



## **JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE MANIZALES**

Manizales, dieciocho (18) de noviembre de dos mil veinte (2020).

Medio de Control: Protección a los Derechos e Intereses Colectivos.  
Radicado proceso: 17001-33-33-001-**2020-00032**-00.  
Demandante: Enrique Arbeláez Mutis.  
Demandado: Municipio de Manizales.  
Sentencia nº: 214

### **I. ASUNTO**

El Despacho profiere sentencia en el medio de control identificado anteriormente.

### **II. ANTECEDENTES**

#### **2.1. Derechos e intereses colectivos invocados**

El actor popular consideró, en resumen, que el Municipio de Manizales vulnera los derechos colectivos al ambiente sano, la defensa del bien público y la moralidad administrativa; en razón a que, en el sector de los colonizadores del barrio Chipre, en todo el recorrido de esa vía principal, se ha permitido el funcionamiento de puntos de comercialización, casetas y vehículos acondicionados para la venta de café y licores en plena vía pública, donde se ubican sillas y mesas. Es decir, que se invade el espacio público y se impide el paso de vehículos, circunstancias que, en su opinión, da mal aspecto a una zona catalogada como mirador de Chipre, con paisaje cultural integrado y fábrica de atardeceres.

Adicional a esto, no hay baños públicos y las personas que compran o toman alguna bebida tienen que solicitar permiso a negocios que nada tienen que ver con esos espacios, causando problemas con los propietarios de los locales cercanos.

Finalmente, adujo el actor popular, que no existe razón para que en plena vía pública se estacionen vehículos para la venta de variados productos con permisos de las autoridades municipales; ahí estriba la moralidad administrativa al dar permisos que no son coherentes con la ley, porque no se puede dar un permiso donde no está permitido, como lo es la vía pública.

#### **2.2. Pretensiones de la demanda**

El señor Enrique Arbeláez Mutis, pretende que el Despacho ordene:

- Quitar los vehículos o puestos de venta que estén en ese sector de la vía pública.
- Que se establezca una venta con casetas, pero respetando el espacio público mediante estudio serio sobre el espacio público y derecho al trabajo.
- Que se instalen baños públicos en sectores propicios.

#### **2.3. La contestación de la demanda**

##### **2.3.1. Municipio de Manizales**

La apoderada del Municipio de Manizales, seguidamente al pronunciamiento sobre cada uno de los hechos de la demanda, se opuso a la prosperidad de las pretensiones de la misma, pues al respecto anexó para que sea decretada y tenida como prueba dentro del procedimiento que se adelanta, el oficio STT 0298 del 19 de febrero de 2020, suscrito por el Secretario de Despacho de la Secretaría de Tránsito, que dice lo siguiente:

*“...a juicio de este despacho no es posible permitir el parque en las avenidas ni en la bahía ubicada en la parte posterior al monumento al que he hecho referencia, pues en la avenida es una arteria principal y la bahía no puede convertirse en un parqueadero exclusivo de esos vehículos, sino que este hecho para el disfrute de propios y turistas en vista de los paisajes que se observan desde el sitio (...) este despacho no otorgó permisos de estacionamiento en esta vigencia”*

Lo anterior, demuestra que la administración no ha expedido permisos de parqueo en la zona del monumento a los colonizadores ni en la avenida principal del barrio Chipre. Es por esto que, la apoderada argumentó que nuestro Estado Social de Derecho se caracteriza por el reconocimiento de derechos fundamentales y libertades individuales, no obstante lo anterior, dicha facultad no es absoluta, sino que se encuentra limitada por el bien común y el derecho ajeno.

Adicionalmente, la apoderada argumentó que el constituyente de 1991 quiso establecer una serie de prerrogativas y derechos individuales, y al mismo tiempo, un sistema de deberes. Frente al caso que nos ocupa es deber de los propietarios dar cumplimiento al artículo 76 del código Nacional de Tránsito en el que se determinan los lugares prohibidos para estacionar, dentro de los cuales se encuentran los andenes, zonas verdes, zonas de espacio público destinado para peatones, recreación o conservación, en las vías arterias, autopistas, zonas de seguridad o dentro de un cruce.

Es por esto, que por haber trasgredido las normas jurídicas que le prohíben estacionar un vehículo de manera permanente en el sector de Chipe, es que la autoridad de tránsito municipal no concedió permiso para vulnerar la ley.

Así mismo, propuso como excepciones las que a continuación se relacionan pese a que parecen no aplicar en su argumentación al caso que nos ocupa por pertenecer a un escrito, tal vez, de otra contestación a la demanda:

1. Escogencia de una vía procesal inadecuada para la obtención de las pretensiones: aseguró el actor popular que se encuentran vulnerados los derechos e intereses colectivos consagrados en la constitución y en la ley 472 de 1998. Los oficios aportados indican que las obras hacen parte del inventario de necesidades viales de la ciudad, que será atendido de acuerdo con un orden de prioridades y a los recursos con que se cuente para futuras vigencias fiscales. En este orden de ideas, la acción popular en el presente caso se torna improcedente.
2. Inexistencia de prueba de los hechos que constituyen presunta vulneración de derechos colectivos: en este punto se reiteró, lo que se había señalado en el acápite de pretensiones relacionado con el deber de probar, que, por disposición de la ley 472 de 1998 corresponde al actor popular. En este sentido de acuerdo al artículo 30 de la ley 472 de 1998, en principio “la carga de la prueba corresponderá al demandante” es decir, que es deber de la parte actora probar los hechos, acciones u omisiones, no basta con indicarlos.

3. Improcedencia del trámite de una acción constitucional medio de control de protección a los derechos e intereses colectivos para modificar asuntos relacionados con obra pública.
4. Excepción genérica: igualmente la apoderada solicitó que se declare cualquier otra excepción de mérito que encontrare probada en el expediente y que beneficie a su representado.

### **2.3.2. Secretaría de Tránsito y Transporte**

El Secretario de Tránsito y Transporte de Manizales argumentó que al asumir este rol encontró una serie de permisos que autorizaban el parqueo en el sector de los Colonizadores en el barrio Chipre de la ciudad. No obstante, dichos permisos tenían vigencia hasta el 31 de diciembre de 2019, y se tomó la decisión de no renovarlos, en tanto no es posible permitir el parqueo en avenidas ni en la bahía ubicada en el parte posterior al monumento. La avenida es una arteria principal y la bahía no puede convertirse en un parqueadero exclusivo de esos vehículos, sino que está hecha para el disfrute de propios y turistas, tal como lo determina el artículo 76 del Código Nacional de Tránsito.

Por esto, se resaltó que esa dependencia de tránsito no otorgó permisos de estacionamiento, pues como es sabido, el tema de las ventas en el espacio público es responsabilidad de la Secretaría de Medio Ambiente.

### **2.4. Pacto de cumplimiento**

Superadas las etapas procesales previas a la citación de la audiencia de pacto de cumplimiento; la diligencia se realizó el veintiocho (28) de agosto del año que avanza. Luego de los intentos para llegar a un acuerdo y resolver definitivamente la presunta amenaza a los derechos e intereses colectivos, la apoderada del Municipio de Manizales manifestó que el Comité de Conciliación no fijó una propuesta ni autorizó proponer alguna en la audiencia, por ende, se declaró fallido el pacto de cumplimiento y se abrió el proceso a pruebas.

### **2.5. Alegatos de conclusión**

En resumen, la entidad territorial argumentó que, de acuerdo a las pretensiones, conceptos, pruebas recaudas y norma del Código Nacional de Tránsito transcrita, se puede concluir que, no es el municipio de Manizales quien viola los derechos colectivos en el sector, porque, al menos desde que inició esta administración, no se ha otorgado permisos para el parqueo permanente de vehículos que ejercen actividad mercantil en la zona de Chipe desde el monumentos de los colonizadores hasta Santa Bernardita.

Lo anterior, porque dichos permisos van en contravía con la prohibición establecida en el artículo 76 de la Codificación ya citada, que prohíbe a los vehículos estacionarse en vías arterias, principales y colectoras. También se probó que el municipio de Manizales a través de las Secretarías de Tránsito y Medio Ambiente han venido ejerciendo controles en las zonas.

De la misma forma, los vendedores ambulantes de la zona se encuentran censados y controlados, y se han expedido 32 permisos dentro del marco del acuerdo municipal que regula la utilización del espacio público.

Finalmente, se concluyó que no es el municipio de Manizales, quien vulnera los derechos colectivos del sector, sino los particulares que parquean sus vehículos con la intención de ejercer actividad mercantil en la zona, en contra del artículo 76 del Código Nacional de Tránsito terrestre, y en contra del acuerdo municipal 443 de 1999 que regula lo atinente a las ventas ambulantes en la ciudad de Manizales.

## **2.6. Concepto del Ministerio Público**

La Señora Agente del Ministerio Público, en síntesis, rindió su concepto expresando que al existir una ocupación irregular del espacio público se evidencia, una actuación omisiva por parte de la autoridad que controla el uso del mismo, así como de la autoridad de tránsito, lo que da lugar a que sea necesario emitir órdenes orientadas a garantizar los derechos colectivos a través del presente medio de control. Precisamente la acción constitucional que actualmente se tramita persigue las garantías de los derechos colectivos, los cuales comprenden intereses superiores de carácter público.

Es por esto que, no solo procede este medio de control para buscar una solución a la problemática, sino que debe garantizarse el cumplimiento de la ley con órdenes perentorias a las autoridades administrativas que con sus omisiones permiten hechos que atentan contra los intereses colectivos.

Por las razones expuestas, la situación señalada por el actor popular exige la intervención del juez constitucional en cuanto se presenta una limitación al goce del espacio público, que requiere una orden perentoria para su protección, así lo ha resaltado la jurisprudencia del Consejo de Estado, como el deber del Estado de velar por la protección al espacio público, el cual se encuentra definido en la ley 9 de 1989.

Finalmente, solicitó acceder a las pretensiones y ordenar la garantía a los derechos e intereses colectivos del espacio público y a la utilización y defensa de los bienes de uso público, por lo que se hace necesario emitir las órdenes a las autoridades administrativas a cargo del restablecimiento del espacio público, así como a la autoridad de tránsito para que tomen las medidas necesarias en cumplimiento de la ley.

## **III. MEDIOS DE PRUEBA RELEVANTES**

1. Petición formulada ante la administración municipal (01CuadernoUno2020-00032).
2. Respuesta a la anterior petición (01CuadernoUno2020-00032).
3. Oficio SMA-VC-063-2020 GEDS 22/2376-2020 (01CuadernoUno2020-00032).
4. Oficio SMA-VC-1065-2019 GED 52515-2019 (01CuadernoUno2020-00032).
5. Concepto técnico Secretaría Medio Ambiente SMA-D-247-2020 (10InformeMedioAmbiente2020-00032).
6. Oficio SMA VC-382-2020 del 26 de agosto de 2020 (10InformeMedioAmbiente2020-00032).
7. Oficio SMA-D-288-2020 del 25 de septiembre de 2020 (11PruebaSecretariaMedioAmbiente2020-00032).
8. Oficio Oficio STT 1345-2020 del 18 de septiembre de 2020 (14PruebaSecretariaTransito2020-00032).

## **IV. CONSIDERACIONES**

#### **4.1. Presupuestos**

El Despacho es competente para tramitar y fallar este mecanismo constitucional de acuerdo con lo estipulado en el artículo 16 de la ley 472 de 1998. El actor popular es una persona natural que actúa en nombre de la comunidad, por ello, podía iniciar la presente demanda, la cual además está dirigida contra una entidad pública municipal.

El medio de control ejercido es un mecanismo procesal por el cual se busca la protección de los derechos e intereses colectivos mencionados en el artículo 88 y siguientes de la Constitución Política y otros de similar naturaleza definidos por la ley. En este caso, el mecanismo constitucional se ejerce para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre tales derechos e intereses.

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

Tal y como lo ha sostenido este Despacho en otras oportunidades, de conformidad con el inciso primero del art. 88 de la Constitución Política, las acciones populares, reglamentadas por la Ley 472 de 1998, tienen por finalidad proteger derechos e intereses colectivos, en aquellos eventos en que se vean amenazados o vulnerados por la acción u omisión de las autoridades públicas o los particulares.

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

Ahora bien, en la forma y términos de la reglamentación contenida en los arts. 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.

### 4.3. Contexto Normativo general

A continuación, se mostrará un panorama general sobre algunas de las normas que se relacionan con el caso concreto; ello no excluye la posibilidad que en apartados posteriores se analicen otras normas que tienen una incidencia directa para la solución del caso concreto.

Aunque el artículo 24 de la C.P. está inserto en el Título II – Capítulo I de los derechos fundamentales- y establece que ***“Todo colombiano, con las limitaciones que establezca la ley, tiene derecho a circular libremente por el territorio nacional, ...”***, tal norma debe ser armonizada con el artículo 87 de la misma carta, que en su inciso primero dispone que ***“La ley regulará las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad públicos, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza que se definen en ella.”***

Sobre el derecho a la locomoción, la Corte Constitucional en el fallo SU-257 de 1997, indicó que dicha libertad: *“consiste en el derecho que tienen todos los colombianos de circular libremente por el territorio nacional”*. Además, se dijo que tal prerrogativa no es incondicional, ya que se pueden establecer limitaciones a su ejercicio a fin de tratar de conciliarla *“con otros derechos o con los principios rectores de todo el sistema”*, lo que no debe entenderse como autorización para la *“supresión o el desvanecimiento del derecho fundamental”*, garantizando así la vigencia de su núcleo esencial, con miras a impedir que el mismo sea *“impracticable, a través de medidas que impidan su ejercicio en su sustrato mínimo e inviolable”*. Adicionalmente, se precisó que por razones de prevalencia del interés general, se pueden fijar reglas *“que obliguen al individuo y le resten posibilidades de movimiento en el territorio”*, siempre y cuando no se menosprecien los principios, valores y derechos constitucionales.

El tránsito vehicular es una actividad que por su naturaleza potencia el riesgo sobre las personas, pero con base en tal actividad se garantiza el derecho de locomoción; justamente por ello se ha regulado por el Estado de manera insistente, al punto que alrededor de tal actividad se genera uno de los servicios públicos que más trascienden en nuestra sociedad, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 24 Constitucional. Así, contextualizado el citado derecho a la libre circulación o locomoción, resulta innegable la connotación de colectivo que también adquiere. Al efecto, la Ley 769 de 2002 –Código Nacional de Tránsito Terrestre- dispone en su artículo 1º lo siguiente:

Las normas del presente Código rigen en todo el territorio nacional y regulan la circulación de los peatones, usuarios, pasajeros, conductores, motociclistas, ciclistas, agentes de tránsito, y vehículos por las vías públicas o privadas que están abiertas al público, o en las vías privadas, que internamente circulen vehículos; así como la actuación y procedimientos de las autoridades de tránsito.

En desarrollo de lo dispuesto por el artículo 24 de la Constitución Política, todo colombiano tiene derecho a circular libremente por el territorio nacional, pero está sujeto a la intervención y reglamentación

de las autoridades para garantía de la seguridad y comodidad de los habitantes, especialmente de los peatones y de los discapacitados físicos y mentales, para la preservación de un ambiente sano y la protección del uso común del espacio público.

Le corresponde al Ministerio de Transporte como autoridad suprema de tránsito definir, orientar, vigilar e inspeccionar la ejecución de la política nacional en materia de tránsito.

Las autoridades de tránsito promoverán la difusión y el conocimiento de las disposiciones contenidas en este código.

Los principios rectores de este código son: seguridad de los usuarios, calidad, oportunidad, cubrimiento, libertad de acceso, plena identificación, libre circulación, educación y descentralización.

De la norma transcrita, se deriva entonces, que, por estar implicada la seguridad de los usuarios, el acceso a los servicios, el derecho a disfrutar de un ambiente sano y la protección del uso común del espacio público, el asunto que nos ocupa en esta acción popular alude a la protección de derechos colectivos, pues son justamente estos derechos, entre otros, los que se invocaron en la demanda.

Para la garantía de la protección de tales derechos, los artículos 3°, 5°, 110 y 115 de la Ley 769 de 2002 establece que los alcaldes son las autoridades de tránsito de los municipios y a ellos compete la señalización y demarcación vial, así como el control del flujo vehicular. El tenor literal de las disposiciones es el siguiente:

**Artículo 3°. Autoridades de tránsito.** Son autoridades de tránsito en su orden, las siguientes:

Los Gobernadores y **los Alcaldes.**

[...]

**Artículo 5°. Demarcación y señalización vial.** El Ministerio de Transporte reglamentará en un término no mayor de 60 días posteriores a la sanción de esta ley, las características técnicas de la demarcación y señalización de toda la infraestructura vial y su aplicación y cumplimiento **será responsabilidad de cada uno de los organismos de tránsito en su respectiva jurisdicción.**

[...]

**Artículo 110. Clasificación y definiciones.** Clasificación y definición de las señales de tránsito:

[...]

**Parágrafo 2°. Es responsabilidad de las autoridades de tránsito la colocación de las señales de tránsito** en los perímetros urbanos inclusive en las vías privadas abiertas al público. Las autoridades locales no podrán ejecutar obras sobre las vías públicas sin permiso especial de las autoridades de tránsito que tendrán la responsabilidad de regular los flujos de tránsito para que no se presenten congestiones.

Para la ejecución de toda obra pública que genere congestiones, la autoridad de tránsito local deberá disponer de reguladores de tráfico. Su costo podrá calcularse dentro del valor de la obra y la vigencia de la vinculación podrá hacerse durante el plazo del contrato de obra respectivo

[...]

De conformidad con lo anterior, es claro que la entidad demandada es una autoridad de tránsito que debe velar por el cumplimiento de las normas en esta materia; la protección del espacio público es un deber que le está reservado a la administración municipal.

#### 4.4. Del derecho colectivo al uso del espacio público

El derecho al uso del espacio público por parte de las personas tiene rango constitucional y está consagrado en los artículos 82 y 88 de la Carta Política, siendo el propósito del constituyente atender las necesidades de las personas en el ámbito de las libertades públicas fundamentales que requieren de los espacios y bienes de uso público para procurar la satisfacción de sus necesidades. Es así como el espacio público comprende, pues, aquellas partes del territorio que pueden ser objeto del disfrute, uso y goce de todas las personas con finalidades de distinta índole y naturaleza, que se enderezan a permitir la satisfacción de las libertades públicas y de los intereses legítimos que pueden radicarse en cabeza de todas las personas de conformidad con el orden jurídico; en principio, en dichas partes del territorio las personas en general no pueden ejercer plenamente el derecho de propiedad o de dominio, sea privado o fiscal<sup>1</sup>.

En ese sentido se recuerda que la Ley 105 de 1993 definió la competencia en materia de vías. A su turno, la Ley 769 de 2002 define entre otros conceptos en su artículo 2: (i) Calzada: Zona de la vía destinada a la circulación de vehículos y (ii) Carreteable: Vía sin pavimentar destinada a la circulación de vehículos. Y más específicamente para las resultas de este proceso define la siguiente noción:

**“Bahía de estacionamiento:** Parte complementaria de la estructura de la vía utilizada como zona de transición entre la calzada y el andén, destinada al estacionamiento de vehículos”.

Por otro lado, el decreto 798 de 2010, por medio del cual se reglamenta parcialmente la Ley 1083 de 2006, entre otros aspectos, establece las condiciones mínimas de los perfiles viales al interior del perímetro urbano de los municipios y distritos que hayan adoptado plan de ordenamiento territorial, en los términos del literal a) del artículo 9° de la Ley 388 de 1997. Y concretamente en cuanto a su ámbito de aplicación en el artículo 1° se dice que se extiende a “la planificación, diseño, construcción y/o adaptación de las vías del perímetro urbano del respectivo municipio o distrito”.

Ya en el artículo 2° la misma reglamentación dispone lo que son los estándares urbanísticos así:

**Artículo 2°.** *Estándares urbanísticos.* Se conciben como el conjunto de patrones de medida o referentes que orientan la planificación, diseño y construcción de los desarrollos de vivienda, equipamientos y espacios públicos, así como de los elementos que constituyen los perfiles viales.

Los municipios y distritos podrán adoptar los estándares urbanísticos como parámetro mínimo de calidad para la ejecución de las actuaciones urbanísticas relacionadas con el ordenamiento del territorio.

---

<sup>1</sup> Derecho Urbanístico. Jaime Orlando Santofimio Gamboa. Junio 2004. Universidad Externado de Colombia. Primera edición. p. 108

Sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo 1° del artículo 15 de la Ley 388 de 1997 o la norma que la adicione, modifique o sustituya, los municipios y distritos podrán establecer en sus planes de ordenamiento territorial o en los instrumentos que lo desarrollen y complementen, condiciones urbanísticas de calidades superiores a las previstas en el presente decreto.

De especial importancia parecen algunas de las definiciones adoptadas en el artículo 3° de la disposición, solo se citan aquellos que aluden a varios conceptos de puntual e identificada relevancia en este medio de control.

**1. Acera o Andén.** Franja longitudinal de la vía urbana, destinada exclusivamente a la circulación de peatones, ubicada a los costados de esta.

**2. Bordillo o Sardinel.** Elemento a nivel superior de la calzada, que sirve para delimitarla.

**3. Calzada.** Zona de la vía destinada a la circulación de vehículos.

(...)

**7. Equipamiento.** Áreas, edificaciones e instalaciones de uso público o privado, destinadas a proveer a los ciudadanos de los servicios colectivos de carácter educativo, formativo, cultural, de salud, deportivo recreativo, religioso y de bienestar social y a prestar apoyo funcional a la administración pública y a los servicios urbanos básicos del municipio.

**8. Franja de Amoblamiento.** Zona que hace parte de la vía de circulación peatonal y que está destinada a la localización de los elementos de mobiliario urbano y la instalación de la infraestructura de los servicios públicos.

**9. Franja de Circulación Peatonal.** Zona o sendero de las vías de circulación peatonal, destinada exclusivamente al tránsito de las personas.

(...)

A su vez los siguientes artículos determinan lo siguiente:

Artículo 7°. Elementos de los perfiles viales. En la planificación, diseño, construcción y/o adaptación de las vías del perímetro urbano los municipios o distritos podrán establecer que los perfiles viales vehiculares se conformen como mínimo por el andén y la calzada. Adicionalmente podrán contener los componentes del perfil vial señalados en el literal a) numeral 2 artículo 5° del Decreto 1504 de 1998 o norma que lo adicione, modifique o sustituya, según lo establecido en el plan de ordenamiento territorial y en las normas que regulen la materia.

La vía de circulación peatonal se podrá conformar como mínimo por la franja de circulación peatonal y la franja de amoblamiento.

Parágrafo. Los elementos del perfil de los pasos urbanos se sujetarán a las reglamentaciones que sobre fajas de retiro expida el Gobierno Nacional, según lo dispuesto por la Ley 1228 de 2008.

(Ver el literal a) numeral 2 del art. 5, Decreto Nacional 1504 de 1998)

Artículo 8°. Estándares para los andenes. Se podrán adoptar los siguientes estándares para la planificación, diseño, construcción y/o adaptación de los andenes de las vías del perímetro urbano de los municipios o distritos:

- a). El andén se compone de la franja de circulación peatonal y de la franja de amoblamiento.
- b). La dimensión mínima de la franja de circulación peatonal de los andenes será de 1.20 metros.
- c). La dimensión mínima de la franja de amoblamiento cuando se contemple arborización será de 1.20 metros y sin arborización 0.70 metros.
- d). Para el diseño y la construcción de vados y rampas se aplicará en lo pertinente la Norma Técnica Colombiana NTC 4143 "Accesibilidad de las personas al medio físico. Edificios, Rampas Fijas".
- e). Para orientar el desplazamiento de las personas invidentes o de baja visión en el diseño y construcción de los andenes se aplicará, en lo pertinente, la Norma Técnica Colombiana NTC 5610 "Accesibilidad de las personas al medio físico. Señalización Táctil".

Y finalmente el artículo 10 indica:

**Artículo 10.** *Estándares para el carril.* Se podrán adoptar los siguientes estándares para la planificación, diseño, construcción y/o adaptación de los carriles de las vías del perímetro urbano de los municipios o distritos:

- a). En las vías urbanas los anchos de carriles sin transporte público colectivo tendrán una dimensión mínima de 3.00 metros.
- b). En las vías urbanas los anchos de carriles con transporte público colectivo tendrán una dimensión mínima de 3.20 metros.
- c). Cuando se planteen carriles de aceleración o desaceleración, la dimensión mínima de estos será de 3.00 metros. Tratándose de pasos urbanos la dimensión mínima será de 3.65 metros.
- d). Cuando los carriles sean de uso mixto tendrán una dimensión mínima de 3.20 metros.
- e). Cuando se contemple carril de estacionamiento paralelo a la vía, su ancho mínimo será de 2.50 metros. En los pasos urbanos no se permitirá carril de estacionamiento paralelo a la vía.

A partir de estos elementos normativos generales, el juzgado pasará a proponer el siguiente problema jurídico de cara a resolver el conflicto que se plantea en el libelo introductorio.

## **5. Problema jurídico**

De conformidad con las piezas procesales que reposan en el expediente, el demandante estima que el Municipio de Manizales vulnera los derechos e intereses colectivos debido a las omisiones administrativas que han permitido que ciertos ciudadanos instalen distintos mobiliarios para la comercialización de productos alimenticios y de bebidas embriagantes, sobre la zona de parqueo contigua al monumento "Los Colonizadores" hasta el Jardín Santa Bernardita.

En su opinión, esta situación genera invasión al espacio público, produce dificultades para la movilidad de vehículos por la calzada y de personas por la franja de circulación peatonal; además impide el disfrute de una zona aprovechable para el avistamiento del paisaje cultural y de los atardeceres. También se denunció la carencia de baños públicos para la satisfacción de las necesidades fisiológicas de los visitantes del sector.

Por su parte el Municipio de Manizales admite que desde el punto de vista de la movilidad (tránsito), los ciudadanos que se asientan en la zona no cuentan con un permiso vigente para el aprovechamiento del espacio público; situación diferente en el caso de los permisos emitidos por la Secretaría de Medio Ambiente, en la que se han expedido autorizaciones para la comercialización de productos comestibles.

En cuanto a los baños públicos se advirtió que a la fecha no se cuenta con un plan maestro de espacio público que establezca la obligatoriedad de instalar baños en áreas definidas de la ciudad, no obstante, dentro de los objetivos a corto plazo se encuentra adelantar una consultoría para el diagnóstico, evaluación y diseño de una propuesta que contemple tal necesidad.

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

1. ¿En el proceso se encuentra demostrada la vulneración de los derechos colectivos debido a las omisiones del Municipio de Manizales que ha llevado a la ocupación de una franja de la vía y las zonas de parqueo vehicular en la vía entre el Monumento a Los Colonizadores y el Jardín Santa Bernardita del barrio Chipre?
2. ¿El Municipio de Manizales vulnera los derechos colectivos debido a la ausencia de baños públicos en una zona de alta concurrencia peatonal?

Con la solución a estos interrogantes se resolverán de contera las excepciones propuestas por la entidad demandada.

## **6. Tesis del Despacho**

De conformidad con el análisis de las piezas probatorias que reposan en el expediente, se concluye que en el presente caso se encuentra demostrada la vulneración a los derechos e intereses colectivos al goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público y al goce de un ambiente sano, de conformidad con lo establecido en la Constitución, la ley y las disposiciones reglamentarias.

En el plenario se demostró que el mobiliario de las personas que se asientan en el sector contiguo al monumento “Los Colonizadores” no cuentan con permisos para estacionarse de manera permanente sobre la bahía que se encuentra en el sector. La misma situación se verificó en cuanto a quienes se estacionan a lo largo de la vía principal que de ese mismo monumento conduce a la Universidad de Caldas, sede Bellas Artes.

De esta manera al encontrarse que se trata de una ocupación irregular de los bienes de uso público, se deberán emitir órdenes para su protección. Si bien es cierto estas mismas personas contaron con unos permisos para dicho estacionamiento, no lo es menos que en la actualidad los mismos no fueron prorrogados, por encontrar que

pueden ser lesivos del ordenamiento jurídico; de manera que la permanencia en el tiempo en el uso y explotación del espacio público no tiene la suficiente fuerza para generar un derecho adquirido.

Adicionalmente, no puede pasarse por alto que la violación a la utilización del espacio comunitario no solo tiene que ver con el estacionamiento permanente en las bahías de la zona, sino con invasión del espacio peatonal que imposibilita el flujo normal por ese sendero de personas en condiciones normales de movilidad, y mayor aún, para personas de movilidad reducida.

Por otro lado, en cuanto a la carencia de baño públicos, también le asiste la razón al accionante, habida cuenta que en el contexto de la gran cantidad de personas que se movilizan por el sector y de considerar la zona como un sitio turístico del Municipio, resulta indispensable contar con un mobiliario que satisfaga algunas de las necesidades fisiológicas del ser humano, evitando así, olores nauseabundos y nichos de enfermedades que se pueden ocasionar por la utilización indiscriminada de áreas públicas.

En este contexto esta Oficina Judicial emitirá órdenes tendientes a la protección de los derechos e interés colectivos invocados en la demanda. Las razones en las que se fundamenta esta postura son las siguientes:

**6.1. El estacionamiento de mobiliario permanente sobre las bahías de estacionamiento para la comercialización de productos, genera una violación al goce y disfrute del espacio público para el uso común**

De conformidad con lo previsto en el art. 82 de la Constitución de 1991, 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**. Este señalamiento es una expresión particular del principio de prevalencia del interés general consagrado en el Art. 1º de la misma Carta Política.

Así mismo, el Art. 63 consagra que los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la Nación y los demás bienes que determine la ley, son inalienables, imprescriptibles e inembargables.

En el orden legal, es oportuno señalar el concepto de espacio público que contiene el art. 5 de la Ley 9 de 1989, por la cual se dictan normas sobre Planes de Desarrollo Municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones, en los siguientes términos:

**“ARTÍCULO 5:** Entiéndese 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**". (Negrita por fuera del texto original)

Entre los componentes del espacio público que contiene esta disposición se encuentran las áreas requeridas para la circulación, tanto peatonal como vehicular, cuya destinación evidentemente es el uso o goce por todas las personas, en ejercicio de su derecho a circular libremente por el territorio nacional, con las limitaciones que establezca la ley (art. 24 C. Pol).

De manera que cualquier limitación al uso colectivo de los bienes de uso público constituye razón suficiente para emitir órdenes tendientes a su protección, pues es justamente esta la función que se le ha encargado, por la Constitución Colombiana, al Juez Popular. Nótese que en el proceso se encuentra demostrado que los trailers y demás vehículos acondicionados para la comercialización de distintos productos, se encuentran sobre una zona para el estacionamiento vehicular, lo cual impide que foráneos y coterráneos puedan disfrutar de este espacio de manera libre; además, la instalación de estos elementos impide el disfrute de la panorámica estratégica que brinda el sector.

En efecto, conforme al citado art. 82 superior, el elemento esencial del espacio público es su destinación al uso común, es decir, al uso por todas las personas y no tan solo a un grupo de privilegiados que se han estacionado de manera permanente para el aprovechamiento económico del espacio público; quitándole, de esa manera, y sin justificación constitucionalmente válida, la naturaleza colectiva de la zona, y destinándola para intereses eminentemente privados.

De manera que con esa irrupción en el orden colectivo se transgrede el interés general y se privilegia el particular, desfigurando la intención del constituyente y el legislador al establecer la naturaleza de los bienes de uso público; actuaciones que no pueden ser respaldadas por este Juez Constitucional.

En el expediente reposan fotografías, la cuáles analizadas probatoriamente con las respuestas dadas por las autoridades accionadas, ilustran de manera suficiente el sitio en el que se encuentran estacionados los vehículos o el mobiliario que produjo la presentación de este medio de control (10InformeMedioAmbiente2020-00032); también se pueden visualizar sillas, mesas, carpas, extensiones de los trailers o de los vehículos, entre otros elementos que impiden el goce y disfrute del espacio público por parte de todos los ciudadanos. Sobre el andén, debido a los obstáculos e impedimentos a los que se ven enfrentados los que transitan por el sector y que no necesariamente están comprando algún producto; sobre la bahía, debido a que se desnaturaliza la función pública de las mismas, en tanto, solo es un pequeño grupo de personas quienes se benefician de ese espacio e impiden el goce de los demás.

Por demás, también se puede apreciar en las fotografías cómo detrás de los vehículos parqueados en las bahías, se estacionan otros, lo cual, bajo las reglas de

la experiencia y la lógica, produce represamiento vehicular y trunca el flujo normal de los vehículos que transitan por la zona. De manera que las consecuencias del aprovechamiento de las bahías no solo tienen que ver con el goce del espacio público sino con asuntos de movilidad. Circunstancias que perfilan la violación de los derechos e intereses colectivos invocados en la demanda.

## **6.2. La ocupación del espacio público no cuenta con autorizaciones expedidas por la Secretaría de Tránsito y Transporte de la ciudad ni de la Secretaría de Medio Ambiente**

Tal y como se demostró en el proceso, los trailers y demás mobiliarios empleados para la explotación del espacio público en el Mirador de Los Colonizadores, no cuentan con un permiso vigente. En el expediente reposa un archivo en el que la administración municipal afirma haber realizado controles para la protección y defensa del espacio público, sin embargo, dichos controles solo se orientaron al retiro de las mesas, sillas o mercancías que estuvieran por fuera de los tráilers, pues los propietarios o poseedores de los vehículos exhibían un permiso emitido por la Secretaría de Tránsito y Transporte de esta localidad con vigencia hasta el treinta (31) de diciembre de dos mil diecinueve (2019), entre otras visitas y controles (archivo: 10InformeMedioAmbiente2020-00032).

Por otro lado, también reposa en el expediente información relacionada y detallada de los permisos otorgados por la Secretaría del Medio Ambiente para la explotación económica y comercial del espacio público de la cual se resumen así (archivo 11PruebaSecretariaMedioAmbiente2020-00032):

- 22 permisos se encuentran vigentes.
- 2 corresponden al mismo permiso por tener suplente, el cual hace referencia al módulo MV065.
- 2 de tipo comercial para uso de mobiliario que no se han renovado.
- 18 sin permisos vigentes.
- 1 sin permiso vigente y proceso de renovación en trámite.

Estas afirmaciones están soportadas en las copias de los permisos que se expidieron para la utilización, goce y explotación del espacio público, contenido en la carpeta denominada: 12AutorizacionesEspacioPublico. En la que se pueden observar las autorizaciones emitidas por la administración Municipal.

Pese a lo anterior, el Despacho encuentra que, sobre el mismo punto, la Secretaría de Tránsito y Transporte de Manizales manifestó en memorial que obra en el expediente (13PruebaSecretariaTransito2020-00032) lo siguiente:

*“Si bien con anterioridad se han expedido permisos para el parqueo en el sitio del conflicto, todas las autorizaciones que fueron proferidas antaño se vencieron el 31 de diciembre del año pasado no fueron renovadas en tanto a juicio de la Secretaría de tránsito y transporte despacho no es posible permitir el parqueo en las avenidas ni en la bahía ubicada en la parte posterior del monumento a los colonizadores, pues la avenida es una arteria principal y la bahía no puede convertirse en un parqueadero exclusivo de esos vehículos sino que está hecho para el disfrute de propios y turistas en vista de los paisajes que se observan desde el sitio”*

Al final, en este mismo memorial, se hace la claridad entre lo que refiere al tránsito y ocupación de la bahía y lo que se refiere a las ventas en el espacio público, cuya responsabilidad se le atribuye a la Secretaría de Medio Ambiente.

Aunado lo anterior, se encuentra dentro del expediente la relación de permisos de tránsito concedidos durante los años 2018 y 2019; de ella se puede observar que la vigencia de los permisos se extendió hasta el treinta y uno (31) de diciembre de dos mil diecinueve (2019) (14PruebaSecretariaTransito2020-00032).

Sin embargo, hace notar el despacho que las autorizaciones vigentes y que fueran expedidas por la Secretaría de Medio Ambiente, apuntan a todos los vendedores que cumplieron los requisitos como vendedor informal; entre ellos se encuentran las ventas de helados y ubicación en módulos a lo largo de la Avenida 12 de Octubre así:

1. Luis Eduardo Alfonso Alfonso: vendedor informal de comestibles preparados en la calle en la Av. 12 de Octubre frente al laberinto de Chipre-en un espacio de 1.20 x 0,80 m, en horario de 8:00 PM (sic) a 8:00 PM.
2. Bibiana Gallego Muñoz: vendedora informal de venta de helado adjudicataria del módulo MV 351 ubicado en la Avenida 12 de Octubre tren de Helados Santa Bernardita, con un horario de 8:00 AM hasta las 8:00 PM.
3. Carlos Andrés Ortiz Rojas vendedor informal de helados en el módulo MV-301 de la Avenida 12 de octubre, tren de helados de Chipre Frente a Rios Crossover.
4. Lucila Carmona Trujillo: vendedora informal de comestibles en la avenida 12 de octubre frente a la discoteca los colonizadores.
5. Claudia Marcela Vargas Peñalosa adjudicataria del módulo MV-073 ubicado en la Av. 12 de octubre.
6. José Iván Duque Castaño: vendedor informal de comestibles preparados en la calle en un espacio de 1.00 x 0.80 metros.
7. Edisabeth Gómez Gómez: vendedora informal de comestibles junto al CAI de Chipre, en un espacio de 1,0 x 0,80 metros.
8. Doralba Giraldo Flórez: vendedor informal de dulces en el sector de Chipre frente a Planet.
9. Isabel Carantón Bermúdez vendedora informal de helado en el módulo MV-411 de la Av. 12 de octubre.
10. José Dagoberto Franco Cruz: vendedor informal en un espacio dede 1.00 x 0.80 metros.
11. Luz Mary Giraldo Cárdenas: vendedora informal de comestibles adjudicataria del módulo MV-431.

12. María Elsy Sánchez Ceballos: vendedora informal de venta de helado adjudicataria del módulo MV 341 ubicado en la Avenida 12 de octubre.
13. Martha Liliana Henao Buitrago: vendedora informal de helado, adjudicataria del módulo MV-421 ubicado en la Av. 12 de Octubre.
14. Martha Lucía Medina: vendedora informal de comestibles y obleas en el módulo MV-461 en la Av. 12 de octubre.
15. Otoniel Cardona Serna: vendedor informal de helados módulo MV-451 de la av. 12 de octubre.
16. Rosalba Carmona Colorado registrada como vendedora informal de comestibles, adjudicataria del módulo MV-071.
17. Sandra Milena Londoño Agudelo: vendedora informal de helados adjudicataria del módulo MV-391 ubicada en la Av. 12 de Octubre.
18. Sandra Viviana Carvajal Pineda vendedora informal de obleas en el módulo MV-065 en la avenida 12 de Octubre.
19. Sonia Lucía Cardona Mejía: vendedora informal de helados, adjudicataria del módulo MV-361 ubicada en la Av. 12 de Octubre.
20. Esperanza Toro Martínez: vendedora informal de comestibles preparados en la calle en un espacio de 1.00 x 0.80 metros.
21. Yari Liceth Hoyos Gutiérrez: vendedora informal de helados, adjudicataria del módulo MV-401.

Llama la atención que dentro de esta relación de autorizaciones vigentes no se encuentra ninguna que se haya reconocido en favor de un vendedor que haya cumplido con los requisitos para tal fin y que se ubique en la zona objeto del presente litigio, es decir, sobre la bahía contigua al monumento de “Los Colonizadores” y sobre la calzada de la avenida 12 de octubre en el sentido entre el mismo monumento y el campus de Bellas Artes de la Universidad de Caldas.

Justamente la anterior relación pretende resaltar que los permisos aportados por la entidad demandada (y que son objeto de valoración) autorizan la comercialización de comestibles o helados a ciudadanos que tiene adjudicado un módulo en distintos sectores de la Avenida 12 de Octubre. Pero, en ninguno de los casos, se encontró que se expidieran para el estacionamiento permanente de un trailer o algún mobiliario como los que son objeto del presente litigio.

De manera que en ausencia de alguna autorización o de un estudio para la viabilidad para conceder este tipo de permisos, se colige que no existen razones para considerar que dichos establecimientos de comercio se encuentran habilitados para su funcionamiento. Sorprende que aun cuando la misma entidad territorial cuenta con la información para adoptar las medidas necesarias para corregir estas omisiones, no haya efectuado las respectivas gestiones para la defensa del espacio público y las funciones de policía administrativa que se le atribuyen.

No puede esta dependencia judicial pasar por alto que muchos ciudadanos cumplen con los requisitos para acceder a la autorización, por esto, no hay justificación constitucionalmente válida para relevar del cumplimiento de esos requisitos legales a quienes se asientan sobre la bahía vehicular ya identificada. En un Estado Social de Derecho, como en el nuestro, para acceder a las autorizaciones, privilegios o prerrogativas que se derivan de la Constitución y la ley, se deben cumplir con los requisitos para tal fin, so pena de estar quebrantando el derecho a la igualdad.

Valga decir que los requisitos para obtener la autorización tendiente a ser habilitado para la venta y comercialización de productos comestibles en Manizales, están recogidos en el acuerdo 443 de 1999. Requisitos que se coligen no han sido cumplidos por quienes ocupan la vía pública, pues en el proceso no se encuentra vestigio alguno sobre la situación, pese a que se decretó el medio de prueba para obtener esa información.

En sentido similar al establecido, el Consejo de Estado en providencia de la Sección 1a. De la Sala de lo Contencioso Administrativo del (15-04- 2010) en el proceso radicación número: 76001-23-31-000-2005-02808-01 recordó:

... <L>as áreas requeridas para la circulación tanto peatonal como vehicular son elementos constitutivos del espacio público, y las autoridades públicas deben velar por la protección de la integridad del mismo y por su destinación al uso común, el cual debe prevalecer sobre el interés particular.

Al respecto, conviene decir, como lo ha sostenido en otras oportunidades esta Sala, que la ocupación permanente en la vía urbana por estacionamiento de vehículos restringe el derecho de los usuarios de la vía pública a gozar en forma efectiva de la misma para el tránsito vehicular. De ahí que la ocupación permanente de la vía pública que está siendo utilizada por la Empresa Transportes Montebello S.A. para el estacionamiento de vehículos, constituye una limitación al derecho colectivo al goce del espacio público, cuya protección debe ordenarse irrefutablemente.

### **6.3. Los requisitos del acuerdo 443 de 1999**

En este momento de la sentencia resulta pertinente abordar los requisitos previstos en la ley con el fin de obtener la autorización para realizar ventas informales en el Municipio de Manizales. El artículo 2 del acuerdo 443 de 1999 establece:

**“Artículo 2:** definir condiciones apropiadas para la realización de ventas informales, contando con el bienestar de la comunidad en cuanto a circulación de las vías públicas, adquisición de bienes en condiciones adecuadas de comodidad, seguridad y salubridad, Alonso espacio público para recreación, y, en general, estimular los aspectos positivos y menguar los negativos que el ejercicio de las ventas informales conllevan”

En cuanto a los requisitos de las autorizaciones, establece esta misma norma:

**Artículo 25:** para obtener la autorización que lo habilite para ejercer la actividad del vendedor informal en el espacio público, el interesado deberá:

- a. Diligenciar el formulario de solicitud puesto a disposición en la Secretaría de planeación municipal. Éstos formularios eran pre numerados y al momento

de su recibo se le anotará la fecha respectiva, con el propósito de darles trámite en orden de llegada.

- b. Contestar con absoluta veracidad las preguntas de dicho formulario y las que se le formulen el profesional que realice el estudio socioeconómico correspondiente. De comprobarse que alguna de sus respuestas no es cierta; se procederá a negar la solicitud. Igualmente se negará la autorización a personas que hayan sido sancionadas por violación de las normas contenidas en este acuerdo.
- c. Comprometerse a acatar en todas sus partes la determinación que sobre su solicitud tome la Secretaría de planeación municipal.

De acuerdo con el visto, son varios los requisitos que se deben acreditar para la asignación de la autorización y la consecuente expedición de los actos administrativos necesarios que así lo acreditan. Autorizaciones que, como ya se ha dicho, no reposan dentro del expediente en favor de los ciudadanos que ocupan la bahía contigua del Monumento de los Colonizadores con sus ventas informales estacionarias permanentes.

Así las cosas, al no existir medio de prueba que acredite la autorización de dicha actividad se confirma que la ocupación del espacio público es irregular y transgrede los derechos e intereses colectivos. Por demás, la situación se acompasa con la pasividad y permisividad de la administración central, quienes han ignorado la problemática de movilidad y de invasión del espacio público, sin ejercer el control que amerita la situación.

El Juzgado no encontró explicación alguna que soporte las omisiones en las que ha incurrido el Municipio de Manizales, al ignorar la evidente transgresión de los derechos e intereses colectivos por la ocupación del espacio público, pese a contar con la información necesaria para desplegar sus facultades constitucionales y legales.

#### **6.4. El Código Nacional de Tránsito Terrestre establece la imposibilidad de estacionar vehículos o amoblamiento en las vías públicas**

El Código Nacional de Tránsito Terrestre (ley 769 de 2002), además de lo ya citado y analizado, sobre andenes, calzadas y carriles para la movilidad de transeúntes y vehículos, establece:

**ARTÍCULO 76. LUGARES PROHIBIDOS PARA ESTACIONAR.** <Artículo modificado por el artículo [15](#) de la Ley 1811 de 2016. El nuevo texto es el siguiente:> Está prohibido estacionar vehículos en los siguientes lugares:

1. Sobre andenes, zonas verdes o zonas de espacio público destinado para peatones, recreación o conservación.
2. En vías arterias, autopistas, zonas de seguridad, o dentro de un cruce.  
(...)
5. En zonas expresamente destinadas para estacionamiento o parada de cierto tipo de vehículos, incluyendo las paradas de vehículos de servicio público, o para limitados físicos.  
(...)
9. En doble fila de vehículos estacionados, o frente a hidrantes y entradas de garajes o accesos para personas con discapacidad.

(...)

De conformidad con lo acabado de exponer y con lo que en apartados anteriores se refirió sobre las calzadas, andenes y carriles, tenemos que la legislación de transporte es muy clara en establecer una prohibición de estacionar en zonas destinadas para el estacionamiento de vehículos. En el expediente se concluyó que el espacio ocupado por los establecimientos informales de comercio imposibilita el acceso a las bahías de la zona y además ocasionan la interrupción del flujo vial sobre los carriles de la arteria principal y el aprovechamiento parcial del andén para el paso de transeúntes.

Por lo visto, se puede colegir que la ocupación de la que está siendo objeto la bahía o zona de parqueo del sector contiguo al Monumento de los Colonizadores en el barrio Chipre, se encuentran, en contravía de lo preceptuado por las disposiciones normativas de las normas de tránsito. Lo mismo ocurre con el espacio destinado por el andén y con las consecuencias que se derivan del funcionamiento de estos establecimientos como la utilización de sillas, mesas, carpas y demás.

De manera que las omisiones que como autoridad de tránsito y como autoridad de policía administrativa en las que incurre el Municipio de Manizales tienen mérito para emitir una orden tendiente a la defensa del espacio público. No es posible cohonestar el incumplimiento de los requisitos legales para el ejercicio de una actividad para la que muchos Manizaleños sí han hecho los trámites previstos para tal fin; además tampoco es posible admitir el aprovechamiento del espacio público pasando por encima de los derechos colectivos y de las normas que regulan la materia.

#### **6.5. Conclusión sobre el primer problema jurídico**

De conformidad con el análisis constitucional, legal y probatorio que antecede, se puede concluir que en el proceso se encuentra demostrada la vulneración del derecho colectivo al goce del espacio público. Las omisiones del Municipio de Manizales han permitido la ocupación permanente de las zonas de parqueo vehicular (bahía) en la zona contigua al monumento de Los Colonizadores y una ocupación parcial de una franja de la Avenida 12 de Octubre, entre el mismo monumento y el Jardín Santa Bernardita del barrio Chipre.

En el proceso se encuentran demostradas las consecuencias derivadas de la ocupación permanente de zonas destinadas al uso y aprovechamiento común; las cuales han sido aprovechadas, de manera irregular, para la satisfacción de derechos eminentemente subjetivos y particulares. Estas circunstancias ameritan adoptar decisiones tendientes a emitir órdenes para la protección del espacio público, en cabeza del Municipio de Manizales como autoridad de tránsito de la localidad y como autoridad en materia de policía administrativa.

### **7. Sobre la salubridad pública y la instalación de baño públicos**

La existencia de baños públicos impulsa una cultura ciudadana de cuidado que debe acompañarse del criterio, enseñanza y apropiación o sentido de pertenencia de las de instalaciones físicas públicas, de la mano con las garantías que deben brindarse para el ejercicio del control de las autoridades con respecto al comportamiento de la población, ajeno al cuidado e integridad del espacio público, tal como lo son la satisfacción de las necesidades fisiológicas en lugares que no pongan en riesgo el bienestar general y la salubridad pública.

El servicio de baños con acceso para todo el público puede ser considerado parte de la provisión general de servicios y bienes públicos, y debe ser abordado en este pronunciamiento con el propósito determinar si se deben garantizar el derecho de la población a este tipo de servicios, pues las consecuencias de la existencia o ausencia de tal clase de instalaciones impactan las condiciones idóneas para el uso adecuado del espacio público, así como la salubridad pública, y obviamente y de manera preponderante, la calidad de vida de la población, haciendo especial énfasis en grupos de personas en condición de discapacidad, adultos mayores, niños, y niñas, entre otros.

El tener infraestructura de baños públicos en determinadas y puntuales zonas de las ciudades, que sirvan para satisfacer las necesidades de sus habitantes, exige en cada caso concreto, labores de identificación de la magnitud de la problemática, a fin de tener un punto arquimédico que soporte las soluciones adecuadas que habrán de adoptarse.

Nuestro sistema normativo prevé la posibilidad que, no solo las edificaciones convencionales, y los espacios públicos puedan contar con el servicio de baño. Es así como, el Gobierno expidió el Decreto 1504 de 1998 antes citado, que contempla los baños como parte del mobiliario urbano. Sus disposiciones fueron compiladas en el Decreto 1077 de 2015, que en su artículo 2.2.1.6 indica que los baños hacen parte del amoblamiento urbano que a su vez compone el espacio público.

En lo relacionado con la instalación de baños públicos sobre la Avenida 12 de Octubre del barrio Chipre en Manizales, es necesario resaltar que esta solicitud tiene una relación estrecha con el derecho colectivo a la salubridad pública. Sobre el tema se han pronunciado frecuentemente la Corte Constitucional y el Consejo de Estado; vale la pena reseñar este breve extracto jurisprudencial:

(...)

Sobre el concepto de “salubridad pública” ha sostenido esta Sección, de manera coincidente con la Corte Constitucional:

“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.” “...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”<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Consejo de Estado - Sección Tercera. Sentencia de 15 de julio de 2004. AP 1834. C.P.: Germán Rodríguez Villamizar.

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 [...].<sup>3</sup>

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 garantizar el acceso a infraestructuras de servicios [...]”<sup>4</sup>.

Por lo expuesto, se puede deducir que la vida comunitaria implica la provisión de bienes y servicios que satisfagan las más variadas necesidades de los asociados. Entre ellas se cuentan las necesidades en materia de servicios públicos, saneamiento básico y, en general, todas las medidas que estén orientadas a minimizar la proliferación de virus, bacterias u otras circunstancias que tengan la virtualidad de constituir focos de contaminación.

En la demanda se solicita la instalación de baños públicos para la atención de las más elementales y cotidianas necesidades fisiológicas del ser humano. La concentración de personas en la zona (disminuida ahora por efecto de la pandemia) y la carencia de baños públicos puede generar problemáticas asociadas a olores nauseabundos y la aparición de plagas que pueden afectar la salud humana por la incorrecta disposición de materia fecal y orina en las zonas verdes, que por demás son utilizadas para la recreación de niños y niñas, grupos de adultos mayores, la población en general.

De manera que, si bien es cierto con la demanda no se acompañó un registro o balance de la cantidad de baños públicos que existen en la zona, no lo es menos que el Municipio de Manizales aceptó que no se han instalado baños públicos en el lugar, por no existir un plan maestro que obligue a implementar esa instalación en sitios de la ciudad. Empero, también se anunció que dentro de los objetivos de corto plazo se encuentra adelantar una consultoría que permita avanzar en el diagnóstico, evaluación y diseño de una propuesta de plan maestro de espacio público que contemplaría la localización de los mismos en áreas definidas del espacio público en la ciudad (10InformeMedioAmbiente2020-00032).

Así las cosas, no resulta necesario realizar extensas discusiones en torno a la necesidad de instalar baños públicos para enfrentar focos de contaminación y enfermedades por la inadecuada disposición de residuos humanos producto de la satisfacción de las necesidades corporales.

---

<sup>3</sup> Consejo de Estado, Sección Cuarta. Sentencia de 14 de noviembre de 2002. AP- 533. Consejera Ponente: Ligia López Díaz.

<sup>4</sup> Consejo de Estado, Sala De Lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Consejera ponente (E): María Claudia Rojas Lasso. Bogotá D.C., dieciocho (18) de marzo de dos mil diez (2010). Radicación número: 44001-23-31-000-2005-00328-01(AC). Actor: Bartolo Poveda González. demandado: Municipio de Maicao y Otros.

Es un hecho notorio en nuestra ciudad, la connotación de zona altamente turística que tiene el sector al que nos venimos refiriendo en esta sentencia. Ello se traduce y repercute en una densidad poblacional en el sector, que hoy por hoy superior a la oferta pública y

Además, la lógica y las reglas de la experiencia enseñan que si las necesidades fisiológicas del ser humano deben ser satisfechas. De no hacerlo oportunamente, se genera una problemática de salud que acarrea consecuencias graves, o si no existe la infraestructura que permita disponer adecuadamente tales desechos, pueden producirse graves consecuencias sobre la salud y bienestar general representadas en olores y condiciones de saneamiento que propician aparición de plagas; afectando con ello el derecho a la salubridad pública.

Lo anterior motivará que el Despacho imparta órdenes para la instalación de este amoblamiento urbano, haciendo énfasis en que se deberá evaluar su conveniencia bajo las más estrictas condiciones de bioseguridad derivadas de las condiciones de pandemia por todos conocidas.

## **7.2. Conclusión del segundo problema jurídico**

En suma, sobre el segundo problema jurídico, el Despacho considera que existe mérito para considerar la necesidad de estudiar la viabilidad de instalar baños públicos sobre la Avenida 12 de Octubre, eso sí, bajo los más estrictos parámetros de bioseguridad y bajo el respeto y sujeción de los protocolos diseñados por el gobierno nacional en el marco de la pandemia del COVID-19.

## **8. Sobre las excepciones de mérito**

En la contestación de la demanda se formuló “escogencia de una vía procesal inadecuada para la obtención de las pretensiones”, y a renglón seguido se anunció que: “las obras hacen parte del inventario de necesidades viales de la ciudad que será atendido de acuerdo con un orden de prioridades y a los recursos (...)”, evidenciando así que la argumentación no corresponde al caso relacionado con la violación del espacio público.

Sin embargo, en gracia de discusión y sustrayéndonos únicamente a la intencionalidad de esa excepción, se concluye que el medio de control de Protección a los Derechos e Intereses Colectivos si es el mecanismo judicial para la defensa de los derechos colectivos enumerados en la Constitución y en la ley 472 de 1998.

En cuanto a la “inexistencia de prueba de los hechos que constituyen la presunta vulneración de los derechos colectivos”, se concluye que a lo largo del análisis probatorio se demostró que las omisiones de control y vigilancia del espacio público por parte del Municipio de Manizales ha generado la violación a los intereses colectivos; por lo tanto, este medio defensa también debe ser desestimado.

Finalmente, en lo relacionado con “improcedencia del trámite de una acción constitucional-medio de control protección a los derechos e intereses colectivos para modificar asuntos relacionados con obra pública”, el Juzgado se abstiene de pronunciarse sobre el mismo porque el tema central de este debate no tiene que ver con obra pública.

En conclusión, no habiendo excepciones que de oficio deban ser declaradas, se niega la prosperidad de las planteadas por el Municipio de Manizales.

## **9. Costas**

No se condenará en costas porque no se dan las exigencias del artículo 38 de la Ley 472 de 1998, pues no se vislumbra temeridad o mala fe en la actuación.

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

### **F A L L A**

**PRIMERO:** DECLARAR LA VULNERACIÓN de los derechos colectivos e intereses colectivos a la salubridad pública y al goce del espacio público por parte del Municipio de Manizales.

**SEGUNDO:** NEGAR la prosperidad de las excepciones propuestas por el Municipio de Manizales.

**TERCERO:** ORDENAR al Municipio de Manizales:

1. Adelantar los trámites administrativos, de control y policivos necesarios para adoptar las medidas tendientes a garantizar que la zona de parqueo o bahía contigua al monumento de Los Colonizadores, pueda ser utilizada por cualquier ciudadano o vehículo.

Lo anterior incluye mantener libre las zonas dispuestas para el tránsito vehicular de mobiliario, vehículos, trailers, entre otros, que se estacionen de manera permanente para el aprovechamiento económico del espacio público.

2. Adelantar las acciones administrativas necesarias para garantizar la movilidad y paso de transeúntes por los senderos peatonales en el sector contiguo al Parque de los Colonizadores.
3. Realice un estudio técnico orientado a identificar y evaluar la conveniencia y necesidad de instalar baños públicos sobre la Avenida 12 de Octubre.
4. Una vez se determine la viabilidad procederá a instalar los baños de acuerdo con las condiciones arrojadas por el estudio. Circunstancia que debe ser informada y acreditada ante este Despacho Judicial.

El plazo de ejecución de las anteriores órdenes será de **15 días** contados a partir de la firmeza del presente fallo.

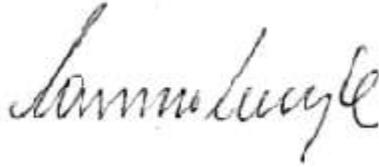
**CUARTO:** Sin costas.

**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:** NOTIFICAR esta sentencia en la forma prevista por la ley 1437 de 2011 y demás normas que la complementen, sustituyan o modifiquen.

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

Notifíquese y cúmplase



CARLOS MARIO ARANGO HOYOS  
Juez

JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO MANIZALES – CALDAS
<u>NOTIFICACIÓN POR ESTADO</u>
El auto anterior se notifica en el Estado <u>No. 092 del 19 DE NOVIEMBRE DE 2020</u>

PAULA ANDREA HURTADO DUQUE Secretaria

**Firmado Por:**

**CARLOS MARIO ARANGO HOYOS**  
**JUEZ**  
**JUEZ - JUZGADO 001 ADMINISTRATIVO DE LA CIUDAD DE MANIZALES-  
CALDAS**

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

Código de verificación:  
**559ba29c940298610fe4d202ea9f1f9b9608b130b5c5067d4cca5c6c0428e449**  
Documento generado en 18/11/2020 05:46:34 p.m.

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