



República de Colombia  
Rama Judicial del Poder Público  
**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA**  
Mag. Ponente: JOSÉ ALETH RUIZ CASTRO

Ibagué, treinta (30) de octubre de dos mil diecisiete (2017).

Radicación N°.: 73001-23-33-006-2015-00561-00  
Medio de Control: POPULAR  
Accionante: PERSONERIA MUNICIPAL DE IBAGUÉ  
Accionado: SERVICIO GEOLÓGICO COLOMBIANO Y  
Otros.  
Asunto: APROBACIÓN PACTO DE  
CUMPLIMIENTO

### I. ASUNTO A DECIDIR

Cumplidas las etapas previstas en la norma, procede la Sala a decidir con relación al pacto de cumplimiento que fue presentado dentro de la presente ACCIÓN POPULAR interpuesta por la PERSONERÍA MUNICIPAL DE IBAGUÉ en contra del SERVICIO GEOLÓGICO COLOMBIANO, la CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL TOLIMA "CORTOLIMA", el DEPARTAMENTO DEL TOLIMA y el MUNICIPIO DE IBAGUÉ.

### II. ANTECEDENTES

#### 1.- Pretensiones (fls. 229 - 230)

El señor PERSONERO MUNICIPAL DE IBAGUÉ, en ejercicio del medio de control de PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS - ACCIÓN POPULAR, solicitó la protección de los derechos colectivos contenidos en los literales a), g), h) y m) del artículo 4° de la Ley 472 de 1998.

Expresamente señaló como pretensiones:

*"Que se ordene a los responsables del goce de un ambiente sano, de conformidad con lo establecido en la Constitución, la ley y las disposiciones reglamentarias, la seguridad y salubridad públicas, y el acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública, de manera que (sic) ordenada y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes de la ciudad de Ibagué, a saber, los demandados con esta acción, que de manera conjunta con la colaboración armónica de sus entidades y de conformidad con sus funciones:*

**3.1.1.- El Servicio Geológico Colombiano –SGC EFECTUE DE MANERA INMEDIATA de acuerdo con sus competencias y los principios generales de la**

*Política Nacional del Riesgo de Desastres, la identificación, caracterización, mapa de vulnerabilidad y riesgo de dicho elemento geológico.*

*3.1.2. Se ordene por las autoridades Alcaldía Municipal de Ibagué y Cortolima competentes se actualice de manera oficiosa los instrumentos de planeación POMCA y P.O.T.*

*3.1.3 Efectúen de manera inmediata las actuaciones necesarias para que se protejan los derechos del goce de un ambiente sano, de conformidad con lo establecido en la Constitución, la ley y las disposiciones reglamentarias, la seguridad y la salubridad públicas, y el acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública.*

*3.1.4. Se tomen las medidas con carácter Urgente por la administración Municipal en cuanto a gestión de riesgo, reconocimiento e inclusión de la existencia del volcán Guacharaco en el P.O.T.*

*3.1.5. Se tomen las medidas con carácter urgente por la administración departamental GOBERNACIÓN DEL TOLIMA en cuanto a impartir políticas de gestión de riesgo.*

*3.1.6. Se restrinja por parte de la ALCALDIA DE IBAGUÉ en cumplimiento de la constitución y las leyes ambientales la construcción de la vivienda en zona de influencia del volcán Guacharacos, por se (sic) generadora de riesgo por remoción en maza (sic) y por presencia de elemento volcánico, dando aplicación a lo consagrado en la reglamentación del 2007, del P.O.M.C.A.*

*3.1.7. Se tomen medidas de protección en la zona por parte de la Corporación Autónoma a (sic) Regional Cortolima, por encontrarse allí el volcán guacharacos, acorde al principio de precaución, se exija el respeto de lo concertado con la administración municipal en cuanto al respeto de los 500mt de zonas de mitigación ambiental como el caso que nos ocupa.*

*3.1.3 (sic) Efectúen de manera inmediata las actuaciones necesarias para que se garantice (sic) de manera permanente el suministro de agua y la garantía de la calidad de vida, purificación del oxígeno como garantía de nuestros cerros tutelares, los cuales vienen siendo vulnerados por las aquí demandadas al abstenerse a generar medidas urgentes de protección, por factores de riesgos tales como remoción en maza (sic) y riesgo volcánico, permitiendo construcciones en dicha zona."*

## **2.- Fundamentos facticos (fls. 227 - 228)**

Como fundamento de sus pretensiones, el Personero Municipal, expuso los siguientes hechos relevantes:

1. En el año 1998, fue descubierto el volcán Guacharacos, ubicado en la vereda Potrerito al sureste de Ibagué, el cual no se ha incluido en las políticas de prevención de riesgos acorde a lo consagrado en la Ley 1523 de 2012, no se ha incluido en los Planes de Ordenamiento Territorial del Municipio de Ibagué y no existe un estudio de actividad, peligrosidad ni del nivel de riesgo que genera.
2. Debido a que el Municipio de Ibagué, aún no reconoce la existencia del volcán Guacharacos, se están generando concesiones de licencias de

construcción en áreas colindantes a este, zona identificada con alto riesgo de remoción en masa, pues el geólogo David Galindo en su estudio concluyó que *“El volcán Guacharacos guarda íntima relación con el Arco Machín Cerro Bravo y que los magmas son probablemente de la misma génesis”*.

3. Se observa que las zonas de mitigación de impacto ambiental fueron modificadas de 500 a 300 metros, inobservando lo acordado entre la Alcaldía y Cortolima.
4. En razón a lo anterior, es necesario el reconocimiento de la existencia del volcán Guacharacos en el P.O.T, además, que bajo el amparo de precaución se deben tomar medidas de prevención de desastres con carácter urgente y la realización de un estudio de la actividad, peligrosidad y grado de riesgo del volcán Guacharacos.

### **3.- Contestación de la demanda.**

#### **3.1. Corporación Autónoma Regional del Tolima - CORTOLIMA (fls. 277 - 284)**

Dentro de la oportunidad procesal correspondiente, la entidad demandada, a través de apoderada judicial presentó escrito de contestación en los términos que a continuación se sintetizan.

Se opuso a todas y cada una de las pretensiones incoadas por la parte demandante, expuso que el medio de control no debió instaurarse en contra de CORTOLIMA, pues los preceptos jurídicos claramente hacen recaer la responsabilidad en las alcaldías y gobernaciones, además, mencionó el Decreto 4131 de 2011, aludiendo que la entidad a la que representa no tiene responsabilidad en cuanto a la determinación del riesgo, amenaza y vulnerabilidad, por lo que CORTOLIMA no tiene competencia para actuar en las situaciones expuestas en la demanda.

#### **3.2. Municipio de Ibagué (fls. 312 - 317)**

Argumentó que no es prudente que el Municipio de Ibagué agregue al P.O.T la existencia del volcán Guacharacos, toda vez que no se encuentra certificado, por lo cual es necesario realizar un estudio detallado por parte de las entidades competentes CORTOLIMA y SERVICIO GEOLOGICO COLOMBIANO.

Finalmente propuso las siguientes excepciones:

*Falta de legitimación en la causa por pasiva*, afirmando que es el SERVICIO GEOLOGICO COLOMBIANO la entidad responsable de realizar el estudio que determine la identificación, caracterización, mapa de vulnerabilidad, y grado de peligrosidad del volcán Guacharacos.

*Inexistencia de vulneración de los derechos e intereses colectivos invocados*, en el entendido que no existe ninguna acción u omisión por parte del

Municipio de Ibagué de la cual se configure amenaza de los intereses colectivos invocados.

*Falta de prueba*, resaltó que el demandante se limitó a señalar la presunta vulneración de derechos e intereses colectivos con la enunciación de los hechos, omitiendo la exposición de los elementos probatorios que los acrediten.

### **3.3. Departamento del Tolima (fls. 332 - 335)**

Argumentó que el demandante carece de sustento probatorio para incoar la acción popular, presentó como excepciones las siguientes:

*Imposibilidad legal del departamento para acceder a lo pretendido*, en el entendido que es imposible para el Departamento tomar medidas tendientes a impartir políticas de gestión de riesgo, ya que no existe un mapa de amenazas ni vulnerabilidad sobre el particular.

*Improcedencia de la acción contra el departamento del Tolima*, afirmando que el Departamento del Tolima no ha vulnerado derecho alguno, en concordancia con el artículo 9 y 14 de la Ley 472 de 1998, luego no es procedente la acción popular.

### **3.4. Servicio Geológico Colombiano (fls. 336 - 344)**

Propuso las siguientes excepciones:

*Falta de agotamiento del requisito de procedibilidad*, en concordancia con el artículo 144 de la Ley 1437 de 2011, señalando que la presentación de la demanda debía someterse al cumplimiento de un requisito previo como es la reclamación, razón por la que debió por lo menos ser inadmitida.

*Falta de legitimación en la causa por pasiva*, en el entendido que el Servicio Geológico Colombiano no es el competente para realizar el estudio del riesgo pretendido por la parte demandante, pues son las Corporaciones Autónomas Regionales las encargadas de realizar dichos estudios en concordancia con el artículo 31 de la Ley 99 de 1993.

## **III. Audiencia Pacto de Cumplimiento**

Atendiendo a lo reglado en el artículo 27 de la Ley 472 de 1998, se convocó a las partes para la celebración de la audiencia de pacto de cumplimiento, la cual se llevó a cabo el pasado 01 de septiembre del año que discurre, en ella las partes presentaron una fórmula de pacto de cumplimiento, respecto del cual le corresponde pronunciarse a esta Sala de Decisión.

## **IV. CONSIDERACIONES**

## 1. Competencia

Por la naturaleza del proceso y el orden administrativo de las entidades involucradas, el Tribunal es competente para decidir el presente asunto en primera instancia, al tenor de lo dispuesto en el artículo 152 numeral 16 del C.P.A.C.A.

## 2. Problema jurídico

El problema jurídico que corresponde analizar consiste en determinar si procedente o no aprobar el proyecto de pacto de cumplimiento al que llegaron las partes ante el señor Agente del Ministerio Público delegado para el asunto.

## 3. Requisitos para la aprobación del pacto de cumplimiento

El Consejo de Estado ha precisado que el pacto de cumplimiento debe reunir los siguientes requisitos para su aprobación, así:

- 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.”*

Aunado a lo anterior, la decisión con 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 que se estiman vulnerados y la constatación de que el compromiso adquirido entre las partes es efectivo y suficiente para la cesación de tal conducta”*<sup>1</sup>

## 4. Fondo del asunto

En la audiencia especial contemplada en el artículo 27 de la Ley 472 de 1998 realizada el pasado 01 de septiembre de 2017, las partes presentaron la siguiente fórmula de pacto:

*“Dentro de la Acción Popular 2015-00561 instaurada por el Personero Municipal de la ciudad de Ibagué en contra del SGC, Cortolima, Gobernación del Tolima, Municipio de Ibagué, Secretaría de Planeación Municipal y Secretaria de Desarrollo Rural, por la violación de los derechos al goce a un ambiente sano, la seguridad y salubridad públicas, el acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública y la realización de construcción de edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, con ocasión a la*

---

<sup>1</sup> Consejo de Estado. Sección Tercera. 12 octubre de 2006. Radicación: 25000-23-25-000-2004-00965-02.

existencia y falta de inclusión dentro de las políticas de prevención de riesgos de la zona donde se encuentra ubicado el volcán Guacharacos (vereda proterito de la ciudad de Ibagué), siguiendo las instrucciones impartidas por el señor Magistrado Ponente ....., se adelantaron mesas técnicas de trabajo en las cuales se presentó los informes técnicos realizados por el Servicio Geológico Colombiano y se aclaró por parte de Planeación Municipal el uso de suelo establecido en la zona determinando que:

Con base en los estudios geo-científicos regionales y nacionales relacionados por parte del Servicio Geológico Colombiano, entre los cuales se encuentran:

1. Visita de reconocimiento al volcán guacharaco (Ibagué - Tolima) y otros centros volcánicos del área. – Noviembre de 2015.
2. Plancha 244 y memoria respectiva.
3. Concepto 20173200028291 del 5 de junio de 2017 proferido por la Dirección Técnica de Geo-amenazas.
4. Estudios realizados por Nuñez (2001) y Galindo (2012).

Se aclaró que el volcán Los Guacharacos es un volcán monogenético el cual representa un riesgo muy bajo comparado con otros que existen y afectan la ciudad de Ibagué, por lo cual la pretensión establecida dentro de la acción en cuanto al análisis del fenómeno volcánico y el riesgo por movimientos en masa, no resulta necesaria.

Por otra parte la Secretaría de Planeación Municipal presentó el uso del suelo establecido en la zona, el cual corresponde con actividades agropecuaria baja (hortalizas- maíz –frijol – frutales forestales – Arracacha – Café – Caña Panelera) y áreas de servicios públicos domiciliarios (Abastecimiento Hídrico Urbano/ centros poblados; Abastecimiento Hídrico Rural; Rendimiento Hídrico; Humedal Natural; Ronda Hídrica), por lo cual se considera que conforme al marco legal existente no se permite la construcción de vivienda en la zona de influencia del volcán Guacharacos.

Teniendo en cuenta esto, se establece como forma de pacto de cumplimiento que la señalización básica del área del volcán Guacharacos será efectuada por parte de la Alcaldía Municipal de Ibagué dentro de los seis (06) meses siguientes, una vez se realice la incorporación, identificación y reconocimiento del volcán como determinante ambiental dentro del POMCA DEL RIO COELLO por parte de CORTOLIMA y se comunique al Municipio.

Adicionalmente, la Gobernación del Tolima, realizará las gestiones necesarias a efectos de realizar la divulgación de la existencia del volcán mediante la producción de un video con tomas aéreas del volcán, el cual será publicado por todas las entidades involucradas a través de su página web, para lo cual el Servicio Geológico Colombiano realizará apoyo técnico para la construcción del video.

**El riesgo que se plantea en la demanda quedó descartado.**

*Se adjunta a la presente propuesta los informes técnicos presentados por el Servicio Geológico Colombiano, la certificación del uso de suelos presentada por la Secretaría de Planeación Municipal y el Informe del volcán Guacharacos – Resultados de los estudios e informes del Servicio Geológico Colombiano, usos del suelo y visita técnica junio 28 de 2017 emitido por Cortolima, los cuales hacen parte de la presente propuesta”.*  
(Negrilla y Subrayado de la Sala).

Revisado el proyecto, encuentra la Sala que el mismo tiene como objetivo adelantar las correspondientes gestiones administrativas por parte del MUNICIPIO DE IBAGUÉ, la GOBERNACIÓN DEL TOLIMA, la CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL TOLIMA, y el SERVICIO GEOLÓGICO COLOMBIANO, encaminadas a la identificación y conocimiento del Volcán Guacharacos, puesto que las entidades competentes lograron determinar, y así lo reconoció el propio actor popular, el riesgo que se plantea en la demanda quedó descartado, ya que se trata de un volcán monogenético.<sup>2</sup>

Así mismo, el Director de CORTOLIMA concluyó aspectos relevantes como que el área donde está ubicado el complejo de volcanes es área rural establecida en el Decreto 823 de 2014 que es el actual POT de Ibagué, y por ende allí solo se permitirían adelantar actividades agropecuarias de categoría baja, esto es, parcelas para hortalizas, maíz, frijol, frutales, forestales, arracacha, café y caña panelera, y áreas de servicios públicos domiciliarios como abastecimiento hídrico y la conexión con los centros poblados, esa es la primera conclusión el complejo queda en área rural, segunda conclusión, de acuerdo con los estudios del SERVICIO GEOLÓGICO COLOMBIANO ese complejo de volcanes tiene una categoría de amenaza muy baja, en este sentido, allí en vigencia de ese POT no podría generarse procesos de urbanización o parcelación para vivienda permanente.<sup>3</sup>

Igualmente, la Sala encuentra que en las mesas de trabajo coordinadas por el señor Procurador Judicial Delegado y la Personería Municipal, intervinieron activamente las entidades que hacen parte del extremo pasivo de este proceso, consumándose la propuesta de pacto de cumplimiento ya precitada, que por demás fue aprobada por cada uno de los comités de conciliación de cada una de las entidades involucradas, como quedó plasmado en el acta de la audiencia de pacto de cumplimiento de 01 de septiembre de 2017.

En este sentido, de la lectura del acta de la audiencia de pacto de cumplimiento se puede evidenciar de manera clara, el compromiso adquirido por cada una de las partes del proceso, prevaleciendo el interés por los derechos colectivos objeto del presente medio de control, por otro lado, el Magistrado Ponente realizó diferentes intervenciones dentro de la audiencia especial adelantada, con la finalidad de establecer concretamente que el riesgo planteado en la demanda quedaba descartado, y ratificando que el

<sup>2</sup> Volcán que se ha construido en una sola erupción. ([www.IGN.es](http://www.IGN.es)-Glosario de términos volcánicos).  
Volcanes que durante su existencia solo han tenido un evento.

<sup>3</sup> Ver audio min. 26:45 a 29:28

pacto de cumplimiento brinda una respuesta efectiva a las problemáticas expuestas dentro la acción invocada.

Así las cosas la Sala no encuentra reparo alguno en APROBAR el proyecto de pacto de cumplimiento tal y como fue presentado, por encontrarlo ajustado a derecho, cumpliendo con lo establecido en el inciso 4° del artículo 27 de la Ley 472, toda vez que en él se determina la forma de protección de los derechos e intereses colectivos.

Por lo anterior se APROBARÁ el proyecto aludido y se requerirá a las entidades demandadas, para que den cumplimiento estricto de las obligaciones pactadas.

### **COMITÉ DE VERIFICACIÓN**

Para asegurar el acatamiento de la fórmula de solución de conflicto, se conformará el Comité de Verificación de Cumplimiento del fallo de que trata el artículo 34 de la Ley 472 de 1998, el cual estará integrado por el Magistrado sustanciador, las partes de este proceso y el señor agente del Ministerio Público. El señor Procurador Judicial Delegado deberá rendir ante el Tribunal un informe trimensual acerca del cumplimiento de esta decisión.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo del Tolima, Sala Oral de Decisión, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

### **RESUELVE:**

**PRIMERO: APROBAR EN SU TOTALIDAD, EL PACTO DE CUMPLIMIENTO** a que llegaron las partes en el presente asunto, en la audiencia especial de que trata el artículo 27 de la Ley 472 de 1998, realizada el día primero 01 de septiembre de 2017, y que se contrae a los siguientes compromisos:

- A. La CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL TOLIMA deberá en el menor tiempo posible, y a más tardar en los próximos seis (6) meses, realizar la incorporación, identificación y reconocimiento del volcán GUACHARACOS como determinante ambiental dentro del POMCA DEL RIO COELLO, y una vez efectuado comunicar ese hecho al MUNICIPIO DE IBAGUÉ.
- B. El MUNICIPIO DE IBAGUÉ deberá dentro de los seis (6) meses siguientes al día en que se realice lo ordenado en el ordinal anterior, proceder a efectuar la señalización básica del área del volcán GUACHARACOS.
- C. El DEPARTAMENTO DEL TOLIMA, dentro de los seis (6) meses siguientes al cumplimiento de lo ordenado en el numeral 1º, realizará



las gestiones necesarias a efectos de realizar la divulgación de la existencia del volcán mediante la producción de un video con toma aérea del volcán, con el apoyo del SGC.

D. EI SERVICIO GEOLÓGICO COLOMBIANO deberá realizar el apoyo técnico para la construcción del video que realizará el Departamento del Tolima.

E. La PERSONERÍA MUNICIPAL DE IBAGUÉ, el SERVICIO GEOLÓGICO COLOMBIANO "SGC", la CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL TOLIMA "CORTOLIMA", el DEPARTAMENTO DEL TOLIMA y el MUNICIPIO DE IBAGUÉ, en el término máximo de un (1) mes siguiente a la producción del video, deberán publicarlo en su respectiva página web, a efectos de divulgar la existencia del volcán GUACHARACOS. Igualmente podrá hacerlo la parte coadyuvante CLINICA JURÍDICA DE LA UNIVERSIDAD DE IBAGUÉ.

**SEGUNDO:** Dese por terminado el presente proceso, conforme a lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

**TERCERO: CONFÓRMESE** el comité de verificación del cumplimiento del fallo de que trata el artículo 34 de la Ley 472 de 1998, el cual será presidido por el Magistrado sustanciador, por el señor Agente del Ministerio Público delegado para este asunto, e integrado por todas las partes e intervinientes de este proceso.

**CUARTO:** Publíquese por parte de las entidades accionadas la parte resolutive de ésta providencia en un diario de amplia circulación nacional, remitiendo prueba de la publicación a ésta Corporación.

**QUINTO: ENVIAR** una copia del presente fallo a la DEFENSORÍA DEL PUEBLO, en aplicación a lo dispuesto en el artículo 80 de la ley 472 de 1998.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

Los Magistrados,

MARIA PATRICIA VALENCIA RODRIGUEZ

ANGEL IGNACIO ALVAREZ SILVA

JOSÉ ALETH RUIZ CASTRO