

**PACTO DE CUMPLIMIENTO EN ACCIÓN POPULAR – Naturaleza y objeto /PACTO DE CUMPLIMIENTO EN ACCIÓN POPULAR - No se le debe dar tratamiento de un acuerdo conciliatorio teniendo en cuenta que no se está frente derechos de carácter individual, sino colectivo.**

En cuanto al pacto de cumplimiento, el artículo 27 ibídem, impuso al Juez el deber consistente en que, dentro de los 3 días siguientes al vencimiento del término de traslado de la demanda, citar a las partes y al Ministerio Público a una audiencia en la que podrá celebrarse un pacto de cumplimiento para determinar “la forma de protección de los derechos e intereses colectivos y el restablecimiento de las cosas a su estado anterior, de ser posible”, cuya legalidad debe ser revisada por el juez para su respectiva aprobación, mediante sentencia. Ahora bien, por la inteligencia de la norma citada el pacto de cumplimiento es el resultado de un acuerdo, a que llegan las partes en relación con los hechos que motivaron la presentación de la acción popular, constituyéndose en una etapa procesal obligatoria en donde el demandado reconoce la amenaza o vulneración al derecho o interés colectivo y en la que se concertan las diferentes formas en que será protegido o restablecido. Establece la jurisprudencia del Consejo de Estado que: “el objeto de la audiencia de pacto, es solucionar el conflicto por medio de una construcción colectiva en la que se determine la mejor forma de proteger o prevenir la vulneración de los derechos amenazados o vulnerados y se logren endilgar responsabilidades y acciones detalladas a los responsables de la protección del interés colectivo, dentro de unos términos de cumplimiento, con tareas específicas y verificables, así como la designación de una persona que vigile y asegure la observancia del mismo”. Por manera que, el pacto de cumplimiento se instituyó como un mecanismo alternativo para la solución del conflicto dentro del trámite de las acciones populares, que facilita - dado que obligatoriamente debe surtirse - a las partes llegar a un acuerdo que finiquite el proceso al resolver la controversia, lo que evita, en caso de que la solución de compromiso se logre, el desgaste del aparato jurisdiccional y conlleva la aplicación de los principios de celeridad y economía. Lo anterior, teniendo en cuenta que, como lo considera el Alto Tribunal Administrativo: “el Pacto de Cumplimiento constituye, entonces, uno de los mecanismos para la solución de conflictos dentro del trámite de la acción popular, que permite acercar a las partes para que éstas puedan por sí mismas, aunque con la orientación imparcial del juez, llegar a un acuerdo que finalice el litigio, resuelva la controversia y haga tránsito a cosa juzgada” (Negrilla fuera de texto). Precizando el Consejo de Estado que, al pacto de cumplimiento no se le debe dar tratamiento de un acuerdo conciliatorio, teniendo en cuenta que no se está frente derechos de carácter individual, sino colectivo y, por tanto, no hay lugar a su negociación de manera deliberada por las partes, sino que al Juez le corresponde el deber de verificación de legalidad, señalándose en la jurisprudencia que: “No es exacto que la aplicación del artículo 39 de la ley 472 reduzca al juez a un instrumento de verificación de legalidad. Si bien es cierto que, cuando se celebra un pacto de cumplimiento la potestad de tomar una decisión sobre el fondo del asunto queda en manos de las partes, también lo es que hay poderes del juez que no se posan en cabeza de las partes por su sola voluntad de dirimir el conflicto por medio de una fórmula negociada entre ellas”. 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: “los vicios de ilegalidad del pacto de cumplimiento que el juez puede corregir con el consentimiento de las partes, con ocasión de su revisión, deben ser susceptibles de ser subsanados.” (Subraya fuera del texto).

## **PACTO DE CUMPLIMIENTO – No resulta procedente de manera parcial.**

Ahora bien, evidencia la Sala que, de conformidad con la jurisprudencia del Consejo de Estado, en la que se hace alusión a la sentencia proferida por la misma Corporación el 27 de mayo de 2004, no resulta procedente el pacto de cumplimiento de forma parcial, por dos razones: la primera, al señalar que “el pacto de cumplimiento no puede ser parcial, puesto que resulta inconcebible la idea de una protección parcial de un derecho o interés colectivo, no puede dejarse pendiente de protección una parte de ellos, pues esto haría nugatoria la protección como tal y de contera la institución de las acciones populares se vería desdibujada en su finalidad garantística (sic)”; y la segunda razón, como quiera que, implicando la aprobación de un pacto de cumplimiento, la expedición de una sentencia, no es posible “la existencia de un proceso con dos sentencias, de establecerse la posibilidad de un pacto de cumplimiento parcial, al final del proceso se tendría la presencia de dos sentencias, una, la aprobatoria de dicho pacto parcial y otra, la que decidiría sobre las pretensiones no resueltas en el pacto de cumplimiento, lo cual resulta a todas luces contrario a la normativa del proceso, lo que de suyo conduciría a invalidar la actuación posterior”. Memora la Sala que lo que el actor popular pretende es la protección de varios derechos colectivos que considera vulnerados por el INVÍAS, por el daño y deterioro en que se encuentra el puente sobre la Quebrada Tobasía ubicado en las Veredas de Jotas y Quebradas en la vía terciaria de Jotas, entre los Municipios de Berbeo y San Eduardo, solicitando a la entidad, la construcción, recuperación, restauración y reparación en condiciones óptimas del mismo. Sin embargo, conforme se expuso en precedencia, en la fórmula de pacto de cumplimiento planteada por el Comité de Conciliación del INVÍAS, en sesión ordinaria del 20 de marzo de 2024, y conforme el memorando individual radicado No. 2024I-VBOG-014987 2024-03-19, se comprometió la Entidad, únicamente a la realización de los estudios y diseños que soporten la construcción del Puente ubicado sobre la Quebrada Tobasía, de la Vía de Tercer Orden Berbeo – Jotas - San Eduardo, código 50335 del Departamento de Boyacá., informando que para ello se contaba con un soporte presupuestal de \$300.000.000 para la contratación de Estudios y Diseños Técnicos y \$70.000.000 para la contratación de la respectiva interventoría (sic); comprometiéndose que el producto de esos estudios y diseños técnicos estarían listos en diciembre del presente año. Memora la Sala que, el Magistrado ponente en la audiencia inicial adelantada el 22 de marzo del presente año, solicitó a la entidad, analizar la posibilidad de ampliar la propuesta, con el fin de que, realizados los estudios y diseños procedieran con la ejecución de las obras para la construcción del puente; sin embargo, esta solicitud no fue aceptada por el Comité de Conciliación del INVÍAS, toda vez que en la sesión extraordinaria del 12 de abril del presente año, decidió ratificar la fórmula de pacto de cumplimiento, aduciendo la necesidad de contar con los estudios y diseños técnicos para tener certeza del monto del presupuesto requerido para la obra, en aras de salvaguardar los principios de planeación y responsabilidad de la contratación estatal. Es así que, en la audiencia de pacto de cumplimiento, se encontró razonable la fórmula propuesta por el INVÍAS de manera parcial, en la medida que constituía un avance para la protección de los derechos colectivos que se consideran vulnerados en el presente asunto, atendiendo la existencia de disponibilidad presupuestal para la realización de los diseños y estudios previos, junto con la interventoría requerida para ello, con el compromiso de que, cumplido lo anterior, se proseguiría con la ejecución de las obras; razón ésta por la cual, no se dispondría el archivo del proceso, sino que, contrario a ello, se proseguiría con el curso normal del asunto, a fin de garantizar la protección efectiva de los derechos colectivos y la realización de su fin último, consistente en la construcción del Puente ubicado sobre la Quebrada Tobasía, de la Vía de Tercer Orden Berbeo – Jotas - San Eduardo, código 50335 del Departamento de Boyacá. No obstante, revisada la jurisprudencia del Consejo de Estado, de la que se hizo alusión en el marco normativo y jurisprudencial, no resulta procedente la aprobación de la fórmula de pacto de cumplimiento planteada por el INVÍAS de manera parcial, teniendo en cuenta que la sola realización de los diseños y estudios previos, para la construcción de la obra pública - Puente ubicado

sobre la Quebrada Tobasía, de la Vía de Tercer Orden Berbeo – Jotas - San Eduardo, código 50335 del Departamento de Boyacá, no garantiza la protección y realización efectiva de los derechos colectivos que se pretenden proteger en el presente asunto, desconociéndose entonces, el objeto mismo de la figura del pacto de cumplimiento, consistente en solucionar de manera definitiva la problemática surgida, finiquitando así el proceso, decisión ésta que haría tránsito a cosa juzgada, restándole únicamente a la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, la verificación de su cumplimiento, en los términos del inciso 4º del artículo 34 de la Ley 472 de 1998. Aunado a lo anterior y, conforme a los fundamentos jurisprudenciales expuestos en precedencia, no hay lugar a la aprobación del pacto de cumplimiento propuesto por el INVÍAS, teniendo en cuenta que tal decisión conllevaría a la expedición de una sentencia, que como se indicó, daría lugar a la terminación de la controversia, haciendo tránsito a cosa juzgada; y por tanto, técnicamente no sería posible, aprobar el pacto en relación con la realización de los diseños y estudios previos de la obra pública, y, continuar el curso normal del medio de control previsto en el artículo 144 del C.P.A.C.A. regulado por la Ley 472 de 1998, esto es, decretando y practicando las pruebas, corriendo traslado para alegar de conclusión y profiriendo una nueva sentencia, para resolver el asunto en torno a la declaratoria de vulneración de los derechos colectivos, y en consecuencia, ordenar la ejecución de la obra pública pretendida, como quiera que, resulta inconcebible la existencia de dos sentencias en un solo proceso. Por las razones anteriores, la Sala improbará el pacto de cumplimiento celebrado por las partes en las audiencias adelantadas el pasado 22 de marzo y 16 de abril del presente año; sin embargo, se dispondrá exhortar a la entidad accionada – INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS – INVÍAS por intermedio del Director Territorial Regional Boyacá, a que como quiera ya cuenta con disponibilidad presupuestal para la realización de los diseños y estudios previos para la construcción del Puente ubicado sobre la Quebrada Tobasía, de la Vía de Tercer Orden Berbeo – Jotas - San Eduardo, código 50335 del Departamento de Boyacá, conforme fue informado en el memorando individual radicado No. 20241-VBOG-014987 2024-03-19, proceda a su ejecución de conformidad con el cronograma y las actividades allí expuestas, a fin de culminar los estudios y diseños en el mes de diciembre de 2024, lo que se podría entender como cumplido, al momento de proferir la respectiva sentencia, en caso de encontrar probada la vulneración de los derechos colectivos invocados en el presente asunto.

**NOTA DE RELATORÍA:** La providencia que se presenta al público ha sido modificada solo para incluir sus anteriores descriptores y restrictores, mas no para variar su contenido. Por lo anterior, el código de seguridad del mismo no corresponde al de la original. No obstante, suele ocurrir que en la conversión del documento PDF a Word quede con algunas imperfecciones en el texto. Para validar la integridad de la providencia los interesados pueden consultarla y descargarla a través de la plataforma SAMAI siguiendo este link:

[https://samai.azurewebsites.net/Vistas/Casos/list\\_procesos.aspx?guid=150012333000202300448001500123](https://samai.azurewebsites.net/Vistas/Casos/list_procesos.aspx?guid=150012333000202300448001500123)

**REPUBLICA DE COLOMBIA**



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACA**

**SALA DE DECISIÓN No. 6**

**Ponente: FELIX ALBERTO RODRIGUEZ RIVEROS**

Tunja, 25 de abril de 2024

**MEDIO DE CONTROL: PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS**

**DEMANDANTE: MIGUEL ANTONIO MORA VALLEJO**

**DEMANDADO: INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS - INVÍAS**

**RADICACIÓN: 150012333000 202300448 00**

**Link del expediente:**

[https://samai.azurewebsites.net/Vistas/Casos/list\\_procesos.aspx?guid=150012333000202300448001500123](https://samai.azurewebsites.net/Vistas/Casos/list_procesos.aspx?guid=150012333000202300448001500123)

## **I. ASUNTO A RESOLVER**

1. Procede la Sala de Decisión No. 6 de la Corporación a resolver lo que en derecho corresponda respecto a la aprobación del pacto de cumplimiento parcial, celebrado por las partes en el presente asunto en las audiencias adelantadas el pasado 22 de marzo y 16 de abril del presente año, de conformidad con lo preceptuado en el inciso 8º del artículo 27 de la Ley 472 de 1998<sup>1</sup>.

## **II. ANTECEDENTES**

**2.1. DEMANDA:** 2. En ejercicio del medio de control de Protección de los Derechos e intereses Colectivos el señor MIGUEL ANTONIO MORA VALLEJO, acudió ante esta jurisdicción en procura de obtener la defensa y protección de los derechos colectivos *relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad públicos, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza que se definen en ella* (sic); los cuales considera vulnerados por parte del INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS – INVÍAS, ante el grave daño y deterioro que sufre el puente sobre la Quebrada Tobasía ubicado en las Veredas de Jotas y Quebradas en la vía terciaria de Jotas, entre los Municipios de Berbeo y San Eduardo; solicitando en consecuencia, se ordene al INVÍAS, efectuar las obras y/o intervenciones dirigidas a construir, y/o recuperar, restaurar, reparar en condiciones óptimas y sostenibles dicho puente.

---

<sup>1</sup> **ARTICULO 27. PACTO DE CUMPLIMIENTO.**

(...)<sup>2</sup>

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.

3. Como fundamentos fácticos señaló que el paso vehicular que comunica el Municipio de San Eduardo con el Municipio de Berbeo se encuentra sobre la quebrada la Tobasía, paso que hace parte de la red terciaria a cargo del INVÍAS, con código 50335. Refirió que, al encontrarse sobre una quebrada, la infraestructura se ve afectada por las condiciones climáticas complejas, especialmente por las olas invernales que aumentan el caudal del cuerpo hídrico (sic).

4. Informó además que desde el año 2017 se presenta un grave daño en el paso vehicular ubicado en la quebrada Tobasía – Sector Jotas, la cual es muy importante para el desarrollo e intercambio económico de los Municipios de San Eduardo y Berbeo.

5. Adujo que el Municipio de San Eduardo y el INVÍAS celebraron convenio interadministrativo No. 1525 del 31 de diciembre de 2020, cuyo objeto era aunar esfuerzos para el mejoramiento de vías rurales como solución a la emergencia en el Municipio de San Eduardo, en virtud del cual, se inició proceso de licitación pública No. MSE-LP-001-2021, cuyo objeto era el mejoramiento de vías rurales – rehabilitación puente Quebrada la Tobasía, fechado el 7 de julio de 2021, sin embargo, ante algunas dificultades el mismo fue suspendido, por algunas circunstancias de carácter técnico, suspensión que luego fue prorrogada en dos oportunidades, para finalmente, tomar la decisión de liquidarlo, por exceder las condiciones económicas inicialmente pactadas (sic).

6. El actor popular informó que en los últimos días la situación se agravó, teniendo en cuenta que el puente colapsó totalmente, impidiendo el paso entre los municipios. (Índice 3 ED-SAMAI).

**2.2. PRONUNCIAMIENTO DE LA DEMANDADA:** 7. El INVÍAS al contestar la demanda manifestó que no ha vulnerado los derechos colectivos invocados, atendiendo a que ha realizado gestiones administrativas pertinentes, en tanto que atendió la postulación que hiciera el Municipio de Sn Eduardo de la vía de tercer orden Berbeo – Jotas – San Eduardo No. 50335, suscribiendo el convenio No. 1525 de 2020, y se asignaron los recursos correspondientes.

8. Informó que, actualmente se están adelantando gestiones para la asignación de nuevos recursos, a fin de realizar la contratación de estudios y diseños del nuevo puente sobre la quebrada Tobasía. (Índice 11 ED-SAMAI).

## II.- PACTO DE CUMPLIMIENTO

9. Atendiendo a lo establecido en el artículo 27 de la Ley 472 de 1998, mediante proveído fechado el 11 de marzo de 2024, se citó a las partes a audiencia de pacto de cumplimiento para el 22 del mismo mes y año (índice 14 ED-SAMAI).

### ✓ **Fórmula de pacto de cumplimiento:**

10. Previo a la realización de la audiencia de pacto de cumplimiento, la apoderada judicial del INVÍAS, presentó fórmula de pacto de cumplimiento, planteada por el Comité de Conciliación del INVÍAS en sesión ordinaria del 20 de marzo de 2024, y conforme el memorando individual radicado No. 2024IVBOG-014987 2024-03-19, en el que se afirmó:

11. “(...)

Teniendo en cuenta los requerimientos técnicos y a las condiciones de la zona de implantación del **Puente sobre la Quebrada Tobasia, se hace necesario contar con Estudios y Diseños que soporten las obras requeridas como solución a la problemática identificada.** El proceso de estructuración y ejecución de los Estudios y Diseños comprende:

#### RESPALDO PRESUPUESTAL

La Subdirección de Vías Regionales ha dispuesto **la Suma de TRESCIENTOS MILLONES DE PESOS (\$300.000.000) para la contratación de Estudios y Diseños Técnicos y SETENTA MILLONES DE PESOS (\$ 70.000.000) para la contratación de la respectiva interventoría,** por lo cual se tramitará el Certificado de Disponibilidad Presupuestal, a fin de que la Subdirección de Planificación e Infraestructura realice el proceso de estructuración y junto con la Subdirección de Estructuración de Proyectos realicen el proceso de selección requerido.

#### CRONOGRAMA DE LAS ACTIVIDADES A EJECUTAR

A fin de estructurar y ejecutar los Estudios y Diseños del Puente Sobre la Quebrada Tobasia de la Vía de Tercer Orden Berbeo-Jotas-San Eduardo código 50335 en del Departamento de Boyacá, se requiere de las siguientes actividades y tiempos de ejecución:

- Trámite del Certificado de Disponibilidad Presupuestal: Quince (15) días.
- Estructuración de los procesos de selección de Estudios y Diseños Técnicos e Interventoría: Quince (15) días.
- Procesos de selección y adjudicación: Sesenta (60) días.
- Ejecución de Estudios y Diseños Técnicos: Cinco (05) meses.

ACTIVIDAD	DURACIÓN									
	abr-24	may-24	jun-24	jul-24	ago-24	sep-24	oct-24	nov-24	dic-24	
Certificado de Disponibilidad Presupuestal	■									
Estructuración de los procesos de		■								
Procesos de selección y			■	■	■					
Estudios y Diseños Técnicos					■	■	■	■	■	■

Según el cronograma de actividades, **se contará con los productos de la contratación de los estudios y Diseños Técnicos, para el mes de diciembre de 2024.**

#### ALCANCE DE LOS ESTUDIOS Y DISEÑOS TÉCNICOS

El alcance de los Estudios y Diseños del Puente Sobre la Quebrada Tobasia de la Vía de Tercer Orden Berbeo-Jotas-San Eduardo código 50335 en del Departamento de Boyacá, estará compuesto de los siguientes volúmenes contemplados en el anexo de Requerimientos Técnicos para Puentes Nuevos:

- Volumen 1. Estudios Topográfico.
- Volumen 2. Estudio de Trazado y Diseño Geométrico.
- Volumen 3. Estudio de Geología para Ingeniería.
- Volumen 4. Estudio de Estabilidad y Estabilización de Taludes. - Volumen 5. Estudio de Suelos para Diseño de Fundaciones de Puentes y Otras Estructuras.
- Volumen 6. Estudios de Hidráulica, Hidrología y Socavación.
- Volumen 7. Estudio y Diseño de Estructuras.
- Volumen 8. Estudio de Gestión Ambiental y Social (PAGA).
- Volumen 9. Estudio de Gestión Predial.
- Volumen 10. Cantidades de Obra, Análisis de Precios Unitarios y Presupuesto.
- Volumen 11. Informe Final.

Es importante anotar que los estudios y diseños, son base fundamental para la contratación y ejecución de las obras de manera concreta y sin dificultades y así mitigar el impacto actual que se generó en la comunidad". (Índice 20 EDSAMAI).

#### ✓ **Audiencia de pacto del 22 de marzo de 2024:**

12. Instalada la audiencia de pacto de cumplimiento, a la que comparecieron el actor popular, el Director Territorial Boyacá del INVÍAS acompañado de la apoderada judicial reconocida, así como los Delegados de la Procuraduría y de la Defensoría del Pueblo, y presentada la fórmula de pacto de cumplimiento referida en precedencia - memorando individual radicado No. 2024I-VBOG014987 del 19 de marzo de 2024 -; atendiendo las solicitudes de los delegados del Ministerio Público, se dispuso la suspensión de la audiencia, fijando nueva fecha para el 16 de abril del presente año, solicitándole al INVÍAS que presentara nueva propuesta de pacto de cumplimiento, en la que se ampliara su objeto, comprometiéndose a que una vez concluidos los diseños y estudios previos, dieran continuidad al contrato para realizar las obras requeridas.

(Índice 21 ED-SAMAI).

✓ **Ratificación de la fórmula de pacto de cumplimiento:**

13. Previo a la realización de la audiencia del 16 de abril del 2024, la apoderada judicial del INVÍAS allegó Acta No. 10 del Comité de Conciliación, en sesión extraordinaria del 12 de abril del presente año, resolvió:

14. "Se decidió **ratificar la fórmula de pacto de cumplimiento anteriormente presentada, aclarando que es necesario contar con los estudios y diseños técnicos para tener certeza del monto del presupuesto requerido para la obra** y de conformidad con el artículo 26 de la Ley 80 de 1993 según el cual, el principio de responsabilidad que señala la necesidad para abrir licitaciones o concursos teniendo los estudios técnicos necesarios de manera previa y con base en el artículo 30 de la misma Ley, se debe contar con el presupuesto respectivo; en consecuencia, **solamente cuando se cuenten con los referidos estudios se puede iniciar los trámites presupuestales necesarios conforme lo señala la Ley orgánica del presupuesto para la vigencia 2025 y de acuerdo a la planificación presupuestal del Gobierno Nacional y la creación del Instituto Nacional de Vías Regionales (Invir), mediante el cual se adelantarán proyectos de construcción y mantenimiento de las vías regionales del país (Decreto 1961 de 2023).**

De todas maneras, se anexa el certificado de disponibilidad presupuestal para iniciar la contratación de los estudios requeridos".

15. La anterior acta se acompañó de los memorandos individuales radicados No. 2024I-VBOG-020537 del 2024-04-12 y 2024I-VBOG-020482 del 2024-04-12, correspondientes a las solicitudes de *CDP estudios y diseños puente vía Berbeo – Jotas Boyacá Recursos Red Terciaria*, por valor de \$300.000.000 y, *CDP interventoría puente vía Berbeo – Jotas Boyacá Recursos Red Terciaria*, por valores de \$300.000.000 y \$70.000.000, respectivamente. (Índice 25 EDSAMAI).

✓ **Audiencia de pacto del 16 de abril de 2024:**

16. Llegados el día y hora señalados, a la que igualmente comparecieron el actor popular, el Director Territorial Boyacá del INVÍAS acompañado de la apoderada judicial reconocida, así como los Delegados de la Procuraduría y de la Defensoría del Pueblo, se instaló la audiencia, en la que el Magistrado ponente, puso en conocimiento la ratificación de la propuesta de pacto de cumplimiento por parte del Comité de Conciliación del INVÍAS, efectuada mediante memorando radicado No. 2024I-VBOG-014987 2024-03-19, consistente en la realización de estudios y diseños previos que soporten la realización de las obras en el Puente ubicado sobre la Quebrada Tobasía, de la Vía de Tercer Orden Berbeo – Jotas - San Eduardo, código 50335 del Departamento de Boyacá. (sic),

y cuyo respaldo presupuestal es de \$300.000.000, para la contratación de Estudios y Diseños Técnicos y, \$ 70.000.000 para la contratación de la interventoría; encontrando razonable el Magistrado aceptar la propuesta de pacto de forma parcial, continuando el trámite de la acción popular, a fin de analizar si se configura la vulneración de los derechos colectivos invocados en la demanda y, si hay lugar a ordenar la ejecución de obras para la construcción y/o recuperación del puente ubicado sobre la Quebrada Tobasía de las Veredas de Jotas y Quebradas en la vía terciaria de Jotas, entre los Municipios de Berbeo y San Eduardo (sic).

17. Frente a la anterior propuesta, las partes accionante y accionada, así como los delegados de la Procuraduría y de la Defensoría del Pueblo, manifestaron estar de acuerdo con la fórmula de pacto de cumplimiento parcial, por considerar que implicaba un avance positivo para la futura ejecución de las obras de construcción del puente que se reclama en la presente acción. (Índice 26 ED-SAMAI).

## **VI. CONSIDERACIONES**

### **3.1. COMPETENCIA:**

18. Esta Corporación es competente para pronunciarse sobre la aprobación o improbación de la fórmula de pacto de cumplimiento, de conformidad con lo previsto en el inciso 4º del artículo 27 de la Ley 472 de 1998, según el cual: "*El pacto de cumplimiento así celebrado **será revisado por el juez** [colegiado] en un plazo de cinco (5) días contados a partir de su celebración*", en razón a que esta decisión se surte mediante sentencia, en atención a lo dispuesto en el inciso 7º del artículo 27 *ibíd.*

### **3.2. PROBLEMA JURÍDICO:**

19. Consiste en determinar si es procedente la aprobación del pacto de cumplimiento parcial, propuesto por el Comité de Conciliación del INVÍAS, en sesión ordinaria del 20 de marzo del 2024, y que corresponde al memorando individual radicado No. 2024I-VBOG-014987 2024-03-19, el cual fue posteriormente ratificado, en sesión extraordinaria del 12 de abril del mismo año, y que fue expuesto a las partes y a los delegados de la Procuraduría y de la Defensoría del Pueblo en las audiencias de pacto de cumplimiento llevadas a cabo el 22 de marzo y 16 de abril de los corrientes.

### 3.3. RESOLUCIÓN DEL ASUNTO:

#### ✓ Marco jurídico del Pacto de Cumplimiento:

20. En desarrollo del artículo 88 de la Constitución Política, fue expedida la Ley 472 de 1998, por medio de la cual se reglamentó el ejercicio de las acciones populares y de grupo. El artículo 2º señala que las acciones populares se ejercen para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos y restituir las cosas a su estado anterior, cuando fuere posible.
21. Es claro entonces, para la Sala que, la acción popular tiene una doble connotación, así, de una parte, es cautelativa o preventiva, y de otra, remediadora o restablecedora. Esta conclusión ayuda a comprender que la vulneración o afectación de los derechos e intereses colectivos no siempre se presenta frente a una situación anormal, sino también frente a una fuente potencial de su producción o "amenaza".
22. En cuanto al pacto de cumplimiento, el artículo 27 *ibídem*, impuso al Juez el deber consistente en que, dentro de los 3 días siguientes al vencimiento del término de traslado de la demanda, citar a las partes y al Ministerio Público a una audiencia en la que podrá celebrarse un pacto de cumplimiento para determinar "*la forma de protección de los derechos e intereses colectivos y el restablecimiento de las cosas a su estado anterior, de ser posible*", **cuya legalidad debe ser revisada por el juez para su respectiva aprobación, mediante sentencia.**
23. Ahora bien, por la inteligencia de la norma citada el pacto de cumplimiento es el resultado de un acuerdo, a que llegan las partes en relación con los hechos que motivaron la presentación de la acción popular, constituyéndose en una etapa procesal obligatoria en donde el demandado reconoce la amenaza o vulneración al derecho o interés colectivo y en la que se concertan las diferentes formas en que será protegido o restablecido<sup>2</sup>.
24. Establece la jurisprudencia del Consejo de Estado<sup>3</sup> que:
25. "el objeto de la audiencia de pacto, es solucionar el conflicto por medio de una construcción colectiva en la que se determine la mejor forma de proteger o prevenir

---

<sup>2</sup> CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN QUINTA, providencia de 24 de agosto de 2001. Expediente No. AP-100; CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN TERCERA, providencia de 15 de diciembre de 2004. Expediente No. AP-0221.

<sup>3</sup> CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN PRIMERA, providencia de 11 de octubre de 2018, expediente AP 17001233300020160044001.

la vulneración de los derechos amenazados o vulnerados y se logren endilgar responsabilidades y acciones detalladas a los responsables de la protección del interés colectivo, dentro de unos términos de cumplimiento, con tareas específicas y verificables, así como la designación de una persona que vigile y asegure la observancia del mismo”.

26. Por manera que, el pacto de cumplimiento se instituyó como un mecanismo alternativo para la solución del conflicto dentro del trámite de las acciones populares, **que facilita** - dado que obligatoriamente debe surtirse - **a las partes llegar a un acuerdo que finiquite el proceso al resolver la controversia**<sup>4</sup>, lo que evita, en caso de que la solución de compromiso se logre, el desgaste del aparato jurisdiccional y conlleva la aplicación de los principios de celeridad y economía.

27. Lo anterior, teniendo en cuenta que, como lo considera el Alto Tribunal Administrativo: *“el Pacto de Cumplimiento constituye, entonces, uno de los mecanismos para la solución de conflictos dentro del trámite de la acción popular, que permite acercar a las partes para que éstas puedan por sí mismas, aunque con la orientación imparcial del juez, **llegar a un acuerdo que finalice el litigio, resuelva la controversia y haga tránsito a cosa juzgada**”* (Negrilla fuera de texto).

28. Precizando el Consejo de Estado que, al pacto de cumplimiento no se le debe dar tratamiento de un acuerdo conciliatorio<sup>5</sup>, teniendo en cuenta que no se está frente derechos de carácter individual, sino colectivo y, por tanto, no hay lugar a su negociación de manera deliberada por las partes, sino que al Juez le corresponde el deber de verificación de legalidad, señalándose en la jurisprudencia que: *“No es exacto que la aplicación del artículo 39 de la ley 472 reduzca al juez a un instrumento de verificación de legalidad. Si bien es cierto que, cuando se celebra un pacto de cumplimiento la potestad de tomar una decisión sobre el fondo del asunto queda en manos de las partes, también lo es que **hay poderes del juez que no se posan en cabeza de las partes por su sola voluntad de dirimir el conflicto por medio de una fórmula negociada entre ellas**”*<sup>6</sup>.

29. 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

---

<sup>4</sup> CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN TERCERA, providencia de 27 de mayo de 2004. Expediente No. AP-770.

<sup>5</sup> CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN PRIMERA, providencia de 11 de octubre de 2018, expediente AP 17001233300020160044001.

<sup>6</sup> Consejo de Estado, AP – 125 providencia del 19 de octubre de 2000

- 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: *"los vicios de ilegalidad del pacto de cumplimiento que el juez puede corregir con el consentimiento de las partes, con ocasión de su revisión, deben ser susceptibles de ser subsanados."*<sup>7</sup> (Subraya fuera del texto).

30. Ahora bien, evidencia la Sala que, de conformidad con la jurisprudencia del Consejo de Estado<sup>8</sup>, en la que se hace alusión a la sentencia proferida por la misma Corporación el 27 de mayo de 2004, no resulta procedente el pacto de cumplimiento de forma parcial, por dos razones: la primera, al señalar que **"el pacto de cumplimiento no puede ser parcial, puesto que resulta inconcebible la idea de una protección parcial de un derecho o interés colectivo, no puede dejarse pendiente de protección una parte de ellos, pues esto haría nugatoria la protección como tal y de contera la institución de las acciones populares se vería desdibujada en su finalidad garantística (sic)";** y la segunda razón, como quiera que, implicando la aprobación de un pacto de cumplimiento, la expedición de una sentencia, **no es posible "la existencia de un proceso con dos sentencias, de establecerse la posibilidad de un pacto de cumplimiento parcial, al final del proceso se tendría la presencia de dos sentencias, una, la aprobatoria de dicho pacto parcial y otra, la que decidiría sobre las pretensiones no resueltas en el pacto de cumplimiento, lo cual resulta a todas luces contrario a la normativa del proceso, lo que de suyo conduciría a invalidar la actuación posterior"**.

✓ **Caso concreto:**

31. Memora la Sala que lo que el actor popular pretende es la protección de varios derechos colectivos que considera vulnerados por el INVÍAS, por el daño y deterioro en que se encuentra el puente sobre la Quebrada Tobasía ubicado en las Veredas de Jotas y Quebradas en la vía terciaria de Jotas, entre los Municipios de Berbeo y San Eduardo, solicitando a la entidad, la construcción, recuperación, restauración y reparación en condiciones óptimas del mismo.
32. Sin embargo, conforme se expuso en precedencia, en la fórmula de pacto de cumplimiento planteada por el Comité de Conciliación del INVÍAS, en sesión

---

<sup>7</sup> CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C 215 de 1999, M.P. Martha Sáchica de Moncaleano.

<sup>8</sup> CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN PRIMERA, providencia de 11 de octubre de 2018, expediente AP 17001233300020160044001.

ordinaria del 20 de marzo de 2024, y conforme el memorando individual radicado No. 2024I-VBOG-014987 2024-03-19, se comprometió la Entidad, únicamente a la realización de los estudios y diseños que soporten la construcción del Puente ubicado sobre la Quebrada Tobasía, de la Vía de Tercer Orden Berbeo – Jotas - San Eduardo, código 50335 del Departamento de Boyacá., informando que para ello se contaba con un soporte presupuestal de \$300.000.000 para la contratación de Estudios y Diseños Técnicos y \$70.000.000 para la contratación de la respectiva interventoría (sic); comprometiéndose que el producto de esos estudios y diseños técnicos estarían listos en diciembre del presente año.

33. Memora la Sala que, el Magistrado ponente en la audiencia inicial adelantada el 22 de marzo del presente año, solicitó a la entidad, analizar la posibilidad de ampliar la propuesta, con el fin de que, realizados los estudios y diseños procedieran con la ejecución de las obras para la construcción del puente; sin embargo, esta solicitud no fue aceptada por el Comité de Conciliación del INVÍAS, toda vez que en la sesión extraordinaria del 12 de abril del presente año, decidió ratificar la fórmula de pacto de cumplimiento, aduciendo la necesidad de contar con los estudios y diseños técnicos para tener certeza del monto del presupuesto requerido para la obra, en aras de salvaguardar los principios de planeación y responsabilidad de la contratación estatal.
34. Es así que, en la audiencia de pacto de cumplimiento, se encontró razonable la fórmula propuesta por el INVÍAS de manera parcial, en la medida que constituía un avance para la protección de los derechos colectivos que se consideran vulnerados en el presente asunto, atendiendo la existencia de disponibilidad presupuestal para la realización de los diseños y estudios previos, junto con la interventoría requerida para ello, con el compromiso de que, cumplido lo anterior, se proseguiría con la ejecución de las obras; razón ésta por la cual, no se dispondría el archivo del proceso, sino que, contrario a ello, se proseguiría con el curso normal del asunto, a fin de garantizar la protección efectiva de los derechos colectivos y la realización de su fin último, consistente en la construcción del Puente ubicado sobre la Quebrada Tobasía, de la Vía de Tercer Orden Berbeo – Jotas - San Eduardo, código 50335 del Departamento de Boyacá.
35. No obstante, revisada la jurisprudencia del Consejo de Estado, de la que se hizo alusión en el marco normativo y jurisprudencial, no resulta procedente la aprobación de la fórmula de pacto de cumplimiento planteada por el INVÍAS de manera parcial, teniendo en cuenta que la sola realización de los diseños y estudios previos, para la construcción de la obra pública - Puente

ubicado sobre la Quebrada Tobasía, de la Vía de Tercer Orden Berbeo – Jotas - San Eduardo, código 50335 del Departamento de Boyacá, no garantiza la protección y realización efectiva de los derechos colectivos que se pretenden proteger en el presente asunto, desconociéndose entonces, el objeto mismo de la figura del pacto de cumplimiento, consistente en solucionar de manera definitiva la problemática surgida, finiquitando así el proceso, decisión ésta que haría tránsito a cosa juzgada, restándole únicamente a la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, la verificación de su cumplimiento, en los términos del inciso 4º del artículo 34 de la Ley 472 de 1998.

36. Aunado a lo anterior y, conforme a los fundamentos jurisprudenciales expuestos en precedencia, no hay lugar a la aprobación del pacto de cumplimiento propuesto por el INVÍAS, teniendo en cuenta que tal decisión conllevaría a la expedición de una sentencia, que como se indicó, daría lugar a la terminación de la controversia, haciendo tránsito a cosa juzgada; y por tanto, técnicamente no sería posible, aprobar el pacto en relación con la realización de los diseños y estudios previos de la obra pública, y, continuar el curso normal del medio de control previsto en el artículo 144 del C.P.A.C.A. regulado por la Ley 472 de 1998, esto es, decretando y practicando las pruebas, corriendo traslado para alegar de conclusión y profiriendo una nueva sentencia, para resolver el asunto en torno a la declaratoria de vulneración de los derechos colectivos, y en consecuencia, ordenar la ejecución de la obra pública pretendida, como quiera que, resulta inconcebible la existencia de dos sentencias en un solo proceso.
37. Por las razones anteriores, la Sala improbará el pacto de cumplimiento celebrado por las partes en las audiencias adelantadas el pasado 22 de marzo y 16 de abril del presente año; sin embargo, se dispondrá exhortar a la entidad accionada – INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS – INVÍAS por intermedio del Director Territorial Regional Boyacá, a que como quiera ya cuenta con disponibilidad presupuestal para la realización de los diseños y estudios previos para la construcción del Puente ubicado sobre la Quebrada Tobasía, de la Vía de Tercer Orden Berbeo – Jotas - San Eduardo, código 50335 del Departamento de Boyacá, conforme fue informado en el memorando individual radicado No. 2024I-VBOG-014987 2024-03-19, proceda a su ejecución de conformidad con el cronograma y las actividades allí expuestas, a fin de culminar los estudios y diseños en el mes de diciembre de 2024, lo que se podría entender como cumplido, al momento de proferir la respectiva sentencia, en caso de encontrar probada la vulneración de los derechos colectivos invocados en el presente asunto.

#### **IV. DECISION**

En mérito de lo antes expuesto, el Tribunal Administrativo de Boyacá, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

#### **R E S U E L V E:**

**PRIMERO: IMPROBAR** el pacto de cumplimiento celebrado por el señor MIGUEL ANTONIO MORA VALLEJO, en su calidad de actor popular, el Director Territorial Regional Boyacá del INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS – INVÍAS, en las audiencias realizadas el 22 de marzo y 16 de abril del 2024 dentro del medio de control de la referencia, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO:** EXHORTAR al INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS – INVÍAS, por intermedio del Director Territorial Regional Boyacá, a que como quiera ya cuenta con disponibilidad presupuestal para la realización de los diseños y estudios previos para la construcción del Puente ubicado sobre la Quebrada Tobasía, de la Vía de Tercer Orden Berbeo – Jotas - San Eduardo, código 50335 del Departamento de Boyacá, conforme fue informado en el memorando individual radicado No. 2024I-VBOG-014987 2024-03-19, proceda a su ejecución de conformidad con el cronograma y las actividades allí expuestas, por lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

**TERCERO:** En firme esta providencia, regrese el expediente a la Secretaría, para continuar el trámite del proceso.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**

**Los magistrados,**

*Firma electrónica*

**FÉLIX ALBERTO RODRÍGUEZ RIVEROS**

**Ponente**

*Firma electrónica*

**LAURA PATRICIA ALBA CALIXTO**

*Firma electrónica*

**LUIS ERNESTO ARCINIEGAS TRIANA**