

REPÚBLICA DE COLOMBIA



JUZGADO TERCERO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE MANIZALES

Manizales, veintiocho (28) de enero de dos mil veintiséis (2026). **S. 0004**

RADICACIÓN: 17001-33-33-003-2025-00272-00
MEDIO DE CONTROL: PROTECCIÓN DE DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS
ACCIONANTES: ANA TERESA CARDONA MONTOYA
ACCIONADOS: MUNICIPIO DE NEIRA (CALDAS)
VINCULADOS: EMPRESA DE SERVICIOS PÚBLICOS DE ACUEDUCTO, ALCANTARILLADO, ASEO Y COMPLEMENTARIOS DE NEIRA S.A.S. E.S.P. EMPOCALDAS S.A. E.S.P.

Teniendo en cuenta que la actuación se ha cumplido con todas las ritualidades de ley y no se observa motivo alguno que pueda dar lugar a la nulidad de lo actuado, se pronuncia el despacho sobre el pacto de cumplimiento en el asunto de la referencia.

I. ANTECEDENTES

1. LA DEMANDA¹

Pretende la parte demandante la protección de los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, la seguridad y la salubridad públicas, el acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública y la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, prerrogativas previstas en los literales a), g) h) y l) del artículo 4 de la Ley 472 de 1998.

En consecuencia, solicita que se adopten las medidas necesarias para conjurar la problemática que se presenta en el barrio Panorama de Neira (Caldas), donde se encuentran unas escaleras de uso de la comunidad que están en estado de deterioro y abandono, presentan grietas y escalones rotos, acumulación de residuos y suciedad, falta de barandas de seguridad, condiciones insalubres que generan focos de contaminación y riesgo inminente para la seguridad de los transeúntes; por lo cual solicita que las autoridades competentes realicen mantenimiento, reparación y lavado de dicha infraestructura.

2. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

¹ 1Aldespachopor_Constancia_01EscritoAnexos20250(.pdf) NroActua 2

➤ **MUNICIPIO DE NEIRA (CALDAS)**²: refirió que los hechos narrados en el escrito de demanda no son ciertos, dado que las escaleras que son objeto de la demanda no presentan ningún riesgo estructural y corresponden a un corredor peatonal construido hace varios años por el municipio, además, que en las escaleras no se ven fisuras, grietas o movimientos que comprometan la estabilidad de la estructura por asentamientos diferenciales o deficiencias estructurales.

Por otra parte, refirió que la limpieza de los espacios públicos es competencia de las empresas prestadoras de servicios y no de la administración municipal de Neira.

Finalmente refirió que la administración municipal viene adelantando los trámites administrativos pertinentes, para incluir en el inventario de necesidades del año 202, la instalación de barandas en las escaleras y la reparación del primer tramo, para asegurar un mejor soporte al paso de los transeúntes.

➤ **EMPRESA DE SERVICIOS PÚBLICOS DE ACUEDUCTO, ALCANTARILLADO, ASEO Y COMPLEMENTARIOS DE NEIRA S.A.S. E.S.P.**³: planteó que las escaleras ubicadas en el barrio Panorama de Neira, se encuentran en buen estado y no presentan condiciones insalubres, adicionalmente, señaló en torno a las barandas de seguridad, no ser competente para construir obras de infraestructura, por tratarse de obligaciones que propias del municipio.

Por otra parte, indicó que la empresa ha realizado las labores de limpieza en el sector, adjuntando para el efecto reporte fotográfico, por lo cual se opone a la prosperidad de las pretensiones de la demanda.

➤ **EMPRESA DE OBRAS SANITARIAS DE CALDAS - EMPOCALDAS**⁴: indicó que no es la encargada de garantizar los derechos invocados en la demanda, al tratarse de una empresa de carácter oficial para la prestación de servicios públicos de acueducto y alcantarillado, en el área urbana del municipio, sin extenderse a la zona rural.

Con base en lo anterior, considera que el Municipio de Neira y la Empresa de Servicios Públicos de Acueducto, Alcantarillado, Aseo y Complementarios de Neira S.A.S ESP, son las entidades llamadas a solucionar la problemática planteada en la demanda.

3. AUDIENCIA DE PACTO DE CUMPLIMIENTO⁵

En la audiencia pública celebrada el 5 de diciembre de 2025 las partes lograron establecer una fórmula de pacto de cumplimiento, que se concreta en el siguiente punto:

² 15_MemorialWeb_Respuesta-RESPUESTAAP2025(.pdf) NroActua 6

³ 22_MemorialWeb_ContestaciOnDemanda(.pdf) NroActua 16

⁴ 32_MemorialWeb_ContestaciOnDemanda-CONTESTACIONACCION(.pdf) NroActua 22

⁵ 45Actaaudiencia_202500272ActaAudienc(.pdf) NroActua 31

“El Municipio de Neira (Caldas): 1) Se compromete a realizar mantenimiento correctivo del tramo inicial de las escalas tomando como punto de referencia la esquina de la Carrera 11 Calle 17 hacia el Barrio Panorama correspondiente a 10 metros lineales (32 huellas) 2) Instalación de pasamanos en uno de los sentidos de las escaleras para garantizar el tránsito peatonal seguro, en 80 metros lineales aproximadamente. 3) Corrección de los canales laterales que conducen las aguas de escorrentía superficial que se encuentran fisurados y/o agrietados en aproximadamente 20 metros lineales. 4) Las obras se ejecutarán en la vigencia 2026, a más tardar el 31 de diciembre de 2026, sin perjuicio de que sean priorizadas y ejecutadas en el primer semestre de dicha vigencia.

La Empresa de Servicios públicos de acueducto, alcantarillado, aseo y complementarios de Neira S.A.S. E.S.P. 6) Incluirá la poda del césped en ese sector en la vigencia 2026 cumpliendo los lineamientos de periodicidad del Decreto 1077 de 2015, esto es, cuando su altura supere los 10 centímetros, de lo cual estará pendiente el personal de la empresa”.

De la mencionada propuesta presentada se corrió traslado a la parte actora quien manifestó estar conforme con la fórmula de pacto planteada.

II. CONSIDERACIONES

1. PACTO DE CUMPLIMIENTO

El artículo 27 de la Ley 472 de 1998, precisa en lo pertinente:

“ARTICULO 27. PACTO DE CUMPLIMIENTO. *El juez, dentro de los tres (3) días siguientes al vencimiento del término de traslado de la demanda, citará a las partes y al Ministerio Público a una audiencia especial en la cual el juez escuchará las diversas posiciones sobre la acción instaurada, pudiendo intervenir también las personas naturales o jurídicas que hayan registrado comentarios escritos sobre el proyecto. La intervención del Ministerio Público y de la entidad responsable de velar por el derecho o interés colectivo será obligatoria.*

(...)

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

El pacto de cumplimiento así celebrado será revisado por el juez en un plazo de cinco (5) días, contados a partir de su celebración. Si observare vicios de ilegalidad en alguno de los contenidos del

proyecto de pacto, éstos serán corregidos por el juez con el consentimiento de las partes interesadas.

La audiencia se considerará fallida en los siguientes eventos:

- a) Cuando no compareciere la totalidad de las partes interesadas;*
- b) Cuando no se formule proyecto de pacto de cumplimiento;*
- c) Cuando las partes no consientan en las correcciones que el juez proponga al proyecto de pacto de cumplimiento.*

En estos eventos el juez ordenará la práctica de pruebas, sin perjuicio de las acciones que procedieren contra los funcionarios públicos ausentes en el evento contemplado en el literal a).

La aprobación del pacto de cumplimiento se surtirá mediante sentencia, cuya parte resolutive será publicada en un diario de amplia circulación nacional a costa de las partes involucradas.

El juez conservará la competencia para su ejecución y podrá designar a una persona natural o jurídica como auditor que vigile y asegure el cumplimiento de la fórmula de solución del conflicto”.

Frente a la aprobación del pacto de cumplimiento, de vieja data el Consejo de Estado ha establecido lo siguiente, haciendo eco de su propia jurisprudencia⁶:

“En cuanto a los requisitos que deben cumplirse para que sea posible la aprobación de un pacto de cumplimiento, esta Corporación ha señalado⁷:

[...]

Como requisitos que debe reunir el pacto, la jurisprudencia de esta corporación ha precisado los siguientes:

- i) Las partes deberán formular un proyecto de pacto de cumplimiento.*
- ii) A su celebración deberán concurrir todas las partes interesadas.*
- iii) Se debe determinar la forma de protección de los derechos colectivos que se encuentran vulnerados.*
- iv) Cuando sea posible, determinar la forma en que se restablezcan las cosas a su estado anterior.*
- v) Las correcciones realizadas por el juez al pacto deberán contar con el consentimiento de las partes.*
- vi) El acuerdo logrado debe ser aprobado por el juez a través de una sentencia, dado que es mediante una providencia de esta clase, que se imparte aprobación al pacto de cumplimiento.*

⁶ Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia de 9 de julio de 2020, C.P. Oswaldo Giraldo López, Radicado Radicación número: 25-000-23-41-000-2016-00262-01(AP).

⁷ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia del 2 de septiembre de 2009. C.P. Ruth Stella Correa Palacio. Expediente radicación nro. 23000-12-33-000-2004-00618-01 (AP).

En definitiva, la fórmula de compromiso acordada en el pacto de cumplimiento debe tener por objeto resolver la controversia, vale decir, su finalidad es la protección de los derechos e intereses colectivos; si ello no sucede el juez puede ex officio corregir -con el consentimiento de las partes- los vicios de ilegalidad en alguno de los contenidos del proyecto de pacto, y así lo dejó en claro el mismo fallo de constitucionalidad al declarar la exequibilidad del artículo 27 de la ley 472 (...).”

[...]”

Por su parte, esta Sección, en sentencia de unificación, explicó lo siguiente acerca de las funciones que cumplen los comités de conciliación de las entidades públicas y sobre el carácter vinculante de sus decisiones respecto de la procedencia de cualquier medio alternativo de solución de conflictos, que por su importancia, la Sala estima necesario transcribir⁸:

“[...]”

Los comités de conciliación son una instancia administrativa de decisión cuya (sic) objetivo es el estudio, análisis y formulación sobre las políticas de la entidades para la prevención del daño antijurídico en sus actuaciones y la defensa de sus intereses; esto implica que tiene una importante labor preventiva y un enfoque de estrategia jurídica y judicial frente a los litigios que deben enfrentar. Igualmente tiene a su cargo, la decisión de la entidad “sobre la procedencia de la conciliación o cualquier otro medio alternativo de solución de conflictos”, con el fin de evitar lesiones al patrimonio público.

El Comité es de obligatoria creación para las entidades y organismos de derecho público, del orden nacional, departamental, distrital y municipios capitales de departamentos así como los entes descentralizados de estos niveles, y está integrado por el jefe del ente respectivo o su delegado, el ordenador del gasto, el jefe de la oficina jurídica y dos funcionarios de dirección o confianza, asimismo concurrirán, con derecho a voz los funcionarios que por su condición jerárquica y funcional deban asistir según el caso concreto, el apoderado que represente los intereses del ente, el Jefe de la Oficina de Control Interno y el Secretario Técnico del Comité.

(...)

Asimismo, reitera que entre las obligaciones del Comité de Conciliación, se encuentra la adopción de las decisiones respecto a la procedencia de cualquier medio alternativo de solución de conflictos, según lo establece el artículo 2.2.4.3.1.2.2. del decreto 1069 de 2015 y por tanto, no puede restringirse su competencia únicamente a la conciliación sino respecto a todos los mecanismos de solución de conflictos y de terminación anticipada del proceso, cualquiera sea su modalidad, lo que incluye, entre otros, la transacción, la aprobación de la oferta de revocatoria directa de los

⁸ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Sentencia de Unificación de jurisprudencia del 11 de octubre de 2018. C.P. Roberto Augusto Serrato Valdés. Expediente radicación nro. 17001-23-33-000-2016-00440-01(AP). En el mismo sentido, sentencia del 24 de mayo de 2019. C.P. Hernando Sánchez Sánchez. Expediente radicación número: 41001-23-31-000-2010-00599-01(AP).

actos administrativos que se hayan demandado ante la jurisdicción, la mediación de conflictos entre entidades públicas del orden nacional, o el pacto de cumplimiento en acciones populares.

(...)

II.7. LA UNIFICACIÓN DE LA JURISPRUDENCIA RESPECTO A LA COMPETENCIA DE LOS COMITÉS DE CONCILIACIÓN FRENTE A LA PROCEDENCIA DE LOS PACTOS DE CUMPLIMIENTO

De conformidad con lo establecido en el artículo 270 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, esta Sala como órgano de cierre, es competente para unificar jurisprudencia en los asuntos a su cargo, lo cual procederá a realizar respecto a la competencia del comité de conciliación frente a la procedencia del pacto de cumplimiento en acciones populares conforme a los argumentos que se exponen a continuación.

Como se expresó en párrafos precedentes, los comités de conciliación son las instancias administrativas facultadas para determinar y hacer cumplir las políticas públicas de las entidades respecto a la prevención del daño antijurídico y la defensa de sus intereses, lo cual implica la evaluación de los litigios en curso para su adecuado y eficaz trámite, el análisis de los procesos culminados para determinar las causas e índices de condenas y prevenir deficiencias en las actuaciones administrativas, la pertinencia del llamamiento en garantía o de la acción de repetición, así como, la procedencia en la utilización de los mecanismos alternativos de solución de conflictos.

(...)

En consecuencia, será competencia del comité de conciliación determinar, en cada caso, la procedencia o improcedencia del mecanismo alternativo de solución de conflictos y señalar la posición institucional que fije los parámetros dentro de los cuales el representante legal o el apoderado actuarán en la respectiva audiencia. “Para tal efecto, el Comité de Conciliación deberá analizar las pautas jurisprudenciales consolidadas, de manera que se concilie en aquellos casos donde exista identidad de supuestos con la jurisprudencia reiterada”. [...].”

En ese orden, la aprobación del pacto de cumplimiento está sujeta a requisitos como la participación de las entidades involucradas en la causa judicial, la relación de la fórmula adoptada con la efectiva conjuración de la situación de amenaza o vulneración de los derechos e intereses colectivos y que conste en el expediente que la instancia administrativa de conciliación y defensa judicial de la entidad otorgó el aval para asistir a la audiencia con fórmula de pacto, luego del análisis del litigio planteado.

2. CASO CONCRETO

Como se anotó, la accionante pretende que se protejan los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, la seguridad y la salubridad públicas, el acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública y la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos

respetando las disposiciones jurídicas, previstos en los literales a), g) h) y l) del artículo 4 de la Ley 472 de 1998.

2.1. VULNERACIÓN O AMENAZA DE DERECHOS COLECTIVOS

El material fotográfico aportado con la demanda⁹ permite evidenciar algunas de las afectaciones que se mencionan en el escrito introductor, lo que denota la vulneración y amenaza de los derechos colectivos mencionados:



⁹ 1Aldespachopor_Constancia_01EscritoAnexos20250(.pdf) NroActua 2 (Pág. 8-30)





En efecto, dicho material da cuenta de unas escaleras que presentan deterioro, presencia de vegetación en su superficie y ausencia de barandas o pasamanos que permitan la circulación segura de los transeúntes, además, se advierte que las cunetas para la conducción de aguas presentan tramos incompletos y deteriorados.

Ante un escenario como el descrito, en el que de forma evidente se establece una amenaza a los derechos colectivos invocados, se deduce que el pacto al que arribaron las partes no solo legitima el eficaz accionar para corregir la situación anómala que funge como causa de la problemática, sino que permite conjurar a futuro la presencia de nuevas situaciones como las que motivaron esta acción popular.

En efecto, el Municipio de Neira se comprometió a *realizar mantenimiento correctivo del tramo inicial de las escalas tomando como punto de referencia la esquina de la Carrera 11 Calle 17 hacia el Barrio Panorama correspondiente a 10 metros lineales (32 huellas); así como la instalación de pasamanos en uno de los sentidos de las escaleras para garantizar el tránsito peatonal seguro, en 80 metros lineales aproximadamente y la corrección de los canales laterales que conducen las aguas de escorrentía superficial*, y la Empresa de Servicios públicos de acueducto, alcantarillado, aseo y complementarios de

Neira S.A.S. E.S.P. se comprometió a la poda del césped”, tal como se indicó en las audiencias de pacto de cumplimiento.

2.2. COMITÉ DE CONCILIACIÓN Y DEFENSA JUDICIAL

Por otra parte, la fórmula adoptada se halla soportada en la ficha del Comité de Conciliación y Defensa Judicial aportada por el Municipio de Neira¹⁰, de la cual se extracta lo siguiente:

“El asesor Jurídico designado como apoderado judicial del Municipio de Neira Caldas dentro del proceso de la referencia, informó los fundamentos de hecho y de derecho del proceso bajo estudio, a lo cual los asistentes con voz y voto toman por unanimidad la decisión de ASISTIR A LA AUDIENCIA CON FÓRMULA DE ARREGLO, de conformidad con los siguientes argumentos:

La Administración Municipal de Neira Caldas adelantó visita de inspección visual el 20 de agosto de 2025, con el fin de verificar las condiciones de las Escaleras ubicadas en el barrio Panorama del Municipio de Neira, para lo cual evidenció que se debe realizar lo siguiente:

- Mantenimiento correctivo del tramo inicial de escalas tomando como punto de referencia la esquina de la carrera 11 calle 7 hacia el barrio Panorama correspondiente a 10 metros lineales (32 huellas).*
- Instalación de pasamanos en uno de los sentidos de las escalas para garantizar el tránsito peatonal seguro, en 80 metros lineales aproximadamente.*
- Corrección de los canales laterales que conducen las aguas de escorrentía superficial que se encuentran fisurados y/o agrietados en aproximadamente 20 metros lineales”.*

Así mismo, la Empresa de Servicios públicos de acueducto, alcantarillado, aseo y complementarios de Neira S.A.S. E.S.P. aportó constancia del comité de conciliación y defensa judicial en la que se propuso asistir a la audiencia con fórmula de pacto en los siguientes términos:

“Se recomienda presentar propuesta en la audiencia de pacto, en el sentido de incluir en el cronograma vigencia 2026, el corte de césped cuando la altura supere los 10 cm, como lo dispone el artículo 2.3.2.2.6.67. del citado Decreto”.

3. CONCLUSIÓN

Ante este panorama, el juzgado constata que los compromisos asumidos por el Municipio de Neira se ajustan a sus cometidos legales, son pertinentes para conjurar la problemática descrita y encuentran soporte en la decisión del Comité de Conciliación y Defensa Judicial, por lo que habrá de aprobarse el pacto de cumplimiento.

¹⁰ 32_MemorialWeb_Anexos-FICHACONCILIACIONA(.pdf) NroActua 23.

4. VERIFICACIÓN DEL CUMPLIMIENTO

Para constatar la materialización de la fórmula de pacto adoptada, se integrará un Comité de Verificación, ad honorem, el que estará conformado por:

- a) El suscrito juez, quien lo presidirá.
- b) Un delegado del Municipio de Neira (Caldas).
- c) Un delegado de la Empresa de Servicios públicos de acueducto, alcantarillado, aseo y complementarios de Neira S.A.S. E.S.P.
- d) La accionante
- e) El Procurador Judicial.

El comité queda constituido a partir de la notificación de esta providencia, por lo que se requerirá a la municipalidad demandada y a la empresa de servicios públicos para que, al menos una vez cada semestre, rindan informe sobre los compromisos adquiridos.

Adicionalmente, se advertirá a las partes que, en los términos del último inciso del artículo 27 de la Ley 472 de 1998, el suscrito juez mantiene la competencia para verificar su cumplimiento y tomar las medidas necesarias para su debida y oportuna ejecución.

Así mismo, teniendo en cuenta lo dispuesto en el mismo texto legal, se ordenará al Municipio de Neira (Caldas) publicar la parte resolutive de este fallo en un diario de amplia circulación nacional y allegar constancia de dicha publicación a través de la plataforma SAMAI.

5. COSTAS

No habrá condena en costas por la forma como termina el proceso, además porque no se dan las exigencias del artículo 38 de la Ley 472 de 1998.

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

III. FALLA

PRIMERO: APROBAR el pacto de cumplimiento celebrado el 5 de diciembre de 2025 dentro de la acción popular de la referencia, que se sintetiza en lo siguiente:

“El Municipio de Neira (Caldas): 1) Se compromete a realizar mantenimiento correctivo del tramo inicial de las escalas tomando como punto de referencia la esquina de la Carrera 11 Calle 17 hacia el Barrio Panorama correspondiente a 10 metros lineales (32 huellas) 2) Instalación de pasamanos en uno de los sentidos de las escaleras para garantizar el tránsito peatonal seguro, en 80 metros lineales aproximadamente. 3) Corrección de los canales laterales que conducen las aguas de escorrentía superficial que se encuentran fisurados y/o agrietados en aproximadamente 20 metros lineales. 4) Las obras se ejecutarán en la vigencia 2026, a

más tardar el 31 de diciembre de 2026, sin perjuicio de que sean priorizadas y ejecutadas en el primer semestre de dicha vigencia.

La Empresa de Servicios públicos de acueducto, alcantarillado, aseo y complementarios de Neira S.A.S. E.S.P. 6) Incluirá la poda del césped en ese sector en la vigencia 2026 cumpliendo los lineamientos de periodicidad del Decreto 1077 de 2015, esto es, cuando su altura supere los 10 centímetros, de lo cual estará pendiente el personal de la empresa”.

SEGUNDO; CONFORMAR un Comité de Verificación, ad honorem, para la verificación del pacto, conformado por:

- f) El suscrito juez, quien lo presidirá.
- g) Un delegado del Municipio de Neira (Caldas).
- h) Un delegado de la Empresa de Servicios públicos de acueducto, alcantarillado, aseo y complementarios de Neira S.A.S. E.S.P.
- i) La accionante
- j) El Procurador Judicial.

El comité queda constituido a partir de la notificación de esta providencia.

TERCERO: REQUERIR al Municipio de Neira (Caldas) y a la Empresa de Servicios públicos de acueducto, alcantarillado, aseo y complementarios de Neira S.A.S. E.S.P., para que, al menos una vez cada semestre, rindan informe al juzgado sobre los compromisos adquiridos, a través de la plataforma SAMAI.

CUARTO: ADVERTIR a las partes que, en los términos del último inciso del artículo 27 de la Ley 472 de 1998, el suscrito juez mantiene la competencia para verificar su cumplimiento y tomar las medidas necesarias para su debida y oportuna ejecución.

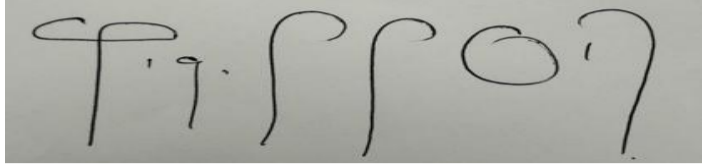
QUINTO: ORDENAR al Municipio de Neira (Caldas) publicar la parte resolutive de este fallo en un diario de amplia circulación nacional y allegar constancia de dicha publicación a través de la plataforma SAMAI.

SEXTO: Para los efectos del artículo 80 de la Ley 472 de 1998, por la Secretaría del Despacho, **REMÍTASE** copia del presente fallo a la Defensoría del Pueblo con destino al Registro Público de Acciones Populares y de Grupo.

SÉPTIMO: SIN COSTAS.

OCTAVO: EJECUTORIADA esta providencia, **ARCHÍVESE** el expediente, previas las anotaciones respectivas en el en el sistema de gestión judicial SAMAI.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

A rectangular box containing a handwritten signature in black ink. The signature is written in a cursive style and appears to read 'M. A. Osorio Ramirez'.

**MIGUEL ALEJANDRO OSORIO RAMIREZ
JUEZ (E)**