

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO
DE MANIZALES

Manizales, treinta y uno (31) de mayo de dos mil veintidós (2022).

A.I: /2022
MEDIO DE CONTROL: PROTECCIÓN DE DERECHOS E INTERESES
COLECTIVOS
DEMANDANTE: JESUS ALBERTO SALAZAR – ROBERTO
ALFONSO SANCHEZ NAVARRO
DEMANDADO: MUNICIPIO DE MANIZALES
RADICACIÓN: 17-001-33-39-006- 2022- 0057-00

1. OBJETO DE LA DECISIÓN

Procede el Despacho en el proceso de la referencia, en virtud del acuerdo logrado en la audiencia de pacto de cumplimiento realizada el 16 de mayo último, a decidir sobre su aprobación o improbación.

2. ANTECEDENTES

2.1. Hechos y Pretensiones.

Mediante el libelo que obra en archivo pdf 002 del expediente digital, el accionante señala que se encuentran vulnerados los derechos colectivos; lo anterior fundamentado en los siguientes hechos:

“(…)

PRIMERO: La Calle 3B entre carreras 21 hasta el sector de la cancha del sector del barrio Alcázares, hasta hace aproximadamente 3 años presentaba un flujo normal de tránsito de vehículos y proporciones normales de la zona de tránsito de los mismos.

SEGUNDO: Algunos vecinos del sector comenzaron a realizar ampliaciones de sus viviendas hacia la parte del andén, rehaciendo para su beneficio el mismo; lo cual terminó angostando la vía por la cual transitan vehículos.

TERCERO: Este crecimiento y modificaciones desmedidas realizadas por la población a los andenes; causa que actualmente el paso de cualquier vehículo resulte dificultoso; derivando por ejemplo en que autos de gran tamaño perjudican la fachada de las viviendas.

CUARTO: Adicional a lo anterior, la guarda de vehículos se dificulta sobre manera por las actuales medidas de la calle; sumado al hecho de que las modificaciones realizadas para la guarda de los mismos interrumpen con el flujo natural del agua.

QUINTO: Debido a lo anterior, se interpuso derecho de petición para agotar requisito de procedibilidad ante el municipio de Manizales, secretaría de gobierno, secretaría de movilidad, secretaría de Planeación y Secretaría de Obras Públicas; con el fin de solicitar la protección de los derechos e intereses colectivos.

(...)"

En consecuencia, pretende el accionante (...) **SEGUNDO:** que se adopten todas las medidas técnicas, administrativas y presupuestales tendientes a la protección de derechos e intereses colectivos de la población. **TERCERO:** Ordenar a quien corresponda realizar las actuaciones policivas necesarias tendientes a la recuperación efectiva de la calle en mención; con el fin de garantizar el retiro necesario de las viviendas en relación a los andenes peatonales y a la zona de tránsito vehicular.

CUARTO: Ordenar a quien corresponda realizar la reconstrucción de la malla vial y los andenes peatonales con el fin de que los mismos se ajusten a las medidas suficientes para lograr un paso normal de vehículos, el parqueo de los mismos y acorde a las normas técnicas existentes en la materia. **QUINTO:** Ordenar a quien corresponda realizar las demás adecuaciones necesarias que permitan asegurar la duración de la vía, siendo estas obras de manejo de aguas y lo necesario para los andenes peatonales.

(...)

2.2. Contestación de la Demanda.

MUNICIPIO DE MANIZALES, (pdf 012) Dentro del término legal contestó la demanda y se refirió a los hechos manifestando que abstendría de pronunciamiento. En cuanto a las pretensiones se opuso a las mismas y como razones de defensa, expuso: "(...) Al respecto debo oponerme, por lo siguiente: La Secretaría de Obras Públicas del Municipio de Manizales manifiesta mediante informe SOPM 0663-UGT-VU-2022 de 31 Marzo 2022 que mediante visita técnica al sitio Calle 3 B Carrera 21 del Barrio Los Alcázares observó la vía en general en buen estado y que en análisis con el sistema de información geográfica S.I.G. , dicha vía cuenta con tres secciones de zonas verde a lo largo de esta, lo que ocasiona que el ancho sea de 2.6 metros aproximadamente y en la parte intermedia de la vía se observan algunas ampliaciones realizadas por particulares en los antejardines por lo que remitiría a la Secretaría de Gobierno Municipal con el fin que se tomen las medidas pertinentes para la recuperación del espacio público. Así mismo la Secretaría de Gobierno Municipal rindió informe No SGM 0507 del 4 abril 2022 manifestando que con fundamento en el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana Ley 1801 de 2016 se compromete a adelantar por parte de la Inspección Cuarta Urbana de Policía hasta terminar los procesos policivos por cerramientos en reja y cubierta metálica y techados sobre las zona de antejardín de la Calle 3 B. (...)" . Como excepciones, propuso, IMPROCEDENCIA DE LA ACCION; MORALIDAD ADMINISTRATIVA, INEXISTENCIA DE LOS PRESUPUESTOS LEGALES PARA INCOAR LA

ACCION; CARENCIA DE PRUEBA CONSTITUTIVA PRESUNTA
VULNERACION DE DERECHOS COLECTIVOS.

2.3. Pacto de Cumplimiento.

En el marco de lo señalado en el artículo 27 de la ley 472 de 1998, el día 16 de mayo del año 2022 se adelantó la audiencia de pacto de cumplimiento de manera virtual a través de la plataforma lifesize de conformidad con lo señalado en el decreto 806 del año presente año, cuya acta obra en el expediente digital.

En el desarrollo de la misma, fue advertida la posibilidad de formular solución a la situación objeto de debate, dándose lectura a las pretensiones de la demanda y se concedió el uso de la palabra a cada uno de los sujetos procesales.

Ulteriormente, una vez escuchadas sus posiciones, se llegó al acuerdo que consta en la grabación de la audiencia de reconstrucción (audiencia virtual a través de la plataforma lifesize), que consistió en concreto en:

Otorgado el traslado al MUNICIPIO DE MANIZALES:

“(…)

Manifiesta el apoderado del Municipio de Manizales que el presente caso se llevó a la Secretaría de Obras Públicas, quienes realización visita observando que la vía está en buen estado general, misma que cuenta con 3 secciones de zonas verdes. Agrega que en el mes de abril se visitó el sitio y se indicó que se debe dar aplicación a los procesos policivos para recuperar las zonas verdes que han sido objeto de construcción por parte de los propietarios de las viviendas.

Indica el apoderado que la Secretaría de Gobierno está autorizada de acuerdo al Comité de Conciliación del Municipio de Manizales a presentar formula de pacto en el sentido de:

- La Secretaría se compromete a realizar los procesos policivos para recuperan esos espacios públicos a través de la Inspección de Policía 4 de Manizales, esto en el término de 6 meses

(…)”

Una vez escuchada la propuesta, el accionante la aceptó.

El Despacho, una vez escuchada la fórmula de arreglo, solicitó a la entidad demandada, claridad respecto de compromiso sobre las pretensiones del actor

popular referidas a “Ordenar a quien corresponda realizar la reconstrucción de la malla vial y los andenes peatonales con el fin de que los mismos se ajusten a las medidas suficientes para lograr un paso normal de vehículos, el parqueo de los mismos y acorde a las normas técnicas existentes en la materia y Ordenar a quien corresponda realizar las demás adecuaciones necesarias que permitan asegurar la duración de la vía, siendo estas obras de manejo de aguas y lo necesario para los andenes peatonales”; frente a lo cual manifestaron no tener pacto de cumplimiento.

Así las cosas, las partes llegaron a un acuerdo, que se analizará para decidir si debe impartirse aprobación.

3. CONSIDERACIONES

Procede el Despacho a decidir sobre la legalidad del pacto de cumplimiento celebrado, conforme al inciso 4º del artículo 27 de la Ley 472 de 1998, que dispone:

“(...) En dicha audiencia podrá establecerse un pacto de cumplimiento a iniciativa del juez en el que se determine la forma de protección de los derechos e intereses colectivos y el restablecimiento de las cosas a su estado anterior, de ser posible (...)”

3.1. Premisa Normativa y Jurisprudencial.

El artículo 88 de la Constitución Política dispone:

“Artículo 88. La ley regulará las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y salubridad públicas, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros similar naturaleza que se definan en ella”

En cuanto a la naturaleza, finalidad y procedencia de esta acción, el artículo 88 de la Carta Política prevé en su inciso primero,

“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...”

Dicho precepto constitucional fue desarrollado por la Ley 472 de 1998, disponiendo en su artículo 2º, respecto a las acciones populares,

“Son los medios procesales para la protección de los derechos e intereses colectivos”, los que, “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.” /Subrayas del Despacho/.

Aunado a lo anterior, el artículo 4° de la misma disposición en cita, enlista de manera enunciativa algunos derechos colectivos que pueden ser invocados a través de la Acción Popular.

El artículo 9° del mismo ordenamiento prevé que,

“Las acciones populares proceden contra toda acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares, que hayan violado o amenacen violar los derechos e intereses colectivos”; acción que a voces del artículo 11 ibídem, “...podrá promoverse durante el tiempo que subsista la amenaza o peligro al derecho e interés colectivo”.

A su turno, el artículo 27 establece que es deber del juez, dentro de los tres días siguientes al vencimiento del término de traslado de la demanda, citar a las partes y al ministerio público a una audiencia en la que podrá establecerse un pacto de cumplimiento *“en el que se determine la forma de protección de los derechos e intereses colectivos y el restablecimiento de las cosas a su estado interior, de ser posible”*, cuya legalidad deberá ser revisada en un plazo de cinco días contados a partir de su celebración, a efectos de impartir la respectiva aprobación mediante sentencia.

La Jurisprudencia del Consejo de Estado ha precisado en varias ocasiones los requisitos que debe reunir el pacto¹.

- i. A su celebración deberán concurrir todas las partes interesadas.*
- ii. Se debe determinar la forma de protección de los derechos colectivos que se señalan como vulnerados.*
- iii. Cuando sea posible, determinar la forma en que se restablezcan las cosas al estado anterior.*
- iv. Las correcciones realizadas por el Juez al pacto, deberán contar con el consentimiento de las partes.*

Adicionalmente, debe tenerse en cuenta que la decisión mediante la cual se prueba el pacto de cumplimiento, debe partir de la verificación de la conducta que se estima como violatoria de los derechos colectivos vulnerados y la constatación de que el compromiso adquirido entre las partes es efectivo y suficiente para la cesación de tal afectación.

¹ Consejo de Estado, Sentencia del 21 de octubre de 2010, rad. 25000-23-27-000-2006-00867-01. CP: Maria Claudia Rojas Lasso.

En punto de la aprobación del pacto de cumplimiento, el alto Tribunal de lo Contencioso Administrativo ha señalado que éste pacto constituye uno de los mecanismos para la solución de conflictos dentro del trámite de la acción popular – hoy denominado medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos -, que permite acercar a las partes para que éstas puedan por sí mismas, aunque con la orientación imparcial del juez, llegar a un acuerdo que finalice el litigio, resuelva la controversia y haga tránsito a cosa juzgada; lo cual además, evita el desgaste del aparato judicial generando un ahorro para la administración de justicia y contribuye con la decisión superior de propiciar la paz, pues se trata de un mecanismo pacífico y no litigioso de precaver los conflictos o solucionar los inexistentes².

3.2. Premisa Fáctica – Probatoria.

De las pruebas allegadas al cartulario se encuentra lo siguiente:

- ✚ Peticiones elevadas al Municipio de Manizales el día 20 de enero de 2022.
- ✚ Respuesta a petición de parte de la secretaría de planeación SPM 0211 2022, de fecha 27 de enero de 2022, dirigido al accionante.
- ✚ Copia de informes técnicos de la Secretaría de Obras Públicas y Gobierno Municipal de Manizales:
 - 1-SOPM 0663-UGT-VU-2022 de 31 marzo 2022.
 - 2-SGM 0507 del 4 abril 2022.
- ✚ Acta Comité de Conciliación y Defensa Jurídica del Municipio de Manizales.

4. CASO CONCRETO.

En el sub examine el actor popular interpuso el presente medio de control en contra del MUNICIPIO DE MANIZALES, solicitando el amparo de los derechos colectivos, los cuales consideró amenazados por la ocupación de andenes y zonas verdes por parte de algunos residentes de la calle 3b entre carreras 21 hasta el sector de la cancha del barrio Alcázares de Manizales y por la falta de mantenimiento de andenes peatonales y reconstrucción de la malla vial, y manejo de aguas.

Con el fin de verificar si para el presente caso se cumplen los requisitos para que el pacto de cumplimiento al que llegaron las partes pueda ser aprobado, se tiene lo siguiente:

² Consejo de Estado, Sentencia del 15 de junio de 2000, rad. 5000123310002000000052000. CP. Olga Inés Navarrete.

✚ A la audiencia de pacto de cumplimiento concurren el accionante, el representante y apoderado de la vinculada por pasiva.

✚ El pacto de cumplimiento alcanzado en este asunto se logró con el acompañamiento del Juez, accionante y apoderado Judicial de la entidad pública demandada.

✚ El Municipio de Manizales, hizo la propuesta de pacto, sustentado en la decisión del comité de conciliación y defensa judicial.

Realizada la verificación anterior, se tiene entonces, que la propuesta de pacto en concreto, se refería a que:

“(…)

La Secretaría se compromete a realizar los procesos policivos para recuperan esos espacios públicos a través de la Inspección de Policía 4 de Manizales, esto en el término de 6 meses

(…)”

Conforme lo anterior, en sentir del Despacho, el pacto de cumplimiento celebrado entre las partes no se ajusta al propósito fundamental de las pretensiones deprecadas en la demanda, lo anterior, dado que el Municipio de Manizales no hizo propuesta sobre “Ordenar a quien corresponda realizar la reconstrucción de la malla vial y los andenes peatonales con el fin de que los mismos se ajusten a las medidas suficientes para lograr un paso normal de vehículos, el parqueo de los mismos y acorde a las normas técnicas existentes en la materia y Ordenar a quien corresponda realizar las demás adecuaciones necesarias que permitan asegurar la duración de la vía, siendo estas obras de manejo de aguas y lo necesario para los andenes peatonales”, constituyéndose más bien en un pacto parcial y sobre ello ha dicho el Consejo de Estado en sentencia del 24 de mayo de 2019. Radicación número: 41001-23-31-000-2010-00599-01(AP):

“(…)

La sentencia que aprueba un pacto de cumplimiento debe proteger todos los derechos colectivos vulnerados.

71. La Sala señala que otro factor importante en el marco de una audiencia especial de pacto está relacionado con que lo acordado garantice la protección de todos los derechos e intereses colectivos amenazados o vulnerados; lo anterior debido a que no son procedentes los pactos parciales, en el entendido de aprobar el pacto solamente para la protección de algunos derechos colectivos o que las medidas adoptadas no garanticen la protección plena de los mismos.

71.1. La Sala debe precisar que la prohibición de pacto parcial se refiere a que las medidas para la protección de los derechos e intereses colectivos deben garantizar en forma plena y no parcial la protección de los mismos; contrario a ello, la prohibición de pacto parcial no se refiere a las personas que se comprometen a realizar actuaciones para garantizar la protección de los derechos e intereses colectivos.

71.2. Debe hacerse claridad que, en muchas oportunidades, no todas las entidades demandadas son las responsables de la vulneración de los derechos e intereses colectivos o son llamadas a adoptar medidas para su protección; en ese orden, el hecho de que no se logre pactar con las mismas no significa que no sea posible lograr un pacto: primero, porque puede ser que no tengan responsabilidad en el caso, situación que se deberá analizar en cada caso concreto; y, segundo, porque si con lo pactado se protegen todos los derechos colectivos vulnerados o amenazados se entiende que la protección recaerá solamente frente a las entidades que por su competencia están llamadas a protegerlos.

71.3. Conforme a lo anterior, el juez que aprueba un pacto de cumplimiento debe velar porque el mismo proteja en su totalidad los derechos colectivos vulnerados o amenazados.

Subrayado fuera de texto.

(...)"

Conforme lo anterior, el pacto de cumplimiento no puede ser parcial, puesto que resulta inconcebible la idea de una protección parcial de un derecho o interés colectivo, no puede dejarse pendiente de protección una parte de ellos, pues esto haría nugatoria la protección como tal y de contera la institución de las acciones populares se vería desdibujada en su finalidad garantística y como lo dijo el Consejo de Estado "(...) Por otra parte, no es posible la existencia de un pacto de cumplimiento parcial, como tampoco lo es la existencia de un proceso con dos sentencias; de establecerse la posibilidad de un pacto de cumplimiento parcial, al final del proceso se tendría la presencia de dos sentencias, una, la aprobatoria de dicho pacto parcial y otra, la que decidiría sobre las pretensiones no resueltas en el pacto de cumplimiento, lo cual resulta a todas luces contrario a la normativa del proceso, lo que de suyo conduciría a invalidar la actuación posterior. (...)"

En consideración de lo anterior, se hace necesario proceder a improbar el acuerdo y con base en el acervo probatorio concluir, mediante el análisis propio de la sentencia de fondo, si en realidad la conducta de la demandada, si le era imputable y solo en caso de determinarse estos extremos proceder al estudio de si son vulneradores de los derechos colectivos invocados.

En virtud de lo expuesto, el **JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE MANIZALES**

RESUELVE

PRIMERO: IMPROBAR el pacto de cumplimiento al que arribaron las partes el dieciséis (16) de mayo de 2022, dentro del proceso de **PROTECCIÓN DE DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS (ACCIÓN POPULAR)** promovido por el señor **JESUS ALBERTO SALAZAR HINCAPIE y ALFONSO SANCHEZ NAVARRO** contra el **MUNICIPIO DE MANIZALES**.

SEGUNDO: Ejecutoriado el presente auto, **CONTINÚESE** el trámite del proceso.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



BIBIANA MARÍA LONDOÑO VALENCIA
JUEZ

JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE MANIZALES

Por anotación en **ESTADO Nº 091**, notifico a las partes la providencia anterior, hoy **01/06/2022** a las 8:00 a.m.



BEATRIZ HELENA CARDONA AGUDELO
Secretaria