



*Tribunal Superior del Distrito Judicial
Manizales
Sala Civil-Familia*

Magistrado Ponente: Dr. ÁLVARO JOSÉ TREJOS BUENO.

Proyecto discutido y aprobado según acta N°.203.

Manizales, cinco de septiembre de dos mil veintitrés

I. OBJETO DE DECISIÓN

Se resuelve la impugnación interpuesta por la Alcaldía de Manizales en contra del fallo calendarado 9 de agosto próximo pasado, proferido por el Juzgado Sexto Civil del Circuito de Manizales, dentro de la Acción de Cumplimiento promovida por los señores Germán Vallejo Obando y Álvaro Salazar Marín, en contra del Municipio de Manizales, y la Empresa de Renovación Urbana Erum; trámite constitucional que se comunicó al Procurador Judicial Administrativo, y fue objeto de varias coadyuvancias por activa de los señores Luis Fernando Acebedo Restrepo, Valentina Mejía Amézquita, Johana Andrea Acero Amaya, Camilo Vallejo Giraldo, y Patricia Botero Gómez, Stella Cárdenas Agudelo haciendo mención a grupo de mujeres, integrantes del denominado Comité Cabildo Abierto Comunal, los señores Gilsa Darío Quintero Sánchez, Jorge Omar Rodríguez Ospina, Moisés de Jesús Gallego Restrepo, Juan David Delgado Loaiza, y el señor Ernesto Quintero Rincón quien se anuncia como Presidente de la Veeduría Ciudadana al Macroproyecto de Interés Social Nacional Centro Occidental de Colombia - San José Municipio de Manizales.

II. LA ACCIÓN IMPETRADA

Se instauró acción persiguiendo en la demanda, y su corrección, el cumplimiento del artículo 4 de la Ley 388 de 1997 que establece la participación democrática; se suplicó disponer a la parte pasiva abrir espacios efectivos, y amplios para la comunidad en torno a la reformulación del Macroproyecto San José; lo anterior teniendo a consideración comunicaciones del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, de 19 de agosto radicado 2021EE0096683, y 16 de septiembre, radicados 2021EE0108740 y 2021EE0096684.

El sustento fáctico se hizo consistir en que la Resolución N° 1453 de 27 de julio de 2009 del Ministerio de Vivienda ha sido modificada por múltiples proyectos y derivó en la Resolución N° 544 de 2017 “por medio de la cual se consolidan las disposiciones contenidas en la Resolución 14 y sus modificaciones, por la cual se adoptó el macro proyecto de interés social nacional denominado “Centro Occidente de Colombia San José”; hasta la fecha múltiples acápite del acto administrativo continúan sin cumplimiento y el desarrollo del Macroproyecto no se encuentra finalizado; la administración anunció una serie de reuniones con el Comité Cabildo Abierto Comunal San José y Plaza de Mercado para reunirse con un equipo de la Alcaldía, representantes de Planeación, Secretaría de Gobierno, Obras Públicas, Desarrollo Social, Erum y la participación del Personero Municipal; se concertó en relación con la cancha de fútbol situada en esa área, en el Instituto Manizales dentro del proceso de formulación del plan de desarrollo de Manizales + Grande; el tema de la formulación fue propuesto, hecho consignado en documento técnico presentado por la firma asesora del municipio; en las sesiones del debate de formulación del plan de desarrollo el Comité del Cabildo tuvo participación e incidencia en la inclusión en el texto final que adoptó el plan como la plaza de mercado y la reformulación del Macroproyecto; el 5 de agosto de ese año en medio de la sesión de la Comisión Accidental del Concejo Municipal de Seguimiento y Control a la empresa Erum y los temas relacionados con el Macroproyecto San José se presentó por la Gerente de la empresa una información relacionada con talleres técnicos, pero acusó la parte activa que dentro de los debates y cabildos sostenidos, no hubo mención sobre la reformulación del proyecto, la pasiva no realizó reuniones, mesas o diálogos con la comunidad previo a la solicitud. El 17 de agosto se remitió petición ante el Ministerio accionado y Erum solicitando la no firma de la nueva resolución hasta que se escuchara a la Comisión Accidental y al Cabildo Abierto Comunal San José; mediante oficio 2021-El-000705 la Erum le responde sin referirse de fondo que el proyecto de resolución es estructurado por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio; el 5 de octubre de 2021 se radicó nuevamente pedimento sobre los diversos puntos atinentes al proyecto, y en contestación 2021-IE-000750 la Erum informa que está implícita en toda su creación la participación ciudadana. Se concluyó que desde abril de 2021, fecha en la que se radicó en el Ministerio el proyecto de modificación de la Resolución 0544 de 2017, ya estaba violado el artículo 4 de la Ley 388 de 1997, más en el trámite del Macroproyecto con sus siete resoluciones modificatorias, se transgreden derechos a la participación ciudadana, goce del espacio público, utilización, defensa y conservación de los bienes de uso público y de interés cultural.

A juicio de la demanda, se evidencia no solo la falta de participación de la comunidad, sino la renuencia de la administración para abrir espacios de concertación comunitarios y democráticos.

Se adjuntaron al plenario distintas coadyuvancias al escrito introductor.

Luis Fernando Acebedo Restrepo, adjuntó conclusiones de análisis que como profesional ha abordado, aduciendo lo que, a su parecer, constituye posibles actuaciones irregulares que pondrían el proyecto en condición de ilegalidad.

Valentina Mejía Amézquita relacionó aspectos analizados dentro de tesis doctoral relativa con el tópico, e indicó que el camino posible, tras la debacle que el Macroproyecto ha evidenciado, sería reformular aquello que tuvo un mal comienzo, pero ya desplegado en su limitado y demoledor alcance, hoy requiere y precisa una reorientación concertada, consentida y colegiada, en la vía de rehacer el tejido roto, la urbe fragmentada y el territorio deshecho.

Johana Andrea Acero Amaya, precisó razonamientos de su proyecto de investigación magister que contiene memorias en su sentir sobre el desarrollo del Macroproyecto y dando lugar especial al accionar de la comunidad. Relató que la “vulneración al principio de la planeación participativa trae consigo la vulneración de otros derechos, gran parte del panorama actual del Macroproyecto San José (un “macrodesastre”) puede atribuirse a la negligencia gubernamental de acogerse a los mandatos constitucionales y propiciar los espacios para que la ciudadanía incida en la construcción colectiva del territorio”.

Camilo Vallejo Giraldo, endilgó que se puede ver que no se ha garantizado la participación democrática, en tanto los encuentros han carecido de los presupuestos formales y materiales que la hagan posible.

Stella Cárdenas Agudelo, haciendo mención a grupo de mujeres integrado por las señoras María Eugenia Walteros, Martha Henao, Miriam Salazar, Eloísa Ceballos, Olga Londoño y otras, puntualizó que a pesar de “todos los problemas que ha suscitado el Macroproyecto San José, la comunidad ha estado atenta al diálogo, a buscar soluciones colectivas en el sentido de mejorar las condiciones de vida de la comunidad y de que sea escuchada para reformular y crear alternativas frente al despojo ocurrido en la comuna”.

Patricia Botero Gómez, aludió que “El presente comunicado de coadyudancia enviada -sic- desde la Comisión de la verdad por la Comuna San José reitera la importancia de la defensa de la participación ciudadana, la creación de indicadores de respuesta efectiva a las diferentes iniciativas,

familiares, personales, colectivas y comunales que puedan reparar, reformular y crear alternativas frente al despojo ocurrido en la comuna”.

Comité Cabildo Abierto Comunal, los señores Gilsa Darío Quintero Sánchez, Jorge Omar Rodríguez Ospina, Moisés de Jesús Gallego Restrepo, y Juan David Delgado Loaiza, expresaron que “[e]xiste una amplia documentación que da cuenta de lo que aquí se narra. Ha sido tal el impacto negativo de este macroproyecto que ha sido definido popularmente como un macrodesastre. La comunidad está resistiendo desde el momento que se anunció la renovación urbana en su territorio, sin embargo, el Estado ha hecho caso omiso de estas voces y ha seguido adelante con su política de destrucción de uno de los territorios donde nace la historia de la ciudad de Manizales”.

Ernesto Quintero Rincón, quien se atribuye como Presidente de la Veeduría Ciudadana al Macroproyecto de Interés Social Nacional Centro Occidental de Colombia - San José Municipio de Manizales, puntualizó que de tiempo atrás solicitó a la Contraloría General de la República control al referido proyecto y en consecuencia encontró hallazgos de diferentes tipos; además la Contraloría General de Manizales realizó varias auditorías relacionadas con igual proyecto y sus respectivos informes deben ser tenidos en cuenta por la Alcaldía.

III. ACTITUD DE LA PARTE PASIVA

La Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano de Manizales - ERUM SAS relató que la respuesta allegada al peticionario resolvía de fondo las inquietudes planteadas; se opuso a las pretensiones y formuló como excepciones la improcedencia de la acción, inaplicabilidad del artículo 4 de la Ley 388 de 1998 al Macroproyecto de Interés Social Nacional del Centro Occidente de Colombia San José del Municipio de Manizales, y la genérica.

La Alcaldía de Manizales aseveró que recibió documento el que fue remitido a la Erum mediante oficio ALC.535-2021; excepcionó improcedencia de la acción, falta de legitimación por pasiva, inepta demanda por no agotamiento de requisito de procedibilidad de constitución en renuencia al Municipio de Manizales y la genérica.

IV. SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

El Juzgador de primer nivel profirió sentencia por medio de la cual declaró no probadas las excepciones propuestas y, en su defecto, declaró el incumplimiento de las disposiciones contenidas por el artículo 4 de la Ley 388 de 1997, a instancias de las accionadas Alcaldía de Manizales y a la Empresa

de Renovación Urbana de Manizales -ERUM- respecto del Macroproyecto de Interés Social Nacional Centro de Occidente San José, Manizales; en consecuencia, ordenó a las demandadas que acaten lo preceptuado por la norma en comento y procedan, de manera inmediata, a formalizar acciones y mecanismos reales, concretos y efectivos en los que se involucre a la comunidad afectada por el Macroproyecto de Interés Nacional “Centro Occidente de Colombia - San José”, escuchando a los voceros legalmente constituidos y procurando siempre la garantía de los intereses de los intervinientes (Estado y Comunidad), proceso en el cual, de ser pertinente, se incluirá al Concejo Municipal para lo de su competencia constitucional y legal en asuntos de control político. Además, aceptó las solicitudes de coadyuvancia y no condenó en costas.

V. IMPUGNACIÓN

La parte activa mediante memorial calendado 15 de agosto del corriente informó que en virtud al fallo emitido por el Juzgado Segundo Administrativo la Erum organizó un foro en el teatro Fundadores el 7 de junio de 2022; se realizaron dos actividades superficiales, con el sentido de expresar que hay participación ciudadana; posteriormente, se desarrolló actividad en el Cisco San José para diseñar un parque, más no se logró concertar el proceso; en septiembre de 2022 en visita con Presidencia de la República la Ministra de Vivienda se manifestó que el Macroproyecto se había desarrollado sin participación ciudadana, así como refirió apreciaciones de otras personas, libros, comunicaciones; a su parecer, es importante la claridad en la sentencia que no se trata de socializaciones, debe ser concertación entre intereses sociales, económicos y urbanísticos.

Inconforme con lo resuelto en primer grado, la Alcaldía Manizales interpuso recurso de apelación, a cuyo propósito señaló que la decisión debe tener argumentación de acuerdo a los soportes probatorios del expediente. Denunció que no se examinó su postura, haciendo mención a la improcedencia de la acción por no darse cumplimiento a los requerimientos jurisprudenciales; sostuvo que sí se han brindado los espacios necesarios para las discusiones sobre el proyecto; mencionó la falta de legitimación por pasiva pues el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial adoptó por motivos de utilidad pública e interés social, el Macroproyecto de Interés Social Nacional “Centro Occidente de Colombia San José” del municipio de Manizales; por la naturaleza de la ERUM le corresponde adelantar todas las actividades propias del Macroproyecto citado, trayendo a colación decisiones del Consejo de Estado relativas con la improcedencia de la acción. Arguyó que en el libelo introductorio se expresa que los actos administrativos citados han violado derechos fundamentales, pero en parte alguna se endilga la presencia de una

situación que pueda derivar gravosa o urgente, por ello es que los actores cuentan con otros mecanismos de orden legal para controvertir los actos administrativos y no acudir a esta acción constitucional para cuestionar la legalidad y validez de ellos; complementó que no se examinó la excepción de inepta demanda por el no agotamiento del requisito de procedibilidad de constitución en renuencia al Municipio, por lo cual se debe declarar por no reposar documento expreso.

VI. CONSIDERACIONES

1. El artículo 87 de la Constitución Política, dispuso la acción de cumplimiento como mecanismo para que mediante autoridad judicial se haga efectiva una ley o acto administrativo. Al efecto, la Ley 393 de 1997 reguló la materia y estableció un procedimiento ágil y preferencial para que toda persona pueda acudir a la denuncia de la inobservancia. Acorde con los postulados del canon 9 ídem, respecto de los requisitos de procedibilidad de la acción decantó el H. Consejo de Estado:

“Ahora bien, conforme con la Ley 393 de 1997 son exigencias para la prosperidad de la acción de cumplimiento: (i) Que el deber jurídico cuya observancia se exige esté consignado en normas con fuerza de ley o en actos administrativos; (ii) Que el mandato, la orden, el deber, la obligatoriedad o la imposición esté contemplada en la norma o en el acto administrativo de una manera precisa, clara y actual; (iii) Que la autoridad o el particular en ejercicio de funciones públicas sea renuente a cumplir; (iv) Que tal renuencia se acredite por el demandante de la manera como lo exige la ley. Este requisito puede exceptuarse cuando se pueda producir un perjuicio grave e inminente para el que ejerce la acción y, (v) Que tratándose de actos administrativos de carácter particular, no haya otro instrumento judicial para lograr el cumplimiento. **3. Del requisito de procedibilidad: La renuencia** La renuencia es la rebeldía¹ de una autoridad o de un particular que ejerce funciones públicas, en cumplir una norma con fuerza de ley o un acto administrativo que consagra en su cabeza un deber claro, imperativo e inobjetable. Es requisito de procedibilidad de la acción de cumplimiento, tal como lo consagra en el artículo 8° de la Ley 393 de 1997. Consiste en que antes de acudir a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, el actor solicite a la autoridad o al particular que cumpla funciones públicas que acaten el deber imperativo previsto en la norma o en el acto administrativo, señalándolo de manera precisa y clara. Respecto de este presupuesto procesal de la acción de cumplimiento, la Sección Quinta del Consejo de Estado² ha considerado que si en el escrito por medio del cual se

¹ Ver sentencia del 16 de agosto de 2012, Exp. 2012-00106-01, M.P. Mauricio Torres Cuervo

² Sentencia del 22 de noviembre de 2012, Exp. 2012-00364-01, M.P. Susana Buitrago Valencia

pretende constituir en renuencia no se le precisa cuál es concretamente la norma o el acto administrativo que consagra la obligación exigible, la demanda de cumplimiento carecerá de ésta, lo que acarrea su rechazo. Tal exigencia, como lo prevé el numeral 5° del artículo 10 de la Ley 393 de 1997 se debe acreditar con la demanda de cumplimiento, so pena de ser rechazada de plano la solicitud, por expresa disposición del artículo 12³ ídem⁴.

Y en reciente decisión la misma H. Corporación analizando el agotamiento del requisito de procedibilidad de la acción por renuencia, describió: “La procedibilidad de la acción de cumplimiento se supedita a la constitución en renuencia de la autoridad, que consiste en el reclamo previo y por escrito que debe elevarle el interesado exigiendo atender un mandato legal o consagrado en acto administrativo con citación precisa de éste⁵ y que ésta se ratifique en el incumplimiento o no conteste en el plazo de diez días siguientes a la presentación de la solicitud. (...) Para el cumplimiento de este requisito de procedibilidad la Sala, ha señalado que «...el reclamo en tal sentido no es un simple derecho de petición sino una solicitud expresamente hecha con el propósito de cumplir el requisito de la renuencia para los fines de la acción de cumplimiento»⁶. (...) Sobre este tema, esta Sección⁷ ha dicho que: Para entender a cabalidad este requisito de procedencia de la acción es importante tener en cuenta dos supuestos: La reclamación del cumplimiento y la renuencia. El primero, se refiere a la solicitud dirigida a la autoridad o al particular que incumple la norma, la cual constituye la base de la renuencia, que **si bien no está sometida a formalidades especiales, se ha considerado que debe al menos contener: La petición de cumplimiento de una norma con fuerza material de ley o de un acto administrativo; el señalamiento preciso de la disposición que consagra una obligación y la explicación del sustento en el que se funda el incumplimiento.** Por su parte, la renuencia al cumplimiento puede configurarse en forma tácita o expresa, puesto que se presenta cuando el destinatario del deber omitido expresamente ratifica el incumplimiento o si transcurridos 10 días desde la presentación de la solicitud, la entidad o el particular guardan silencio con relación a la aplicación de la norma. Esto muestra que el requisito de procedencia de la acción prueba la resistencia del destinatario de la norma a cumplir con ella. Así las cosas, para probar la constitución de la renuencia expresa es necesario analizar tanto la reclamación del cumplimiento como la respuesta del destinatario del deber omitido, puesto que la primera delimita el marco del incumplimiento reclamado. Y, para

³ “En caso de que no aporte la prueba del cumplimiento del requisito de procedibilidad de que trata el inciso segundo del artículo 8º, salvo que se trate de la excepción allí contemplada, el rechazo procederá de plano.”

⁴ Ver sentencia de 5 de febrero de 2015, Consejo de estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, C.P. Susana Buitrago Valencia. Rad. 25000-23-41-000-2014-01193-01(ACU).

⁵ -Sic-

⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, providencia del 20 de octubre de 2011, Exp. 2011-01063, M.P. Dr. Mauricio Torres Cuervo.

⁷ Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, Sentencia del 9 de junio de 2011, expediente 47001-23-31-000-2011-00024-01. Magistrada Ponente: Susana Buitrago Valencia.

demostrar la renuencia tácita es necesario estudiar el contenido de la petición de cumplimiento que previamente debió formular el demandante, pues, como se dijo, aquella define el objeto jurídico sobre el cual versará el procedimiento judicial para exigir el cumplimiento de normas con fuerza material de ley o actos administrativos⁸. (Negrillas fuera de texto). (...) En efecto, el inciso 2° del artículo 8° de la Ley 393 de 1997 establece lo siguiente: Con el propósito de constituir la renuencia, la procedencia de la acción requerirá que el accionante previamente haya reclamado el cumplimiento del deber legal o administrativo y la autoridad se haya ratificado en su incumplimiento o no contestado dentro de los diez (10) días siguientes a la presentación de la solicitud. (...) Por otra parte, para dar por satisfecho este requisito no es necesario que el solicitante, en su petición, haga mención explícita y expresa de que su objetivo es constituir en renuencia a la autoridad, pues el artículo 8° de la Ley 393 de 1997 no lo prevé así; por ello, basta con advertir del contenido de la petición que lo pretendido es el cumplimiento de un deber legal o administrativo y que, de este, pueda inferirse el propósito de agotar el requisito en mención. (...) En esa medida, el Consejo de Estado no ha dado por demostrado el requisito de procedibilidad cuando la petición «tiene una finalidad distinta a la de constitución en renuencia»⁹”¹⁰.

2. Del caso bajo análisis, se extrae, en primer lugar, que la parte actora rogó el cumplimiento del artículo 4 de la Ley 388 de 1997, por la cual se modifica la Ley 9 de 1989 y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones, canon que en su tenor reza: “Participación democrática. En ejercicio de las diferentes actividades que conforman la acción urbanística, las administraciones municipales, distritales y metropolitanas deberán fomentar la concertación entre los intereses sociales, económicos y urbanísticos, mediante la participación de los pobladores y sus organizaciones. Esta concertación tendrá por objeto asegurar la eficacia de las políticas públicas respecto de las necesidades y aspiraciones de los diversos sectores de la vida económica y social relacionados con el ordenamiento del territorio municipal, teniendo en cuenta los principios señalados en el artículo 2 de la presente Ley. La participación ciudadana podrá desarrollarse mediante el derecho de petición, la celebración de audiencias públicas, el ejercicio de la acción de cumplimiento, la intervención en la formulación, discusión y ejecución de los planes de ordenamiento y en los procesos de otorgamiento, modificación, suspensión o revocatoria de las licencias urbanísticas, en los términos establecidos en la ley y sus reglamentos.

El artículo 53 de la Ley 2079 de 2021 le adicionó un párrafo en

⁸ Sobre el tema, Consejo de Estado, Sección Quinta, providencia del 24 de junio de 2004, exp. ACU2003-00724, M.P.: Darío Quiñones Pinilla.

⁹ Sobre el tema, Consejo de Estado, Sección Quinta, providencias del 21 de noviembre de 2002, rad. ACU-25000-23-25-000-2002-2256-01 y del 17 de marzo de 2011, rad. 25000-23-24-000-2011- 00019-00/01.

¹⁰ Ver providencia de 3 de agosto de 2023, Consejo de estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, C.P. Pedro Pablo Vanegas Gil, Rad. 17001-23-33-000-2023-00104-00

el sentido que al gobierno nacional le corresponde reglamentar “los mecanismos que permitan garantizar la participación democrática en la formulación de los planes de ordenamiento territorial”.

En esa dirección se acusó que con el Macroproyecto de Interés Social Nacional Centro Occidental de Colombia - San José Municipio de Manizales, se ha inobservado la norma antedicha por cuanto no se ha garantizado el derecho de participación ciudadana en torno al proyecto de modificación de la Resolución 0544 de 2017.

En ese orden, ante la refutación de la parte impugnante acerca de la falta de agotamiento del requisito de procedibilidad en cuanto, se sostiene, debía previamente constituir la prueba de la renuencia del Municipio respecto del acatamiento de la norma, se impone reseñar los medios acreditadores obrantes en el plenario:

- El 9 de agosto de 2021 se dirige la parte activa al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio elevando petición calendada 6 de agosto, sobre el cumplimiento del artículo 4 de la Ley 388 de 1997, “previo a expedición de resolución modificatoria de la Resolución 544 de 2017”. A vuelta de advertir que la reformulación del Macroproyecto ratifica el incumplimiento de la ley en cita, en cuanto a la participación democrática al “no tener en cuenta las necesidades y aspiraciones de la comunidad vía proceso de concertación en términos de ley”, se rogó que no fuese firmada la Resolución hasta escuchar a la Comisión Accidental y Cabildo Abierto Comunal San José¹¹.

- A través de oficio 2021EE0096683 se informó por el Director de Espacio Urbano y Territorial del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio que el procedimiento de anuncio y adopción de los Macroproyectos de Interés Social Nacional de primera generación se encuentra reglamentado; al ser promotora la Alcaldía de Manizales, se le había dado traslado de la comunicación para que analizara las peticiones, solicitudes o sugerencias de las comunidades que tienen interés en el desarrollo e incorpore lo que considere pertinente en el documento técnico soporte que acompaña la solicitud de modificación radicada en ese ente¹². A su vez se anexó el memorial de traslado dirigido al Dr. Carlos Mario Marín Correa, Alcalde de Manizales, advirtiendo que la entidad Ministerial no tiene competencia para atender la solicitud¹³.

¹¹ Cfr. página 8 ss, documento 02, 001ExpedienteJ2ºAdminCto, C01ExpedienteJurisdiccionContenciosoAdministrativa, C01Principal, 01PrimerInstancia

¹² Cfr. páginas 14 ss, documento 02, 001ExpedienteJ2ºAdminCto, C01ExpedienteJurisdiccionContenciosoAdministrativa, C01Principal, 01PrimerInstancia

¹³ Cfr. página 16 ss, documento 02, 001ExpedienteJ2ºAdminCto, C01ExpedienteJurisdiccionContenciosoAdministrativa, C01Principal, 01PrimerInstancia

- El 26 de agosto de 2021 la ERUM le comunica a la parte demandante que de acuerdo con el traslado de la petición y el Decreto 1077 de 2015 no se establece el requisito previo de publicidad en la etapa de formulación o adaptación, sin embargo, en virtud a principios como el debido proceso, y otros, programaría reunión con la comunidad y demás interesados con el fin que se presenten sus observaciones o sugerencias sobre el desarrollo. Acotó que en caso que en anteriores oportunidades se haya omitido la comunicación previa a los interesados en las etapas de formulación o adopción, ello no afecta la legalidad de los actos proferidos ya que se ajustan a la reglamentación establecida para la materia¹⁴.

- A través de oficio 2021EE0108740 el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, le alude al accionante que como se informó en la comunicación antedicha, y reiteró el contenido, nuevamente se daría traslado al Alcalde Municipal de Manizales¹⁵.

- La parte demandante elevó petición el 20 de septiembre de 2021 ante el Gerente de la ERUM SAS, relacionando informe de la Comisión Accidental del Concejo de Manizales de 4 de agosto de 2021, observaciones a respuesta conferida por la institución a ruego elevado ante el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, y la presentación de generalidades sobre el Macro -sic- desde su óptica ciudadana y comunal¹⁶.

- El 11 de octubre de 2021 la ERUM le informa a los interesados, a groso modo, que los talleres en la sesión accidental del Concejo de Manizales son los realizados con el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y personal de la Erum; enunció quién asistió de parte de la comunidad, y entre otros, que el proyecto de Resolución es estructurado por el Ministerio y no es un documento que repose en sus oficinas¹⁷.

- El 5 de octubre de 2021 la parte activa elevó nueva petición a la ERUM donde se alude, acorde con el artículo 8 de la Ley 393 de 1997, las reuniones celebradas con la ERUM en la Casa de la Cultura de San José el 20 de septiembre y la socialización de la modificación de la resolución de adopción 1453 de 2009 en el Cisco el 28 de septiembre siguiente, sin que notaran el cumplimiento real del artículo 4 de la Ley 388 de 1997¹⁸.

¹⁴ Cfr. página 17, documento 02, 001ExpedienteJ2ºAdminCto, C01ExpedienteJurisdiccionContenciosoAdministrativa, C01Principal, 01PrimerInstancia

¹⁵ Cfr. página 18 ss, documento 02, 001ExpedienteJ2ºAdminCto, C01ExpedienteJurisdiccionContenciosoAdministrativa, C01Principal, 01PrimerInstancia

¹⁶ Cfr. página 20 ss, documento 02, 001ExpedienteJ2ºAdminCto, C01ExpedienteJurisdiccionContenciosoAdministrativa, C01Principal, 01PrimerInstancia

¹⁷ Cfr. página 22 ss, documento 02, 001ExpedienteJ2ºAdminCto, C01ExpedienteJurisdiccionContenciosoAdministrativa, C01Principal, 01PrimerInstancia

¹⁸ Cfr. página 24 ss, documento 02, 001ExpedienteJ2ºAdminCto, C01ExpedienteJurisdiccionContenciosoAdministrativa, C01Principal, 01PrimerInstancia

- El 27 de octubre de 2021 se da respuesta a la súplica donde se suministra información al plan parcial Galería. Se aseguró que el Macroproyecto se constituyó en el año 2009 y se realizó conforme a los requerimientos que la ley exigía para su consolidación, en medio de las concertaciones respectivas para materializarlo, naciendo entonces de la iniciativa pública del Municipio de Manizales. Por lo demás, la naturaleza de la iniciativa es de carácter público y por tanto se encuentra implícita en toda su creación la participación ciudadana¹⁹.

- Memorando de 8 de julio de 2021 del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, donde en relación con el tópico analizado, en concreto al ser cuestionado sobre publicidad previa, el ente Ministerial en epítome advierte “De este modo a priori se observa que el Decreto 1077 de 2015 no establece el requisito previo de publicidad en la etapa de formulación o adopción, no obstante en virtud de los principios de debido proceso, imparcialidad, igualdad, transparencia y participación que deben regir todas las actuaciones de la administración, se considera fructuoso que se realice la publicación de la modificación propuesta a fin de que los propietarios del área de planificación del MISN, si lo consideran pertinente presenten sus observaciones o sugerencias respetuosas sobre la misma, lo cual permitirá al Ministerio conocer diferentes ópticas frente a la modificación pretendida y así poder tomar las decisiones más convenientes para el interés general. No obstante, lo antes mencionado, en caso de que en anteriores oportunidades se haya omitido la comunicación previa a los interesados en las etapas formulación o adopción se encuentra que esto no afecta la legalidad de los actos proferidos ya que se ajustan a la reglamentación establecida para la materia”²⁰.

Del compendio probatorio, indefectible es concluir, que la parte accionante sí cumplió con el requisito de procedibilidad de la acción, alusivo a endilgar la renuencia frente a la pasiva, pues según los documentos digitales se avizora que se acudió en atención a la observancia de la normativa ante el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, quien en atención a sus funciones legales explicó a los demandantes no tener competencia para resolver sus pedimentos, y dio traslado a la Alcaldía de Manizales, quien remitió los memoriales a la ERUM SAS; así se desprende de su dúplica al manifestar “Efectivamente se recibió en la administración municipal el documento en comento, es así como quedó radicado bajo el radicado 40663-2021 del 20/08/2021 y con fecha se remitió a la Erum, mediante oficio ALC.535-2021”. A su vez, se resalta por esta Colegiatura, de las respuestas otorgadas a la parte activa, ni por asomo se advierte una observancia legal, pues no logró acreditar

¹⁹ Cfr. página 28 ss, documento 02, 001ExpedienteJ2ºAdminCto, C01ExpedienteJurisdiccionContenciosoAdministrativa, C01Principal, 01PrimerInstancia

²⁰ Cfr. documento 45, 001ExpedienteJ2ºAdminCto, C01ExpedienteJurisdiccionContenciosoAdministrativa, C01Principal, 01PrimerInstancia

en el dossier el llamado a la comunidad, por el contrario, las coadyuvancias de la controversia constitucional dejan permeable la incomodidad en los interesados, respecto de una inclusión de sus aportes al Macroproyecto.

Si bien como se citó en providencia judicial no es suficiente con elevar una simple petición a la autoridad demandada para cumplir el requisito de la Ley 393 de 1997, lo verídico es que en el caso de marras como lo concluyó el a quo, sí se elevó petición ante la autoridad que se consideró competente, lo que derivó la remisión a las aquí demandadas por el ente Ministerial, y agota por completo el requisito a pesar de no haberse suplicado de manera directa a ellas, pues en todo caso se advirtió el desconocimiento de la norma respecto de la cual se deprecia el objeto o el problema jurídico de esta acción de cumplimiento, traducido en la inobservancia del precepto 4 de la Ley 388 de 1997.

Con todo, sin ningún rastro de duda, no es posible acoger la excepción de inepta demanda por el no agotamiento del requisito de procedibilidad de constitución en renuencia de la pasiva, pues las peticiones se elevaron, y se corrió traslado, solo que la entidad pública, la empresa de Renovación urbana, enfatizó una postura contraria, dando a entender que sí habían mediado espacios abiertos con la comunidad. En nada incide que las peticiones que se reseñaron con anterioridad se dirigieron al ministerio del ramo, cuando, de otro lado, se remitió a la alcaldía municipal y de allí pasó, a la entidad, quien a la postre dio una respuesta en la dirección anotada. De paso, esas mismas respuestas dejan evidencia de que la autoridad no logró demostrar los reales espacios abiertos a la comunidad, así como no se informaron fechas de diálogos o políticas concretas y precisas para cesar la vulneración normativa. Nótese, por cierto, que el artículo 4 de la Ley 388 de 1997, apunta a una participación democrática efectiva y concreta, al punto las administraciones municipales, distritales y metropolitanas deben “fomentar la concertación entre los intereses sociales, económicos y urbanísticos, mediante la participación de los pobladores y sus organizaciones”, lo cual no es una simple retórica ni se satisface con la convocatoria a reuniones públicas de socialización de un proyecto, como el que suscita esta controversia, que no facilite una discusión amplia con la comunidad involucrada. No en vano, la Corte Constitucional tiene sentado que “más allá del modelo representativo, **la naturaleza participativa del principio democrático implica que los asociados se involucren directamente en las decisiones que los afectan...**”, estimando que “el modelo democrático participativo de la Constitución de 1991 incorporó mayores competencias y garantías para el ejercicio de la participación ciudadana frente al texto de la Carta de 1886, en la medida que la participación no se limitó únicamente a la concurrencia en las elecciones y al ejercicio del derecho al voto, sino que implicó un *“cambio conceptual cualitativo”* en el modo en que se

concibe la relación entre el ciudadano y el Estado. De igual manera, ha considerado que, pese al valor de la participación en una democracia participativa, éste debe ejercerse de acuerdo con los mecanismos establecidos y bajo los parámetros constitucionales y legales aplicables en cada caso particular (...) En desarrollo del postulado de democracia participativa en los artículos 40, 103 y 105 de la Constitución Política de 1991 se establecieron distintos mecanismos de participación ciudadana, con el propósito de efectivizar el derecho fundamental a la participación del que gozan todos los ciudadanos, siendo estos: el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato. Vale aclarar que esta lista no es taxativa, y que el Legislador por potestad constitucional podrá adoptar nuevos mecanismos para permitir la participación ciudadana (...) Dichos mecanismos de participación ciudadana tienen objetivos generales y específicos en cada caso. **Cada uno de ellos constituye una herramienta que refleja por un lado las relaciones del ciudadano con el poder político (en sus diversos niveles y con diversos efectos jurídicos) conservando en su conjunto el objetivo común de realizar el ideal de un Estado democrático de derecho en el que el ciudadano tenga acceso: (i) al proceso de toma de decisiones políticas, (ii) al ejercicio del control político...**” (Sentencia SU-095-2018. Destacados no originales).

3. Se estima por otro lado, que la improcedencia de la acción tampoco se encuentra estructurada frente al posible agotamiento de otros instrumentos subsidiarios, dado que se acudió a la administración sin obtener una solución definitiva a la transgresión legal que se denunció, a más que, en atención al contenido del canon 9 de la ley 393 de 1997, no se avizora un instrumento más efectivo para lograr el cometido, pues indefectiblemente las reuniones con la comunidad deben efectuarse antes que se expida el acto administrativo que modifique las condiciones actuales en cuanto a normativa se refiere, y máxime cuando se desprende de la respuesta del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio que el municipio debe analizar las sugerencias o solicitudes de la comunidad para que se incorporen en el documento técnico soporte que acompaña la súplica de modificación radicada²¹.

En esa dirección, no es admisible exigir en el sub examine el agotamiento de los requisitos de subsidiariedad, o residualidad de la acción de cumplimiento, cuando no se esbozó qué otras vías tiene la comunidad en general para su llamado, y atención, y sobre todo por cuanto ya acudió ante la autoridad administrativa y no logró el objetivo de que se observara el mandato legal y se aceptara y permitiera de manera efectiva su participación en las propuestas.

²¹ Cfr. páginas 14 ss, documento 02, 001ExpedienteJ2ªAdminCto, C01ExpedienteJurisdiccionContenciosoAdministrativa, C01Principal, 01PrimeralInstancia

Puntualiza esta Sala, a las luces del escenario procesal no se aprecia la viabilidad de otro instrumento judicial o administrativo que sea acertado para lograr el fin perseguido, advirtiéndose, por supuesto, validez en la tesis de la parte accionante. En consecuencia dicho medio exceptivo tampoco debía prosperar.

4. Por demás, se aprecia que la norma que se denuncia incumplida está vigente, y frente a sendas respuestas del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, la parte accionada es la directamente encargada de observarla, a tono con memorando arrimado por la misma parte pasiva donde se deja evidenciar que en pos de no vulnerar los derechos de la comunidad al debido proceso, transparencia, participación, entre otros, se considera fructuoso la publicación de la modificación propuesta para las observaciones y sugerencias a que haya lugar. En armonía con el traslado de las peticiones elevadas por el ente Ministerial, no se advierte ninguna razón de soporte para que la entidad impugnante del fallo se oponga a la orden, pues se bordeó ser el competente y quien puede recibir las quejas o iniciativas de las personas en general para que sean incorporadas en documento técnico. Por cierto, es un hecho notorio que el plan urbanístico, con serios cuestionamientos de la comunidad, es un proyecto de ciudad y siendo así resulta más que imperioso garantizar y hacer efectiva la participación que, por ministerio, se dirige a la concertación que, por su naturaleza, supera los linderos de una simple socialización.

Por tanto, no se advierte que se hayan brindado espacios para que la parte actora y los coadyuvantes efectúen sus sugerencias de la manera exigida, y la parte accionada no ha suministrado los escenarios necesarios para materializar un genuino proceso democrático, por lo cual se entiende que solo converge en los momentos relatados por la parte activa en su documento genitor, dentro de los cuales no ha existido una verdadera y auténtica participación. Tampoco se comprobó el recibo de sugerencias que se hubieran radicado ante el ente Ministerial con la solicitud de modificación del acto administrativo en cuestión. Y se concluye por la directriz del Ministerio encargado, que el Municipio impugnante sí es competente para cumplir el fallo judicial, en tanto aquella intervención no desplaza ni contrarresta las funciones de la autoridad municipal que, de todas maneras, es quien, en su calidad de promotora del proyecto, debe velar por garantizar la participación activa de la comunidad. Baste repasar que el canon echado de menos, objeto de la presente acción, no deja dudas cuando advierte que son las administraciones municipales, distritales y metropolitanas quienes deben fomentar la concertación entre los intereses sociales, económicos y urbanísticos, mediante la participación de la ciudadanía.

5. Es importante acotar que, estaban cumplidos los criterios de procedencia de la acción de cumplimiento, como se ilustró en la sentencia de primera instancia, que la parte activa logró probar los supuestos fácticos alegados y el desligamiento de la parte pasiva de sus funciones frente al llamado del Ministerio encargado es evidente.

6. A manera conclusiva, emerge que las coadyuvancias a la acción de cumplimiento soportan el malestar de la comunidad en general quien percibió un desplazamiento de su opinión, y participación democrática en torno al avance y sentido del Macroproyecto en cuestión. La defensa no logró demostrar que su actuar estuviera acorde con los mandatos legales, porque, se insiste, la participación democrática debe ser efectiva y material. Además de conformidad con nuestro ordenamiento jurídico debe primar el interés general sobre el particular, por lo cual la comunidad en general debe tener un acceso a las propuestas de modificaciones que afectan el municipio, teniendo claro que no se está reclamando un accionar diverso a permitir la intervención y participación, de modo que se facilite efectuar observaciones y sugerencias, las que a su vez deben sean evaluadas por la entidad competente, como actividad precedente a la decisión final de ser procedente una modificación.

Eso sí, a pesar de escrito adjuntado por la parte activa, como no recurrente, se acrisola un deseo de direccionar la orden a unas expresiones puntuales, más dicho acontecer excedería las funciones del Juez constitucional, en razón a que en el veredicto se obliga judicialmente a disponer la garantía de participación ciudadana en los términos del canon 4 de la Ley 388 de 1997, proscenio que debe estar rodeado de las especificaciones legales, y no supeditado a criterios judiciales.

En fin, se torna imperioso convalidar el fallo confutado, en lo que fue materia de impugnación. Sin costas en esta Sede por falta de causación.

VII. DECISIÓN

Por lo expuesto, el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Manizales, en Sala de Decisión Civil-Familia, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

FALLA:

Primero: **CONFIRMAR** el fallo calendado 9 de agosto próximo pasado, proferido por el Juzgado Sexto Civil del Circuito de Manizales, dentro de la Acción de Cumplimiento promovida por los señores Germán Vallejo Obando, y Álvaro Salazar Marín, en contra del Municipio de Manizales, y la

Empresa de Renovación Urbana Erum; trámite constitucional que se comunicó al Procurador Judicial Administrativo, y fue objeto de varias coadyuvancias por activa de los señores Luis Fernando Acebedo Restrepo, Valentina Mejía Amézquita, Johana Andrea Acero Amaya, Camilo Vallejo Giraldo, y Patricia Botero Gómez, Stella Cárdenas Agudelo haciendo mención a grupo de mujeres, integrantes del denominado Comité Cabildo Abierto Comunal, los señores Gilsa Darío Quintero Sánchez, Jorge Omar Rodríguez Ospina, Moisés de Jesús Gallego Restrepo, Juan David Delgado Loaiza, y el señor Ernesto Quintero Rincón quien se anuncia como Presidente de la Veeduría Ciudadana al Macroproyecto de Interés Social Nacional Centro Occidental de Colombia - San José Municipio de Manizales.

Segundo: **NO CONDENAR** en costas por esta sede.

Tercero: **NOTIFÍQUESE** este proveído a las partes.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

Los Magistrados,

ÁLVARO JOSÉ TREJOS BUENO

JOSÉ HOOVER CARDONA MONTOYA

RAMÓN ALFREDO CORREA OSPINA

Tribunal Superior del Distrito Judicial de Manizales. Sala Civil-Familia. Acción cumplimiento 17001-31-03-006-2022-00059-02

Firmado Por:

Alvaro Jose Trejos Bueno
Magistrado Tribunal O Consejo Seccional
Sala 9 Civil Familia
Tribunal Superior De Manizales - Caldas

Jose Hoover Cardona Montoya
Magistrado Tribunal O Consejo Seccional
Sala 5 Civil Familia

Tribunal Superior De Manizales - Caldas

**Ramon Alfredo Correa Ospina
Magistrado Tribunal O Consejo Seccional
Sala 1 Civil Familia
Tribunal Superior 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: **178d99f2b6c16100e5178daf724105c8569e1298fe69a9d8e33a6ed9d7430c0b**

Documento generado en 05/09/2023 02:38:38 PM

**Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**