



REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
JUZGADO TERCERO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE ARMENIA

Armenia, Quindío, once (11) de agosto de dos mil veintitrés (2023)

**Medio de Control:** Protección de Derechos e Intereses Colectivos  
**Demandante:** Alejandra Acosta Calderón, Carlos Felipe Coronado Posso y Duberney Jaramillo Lozano  
**Demandado:** Departamento del Quindío y Municipio de La Tebaida  
**Radicado:** 63001-3333-003-2021-00257-00  
**Instancia:** Primera

## I. ASUNTO

Cumplidas las etapas previstas en la Ley 472 de 1998, procede el Juzgado a proferir sentencia aprobatoria de pacto de cumplimiento logrado por las partes en audiencias celebradas el 7 de junio, 5 y 25 de julio de 2023, dentro del presente medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos (Acción Popular) instaurado por **Alejandra Acosta Calderón, Carlos Felipe Coronado Posso y Duberney Jaramillo Lozano**, en contra del **Departamento del Quindío y el Municipio de La Tebaida**.

## II. ANTECEDENTES

### 1. LA DEMANDA<sup>1</sup>

*Alejandra Acosta Calderón, Carlos Felipe Coronado Posso y Duberney Jaramillo Lozano presentaron ante el Despacho el medio de control de la referencia en contra del Departamento del Quindío y el Municipio de La Tebaida*, elevando las siguientes,

#### 1.1. PRETENSIONES

**PRIMERO:** Sírvase señor juez, declarar administrativamente responsables al Departamento del Quindío y Municipio de la Tebaida por la vulneración y amenaza a los derechos colectivos a la seguridad y prevención de desastres previsibles, al goce de un ambiente sano y a la existencia del equilibrio ecológico, con motivo de las 56 Palmas del tipo **Roystonea regia** que se encuentran sembradas a lo largo del sitio indicado en los hechos de la demanda y que representan un peligro y riesgo permanente para todos los usuarios de dicha vía.

<sup>1</sup> Cuaderno # 01 Archivo pdf 001OneDrive expediente digital 630013333003202100025700

**SEGUNDO:** Sírvase señor juez, ordenar al Departamento del Quindío y Municipio de la Tebaida realizar el retiro de la totalidad de las palmas del tipo **Roystonea regia** que están actualmente sembradas a lo largo del sardinel ubicado en el tramo de la vía que va desde el casco urbano del municipio de La Tebaida, Quindío, hasta el Aeropuerto Internacional el Edén; el cual se identifica como cruce ruta 40 La Tebaida- El Edén- Club Campestre.

**TERCERO:** Sírvase señor juez, ordenar al Departamento del Quindío y Municipio de la Tebaida abstenerse de sembrar nuevamente palmas del tipo **Roystonea regia** y/o plantas de cualquier tipo que pongan en riesgo, como en el presente caso, los derechos colectivos de las personas que hacen uso de dicha vía y que, en el caso de implementar una ornamentación en el sector descrito, lo haga con fundamento en los estudios previos que exige la ley, especialmente, los estudios técnicos ambientales donde se tenga en cuenta el impacto ecológico y ambiental que se genera, así como los relacionados con prevención de riesgos, con el fin de garantizar los derechos colectivos a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, la existencia del equilibrio ecológico y derecho de goce de un ambiente sano de toda las personas en general que se moviliza por el mencionado sector.

## 1.2 FUNDAMENTO FÁCTICO

La parte demandante indica como hechos relevantes los siguientes:

Que para el año 2005 fueron plantadas palmas del tipo **Roystonea regia**, a lo largo del sardinel ubicado en el tramo de la vía que va desde el casco urbano del municipio de La Tebaida, Quindío, hasta el Aeropuerto Internacional el Edén; el cual se identifica como cruce ruta 40 La Tebaida-El Edén- Club Campestre, de las cuales al día de hoy hay 56 palmas, que las mismas, tiene ramas prolongadas que por las características de la vía, presentan un alto riesgo para las personas que transitan por el corredor vial.

Que con el apoyo de un profesional de la Biología que conceptuó sobre las características de las palmas del tipo **Roystonea regia**, indicó que la especie vegetal puede llegar a crecer hasta 70 centímetros de diámetro y 30 metros de altura, que sus hojas pueden alcanzar 6 metros de longitud, y adicionalmente consideró, que, *“Debido a las características morfológicas de la Palma de Botella (Roystonea regia), los problemas fitosanitarios que presenta en el trópico y en especial, el sitio donde están plantadas, esto es, a lo largo del sardinel ubicado en el tramo de la vía que va desde el casco urbano del municipio de La Tebaida hasta el Aeropuerto Internacional el Edén; que se identifica como cruce ruta 40 La Tebaida- El Edén- Club Campestre; dichas palmas representan un riesgo elevado, tomando en cuenta el nivel de amenaza latente que implica la impredecible caída de sus hojas, con relación al factor de vulnerabilidad de las personas que por dicho sector se*

Asunto: Sentencia aprueba pacto de cumplimiento  
Medio de control: Protección de los derechos e intereses colectivos  
Radicado: 63001-3333-003-2021-00257-00

*movilizan, en bicicleta, motocicleta, automóvil o caminando. Así, tomando en cuenta que a mayor diámetro de las hojas (hasta 6mts de longitud, peso de 5kg a 10kg aproximadamente) y mayor altura (10- 15mts en promedio), mayor es la energía cinética generada al impacto de una persona con una hoja de dichas características”.*

Por otro lado, argumentan los actores populares, que, acompañando al concepto técnico, se encuentra un antecedente sucedido el “14 de septiembre del año 2012, ocurrió un accidente de tránsito por el sector donde se encuentra ubicada la fábrica CICALSA, es decir, en el mismo tramo de la vía que va desde el casco urbano del municipio de La Tebaida, Quindío, hasta el Aeropuerto Internacional el Edén; el cual se identifica como cruce ruta 40 La Tebaida- El Edén- Club Campestre, que cobró la vida de la señora **JOSEFA DE JESÚS VANEGAS NARANJO** y además dejó otras personas heridas, lo anterior, como consecuencia del desprendimiento de una rama de una palmera, de las múltiples que fueron sembradas a lo largo de esta vía, cayendo esta sobre la motocicleta en la que iba como parrillera la hoy víctima mortal.”.

Ahora bien, los actores populares, manifestaron en los hechos de la demanda que, agotaron ante el Departamento del Quindío y el Municipio de La Tebaida, las respectivas reclamaciones administrativas, solicitando la intervención sobre la problemática planteada, sin tener una respuesta efectiva por parte de las entidades, razón por la que decidieron adelantar el medio de control de Protección de los Derechos Colectivos (Acción Popular), por haber cumplido con los requisitos previos para ejercerla.

## **1.2. FUNDAMENTOS JURÍDICOS**

Como fundamento jurídico de las pretensiones elevadas, cita el artículo 88 de la carta política; los literales (a), c y l) del artículo 4, de la Ley 472 de 1998.

Explica los accionantes que, con esto, se busca evitar la ocurrencia de una tragedia con pérdida de vidas humanas, es decir la protección de las personas que diariamente transitan por el corredor vial, derivadas de un posible accidente por la caída de las hojas de la Palma en cuestión.

## **2. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA.**

### **DEPARTAMENTO DEL QUINDÍO<sup>2</sup>**

A través de apoderado judicial la entidad territorial contesto a la demanda indicando que los hechos en que se funda la acción popular algunos son ciertos y otros no le constan y que se atiene a lo probado dentro de la acción.

Sostuvo la entidad territorial departamental, que frente a la competencia del mantenimiento de la vía y para los efectos la rocería y limpieza de las palmas ubicadas en la vía ruta 40 que del Municipio de la Tebaida conduce al Aeropuerto Internacional el Edén de Armenia, la competencia cambio, en razón del acuerdo 003 de fecha 24 de febrero de 2015, día en el cual se empezó a regir el acuerdo citado, mediante el cual se delega en los Municipios del Departamento el árbol urbano así, “**POR MEDIO DEL CUAL SE APRUEBA LA DELEGACIÓN DEL ÁRBOL URBANO EN TODOS LOS MUNICIPIOS DEL DEPARTAMENTO**” y en su artículo primero estableció que, “Se

<sup>2</sup> Cuaderno # 01 Carpeta #10 Archivo pdf 002 OneDrive expediente digital 630013333003202100025700

Asunto: Sentencia aprueba pacto de cumplimiento  
Medio de control: Protección de los derechos e intereses colectivos  
Radicado: 63001-3333-003-2021-00257-00

*delega la competencia del artículo 2.2.1.1.9.3. Del Decreto 1076 de 2015 a todos los municipios del Departamento del Quindío. Tala de emergencia: "Cuando se requiera talar o podar árboles aislados localizados en centros urbanos que por razones de su ubicación, estado sanitario o daños mecánicos estén causando perjuicio a la estabilidad de los suelos, a canales de agua, andenes, calles, obras de infraestructura o edificaciones, se solicitará por escrito autorización, a la autoridad competente, la cual tramitará la solicitud de inmediato, previa visita realizada por un funcionario competente técnicamente la necesidad de talar árboles".*

Argumenta que conforme a lo anterior, queda claramente establecida la competencias del mantenimiento y tal de arboles ubicados en áreas urbanas, del mismo modo, indica que la gestión del riesgo de emergencia y desastres es de igual responsabilidad del municipio de La Tebaida.

En conclusión a lo indicado, el Departamento del Quindío se defiende diciendo, que no existe legitimación material por pasiva en la presente acción popular, razón por la cual, formula la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva material

Finalmente, le solicita al Despacho se desvincule de la presente acción de Protección de los derechos e intereses colectivos, por considerar que, no ha vulnerado derechos a la comunidad afectada.

### **CONTESTACION MUNICIPIO DE LA TEBAIDA<sup>3</sup>**

Manifiesta el apoderado de la entidad territorial municipal, que la parte actora ha planteado que la existencia de las palmas que, mencionan, en la vía que conduce del Aeropuerto El Edén al municipio de La Tebaida, Quindío, son un riesgo para la comunidad debido a sus hojas y, particularmente a la falta de mantenimiento de la vía, lo que el municipio no comparte toda vez que considera que lo pretendido por los actores populares, es más lesivo para el medio ambiente.

Indica que el planteamiento conceptual esgrimido en la demanda, emerge del derecho colectivo que se enlista como conculcado, es decir, el consagrado en el artículo 4 literal L de la Ley 472 de 1998. Esta normativa literalmente prevé que se transgrede este interés colectivo cuando se desconoce "l) El derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente". Lo que por definición el interesado se tendría que demostrar, por lo que no acaece en el sub judice.

Manifiesta la entidad que, la acción popular pretende "el retiro de las palmas" porque, en consideración de los memorialistas, representan un riesgo para la comunidad por el tamaño de sus hojas y por un accidente acaecido el 14 de septiembre de 2012. En este sentido el municipio, no comparte dicho criterio, pue si bien el suceso fue lamentable, el ya fue indemnizado, por lo que este, no puede ser la prueba cierta de un riesgo a la seguridad y menos de un desastre; si no, los argumentós técnicos los que obligan la reacción oportuna de las autoridades. Es decir, se deben tener medios de prueba que, conforme a las reglas de la ciencia, permitan colegir en grado de posibilidad o probabilidad el acaecimiento de un

<sup>3</sup> Cuaderno # 01 Carpeta #09 Archivo pdf 002 OneDrive expediente digital 630013333003202100025700

Asunto: Sentencia aprueba pacto de cumplimiento  
Medio de control: Protección de los derechos e intereses colectivos  
Radicado: 63001-3333-003-2021-00257-00

desastre. Si no se cuenta con este elemento determinante de la razón humano, no resulta posible actuar en forma planeada y preventiva. La precaución requiere de un mínimo de razón.

Finalmente, el apoderado indica, que el municipio de la Tebaida, no es el llamado a realizar lo pretendido con la acción popular, pues la vía en mención corresponde al segundo orden vial, lo que quiere decir que es competencia del Departamento del Quindío su mantenimiento y conservación, razón esta que le permite al apoderado oponerse y solicitar su desvinculación por no estar legitimado en la causa por pasiva.

### 3. PACTO DE CUMPLIMIENTO

Una vez conformado en debida forma el contradictorio el Despacho citó la audiencia de pacto de cumplimiento de que trata el artículo 27 de la Ley 472 de 1998, para el día 07 de junio de 2023, audiencia que debió ser suspendida en dos oportunidades, para que ajustara la propuesta de pacto de cumplimiento. Finalmente, el 25 de julio de 2023 se ajustó la propuesta y frente a esto, las parte accionadas manifestaron:

#### DEPARTAMENTO DEL QUINDÍO<sup>5</sup>

La entidad territorial presentó fórmula de arreglo en los siguientes términos:

"Que una vez analizado el medio de control y de conformidad con el concepto técnico presentado por la Secretaría de Aguas e Infraestructura de departamento del Quindío fechado 17 de julio de 2023 proponen lo siguiente:

- Se realizará la tala de las palmas ubicadas en la vía que del Municipio de La Tebaida conduce hasta el aeropuerto internacional el Edén, que estén al borde del carretable responsabilidad del Departamento del Quindío, atendiendo los siguientes aspectos:
  - El número de especímenes de palmas que serán taladas en la vía corresponde a un total de 81, de las cuales:
    - 32 palmas corresponden a la especie **ROYSTONEA REGIA**.
    - 48 palmas corresponden a la especie **ADONIDIA MERILLI**.
    - 1 palma corresponde a la especie **DYPSIS LUTESCENS**.
  - La intervención se realizará sobre el carretable que del Municipio de La Tebaida Quindío conduce al Aeropuerto El Edén, responsabilidad del Departamento del Quindío entre las coordenadas 4°27'10.5"N 75°46'08.8"W y 4°27'08.8"N 75°46'52.8"W.
  - Se está a la espera de la respuesta a la solicitud de aprovechamiento forestal radicada ante la Corporación Autónoma Regional del Quindío el día 14 de julio del año 2023, siendo que el término de contestación de la solicitud vence el día 01 de agosto de 2.023.
  - El valor estimado del contrato para la tala de las palmas citadas asciende a la suma de **TRECE MILLONES NOVECIENTOS NOVENTA Y CINCO MIL QUINIENTOS NOVENTA Y CUATRO PESOS (\$13.995.994) M/CTE**, más la suma de **DOS MILLONES CUATROCIENTOS CUARENTA Y NUEVE MIL DOSCIENTOS VEINTINUEVE PESOS (\$2.449.594) M/CTE**, por concepto de estampillas y gastos de legalización del contrato, equivalentes a un 17.5% del valor del mismo, para un total de **DIECISEIS MILLONES CUATROCIENTOS CUARENTA Y CUATRO MIL OCHOCIENTOS VEINTITRES PESOS (\$16.444.823) M/CTE**, aproximadamente.
  - El contrato se adjudicará a través de la modalidad de Mínima Cuantía y se imputará al rubro **SENTENCIAS, imputación presupuestal 0304-2.1.3.13.01.001-20**.

<sup>5</sup>INDICE # 32 SAMAI

Asunto: Sentencia aprueba pacto de cumplimiento  
Medio de control: Protección de los derechos e intereses colectivos  
Radicado: 63001-3333-003-2021-00257-00

- El trámite se adelantaría en los tiempos que se estiman a continuación, una vez avalado el pacto de cumplimiento propuesto mediante la sentencia correspondiente.

✔ Obtención del permiso aprovechamiento forestal.	10 días.
✔ Solicitud de Bancos y CDP'S.	1 mes.
✔ Elaboración de estudios previos.	20 días.
✔ Publicación en SECOP II.	15 días.
✔ Evaluación y adjudicación del proceso.	1 mes.

Ejecución del contrato, 1 mes.

Así las cosas el Comité de Conciliación aprueba lo antes expuesto con los tiempos estipulados por la Secretaría de Aguas e Infraestructura del Departamento del Quindío.

Igualmente la IMPUTACION PRESUPUESTAL numero: 0304-2.1.3.13.01.001-20 y NOMBRE PRESUPUESTAL: SENTENCIAS

De otra parte el presupuesto estimado esta contenido de acuerdo a la cotización de la Secretaría de Aguas e Infraestructura, a lo que se anexa informe identificado con el numero S.A.I.S.V. 82.145.01-01247 de 17 de julio de 2023, suscrito por el Director Operativo de Infraestructura Vial y Social del Departamento del Quindío Ingeniero LUIS FELIPE ZULUAGA PUERTA.

## MUNICIPIO DE LA TEBAIDA

Asu turno, el municipio de La Tebaida, no presentó formula de pacto de cumplimiento, toda vez que se sostuvo en la postura de no ser competente sobre la intervención de la vía que conduce de la cabecera municipal al aeropuerto el Edén Armenia.

## 4. TRAMITE PROCESAL.

La demanda fue presentada en la oficina judicial de Armenia el 22 de noviembre de 2021 y correspondió a este Despacho, siendo admitida mediante auto del 24 de noviembre del mismo año. Esta decisión incluyó la orden de notificación a las accionadas para el ejercicio del derecho de contradicción.

Durante el término de traslado todas las entidades accionadas contestaron la demanda.

Las entidades accionadas presentaron al Despacho las constancias de publicación reglamentaria dentro del medio de control de protección de los derechos colectivos, en el cual se le informó a la comunidad de la existencia y/o admisión de la presente demanda.

Mediante auto del 23 de mayo de 2023 se fijó fecha para llevar a cabo la audiencia especial de pacto de cumplimiento contemplada en el artículo 27 de la Ley 472 de 1998, la cual se desarrolló los días 7 de junio, 5 y 25 de julio de 2023. Las partes llegaron a un acuerdo de pacto de cumplimiento, aceptando las condiciones dadas por el Comité de Conciliación del Departamento del Quindío.

## CONSIDERACIONES

### 1. PRESUPUESTOS PROCESALES

Asunto: Sentencia aprueba pacto de cumplimiento  
Medio de control: Protección de los derechos e intereses colectivos  
Radicado: 63001-3333-003-2021-00257-00

En el presente caso los presupuestos procesales se hallan satisfechos, esto es, la competencia de este Juzgado conforme los artículos 15 y 16 de la Ley 472 de 1998 y 155 N° 10 del CPACA, la demanda en forma, el derecho de postulación respecto de las entidades públicas accionadas. También se verifica que se realizó la publicación y aviso a la comunidad de la existencia de esta acción constitucional. Además, no existen causales de nulidad que vicien lo actuado.

## 2. PROBLEMA JURÍDICO

Procede el Despacho a revisar el pacto de cumplimiento celebrado entre el Departamento del Quindío, y Alejandra Acosta Calderón, Carlos Felipe Coronado Posso y Duberney Jaramillo Lozano como accionantes, y si hay lugar a impartir su aprobación de conformidad con el artículo 27 de la Ley 472 de 1998.

## 3. MARCO JURÍDICO Y JURISPRUDENCIAL

La acción popular consagrada en el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia está instituida como un mecanismo procesal elevado a rango constitucional con trámite preferencial, por medio del cual cualquier persona natural o jurídica, puede demandar del Estado en cualquier tiempo, aún durante los estados de excepción, la protección de los derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio público, la seguridad y la salubridad públicos, la moralidad administrativa, el ambiente y la libre competencia económica, tendiente a evitar un daño contingente, hacer cesar alguna amenaza, vulneración o agravio sobre los mismos o restituir las cosas a su estado anterior cuando ello fuere posible.

En desarrollo de este precepto constitucional, se expidió la Ley 472 de 1998<sup>10</sup>, cuyo artículo 2º define las acciones populares así:

**“Artículo 2º. Acciones populares.** Son los medios procesales para la protección de los derechos e intereses colectivos.

*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, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible”.*

El artículo 4 *ibídem* consagra los derechos e intereses colectivos, en el literal l contempla “El derecho a la seguridad y prevención de Desastres Previsibles técnicamente”, en relación a este derecho colectivo la Alta Corporación de Cierre de esta Jurisdicción Contenciosa, se ha pronunciado en relación al núcleo esencial para su protección, en providencias de los años 2016 y 2017, que por ser ilustrativos para el análisis, se translitera así:

*“(…) la Sala quiere hacer énfasis en el derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente. Al respecto, la Corte Constitucional en relación con el punto indicó:*

*“[...] El **derecho a la prevención y atención de desastres está***

<sup>10</sup> “Por la cual se desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo y se dictan otras disposiciones”.

**consagrado en la ley 472 de 1998, como un derecho de carácter colectivo a la seguridad y la prevención de desastres técnicamente previsible. 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 a perseguir la protección de posiciones subjetivas de derechos fundamentales que se encuentren amenazadas [...]"<sup>11</sup>. (Negritas del original)

Acerca del contenido y alcance de este derecho, la Sección Primera del Consejo de Estado<sup>12</sup>, en un fallo de acción popular precisó lo siguiente:

"[...] 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 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 previsible 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 esta Sección 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", 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

<sup>11</sup> Sentencia T-235/11. Magistrado Ponente: Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>12</sup> Exp. N° 2011-00031-01. Consejero Ponente: Guillermo Vargas Ayala.

Asunto: Sentencia aprueba pacto de cumplimiento  
Medio de control: Protección de los derechos e intereses colectivos  
Radicado: 63001-3333-003-2021-00257-00

*ambiente, intoxicaciones o afectaciones a la salud, destrucción o afectación de la propiedad privada o pública por accidentes, productos, actividades o instalaciones) [...]”<sup>13</sup>.*

A su turno, el artículo 27 de la referida ley, establece que es deber del juez citar a las partes y al Ministerio Público a una audiencia en la que podrá establecerse un pacto de cumplimiento *"en el que se determine la forma de protección de los derechos e intereses colectivos y el restablecimiento de las cosas a su estado anterior, de ser posible"*, cuya legalidad deberá ser revisada en un plazo de cinco días contados a partir de su celebración, a efectos de impartir la respectiva aprobación mediante sentencia.

La jurisprudencia del Consejo de Estado ha precisado en varias ocasiones los requisitos que debe reunir el pacto<sup>14</sup>:

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

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

Ahora bien, de conformidad con el inciso 4º del artículo 27 de la Ley 472 de 1998, en el pacto de cumplimiento debe determinarse la forma de protección de los derechos e intereses colectivos y el restablecimiento de las cosas a su estado anterior, de ser posible. En efecto, el pacto de cumplimiento es un instituto tendiente a hacer efectivos los principios de economía, eficacia y celeridad, como mecanismo de concertación, tendiente a ponerle fin de forma regular al debate judicial en sede popular.

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

<sup>13</sup> CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Consejera Ponente: María Elizabeth García González. Bogotá, D.C., diez (10) de noviembre de dos mil diecisiete (2017). Radicación número: 25000-23-41-000-2015-02548-01(AP). Actor: Linda Salamanca Vottela. Demandado: Ministerio de Educación Nacional, Ministerio de Hacienda y Universidad Nacional de Colombia

<sup>14</sup> Sentencia de 21 de octubre de 2010, Rad. 25000-23-27-000-2006-00867-01, Actora: Constanza Bernal Maldonado, M.P. María Claudia Rojas Lasso.

Asunto: Sentencia aprueba pacto de cumplimiento  
Medio de control: Protección de los derechos e intereses colectivos  
Radicado: 63001-3333-003-2021-00257-00

conflictos o solucionar los existentes<sup>15</sup>.

#### 4. CASO CONCRETO

En el *sub examen* la accionante popular interpuso el presente medio de control en contra del Departamento del Quindío, y el municipio de La Tebaida, solicitando el amparo de los derechos colectivos relacionados con la seguridad y prevención de Desastres Previsibles técnicamente previsto, al goce de un ambiente sano y a la existencia del equilibrio ecológico, contemplados en los literales a), c) y l) del artículo 4o de la Ley 472 de 1998, los cuales consideran amenazados, con motivo de las 56 Palmas del tipo **Roystonea Regia** que se encuentran sembradas a lo largo de la vía ruta 40 que del Municipio de la Tebaida conduce al Aeropuerto Internacional el Edén de Armenia y que representan un peligro y riesgo permanente para todos los usuarios de dicha vía.

De otro lado, es preciso hacer referencia a las competencias frente al mantenimiento de las vías públicas, al respecto el Consejo de Estado ha efectuado el siguiente recuento normativo:

*"La Carta Política autorizó al Gobierno Nacional, en el artículo 20 Transitorio, para suprimir, fusionar o reestructurar las entidades de la Rama Ejecutiva, los Establecimientos Públicos etc. con el fin de adecuarlas a los mandatos de esa reforma constitucional y, en especial, a la redistribución de competencias y recursos que ella establece. En virtud de esta autorización el Presidente de la República, el Instituto Nacional de Vías apareció como consecuencia de la reestructuración del Fondo Vial Nacional, que se realizó mediante decreto ley 2.171 del 30 de diciembre de 1992 proferido en desarrollo del artículo 20 transitorio de la Carta Política que autorizaba al Gobierno Nacional a suprimir, fusionar o reestructurar las entidades de la Rama Ejecutiva, los Establecimientos Públicos etc. con el fin de adecuarlas a los mandatos de esa reforma. En ese decreto ley se reestructuró el Fondo Vial Nacional como el Instituto Nacional de Vías, con el objetivo de "ejecutar las políticas y proyectos relacionados con la infraestructura vial a cargo de la Nación en lo que se refiere a carreteras", y se estableció como una de sus funciones "Ejecutar la política del gobierno nacional en relación con la infraestructura vial de su competencia" (arts. 52, 53 y 54).*

*A dicho MINISTERIO le precisó, entre otros que le corresponde "preparar los planes y programas de construcción y conservación de la infraestructura de todos los modos de transporte, de conformidad con la ley" (art. 6 num. 11) y "preparar los planes y programas de financiación e inversión para la construcción, conservación y atención de emergencias de la infraestructura de transporte a cargo de la Nación" (art 6. num. 12). Las funciones de este Ministerio están referidas al diseño y fijación de políticas nacionales en materia de tránsito y transporte y su infraestructura, así como de las demás políticas de planeación de las autoridades que integran el sector transporte, y la orientación y vigilancia de la ejecución de las mismas. Dicho Ministerio es pues el órgano rector del sector transporte y frente a esta*

<sup>15</sup> Ver entre otras: Sentencia de 15 de junio de 2000, Rad. 50001233100020000005200, Actor: Jesús María Quevedo Díaz, M.P. Olga Inés Navarrete. Sentencia de 27 de mayo de 2004, Rad. 66001-23-31-000-2002-00770-01, Actor: Efraín Díaz Martínez, M.P. Ramiro Saavedra Becerra. Sentencia de 20 de junio de 2012, Rad 25000-23-24-000-2010-00492-01 (AP), Actor: José Ignacio Morales Arriaga, M.P. María Claudia Rojas Lasso.

Asunto: Sentencia aprueba pacto de cumplimiento  
Medio de control: Protección de los derechos e intereses colectivos  
Radicado: 63001-3333-003-2021-00257-00

competencia tiene los objetivos de "definir, orientar y vigilar la ejecución de la política nacional en materia de tránsito, transporte y su infraestructura" y "formular, coordinar, articular y vigilar la ejecución de las políticas de planeación de los organismos que integran el sector transporte" (art. 5 ib); es además el organismo que define las políticas integral de transporte y generales aplicables al interior de cada modo de transporte "las cuales deben tener como objetivo la prestación de un servicio eficaz, seguro, oportuno y económico en todo el territorio nacional" (art. 3 ib).

Dentro de la estructura del Ministerio, la Dirección General de Vías e Infraestructura le asesora "en el diseño y formulación de la política, planes, programas y proyectos de expansión, conservación y utilización de la infraestructura vial a cargo de la Nación, de la red vial departamental y de los caminos vecinales que sean financiados con recursos del presupuesto nacional" (art. 40 num. 1 ib).

En cuanto al **INVÍAS** (establecimiento público de orden nacional), antes Fondo Vial Nacional, el decreto ley mencionado dictado por el Presidente a consecuencia de lo ordenado en la Constitución de 1991, le indicó entre otras competencias la de "ejecutar las políticas y proyectos relacionados con la infraestructura vial a cargo de la Nación en lo que se refiere a carreteras" (art. 53); "ejecutar la política del Gobierno Nacional en relación con la infraestructura vial de su competencia de conformidad con los lineamientos establecidos por el Ministerio de Transporte" (art. 54 numeral 1º). Además claramente le estableció la competencia para la ejecución de obras de la infraestructura de transporte específicamente la construcción y conservación de la red vial aunque para tal efecto se le prohibió hacerlo en forma directa obligándosele a ejecutarlo por vía de contratación (art. 65).

Luego, se expidió **la ley 105 de 1993**, la cual previó la transferencia gradual de las vías nacionales hacia los Departamentos y distritos, y dispuso que "La Nación no podrá entregar responsabilidades sin la definición, apropiación o giro de los recursos necesarios. Mientras se hace la entrega, la responsabilidad del mantenimiento la tendrá la Nación" y que "Corresponde a la Nación y a las entidades territoriales la construcción y la conservación de todos y cada uno de los componentes de su propiedad, en los términos establecidos en la presente ley" (arts. 12, 60, 16 y 19). Determinó además, la infraestructura de transporte a cargo de la Nación "aquella de su propiedad" nominada red nacional de carreteras compuesta por las carreteras con volúmenes de tránsito superiores al 80%; las troncales; las transversales que son aquellas carreteras que unen las troncales; las que unen las capitales de departamento y aquellas que el Gobierno Nacional ha construido por expreso compromiso con gobiernos extranjeros y por otra permitió la transferencia de vías de la Nación hacia los Departamentos mediante convenio o por solicitud del Departamento y siempre y cuando acreditara capacidad para su rehabilitación y conservación. Por ello el legislador fue claro al establecer que "corresponde a la Nación y a las entidades territoriales la construcción y la conservación de todos y cada uno de los componentes de su propiedad" (art. 19 ley 105 de 1993)."<sup>16</sup>

<sup>16</sup> CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo contencioso administrativo. Sección tercera. Consejera ponente: María Elena Giraldo Gómez. Sentencia 11 de agosto de 2005. Rad.: 63001-23-31-000-1996-04281-01(15648). Actor: Luis Fernando Alzate Hoyos y otros - Demandado: Nación - MinTransporte - INVÍAS y otro.

Asunto: Sentencia aprueba pacto de cumplimiento  
Medio de control: Protección de los derechos e intereses colectivos  
Radicado: 63001-3333-003-2021-00257-00

Así mismo, cabe complementar que conforme el artículo 1 de la Ley 1228 de 2008, el Sistema Nacional de Carreteras o Red Vial Nacional se denominan arteriales o de primer orden, intermunicipales o de segundo orden y veredales o de tercer orden. Estas categorías podrán corresponder a carreteras a cargo de la Nación, los departamentos, los distritos especiales y los municipios. El Ministerio de Transporte será la autoridad que mediante criterios técnicos, determine a qué categoría pertenecen.

Ahora bien, siguiendo la jurisprudencia del Consejo de Estado, se tiene que los requisitos para la aprobación del pacto de cumplimiento se contraen a lo siguiente: (i) A su celebración deberán concurrir todas las partes interesadas, (ii) se debe determinar la forma de protección de los derechos colectivos que se señalan como vulnerados, (iii) cuando sea posible, determinar la forma en que se restablezcan las cosas a su estado anterior, y (iv) las correcciones realizadas por el juez al pacto deberán contar con el consentimiento de las partes.

En el *sub examen* se cumplen a cabalidad tales presupuestos, toda vez que:

i) A la audiencia celebrada desarrolló los días 7 de junio, 5 y 25 de julio de 2023 concurren los actores populares, los representantes y apoderados de las entidades accionadas, esto es el Departamento del Quindío y el municipio de La Tebaida, así como la Procuradora 99 Judicial I Administrativa.

ii) La fórmula de pacto estructurada en las referidas diligencias comportan la efectiva protección de los derechos colectivos cuyo amparo se invoca, relacionado con la seguridad y prevención de Desastres Previsibles técnicamente previsto, al goce de un ambiente sano y a la existencia del equilibrio ecológico, contemplados en los literales a), c) y l) del artículo 4o de la Ley 472 de 1998.

Ciertamente, el acuerdo logrado entre las partes tiene como propósito general realizar la tala de las 81 palmas del tipo *Roystonea Regia* que se encuentran sembradas a lo largo de la vía ruta 40 que del Municipio de la Tebaida conduce al Aeropuerto Internacional el Edén de Armenia.

Vale decir en este punto que en virtud de lo establecido en el proceso, el Departamento del Quindío, presentó la propuesta de arreglo, estableciendo el respectivo cronograma de la intervención, el inventario y ubicación geográfica de las especies vegetales a intervenir, el presupuesto de intervención y el rubro a afectar, así como, la dependencia responsable de la ejecución.

iii) En este caso, por haberse llegado a un acuerdo entre las partes con el pacto suscrito por el Departamento del Quindío, ya descrito en antecedencia. Esto conlleva necesariamente a la cesación de la afectación por amenaza de los derechos colectivos invocados por los actores populares.

Que dada la intervención realizada que acoge la pretensión principal,

Asunto: Sentencia aprueba pacto de cumplimiento  
Medio de control: Protección de los derechos e intereses colectivos  
Radicado: 63001-3333-003-2021-00257-00

para retirar la especie *palmas del tipo Roystonea Regia* del lugar objeto del pacto de cumplimiento, si la entidad territorial realiza futuras ornamentaciones, deberá tomarse en cuenta lo decidido en este asunto, así como el impacto ecológico y ambiental, que se pueda generar, a efectos de prevenir nuevos riesgos que atenten contra los derechos colectivos protegidos con la presente decisión.

.Cabe recordar que recientemente el Consejo de Estado en Sala Plena, dictó sentencia de unificación de 4 de septiembre de 2018, radicado: 05001-3331-004-2007-00191-01, en la cual se expuso que "*el hecho de que, durante el curso de la acción popular, el juez compruebe la desaparición de la situación que originó la afectación de derechos colectivos, no es óbice para que proceda un análisis de fondo, a fin de establecer el alcance de dichos derechos.*"

En ese sentido, tampoco es obstáculo para que las mismas partes a través de la figura del pacto de cumplimiento establezcan garantías para que, en este caso, no se materialicen los supuestos facticos de amenaza a la seguridad de la población que se sirve del tramo vial conocido dentro del proceso como ruta 40 que del Municipio de la Tebaida conduce al Aeropuerto Internacional el Edén de Armenia, la cual originó la amenaza a los derechos colectivos pluri-mencionados, y con esto, no vuelva a ocurrir.

Es del caso resaltar que la fórmula de pacto fue aceptada por la parte actora, quien manifestó que con el mismo se satisfacen las pretensiones de la parte demandante y, lo que es más importante, se amparan los derechos colectivos que se predicán vulnerados.

El pacto de cumplimiento alcanzado por las partes en este asunto se logró en presencia del Ministerio Público, la Procuradora 99 Judicial I para asuntos administrativos de Armenia, quien conceptuó favorablemente a la aprobación. Y en el mismo se establecen obligaciones claras, expresas y exigibles.

iv) Obsérvese que durante la audiencia el juzgado no realizó correcciones al pacto celebrado, salvo la prevención para intervenciones futuras en el sector, que deberán tomar en cuenta el impacto ambiental que puedan generar en protección a los derechos colectivos, protegidos con el pacto que ahora se aprueba.

Adicionalmente, otro de los presupuestos que debe reunir el pacto de cumplimiento para que pueda ser aprobado se refiere a que el mismo comprenda todos y cada uno de los extremos de la *litis*, lo que no significa que todas las ordenes deban ser favorables al actor, pero sí que comprendan a todas las pretensiones; es decir, que no puede haber acuerdo parcial, aspecto que se infiere del contenido mismo del artículo 27 de la Ley 472 de 1998, norma que estableció la aprobación a través de sentencia, por lo que no pueden dejarse extremos sin resolver.

Revisada la fórmula de pacto de cumplimiento planteada en la audiencia celebrada los 2022, se encuentra que esta comprende todos los extremos de la *litis* los días 7 de junio, 5 y 25 de julio de 2023, y se acompasa

Asunto: Sentencia aprueba pacto de cumplimiento  
Medio de control: Protección de los derechos e intereses colectivos  
Radicado: 63001-3333-003-2021-00257-00

íntegramente a las pretensiones formuladas por el actor popular.

Así las cosas, se impone para el juzgado, de consuno con lo manifestado por el Ministerio Público, **APROBAR** el pacto de cumplimiento celebrado, por encontrarlo adecuado para conjurar la situación de amenaza de los derechos colectivos a la seguridad y prevención de Desastres Previsibles técnicamente previsto, al goce de un ambiente sano y a la existencia del equilibrio ecológico .

Para dar cumplimiento a lo dispuesto en los dos últimos incisos del artículo 27 de la Ley 472 de 1998, se dispondrá: (i) la publicación de la parte resolutive de esta sentencia en un diario de amplia circulación nacional, a elección y a costa de las entidades públicas demandadas, (ii) para vigilar y asegurar el cumplimiento de la fórmula de pacto que aquí se aprueba, es necesario conformar un comité. Así las cosas, y en considerando que según lo reconocido por el Consejo de Estado, el juez conservará la competencia para garantizar la ejecución del pacto de cumplimiento y podrá designar a una persona natural o jurídica como auditor que vigile y asegure el cumplimiento de la fórmula de solución del conflicto, esta judicatura resuelve designar a la Procuraduría General de la Nación, representada para el caso por la Procuradora 99 Judicial I para asuntos administrativos, para que asuma la auditoría y seguimiento a las acciones y obras propuestas por el Departamento del Quindío, en los términos contenidos en la fórmula de pacto presentada por los Comités de Conciliación y ratificadas en la audiencia especial celebrada en los días 7 de junio, 5 y 25 de julio de 2023. En el mismo sentido, se advertirá a los actores populares que ante el eventual incumplimiento de la fórmula de pacto de cumplimiento que aquí se aprueba, podrá iniciar incidente de desacato conforme al artículo 41 de la Ley 472 de 1998.

Por último, en cumplimiento del artículo 80 de la Ley 472 de 1998, se ordenará remitir copia de esta sentencia a la Defensoría del Pueblo Regional Quindío, para los efectos relacionados con su inclusión en el Registro Público de Acciones Populares y de Grupo.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito Judicial de Armenia, 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 el presente asunto, en la audiencia especial celebrada los días 7 de junio, 5 y 25 de julio de 2023

**SEGUNDO:** Ordenar la publicación de la parte resolutive de esta sentencia en un diario de amplia circulación nacional, en la paginas web de las entidades territoriales, a elección y a costa de la entidad pública demandada. El cumplimiento de esta orden se deberá acreditar dentro de los treinta (30) días siguientes a la notificación del fallo.

**TERCERO:** Para vigilar y asegurar el cumplimiento de la fórmula de pacto que aquí se aprueba, se **ORDENA CONFORMAR** un Comité de Verificación

Asunto: Sentencia aprueba pacto de cumplimiento  
Medio de control: Protección de los derechos e intereses colectivos  
Radicado: 63001-3333-003-2021-00257-00

del Cumplimiento del fallo, el cual está integrado por la Procuradora 99 Judicial I para asuntos administrativos, la Defensoría del Pueblo de Armenia, el Gobernador del Quindío, el Alcalde Municipal de La Tebaida o las personas que estos designen para tal efecto y un representante de los actores populares.

Los informes de cumplimiento deberán aportarse mensualmente de acuerdo al cronograma de las acciones pactadas.

**CUARTO:** En cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 80 de la Ley 472 de 1998, a través de la Secretaría de este Juzgado, envíese copia de la presente sentencia a la Defensoría del Pueblo.

**QUINTO:** En firme esta providencia, háganse las comunicaciones del caso para el cumplimiento, archívese el proceso previo a las anotaciones pertinentes en el Sistema Informático SAMAI y en la base de datos del despacho.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**ADRIANA CERVANTES ALOMIA**  
Juez