



## Juzgado Décimo Administrativo del Circuito Judicial de Ibagué

Sentencia No. 0005

Ibagué, nueve (09) de marzo de dos mil veintidós (2022).

**Medio de control:** PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
**Demandante:** CLAUDIA ROCÍO LOZANO QUINTERO Y OTRO  
**Demandado:** DEPARTAMENTO DEL TOLIMA  
**Radicación:** 73001-33-33-010-2021-00196-00  
**Asunto:** APRUEBA PACTO DE CUMPLIMIENTO

### ANTECEDENTES

En ejercicio del medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos (acción popular) las señoras CLAUDIA LOZANO QUINTERO y DIVA SANTOFIMIO RAMÍREZ instauraron demanda en contra del DEPARTAMENTO DEL TOLIMA, con la finalidad que se garantice el goce de un ambiente sano, del espacio público, la seguridad y salubridad públicas, la seguridad y la prevención de desastres técnicamente previsibles, y la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos, respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes, de que tratan los literales a), d), g) y m) del artículo 4 de la Ley 472 de 1998, tendiente a que se ordene la realización de las acciones administrativas, contractuales y presupuestales necesarias, para contratar y practicar la consultoría de los estudios y diseños de la vía Purace –Coyaima – Castilla, clasificada de vía de segundo orden y código 36TL01, tramo vial carrera 4 no. 6-72, antigua vía Ataco –Chaparral, así como su pavimentación.

### PRETENSIONES

1. Que se ordene la protección de los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, al goce del espacio público, a la seguridad y salubridad públicas, a la seguridad y prevención de desastres técnicamente previsibles, consagrados en el artículo 4 de la Ley 472 de 1998.
2. Que se declare responsable a la entidad accionada Departamento del Tolima de la vulneración de los derechos colectivos invocados, y como consecuencia de ello se le ordene realizar las acciones administrativas, contractuales y presupuestales, tendientes a contratar y practicar la consultoría de los estudios y diseños de la vía corredor vial Puracé – Coyaima – Castilla, clasificación vía de segundo orden con código 36TL01, exactamente sobre el trayecto ubicado sobre la carrera 4 no. 6-72 diagonal a la empresa Celsia, antigua vía Ataco – Chaparral.
3. Que se ordene a la entidad accionada Departamento del Tolima priorizar en el banco de proyectos, la ejecución de las obras de pavimentación de la vía que es objeto del medio de control de la referencia.

### HECHOS

Los hechos en que se fundamenta el presente medio de control se sintetizan a continuación:

1. Las accionantes son residentes del municipio de Coyaima – Tolima, quienes tienen su domicilio en la carrera 4 no. 6 – 72, barrio las brisas, diagonal a la empresa Celsia, en la antigua vía Ataco – Chaparral, vía que se denomina técnicamente como corredor vial Puracé – Coyaima – Castilla, clasificación de vía de segundo orden con código 36TL01. La mencionada vía, según el Decreto 0397 del 13 de marzo de 2019, está clasificada como vía de segundo orden.

2. Que el mal estado en que se encuentra la mencionada vía está generando la afectación de los derechos colectivos invocados de los habitantes y transeúntes del sector, quienes se ven afectados por el continuo levantamiento de polvo, el cual lleva sin intervención del estado por más de 30 años.

3. Que las accionantes presentaron requerimiento previo ante el Departamento del Tolima, en cumplimiento del requisito de procedibilidad exigido en la Ley 1437 de 2011. En respuesta a ese requerimiento, la entidad demandada manifestó que no cuenta con la capacidad jurídica, técnica ni presupuestal para ejecutar las acciones requeridas para el mejoramiento de la vía.

### **TRÁMITE PROCESAL**

El presente medio de control fue admitido mediante auto de sustanciación no. 589 de fecha 10 de agosto de 2021 (archivo no. 04 del E.D.), el cual fue debidamente notificado a la entidad accionada, según constancia secretarial vista en el archivo no. 06 del expediente digital.

Mediante memorial de fecha 20 de septiembre del año 2021 el Departamento del Tolima contestó oportunamente la demanda (archivo no. 07 del E.D.), en el que señaló que se opone a la totalidad de las pretensiones del medio de control de la referencia, toda vez que la entidad no ha incurrido en la vulneración o amenaza de los derechos colectivos invocados por la parte actora.

Adujo que, el Departamento del Tolima ha contemplado entre sus prioridades la atención de la malla vial, cuyos efectos redundarán necesariamente en el bienestar de todos los tolimenses, desde el punto de vista del desarrollo sostenible e impactará positivamente su economía y su salud.

Adicionalmente se afirmó que el corredor vial delimitado técnicamente como PURACÉ–COYAIMA –CASTILLA, clasificado como de segundo orden, código 36TL 01, será objeto de intervención en actividades de mantenimiento rutinario y periódico en el primer trimestre del año 2022.

Posteriormente, a través de auto de sustanciación de fecha 18 de enero de 2022 (archivo no. 09 del E.D.) se fijó fecha para audiencia especial de pacto de cumplimiento, en los términos ordenados en el artículo 27 de la Ley 472 de 1998, la cual fue instalada el día 23 de febrero del año en curso, sin embargo, fue suspendida en razón a que si bien, el apoderado de la entidad indicó que le asistía ánimo conciliatorio, en el sentido de presentar propuesta de pacto de cumplimiento, no se contaba para la fecha con el acta expedida por el comité de conciliación de la entidad demandada (archivo no. 11 del E.D.).

El 03 de marzo de los corrientes, se reanudó la audiencia especial de pacto de cumplimiento, diligencia en la cual, la entidad demandada presentó propuesta de pacto de cumplimiento consistente en:

*“Luego de analizar el caso, y en atención a lo previsto en el Plan de Desarrollo “El Tolima Nos Une 2020-2023”, el Comité acoge la propuesta del apoderado de PRESENTAR FÓRMULA DE PACTO DE CUMPLIMIENTO, en el sentido de que el Departamento del Tolima se compromete adelantar las actividades tendientes a la contratación y ejecución de las obras necesarias de intervención para el mejoramiento, mantenimiento y rehabilitación, con base en los resultados de la Consultoría técnica, administrativa, financiera y ambiental para la elaboración de estudios y diseños para el mejoramiento del tramo vial Puracé –Coyaima –Castilla, que tiene el siguiente alcance:*

*1) Estudios y diseños para pavimentación entre las abscisas K0+000 y K1+000, tomando como K0+000 COYAIMA SUBESTACION CELSIA coordenada 3°47'45"N y 75°11'44"W. Estos estudios y diseños deberán incluir además el diseño de pavimento para el trazado que se obtenga por parte del especialista, la evaluación de obras hidráulicas existentes y/o diseño de obras hidráulicas nuevas, y diseño de obras de contención complementarias que sean requeridas además diseño de estructuras hidráulicas y de contención que sean requeridas para garantizar la funcionalidad y durabilidad de la estructura de pavimento y la banca de la vía;*

*2) Evaluación del estado del puente vehicular sobre la quebrada Amies ubicado en las coordenadas 3°47'36"N y 75°11'48"W.*

*3) Las obras se adelantarán con base en la planeación resultante, durante las vigencias fiscales de los años 2022 y 2023.”*

En la diligencia, las accionantes señoras CLAUDIA ROCÍO LOZANO QUINTERO y DIVA SANTOFIMIO RAMÍREZ manifestaron que la propuesta presentada por la entidad demandada es clara y están de acuerdo con la misma.

### **CONSIDERACIONES**

La Constitución Política de 1991 en su artículo 88, inciso primero, consagra que la ley regulará las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos; posteriormente, el Congreso de la República expidió la Ley 472 de 1998, por medio de la cual se desarrolló el referido precepto constitucional.

Cabe señalar, que el artículo 2º de la Ley 472 de 1998, consagra que las acciones populares “son los medios procesales para la protección de los derechos e intereses colectivos” y que éstas “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”; es decir, que el objeto de las acciones populares se concentra en la protección efectiva de derechos e intereses colectivos, la cesación de los hechos o actos que amenazan o vulneran los derechos o intereses colectivos y el restablecimiento del *statu quo* en la medida en que sea posible.

Así mismo, el artículo 9 de la Ley en comento establece que la acción popular procede contra toda acción u omisión de las autoridades o de los particulares, que vulneren o amenacen los derechos e intereses colectivos, y en el artículo 5º, se establece el trámite preferencial al que esta avocada, el que se deberá desarrollar conforme a los principios de prevalencia del derecho sustancial, publicidad, economía, celeridad y eficacia.

Por lo anterior, se logra concluir por parte de esta instancia judicial, que para la prosperidad de la acción bajo estudio se requiere de la configuración de los siguientes elementos: (i) una acción u omisión de la parte demandada; (ii) un daño contingente, peligro, amenaza, vulneración o agravio de derechos e intereses colectivos, peligro o

amenaza que no es en modo alguno el que proviene de todo riesgo normal de la actividad humana, y (iii) la relación de causalidad entre la acción u omisión y la señalada afectación de tales derechos.

Con respecto a la naturaleza jurídica del pacto de cumplimiento, este es un mecanismo de solución de conflictos que se encuentra contemplado en el artículo 27 de la Ley 472 de 1998, el cual reza lo siguiente:

*“ARTÍCULO 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 obligatorio.*

(...)

**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.”**

Sobre el particular, el Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Primera, en providencia del 21 de agosto de 2014, con ponencia de la Dra. María Elizabeth García González<sup>1</sup>, indicó:

*“Ha sido reiterada la Jurisprudencia de esta Sección en relación al concepto y alcance del pacto de cumplimiento. Así, en sentencia de 20 de junio de 2012 (Expediente núm. 2010-00492-01. Magistrada ponente, doctora María Claudia Rojas Lasso), se consideró a dicha figura como un mecanismo para la solución del conflicto planteado al interior de una acción popular, que permite que las partes, con la orientación de juez imparcial, llegar a un acuerdo que salvaguarde los derechos colectivos deprecados y, de esta manera, poner fin al litigio a través de una sentencia aprobatoria de dicho acuerdo. En la providencia en mención se expuso lo siguiente:*

*“(…) 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. En punto de la aprobación del Pacto esta Corporación ha señalado:*

*“El Pacto de Cumplimiento es un acuerdo de naturaleza conciliatoria, en el cual el juez, con citación de las personas interesadas, y de la autoridad que realiza el agravio o agresión al derecho colectivo, buscará un compromiso mediante el cual, se suspenda la amenaza o agresión del derecho colectivo, y el restablecimiento de las cosas a su estado anterior, obviamente, de ser esto posible. Tal Pacto de Cumplimiento, si es suficiente para poner fin a la violación de los derechos, se aprobará por el Juez mediante sentencia. Si no es suficiente, el Juez continuará con la etapa probatoria. Según el artículo 27 de la Ley 472 de 1998, el Pacto será aprobado mediante sentencia, cuya parte resolutive deberá ser publicada en un diario de amplia circulación nacional, a costa de las partes involucradas. El Juez conservará su competencia en lo relacionado con la ejecución de éste, si lo considera necesario, podrá nombrar un auditor (puede ser persona jurídica o natural), para que vigile el efectivo cumplimiento de lo pactado. De manera que, el Juez contará con las medidas necesarias contenidas en el Código de Procedimiento Civil para hacer efectivo el cumplimiento de la sentencia que dé por terminado el proceso en virtud de la aprobación del Pacto. Podrá nombrar un comité para que verifique el correcto cumplimiento de lo establecido en la sentencia; en éste podrán participar el juez, 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.” (Subrayas fuera de texto original)*

<sup>1</sup>Radicación número: 17001-23-31-000-2012-00314-02(AP)

*Así pues, 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; 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 conflictos o solucionar los existentes.*

(...)

*De igual forma, la Jurisprudencia de esta Sección también ha establecido los requisitos que debe reunir un pacto de cumplimiento, los cuales son del siguiente tenor:*

*La jurisprudencia de esta Corporación ha precisado en varias ocasiones los requisitos que debe reunir el pacto:*

- 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 señalan como vulnerados.*
- iv) Cuando sea posible, determinar la forma en que se restablezcan las cosas a su estado anterior.*
- v) Las correcciones realizadas por el juez al pacto deberán contar con el consentimiento de las partes.”*

*De lo anterior, resulta claro para la Sala que para la existencia de un pacto de cumplimiento es indispensable la participación del actor popular y de las personas accionadas, pues en caso de inasistencia de cualquiera de éstas, por mandato legal expreso del artículo 27 de la Ley 472 de 1998, la audiencia debe declararse fallida.”*

La anterior postura fue ratificada por el máximo organismo de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, en sentencia de unificación del 11 de octubre de 2018<sup>2</sup>, que señaló:

*“La audiencia especial de pacto de cumplimiento se encuentra regulada en el artículo 27 de la Ley 472 de 1998, como una instancia procesal para el juez escuchar las posiciones de las partes y al Ministerio Público sobre la demanda instaurada y en ella podrá establecerse un acuerdo en el que se determine la forma de protección de los derechos e intereses colectivos y de ser posible, el restablecimiento de las cosas a su estado anterior.*

*Así entonces, 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.*

*La Corte Constitucional en sentencia C-215 de 1999, al examinar la constitucionalidad de la Ley 472, puso de presente que el objetivo que persigue el pacto de cumplimiento es llegar a un acuerdo de voluntades (...).*

---

<sup>2</sup> Consejo de Estado, Sección Primera, Sentencia del 11 de octubre de 2018, Radicación Número: 17001-23-33-000-2016-00440-01(Ap), C.P. Roberto Augusto Serrato Valdés.

*A su vez, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha sostenido que el pacto de cumplimiento es un mecanismo alternativo de solución de conflictos en el cual las partes logran establecer los parámetros para la protección de los intereses colectivos amenazados o vulnerados, de una manera ágil y eficaz. Así en sentencia del 20 de junio de 2012, esta Sección consideró dicha figura como un método para solucionar el conflicto planteado al interior de una acción popular, que permite a las partes, con la orientación del juez, llegar a un acuerdo que salvaguarde los derechos deprecados y, de esta manera, poner fin al litigio a través de una sentencia aprobatoria de dicho acuerdo. (...)*

En esa misma providencia, el órgano de cierre de esta jurisdicción indicó que “los comités de conciliación de las entidades públicas son las competentes para adoptar la decisión respecto de la procedencia o improcedencia de presentar una fórmula de pacto de cumplimiento dentro del trámite de las acciones populares y los parámetros dentro de los cuales debe actuar el representante legal o apoderado de la entidad, en las audiencias de que trata el artículo 27 de la Ley 472 de 1998.”

## **CASO CONCRETO**

Las accionantes centran el motivo de su inconformidad, en que el estado en que se encuentra la vía denominada vía Purace –Coyaima –Castilla, clasificada de vía de segundo orden y código 36TL01, específicamente en el tramo vial carrera 4 no. 6-72, antigua vía Ataco –Chaparral, diagonal a la sede de la empresa Celsia ubicada en ese municipio.

Consideran que sus derechos colectivos goce de un ambiente sano, del espacio público, la seguridad y salubridad públicas, la seguridad y la prevención de desastres técnicamente previsibles, y la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos, respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes están siendo vulnerados, debido a la cantidad de polvo que genera el deteriorado estado de la mencionada vía.

Ahora bien, respecto de lo pactado en la audiencia celebrada el día 03 de marzo de los corrientes, se advierte que a la misma concurren todas las partes interesadas, conforme la dinámica que prevé el artículo 27 de la Ley 472 de 1998.

Analizado el pacto al que llegaron las partes en la mencionada audiencia, este Juzgado lo encuentra ajustado a la Constitución y a la Ley, en razón a que el objeto del presente medio de control, el cual consiste en la protección de los derechos colectivos indicados en precedencia, los cuales se encuentran enlistados en los literales a), d), g) y m) del artículo 4 de la Ley 472 de 1998, claramente satisface las pretensiones de las accionantes, toda vez que los compromisos adquiridos por el Departamento del Tolima que se encuentran consignados en el acta del comité de conciliación, celebrada en sesión extraordinaria del día 02 de marzo de 2022, como quiera que, el contratar los estudios y diseños, para posteriormente adelantar las obras en la vía que es objeto de la presente acción, cumple con el objetivo de la misma.

En efecto, los compromisos adquiridos por la entidad accionada, transcritos en precedencia, constituyen la respuesta efectiva y en beneficio de la parte actora, con el fin de cesar la vulneración de los derechos colectivos de los miembros de la comunidad que residen en ese sector de la municipalidad.

Así mismo, se considera que, las medidas acordadas en la audiencia especial de pacto de cumplimiento, además de constituir un deber de la administración departamental para garantizar a los habitantes del municipio de Coyaima el goce efectivo de sus derechos colectivos, están orientadas precisamente a la protección de esos bienes jurídicos, son posibles de manera jurídica, técnica, administrativa y presupuestal, la entidad accionada

estuvo de acuerdo con ella, al igual que las accionantes y el Agente del Ministerio Público.

En ese orden de ideas, resulta jurídicamente viable aprobar el pacto de cumplimiento celebrado entre las señoras CLAUDIA LOZANO QUINTERO y DIVA SANTOFIMIO RAMÍREZ y el DEPARTAMENTO DEL TOLIMA – SECRETARÍA DE INFRAESTRUCTURA Y HÁBITAT, por lo que así se ordenará en la parte resolutive de esta providencia.

En cuanto al comité de verificación del pacto de cumplimiento aquí aprobado, en el presente asunto no se considera necesario conformarlo, sin embargo, la parte accionada DEPARTAMENTO DEL TOLIMA deberá rendir un informe trimestral sobre las actividades adelantadas, a las que se comprometió en el pacto de cumplimiento.

En mérito de lo expuesto, **el Juzgado Décimo Administrativo del Circuito Judicial de Ibagué**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

### **RESUELVE:**

**PRIMERO: APROBAR** el pacto de cumplimiento al que llegaron las partes en audiencia celebrada el día 03 de marzo de 2022, consistente en:

*“El Departamento del Tolima se compromete adelantar las actividades tendientes a la contratación y ejecución de las obras necesarias de intervención para el mejoramiento, mantenimiento y rehabilitación, con base en los resultados de la Consultoría técnica, administrativa, financiera y ambiental para la elaboración de estudios y diseños para el mejoramiento del tramo vial Puracé – Coyaima –Castilla, que tiene el siguiente alcance:*

*1) Estudios y diseños para pavimentación entre las abscisas K0+000 y K1+000, tomando como K0+000 COYAIMA SUBESTACION CELSIA coordenada 3°47'45"N y 75°11'44"W. Estos estudios y diseños deberán incluir además el diseño de pavimento para el trazado que se obtenga por parte del especialista, la evaluación de obras hidráulicas existentes y/o diseño de obras hidráulicas nuevas, y diseño de obras de contención complementarias que sean requeridas además diseño de estructuras hidráulicas y de contención que sean requeridas para garantizar la funcionalidad y durabilidad de la estructura de pavimento y la banca de la vía;*

*2) Evaluación del estado del puente vehicular sobre la quebrada Amies ubicado en las coordenadas 3°47'36"N y 75°11'48"W.*

*3) Las obras se adelantarán con base en la planeación resultante, durante las vigencias fiscales de los años 2022 y 2023.”*

**SEGUNDO: ORDENAR** al DEPARTAMENTO DEL TOLIMA, rendir informe trimestral sobre las actividades adelantadas, a las que se comprometió en el pacto de cumplimiento. El primero deberá presentarse el día 08 de septiembre de 2022, y así sucesivamente. Así mismo, deberá remitir copia de cada informe presentado, a los correos electrónicos de los demás sujetos procesales.

**TERCERO: PUBLICAR** la parte resolutive de esta sentencia, a costa de la entidad demandada, en un diario de amplia circulación (Art. 27 inciso final de la Ley 472 de 1998), de lo cual allegará lo pertinente a este Despacho para demostrar el cumplimiento de este deber.

**CUARTO: ENVIAR** copia de la presente decisión a la Defensoría del Pueblo, de conformidad con lo previsto en el artículo 80 de la Ley 472 de 1998, en lo relacionado con el registro público centralizado de acciones populares y acciones de grupo.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**LUIS MANUEL GUZMÁN  
JUEZ**

**Firmado Por:**

**Luis Manuel Guzman  
Juez Circuito  
Juzgado Administrativo  
10  
Ibague - Tolima**

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación:

**e3e466293e9a642463c11727bd3f6955dc5ab1f63f30a1b852c0534187be2860**

Documento generado en 09/03/2022 09:58:22 AM

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