



JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE PEREIRA
Pereira-Rda., Dieciocho (18) de junio de dos mil veinticuatro (2024)

REFERENCIA	
RADICADO No.	66001-33-33-006-2023-00377-00
MEDIO DE CONTROL:	PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS
DEMANDANTE:	PERSONERÍA MUNICIPAL DE BALBOA
DEMANDADO:	DEPARTAMENTO DE RISARALDA Y OTRO
ASUNTO:	APRUEBA PACTO DE CUMPLIMIENTO

ASUNTO

Dentro del medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos de la referencia y cumplidos los presupuestos procesales, este Despacho procede a decir lo que en derecho corresponda frente a la aprobación o no del pacto de cumplimiento al que llegaron las partes en la audiencia celebrada el pasado 7 de junio de la presente anualidad.

I. ANTECEDENTES

La demanda¹

La personera municipal de Balboa presentó demanda en ejercicio del medio de control para la protección de los derechos e intereses colectivos, en contra del departamento de Risaralda y el municipio de Balboa, con el fin que se resuelva sobre las siguientes:

Pretensiones:

- Se protejan los derechos colectivos a la seguridad y salubridad públicas y a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, consagrados en los literales g) y l), respectivamente, del artículo 4º de la Ley 472 de 1998.
- Se ordene al municipio de Balboa y al departamento de Risaralda realizar los trámites administrativo y presupuestales para la contratación e instalación de una “defensas viales” en el sector la M de la vía que conduce al municipio de la Celia, de conformidad con la visita técnica realizada por el ingeniero civil Juan Fernando Restrepo Villa, y Albani Ocampo Orrego Profesional de apoyo por parte de la secretaria de Infraestructura del Departamento de Risaralda.

Fundamento fáctico:

- La comunidad del sector 30 de abril del municipio de Balboa, radicó derecho de petición el día 2 de febrero de 2023 para solicitar a dicho ente municipal una baranda de seguridad y señalización adecuada en la vía hacia el municipio de La Celia. Esto con ocasión a varios accidentes de “volcamiento de vehículos” con ocasión de la “curva con un ángulo de giro pronunciado” que existe en la zona y que representa riesgos significativos para los conductores y residentes en viviendas aledañas.

¹ Archivo Digital No. 2.

- Manifiesta que el 3 de febrero del año inmediatamente anterior, la Secretaría de Planeación del Municipio de Balboa remitió por competencia la antecitada petición a la Secretaría de Infraestructura de la Gobernación de Risaralda. Posteriormente, el 21 de junio de 2023, la Personera Municipal solicitó seguimiento al derecho de petición.
- Señala que, ante la falta de respuesta, la comunidad interpuso una acción de tutela el 19 de julio de 2023 con el fin de proteger su derecho fundamental de petición, la cual fue tramitada por el Juzgado Único Promiscuo de Balboa.
- Expone que el 24 de julio de 2023, el departamento de Risaralda respondió indicando que se había realizado una visita técnica al sitio y, por tanto, se evaluaría la viabilidad técnica, administrativa, jurídica y financiera para la intervención solicitada. Aunado a ello, se recomendó la instalación de defensas viales, incluyéndolas en un contrato específico de señalización vial.
- Indica que, con ocasión de la respuesta proporcionada por el ente departamental, la acción tutelar fue negada al configurarse un hecho superado.
- Explica que el 29 de agosto de 2023 solicitó a la secretaría de infraestructura de la gobernación de Risaralda a fin consultar sobre la ubicación de unas “*defensas viales*” en el sector la M de la vía que conduce al municipio de la Celia. Dicha dependencia dio respuesta el 4 de septiembre de esa misma anualidad, afirmando que se daría inicio a los tramites internos a fin de dar cumplimiento a la solicitud.
- Advierte que presentó requerimientos previos para interponer el presente medio de control ante la Gobernación de Risaralda (PMB 416-2023) y el municipio de Balboa (PMB 4118-2023). Sin embargo, el ente departamental no dio respuesta y la entidad municipal, a través de escrito fechado 22 de noviembre, informó que solicitó a la Gobernación de Risaralda realizar una visita técnica a la vía secundaria 451 Cachipay – Balboa, que está bajo su responsabilidad.
- Afirma que, hasta la fecha de la acción popular, el sector sigue sin la intervención solicitada y añade que, la demora injustificada por parte de la Gobernación de Risaralda en los trámites internos para dar solución a la problemática de seguridad vial constituye una barrera administrativa para el acceso efectivo de los ciudadanos a sus derechos colectivos.

Contestación de los entes accionados:

- Municipio de Balboa²

A través de apoderado judicial y dentro de la oportunidad para contestar, se opone a las pretensiones de la demanda, teniendo como argumentos de su defensa los siguientes:

Afirma que según visita técnica realizada al sector motivo de la presente acción constitucional por parte de funcionarios adscritos a la Secretaría de Planeación municipal de Balboa, existen unas barreras para reducir el riesgo de accidentes, por lo tanto, se presenta un hecho superado que debe ser valorado por esta Sede Judicial según las reglas que ha fijado la Corte Constitucional.

² Archivo Digital No. 16.

Indica que no se puede establecer que las supuestas afectaciones descritas en la acción popular sean atribuibles al municipio o a sus representantes. Esto se debe a que el tramo vial en cuestión forma parte del inventario vial bajo la responsabilidad de la Gobernación de Risaralda. Aunado a ello, plantea que, en el material probatorio presentado para la solicitud de amparo constitucional, no se encuentra evidencia que vincule de manera adecuada al ente municipal con los hechos descritos. Por tanto, a su juicio, existe una discrepancia notable entre las exigencias de la acción y los fundamentos de la demanda, ya que se señala al municipio de Balboa como el principal responsable de proteger los derechos colectivos, aunque la autoridad competente para abordar las necesidades de la vía departamental que conecta ambos municipios es la Gobernación de Risaralda.

Además, el líbello demandatorio no proporciona pruebas suficientes que demuestren que las presuntas afectaciones a la comunidad no hayan sido atendidas por ninguna de las entidades mencionadas.

Advierte que la administración municipal actuó diligentemente al trasladar las solicitudes de protección de derechos colectivos a la autoridad competente, departamento de Risaralda, una vez que tuvo conocimiento de las afectaciones a la comunidad. En consecuencia, reitera que no es sujeto pasivo de la obligación que pueda devenir de un fallo condenatorio, tanto que no le es de su competencia la atención del tramo vial señalado por estar fuera de su jurisdicción.

Propone como excepciones las que denominó para el efecto: *“Falta de Nexo Causal”* y *“Falta de Legitimación por pasiva”*.

- Departamento de Risaralda³

Allegó escrito en término oponiéndose a la prosperidad del presente medio de control, argumentado la falta de fundamentos facticos y jurídicos. Sostiene que el departamento de Risaralda no ha incurrido en una acción u omisión que amenace ni ponga en riesgo los derechos colectivos que se alega vulnerados.

Alega que, el Departamento ha realizado todos los esfuerzos necesarios utilizando su capacidad operativa y administrativa para evaluar la viabilidad técnica, administrativa, jurídica y financiera de intervenir en el tramo vial en cuestión. Sin embargo, dicha intervención corresponde al municipio de Balboa,

Manifiesta que no basta con indicar que determinados hechos violan los derechos e intereses colectivos para que se tenga por cierta su afectación o vulneración; el demandante tiene la carga procesal de demostrar los supuestos fácticos de sus alegaciones.

Considera que la parte demandante no ha proporcionado suficiente material probatorio para demostrar la violación del derecho colectivo alegado, ni la existencia de una acción u omisión por parte del departamento de Risaralda en relación con sus deberes legales, ni la relación causal entre dicha acción u omisión y la afectación de los derechos e intereses mencionados.

Propone como excepciones las que denominó para el efecto: *“Improcedencia de la acción popular”*, *“Falta de Legitimación en la causa por pasiva”* e *“Inexistencia Probatoria de los derechos alegados como vulnerados por la accionada”*.

Actuación procesal

³ Archivo Digital No. 19.

Mediante auto del 16 de enero de 2024⁴ fue admitida la demanda, ordenando su notificación personal a los representantes de las entidades territoriales accionadas.

El traslado de la demanda se surtió del 22 de enero al 2 de febrero de la presente anualidad, término dentro del cual las accionadas allegaron pronunciamiento oportunamente.

Mediante auto del 16 de abril de 2024 (archivo digital no. 23) se convocó a las partes a la celebración de la audiencia de pacto de cumplimiento, la cual se realizó inicialmente el 24 de mayo de los corrientes⁵, allegándose una propuesta por parte del departamento de Risaralda; sin embargo, dado que no especificaba claramente las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que se llevaría a cabo, el Despacho decidió suspender la diligencia para que el ente departamental volviera a presentar el asunto ante su comité de conciliación, considerando las observaciones realizadas.

El día 7 de junio de los corrientes se dio continuación a la vista pública, durante la cual el apoderado del ente departamental expuso la propuesta de pacto de cumplimiento con las precisiones solicitadas, contando con el aval de las partes y el Ministerio Público (Archivo Digital no. 34).

ACUERDO ALCANZADO

En desarrollo de la audiencia de pacto de cumplimiento celebrada el 7 de junio de 2024⁶, el departamento de Risaralda presenta propuesta de pacto aprobada en sesión del comité de conciliación llevado a cabo el 5 de junio de los corrientes⁷, en los siguientes términos:

“(…) Ahora bien, en virtud de la aclaración solicitada por la señora juez en audiencia de pacto de cumplimiento, se indica que el cumplimiento de las intervenciones señaladas se realizará en un plazo máximo de seis (6) meses contados a partir de la aprobación del pacto por parte del juzgado. Para tal fin, el Departamento de Risaralda adelantará un proceso de contratación de mínima cuantía en el cual se contratará la señalización específica solicitada para ser instalada en el sector la M que conduce al Municipio de La Celia. De esta manera, quedan establecidas las circunstancias de tiempo, modo y lugar sobre las cuales será llevada a cabo la respectiva intervención.

Así pues, el proceso de contratación iniciará durante el mes de junio, concluyendo a más tardar durante la segunda semana de julio, fecha para la cual ya se ha de tener el contrato debidamente firmado y en fase de ejecución. Contará dicho proceso con una disponibilidad presupuestal de CIENTO MILLONES DE PESOS (\$100.000.000), Una vez celebrado el proceso contractual, esto es, contando debidamente con el contratista que realizará el suministro e instalación de la señalización, el Departamento velará por el estricto cumplimiento de las obligaciones a cargo de aquel, en un lapso no mayor a 4 meses.

En conclusión, el período estimado de seis (6) meses para el cumplimiento del pacto de cumplimiento, guarda estrecha relación con las realidades jurídicas y presupuestales que tiene el Departamento de Risaralda. (...)”

Corrido el respectivo traslado, las partes señalaron lo siguiente:

- Municipio de Balboa: indicó que tal como se expuso en el acta de su comité de conciliación, las intervenciones requeridas son de competencia del departamento de Risaralda; sin embargo, aclaró que no se opondrá a las acciones que disponga el Despacho deban ser ejecutadas por el ente municipal.
- Parte accionante: señaló estar de acuerdo con la propuesta hecha por el departamento de Risaralda.

⁴ Archivo Digital No. 12.

⁵ Archivo Digital No. 32.

⁶ Archivo Digital no. 34.

⁷ Archivo digital no. 33.

- Ministerio Público: manifestó que el acuerdo planteado abarca todos los extremos de la situación litigiosa por lo que se encuentra de acuerdo con la fórmula conciliatoria planteada y se dejan a salvo los derechos colectivos invocados por la señora Personera Municipal en el líbello demandatorio.

A tono con lo anterior, la suscrita Funcionaria Judicial expuso que *prima facie* se advierten cumplidos los presupuestos del pacto, sin embargo, previa a la aprobación del mismo se procederá a la revisión de los aspectos facticos y jurídicos a efectos de proveer si se aprueba o no el mismo, conforme lo dispuesto en el artículo 27 de la Ley 472 de 1998.

II. CONSIDERACIONES DEL DESPACHO

Problema Jurídico

A partir de lo discurrido en precedencia, el problema jurídico se contrae a establecer si el acuerdo de pacto al que llegaron las partes en audiencia celebrada el 7 de junio de 2024, cumple con los requisitos previstos por la Ley y la Jurisprudencia para efectos de ser aprobado.

Para resolver lo anterior, el Despacho procederá inicialmente a (i) exponer el marco normativo y jurisprudencial de la audiencia de pacto de cumplimiento, para continuar con (ii) el caso concreto, determinar si el pacto o acuerdo alcanzado cumple con los requisitos para ser aprobado.

- i) Marco normativo y jurisprudencial de la audiencia de pacto de cumplimiento:

Frente al pacto de cumplimiento que se encuentra regulado dentro de la ley 472 de 1998, es el artículo 27 el que lo regula en los siguientes términos:

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.*

La inasistencia a esta audiencia por parte de los funcionarios competentes, hará que incurran en causal de mala conducta, sancionable con destitución del cargo.

Si antes de la hora señalada para la audiencia, algunas de las partes presentan prueba siquiera sumaria de una justa causa para no comparecer, el juez señalará nueva fecha para la audiencia, no antes del quinto día siguiente ni después del décimo día, por auto que no tendrá recursos, sin que pueda haber otro aplazamiento.

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". (Subrayado del Despacho)

Coligase de lo anterior, que el Legislador previó una etapa procesal en la cual se pudiere discutir y proponer fórmulas de acuerdo que permitan precaver el litigio y garantizar la cesación o no vulneración de los derechos colectivos reclamados, constituyéndose dicha figura en un mecanismo de solución de conflictos que amparada en principios como el de celeridad y economía procesal, logran ser eficaces, garantizando así el efectivo acceso a la administración de justicia.

Sobre el pacto de cumplimiento, la Corte Constitucional, en la sentencia C-215 de 1999, determinó que se trata de una etapa que desarrolla los principios de economía, celeridad y eficiencia, en la medida que se pretende alcanzar un *acuerdo de voluntades* para obtener un oportuno restablecimiento y reparación de los derechos colectivos conculcados. Textualmente señaló:

*"En efecto, el objetivo que persigue ese pacto es, previa la convocatoria del juez, **que las partes puedan llegar a un acuerdo de voluntades** para obtener el oportuno restablecimiento y reparación de los perjuicios ocasionados a los derechos e intereses colectivos, dando con ello una terminación anticipada al proceso y solución de un conflicto y, por ende, un menor desgaste para el aparato judicial. Además, cabe observar, que el acuerdo no sólo debe ser avalado por el juez, en el caso de encontrar que el proyecto de acuerdo no contiene vicios de ilegalidad, sino que ha de contar con la intervención del Ministerio Público, cuyo papel es el de proteger los derechos colectivos en juego, dada su función de "defensor de los intereses colectivos"...*

*(...) Por el contrario, ese acuerdo contribuye a obtener la pronta reparación de los perjuicios ocasionados **por la vía de la concertación**, reduciendo los términos del proceso y en consecuencia, de la decisión que debe adoptar el juez, todo ello, en desarrollo de los principios constitucionales ya enunciados. De igual forma, **mediante el compromiso que suscriben las partes y que se consigna en el proyecto de pacto**, se busca prever oportunamente la violación de los intereses colectivos, y por consiguiente, su efectiva protección y reparación.*

(...)

Así mismo, es oportuno observar, que una de las situaciones previstas por la norma impugnada para considerar fallida la audiencia, es la no comparecencia de la totalidad de las personas interesadas, de suerte que no puede afirmarse de manera absoluta, que el pacto se realiza sin el conocimiento y la participación de los afectados con la decisión, lo que constituye una garantía adicional al debido proceso." (Destaca el Despacho)

En cuanto a la finalidad y características de la aludida diligencia, el Consejo de Estado en reciente pronunciamiento y apelando a lo manifestado por la Guardiania Constitucional, consideró a dicha figura como un mecanismo para la solución de conflictos, que permite que las partes lleguen a un acuerdo de compromisos que tenga como fin proteger los derechos colectivos que se están vulnerando o amenazando y, de esta manera, poner fin al litigio a través de una sentencia anticipada, aprobatoria de dicho acuerdo. La providencia mencionada señaló

“53.1. La Sala observa que la audiencia especial de pacto de cumplimiento tiene como objeto que las partes de un proceso en una acción popular presenten una fórmula de pacto que proteja los derechos colectivos alegados como amenazados o como vulnerados y, en caso de lograrse un pacto, el Juez, mediante sentencia, lo declarará aprobado o improbadamente.”

*Asimismo, es importante resaltar que la sentencia que aprueba un pacto de cumplimiento constituye una de las formas de terminación de este tipo de proceso debido a que, en el marco de la voluntad de las partes, se establecen las medidas necesarias para lograr la efectiva protección de los derechos e intereses colectivos, así como los términos y las condiciones que se necesitan para el respectivo cumplimiento. Se puede afirmar que el pacto de cumplimiento es una conciliación que tiene por objeto proteger los derechos de este tipo de acciones.”*⁸ (Subrayado fuera del texto original)

Es claro entonces que, el pacto de cumplimiento es ante todo un acuerdo de voluntades en el que las partes definen sobre las medidas a adoptar para la protección de los derechos colectivos invocados; en consecuencia, se requiere la concurrencia de todas las partes a la respectiva audiencia y la aquiescencia de las mismas, en cuanto lo pactado tiene efecto vinculante.

En consideración a la exequibilidad condicionada del artículo 27 de la Ley 472 de 1998, efectuada por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-215 de 1999, debe entenderse así mismo que de lograrse un pacto de cumplimiento la sentencia que lo aprueba hace tránsito a cosa juzgada, excepto si se presentan hechos nuevos y causas distintas a las alegadas en el respectivo proceso, así como informaciones de carácter técnico o especializadas que no fueron apreciadas por el juez y las partes al momento de celebrarse dicho pacto, caso en el cual el alcance del fallo será de cosa juzgada relativa garantizando con ello la efectividad de los derechos colectivos.

Ahora bien, precisado ello, se tiene que el artículo 27 de la Ley 472 de 1998, previamente citado, adicionalmente dispone que la aprobación del pacto de cumplimiento se surtirá mediante sentencia. Así, para efectos de la aprobación, jurisprudencialmente se han establecido unos requisitos cuyo cumplimiento corresponde revisar al juez, a efectos de determinar si hay lugar o no a aprobar lo acordado por las partes, advirtiendo que la sentencia aprobatoria hace tránsito a cosa juzgada.

En providencia del Consejo de Estado- Sección Primera, proferida el 9 de julio de 2020 dentro del radicado No. 2016-00262-01(AP), se reiteraron los requisitos del pacto de cumplimiento, así:

“En cuanto a los requisitos que deben cumplirse para que sea posible la aprobación de un pacto de cumplimiento, esta Corporación ha señalado⁹:

“[...]”

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.

⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, sección primera, sentencia de 24 de mayo de 2019, radicado No. 41001-23-31-000-2010-00599-01 (AP), CP Hernando Sánchez Sánchez

⁹ Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia del 2 de septiembre de 2009. C.P. Ruth Stella Correa Palacio. Expediente 23000-12-33-000-2004-00618-01 (AP).

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.

(...).

Esta Sede Judicial insiste en que el pacto de cumplimiento es un convenio que, si bien puede ser incitado por el juez, corresponde a las partes definir las acciones u omisiones que se comprometen a acoger para superar la vulneración y proteger los derechos colectivos, es por ello que es necesario que todas las partes estén de acuerdo, puesto que en esta oportunidad procesal, la definición de los términos y condiciones de protección se hace dentro del marco de la voluntad de las partes y no por imposición del juez.

Establecido como está que la aprobación del pacto de cumplimiento tiene lugar a través de sentencia que hace tránsito a cosa juzgada, el ya citado artículo 27 de la Ley 472 de 1998, señala que *“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”*, es decir, se dotó al juez con herramientas que le permitan asegurar el cumplimiento de lo pactado, en virtud de ello, cuenta con la posibilidad de designar a una persona que tendrá a su cargo vigilar y asegurar el cumplimiento de lo pactado, o bien puede hacerlo directamente.

En esta misma línea, el artículo 34 ibidem que refiere al contenido de la sentencia, dispone que el juez en el término otorgado para el cumplimiento de la sentencia, es competente para tomar las medidas que considere necesarias para su ejecución; además, puede conformar un comité para la verificación del cumplimiento de la sentencia, el cual presidirá y en el cual participarán las partes, la entidad pública encargada de velar por el derecho o interés colectivo, el Ministerio Público y una organización no gubernamental con actividades en el objeto del fallo.

ii) Caso concreto

De forma inicial debe decirse, que la fórmula de pacto allegada por la entidad accionada fue aprobada por el respectivo comité de conciliación en su integralidad; luego resulta procedente señalar que la misma cumple con el requisito de **competencia** para adoptar y aprobar la decisión que se plasma en la audiencia de pacto.

Claro lo anterior, debe proceder este Despacho a establecer si el contenido del acuerdo abarca todos los derechos colectivos que se reputaban vulnerados al momento de impetrar el libelo demandatorio, corroborando si el compromiso planteado es pasible de ser o no aprobado.

Se resalta en este punto que las acciones populares propenden por la protección de los derechos e intereses colectivos de la comunidad y pueden ser promovidas por cualquier miembro de la colectividad a nombre de ésta, cuando ocurra un daño o se amenace un derecho o interés colectivo, ejerciéndose está para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, vulneración o agravio; que les pertenece a todos y cada uno de los miembros de aquella.

A su turno, el ámbito dentro del cual debe manejarse el trámite de la acción popular, es el relativo a la amenaza o vulneración de derechos colectivos, del cual pueden desprenderse, además, investigaciones de tipo penal, fiscal o disciplinario, que se concretan a través de su participación activa ante la administración de justicia. El derecho o interés colectivo, puede ser quebrantado por actos, acciones u omisiones de la entidad pública, de un servidor o funcionario público en ejercicio de sus funciones o de los particulares.

Así pues, señala la actora popular como afectados los derechos colectivos a la seguridad y salubridad públicas, así como el derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, derechos colectivos señalados en los literales g), y l), del artículo 4º Ley 472 de 1998, los cuales ha desarrollado la jurisprudencia en los siguientes términos:

- Del derecho a la seguridad y salubridad pública:

La relevancia del antecitado derecho colectivo ha sido analizada por la Sección Primera del Consejo de Estado en los siguientes términos:

"[...] La trascendencia social de los conceptos de seguridad y salubridad pública y del derecho colectivo que fundamentan ha llevado a esta Sala de Decisión a sostener que:

*"(...) constituyen las obligaciones que tiene el Estado de garantizar condiciones mínimas que permitan el desarrollo de la vida en comunidad. Su contenido general implica, 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."*¹⁰

*Por ende, dada la amplitud de su radio de acción, como ha sido subrayado por esta Corporación, el derecho colectivo a la salubridad pública "se puede garantizar desde una perspectiva de abstención (negativa o de impedir una conducta) o de promoción (activa o de realización de un comportamiento) en aras de asegurar las condiciones esenciales de salud pública"*¹¹. En consecuencia, es claro para la Sala que su vulneración también puede desprenderse tanto de una actitud activa (actuaciones, reglamentos, contratos, etc.), como pasiva (omisión administrativa) de parte de las autoridades responsables de su guarda y realización efectiva [...]" (Subrayado del Despacho)

En tal escenario, se resalta que este derecho colectivo se encuentra íntimamente relacionado con la conservación del orden público y la garantía del bienestar de la comunidad; esto mediante la adopción de medidas tendientes a evitar su alteración.

- Del derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente:

Acerca del contenido y alcances de este derecho, la Sección Primera del Consejo de Estado¹², en un fallo de acción popular consideró lo siguiente:

¹⁰ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 5 de octubre de 2009, C.P. Marco Antonio Velilla Moreno, radicación número: 19001-23-31-000-2005- 00067-01.

¹¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, sentencia de 26 de noviembre de 2013, C.P. Enrique Gil Botero, radicación número: 25000-23-24- 000-2011-00227-01(AP).

¹² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. C.P. Guillermo Vargas Ayala. Bogotá, D. C., 26 de marzo del dos mil quince (2015). Rad. Núm.: 15001-23-31-000-2011-00031-01. Actor: José Amado López Malaver. Demandado: Ministerio de Vivienda y Desarrollo Rural, Ministerio de Medio Ambiente, CORPOBOYACÁ y Otros

“(…) Proclamado por el literal l) del artículo 4º de la ley 472 de 1998, este derecho, orientado a precaver desastres y calamidades de origen natural o humano, busca garantizar por vía de la reacción -ex ante- de las autoridades la efectividad de los derechos y bienes jurídicos reconocidos por la Constitución a las comunidades y a las personas y la conservación de las condiciones normales de vida en un territorio”.

Por esto, se demanda de los entes públicos competentes, la adopción de las medidas, programas y proyectos que resulten necesarios y adecuados para solucionar de manera efectiva y con criterio de anticipación (y no solo de reacción posterior a los desastres, como es habitual en las actuaciones de policía administrativa) los problemas que aquejan a la comunidad y que amenazan su bienestar, integridad o tranquilidad y que resultan previsibles y controlables bien por la simple observación de la realidad, bien por medio de la utilización de las ayudas técnicas de las que hoy dispone la Administración Pública. De ahí que el Consejo de Estado, haya destacado el carácter preventivo de este derecho haciendo énfasis en su vocación de *“evitar la consumación de los distintos tipos de riesgo que asedian al hombre en la actualidad”*¹³, ya no solo naturales (v. gr. fuego, deslizamientos de tierra, inundaciones, sequías, tormentas, epidemias, etc.), sino también –cada vez más– de origen antropocéntrico (v.gr., contaminación del ambiente, intoxicaciones o afectaciones a la salud, destrucción o afectación de la propiedad privada o pública por accidentes, productos, actividades o instalaciones).

Pese al talante preventivo de este derecho colectivo, nada obsta para que su amparo pueda presentarse también ante situaciones que ya no solo constituyen riesgos, sino vulneraciones concretas de los derechos e intereses reconocidos por la Constitución y la ley a la comunidad y a las personas que la conforman, y que, por ende, ameritan la intervención del Juez Constitucional. En últimas, tanto la prevención como la protección, corrección y restitución de estos derechos frente a situaciones que los afectan constituyen objetivos propios de las acciones populares; a las que, como se mencionó líneas arriba, es inherente una dimensión preventiva, protectora, reparadora y restitutoria de los derechos que amparan¹⁴.

De la misma forma, el Máximo Tribunal de lo Contencioso, ya ha hecho énfasis respecto de lo indicado por la Corte Constitucional en relación con el derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, así

“(…) El derecho a la prevención y atención de desastres está consagrado en la ley 472 de 1998, como un derecho de carácter colectivo a la seguridad y la prevención de desastres técnicamente previsibles. En principio, el derecho carece de jerarquía constitucional y su protección debe perseguirse mediante las acciones colectivas, de grupo o de cumplimiento. De acuerdo con la jurisprudencia del Consejo de Estado, las acciones populares tienen como objetivos “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”, y su procedencia está sujeta a que se presente: “a) una acción u omisión de la parte demandada, b) un daño contingente, peligro, amenaza, vulneración o agravio de derechos o intereses colectivos, peligro o amenaza que no es en modo alguno el que proviene de todo riesgo normal de la actividad humana y, c) la relación de causalidad entre la acción u omisión y la señalada afectación de tales derechos e intereses”. A su turno, la procedencia de la acción de tutela para la protección de intereses y derechos colectivos es excepcional, pues dada la existencia de procedimientos legales idóneos para su defensa, en los cuales se puede llevar a cabo un amplio debate probatorio y buscar las medidas para una adecuada protección a derechos que se caracterizan por su naturaleza difusa (titularidad individual y colectiva), la obligatoriedad de su defensa por parte de todos los niveles de la comunidad (particulares, empresas, autoridades públicas y comunidad internacional), y la necesidad de adoptar un enfoque de prevención, hace que la participación del juez de tutela se encuentre plenamente limitada

¹³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 23 de mayo de 2013, Rad. No. 15001 23 31 000 2010 01166 01. C.P.: Guillermo Vargas Ayala.

¹⁴ Tal como se deriva de lo previsto en el artículo 2º de la Ley 472 de 1998

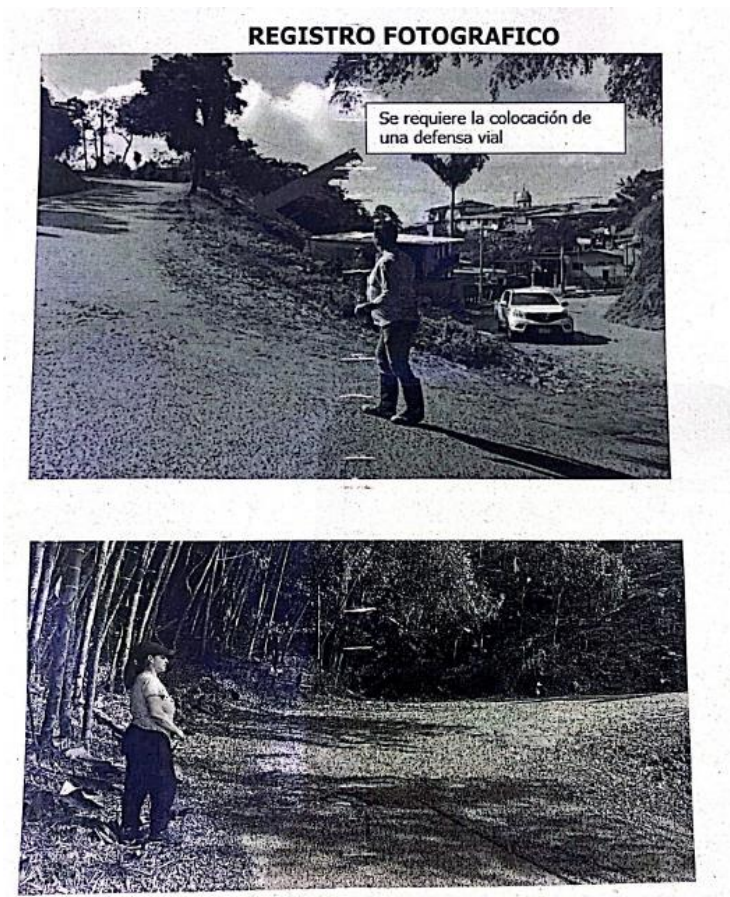
*a perseguir la protección de posiciones subjetivas de derechos fundamentales que se encuentren amenazadas (...)*¹⁵. (Negritas del texto original)

Ahora bien, dentro de los documentos allegado al plenario se observa “**INFORME DE VISITA TÉCNICA-MUNICIPIO DE BALBOA SECTOR DE LA M DEPARTAMENTO DE RISARALDA**”¹⁶ calendado julio de 2023, suscrito por el Ingeniero Juan Fernando Restrepo Villa, contratista del departamento de Risaralda en el cual se estableció lo siguiente:

“DESCRIPCIÓN: Se realiza visita técnica en el sector de la M vía que del municipio de Balboa conduce al Municipio de la Celia para evaluar la colocación de unas defensas metálicas para reducir la gravedad de los accidentes en este sitio y evitar que presenta un alto riesgo de que un vehículo se salga de la vía, el requerimiento lo realiza la Alcaldía del Municipio de Balboa y esta visita se realizó por parte del Ingeniero Juan Fernando Restrepo y Albani Ocampo Orrego profesional de Apoyo por parte De la Secretaría de Infraestructura Del Departamento de Risaralda.

SITUACIÓN ENCONTRADA: Se observa en el sector la necesidad de que sean colocadas unas defensas para reducir el riesgo de que un vehículo se salga de la vía ya que tiene un diseño en la curva con un Angulo de giro muy pronunciado y presenta en el paramento de una ladera donde se encuentra una vivienda en la parte de abajo.

(...)



RECOMENDACIONES: Las defensas viales son barreras metálicas que responde a problemas de seguridad vial. Cumple funciones como la reducción de la salida de vehículos de la calzada o fuera de la vía y redireccionando el vehículo. Se recomienda sea incluido este sitio en las labores que se están iniciando en el contrato 1640 de 2023 CO1 PCCNTR 4923908 cuyo OBJETO es el suministro e instalación de señalización vertical y señalización horizontal en la red vial a cargo del Departamento de Risaralda (...)

El citado informe da cuenta de la necesidad de la instalación de las barandas de seguridad y señalización para el sector de la M en la vía que conduce del municipio de Balboa a la Celia.

¹⁵ Sentencia T-235/11. Magistrado Ponente: Luis Ernesto Vargas Silva
¹⁶ Archivo digital No. 3.

Debe precisar el Despacho en este punto que contrario a lo afirmado por el municipio de Balboa en su contestación, se estableció durante la audiencia de pacto de cumplimiento que, si bien los habitantes del sector instalaron una especie de barrera de protección, la misma no cumple con los requisitos técnicos necesarios y, por ende, no hay lugar a declarar un hecho superado.

Aunado a ello, también se logró determinar en dicha vista pública que, tal como fue reconocido por la misma entidad territorial, es el departamento de Risaralda el llamado a realizar las actividades necesarias para cesar la vulneración de los derechos colectivos invocados como vulnerados, toda vez que dicha vía hace parte de su inventario vial.

Así, en el Acta N° 17 de 2024, derivada de la sesión del cinco (5) de junio de dos mil veinticuatro (2024), adelantada por el Comité de Conciliación y Defensa Judicial del departamento de Risaralda, se determinó que dicha entidad territorial a través de la Secretaría de Infraestructura, cuenta con herramientas que le permiten llevar a cabo las adecuaciones necesarias que impidan la concreción de un daño antijurídico. Por tanto, dispuso que:

“(…) el cumplimiento de las intervenciones señaladas se realizará en un plazo máximo de seis (6) meses contados a partir de la aprobación del pacto por parte del juzgado. contratación de mínima cuantía en el cual se contratará la señalización específica solicitada. Para tal fin, el Departamento de Risaralda adelantará un proceso de contratación de mínima cuantía en el cual se contratará la señalización específica solicitada para ser instalada en el sector la M que conduce al Municipio de La Celia. (...)”

Así pues, el proceso de contratación iniciará durante el mes de junio, concluyendo a más tardar durante la segunda semana de julio, fecha para la cual ya se ha de tener el contrato debidamente firmado y en fase de ejecución. Contará dicho proceso con una disponibilidad presupuestal de CIEN MILLONES DE PESOS (\$100.000.000), Una vez celebrado el proceso contractual, esto es, contando debidamente con el contratista que realizará el suministro e instalación de la señalización, el Departamento velará por el estricto cumplimiento de las obligaciones a cargo de aquel, en un lapso no mayor a 4 meses.

En conclusión, el período estimado de seis (6) meses para el cumplimiento del pacto de cumplimiento, guarda estrecha relación con las realidades jurídicas y presupuestales que tiene el Departamento de Risaralda. (...)”

Frente a la propuesta, la actora señaló en la audiencia estar conforme con el proyecto presentado, así también lo manifestó el apoderado del municipio de Balboa y el Ministerio Público.

Con apoyo en lo antedicho y verificada la certificación del comité de conciliación, se determina que con el cumplimiento de las actividades propuestas con el objeto de satisfacer las pretensiones de la acción popular, estaría cesando la vulneración de los derechos invocados, intervención que es necesaria en aras de salvaguardar los derechos e intereses colectivos de las personas que transitan y habitan en el sector objeto de la acción, quienes igualmente se ven favorecidos al encontrar un apoyo integral por parte del Estado que brinda seguridad a esta población.

Sumado a lo visto, el plazo establecido para el cabal cumplimiento del pacto es razonable, de manera que los derechos invocados se restablecen en el menor tiempo, abarcando actividades precisas a fin de proteger los derechos de la colectividad.

Por tanto y como se expuso en líneas anteriores, mediante el pacto de cumplimiento se están protegiendo los derechos colectivos objeto de pretensión de amparo y que para el caso son a la seguridad y salubridad públicas y a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, prerrogativas señaladas en los literales g) y l), del artículo 4º Ley 472 de 1998.

En consecuencia y dado que el precitado acuerdo de pacto de cumplimiento, no se encuentra dentro de los eventos que indica el inciso 6º del artículo 27 de la ley 472 de 1998, para que pueda considerar fallido el mismo y una vez clara la propuesta y aceptación de la misma, se encuentra que el pacto logrado abarca la totalidad de pretensiones de la parte activa y garantiza la protección de los derechos colectivos, resultando constitucional, legal y razonable su aprobación.

Finalmente, como quiera que la presente acción prosperó de forma integral y las partes llegaron a pacto de cumplimiento, el Despacho no hace condena en costas, en los términos del Art. 38 Ley 472 de 1998 y 365 del C.G.P. Al respecto ha dicho el Consejo de Estado¹⁷ que:

"...cuando una acción popular termina con un pacto de cumplimiento, donde se señalaron fórmulas de arreglo, y este es aprobado mediante sentencia, no existe parte vencida, y por lo tanto, no es procedente la condena en costas, atendiendo las normas citadas del Código de Procedimiento Civil" (Similares a las actualmente vigentes del Código General del Proceso)

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Pereira, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

FALLA

PRIMERO: APROBAR el pacto de cumplimiento al que llegaron las partes en diligencia del 7 de junio de 2024, dentro de la presente acción popular, tendiente a la protección de los derechos colectivos a la seguridad y salubridad públicas y a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, que se concreta en que el Departamento de Risaralda va a adelantar, un proceso de contratación de mínima cuantía, con disponibilidad presupuestal de cien millones de pesos (\$100.000.000), en el cual se contratará la señalización específica solicitada para ser instalada en el sector la M de la vía que conduce del municipio de Balboa al municipio de La Celia. Aunado a ello, una vez haya celebrado el citado proceso contractual, el ente departamental velará por el estricto cumplimiento de las obligaciones a cargo del contratista, en un lapso no mayor a 4 meses. En consecuencia, se establece un período de seis (6) meses para el cumplimiento del presente pacto.

SEGUNDO: Prevenir a las partes involucradas, para que realicen todas las gestiones necesarias para el cumplimiento de lo pactado en la acción popular de la referencia so pena de las sanciones previstas en el artículo 41 de la Ley 472 de 1998

TERCERO: Confórmese el Comité de Verificación que vigile y asegure el cumplimiento de la fórmula de solución del conflicto aquí aprobada, el cual estará integrado por las partes de este proceso, en el presente caso por la señora Personera municipal de Balboa, como actora popular; el departamento de Risaralda y el municipio de Balboa, como accionados, a través de un representante o apoderado; y; por el Señor Agente del Ministerio Público Delegado ante este Despacho, quien actuará como Coordinador, para que vigilen el cumplimiento de las obligaciones de que trata la presente providencia.

CUARTO: Conforme lo establece el penúltimo inciso del artículo 27 de la Ley 472 de 1998, se ordena la publicación de la parte resolutive de esta sentencia en un diario de amplia circulación a costa del departamento de Risaralda, dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a su ejecutoria, para tal efecto por secretaria expídase la correspondiente copia.

¹⁷ Sentencia del 06 de diciembre de 2012, C.P.: María Claudia Rojas Lasso, Radicación número: 730012331000-2010-00718-01(AP)

Una vez efectuada la publicación deberá allegarse a este despacho la constancia correspondiente dentro de los tres días siguientes

QUINTO: Por Secretaría del Juzgado, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 80 de la Ley 472 de 1998, remítase copia de esta sentencia a la Defensoría del Pueblo -Registro Público de Acciones Populares y de Grupo.

SEXTO: No condenar en costas, conforme lo expuesto en precedencia.

SÉPTIMO: Ejecutoriada esta sentencia archívese el expediente, previas las anotaciones en el Sistema para la Gestión Judicial SAMAI.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

SANDRA MERCEDES HERRERA GONZÁLEZ
JUEZ

Este documento fue firmado electrónicamente.
Puede consultar la sentencia oficial con el número de
radicación en <https://samairj.consejodeestado.gov.co>