autoridad pública o un particular que desempeñe funciones administrativas, lo será de la Contencioso Administrativa. La regla anterior tiene una excepción en los eventos en que una acción se dirija, al tiempo, en contra de una autoridad pública y de un particular; en tal caso, la competencia para conocer de la misma reside en la Jurisdicción Contencioso Administrativa, en tanto que ésta prevalece sobre la de la Jurisdicción Ordinaria en virtud del fuero de atracción. Nota de Relatoría: Ver Exps. AP-077 y AP- 510(...)

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 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.”*

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 4 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.

## **ii) Objeto de la Acción Popular.**

La acción popular es un medio procesal por medio del cual se busca la protección de los derechos e intereses colectivos mencionados en el artículo 88 de la Constitución Nacional y otros de similar naturaleza que estén definidos por la Ley; esta acción se ejerce para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre tales derechos e intereses, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible.

De lo anterior se desprende que la finalidad de esta acción es la protección de los derechos colectivos que estén amenazados o vulnerados por la acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares.

Es importante, previamente al estudio del problema planteado, hacer una breve referencia al marco jurídico y conceptual sobre lo que es materia de pronunciamiento en esta oportunidad. Con base en ello el juzgado procederá a analizar los derechos colectivos incoados en la presente acción.

## **iii) Alcance de los derechos reclamados:**

### **3.1. El acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna.**

En términos del Consejo de Estado, este derecho colectivo busca la protección de los derechos de los usuarios de los servicios públicos, en cuanto a su la calidad, precio y cobertura. Frente a esos derechos, al Estado le corresponde su regulación y control con miras a que dichos elementos se cumplan en debida forma<sup>20</sup>

---

<sup>20</sup> CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN PRIMERA, Consejero ponente: ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS, (31) de julio de dos mil dieciocho (2018), Radicación número: 25000-23-41-000-2013-01713-01(AP)



También ha indicado la Corporación que:

“EL DERECHO COLECTIVO AL ACCESO A LOS SERVICIOS PÚBLICOS Y A SU PRESTACIÓN EFICIENTE no se está frente al desarrollo de una función administrativa en los términos del artículo 209 Constitucional, sino de una actividad económica intervenida por el Estado, cuya prestación debida se relaciona directamente con la consecución de sus fines (art. 2 C. N.). El modelo constitucional económico de la Carta Política de 1991 está fundado en la superación de la noción “francesa” de servicio público, conforme a la cual éste era asimilable a una función pública, para avanzar hacia una concepción económica según la cual su prestación está sometida a las leyes de un mercado fuertemente intervenido; así se deduce del artículo 365 constitucional cuando dispone que es deber del Estado asegurar la prestación eficiente de los servicios públicos y que estos pueden ser prestados por el Estado, directa o indirectamente, por comunidades organizadas o por particulares.

Nótese que la norma es clara en señalar que el Estado debe asegurar la prestación (no prestar forzosamente) al tiempo que permite la concurrencia de Agentes (públicos, privados o mixtos) en su prestación. De acuerdo con tal disposiciones se destaca, jurídicamente, que los servicios públicos “son inherentes a la finalidad social del Estado”, pues contribuyen al bienestar y mejoramiento de la calidad de vida de la población (arts. 2 y 366 ibídem.) y es por ello que su prestación comporta la concreción material de la cláusula Estado Social de Derecho (art. 1 ibídem); así lo ha indicado la jurisprudencia del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional, como mecanismo auxiliar en la administración de Justicia (art. 230). De manera que los derechos colectivos que se involucran en la prestación de los servicios públicos no aluden a la función pública propia del Estado, sino a una actividad económica que por implicar el tráfico de servicios inherentes a la finalidad social del Estado, que la doctrina colombiana, con base en expresión foránea, llama “bienes meritorios”, exige la intervención del mismo a través de los instrumentos tradicionales de policía administrativa: regulación y control (inc. 2 art. 365 C. N). En otras palabras, el bien jurídico colectivo por proteger no refiere a la función administrativa, sino a los derechos propios de los consumidores y usuarios particularmente en lo relativo a la calidad del servicio y a su precio. (...) (Subrayado

fuera de texto)”<sup>21</sup>.

#### 4.1.1. Del servicio de internet.

En principio, debe advertirse que el legislador en un inicio consideró a las telecomunicaciones como un servicio público que el Estado prestará directamente o a través de concesiones que podrá otorgar en forma exclusiva, a personas naturales o jurídicas colombianas, reservándose, en todo caso, la facultad de control y vigilancia<sup>22</sup>.

Luego, la Ley 1341 de 2009, *“Por la cual se definen principios y conceptos sobre la sociedad de la información y la organización de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones –TIC–, se crea la Agencia Nacional de Espectro y se dictan otras disposiciones”*, dispuso en su artículo 10°, modificado por el artículo 7 de la Ley 1978 de 2019, que:

*“A partir de la vigencia de la presente Ley, **la provisión de redes y servicios de telecomunicaciones, que es un servicio público bajo la titularidad del Estado**, se habilita de manera general, y causará una contraprestación periódica a favor del Fondo Único de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. Esta habilitación comprende, a su vez, la autorización para la instalación, ampliación, modificación, operación y explotación de redes para la prestación de los servicios de telecomunicaciones, se suministren o no al público. La habilitación general a que hace referencia el presente artículo no incluye el derecho al uso del espectro radioeléctrico.” (Énfasis del Despacho)*

El Consejo de Estado en sentencia del 23 de abril de 2020<sup>23</sup> al referirse al servicio de Telefonía Móvil Celular – TMC, consideró que al ser parte de las telecomunicaciones, adquiriría la calidad de servicio público. Al respecto, consideró lo siguiente:

---

<sup>21</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Radicación 25000-23-25-000-2003-00254-01(AP) de fecha 10 de febrero de 2005. Consejera Ponente: María Elena Giraldo Gómez.

<sup>22</sup> Ley 72 de 1989, art. 5.

<sup>23</sup> CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN PRIMERA Bogotá, D. C., veintitrés (23) de abril de dos mil veinte (2020) Consejera ponente: NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN Radicación número: 85001-23-33-000-2018-00146-01 (AP)

**“De lo anterior, resulta claro para la Sala que en atención a que las telecomunicaciones son consideradas por el legislador como un servicio público esencial no domiciliario que se encuentra a cargo del Estado, el servicio de TMC al ser parte de las telecomunicaciones, adquiere dicha calidad y, por tanto, su prestación debe atender a las reglas propias que rigen la materia.**

Con fundamento en lo precedente, la Sala destaca que, de conformidad con lo ordenado por el artículo 365 de la Constitución Política, los servicios públicos y, por ende, el servicio de TMC, es inherente a la finalidad del Estado, el cual deberá asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional, ya sea, directa o indirectamente, por comunidades organizadas o por particulares, pero, en todo caso, deberá mantener la regulación, control y vigilancia de dicho servicio.

Con la expedición de la Ley 2108 del 29 de julio de 2021 se eliminó cualquier asombro de duda respecto a si el acceso a internet se catalogaba o no como servicio público por pertenecer a las telecomunicaciones. Dicha normativa cataloga el acceso a internet como servicio público esencial y universal, y modifica la Ley 1341 de 2009, citada en precedencia.

El artículo 1° de la Ley 2108 del 29 de julio de 2021 dispone:

**“(....) Esta ley tiene por objeto establecer dentro de los servicios públicos de telecomunicaciones, el acceso a Internet como uno de carácter esencial,** con el fin de propender por la universalidad para garantizar y asegurar la prestación del servicio de manera eficiente, continua y permanente, permitiendo la conectividad de todos los habitantes del territorio nacional, en especial de la población que, en razón a su condición social o étnica se encuentre en situación de vulnerabilidad o en zonas rurales y apartadas.” (Énfasis del Despacho)

Con lo hasta acá expuesto, es dable concluir que el acceso a internet, al encontrarse dentro de las telecomunicaciones, es un servicio público inherente a la finalidad del Estado, lo que lo ubica dentro de los derechos colectivos, el cual deberá asegurar su prestación directa o indirectamente, por comunidades organizadas o

por particulares, y, en todo caso, manteniendo la regulación, control y vigilancia de dicho servicio.

Ahora bien, el Consejo de Estado, al pronunciarse sobre el servicio público de telecomunicaciones, dentro del que se encuentra el acceso a internet, consideró que la prestación del servicio de comunicaciones se diseñó de acuerdo con las capacidades del Estado. Así, la determinación de la vulneración del derecho colectivo debe estar encaminada a verificar el cumplimiento de la normativa vigente respecto a las obligaciones del Estado y de los operadores del servicio de comunicaciones, bajo el entendido el Estado permite a los particulares la utilización del espectro electromagnético a cambio de una contraprestación, y estos promueven la inversión en infraestructura y maximización del bienestar social<sup>24</sup>.

“Ahora bien, la Sala debe precisar que el artículo 334 de la Constitución prevé que la dirección general de la economía está a cargo del Estado, el cual deberá intervenir, entre otras materias, en los servicios públicos para racionalizar la economía, “[...] con el fin de conseguir en el plano nacional y territorial, en un marco de sostenibilidad fiscal, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano. Dicho marco de sostenibilidad fiscal deberá fungir como instrumento para alcanzar de manera progresiva los objetivos del Estado Social de Derecho.

Asimismo, dicha norma ordenó que “[...] El Estado, de manera especial, intervendrá para dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar, de manera progresiva, que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo al conjunto de los bienes y servicios básicos [...].

En efecto, la Sala advierte que, conforme lo prevé el artículo 75 Constitucional, el espectro electromagnético es un bien público cuya gestión y control se encuentra a cargo del Estado, el cual debe velar por que todos los particulares puedan acceder a este en igualdad de condiciones, pero bajo su vigilancia especial, pues a través de este se presta el servicio público esencial de las telecomunicaciones, que debe ser

---

<sup>24</sup> CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN PRIMERA Bogotá, D. C., veintitrés (23) de abril de dos mil veinte (2020) Consejera ponente: NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN Radicación número: 85001-23-33-000-2018-00146-01 (AP)

proporcionado a todos los habitantes del territorio en condiciones de continuidad, oportunidad y de calidad.

En cumplimiento de dicho objetivo, el legislador dispuso en la Ley 1978 que todos los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones tienen igualdad de oportunidades para acceder al uso del espectro; sin embargo, debido a que dicho recurso es escaso, esta asignación debe procurar la maximización del bienestar social y la previsión de los recursos para promover la inclusión digital y así llegar a la población pobre, rural y que se encuentre en zonas apartadas.

Asimismo, la normativa en comento ordenó que el Estado debe incentivar la inversión para la construcción, operación y mantenimiento de infraestructuras de las TIC (artículo 4°), para lo cual habilitó de manera general la provisión de redes y servicios de telecomunicaciones, lo que también comprenderá la autorización para la instalación, ampliación, modificación, operación y explotación de redes para la prestación de los servicios de telecomunicaciones, se suministren o no al público. Lo anterior, a cambio de una contraprestación periódica única a favor del Fondo Único de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (artículo 7°).

La habilitación general referida no comprende el derecho al uso del espectro radioeléctrico, cuyo permiso es otorgado por el MinTic, a través de mecanismos de selección objetiva, para fomentar la inversión en infraestructura y maximizar el bienestar social, este último entendido como “[...] la reducción de la brecha digital, el acceso universal, la ampliación de la cobertura, el despliegue y uso de redes e infraestructuras y la mejora en la calidad de la prestación de los servicios a los usuarios. [...] En cualquier caso, la determinación de la maximización del bienestar social en el acceso y uso del espectro radioeléctrico estará sujeta a valoración económica previa (Artículo 8°) [...]”.

Lo anterior implica que el uso del espectro radioeléctrico por parte de los particulares, está orientado a que estos inviertan en infraestructura y maximizar el bienestar social, previa valoración económica.

La Sala destaca que el criterio de maximización del bienestar social también será tenido en cuenta para la renovación del permiso del uso del espectro radioeléctrico, así como los planes de inversión, la expansión de la capacidad de las redes de

acuerdo con la demanda del servicio que sea determinada por el MinTic, el uso eficiente que se ha hecho del recurso, la cobertura de redes y servicios y la disponibilidad del recurso (artículo 9°).

De acuerdo con el artículo 10°, la utilización del espectro radioeléctrico por parte de los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones, da lugar a una contraprestación económica a favor del Fondo Único de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, la cual se fijará de acuerdo con los siguientes aspectos: “[...] fomento a la inversión, la maximización del bienestar social, el estado de cierre de la brecha digital, así como, entre otros, en los siguientes aspectos: ancho de banda asignado, número de usuarios potenciales, disponibilidad del servicio, planes de expansión y cobertura, demanda por el espectro y su disponibilidad y cualquier otro parámetro técnico que sirva como indicador del valor que debe recibir el Estado por la utilización del espectro radioeléctrico [...]

La norma en mención, también ordenó que la contraprestación referida “[...] podrá pagarse parcialmente, hasta un 60% del monto total, mediante la ejecución de obligaciones de hacer, que serán previamente autorizadas por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, de acuerdo con la reglamentación que se defina al respecto, para ampliar la calidad, capacidad y cobertura del servicio, que beneficie a población pobre y vulnerable, o en zonas apartadas, en escuelas públicas ubicadas en zonas rurales y otras instituciones oficiales como centros de salud y bibliotecas públicas, así como prestar redes de emergencias [...]”.

(...)

**De lo anteriormente expuesto, la Sala encuentra que el legislador diseñó la prestación del servicio de telecomunicaciones de acuerdo con las capacidades del Estado, para, en la medida de lo posible, garantizar el acceso a las TIC a los habitantes de las zonas rurales y apartadas del país, entre otros.**

**En consecuencia, la determinación de la vulneración o no del derecho colectivo, cuya protección se persigue, por parte de las autoridades públicas accionadas, debe estar orientada a verificar el cumplimiento de la normativa aplicable, según la cual, el Estado en su calidad de administrador del espectro electromagnético y, por ende, radioeléctrico, permite a los particulares su utilización a cambio de una**

**contraprestación económica y que estos sean los que procuren la inversión en infraestructura y maximización del bienestar social, lo cual le permitirá al Estado atender su deber constitucional.” (Énfasis del Despacho)**

#### **iv) Caso Concreto**

Para determinar si existió transgresión del derecho colectivo al acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna en el sector Bajo Villa Pilar de la ciudad de Manizales, se torna necesario acudir al material probatorio que obra en el expediente.

La parte actora allegó con la demanda el oficio 3612220000579797 del 22 de marzo de 2022 suscrita por la gerencia Soporte y PQR’S de la accionada<sup>25</sup>, como respuesta a la reclamación efectuada por la actora previa presentación de la acción popular, en la que se indica:

“(…) En su comunicación recibida el 03 de marzo de 2022 con CUN 3612220000579797, nos menciona que no se encuentra conforme con el servicio de internet ya que indica la cobertura que hay en el sector solo se les puede brindar el servicio bajo tecnología ADSL, la cual no es suficiente para sus necesidades, adicionalmente pagan aproximadamente \$90.000 por 5 megas de navegación con lo que no están de acuerdo dado que el servicio de internet les resulta intermitente y nos solicita que:

1. Se le dé solución técnica y presupuesta la problemática
2. Se realice cambio de tecnología HFC o fibra óptica
3. Adecuar los costos teniendo en cuenta la prestación del servicio de internet.

Revisamos cuidadosamente su solicitud y encontramos que, bajo el contrato 600008742512 se facturan los servicios de Telefonía e Internet, ubicados en la dirección se KM 1 VIA LA LINDA BAJO VILLAPILAR es 22 A PUERTA CAFE.

1. Hemos procedido a revisar la información de los reportes de daño ingresados en los últimos 6 meses y no registran incidencias de red que nos alerten sobre la falla

---

<sup>25</sup> Archivo “02AccionPopular” del cuaderno “C01Principal” del expediente electrónico, p. 14 a 16

que presenta, siendo a su vez este el soporte necesario para validar si aplica o no ajuste a la factura del tiempo que no ha tenido el servicio, por lo cual no procede ningún tipo de ajuste y los valores facturados hasta el momento deben ser asumidos por usted en su totalidad.”

Con lo anterior, puede observarse que la señora SANDRA MILENA GARCÍA DIAZ recibe los servicios de internet con UNE EPM TELECOMUNICACIONES S.A., a través del contrato 600008742512, y que como consecuencia de la reclamación presentada por la misma ante la actora solicitando solución a la problemática, cambio de tecnología HFC o fibra óptica y adecuación de costos de prestación del servicio, la accionada indicó que verificados los reportes de daño de los últimos meses no se registran incidencias de red que alerten sobre la falla reportada.

La acción popular la presenta SANDRA MILENA GARCÍA DIAZ, anexando un listado de personas firmantes en un documento titulado *“los abajo firmantes solicitamos a la empresa TIGO UNE la instalación de fibra óptica y demás infraestructura necesaria para mejorar y garantizar la calidad en la prestación de los servicios en el sector de Bajo Villa Pilar y la curva de la Virgen”*<sup>26</sup>

La actora no allegó material o solicitud probatoria adicional que respaldara sus pretensiones. Pese a lo anterior, el Despacho en uso de sus facultades oficiosas, decretó como prueba de oficio requerir al representante administrativo de **UNE EPM TELECOMUNICACIONES S.A**, para que dentro rindiera informe escrito bajo juramento sobre el (i) Estado actual de las redes que proveen el servicio de internet fijo y de los nodos de los cuales se distribuyen los servicios de internet fijo en el sector Bajo Villa Pilar, conforme al relato de los hechos de la presente acción popular, las (ii) Características de las redes de provisión de internet fijo en el sector Bajo Villa Pilar, (iii) Comparativo entre las características de la cobertura con la que cuenta UNE EPM TELECOMUNICACIONES para la provisión del servicio de internet fijo en el municipio de Manizales, características de cobertura de la empresa en el mismo servicio en el sector Bajo Villa Pilar, y características del servicio contratado por los suscriptores habitantes del sector Bajo Villa Pilar de la ciudad de Manizales, (iv) Reporte de fallas e indisponibilidad del servicio de

---

<sup>26</sup> *Ibidem*, p. 7 a 10.



internet fijo en el sector Bajo Villa Pilar de la ciudad de Manizales desde la fecha de la primera suscripción hasta el año 2022, y (v) Oferta comercial que originó la contratación del servicio de internet fijo en el sector Bajo Villa Pilar de la ciudad de Manizales, la cual fue debidamente incorporada y puesta en conocimiento de los sujetos procesales<sup>27</sup>.

En el informe allegado y que obra en el expediente<sup>28</sup> puede observarse lo siguiente:

“(…) Considerando lo expuesto en el ANEXO TÉCNICO SOBRE EL FUNCIONAMIENTO DE LA RED DE COMUNICACIONES que se allega con el presente escrito, en el sector mencionado se cuenta con tecnología ADSL por red de Cobre que depende del equipo RSU - SACATIN, el cual está en operación activa contando con un recorrido extenso de red.

Como se explica en el acápite de descripción de la tecnología del ANEXO TÉCNICO SOBRE EL FUNCIONAMIENTO DE LA RED DE COMUNICACIONES, en este sector se prestan servicios de telefonía y conexión a internet con red de cobre. Se precisa que, el servicio se ha mantenido estable y la calidad corresponde a la tecnología desplegada (...)

Aunado a lo anterior, de conformidad con el ANEXO TÉCNICO SOBRE EL FUNCIONAMIENTO DE LA RED DE COMUNICACIONES, en el sector se presta servicio de telefonía fija y conexión a internet por la tecnología ADSL (Asymmetric Digital Subscriber Line) es una tecnología de acceso a Internet de banda ancha que utiliza la infraestructura de cobre existente para la transmisión de datos digitales a través de la línea telefónica. (...)

En general, ADSL es una tecnología de banda ancha popular que ofrece una conexión a Internet rápida y económica utilizando la infraestructura de cobre existente. (...) “

En el informe allegado se hace especial énfasis a que en el sector de Bajo Villa Pilar la Compañía actúa como prestador de servicios de internet fijo, o contando a la fecha de presentación del informe, 11 de abril de 2023, con tan solo un (01) cliente activo

---

<sup>27</sup> Archivo “57AutoPoneEnConocimiento” del cuaderno “C01Principal” del expediente electrónico.

<sup>28</sup> Archivos “51InformeUNE” y “52SolicitudUNEAnexos” *ibidem*.

que se sirve de la tecnología de cobre (telefonía) y que no corresponde a la identidad de la accionante.

En línea con lo anterior, UNE EPM TELECOMUNICACIONES solicita que se declare un *hecho modificativo o extintivo del derecho sustancial*, conforme con lo dispuesto en el inciso 4° del artículo 281 del C.G.P., en el sentido de que, actualmente la demandada solo cuenta con un suscriptor activo en la zona. Así, como los derechos colectivos se refiere a la defensa de los que corresponden a un grupo de personas en las que converge una característica común, si no existe un colectivo al cual proteger no es posible hablar de protección de derechos colectivos.

En primer lugar, debe precisar el Despacho que la acción popular la incoó SANDRA MILENA GARCÍA DIAZ acompañada de la firma de habitantes del sector de Bajo Villa Pilar, dentro de los cuales se encuentra, entre otros, el señor RODRIGO VILLEGAS AGUIRRE.

RODRIGO VILLEGAS AGUIRRE, según el “*anexo sobre el estado de los clientes en la zona – sector bajo de villa pilar – Manizales*” allegado con la demandada como respuesta a la prueba por informe decretada<sup>29</sup>, se reportó como cliente de la demandada con retiro voluntario el 31 de octubre de 2022.

La referencia al señor RODRIGO VILLEGAS AGUIRRE se realiza en atención a que el oficio 3612220000579797 del 22 de marzo de 2022 suscrito por la gerencia Soporte y PQR’S de la accionada<sup>30</sup>, y emitido como respuesta a la reclamación efectuada por la actora, previa presentación de la acción popular, se dirige no solo a la actora popular, señora SANDRA MILENA GARCIA DIAZ, sino también al señor RODRIGO VILLEGAS AGUIRRE, de lo que se concluye que carece de fundamento lo expuesto por la demandada al indicar que no existe vínculo alguno entre esta y la accionante, pues olvida que el señor RODRIGO VILLEGAS AGUIRRE acompañó la presente acción, y en todo caso hace parte de la vivienda en la que se cuenta con los servicios de internet que se reputan deficientes.

---

<sup>29</sup> Archivo “52InformeUNEAnexos” *ibidem*, p. 12

<sup>30</sup> Archivo “02AccionPopular” del cuaderno “C01Principal” del expediente electrónico, p. 14 a 16

Por otro lado, el hecho que en la actualidad solo exista un suscriptor de los servicios de internet con UNE EPM TELECOMUNICACIONES en el sector objeto de la acción no repercute ni imposibilita el trámite de la acción popular, en tanto la misma se incoó con la finalidad de proteger los derechos colectivos de una comunidad identificada que se consideraban vulnerados.

Los derechos colectivos se predicen respecto de una colectividad y pertenecen a todos, como lo ha expuesto el Consejo de Estado<sup>31</sup>

“ (...) Surge así, pues, en forma evidente, que las acciones populares solo pueden perseguir o la protección de los derechos colectivos o el amparo de los intereses colectivos, que, como su propio nombre lo indica, son aquellos derechos e intereses predicables de una colectividad, de un conglomerado habitacional, de una comunidad determinada. Derechos que, objetivamente considerados, pertenecen a todos; o intereses que, tenidos como una concepción general que no se subjetivizan al momento de predicarlos, importan a todos, entendida esta expresión como los integrantes o componentes de la comunidad de que se trate, o para decirlo de otro modo, los habitantes de un territorio determinado, cualquiera que sea su jerarquía político administrativa. Entonces, la vocación de prosperidad de una acción popular exige, por la propia naturaleza de las cosas, que el derecho que se pide proteger o el interés que se demanda salvaguardar se pregonen respecto de toda la colectividad que, en ejercicio de esa acción solicita al juez: o que se evite el daño contingente; o que se haga cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o el agravio sobre derechos e intereses suyos; o que, cuando fuere posible, se restituyan las cosas al estado anterior, es decir, que vuelvan a ser lo que fueron antes de configurarse el peligro, la amenaza, la vulneración o el agravio de que se trate [...]”.

Así, el hecho de que actualmente la empresa UNE EPM TELECOMUNICACIONES S.A., solo tenga un suscriptor de los servicios de internet en el sector denominado bajo Villa Pilar, no obsta para que se analice de fondo la eventual transgresión de los derechos colectivos invocados en la demanda, en tanto al momento de promover la misma una colectividad expuso una situación que podría conllevar a la transgresión de sus intereses colectivo, como el acceso a los servicios públicos y

---

<sup>31</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda -Subsección A, consejero ponente Alberto Arango Mantilla, sentencia de 30 de agosto de 2001, expediente núm. 63001-23-31-000-2000-1335-01(AP-179)

a que su prestación sea eficiente y oportuna, lo que hace necesario y procedente para el Despacho emitir un pronunciamiento de fondo en torno a si tal afectación efectivamente se presentó.

Retomando con el análisis del material probatorio, se allegó por UNE EPM TELECOMUNICACIONES S.A. como anexo a la prueba por informe decretada, el *anexo técnico sobre el funcionamiento de la red de comunicaciones*<sup>32</sup>, en el que se observa que en Manizales la Compañía presta los servicios utilizando los tipos de redes descritas (cobre, HFC, fibra óptica), dependiendo de la zona y sus condiciones geográficas, así como el número de usuarios y las condiciones comerciales.

Respecto a la tecnología de cobre, refiere que esta corresponde con *“las redes de telecomunicaciones que utilizan cables de cobre para transmitir señales de voz y datos. Este tipo de tecnología se ha utilizado durante décadas en las redes telefónicas y en la conexión a Internet de banda ancha.”*

Indica también la demandada que en el sector de bajo Villa Pilar del municipio de Manizales no tiene cobertura de fibra óptica, sino de cobre para proveer los servicios de internet:

---

<sup>32</sup> Archivo “52InformeUNEAnexos” del cuaderno “C01Principal” del expediente electrónico, p. 21 a 47

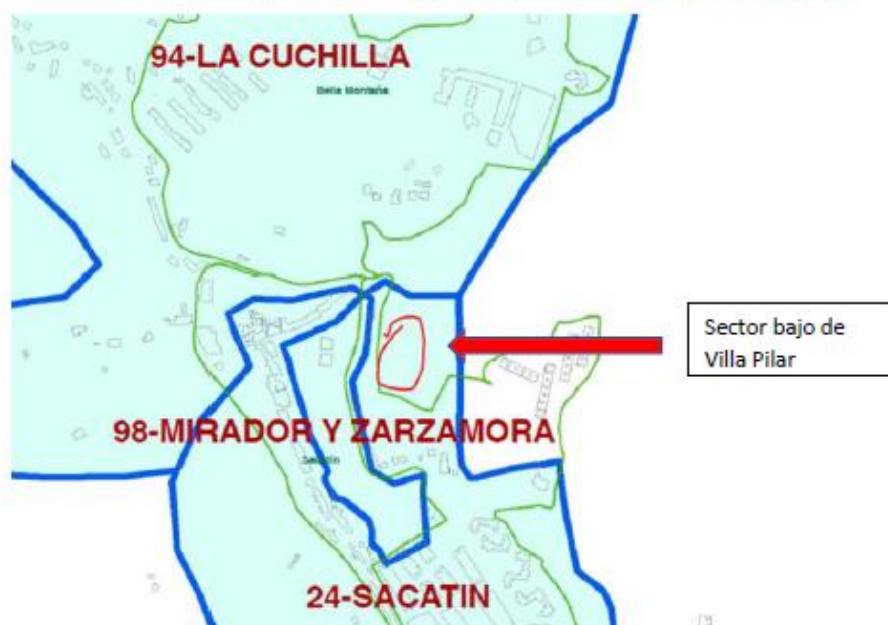


Como se muestra en la siguiente gráfica, lo coloreado en amarillo es la vía principal entre el sector de Villa Pilar y La Linda, por esta ruta la empresa UNE EPM TELECOMUNICACIONES S.A. cuenta con un cable de Fibra Optica troncal el cual lleva servicio de conectividad al Hospital Geriátrico y a diferentes nodos los cuales prestan servicio en tecnología HFC (Red Híbrida Fibra Óptica – Coaxial), este tipo de redes se despliega en sectores muy específicos de poca cobertura debido a las condiciones técnicas de este tipo de redes (Anexo Políticas construcción redes HFC).

Dada la ubicación geográfica y la falta de infraestructura, en el sector bajo de Villa Pilar – La Linda, la compañía no cuenta con despliegue de redes GPON sino únicamente de cobre.

#### RED DE COBRE:

En este momento la compañía presenta una red de cobre la cual provee con cobertura a este sector, se anexa imagen de cobertura:



Anexando evidencia fotográfica sobre el sector objeto de la acción popular, refiere en el informe lo siguiente:

<sup>34</sup> *Ibidem*, p. 46

**“(…) Sobre la inviabilidad técnica para despliegue red HFC o fibra óptica en el sector Bajo de Villa del Pilar:**

En consideración al Anexo técnico de políticas de construcción de redes HFC – UNE EPM TELECOMUNICACIONES S.A., se realizó un análisis de despliegue físico en el sitio y un análisis de costos en implementación, del cual obtuvo los siguientes resultados:

**- Análisis físico sitio:**

Se realizó recorrido en sector para obtener una validación de la viabilidad técnica en cuanto a despliegue de red e instalación de elementos para distribución de red abonado a usuarios (Se anexa video)

Dentro del recorrido se pudieron observar diferentes factores, como lo son:

- Puntos de difícil acceso para despliegue de red coaxial e instalación de elementos de distribución.
- Inexistencia de espacios necesarios para instalación de postera nueva, esto debido a que la máxima distancia permitida entre el punto de distribución y la casa del usuario es de 40 metros.
- Predios muy juntos, techos de viviendas los cuales puedan presentar dificultad para llevar la red de abonado.”<sup>35</sup>

En lo que corresponde a la prestación del servicio de internet, indica el informe allegado lo siguiente:

“a) Estado actual de las redes que proveen el servicio de internet fijo y de los nodos de los cuales se distribuyen los servicios de internet fijo en el sector Bajo Villa Pilar, conforme al relato de los hechos de la presente acción popular.

---

<sup>35</sup> *Ibidem*, p. 41



Considerando lo expuesto en el ANEXO TÉCNICO SOBRE EL FUNCIONAMIENTO DE LA RED DE COMUNICACIONES que se allega con el presente escrito, en el sector mencionado se cuenta con tecnología ADSL por red de Cobre que depende del equipo RSU -SACATIN, el cual está en operación activa contando con un recorrido extenso de red.

Como se explica en el acápite de descripción de la tecnología del ANEXO TÉCNICO SOBRE EL FUNCIONAMIENTO DE LA RED DE COMUNICACIONES, **en este sector se prestan servicios de telefonía y conexión a internet con red de cobre. Se precisa que, el servicio se ha mantenido estable y la calidad corresponde a la tecnología desplegada.**<sup>36</sup> (Énfasis del Despacho).

Se observa también que con la contestación de la demanda, UNE EPM TELECOMUNICACIONES S.A. dio cuenta de las condiciones comerciales que se indican al momento de ofertar los servicios, donde se advierten las posibles intermitencia que pueden presentarse con la prestación del servicio de internet por la plataforma DSL, así:

## **6. factores que degradan o afectan la calidad del servicio de internet desde la plataforma de core acceso fijo.**

UNE cuenta con tres plataformas de acceso fijo: DSL, GPON y HFC. Cada una de estas poseen los siguientes factores dentro del CORE de la plataforma que pueden afectar directamente el servicio:

### **DSL**

- Congestión de las interfaces troncales entre los DSLAM y la red de transporte.

### **HFC**

- Congestión de las interfaces troncales entre los CMTS y la red de transporte.
- Atenuación de las fibras ópticas de las conexiones troncales.
- Saturación en el up stream.
- Saturación en el down stream.
- Ruido en las interfaces de línea implicando que el CMTS negocie con los modem modulaciones más tolerantes al ruido, pero de menor capacidad en ancho de banda.
- Errores en el balanceo en las interfaces de línea del CMTS sobre la configuración.

### **GPON**

- Congestión de las interfaces troncales entre los OLT y la red de transporte
- Atenuación de las fibras ópticas de las conexiones troncales.

---

<sup>36</sup> *Ibidem*, p 9.

<sup>37</sup> Archivo “28EscritoContestacionAccionUNE” del cuaderno “C01Principal” del expediente electrónico.



El señor CARLOS MARIO VÉLEZ LÓPEZ, Gerente Despliegue de Red de UNE EPM TELECOMUNICACIONES S.A., al rendir testimonio solicitado por la demanda en la contestación de la demanda, refirió lo siguiente<sup>38</sup>:

“El sector de bajo Villa Pilar es un sector, digamos, que queda en las afueras de la ciudad de Manizales, en las cuales la compañía igual que en toda la ciudad tiene unas 3 redes, tiene redes o capas. La primera red para prestar los servicios de UNE como empresa prestadora de servicios de telecomunicaciones, tiene es redes de cobre, redes de HFC y redes de fibra óptica. Las redes de cobre como servicio nativo o tecnología nativa primaria dentro de la ciudad, tiene una cobertura en el total de la ciudad, posteriormente con el desarrollo de las tecnologías se implementó una capa adicional de red de HFC, esta capa de red de HFP es una red que presta, digamos, mejores velocidades en los servicios de internet y televisión, y con el desarrollo tecnológico posteriormente se implementó una red de fibra óptica.

Las modernizaciones traen consigo que tienen, digamos, más, mejores capacidades de red, pero también, digamos, no se desplegaron totalmente en el municipio sino que se van desplegando en la medida que hay una masificación de usuario y unas condiciones técnicas que permitan el despliegue y unos costos asociados que permitan hacer un *payback* de las inversiones que se desarrollan.

Entonces, el 100% de la ciudad de Manizales está cubierta con redes de cobre, un porcentaje alto está cubierto con redes de HFC, y un menor porcentaje está cubierto con redes de fibra óptica. **Específicamente para el sector en cuestión solo tenemos cobertura de red de cobre que es la que tiene la usuaria hoy en un sector donde no hemos podido implementar otras modernizaciones de red porque no cumple con las condiciones técnicas en las que nosotros podamos ingresar y tampoco con las condiciones comerciales convenientes para la compañía para hacer los despliegues de red.”** (Minuto 12:00 a 14:05”)

Ante la pregunta del Despacho respecto a si con la red de cobre que existe en el sector se puede garantizar la continuidad y la eficiencia en el servicio, el testigo indico que:

---

<sup>38</sup> Archivos 56TestigoDocumentalReferenciaCruzada” *ibidem*, de

“Sí, digamos, como lo informé al inicio, lo máximo que podemos obtener del servicio de internet en una red de cobre es de 10 Mgz, si la usuaria tendría un requerimiento mayor por alguna razón como lo tienen, por ejemplo, empresa o algo así que piden capacidades mayores no sería viable con la red de cobre. **Para un hogar, y dependiendo de las necesidades y la cantidad de usuarios que se conecten simultáneos, es decir, para una persona con 10 mhz podría navegar, podría tener el servicio.** Desconozco el requerimiento específico que ella haga uso de su servicio, pero con 10 mhz, digamos, se puede navegar en la red, se pueden hacer consultas, y la continuidad del servicio dependería de mantenimiento de la red que tengan en el sector mismo. Como ese ha sido un sector muy propenso a hurtos de cobre, hay un flagelo nacional que se roban mucho el cobre, es posible que en los hurtos pues ella tenga periodos en los que se pueda quedar sin servicio, mientras se hace la reposición, y en la calidad del cobre porque está tensado desde el poste de entrada hasta la casa digamos de ellos porque no hay infraestructura, entonces también es complejo garantizar una condición full, pero sí debe tener servicio con los 10 mgz.” (minuto 21: 59 a 23:25)

En respuesta a la pregunta del Ministerio Público en la que cuestiona si la actora popular tendría la posibilidad de acceder a otras tecnologías mas avanzadas mediante las opciones de otros prestadores de servicios, teniendo en cuenta que el servicio de telecomunicaciones no es un monopolio, el testigo indica que:

**“Sí lo tiene.** De hecho, ahorita la doctora Dayana en su pregunta me dijo que si habíamos encontrado otras opciones de servicio, le dijimos que sí, que habíamos visto antenas para, incluso en los sectores que es muy difícil cablear, y que son de bajo pago, se llevan servicios a través de internet satelital, claro tiene internet satelital UNE no lo tiene, no dispone de ese servicio por eso no se le puede brindar a la usuaria; CLARO y otros operadores lo tienen y **de hecho en la zona hay instaladas antenas de internet satelital; ella tendría como acceder al servicio a través de otros operadores no forzando a que UNE implemente una tecnología donde ni le es viable técnicamente ni le es rentable.**” (Minuto 44:11 a 44:56)

Así, el testigo es claro en referenciar que el servicio de internet a la usuaria se le garantizar con la tecnología con la que cuenta el sector, a través de redes de cobre, que existe una inviabilidad técnica de implementar tecnología de fibra óptica en el sitio dadas las condiciones del mismo y la ausencia de demanda, toda vez que en la actualidad solo existe un usuario activo con la empresa en el sector que no corresponde con la actora popular.

Con lo hasta acá referenciado, puede evidenciar el Despacho que la prestación del servicio de internet que UNE EPM TELECOMUNICACIONES S.A. suministra en el sector denominado Bajo Villa Pilar del municipio de Manizales, se ha realizado conforme con los parámetros técnicos que posibilitan que el mismo se esparza a través de la red de cobre con la tecnología DSL, atendiendo al análisis técnico que se encuentra dentro de la competencia de la entidad; aunado a ello, las condiciones topográficas del sector y ausencia de demanda hacen inviable la prestación del servicio a través de fibra óptica.

Se itera que si bien correspondía al actor probar la deficiente prestación del servicio de internet en tanto dicho constituía la razón de la presente acción, ningún esfuerzo probatorio se encaminó al respecto. Pese a esto, optó el Despacho por decretar pruebas de oficio que pudieran evidenciar lo anterior, encontrándose y concluyéndose, con base en lo referenciado, que no existen condiciones que en el marco de los servicios contratados y conforme con la viabilidad técnica para el sector de bajo Villa Pilar, evidencien la afectación del derecho colectivo invocado en la demanda.

Con la actuación desplegada por UNE EPM TELECOMUNICACIONES S.A. en el sector objeto de la acción popular, se evidencia que ha adelantado gestiones tendientes a la prestación del servicio de internet en los términos técnicos que posibilitan dicha prestación, ateniendo a la distribución de red de cobre que está habilitada en el sector.

Es relevante precisar que conforme lo expuso el Consejo de Estado<sup>39</sup>, “(...) *el uso del espectro radioeléctrico por parte de los particulares, está orientado a que estos inviertan en infraestructura y maximizar el bienestar social, previa valoración económica.*”

Continuó indicando el Máximo Tribunal de esta Jurisdicción que:

“De lo anteriormente expuesto, la Sala encuentra que el legislador diseñó la prestación del servicio de telecomunicaciones de acuerdo con las capacidades del Estado, para, en la medida de lo posible, garantizar el acceso a las TIC a los habitantes de las zonas rurales y apartadas del país, entre otros.

En consecuencia, la determinación de la vulneración o no del derecho colectivo, cuya protección se persigue, por parte de las autoridades públicas accionadas, debe estar orientada a verificar el cumplimiento de la normativa aplicable, según la cual, el Estado en su calidad de administrador del espectro electromagnético y, por ende, radioeléctrico, permite a los particulares su utilización a cambio de una contraprestación económica y que estos sean los que procuren la inversión en infraestructura y maximización del bienestar social, lo cual le permitirá al Estado atender su deber constitucional.”

Así, es claro, se acepta y no se discute que UNE EPM TELECOMUNICACIONES S.A, cuenta con la autorización del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones para la prestación de los servicios de telecomunicaciones, y a su vez, UNE EPM TELECOMUNICACIONES S.A, ha prestado el servicio de acceso a internet en el sector objeto de la acción popular conforme con las condiciones técnicas pactadas para la red de cobre a través de la tecnología DSL.

Las pruebas arrojadas al proceso dan cuenta que el servicio de internet se ha prestado y garantizado al actor popular en las condiciones en las que puede proveerse al sector, conforme con las características comerciales y técnicas exigibles. UNE EPM TELECOMUNICACIONES S.A. detalló de forma técnica la oferta comercial que corresponde al sector, las condiciones técnicas de prestación

---

<sup>39</sup> CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN PRIMERA Bogotá, D. C., veintitrés (23) de abril de dos mil veinte (2020) Consejera ponente: NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN Radicación número: 85001-23-33-000-2018-00146-01 (AP)

del servicio de acuerdo con las tecnologías disponibles y posibles y, sobre todo, respecto a lo que concierne al derecho colectivo que se alegaba conculcado, se demostró que el acceso al servicio de internet se está prestado al actor popular y a la comunidad que cuenta con los servicios referidos en el sector.

Ante la presencia de otros proveedores de servicios en el sector, con otras tecnologías que no oferta la demandada, y la explicación técnica sobre por qué se ofrece el servicio de internet través de red de cobre, no se torna procedente la exigencia del suministro del servicio con una mejor tecnología, a mayores costos, inviable técnica y financieramente, como se alegó, cuando la prestación actual garantiza el servicio público deprecado.

Así, ante la ausencia de prueba que evidencie la afectación en la prestación del servicio, y la impertinencia de ordenar que el servicio se preste a través de otra tecnología, como fibra óptica, dado que no existen condiciones de factibilidad técnicas para ellos, se denegarán las pretensiones de la demanda en tanto no se evidenció la afectación al derecho colectivo al acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna de la comunidad del sector Bajo Villa Pilar del municipio de Manizales.

En lo que respecta al Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, el hecho que dicha cartera sea la que crea la política de telecomunicaciones, reglamente la habilitación general para la provisión de redes y servicios de telecomunicaciones, asigne la concesión o el permiso para la prestación de telecomunicaciones a los operadores de redes, no implica compromiso de su responsabilidad patrimonial frente a las obligaciones, acciones u omisiones de los prestadores de redes de servicio, como bien se expuso en los alegatos de conclusión.

En el presente caso no se demostró o evidenció la afectación al derecho colectivo invocado en la demanda, por lo que, aunado a lo anterior, no hay lugar a atribuir responsabilidad alguna al ministerio vinculado, tornándose procedente declarar de oficio la prosperidad de la excepción *“ausencia de vulneración de los derechos colectivos invocados en la demanda”*, siendo innecesario pronunciarse sobre las demás excepciones planteadas en la contestación de la demanda.

Tampoco se evidenció transgresión alguna del derecho colectivo alegado por parte de las entidades territoriales vinculadas al proceso, esto es, el municipio de Manizales y el departamento de Caldas, por lo que se declararán probadas las excepciones de *“Ausencia de transgresión de los derechos colectivos”*, propuesta por la primera y *“Ausencia de amenaza o vulneración de derechos o intereses colectivos por parte del departamento de Caldas”* propuesta por la segunda, siendo innecesario pronunciarse sobre las demás excepciones planteadas en la contestación de la demanda.

**v) Conclusión**

En consideración a todo lo expuesto, el Despacho declarará probada la excepción de *“Ausencia de vulneración de derechos colectivos por parte de UNE”*, propuesta por UNE EPM TELECOMUNICACIONES S.A, *“Ausencia de transgresión de los derechos colectivos”*, propuesta por el municipio de Manizales, *“Ausencia de amenaza o vulneración de derechos o intereses colectivos por parte del departamento de Caldas”* propuesta por el departamento de Caldas, y se declarara de oficio la excepción *“ausencia de vulneración de los derechos colectivos invocados en la demanda”* en favor del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

En tal sentido, se negarán las pretensiones de la demanda en tanto no se evidenció la transgresión del derecho colectivo al acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna de los habitantes del sector bajo villa Pilar de Manizales.

**vi) Costas.**

En esta oportunidad, el Juzgado no hará especial condena en costas, pues no se configuran los elementos constitutivos que fija la ley para su condena.

De acuerdo con lo expuesto, el **JUZGADO SÉPTIMO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE MANIZALES**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

## FALLA

**PRIMERO: DECLARAR PROBADAS** las excepciones de *“Ausencia de vulneración de derechos colectivos por parte de UNE”*, propuesta por **UNE EPM TELECOMUNICACIONES S.A.**, *“Ausencia de transgresión de los derechos colectivos”*, propuesta por el **MUNICIPIO DE MANIZALES**, *“Ausencia de amenaza o vulneración de derechos o intereses colectivos por parte del departamento de Caldas”* propuesta por el **DEPARTAMENTO DE CALDAS**.

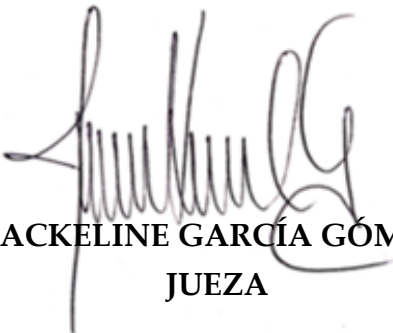
**SEGUNDO: DECLARAR PROBADA** de oficio la excepción de *“ausencia de vulneración de los derechos colectivos invocados en la demanda”* en favor **DEL MINISTERIO DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES**.

**TERCERO: NEGAR** las pretensiones de la demanda, conforme a lo expuesto.

**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: EJECUTORIADA** esta providencia **ARCHÍVENSE** las diligencias previas las anotaciones respectivas.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**



**JACKELINE GARCÍA GÓMEZ**  
**JUEZA**

**NOTIFICACIÓN POR ESTADO ELECTRÓNICO**

La providencia anterior se notifica en el Estado Electrónico del 02/OCT/2023

  
**MARCELA PATRICIA LEÓN HERRERA**

Secretaria

Micrositio Web PUBLICACIÓN ESTADOS ELECTRÓNICOS:

<https://www.ramajudicial.gov.co/web/juzgado-02-administrativo-de-descongestion-de-manizales/474>



**REPÚBLICA DE COLOMBIA**



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
JUZGADO SÉPTIMO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE  
MANIZALES**

Manizales, veintinueve (29) de septiembre de dos mil veintitrés (2023)

**Sentencia N°:** 253/2023  
**Radicado:** 17001-33-39-007-2022-00313-00  
**Medio de Control:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
**Demandante:** LUZ MERY VELASCO TORRES  
**Demandado:** NACIÓN - MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL – FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO y MUNICIPIO DE MANIZALES  
**Instancia:** PRIMERA

En los términos del inciso final del numeral 1° artículo 182 A de la Ley 1437, procede el despacho a decidir sobre las pretensiones formuladas en el proceso de la referencia. Para el efecto se tendrá en cuenta lo precisado en el Auto 1921 del 29 de agosto de 2023 que se pronunció sobre las pruebas, fijó el litigio, y corrió traslado para alegatos de conclusión.

**ANTECEDENTES:**

**1. La demanda**

Por intermedio de apoderado judicial la señora **LUZ MERY VELASCO TORRES** en ejercicio del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, demandó a la **NACIÓN - MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL – FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO** y al **MUNICIPIO DE MANIZALES**, solicitando lo siguiente:

“DECLARACIONES:

1. Declarar la nulidad del acto ficto configurado el día 16 DE DICIEMBRE DE 2021 frente a la petición presentada el día 16 DE SEPTIEMBRE DE 2021, en cuanto negó el derecho a pagar la SANCION POR MORA a mi mandante establecida en la Ley 244 de 1995 y Ley 1071 de 2006, y en la CE-SUJ-SII-012-2018-SUJ-012-S2 del 18 de julio de 2018. a favor de mi mandate, equivalente a un (1) día de su salario por cada día de retardo. contados desde los sesenta y cinco (65) días hábiles después de haber radicado la solicitud de la cesantía ante la entidad, con la vigencia de la ley 1437 se refiere a sesenta (70) días hábiles y hasta cuando se hizo efectivo el pago de la misma.

2. Declarar que mi representado tiene derecho a que la NACIÓN - MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL -FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO- ENTIDAD TERRITORIAL CERTIFICADA EN EDUCACIÓN DE MANIZALES, le reconozca y pague la SANCION POR MORA establecida en la Ley 244 de 1995 y Ley 1071 de 2006, equivalente a un (1) día de su salario por cada día de retardo, contados desde los sesenta y cinco (65) días hábiles después de haber radicado la solicitud de la cesantía ante la entidad y hasta cuando se hizo efectivo el pago de la misma.

#### CONDENAS:

1. Condenar a la NACIÓN - MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL - FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO- ENTIDAD TERRITORIAL CERTIFICADA EN EDUCACIÓN DE MANIZALES, a que se le reconozca y pague la SANCION POR MORA establecida en la Ley 244 de 1995 y Ley 1071 de 2006 y en la CE-SUJ-SII-012-2018- SUJ-012-82 del 18 de julio de 2018, a favor de mi mandante, equivalente a un (1) día de su salario por cada día de retardo. contados desde los sesenta y cinco (65) días hábiles después de haber radicado la solicitud de la cesantía ante la entidad, con la vigencia de la ley 1437 se refiere a sesenta (70) días hábiles y hasta cuando se hizo efectivo el pago de la misma.

2. Que se ordene a la NACIÓN - MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL - FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO- ENTIDAD TERRITORIAL CERTIFICADA EN EDUCACIÓN DE MANIZALES dar cumplimiento al fallo que se dicte dentro de este proceso en el término de 30 días contados desde la comunicación de este tal como lo dispone el artículo 192 y 195 siguientes del Código del código de procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. (C.P.A.C.A)

3. Condenar a la NACIÓN - MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL - FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO- ENTIDAD TERRITORIAL CERTIFICADA EN EDUCACIÓN DE MANIZALES al

reconocimiento pago de los ajustes de valor a que haya lugar con motivo de la disminución del poder adquisitivo de la SANCION MORATORIA referida en el numeral anterior. tomando como base la variación del índice de precios al consumidor desde la fecha en que se efectuó el pago de la cesantía, hasta el momento de la ejecutoria de la sentencia que ponga fin al presente proceso.

4. Condenar a la NACIÓN-MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL-FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO-TERRITORIAL CERTIFICADA EN EDUCACIÓN SECRETARIA DE MANIZALES al reconocimiento y pago de intereses moratorios a partir del día siguiente de la fecha de la ejecutoria de la sentencia y por el tiempo siguiente hasta que se efectúe el pago de la SANCION MORATORIA reconocida en esta sentencia. (...)”

En cuanto a los hechos expuestos por la parte actora se tiene:

De acuerdo con la Ley 91 de 1989, el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio es quien tiene competencia para el pago de cesantías de los docentes de los establecimientos educativos de carácter oficial.

El demandante solicitó el reconocimiento y pago de sus cesantías el 05 de marzo de 2020; la prestación fue reconocida mediante Resolución 162 del 18 de marzo de 2020 y cancelada el 24 de junio de 2020.

Entre la fecha de solicitud de cesantías y el pago de la prestación, transcurrieron más de 14 días por encima del plazo legalmente establecido; por ello, se ha causado el pago de la sanción por el no pago oportuno.

Se solicitó el reconocimiento de la sanción moratoria el 16 de septiembre de 2021; sin embargo, la administración respondió negativamente de forma ficta.

## **2. Trámite procesal**

Mediante Auto 040 del 17 de enero de 2023 se admitió la demanda y con proveído 1842 del 18 de agosto de 2023 se resolvieron las excepciones previas.

El Juzgado mediante Auto 1921 del 29 de agosto de 2023 analizó la posibilidad de dictar sentencia anticipada. En consecuencia, se pronunció sobre las pruebas, fijó el litigio, puso en conocimiento las decisiones probatorios y seguido a ello corrió traslado para alegar de conclusión.

Vencido el término de traslado de alegatos, el proceso ingresó a Despacho para proferir sentencia escrita.

### **3. Fijación del litigio.**

Conforme al auto que fijó el litigio, se tiene que la **NACIÓN –MINISTERIO DE EDUCACIÓN –FNPSM** admitió como ciertos los siguientes hechos:

- El artículo 3° de la Ley 91 de 1989 creó el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, sin personería jurídica, asignando a su cargo el pago de las cesantías de los docentes vinculados al fondo reconocidas por la Nación a través del Ministerio de Educación Nacional
- La demandante solicitó el reconocimiento y pago de sus cesantías parciales el 05 de marzo de 2020.
- A través de la Resolución N° 162 del 18 de marzo de 2020 se reconoció a la demandante las cesantías solicitadas.

El **MUNICIPIO DE MANIZALES** admitió como ciertos los siguientes hechos:

- A través de la Resolución N° 162 del 18 de marzo de 2020 se reconoció a la demandante las cesantías solicitadas.

### **Diferencias existentes entre las partes:**

**PARTE DEMANDANTE:** Sostiene que las cesantías reconocidas a través de la N° 162 del 18 de marzo de 2020 fueron canceladas con posterioridad al término de los setenta (70) días para su reconocimiento y pago como lo establece la Ley 1071 de 2006.

Afirma que se estructuraron más de 14 días de mora contados a partir de los 70 días hábiles que tenía la entidad demandada para cancelar el dinero por concepto de cesantías.

**PARTE DEMANDADA - FNPSM:** Sostiene que no son hechos los relacionados con las disposiciones normativas citadas en los hechos, sino que obedece a apreciaciones subjetivas de la parte demandante.

Expone que si bien las sentencias de unificación SU-336 de 2017 de la Corte Constitucional y SUJ-012-S2 del Consejo de Estado, de los años 2017 y 2018,

respectivamente, ha sido adversa a la posición inicialmente sostenida por la NACIÓN - MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL, en los casos relacionados con la sanción moratoria en el pago de las cesantías que imponen al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio (FOMAG), la presencia de problemas operativos en las Entidades Territoriales impide el cumplimiento de los términos para proyectar las respectivas Resoluciones que reconocen las prestaciones sociales de los educadores nacionales afiliados al FOMAG.

Afirma que el artículo 56 de la Ley 962 de 2005, fue derogado por el artículo 336 de la Ley 1955 del 25 de mayo de 2019, y esta última, en su artículo 57, reguló lo relacionado con eficiencia en la administración de los recursos del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, prohibiendo que con cargo a los recursos de dicho Fondo se paguen las sanciones derivadas de la mora en el pago de las prestaciones, e imponiendo responsabilidad directa a la Secretaría de Educación del ente territorial por la mora en el pago de la cesantías.

**MUNICIPIO DE MANIZALES:** Afirma que los supuestos fácticos y probatorios que reposan en el dossier permiten evidenciar que el (la) demandante es un (una) docente afiliado (a) al FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO, lo cual implica la existencia de una relación jurídica entre ambos, donde el FOMAG es ACREEDOR del reconocimiento y pago de sus cesantías, así como de la mora que su pago extemporáneo provoque.

Por tanto el municipio de Manizales carece de legitimación en la causa por pasiva en la presente Litis, conforme al marco jurídico y a los abundantes precedentes judiciales de la jurisdicción contenciosa administrativa que así lo han declarado.

Indica que el trámite de reconocimiento y pago de estas cesantías se dio en vigencia de la Emergencia sanitaria decretada inicialmente por el Ministerio de Salud y Protección Social y la Emergencia Económica, Social y Ecológica decretada por el Gobierno Nacional para todo el país, los cuales establecieron medidas de protección a los ciudadanos como las de aislamiento preventivo obligatorio, la posibilidad de suspensión de términos administrativos y judiciales de las entidades, e inclusive la ampliación de los términos establecidos por el CPACA para resolver los derechos de petición de los ciudadanos.

#### **4. Alegatos de conclusión.**

**Parte demandante.** Mediante escrito presentado el 08 de septiembre del presente año<sup>1</sup> indicó que en el proceso se encuentra acreditada la calidad de docente del demandante, la fecha en la que se formuló la petición de reconocimiento de la cesantía, el acto que reconoció la prestación y la fecha en la que se canceló la cesantía reconocida, según el comprobante emitido por BBVA.

Afirma que si bien se vinculó a la entidad territorial a la que está adscrito el docente con ocasión de lo contenido en el artículo 57 de la Ley 1955 de 2019, es necesario aclarar que la única norma especial que trata el reconocimiento de sanción mora en favor de los docentes del Magisterio es el Decreto 1272 de 2018, artículo 2.4.4.2.3.2.28.

Concluyó solicitando la indexación de la sanción por mora con fundamento en lo expresado por el Consejo de Estado en sentencia del 26 de agosto de 2019 dentro del proceso con radicado 68001-23-33-000-2016-00406-01.

**La Nación Ministerio de Educación- FOMAG:** A través de escrito allegado el 12 de septiembre del presente año<sup>2</sup> se reafirmó en los argumentos y razones de defensa expuestos en la contestación de la demanda.

Afirma que el ente Territorial excedió el límite de los 15 días para expedir el acto administrativo que reconoce la cesantía del demandante, razón por la cual el municipio de Manizales está llamado a responder por la mora ocasionada por el pago tardío de cesantías.

Conforme con el Acto Legislativo 03 de 2011 el Estado fortalece la normatividad referente al principio del equilibrio financiero consagrado en el artículo 48 de la Constitución Política de Colombia, debido a que obligo a todos los órganos y ramas del poder público a orientar sus actividades dentro de un marco de sostenibilidad fiscal.

Respecto a la indexación de la condena, cita un pronunciamiento del Consejo de Estado en el que se indica que: *“En tal sentido, al no tratarse de un derecho laboral, sino de una penalidad de carácter económica que sanciona la negligencia del empleador en la gestión administrativa y presupuestal para reconocer y pagar en tiempo la cesantía, no es procedente ordenar su ajuste a valor presente, pues, se trata de valores monetarios que no tienen intención de compensar ninguna contingencia relacionada con el trabajo ni menos remunerarlo”*.

---

<sup>1</sup> Archivo “21AlegatosConclusionParteDemandante” del expediente electrónico.

<sup>2</sup> Archivo “22AlegatosConclusionFomag” del expediente electrónico.

**Municipio de Manizales:** Con escrito del 01 de septiembre de 2023<sup>3</sup> refirió que lo probado por la entidad territorial con la contestación de la demanda y conforme a los documentos que hacen parte del expediente administrativo de reconocimiento y pago de las mencionadas cesantías, suministrados por la oficina de prestaciones sociales de la Secretaría de Educación Municipal, dan cuenta de la inexistencia de responsabilidad por parte del Municipio de Manizales en la mora que se pretende por el (la) demandante, toda vez que la entidad territorial cumplió con los términos establecidos en la Ley 1071 de 2006 y en el artículo 57 de la ley 1955 de 2019.

Refiere que la solicitud de cesantías se realizó el 05 de marzo de 2020; el acto administrativo de reconocimiento se profirió el 18 de marzo del mismo año, en término oportuno; la notificación personal del acto ocurrió el 02 de mayo de 2020, y si bien fue extemporánea en los términos del C.P.A.C.A., tal situación obedeció a que para esa fecha se decretó por el gobierno nacional la emergencia económica, ecológica y social, que se concretó en una situación de caso fortuito o fuerza mayor.

La anterior situación trajo como consecuencia la suspensión de términos administrativos por parte de las entidades. Así, el Decreto 491 del 28 de marzo de 2020 adoptó medidas de urgencia para garantizar la atención y prestación de los servicios por parte de las autoridades; y con los Decreto 464 del 24 de marzo de 2020, y 366 de 24 de abril de 2020, proferidos por el alcalde de Manizales suspendieron los términos administrativos de las diferentes dependencias de la administración municipal desde las 7 am de 24 de marzo de 2020 hasta las 7 am del 13 de abril de 2020; desde el 27 de abril de 2020 y hasta el 11 de mayo de 2020, respectivamente.

Indica que de acuerdo con la sentencia de unificación del Consejo de Estado de 2018 *“en ningún caso los términos de notificación correrán en contra del empleador como computables para sanción moratoria”*.

El **Ministerio Público** guardaron silencio en esta etapa procesal.

## CONSIDERACIONES

### 1. Problema y análisis jurídico.

---

<sup>3</sup> Archivo “20AlegatosConclusionMunicipioManizales” del expediente electrónico.

De conformidad con lo expuesto en Auto 1921 del 29 de agosto de 2023, el problema jurídico a resolver se concreta en los siguientes interrogantes:

- i. **¿Debe declararse la nulidad del acto ficto configurado respecto a la petición presentada el 16 de septiembre de 2021, que negó el reconocimiento y pago de la sanción por mora establecida en las leyes 244 de 1995 y 1071 de 2006?**

Si la respuesta al anterior problema jurídico es positiva, el despacho se formula el siguiente problema jurídico subsiguiente:

- i. **¿Tiene derecho la señora LUZ MERY VELASCO TORRES al reconocimiento de la sanción moratoria por el no pago oportuno de las cesantías?**
- ii. **¿Le asiste responsabilidad a la entidad territorial en el pago de la sanción moratoria por la con consignación oportuna de las cesantías?**

Para el estudio del problema jurídico principal, el Despacho considera necesario abordar los siguientes problemas jurídicos asociados:

- 1) **¿Cuál es el carácter de la cesantía y el objeto de la sanción moratoria?;**
- 2) **¿Cuál es el régimen aplicable a los docentes regulados por la Ley 91 de 1989, para el reconocimiento y pago de las cesantías?**
- 3). **Responsabilidad de la entidad territorial en el pago de la sanción moratoria**
- 4) **Caso concreto.**

#### **1.1. El carácter prestacional de las cesantías y la finalidad de la sanción moratoria por su pago tardío:**

El régimen laboral colombiano consagra unas garantías y beneficios de contenido económico a favor de los trabajadores llamadas: *prestaciones sociales*; si bien no constituyen salario, porque no corresponden técnicamente a una remuneración por su trabajo, sí lo complementan y hacen referencia a una contraprestación que debe asumir el empleador con la finalidad de cubrir los riesgos a los que está expuesto el trabajador.

Dentro de las mencionadas prestaciones se encuentra el auxilio de cesantía, la cual ha sido considerada por la jurisprudencia constitucional como un derecho



irrenunciable de todos los trabajadores que debe asumir el empleador; ello con el doble fin de que el empleado pueda atender sus necesidades mientras permanece cesante y además pueda, en caso de requerirlo, satisfacer otros requerimientos importantes como vivienda y educación. En la sentencia C-310 de 2007, la Corte Constitucional señaló que:

(...) la cesantía consiste en una prestación que responde a una clara orientación social en el desarrollo de las relaciones entre empleador y trabajador, estableciéndose un mecanismo que busca, por un lado, contribuir a la mengua de las cargas económicas que deben enfrentar los asalariados ante el cese de la actividad productiva, y por otro -en el caso del pago parcial de cesantía-, permitir al trabajador satisfacer sus necesidades de capacitación y vivienda.

Atendiendo este carácter, las normas laborales han dispuesto un término perentorio para que los empleadores consignen el valor de esta prestación social, so pena de incurrir en una **sanción moratoria**; debe tenerse en cuenta que el retardo del empleador causa un daño económico al trabajador, bien sea por la pérdida de la oportunidad de utilización efectiva de los fondos o por la necesidad de contratar créditos mientras se produce el desembolso.

La Corte Constitucional en sentencia SU-400 del 28 de agosto de 1997, sostuvo que el retardo en el pago de las cesantías genera una pérdida del poder adquisitivo de aquella, y que es por ello que dicho deterioro debe ser asumido por el patrono y no por el trabajador.

## **1.2. Régimen aplicable a los docentes regulados por la Ley 91 de 1989, para el reconocimiento y pago de las cesantías:**

La Ley 91 de 1989 *“Por la cual se crea el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio”*, regula lo concerniente a las prestaciones sociales tanto de los docentes nacionalizados como de los docentes nacionales.

En su artículo 1º, distingue a los docentes nacionales de los nacionalizados, en el sentido de que los primeros, son los que se vinculan por nombramiento del Gobierno Nacional, y los segundos, son los que se vinculan por nombramiento de la entidad territorial antes del 1º de enero de 1976 y los vinculados a partir de

esta fecha, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 10 de la Ley 43 de 1975 <sup>4</sup>.

El numeral 1º de su artículo 15 establece, que a partir de su vigencia, el personal docente nacional y nacionalizado y el que se vincule con posterioridad al 1º de enero de 1990, se regirá de la siguiente manera: los docentes nacionalizados que figuren vinculados hasta el 31 de diciembre de 1989, para efectos de las prestaciones económicas y sociales, mantendrán el régimen prestacional que han venido gozando en cada entidad territorial de conformidad con las normas vigentes, y los docentes nacionales y los que se vinculen a partir del 1º de enero de 1990, para los mismos efectos, se regirán por las normas vigentes aplicables a los empleados públicos del orden nacional, Decretos 3135 de 1968, 1848 de 1969 y 1045 de 1978 o que se expidan en el futuro con las excepciones consagradas en esta ley.

De acuerdo con el artículo 15 numeral 3 de la ley 91 de 1989, de manera particular, en lo que atañe a las cesantías de los docentes nacionalizados, se conservó el sistema de retroactividad para los vinculados hasta el 31 de diciembre de 1989, de conformidad con la normativa vigente en la entidad territorial. Frente a los docentes nacionales y los vinculados a partir del 1º de enero de 1990, se dispuso que se les aplicaría un sistema anualizado de cesantías sin retroactividad y sujeto al reconocimiento de intereses.

Por su parte, la Ley 1071 de 2006, en el artículo 2º estableció su ámbito de aplicación:

Artículo 2. Ámbito de aplicación. Son destinatarios de la presente ley los miembros de las Corporaciones Públicas, empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios. Para los mismos efectos se aplicará a los miembros de la fuerza pública, los particulares que ejerzan funciones públicas en forma permanente o transitoria, los funcionarios y trabajadores del Banco de la República y

---

<sup>4</sup> **Ley 43 del 11 de diciembre de 1975 “Por la cual se nacionaliza la educación primaria y secundaria** que oficialmente vienen prestando los departamentos, el Distrito Especial de Bogotá, los municipios, las intendencias y comisarías; y se distribuye una participación, se ordenan obras en materia educativa y se dictan otras disposiciones”. **Artículo 10º.-** “En adelante ningún departamento, intendencia o comisaría, ni el Distrito Especial, ni los municipios podrán con cargo a la Nación, crear nuevas plazas de maestros y profesores de enseñanza primaria o secundaria, ni tampoco podrán decretar la construcción de nuevos planteles de enseñanza media, sin la previa autorización, en ambos casos, del Ministerio de Educación Nacional.

trabajadores particulares afiliados al Fondo Nacional de Ahorro. (Subrayas del Despacho).

La misma ley, en cuanto al término para dar respuesta a la solicitud de cesantías parciales o definitivas dispuso:

*“Artículo 4°. Términos. Dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a la presentación de la solicitud de liquidación de las cesantías definitivas o parciales, por parte de los peticionarios, la entidad empleadora o aquella que tenga a su cargo el reconocimiento y pago de las cesantías, deberá expedir la resolución correspondiente, si reúne todos los requisitos determinados en la ley.*

*Parágrafo. En caso de que la entidad observe que la solicitud está incompleta deberá informársele al peticionario dentro de los diez (10) días hábiles siguientes al recibo de la solicitud, señalándole expresamente los documentos y/o requisitos pendientes.*

*Una vez aportados los documentos y/o requisitos pendientes, la solicitud deberá ser resuelta en los términos señalados en el inciso primero de este artículo.*

*Artículo 5°. Mora en el pago. La entidad pública pagadora tendrá un plazo máximo de cuarenta y cinco (45) días hábiles, a partir de la cual quede en firme el acto administrativo que ordena la liquidación de las cesantías definitivas o parciales del servidor público, para cancelar esta prestación social, sin perjuicio de lo establecido para el Fondo Nacional de Ahorro.*

*Parágrafo. En caso de mora en el pago de las cesantías definitivas o parciales de los servidores públicos, la entidad obligada reconocerá y cancelará de sus propios recursos, al beneficiario, un día de salario por cada día de retardo hasta que se haga efectivo el pago de las mismas, para lo cual solo bastará acreditar la no cancelación dentro del término previsto en este artículo. Sin embargo, la entidad podrá repetir contra el funcionario, cuando se demuestre que la mora en el pago se produjo por culpa imputable a este.”*

Ahora bien, en sentencia de unificación de fecha 18 de julio de 2018<sup>5</sup> el Consejo de Estado definió las siguientes reglas jurisprudenciales para dar solución a los problemas jurídicos relacionados con el reconocimiento de sanción por mora en el sector docente:

“3.5.1 **Unificar jurisprudencia** en la sección segunda del Consejo de Estado, para señalar que el **docente oficial**, al tratarse de un servidor público le es aplicable la

---

<sup>5</sup> Consejo de Estado – Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Segunda – Sentencia de Unificación CE-SUJ-SII-012-2018.

Ley 244 de 1995 y sus normas complementarias en cuanto a sanción moratoria por el pago tardío de sus cesantías.

3.5.2 **Sentar jurisprudencia** precisando que cuando el acto que reconoce las cesantías se expide por fuera del término de ley, o cuando no se profiere; la sanción moratoria corre 70 días hábiles después de radicada la solicitud de reconocimiento, término que corresponde a: i) 15 días para expedir la resolución; ii) 10 días de ejecutoria del acto; y iii) 45 días para efectuar el pago.

194. Así mismo, en cuanto a que el acto que reconoce la cesantía debe ser notificado al interesado en las condiciones previstas en el CPACA, y una vez se verifica la notificación, iniciará el cómputo del término de ejecutoria. Pero si el acto no fue notificado, para determinar cuándo corre la ejecutoria, deberá considerarse el término dispuesto en la ley<sup>6</sup> para que la entidad intentara notificarlo personalmente, esto es, 5 días para citar al peticionario a recibir la notificación, 5 días para esperar que compareciera, 1 para entregarle el aviso, y 1 más para perfeccionar el enteramiento por este medio. De igual modo, que cuando el peticionario renuncia a los términos de notificación y de ejecutoria, el acto de reconocimiento adquiere firmeza a partir del día que así lo manifieste. En ninguno de estos casos, los términos de notificación correrán en contra del empleador como computables para sanción moratoria.

195. De otro lado, también se **sienta jurisprudencia** precisando que cuando se interpone el recurso, la ejecutoria correrá 1 día después que se notifique el acto que lo resuelva. Si el recurso no es resuelto, los 45 días para el pago de la cesantía, correrán pasados 15 días de interpuesto.

1.5.3 **Sentar jurisprudencia** señalando que, tratándose de cesantías definitivas, el salario base para calcular la sanción moratoria será la asignación básica vigente en la fecha en que se produjo el retiro del servicio del servidor público; a diferencia de las cesantías parciales, donde se deberá tener en cuenta para el mismo efecto la asignación básica vigente al momento de la causación de la mora, sin que varíe por la prolongación en el tiempo.

3.5.4 **Sentar jurisprudencia**, reiterando que es improcedente la indexación de la sanción moratoria. Lo anterior, sin perjuicio de lo previsto en el artículo 187 del CPACA. (Resaltado original)”

Así las cosas, en los casos de docentes oficiales por tratarse de **servidores públicos**, la moratoria en el pago de las cesantías se rige por el procedimiento contemplado en la Ley 244 de 1995 adicionada y modificada por la Ley 1071 de 2006; una vez presentada la solicitud, la Entidad cuenta con 15 días máximo para expedir la resolución de liquidación de las cesantías definitivas y/o

---

<sup>6</sup> Artículos 68 y 69 CPACA.

parciales, 10 días de ejecutoria y 45 días hábiles para el pago, luego de los cuales empezará a correr la sanción moratoria correspondiente a un día de salario por cada día de retardo. Cobra relevancia indicar sobre este aspecto que la ley no hace diferencia en los términos de reconocimiento de la cesantía y no interesa si se trata de retiro parcial o retiro definitivo; para ambos casos, el trámite tiene establecidos exactamente los mismos tiempos.

Quiere decir lo anterior que, una vez transcurridos 70 días hábiles<sup>7</sup> desde la presentación de la solicitud de reconocimiento de las cesantías parciales o definitivas sin que se haya realizado su pago efectivo, se causa el derecho a recibir la indemnización por mora; la misma es equivalente a un (1) día de salario por cada día de retardo.

Ahora bien, en los eventos en los que el acto administrativo que hubiese reconocido la cesantía se hubiese reconocido dentro del término de quince (15) días siguientes a su radicación, la misma sentencia de unificación proferida por el Consejo de Estado<sup>8</sup> estableció los escenarios que deben tenerse en cuenta para el cálculo de la moratoria, en razón a que los términos de notificación difieren en cada caso respecto a la forma en que se practique la misma.

Indicó la Corporación lo siguiente:

“(…) Teniendo claridad sobre la regla que procede para calcular la sanción moratoria por falta de expedición del acto de reconocimiento, o siendo tardío, adicionalmente deberá la Sala analizar la causación de la penalidad en el evento de que exista acto escrito de parte de la administración que reconoce la cesantía, sí se notifica o no, a través de qué medio o, si se renuncia a los términos de notificación y de ejecutoria, considerando que éstos son los momentos en que legamente se inicia el término para controvertirlo y después verificar el pago oportuno de la cesantía.”

En la sentencia referida se hace la distinción respecto al cálculo de la sanción mora cuando el acto administrativo que reconoce la cesantía se profiere dentro del término legal, situaciones que analizará el Despacho en cada caso concreto dependiendo de la forma de notificación que en tales casos se presente.

---

<sup>7</sup>Artículo 76 del C.P.A.C.A. Los recursos de reposición y apelación deberán interponerse por escrito en la diligencia de notificación personal, o dentro de **los diez (10) días siguientes** a ella, o a la notificación por aviso, o al vencimiento del término de publicación, según el caso. Los recursos contra los actos presuntos podrán interponerse en cualquier tiempo, salvo en el evento en que se haya acudido ante el juez (...).

<sup>8</sup> Consejo de Estado – Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Segunda – Sentencia de Unificación CE-SUJ-SII-012-2018.

### 1.3. Responsabilidad de la entidad territorial en el pago de la sanción moratoria

Con relación a la incidencia de la conducta territorial en el retraso del pago de la prestación como fue expuesto en la contestación de la demanda, cabe advertir que conforme a la Ley 962 de 2005, el reconocimiento de las prestaciones sociales del personal docente oficial se encuentra atribuido al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio; a los Entes Territoriales, corresponde una actividad de mera intermediación para el reconocimiento y pago de las mismas, comprometiéndose así, únicamente la responsabilidad del aludido fondo.

El Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio fue creado mediante la Ley 91 de 1989; en su artículo 2º precisó:

**Artículo 2.** De acuerdo con lo dispuesto por la Ley 43 de 1975, la Nación y las entidades territoriales, según el caso, asumirán sus obligaciones prestacionales con el personal docente, de la siguiente manera:

(...) 5. Las prestaciones sociales del personal nacional y nacionalizado que se causen a partir del momento de la promulgación de la presente Ley, **son de cargo de la Nación y serán pagadas por el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio;** pero las entidades territoriales, la Caja Nacional de Previsión Social, el Fondo Nacional de Ahorro o las entidades que hicieren sus veces, pagarán al Fondo las sumas que resulten adeudar hasta la fecha de promulgación de la presente Ley a dicho personal, por concepto de las prestaciones sociales no causadas o no exigibles.

Parágrafo. Las prestaciones sociales del personal nacional, causadas hasta la fecha de promulgación de la presente Ley, se reconocerán y pagarán de conformidad con las normas prestacionales del orden nacional, aplicables a dicho personal. Las prestaciones sociales del personal nacionalizado, causadas hasta la fecha de promulgación de la presente Ley, se seguirán reconociendo y pagando de conformidad con las normas que regían en cada entidad territorial en el momento de entrar en vigencia la Ley 43 de 1975.

La citada disposición legal, en sus artículos 4º, 5º y 9º establece lo siguiente:

**Artículo 4º.** El Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, atenderá las prestaciones sociales de los docentes nacionales y

nacionalizados que se encuentren vinculados a la fecha de la promulgación de la presente Ley, siempre con observancia del Artículo 2o, y de los que se vinculen con posterioridad a ella. (...)

**Artículo 5º.-** El Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, tendrá los siguientes objetivos:

1.- Efectuar el pago de las prestaciones sociales del personal afiliado (...)

**Artículo 9º.-** Las prestaciones sociales que pagará el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, serán reconocidas por la Nación a través del Ministerio de Educación Nacional, función que delegará de tal manera que se realice en las entidades territoriales.

Se desprende así, que las prestaciones sociales del personal docente vinculado al magisterio, a partir de la vigencia de la referida ley se encuentra a cargo de la Nación, quien procede a su cancelación a través del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio; este último, al tenor de lo dispuesto por el artículo 3º de la citada ley 91 constituye una cuenta especial, con independencia patrimonial, contable y estadística, sin personería jurídica.

Por su parte, la Ley 962 de 2005, por medio de la cual se dictaron disposiciones sobre racionalización de trámites y procedimientos administrativos de los organismos y entidades del Estado, dispuso:

“ARTÍCULO 56. RACIONALIZACIÓN DE TRÁMITES EN MATERIA DEL FONDO DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO. Las prestaciones sociales que pagará el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio serán reconocidas por el citado Fondo, mediante la aprobación del proyecto de resolución por parte de quien administre el Fondo, el cual debe ser elaborado por el Secretario de Educación de la Entidad Territorial certificada correspondiente, a la que se encuentre vinculado el docente. El acto administrativo de reconocimiento se hará mediante resolución que llevará la firma del Secretario de Educación de la entidad territorial.”

Se colige de lo expuesto, que el reconocimiento de las prestaciones sociales del personal docente oficial se encuentra atribuido al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio y que a los Entes Territoriales corresponde una actividad de mera intermediación para el reconocimiento y pago de las mismas, comprometiéndose así, únicamente la responsabilidad del aludido fondo.

#### **1.4 Caso concreto.**

La demandante **LUZ MERY VELASCO TORRES** en su calidad de docente, solicitó el reconocimiento y pago de cesantías el 05 de marzo de 2020<sup>9</sup>.

Las cesantías fueron reconocidas por medio de la Resolución 162 del 18 de marzo de 2020, y según certificación de pago emitido por la FIDUPREVISORA<sup>10</sup>, el dinero fue puesto a disposición del demandante el 24 de junio de 2020.

De acuerdo con lo anterior, concluye el Despacho inicialmente que la Resolución 162 del 18 de marzo de 2020 por medio de la cual se reconocieron las cesantías solicitadas se profirió dentro del término de quince (15) días siguientes a la radicación de la solicitud, la cual fue notificada por correo electrónico el 02 de mayo de 2020<sup>11</sup>.

En el escenario en el que el acto administrativo que reconoce la cesantía se profiere dentro del término legal, y se notificó personalmente, expresó el Consejo de Estado en la Sentencia de Unificación previamente citada<sup>12</sup>, lo siguiente:

“(…) 100. Como conclusión a lo anterior, ha de indicar la Sala de Sección que los términos que tiene la administración para llevar al conocimiento del interesado el contenido de su acto administrativo, esto es, para notificarlo, no pueden computarse como días de sanción moratoria, pues es evidente y así lo previó el legislador que la notificación por regla general ocurre después de proferida la decisión<sup>13</sup>, y que además es la circunstancia que refleja el deber de la entidad de informarla a su destinatario.

101. Ha de ser así, pues la producción de los efectos del acto administrativo exige de su publicidad, de manera que solo son oponibles las decisiones de la administración que son conocidas por las personas llamadas a su cumplimiento o afectadas con su ejecución; situación que perfectamente encaja en el cómputo de la sanción moratoria por el pago tardío de la cesantía, que consulta o se causa por el paso del tiempo, a donde no concurre el término que tiene el empleador para notificar el acto expreso que reconoce la mencionada prestación.

102. Siendo prácticos, en casos donde existe acto escrito que reconoce las cesantías, **el término de ejecutoria y, por ende, los 45 días hábiles posteriores a**

---

<sup>9</sup> Archivo “05AnexosDemanda” del cuaderno “C01Principal” del expediente electrónico, p. 2

<sup>10</sup> “*Ibidem*”, p. 5

<sup>11</sup> Archivo “12ContestacionDemandaMunicipioManizales” del cuaderno “C01Principal” del expediente electrónico, p. 44 a 45.

<sup>12</sup> Consejo de Estado – Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Segunda – Sentencia de Unificación CE-SUJ-SII-012-2018.

<sup>13</sup> Salvo los actos dictados en audiencia, que se notifican en estrados.



**ésta para que ocurra su pago efectivo, solo empezarán a correr una vez se verifica la notificación en los estrictos términos señalados.”**

Es necesario precisar que el artículo 4° del Decreto 491 de 2020 posibilitó que hasta tanto permanezca vigente la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, la notificación o comunicación de los actos administrativos se hará por medios electrónicos. Para el efecto en todo trámite, proceso o procedimiento que se inicie será obligatorio indicar la dirección electrónica para recibir notificaciones, y con la sola radicación se entenderá que se ha dado la autorización.

El artículo 6° de dicha norma también contempló que hasta tanto permanezca vigente la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social las autoridades administrativas a que se refiere el artículo 1 del presente Decreto, por razón del servicio y como consecuencia de la emergencia, podrán suspender, mediante acto administrativo, los términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa, y el inciso 2° del párrafo 2° del referido artículo contempló que: *“Durante el tiempo que dure la suspensión no correrán los términos establecidos en la normatividad vigente para la atención de las prestaciones y en consecuencia no se causaran intereses de mora”*

La Corte Constitucional en Sentencia C – 242 de 2020, al pronunciarse sobre la constitucionalidad del artículo 6° del Decreto 491 de 2020, refirió que:

*“(…) Por último, esta Sala evidencia que la habilitación para suspender los términos de las actuaciones administrativas y jurisdiccionales en sede administrativa es una medida proporcional, porque a pesar de que afecta la celeridad de los trámites que por mandato superior deben tener los procedimientos, lo cierto es que, en primer lugar, se trata de una medida que no aplica para actuaciones que versen sobre asuntos *iusfundamentales*, por lo cual solo se puede acudir a dicha figura frente asuntos de índole legal o reglamentario.”*

Con fundamento en lo anterior, el municipio de Manizales, conforme con lo alegado y allegado en la contestación de la demanda, suspendió los términos administrativos desde el 24 de marzo hasta el 13 de abril de 2020 con el Decreto 464 del 24 de marzo de 2020<sup>14</sup>, desde el 27 de abril hasta el 11 de mayo de 2020 con el Decreto 336 del 24 de abril de 2020<sup>15</sup>, en lo que interesa a este proceso.

---

<sup>14</sup> Archivo “12ContestacionDemandaMunicipioManizales” del expediente electrónico, p. 61 a 62

<sup>15</sup> *Ibidem*, p. 63

Así, la notificación por medio electrónico del acto administrativo a la demandante que posibilitó el Decreto 491 de 2020, artículo 4, se efectuó el 02 de mayo de 2020<sup>16</sup>, situación que se encuentra proporcionada teniendo en cuenta la suspensión de términos habilitada por el Decreto Legislativo 491 de 2020 como consecuencia de la pandemia por el coronavirus COVID – 19.

En tal sentido, los diez (10) días de ejecutoria y los cuarenta y cinco (45) días previstos para el pago de la cesantía solicitada, transcurrieron así:

| Fecha notificación acto reconoce cesantías | Vencimiento término ejecutoria | Vencimiento 45 días para efectuar el pago | Período en el que ha de aplicarse la sanción moratoria a título de restablecimiento |
|--------------------------------------------|--------------------------------|-------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------|
| 02/05/2020                                 | 19/05/2020                     | 28/07/2020                                | No hubo mora, en razón a que el pago se efectuó el 24 de junio de 2020.             |

Precisa también el Despacho que si bien la Corte Constitucional en Sentencia C – 242 de 2020, se pronunció sobre la constitucionalidad del parágrafo 2° del artículo 6° del Decreto 491 de 2020<sup>17</sup>, concluyendo que: *“la Corte declarará la exequibilidad del artículo 6° del Decreto 491 de 2020, salvo la de su parágrafo 1° que se declarará inexecutable, y la de su parágrafo 2° en relación con el cual se declarará la exequibilidad condicionada, bajo el entendido de que cuando la suspensión de términos implique la inaplicación de una norma que contemple una sanción moratoria, las autoridades deberán indexar el valor de la acreencia mientras opere la misma.”*, en el presente asunto no se plantearon pretensiones respecto a la **indexación de la cesantías reconocida por la entidad territorial**, ni se agotó la reclamación administrativa en tal sentido, por lo que en atención al principio de congruencia no es dable a esta Funcionaria emitir pronunciamientos al respecto.

<sup>16</sup> Archivo “12ContestacionDemandaMunicipioManizales” del cuaderno “C01Principal” del expediente electrónico, p. 44 a 45.

<sup>17</sup> **PARAGRAFO 2.** Los Fondos Cuenta sin personería jurídica adscritos a los ministerios, que manejen recursos de seguridad social y que sean administrados a través de contratos fiduciarios, podrán suspender los términos en el marco señalado en el presente artículo.

Durante el tiempo que dure la suspensión no correrán los términos establecidos en la normatividad vigente para la atención de las prestaciones y en consecuencia no se causaran intereses de mora.

Conforme a lo que se observa, es claro para esta Funcionaria Judicial que la entidad demandada puso a disposición de la demandante el dinero por concepto de las cesantías reconocidas mediante Resolución 162 del 18 de marzo de 2020 dentro del término legal con el que contaba para el efecto, conforme a la normativa y jurisprudencia previamente citada, lo que lleva a concluir necesariamente la no prosperidad de las pretensiones de la demanda.

Así, concluye el Despacho que no le asiste responsabilidad a la entidad demandada Ministerio de Educación – Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio, por lo que se declarará probada la excepción de “*inexistencia actual de la obligación*”, siendo innecesario efectuar pronunciamiento sobre las demás excepciones propuestas en la contestación de la demanda y las propuestas por el municipio de Manizales.

No obstante la no prosperidad de las pretensiones de la demanda, considera el Despacho hacer mención a que si bien la **Nación - Ministerio de Educación-Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio** invoca la aplicación de la Ley 1955 de 2019, para que se estudie la eventual responsabilidad del ente territorial, lo cierto es que quien debe asumir el pago de la sanción moratoria en todos los casos es la entidad del orden nacional. Tal y como lo ha reconocido la jurisprudencia la Sección Segunda del Consejo de Estado tratándose de este tipo de pretensiones, incluso, es improcedente el litisconsorcio necesario con las entidades territoriales<sup>18</sup>.

Así las cosas, en virtud de lo expuesto se declarará probada la excepción de “Falta de legitimación en la causa por pasiva” respecto al **municipio de Manizales**, motivo por el cual se hace innecesario efectuar el estudio de las demás excepciones propuestas por esta entidad.

### 1.5 Conclusión.

En virtud de lo ampliamente expuesto en la presente providencia, el Despacho considera que a la demandante no le asiste el derecho a obtener el pago de la sanción moratoria establecida en la Ley 1071 de 2006. La razón radica en que está acreditada la oportunidad con la que la Nación – Ministerio de Educación Nacional – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, procedió al pago de las cesantías a las que tenían derecho.

---

<sup>18</sup> Subsección “B”. CP. Dr. CÉSAR PALOMINO CORTÉS. Auto del nueve (9) de mayo de dos mil diecinueve (2019). Radicación número: 63001-23-33-000-2014-00171-01(1845-15) y 6 Subsección “A”. C.P. Dr. RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS. Auto del dos (2) de julio de dos mil veinte (2020). Radicación: 17001-23-33-000-2013-00628-01(3830-14).

Por lo anterior, se mantiene incólume el acto administrativo demandado.

### 1.6 Costas

No se condenará en costas a la parte vencida toda vez que no se encontró que con la conducta procesal asumida se tipificaran las causales para así decretarlo, teniendo en cuenta además la naturaleza de las pretensiones de la demanda y la calidad de la demandante, además de los cambios jurisprudenciales en la materia objeto de debate; ello conforme con recientes pronunciamientos del Órgano de Cierre de la Jurisdicción Contencioso Administrativa<sup>19</sup>, en los cuales se ha señalado que en aplicación al criterio objetivo - valorativo, al momento de decidir sobre la condena en costas, se debe atender, entre otros, a la siguiente pauta:

“a) La cuantía de la condena en agencias en derecho, en materia laboral, se fijará atendiendo la posición de los sujetos procesales, pues varía según sea la parte vencida el empleador, el trabajador o el jubilado, estos últimos más vulnerables y generalmente de escasos recursos, así como la complejidad e intensidad de la participación procesal (Acuerdo núm. 1887 de 2003 Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura).” (subraya fuera del texto)

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

### FALLA

**PRIMERO: DECLARAR** probada la excepción de *“inexistencia actual de la obligación”* en favor de **LA NACIÓN - MINISTERIO DE EDUCACIÓN – FONDO DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO**, y la excepción de *“falta de legitimación en la causa por pasiva”* en favor del **MUNICIPIO DE MANIZALES**.

**SEGUNDO: NEGAR** las pretensiones de la demanda, conforme a lo expuesto.

**TERCERO:** No se condena en costas a la parte vencida en el proceso, conforme a lo indicado en la parte motiva de esta decisión.

---

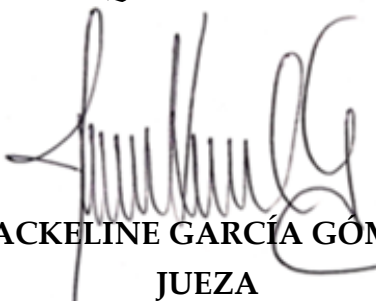
<sup>19</sup> CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN SEGUNDA. SUBSECCIÓN B. CONSEJERA PONENTE: DRA. SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ. Bogotá D.C., 22 de febrero de 2018. Expediente N°: 250002342000201200561 02 (0372-2017).

**CUARTO:** Ejecutoriada esta providencia, **LIQUÍDENSE** los gastos del proceso, **DEVUÉLVANSE** los remanentes si los hubiere y **ARCHÍVENSE** las diligencias, previas las anotaciones pertinentes en el programa informático Justicia Siglo XXI.

**QUINTO:** La presente sentencia queda notificada de conformidad con el artículo 203 del C.P.A.C.A.

**SEXTO:** Contra la presente sentencia procede el recurso de apelación en los términos del artículo 247 del C.P.A.C.A.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**



**JACKELINE GARCÍA GÓMEZ**  
**JUEZA**

CCMP/Sust.

**NOTIFICACIÓN POR ESTADO ELECTRÓNICO**

La providencia anterior se notifica en el Estado Electrónico del 02/OCT/2023

  
**MARCELA PATRICIA LEÓN HERRERA**  
Secretaria

Micrositio Web PUBLICACIÓN ESTADOS ELECTRÓNICOS:

<https://www.ramajudicial.gov.co/web/juzgado-02-administrativo-de-descongestion-de-manizales/474>

REPÚBLICA DE COLOMBIA



RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
JUZGADO SÉPTIMO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE MANIZALES

Manizales, veintinueve (29) de septiembre de dos mil veintitrés (2023)

**SENTENCIA:** 257-2023  
**RADICACIÓN:** 17001-33-39-007-2023-00140-00  
**MEDIO DE CONTROL:** PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
**DEMANDANTE:** LUISA FERNANDA VARGAS PÉREZ  
**DEMANDADO:** MUNICIPIO DE MANIZALES

1. ASUNTO

De conformidad con el artículo 27 de la Ley 472 de 1998, se procede a decidir sobre la aprobación del Pacto de Cumplimiento al que llegaron las partes dentro de la audiencia celebrada en el marco de la acción popular de la referencia.

2. ANTECEDENTES

2.1. PRETENSIONES:

Solicita la parte accionante que, en ejercicio del medio de control de Protección de los Derechos e Intereses Colectivos, se realicen las siguientes declaraciones:

“**PRIMERA:** Adoptar todas las medidas técnicas, presupuestales, administrativas con el fin de cesar la vulneración a mis derechos e intereses colectivos.

**SEGUNDO:** Realizar una reparación total e integral de la maya vial de los sectores referidos, a través de la renovación de la loza de concreto (Levantamiento de la loza anterior y reemplazo de la misma por una que cumpla las características técnicas actuales), este debido a las fallas en la estructura de las mismas.”

2.2. FUNDAMENTOS FÁCTICOS:

En resumen, los fundamentos de hecho de la demanda son los siguientes:

La malla vial que se encuentra ubicada en la Calle 65A, desde la vivienda No. 35-41 hasta la vivienda No. 35-51 del barrio Fátima, presenta deterioro estructural, por lo cual se ocasionan dificultades en el tránsito de los vehículos tanto de transporte público como particular, que suelen transitar por allí, generando un peligro para sus estructuras y un riesgo para la integridad de los transeúntes.

Lo anterior también produce filtraciones de agua a las viviendas, pues a través de un hundimiento puntal en temporada de invierno el agua se rebosa, y genera vibraciones en las viviendas aledañas, que determinan daños y agrietamientos.

La empresa Aguas de Manizales S.A E.S.P el día 17 de febrero de 2023, informo que: "En atención a su solicitud de redes, informa que se realizó visita técnica con orden de trabajo No. 7790 2023 a la Calle 65 No. 41-51 del barrio Fátima, mediante la cual se verifico que existe pavimento deteriorado, por lo tanto procedió a realizar revisión de la red de alcantarillado ubicada en el sector con la unidad de diagnóstico, mediante orden de trabajo No. 10001 2023, determinando que la red de alcantarillado se encuentra en buen estado y correcto funcionamiento, lo que indica que el deterioro de la vía no es atribuible a daños en la red de alcantarillado ubicada en el sector. Y por ende no es responsabilidad de Aguas de Manizales S.A ESP, la reparación de la vía".

El día 20 de febrero de 2023, bajo radicado interno SOPM-0371-UGT-VU. 2023, la Secretaria de Obras Publicas Municipal, informó que: "(...) esta secretaria ha realizado visita técnica en la Calle 65 No. 35-41 al 35-51, del barrio Fátima observando que el tramo de pavimento presenta fractura ocasionado por fallas en su estructura, y el intenso tráfico vehicular que circula por el sitio, sin embargo, es una vía funcional para la movilidad del sector. Por lo anterior, le informamos que hemos incluido en el inventario de necesidad el mantenimiento del pavimento en el sitio indicado para ser desarrollado de acto con un orden de prioridades."

Pese a las constantes solicitudes remitidas a la Secretaria de Obras Públicas del Municipio de Manizales, frente a la reparación de la malla vial, la misma no ha sido efectuada, lo que incrementa la problemática con el pasar de los días.

### **2.3. LOS DERECHOS COLECTIVOS CUYO AMPARO SE INVOCA:**

La actora popular en su escrito de demanda se limita a manifestar que se deben proteger los derechos colectivos de la población, sin especificar de forma taxativa cuál o cuales de los contenidos en el artículo 4 de Ley 472 de 1998.

### **2.4. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA:**

#### **2.4.1. Municipio de Manizales**

Sostiene que se opone a las pretensiones planteadas por la accionante, por cuanto, la vía de la calle 65a Nos. 35-41 al 35-51, sufre un deterioro natural, tal y como puede estar afectado cualquier otro barrio de la ciudad.

Aunado a que conforme el concepto técnico y el registro fotográfico adosado, el estado de la malla vial no es tal como para impedir la movilidad con seguridad y tranquilidad, o generar perjuicios con dimensiones peligrosas en la vía o accidentes viales en ocasión a tal estado, que comprometan el bienestar de peatones o vehículos.

Al paso que la reparación reclamada se incluyó en el “inventario de obras necesarias” de la entidad territorial, por lo que proceder conforme a lo exige la accionante, por esta vía judicial, implicaría imponer el irrespeto del orden de prioridades que tiene la Secretaría de Obras Públicas y por ende del Municipio de Manizales, frente a otras obras que sí presentan un riesgo real (intervención en laderas, obras de estabilidad, incluso vías seriamente afectadas), por lo que se generaría un perjuicio mayor a la comunidad con prelación frente a las obras civiles no tan “urgentes” solicitadas aquí, mediante esta acción popular.

Para culminar, formuló los siguientes medios exceptivos de mérito “IMPROCEDENCIA DE LA ACCIÓN”, “MORALIDAD ADMINISTRATIVA”, “INEXISTENCIA DE LOS PRESUPUESTOS LEGALES PARA INCOAR LA ACCIÓN”, “CARENCIA DE PRUEBA QUE CONSTITUYA PRESUNTA VULNERACIÓN DE DERECHOS COLECTIVOS” AUSENCIA DE TRANSGRESIÓN DE LOS DERECHOS COLECTIVOS” y “EXISTENCIA DE OTRO MEDIO”

### **3. CONSIDERACIONES**

#### **3.1. EL FONDO DEL ASUNTO:**

Es imperante previo al análisis concreto de lo acordado por las partes en esta actuación, hacer una breve referencia al marco jurídico y normativo sobre lo que es objeto de pronunciamiento en esta etapa procesal.

#### **3.2. PROBLEMA JURÍDICO:**

¿El pacto de cumplimiento al cual llegaron las partes dentro de la audiencia regulada por el artículo 27 de la Ley 472 de 1998 reúne los presupuestos para su aprobación?

#### **3.3. ARGUMENTO CENTRAL:**

**Premisas normativas y jurisprudenciales:**



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, bajo el supuesto jurídico en el 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 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"*.

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 4 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”.*

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.

La presente acción se predica, según los hechos del libelo, en la omisión del Municipio de Manizales en la reparación de la malla vial que se encuentra ubicada en la calle 65A, desde la vivienda No. 35-41 hasta la vivienda No. 35-51 del barrio Fátima, a través de la renovación total de la loza de concreto.

#### **DERECHO COLECTIVO AL GOCE DEL ESPACIO PÚBLICO Y LA UTILIZACIÓN Y DEFENSA DEL ESPACIO PÚBLICO**

Sobre este derecho, el constituyente del 1991, se ocupó del tema, al disponer que *Es deber del Estado velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular.*

A su turno el legislador también ha abordado lo relativo al espacio público, disponiendo algunas definiciones, en distintas normas, así:

La Ley 9ª de 1989, *Por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones*, expresa:

**“Artículo 5º** -Entiéndase por espacio público el conjunto de inmuebles públicos y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados, destinados por su naturaleza, por su uso o afectación, a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas que trascienden, por tanto, los límites de los intereses individuales de los habitantes.

*“Así, constituyen el espacio público de la ciudad las áreas requeridas para la circulación, tanto peatonal como vehicular, las áreas para la recreación pública, activa o pasiva, para la seguridad y tranquilidad ciudadana, las franjas de retiro de las edificaciones sobre las vías, fuentes de agua, parques, plazas, zonas verdes y similares, las necesarias para la instalación y mantenimiento de los servicios públicos básicos, para la instalación y uso de los elementos constitutivos del*

amoblamiento urbano en todas sus expresiones, para la preservación de las obras de interés público y de los elementos históricos, culturales, religiosos, recreativos y artísticos, para la conservación y preservación del paisaje y los elementos naturales del entorno de la ciudad, los necesarios para la preservación y conservación de las playas marinas y fluviales, los terrenos de bajamar, así como de sus elementos vegetativos, arenas y corales y, en general, por todas las zonas existentes o debidamente proyectadas en las que el interés colectivo sea manifiesto y conveniente y que constituyan, por consiguiente, zonas para el uso o el disfrute colectivo.

Par. - (Nota: Adicionado al presente artículo por la Ley 388 de 1997, artículo 117).

**Parágrafo.** El espacio público resultante de los procesos de urbanización y construcción se incorporará con el solo procedimiento de registro de la escritura de constitución de la urbanización en la Oficina de Instrumentos Públicos, en la cual se determinen las áreas públicas objeto de cesión y las áreas privadas, por su localización y linderos. La escritura correspondiente deberá otorgarse y registrarse antes de la iniciación de las ventas del proyecto respectivo.

A su turno Decreto 1504 de 1998, *Por el cual se reglamenta el manejo del espacio público en los planes de ordenamiento territorial*, especificó:

**“Artículo 2º**—El espacio público es el conjunto de inmuebles públicos y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados destinados por naturaleza, usos o afectación a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas que trascienden los límites de los intereses individuales de los habitantes.”

**“Artículo 5º**—El espacio público está conformado por el conjunto de los siguientes elementos constitutivos y complementarios:

#### **I. Elementos constitutivos**

(...)

##### *2. Elementos constitutivos artificiales o contruidos:*

a) Áreas integrantes de los perfiles viales peatonal y vehicular, constituidas por:

i) Los componentes de los perfiles viales tales como: áreas de control ambiental, zonas de mobiliario urbano y señalización, cárcamos y ductos, túneles peatonales, puentes peatonales, escalinatas, bulevares, alamedas, rampas para discapacitados, andenes, malecones, paseos marítimos, camellones, sardinales,

cunetas, ciclistas, ciclovías, estacionamiento para bicicletas, estacionamiento para motocicletas, estacionamientos bajo espacio público, zonas azules, bahías de estacionamiento, bermas, separadores, reductores de velocidad, calzadas, carriles; (...)"

De la normativa que se reprodujo, y para los efectos de esta acción, el concepto de espacio público corresponde a la propiedad de un área inmobiliaria en cabeza del estado, destinada al uso común y a colmar necesidades tales como circulación peatonal y vehicular, las cuales se encuentran por encima de la satisfacción de las carácter individual; en dicho concepto se encuentran también incluidos los espacios públicos que resulten de los procesos de urbanización y construcción para lo cual debe registrarse la escritura de constitución del proyecto de construcción, documento público en el cual se determinaran las áreas de cesión.

En cuanto a la protección de la integridad del espacio público tal y como lo consagra los artículos 82 y 315 de la Constitución Política, es importante mencionar que por ser los alcaldes la primera autoridad de policía en el respectivo municipio, son los mismos los encargados de hacer cumplir las normas constitucionales y legales, entre las cuales se encuentran las correspondientes a la protección del uso y goce del espacio público municipal o distrital, así como es deber de los particulares respetarlas en todo momento, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 5° de la Ley 9 de 1989, y así lo ha precisado la jurisprudencia del Consejo de Estado.

### **De la audiencia de Pacto de Cumplimiento:**

Ahora bien, como entre los principios que deben guiar el trámite del proceso están los de publicidad, celeridad, economía y eficacia, el legislador estableció la denominada audiencia de pacto de cumplimiento que constituye una forma anticipada de poner fin al proceso, mediante mecanismos de concertación, de amigable composición, de conciliación, en la que las partes se acercan a través de compromisos mediante los cuales se atiendan las pretensiones.

El artículo 27 de la Ley 472 de 1998 dice:

"El juez, dentro de los tres (3) días siguientes al vencimiento del término de traslado de la demanda, citará a las partes y al Ministerio Público a una audiencia especial en la cual el juez escuchará las diversas posiciones sobre la acción instaurada, pudiendo intervenir también las personas naturales o jurídicas que hayan registrado comentarios escritos sobre el proyecto. La intervención del Ministerio Público y de la entidad responsable o de velar por el derecho o interés colectivo será obligatoria".

“La inasistencia a esta audiencia por parte de los funcionarios competentes hará que incurran en causal de mala conducta, sancionable con destitución del cargo”.

“Si antes de la hora señalada para la audiencia, alguna de las partes presenta prueba siquiera sumaria de una justa causa para no comparecer, el juez señalará nueva fecha para la audiencia, no antes del quinto día siguiente ni después del décimo día, por auto que no tendrá recursos, sin que pueda haber otro aplazamiento. En dicha audiencia podrá establecerse un pacto de cumplimiento a iniciativa del juez en el que se determinará la forma de protección de los derechos e intereses colectivos y al restablecimiento de las cosas a su estado anterior, de ser posible”.

“El pacto de cumplimiento así celebrado será revisado por el juez en un plazo de cinco (5) días contados a partir de su celebración. Si observare vicios de ilegalidad en alguno de los contenidos del proyecto de pacto, estos serán corregidos por el juez con el consentimiento de las partes interesadas”.

“La audiencia se considerará fallida en los siguientes eventos: a) Cuando no compareciere la totalidad de las partes interesadas; b) Cuando no se formule proyecto de pacto de cumplimiento, y c) Cuando las partes no consientan en las correcciones que el juez proponga al proyecto de pacto de cumplimiento”.

“En estos eventos el juez ordenará la práctica de pruebas, sin perjuicio de las acciones que procedieren contra los funcionarios públicos ausentes en el evento contemplado en el literal a)”.

“La aprobación del pacto de cumplimiento se surtirá mediante sentencia, cuya parte resolutive será publicada en un diario de amplia circulación nacional a costa de las partes involucradas. El juez conservará la competencia para su ejecución y podrá designar a una persona natural o jurídica como auditor que vigile y asegure el cumplimiento de la fórmula de solución del conflicto”.

El H. Consejo de Estado<sup>1</sup> ha precisado que el Pacto de Cumplimiento constituye uno de los mecanismos para la solución de conflictos dentro del trámite de la acción popular, que permite acercar a las partes para que éstas puedan por sí mismas, aunque con la orientación imparcial del juez, llegar a un acuerdo que finalice el litigio, resuelva la controversia y haga tránsito a cosa juzgada; lo cual además evita el desgaste del

---

<sup>1</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, C.P. Ramiro Saavedra Becerra, mayo veintisiete (27) de dos mil cuatro (2004), radicación número: 66001-23-31-000-2002-00770-01(ap).

aparato judicial generando un ahorro para la administración de justicia y colabora con la misión superior de propiciar la paz, pues éste es ante todo un mecanismo pacífico y no litigioso de precaver los conflictos o solucionar los existentes.

Se precisa entonces que la Ley 472 de 1998, busca que las partes dentro de una acción popular puedan por si mismas arreglar sus conflictos, lo cual es de una importancia mayúscula en este tipo de acciones, pues si su finalidad es la protección de los derechos e intereses colectivos, el contar con una herramienta aún más ágil que el mismo trámite de la acción popular -el cual goza de trámite preferencial, según el artículo 6 de la Ley en cita- lleva a que dicha protección se obtenga de la manera más expedita posible.

Respecto a los requisitos que debe reunir un acuerdo celebrado dentro de la audiencia regulada por el artículo 27 de la Ley 472 de 1998 para ser aprobado, se tiene lo siguiente<sup>2</sup>:

- Las partes deberán formular un proyecto de pacto de cumplimiento.
- A su celebración deberán concurrir todas las partes interesadas
- Se debe determinar la forma de protección de los derechos colectivos que se señalan como vulnerados
- Cuando sea posible, determinar la forma en que se restablezcan las cosas a su estado anterior
- Las correcciones realizadas por el juez al pacto deberán contar con el consentimiento de las partes

Adicionalmente, en pronunciamiento el Consejo de Estado señaló a través de sentencia de unificación de jurisprudencia que *“los comités de conciliación de las entidades públicas son los competentes para adoptar la decisión respecto a la procedencia o improcedencia de presentar una fórmula de pacto de cumplimiento dentro del trámite de las acciones populares y los parámetros dentro de los cuales debe actuar el representante legal o apoderado de la entidad, en las audiencias de que trata el artículo 27 de la Ley 472 de 1998”*<sup>3</sup>.

Así las cosas, se constituye en un requisito adicional que la fórmula de pacto de cumplimiento que se presente se ajuste a los parámetros fijados como marco del acuerdo por el comité de conciliación de la entidad llamada a atender la problemática que se debate.

---

<sup>2</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, C.P. Ruth Stella Correa Palacio, dos (2) de septiembre de dos mil nueve (2009), radicación número: AP- 23000-12-33-1000-2004-00618-01.

<sup>3</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Rad. 17001-23-33-000-2016-00440-01

Teniendo en cuenta lo expuesto, se determinará si en el presente asunto se dan los requisitos antes enunciados que permitan aprobar el acuerdo celebrado en la diligencia llevada a cabo el 4 de septiembre de 2023:

**- Que las partes hubieren formulado un proyecto de pacto de cumplimiento:**

Se observa que, en desarrollo de la audiencia, se procedió a hacer un resumen de los supuestos facticos y de las pretensiones que son objeto de esta acción. De igual manera las partes estuvieron prestas a exponer y analizar la problemática, ofreciendo soluciones concretas frente a la situación expuesta.

**- A su celebración deberán concurrir todas las partes interesadas:**

Se tiene que a la audiencia asistió:

La señora Luisa Fernanda Vargas Pérez en calidad de actora popular.

Por el Municipio de Manizales compareció el doctor Manuel Felipe Quintero Santamaria -Secretario de Obras Públicas (E) en calidad de delegado del alcalde, así como el apoderado judicial del ente territorial.

Igualmente se hizo presente el Doctor Andrés Felipe Henao Herrera, en calidad de procurador judicial en representación del Ministerio Público.

**- Se debe determinar la forma de protección del derecho colectivo considerado como vulnerados:**

La propuesta de la entidad accionada frente a las pretensiones de la actora popular, se concretaron en el siguiente compromiso:

**Municipio de Manizales:**

Manifiesta que conforme a la Sesión No. 549 de 24 de agosto de 2023, los miembros del Comité de Conciliación del ente territorial recomiendan asistir a la audiencia con propuesta de pacto de cumplimiento, consistente en:

“Existe compromiso por parte de la Secretaria de Obras Públicas del municipio, en desarrollo de su objeto misional, de intervenir con obra civil en la calzada ubicada en la dirección Calle 65 A entre números de nomenclatura 35-41 y 35-51, del barrio Fátima, ello, para ejecutar en la presente vigencia fiscal, con lo que se mejora el estado de la vía en favor de la comunidad (...).”

El apoderado del Municipio de Manizales afirmó, además, que las obras de reparación de la maya vial en el sector objeto de la acción ya fueron ejecutadas estando en trámite de la presente acción constitucional.

Lo anterior, fue confirmando por la parte activa señora Luisa Fernanda Vargas Pérez, quien manifestó que las obras fueron realizadas en el mes de junio.

En vista de lo anterior, el Despacho aceptó la propuesta de pacto en el sentido indicado en el acta del Comité de Conciliación y Defensa Judicial del Municipio de Manizales, sin embargo, se accedió a la recomendación efectuada por el doctor Andrés Felipe Henao Herrera en calidad de procurador delegado del Ministerio Público ante este Despacho<sup>4</sup>, en el sentido que el pacto debía complementarse con informe de culminación de las reparaciones viales en el sector objeto de la presente acción constitucional, el cual debería rendir la Secretaría de Obras Públicas del Municipio de Manizales a más tardar el 11 de septiembre de 2023, dado que no obraba prueba alguna dentro del plenario que acreditara esta situación, pese a las manifestaciones de los extremos de la Litis.

El 8 de septiembre de 2023 el apoderado del Municipio de Manizales presentó informe del Contrato No. 2305310827, donde consta la ejecución de las obras en la calle 65A No. 35-33 del barrio Fátima, de acuerdo con lo solicitado por el Juzgado.

Sentando lo anterior, entiende el despacho que la propuesta efectuada por el ente territorial, está ligada directamente con las pretensiones de la demanda.

- **La fórmula de pacto de cumplimiento se debe ajustar a los parámetros fijados por el Comité de Conciliación de la entidad:**

Observa en este punto el despacho que el Comité de Conciliación y Defensa Judicial de la entidad accionada, estudió el presente asunto, así:

Certificación suscrita el 24 de agosto de 2023 por el Secretario Técnica del Comité de Conciliación de la entidad territorial, en la cual se registró la Sesión No. 549 adelantada en esa misma fecha por el comité en mención, visible en la página 1 del archivo No. 10 del expediente electrónico.

### **3.4. CONCLUSIÓN:**

En este punto, conviene recordar que las pretensiones de la demanda consisten en:

---

<sup>4</sup> Recomendación realiza en audiencia anterior de fecha 25 de agosto de 2023.



**“PRIMERA:** Adoptar todas las medidas técnicas, presupuestales, administrativas con el fin de cesar la vulneración a mis derechos e intereses colectivos.

**SEGUNDO:** Realizar una reparación total e integral de la maya vial de los sectores referidos, a través de la renovación de la loza de concreto (Levantamiento de la loza anterior y reemplazo de la misma por una que cumpla las características técnicas actuales), este debido a las fallas en la estructura de las mismas.”

Que el Municipio de Manizales se comprometió a intervenir con obra civil la calzada ubicada en la dirección Calle 65 A entre números de nomenclatura 35-41 y 35-51, del barrio Fátima, en la presente vigencia fiscal.

Reparaciones que de hecho ya realizaron conforme quedó acreditado con lo manifestado por las partes en la audiencia de pacto de cumplimiento y el informe del Contrato No. 2305310827 presentando ante el Juzgado mediante oficio No. SOPM-1955 de 7 de septiembre de 2023 por la Secretaría de Obras Públicas del Municipio de Manizales<sup>5</sup>.

Se constata demás por esta Sede Judicial, que estas obras eran las adecuadas para solucionar la problemática que se planteó en el escrito de demanda y atienden de forma integral las pretensiones de esta, por lo que, el compromiso asumido por la entidad accionada resulta eficaz y se atemperan al cumplimiento de sus obligaciones constitucionales y legales sobre el tema.

De igual manera, y tal y como se dijo en líneas anteriores, es claro que en tanto la propuesta de pacto satisfaga los derechos colectivos que se anuncian vulnerados y, haya sido avalada por el representante del Ministerio Público como garante del interés general, ha de ser admitida.

Así las cosas, para el Despacho es claro que el pacto así celebrado habrá de ser aprobado, pues reúne las condiciones para ello, teniendo en cuenta el cumplimiento de los presupuestos antes referenciados.

### **3.5. INCENTIVO Y COSTAS:**

De conformidad con lo preceptuado por la Ley 1425 de 2010, no se concederá incentivo en los términos del inciso 2º del artículo 39 de la Ley 472 de 1998; tampoco habrá condena en costas por no encontrarse actitud temeraria de las partes.

---

<sup>5</sup> Páginas 3 a 7 del archivo 18 del expediente electrónico

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Séptimo Administrativo, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley.

### **FALLA**

**PRIMERO:** APROBAR EL PACTO DE CUMPLIMIENTO acordado en audiencia celebrada el día cuatro (04) de septiembre de dos mil veintitrés (2023), dentro del medio de control de DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS instaurado por LUISA FERNANDA VARGAS PÉREZ en contra del MUNICIPIO DE MANIZALES, que se concretó en los siguientes compromisos:

“Existe compromiso por parte de la Secretaría de Obras Públicas del municipio, en desarrollo de su objeto misional, de intervenir con obra civil en la calzada ubicada en la dirección Calle 65 A entre números de nomenclatura 35-41 y 35-51, del barrio Fátima, ello, para ejecutar en la presente vigencia fiscal, con lo que se mejora el estado de la vía en favor de la comunidad (...).”

La fórmula de pacto se complementa con el informe contenido en el Oficio No. SOPM-1955 de 7 de septiembre de 2023 elaborado por la Secretaría de Obras Públicas del Municipio de Manizales<sup>6</sup>, en donde se acredita que las obras mencionadas ya fueron ejecutadas.

**SEGUNDO:** La Auditoría del Pacto la realizará un Comité conformado por un delegado del Municipio de Manizales, la parte Actora y un delegado del Ministerio Público.

**TERCERO:** SE ORDENA la publicación de la parte resolutive de la presente sentencia en un diario de amplia circulación nacional a cargo del Municipio de Manizales. Hecho lo anterior deberá enviar constancia de la publicación con destino al expediente.

**CUARTO:** SIN COSTAS ni reconocimiento del INCENTIVO, según lo indicado en la parte motiva.

**QUINTO:** Para los efectos del artículo 80 de la Ley 472 de 1998 se enviará copia del escrito de acción popular, del auto admisorio y del presente fallo a la Defensoría del Pueblo con destino al Registro Público de Acciones Populares y de Grupo.

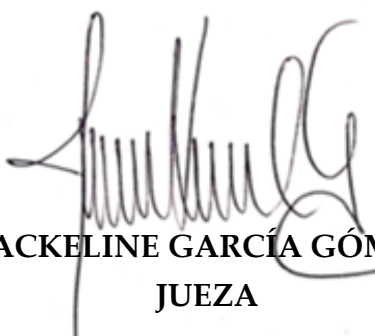
**SÉXTO:** NOTIFÍQUESE la presente providencia a las partes de conformidad con lo establecido en el artículo 203 del C.P.A.C.A.

---

<sup>6</sup> Páginas 3 a 7 del archivo 18 del expediente electrónico

**SÉPTIMO** Ejecutoriada esta providencia ARCHÍVENSE las diligencias previas las anotaciones respectivas en el Sistema Justicia XXI.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**



**JACKELINE GARCÍA GÓMEZ**  
**JUEZA**

**NOTIFICACIÓN POR ESTADO ELECTRÓNICO**

La providencia anterior se notifica en el Estado Electrónico del 02//OCT/23



**MARCELA PATRICIA LEÓN HERRERA**

**Secretaria**

Micrositio Web PUBLICACIÓN ESTADOS ELECTRÓNICOS:

<https://www.ramajudicial.gov.co/web/juzgado-02-administrativo-de-descongestion-de-manizales/474>

REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL



JUZGADO SÉPTIMO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE MANIZALES

Manizales, veintinueve (29) de septiembre de dos mil veintitrés (2023)

|                   |                                                      |
|-------------------|------------------------------------------------------|
| Interlocutorio:   | 2415-2023                                            |
| Radicación:       | 17001-33-39-007-2023-00272-00                        |
| Medio de control: | PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E<br>INTERESES COLECTIVOS |
| Demandante:       | ENRIQUE ARBELÁEZ MUTIS                               |
| Demandados:       | MUNICIPIO DE MANIZALES                               |

Mediante Auto Interlocutorio N° 1788 del 14 de agosto de 2023, notificado por estado y correo electrónico el 15 del mismo mes y año, se inadmitió la demanda en razón a que no se cumple con lo dispuesto en el literal c) del artículo 18 de la ley 472 de 1998, y se le otorgó al actor popular el término de tres (03) días para que la subsanara, so pena de rechazo.

El artículo 20 de la Ley 472 de 1998 establece lo siguiente:

**“ARTICULO 20. ADMISION DE LA DEMANDA.** Dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a la presentación de la demanda o petición inicial, el juez competente se pronunciará sobre su admisión.

Inadmitirá la demanda que no cumpla con los requisitos señalados en esta ley, precisando los defectos de que adolezca para que el demandante los subsane en el término de tres (3) días. **Si éste no lo hiciere, el juez la rechazará”.** (negrita fuera de texto original).

Vencido el término otorgado en el auto referido, la parte demandante no subsanó la demanda ni presentó escrito alguno, por lo que se hace necesario rechazarla.

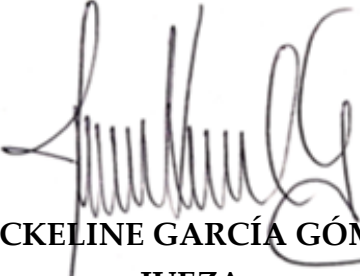
Con fundamento en lo anterior, el **JUZGADO SÉPTIMO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE MANIZALES,**

## RESUELVE

**PRIMERO: RECHAZAR** la demanda que en el medio de control de **PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS** instauró el señor **ENRIQUE ARBELÁEZ MUTIS**, en contra del **MUNICIPIO DE MANIZALES**, conforme a lo expuesto en la parte motiva de esta decisión.

**SEGUNDO: EFECTÚENSE** las anotaciones respectivas en el sistema SIGLO XXI, y una vez ejecutoriada esta providencia, **ARCHÍVESE** el expediente.

## NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



**JACKELINE GARCÍA GÓMEZ**  
JUEZA

### NOTIFICACIÓN POR ESTADO ELECTRÓNICO

La providencia anterior se notifica en el Estado Electrónico del 02/OCT/2023



**MARCELA PATRICIA LEÓN HERRERA**  
Secretaria

Micrositio Web PUBLICACIÓN ESTADOS ELECTRÓNICOS:

<https://www.ramajudicial.gov.co/web/juzgado-02-administrativo-de-descongestion-de-manizales/474>

**CONSTANCIA DE SECRETARÍA:** Manizales, Caldas, 29 de septiembre de 2023. Paso a Despacho de la Señora Juez el presente proceso con el fin de informarle que: 1.- Por la Secretaría del Despacho, se notificó el auto admisorio de la presente acción en los términos en que fue ordenado. 2.- Así mismo, se dejó constancia en el expediente digital del acuse de recibido de la notificación realizada, cumpliendo de ésta forma con la orden impartida en el sentido de que “...Por la Secretaria del Despacho se dejará la constancia contenida en el inciso 4° del artículo 612 *ibidem*” que establece: “...Se presumirá que el destinatario ha recibido la notificación cuando el iniciador recepcione acuse de recibo o se pueda por otro medio constatar el acceso del destinatario al mensaje. El Secretario hará constar este hecho en el expediente”. 3.- A la fecha, se encuentra vencido el término de traslado y contestación de la demanda, contemplado en el artículo 22 y 23 de la Ley 472 de 1998, los términos transcurrieron de la siguiente manera:

| ACTO PROCESAL                                                                                                  | FECHA / TÉRMINO                 |            |       |            |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------|------------|-------|------------|
| Auto admite demanda                                                                                            | 22/08/2023                      |            |       |            |
| Notificación personal del auto admisorio a la parte accionada, al Defensor del Pueblo y al Ministerio Público¹ | 07/09/2023                      |            |       |            |
| Traslado de la demanda de 10 días                                                                              | DESDE                           | 08/09/2023 | HASTA | 28/09/2023 |
| Contestación de la demanda MUNICIPIO DE ARANZAZU, CALDAS                                                       | EN TÉRMINO OPORTUNO, 20/09/2023 |            |       |            |

4.- De conformidad con el artículo 27 de la Ley 472 de 1998, se pasa a Despacho para convocar a audiencia de parto de cumplimiento y/o para proveer lo pertinente. En constancia,

  
**MARCELA PATRICIA LEÓN HERRERA**  
Secretaria

REPÚBLICA DE COLOMBIA



RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
JUZGADO SÉPTIMO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE MANIZALES

Manizales, Caldas, veintinueve (29) de septiembre dos mil veintitrés (2023).

Auto No.: 2413  
Medio de Control: ACCIONES CONSTITUCIONALES - ACCIONES POPULARES  
Radicado No.: 170013339007-2023-000288-00  
Accionante: GABRIEL ANDRÉS GIRALDO GARCÍA  
Accionado: MUNICIPIO DE ARANZAZU, CALDAS  
Actuación: AUTO FIJA FECHA AUDIENCIA PACTO DE CUMPLIMIENTO  
Expediente Digital: [https://etbcsj-my.sharepoint.com/:f/g/personal/jadmin07mzl\\_notificacionesrj\\_gov\\_co/EoISBNSU0ydGjaT4oEWknZYBMgFLL974zh8i8zsZVOY-kg?e=uAdy7A](https://etbcsj-my.sharepoint.com/:f/g/personal/jadmin07mzl_notificacionesrj_gov_co/EoISBNSU0ydGjaT4oEWknZYBMgFLL974zh8i8zsZVOY-kg?e=uAdy7A)

Vista la constancia secretarial que antecede y de conformidad con los artículos 22, 23 y 27 de la Ley 472 de 1998, el Despacho dispone:

1.- TENER POR CONTESTADA EN TÉRMINO OPORTUNO la demanda por la parte accionada MUNICIPIO DE ARANZAZU, CALDAS.

¹ Dos (2) días hábiles siguientes al envío y entrega del mensaje de datos por medio del cual se notifica personalmente el auto admisorio a la parte demandada y al Ministerio Público, de conformidad con el art. 199 C.P.A.C.A. Este término se computa en armonía con el artículo 8 de la Ley 2213 de 2022, que establece en lo pertinente: “**Artículo 8. Notificaciones Personales:** ... la notificación personal se entenderá realizada una vez transcurridos dos días hábiles siguientes al envío del mensaje y los términos empezarán a contarse cuando el iniciador recepcione acuse de recibo o se pueda por otro medio constatar el acceso del destinatario al mensaje”.

**2.- CITAR A LAS PARTES QUE INTERVIENEN EN LA PRESENTE ACCIÓN, A LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO Y AL MINISTERIO PÚBLICO, A LA AUDIENCIA ESPECIAL DE QUE TRATA EL ARTÍCULO 27 DE LA LEY 472 DE 1998, QUE SE LLEVARÁ A CABO EL DÍA 27/10/2023 A LAS 9:30 A.M., oportunidad en la que se procurará establecer un PACTO DE CUMPLIMIENTO, teniendo en cuenta lo dispuesto en dicho artículo:**

*“ARTÍCULO 27.- Pacto de Cumplimiento. El juez, dentro de los tres (3) días siguientes al vencimiento del término de traslado de la demanda, citará a las partes y al Ministerio Público a una audiencia especial en la cual el juez escuchará las diversas posiciones sobre la acción instaurada, pudiendo intervenir también las personas naturales o jurídicas que hayan registrado comentarios escritos sobre el proyecto. La intervención del Ministerio Público y de la entidad responsable de velar por el derecho o interés colectivo será obligatorio.*

*La inasistencia a esta audiencia por parte de los funcionarios competentes, hará que incurra en causal de mala conducta, sancionable con destitución del cargo.*

*Si antes de la hora señalada para la audiencia, algunas de las partes presentan prueba siquiera sumaria de una justa causa para no comparecer, el juez señalará nueva fecha para la audiencia, no antes del quinto día siguiente ni después del décimo día, por auto que no tendrá recursos, sin que pueda haber otro aplazamiento.*

*En dicha audiencia podrá establecerse un pacto de cumplimiento a iniciativa del juez en el que se determine la forma de protección de los derechos e intereses colectivos y el restablecimiento de las cosas a su estado anterior, de ser posible.*

*El pacto de cumplimiento así celebrado será revisado por el juez en un plazo de cinco (5) días, contados a partir de su celebración. Si observaré vicios de ilegalidad en alguno de los contenidos del proyecto de pacto, éstos serán corregidos por el juez con el consentimiento de las partes interesadas.*

*La audiencia se considerará fallida en los siguientes eventos:*

- a) Cuando no compareciere la totalidad de las partes interesadas;*
- b) Cuando no se formule proyecto de pacto de cumplimiento;*
- c) Cuando las partes no consientan en las correcciones que el juez proponga al proyecto de pacto de cumplimiento...”.*

**LAS PARTES Y SUS APODERADOS, LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO Y EL MINISTERIO PÚBLICO deberán concurrir personalmente a la citada audiencia que se realizará en modalidad NO PRESENCIAL, a través de comunicación simultánea, utilizando como herramienta LIFESIZE.**

**SE ADVIERTE** a los apoderados, partes, Ministerio Público y usuarios de la administración de justicia, que toda comunicación dirigida al Despacho (memoriales), debe presentarse estrictamente de manera digital y en formato PDF, a través del correo electrónico [admin07ma@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:admin07ma@cendoj.ramajudicial.gov.co) dentro del horario establecido de atención al usuario: Lunes a viernes de 7:30 a.m. a 12:00 m. y de 1:30 p.m. a 5:00 p.m. Así mismo, se INSTA a las partes y sus apoderados a presentar los memoriales de sustitución de poder y/o cualquier documento relacionado con la audiencia programada, a más tardar durante el día hábil anterior a la diligencia, con el fin de incorporarlos al expediente oportunamente.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**



**JACKELINE GARCÍA GÓMEZ**  
**JUEZA**

**NOTIFICACIÓN POR ESTADO ELECTRÓNICO**

La providencia anterior se notifica en el Estado Electrónico del 02/10/2023



**MARCELA PATRICIA LEÓN HERRERA**  
**Secretaria**