

REPUBLICA DE COLOMBIA



JUZGADO SÉPTIMO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE MANIZALES

Manizales, catorce (14) de Julio de dos mil veintiuno (2021).

A. S. 0499

MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE: ANNY ZULEYMA PALACIOS IBARGUEN
DEMANDADO: RAMA JUDICIAL Y OTROS
RADICADO: 17001-33-39-007-2017-00166-00

En el proceso en referencia la parte demandada, presentó recurso de apelación contra la sentencia proferida el 18 de febrero de 2020, en escrito presentado el 18 de febrero de 2020. Dado que el recurso fue debidamente sustentado dentro del término establecido por la Ley, **SE CITA** a las partes y al Ministerio público para Asuntos Administrativos, a la audiencia de conciliación, consagrada en el inciso 4 del artículo 192 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, la cual que se llevará a cabo el día **VEINTINUEVE (29) DE JULIO DE DOS MIL VEINTIUNO (2021) A LAS DIEZ Y TREINTA DE LA MAÑANA (10:30 a.m)**.

La audiencia se realizará en modalidad NO PRESENCIAL, a través de comunicación simultánea o sucesiva, utilizando como herramienta tecnológica Lifesize, para lo cual, por parte del despacho, será enviado el link de ingreso a la misma, a los correos aportadas por las partes.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

C.X.C.D./Sec

**YORLY XIOMARA GAMBOA
CONJUEZ**

**JUZGADO SÉPTIMO ADMINISTRATIVO DEL
CIRCUITO – SISTEMA MIXTO -
MANIZALES – CALDAS**

NOTIFICACIÓN POR ESTADO – ORAL

La providencia anterior se notifica en el Estado

No. 068 del 15 JULIO DE 2021

**CAROL XIMENA CASTAÑO DUQUE
Secretaria**

REPÚBLICA DE COLOMBIA



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

Manizales, catorce (14) de julio de dos mil veintiuno (2021).

Sentencia:	098 -2021
Radicación:	17-001-33-39-007- 2018-00194-00
Acción/medio de control:	PROTECCIÓN DE DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS
Demandante:	ELSA LORENA AGUIRRE VALENCIA
Demandado:	MUNICIPIO DE MANIZALES

ASUNTO

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

Los documentos relacionados en la presente providencia serán referidos conforme aparecen en el archivo del expediente digitalizado.

ANTECEDENTES

I. La demanda:

La señora **ELSA LORENA AGUIRRE VALENCIA** mediante escrito presentado el día 09 de mayo de 2018, 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 seguridad y salubridad públicas de la comunidad del barrio San Sebastián en esta ciudad.

En este sector se encuentra ubicado el parqueadero de la línea de transporte denominada COSMOBUS; este espacio no cuenta con pavimentación y debido al peso y frecuencia con que transitan los vehículos se han generado hundimientos y deterioro del suelo. La situación afecta la calidad de vida de sus habitantes, tanto en época de verano como durante la temporada de lluvias.

Se solicitó la intervención de las autoridades municipales, el 29 de diciembre de 2017 la Secretaría de Obras Públicas informó que en el sector se tiene proyectada la construcción de una glorieta; sin embargo, no se estableció una fecha determinada para el inicio de las obras.

Con base en los anteriores fundamentos fácticos y de derecho realiza las siguientes pretensiones¹:

PRIMERA: Que se protejan los derechos e intereses colectivos al goce al espacio público y la seguridad y salubridad pública.

SEGUNDA: Se ordene al Municipio de Manizales, que por intermedio de la Secretaría de Planeación y la Secretaría de Obras Públicas se realice la adecuada regulación del uso del suelo y la pavimentación del área de parqueo de los Cosmobuses en el barrio San Sebastián, a fin de prevenir el riesgo existente y de esta manera garantizar la protección de los derechos e intereses colectivos de la comunidad afectada.

TERCERA: Que se condene en costas a la parte demanda, en favor de la parte demandante.

II. Trámite Procesal

La demanda se presentó el día 09 de mayo de 2018², fue admitida mediante auto del 15 de mayo de la misma anualidad³ ordenando la vinculación de la empresa **EXPRESO SIDERAL S.A.** como operadora de transporte de COSMOBUS. Con auto del 15 de junio de 2018⁴, se negó una medida cautelar solicitada por la parte actora.

El 30 de mayo de 2018 el **MUNICIPIO DE MANIZALES** presentó su contestación a la demanda⁵ y lo propio hizo la empresa **EXPRESO SIDERAL**

¹ Fl 07 01 Cuaderno1

² Fls 1 a 21 Cuaderno1

³ Fl 22 01 Cuaderno1

⁴ Fls 64y 65 01Cuaderno1

⁵ Fls 59 a 64 01Cuaderno1

S.A. con escrito del 14 de junio del mismo año⁶.

El 22 de febrero de 2019, se realiza la Audiencia de Pacto declarándose fallida porque la entidad demandada no presentó propuesta alguna⁷. Con Auto del 05 de diciembre de 2019⁸ se decretaron las siguientes pruebas

De la parte demandante:

- ✓ Se otorgó valor probatorio a los documentos aportados a folios 9 a 22 del expediente.

De la parte demandada

MUNICIPIO DE MANIZALES

- ✓ Los documentos aportados con la contestación de la demanda entre folios 53 a 54.

EXPRESO SIDERAL S.A.

- ✓ Los documentos aportados con la contestación de la demanda entre folios 60 a 63.

Prueba de oficio.

Se solicitó al **MUNICIPIO DE MANIZALES** remitiera el contrato, actas parciales y acta de recibo final de la obra de pavimentación del parqueadero de buses – Cosmobus en el barrio San Sebastián (ciudadela del Norte). El ente territorial se pronunció mediante oficio SOPM-0353-GVU-2020 del 12 de febrero de 2020⁹

Luego de recaudada la totalidad del material probatorio decretado y teniendo en cuenta que durante la audiencia de pruebas se planteó la posible existencia de un hecho superado, con Auto del 06 de mayo de 2021 se corrió traslado a las partes y al Ministerio Público para que presentaran sus alegatos de conclusión.

III. Contestación de la demanda

MUNICIPIO DE MANIZALES (fls 39 a 54 01Cuaderno1) Se opone a la

⁶ Fls 56 a 63 01Cuaderno1

⁷ Fls 87 a 90 01Cuaderno1

⁸ Fls 91 y 92 01Cuaderno1

⁹ Fls 112 a 143 01Cuaderno1

prosperidad de las pretensiones porque, según lo informado por la Secretaria de Obras Públicas, el ente territorial ya cuenta con los diseños para adelantar las obras en el sector y están incluidas en el inventario de necesidades viales.

Plantea las siguientes excepciones como parte de su defensa:

i) Improcedencia de la acción. En razón a que el ente territorial se encuentra adelantando la planeación de las obras no se configura una vulneración de los derechos colectivos reclamados.

ii) Inexistencia de los presupuestos legales para incoar la acción. La acción popular no es el mecanismo jurídico procedente para reclamar las pretensiones de la demanda; tampoco existe relación de causalidad entre la presunta afectación de los derechos colectivos y una acción u omisión del **MUNICIPIO DE MANIZALES**.

iii) Carencia de prueba que constituya presunta vulneración de los derechos colectivos. La demandante tiene la carga de probar los fundamentos de hecho de sus pretensiones y no allegó pruebas que demostraran la vulneración de los derechos colectivos o la existencia de una amenaza sobre los mismos.

iv) Genérica. Para que toda situación que logre acreditarse como una excepción sea declarada a su favor.

EXPRESO SIDERAL S.A.¹⁰ Con respecto a los hechos de la demanda, explica que las inundaciones en el sector se presentan por la falta de canalización de aguas y las vías por donde transitan sus vehículos son las mismas que utilizan todos los automotores particulares y públicos que circulan por el sector.

Como excepciones propone las siguientes:

i) Falta de legitimación en la causa por pasiva. El objeto de discusión es la pavimentación de un sector público y en este tema el particular no tiene injerencia.

ii) Ausencia de obligaciones invocadas a cargo de la vinculada y el derecho reclamado a favor del accionante y específicamente de personas beneficiadas. El daño reclamado es ajeno a circunstancias relacionadas con el tránsito, es causado por circunstancias como el sol, el polvo o la lluvia.

¹⁰ Fls 56 a 63 01Cuaderno1

iii) Cualquier otra que en juicio se probare. Para que toda situación que logre acreditarse como una excepción sea declarada a su favor

IV. Alegatos de conclusión

PARTE DEMANDANTE. Con memorial del 11 de mayo de 2021¹¹, argumenta que en el caso se configura la carencia de objeto por hecho superado porque la administración municipal ya adelantó las obras que se reclamaban en el sector de San Sebastián. Dado que no es posible desistir de las demandas interpuesta en ejercicio de este medio de control, debe dictarse sentencia declarando que el hecho generador de la vulneración ya cesó.

PARTE DEMANDADA. En escrito del 10 de mayo de 2021¹², también plantea que se ha configurado un hecho superado porque la administración ya adoptó todas las medidas correspondientes para el caso; solicita se declare la carencia de objeto en el respectivo fallo.

MINISTERIO PÚBLICO: En su intervención del 14 de mayo de 2021¹³, realiza un recuento de los hechos y actuaciones en este medio de control y presenta algunas consideraciones sobre el marco constitucional y legal de los derechos e intereses colectivos, así como algunos deberes de los municipios con respecto a la infraestructura vial.

De acuerdo con lo manifestado por el actor popular, por la administración y teniendo en cuenta el material probatorio, en efecto, el **MUNICIPIO DE MANIZALES** ya realizó las obras que correspondían para atender los requerimientos de la comunidad. Sin embargo; para decidir el objeto del litigio debe ser analizado según lo establecido por el Consejo de Estado en sentencia de unificación del 04 de septiembre de 2018.

CONSIDERACIONES

I. Competencia.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 16 de la Ley 472 de 1998 de las

¹¹ 05AlegatosDemandante

¹² 06AlegatosMpioManizales

¹³ 07AlegatosMinisterioPublico

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; 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 **ELSA LORENA AGUIRRE VALENCIA**, quien presenta esta acción popular estando facultada de acuerdo a la norma citada.

III. Excepciones

Dentro de los medios exceptivos planteados por el **MUNICIPIO DE MANIZALES** se propone la improcedencia de la acción e inexistencia de los presupuestos legales para incoar la acción; el ente territorial considera que el medio de control no es procedente porque la administración se encuentra adelantando las obras que corresponden al caso y tampoco este es el mecanismo jurídico procedente para reclamar las pretensiones de la demanda.

Frente a los argumentos planteados por la accionada, es oportuno indicar que el análisis correspondiente a la posible configuración de la figura de carencia actual de objeto por hecho superado, será abordado con el fondo del asunto. En cuanto a la pertinencia de este mecanismo jurídico, cabe resaltar que la controversia gira alrededor del presunto deterioro de la malla vial en el sector de San

Sebastián; según la demanda esta situación ha generado afectación de derechos de índole colectivo como el goce del público y la seguridad y salubridad públicas para esa comunidad, por lo que el medio de control de protección de derechos colectivos se convierte en el instrumento jurídico idóneo para obtener su protección.

Por las razones anteriores el Despacho negará la excepción denominada inexistencia de los presupuestos legales para incoar la acción propuesta por el **MUNICIPIO DE MANIZALES**. Los demás medios exceptivos serán analizados con el problema jurídico principal.

En cuanto a la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva propuesta por **EXPRESO SIDERAL S.A.**, ésta se basa en que el lugar referenciado en la demanda es de carácter público y por ello la empresa no puede intervenir en un bien del municipio.

Frente a lo argumentado por la vinculada, en el oficio SOPM-1669-GVU-18 del 06 de junio de 2018, la Secretaría de Obras Públicas del **MUNICIPIO DE MANIZALES** explica que ha incluido en sector de la Calle 48 con Carrera 1, del barrio San Sebastián, en el inventario de necesidades viales. Se concluye entonces que el sector mencionado en la demanda efectivamente hace parte de la red de vías públicas y por tanto, de acuerdo con el artículo 82 de la Constitución Política, es deber del Estado velar por la protección de la integridad del espacio público; de este mandato se desprende que en principio los particulares si bien tienen el deber de contribuir a su conservación, no le es atribuible la obligación de invertir sus recursos en el mantenimiento de la red vial.

Por lo anterior, se declarará probada la excepción de falta de legitimación en la causa propuesta por **EXPRESO SIDERAL S.A.** sin que sea necesario analizar los demás medios exceptivos propuestos por la vinculada.

IV. Problema jurídico.

En el sector de la Calle 48 con Carrera 1 del barrio San Sebastián las vías públicas no cuentan con capa de rodamiento lo cual presuntamente ha generado la afectación de los derechos colectivos al goce del espacio público y la seguridad y salubridad públicas; corresponde a este Despacho Judicial verificar si el **MUNICIPIO DE MANIZALES** es responsable por la amenaza o vulneración de los derechos colectivos y si ésta aún persiste o, por el contrario, como lo afirma

el ente territorial y la parte actora, se dan los presupuestos jurisprudenciales para la ocurrencia de un hecho superado.

V. Cuestión previa.

➤ Fotografías:

Las fotografías allegadas con el escrito de demanda, referentes a las condiciones del Sector de San Sebastián objeto de reclamo por la parte actora, representan documentos privados porque no fueron expedidos por funcionario público; gozan de autenticidad en atención a que según el artículo 244 del Código General del Proceso aplicable para este proceso; la fecha cierta de las fotografías es, en este caso, aquella cuando se aportaron a los procesos de acuerdo con lo que establece el artículo 253 ibídem

En punto a su veracidad, siguiendo al H. Consejo de Estado:

(...) para que las fotografías tengan connotación probatoria y puedan ser valoradas conforme a las reglas de la sana crítica, se debe tener certeza sobre la persona que las realizó y las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que fueron tomadas, lo que normalmente se devela a través de otros medios complementarios. De esta forma, la autonomía demostrativa de dichos documentos se reduce en la medida que se requieran otros medios de convicción que las soporten. Reconocer esto, sin embargo, no supone a priori ignorar su mérito probatorio sino situarlo en el contexto de su carácter representativo.

Mayor complejidad afronta este medio de prueba si, además, se allega en fotocopia; indiscutiblemente, tal presentación "impide distinguir con claridad el objeto que representan". No obstante, tal como ya se dijo, no se puede desestimar por anticipado su incidencia sin antes haberla analizado a la luz del conjunto probatorio que la acompaña y dentro de los postulados de la sana crítica.¹⁴

Es en este sentido que el material fotográfico será valorado a continuación

V. Premisas normativas y jurisprudenciales.

5.1 Naturaleza, finalidad y procedencia de las acciones populares.

¹⁴ Sección Tercera, sentencia del 14 de febrero de 2018, C.P ramiro pazos guerrero, exp 44494

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 siguiente¹⁵:

(...)

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.

¹⁵Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Tercera Consejero Ponente: Alier Eduardo Hernández Enríquez 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: Bogotá D.C. y otro referencia: acción popular.

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.

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.

5.3 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:

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; (...) (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 5º de la Ley 9 de 1989, y así lo ha precisado la jurisprudencia del Consejo de Estado.

El derecho a la seguridad y salubridad pública.

El derecho a la seguridad y salubridad pública ha sido definido por el Consejo de Estado como parte del concepto de orden público, así:¹⁶

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, 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.

¹⁶ Sentencia del 15 de julio de 2004 Consejo de Estado Sección Tercera Rad. 2002-01834-01 (AP)

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 (...)

De lo expuesto se infiere que este derecho colectivo tiene como objetivo amparar los riesgos que puedan afectar la salud, esto con el fin de garantizar la supervivencia de la población.

Los anteriores parámetros normativos y jurisprudenciales confluyen para determinar la existencia o no de una vulneración de estos derechos colectivos.

VI. Caso Concreto

Los hechos de la demanda dan cuenta que el sector que hace las veces de parqueadero de los vehículos adscritos a una empresa de transporte en el barrio San Sebastián de Manizales se encuentra sin pavimentación. Tanto la parte actora como el ente territorial accionado, con posterioridad a la presentación de la demanda, intervinieron en el medio de control para argumentar que en el presente caso se configura la carencia actual de objeto por cuanto se ha superado la situación que dio origen a la presunta vulneración de los derechos colectivos.

Para analizar la viabilidad de dar por superada la situación fáctica que motivó la presentación de la demanda es importante tener en cuenta los lineamientos jurisprudenciales mencionados por el Ministerio Público en su concepto. En efecto, el Consejo de Estado se pronunció frente a este punto en la sentencia de unificación del 04 de septiembre de 2018¹⁷:

¹⁷ Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, C.P. Stella Conto Díaz del Castillo; exp 05001-33-31-004-2007-00191-01

SEGUNDO.- UNIFICAR la jurisprudencia en relación con la configuración de la carencia actual de objeto por hecho superado, dentro de una acción popular, en los siguientes dos sentidos: i) en aquellos casos en que la amenaza a los derechos colectivos subsista no es procedente declarar el hecho superado, aun cuando se verifique que se ha adelantado alguna actuación enderezada a cesar la amenaza o vulneración de los mismos; ii) el hecho de que, durante el curso de la acción popular, el juez compruebe la desaparición de la situación que originó la afectación de derechos colectivos, no es óbice para que proceda un análisis de fondo, a fin de establecer el alcance de dichos derechos.

Teniendo en cuenta las anteriores pautas jurisprudenciales, de obligatoria observancia por tratarse de una sentencia de unificación, a continuación, se realiza un recuento del material probatorio:

Con oficio SOPM-3972-GVU17 del 29 de diciembre de 2017¹⁸, la Secretaría de Obras Públicas indicó que en el sector que corresponde al área de parqueo de los *Cosmobuses*, se tiene diseñada una glorieta y hace parte de las necesidades viales de la ciudad.

En oficio SOPM-1669-GVU-18 del 06 de junio de 2018, la misma dependencia señala que, la calle 48 con carrera 1 del barrio San Sebastián se observa sin capa de rodadura, (...) *en época de invierno causa inconvenientes para el tránsito tanto peatonal como vehicular*¹⁹.

Ambos escritos están acompañados de imágenes que ilustran las afirmaciones realizadas por los funcionarios; evidencia de la cual se concluye que las fotografías aportadas con la demanda coinciden con los informes de la Secretaría de Obras Públicas del **MUNICIPIO DE MANIZALES** y, por tanto, se valorarán probatoriamente para confirmar las condiciones del sector señalado anteriormente.

Con oficio SOPM-56-GVU-19 del 14 de enero de 2019, nuevamente la Secretaría de Obras Públicas indica que ya se cuenta con los diseños correspondientes para las obras planteadas en el sector.²⁰

Conforme a la prueba decretada en este medio de control, también fueron allegadas copias del Contrato de Obra No 1906130481 del 13 de junio de 2019 con el objeto de Construcción de pavimentos y peatonales en la comuna

¹⁸ FI 20 01Cuaderno1

¹⁹ FI 53 01Cuaderno1

²⁰ FI 89 01Cuaderno1

Ciudadela del Norte sector San Sebastián.²¹ También se aportó la adición y prórroga 1 al contrato de obra pública No 1906130481 suscrito entre el Municipio de Manizales y Carlos Mauricio Velásquez Gómez²², así como el acta de recibo final del mismo contrato suscrita el 22 de noviembre de 2019²³.

Las anteriores pruebas documentales no fueron objeto de tacha durante el transcurso del proceso; por tanto, se les dará el valor probatorio para acreditar las circunstancias a las que se refieren en su contenido.

A partir de los hechos probados, el Juzgado considera necesario hacer referencia al concepto del *espacio público*; debe tenerse en cuenta que las vías peatonales y de circulación de automotores son elementos constitutivos 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);

²¹ Fls 113 a 123 Cuaderno1

²² Fls 124 a 127 01Cuaderno1

²³ Fl 142 01Cuaderno1

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 para reglamentar 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, los estacionamientos bajo espacio público y los componentes de los cruces o intersecciones.

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 2016²⁴, 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.

²⁴Por medio de la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia

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:

1) Es deber del Estado, y por ende de sus autoridades, velar por la protección de la integridad del espacio público. 2) Es deber del Estado y de sus autoridades, velar por su destinación al uso común. 3) Es deber de las autoridades asegurar la efectividad del carácter prevalente del uso común del espacio público sobre el interés particular. 4) 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. 5) Es un derecho e interés colectivo. 6) Constituye el objeto material de las acciones populares y es uno de los bienes jurídicamente garantizables a través de ellas.

Con esta amplia relación normativa no cabe duda de que el sector de la calle 48 con carrera 1, del barrio San Sebastián, hace parte del concepto de espacio público adoptado por el legislador y, por tanto, es deber de las autoridades velar por su preservación.

Regresando al contenido del material probatorio recaudado al proceso y teniendo claro que el sector relacionado en la demanda es catalogado como espacio público, se puede concluir que respecto a la afectación del derecho colectivo al goce y disfrute del mismo. En el caso, se acredita que efectivamente la zona identificada no contaba con capa de rodamiento y esta circunstancia generaba dificultades para las personas que transitan o habitan en el sector.

Sin embargo, del mismo material probatorio no se deriva una vulneración del derecho a la seguridad y salubridad pública porque la situación descrita y probada no representa un riesgo que afecte a la población de tal manera que pueda poner en riesgo su supervivencia. En este sentido no se allegaron pruebas en las que se verificara posibles afectaciones en el derecho a la salud producto de las condiciones en que se encuentra el sector.

Probada la vulneración del derecho colectivo al goce, disfrute y utilización del espacio público, representado concretamente en la falta de pavimentación de la calle 48 con carrera 1 del barrio San Sebastián, lo procedente es garantizar real y efectivamente el derecho colectivo conculcado. En este punto las pruebas recaudadas también demuestran que las obras requeridas en el sector

efectivamente ya fueron contratadas y ejecutadas, incluso fueron entregadas según se desprende del acta del 22 de noviembre de 2019.

En el contrato de obra Pública No 1906130481 del 13 de junio de 2019, se consideró que se requería

(...) un desarrollo vial tipo glorieta para el mejoramiento vial y del equipamiento urbano en el sitio conocido como retorno de las rutas "Cosmobus", rutas de bus que son las que transportan a la gran mayoría de habitantes del sector. El punto mencionado es paso obligado de los vehículos hacia el Colegio San Sebastián.

Según el mismo contrato estas obras fueron incluidas en el grupo 1 y se adelantaron por el contratista Carlos Mauricio Velásquez Gómez con interventoría de CINTE S.A.S.

Conclusión

Se acreditó la vulneración del derecho al goce, disfrute y utilización del espacio público por la falta de pavimentación del sector de la carrera 1 con calle 48 del barrio San Sebastián; por tanto, se declararán no probadas las excepciones denominadas improcedencia de la acción y carencia de prueba que constituya presunta vulneración de derechos colectivos propuestas por el **MUNICIPIO DE MANIZALES**.

No obstante, en el transcurso del desarrollo del proceso el accionado atendió los llamados de la comunidad y procedió a ejecutar las obras que requerían para cesar la vulneración del derecho colectivo. En consecuencia, se configura el fenómeno jurídico de la carencia actual por hecho superado.

VII. 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 PROBADA la excepción de falta de legitimación en la causa propuesta por **EXPRESO SIDERAL S.A.**, conforme a lo establecido en la parte motiva de la presente providencia.

SEGUNDO: DECLARAR NO PROBADAS las excepciones denominada inexistencia de los presupuestos legales para incoar la acción; improcedencia de la acción y carencia de prueba que constituya presunta vulneración de derechos colectivos propuestas por el **MUNICIPIO DE MANIZALES**; en consecuencias se declarará que el accionado ha vulnerado el derecho colectivo al goce del espacio público de conformidad con las razones expuestas en esta sentencia.

TERCERO: DECLARAR la carencia actual de objeto por hecho superado de acuerdo a lo establecido en la parte considerativa de esta decisión.

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.

NOTIFIQUESE Y CÚMPLASE

JACKELINE GARCÍA GÓMEZ
JUEA

Plcr/ P.U

NOTIFICACIÓN POR ESTADO – ORALIDAD

La providencia anterior se notifica en el Estado

No. **68 del 15 de julio de 2021**

CAROL XIMENA CASTAÑO DUQUE
Secretaria

Firmado Por:

**JACKELINE GARCIA GOMEZ
JUEZ CIRCUITO
JUZGADO 007 ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO MANIZALES**

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

Código de verificación:

**b481e45e6c27c3799ee2ed2ce37932334eb0211c3f500f9b3049ca6ab1
1588f2**

Documento generado en 14/07/2021 02:27:00 p. m.

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

REPUBLICA DE COLOMBIA



JUZGADO SÉPTIMO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE MANIZALES

Manizales, catorce (14) de Julio de dos mil veintiuno (2021).

A. S. 0500

MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE: LUISA VALENTINA GÓMEZ TREJOS
DEMANDADO: RAMA JUDICIAL Y OTROS
RADICADO: 17001-33-39-007-2018-00307-00

En el proceso en referencia la parte demandada, presentó recurso de apelación contra la sentencia proferida el 28 de octubre de 2019, en escrito presentado el 29 de octubre de 2019. Dado que el recurso fue debidamente sustentado dentro del término establecido por la Ley, **SE CITA** a las partes y al Ministerio público para Asuntos Administrativos, a la audiencia de conciliación, consagrada en el inciso 4 del artículo 192 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, la cual que se llevará a cabo el día **VEINTINUEVE (29) DE JULIO DE DOS MIL VEINTIUNO (2021) A LAS NUEVE DE LA MAÑANA (09:00 a.m)**.

La audiencia se realizará en modalidad **NO PRESENCIAL**, a través de comunicación simultánea o sucesiva, utilizando como herramienta tecnológica Lifesize, para lo cual, por parte del despacho, será enviado el link de ingreso a la misma, a los correos aportadas por las partes.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

C.X.C.D./Sec

JOSÉ NICOLÁS CASTAÑO GARCÍA
CONJUEZ

JUZGADO SÉPTIMO ADMINISTRATIVO DEL
CIRCUITO – SISTEMA MIXTO -
MANIZALES – CALDAS

NOTIFICACIÓN POR ESTADO – ORAL

La providencia anterior se notifica en el Estado

No. 068 del 15 JULIO DE 2021

CAROL XIMENA CASTAÑO DUQUE
Secretaria