



## TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL QUINDÍO

Armenia (Q.), diecinueve (19) de enero de dos mil dieciséis (2016)

**Magistrado Ponente: CÉSAR ENRIQUE GÓMEZ CÁRDENAS**

**ASUNTO:** ADMISIÓN  
**MEDIO DE CONTROL:** PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES  
COLECTIVOS  
**PROCESO:** 63001-23-33-000-2015-00372-00  
**DEMANDANTE:** CARLOS DANIEL VILLADIEGO ARTEAGA  
**DEMANDADO:** AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA

**Auto interlocutorio No. 015.**

### I. ASUNTO

Se decide sobre la admisibilidad de la demanda presentada en nombre propio por el señor Carlos Daniel Villadiego Arteaga en ejercicio del medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos previsto en la Ley 472 de 1998 como acción popular, contra la Agencia Nacional de Infraestructura, con el propósito de que se protejan los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, a la defensa del patrimonio público y a la moralidad administrativa.

Del estudio preliminar al libelo petitorio, encuentra el Despacho que la misma reúne los requisitos formales previstos por el artículo 18 de la precitada ley, y con el exigido por los artículos 144 inciso 3° y 161 numeral 4° de la Ley 1437 de 2011 – Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo<sup>1</sup>, respecto del requerimiento previo

---

<sup>1</sup> “Artículo 144. Protección de los derechos e intereses colectivos. Cualquier persona puede demandar la protección de los derechos e intereses colectivos para lo cual podrá pedir que se adopten las medidas necesarias con el fin de evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los mismos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible.

Cuando la vulneración de los derechos e intereses colectivos provenga de la actividad de una entidad pública, podrá demandarse su protección, inclusive cuando la conducta vulnerante sea un acto administrativo o un contrato, sin que en uno y otro evento, pueda el juez anular el acto o el contrato, sin perjuicio de que pueda adoptar las medidas que sean necesarias para hacer cesar la amenaza o vulneración de los derechos colectivos.

Antes de presentar la demanda para la protección de los derechos e intereses colectivos, el demandante debe solicitar a la autoridad o al particular en ejercicio de funciones administrativas que adopte las medidas necesarias de protección del



ante la autoridad, dado que el día 28 de octubre de 2015 se radicó ante la ANI la adopción de las medidas necesarias de protección de los derechos colectivos que estima vulnerados<sup>2</sup>, transcurriendo más de quince (15) días hábiles desde la presentación de la solicitud sin que se hubiere aportado contestación, lo que hace procedente el medio de control instaurado; razón por la cual se admitirá la presente demanda.

Por otro lado, el actor solicitó la adopción de una medida cautelar consistente en suspender el trámite del proyecto de Asociación Público Privada de Iniciativa Privada entre la ORGANIZACIÓN DE INGENIERÍA INTERNACIONAL S.A. – GRUPO ODINSA S.A. y la Agencia Nacional de Infraestructura –ANI, mientras no sea resuelto el asunto, de conformidad con los hechos y fundamentos narrados en el mismo escrito, en aras –según argumentó- de evitar que se consumen de manera irreparable la vulneración de los derechos e interés colectivos que en el presente proceso se controvierten y con el fin de garantizar que la decisión adoptada por el despacho sea materialmente ejecutada, garantizando la efectividad de la sentencia.

El artículo 2º inciso 2º de la Ley 472 de 1998, en desarrollo del artículo 88 de la Constitución Política, dispone que las acciones populares son los medios procesales para la protección de los derechos e intereses colectivos, y 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. De otro lado el artículo 9º ibídem, señala que esas acciones proceden contra toda acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares que hayan violado o amenacen violar los derechos e intereses colectivos.

---

*derecho o interés colectivo amenazado o violado. Si la autoridad no atiende dicha reclamación dentro de los quince (15) días siguientes a la presentación de la solicitud o se niega a ello, podrá acudir ante el juez. Excepcionalmente, se podrá prescindir de este requisito, cuando exista inminente peligro de ocurrir un perjuicio irremediable en contra de los derechos e intereses colectivos, situación que deberá sustentarse en la demanda.” (Negritas y subrayas fuera del texto).*

Artículo 161. Requisitos previos para demandar. La presentación de la demanda se someterá al cumplimiento de requisitos previos en los siguientes casos:

(...)

4. Cuando se pretenda la protección de derechos e intereses colectivos se deberá efectuar la reclamación prevista en el artículo 144 de este Código.

<sup>2</sup> En los anexos allegados del folio 217 al 221 del expediente, se observa escrito por medio del cual el actor solicitó a la ANI la adopción de medidas necesarias para la protección de los derechos e intereses colectivos que considera vulnerados; y constancia de radicación por correo electrónico (fol.216), del 28 de octubre de 2015, con número 20154090703162.



En los términos previstos por el artículo 25 de la Ley 472 de 1998, es procedente antes de ser notificada la demanda y en cualquier estado del proceso el decreto, de oficio o a petición de parte, el decreto de las medidas previas que se estime pertinentes para prevenir un daño inminente o para hacer cesar el que se hubiere causado, debiendo motivarlas. Por su parte el artículo 26 *ibídem* prevé puede ser objeto de oposición a través los recursos de reposición y apelación, y sólo podrá fundamentarse en los siguientes casos:

- a. Evitar mayores perjuicios al derecho o interés colectivo que se pretende proteger;
- b. Evitar perjuicios ciertos e inminentes al interés público;
- c. Evitar al demandado perjuicios cuya gravedad sea tal que le haga prácticamente imposible cumplir un eventual fallo desfavorable.

Corresponde a quien alegue estas causales demostrarlas.

Teniendo en cuenta estas disposiciones el Consejo de Estado<sup>3</sup> ha establecido dentro del marco normativo de las medidas previas en un juicio de acción popular, los presupuestos para su procedencia, los cuales hacen relación a lo siguiente:

- a) Que esté debidamente demostrado en el proceso la inminencia de un daño a los derechos colectivos o que el mismo se haya producido, esto con el fin de justificar la imposición de la medida cautelar, el cual es prevenir aquel daño que está por producirse o a hacer cesar aquel que ya se consumó;*
- b) Que la decisión del juez al decretar la medida cautelar esté plenamente motivada; y*
- c) Que para adoptar esa decisión, el juez tenga en cuenta los argumentos contenidos en la petición que eleve el demandante, para que se decrete tal medida, lo cual, lógicamente, no obsta para que el juez oficiosamente, con arreglo a los elementos de juicio que militen en la actuación, llegue al convencimiento de la necesidad de decretar una medida cautelar y proceda en tal sentido. (Negritas utilizadas por el despacho para resaltar)*

---

<sup>3</sup> Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Auto del 6 de febrero de 2014. Rad.05001-23-33-000-2013-00941-01(AP)A. Consejera ponente: María Claudia Rojas Lasso. Actor: Juan Carlos Valencia y Otros. Demandado: Tribunal Administrativo de Antioquia.

De la misma forma, el máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo ha aclarado que el parágrafo del artículo 299 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA) - Ley 1437 de 2011-<sup>4</sup>, no derogó lo dispuesto por la Ley 472 de 1998 en relación con las medidas cautelares, sino que deben interpretarse de manera armónica y aplicarse los procesos adelantados en esta Jurisdicción incluyendo las acciones populares y de tutela.

En este orden de ideas, el Juez popular sigue estando facultado para decretar cualquier medida cautelar y en particular, si así lo considera necesario, las contempladas en los artículos 25 y 230 de la Ley 472 de 1998 y del CPACA, respectivamente; aclarando que este listado es meramente enunciativo y no taxativo<sup>5</sup>. Asimismo, ha expresado la jurisprudencia del alto tribunal<sup>6</sup> que el juez administrativo también tiene límites claros que apuntan tanto a precaver la arbitrariedad judicial y la ligereza en sus determinaciones, asegurando la legalidad, proporcionalidad y congruencia de la medida, como a amparar el equilibrio procesal que en virtud de la garantía del debido proceso debe presidir la toma de una decisión anterior a la sentencia que pondrá fin a la causa; *"Por este motivo el decreto de una de estas medidas deba contar con un sustento probatorio adecuado y soportarse en unos razonamientos que, sin entrar a resolver de fondo el asunto, pongan de manifiesto y den cuenta tanto del riesgo de configuración del daño o afectación irreversible a los intereses litigados (periculum in mora) como de la seriedad y visos de legitimidad prima facie de la reclamación (fumus boni iuris)."*

Visto lo anterior, la Sala, en aras de armonizar la aplicación de las normas en mención,

<sup>4</sup> "Artículo 229. Procedencia de medidas cautelares. En todos los procesos declarativos que se adelanten ante esta jurisdicción, antes de ser notificado el auto admisorio de la demanda o en cualquier estado del proceso, a petición de parte debidamente sustentada, podrá el juez o Magistrado Ponente decretar, en providencia motivada, las medidas cautelares que considere necesarias para proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia, de acuerdo con lo regulado en el presente capítulo.

La decisión sobre la medida cautelar no implica prejuzgamiento.

Parágrafo. Las medidas cautelares en los procesos que tengan por finalidad la defensa y protección de los derechos e intereses colectivos y en los procesos de tutela del conocimiento de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo se registrarán por lo dispuesto en este capítulo y podrán ser decretadas de oficio." (Negrillas fuera del texto)

<sup>5</sup> Exp.2005-01115. Consejero ponente: Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta.

<sup>6</sup> Consejo de Estado, Sección Primera, Auto del 5 de febrero de 2015. Consejero ponente: Guillermo Vargas Ayala. Rad. 85001-23-33-000-2014-00218-01(AP)A. Actor: Procuraduría 23 Judicial II Ambiental y Agraria de Yopal. Demandado: Corporación Autónoma Regional de la Orinoquia (CORPORINOQUIA), Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) y otros.



procede a verificar el cumplimiento de los requisitos para decretar la medida solicitada u otra que se estime necesaria, de conformidad con los artículos 25 de la Ley 472 de 1998 y 231 de la Ley 1437 de 2011, así:

1. En cuanto a la primera exigencia, es claro que la demanda está razonablemente fundada en derecho, pues se trata de proteger los derechos colectivos al medio ambiente y otros amparados en la Ley 472 de 1998;
2. Respecto del segundo requisito, el que tiene que ver con que se demuestre la titularidad del derecho, también se encuentra cumplido, teniendo en cuenta que la acción popular no requiere legitimación especial por activa para demandar, como quiera que puede ser interpuesta por cualquier persona y sin necesidad de abogado;
3. Sobre el tercer parámetro, relativo al sustento probatorio que permita concluir mediante un juicio de ponderación de interés público, la necesidad de decretar la medida cautelar, el actor no aportó ni solicitó pruebas distintas a las mismas que las allegadas con la demanda.
4. Al igual que la justificación del perjuicio irremediable, que señaló puede llegar a consumarse con el hecho de postergar al momento de la sentencia la decisión final sobre las pretensiones; resultan ser los mismos argumentos en que fundó las pretensiones.

Respecto, de este último requisito son claras las normas citadas en exigir la prueba al menos sumariamente, del acto, la acción u omisión, la producción del daño y su calificación como irremediable, irreparable e inminente, el cual tiene como característica que este por suceder prontamente<sup>7</sup>.

En el presente caso, el supuesto daño a los derechos colectivos invocados se ocasionarían con la ejecución del proyecto de asociación público privada (APP) ruta del privilegio La Paila – Calarcá – Cajamarca radicado por el Grupo ODINSA S.A. el 8 de marzo de 2013 bajo el No.2013-409-009108-2; sin embargo, del material probatorio

---

<sup>7</sup> Sentencia de la Corte Constitucional. T-627, de 1 de julio de 2004, Magistrado Ponente Alfredo Beltrán Sierra: “... Dicho perjuicio se caracteriza, según la jurisprudencia, por lo siguiente: 1) por ser inminente, es decir que se trate de una amenaza que está por suceder prontamente...”



aportado se advierte que la propuesta no ha sido viabilizada, pues en respuesta dada por la ANI al actor el 10 de septiembre de 2015<sup>8</sup>, se informó que “...la entidad se encuentra evaluando la información entregada por el originador y una vez se analice y avalué la misma, se procederá a pronunciarse sobre la viabilidad y las condiciones en que acepta la iniciativa o el rechazo de ser el caso.” Y que de ser aceptada la iniciativa, la entidad publicará en el Secop el acuerdo a que llegue con el originador de la propuesta.

Tampoco se logra advertir la inminente afectación al medio ambiente referida por el accionante en la demanda, en tanto, las fuentes hídricas y reservas ambientales que se encuentra en la zona de influencia del proyecto de infraestructura vial propuesto por el GRUPO ODINSA S.A.-según lo informado por la CRQ<sup>9</sup>-, aun no son claras; siendo necesario igualmente que se evalúe posteriormente el impacto ambiental y la autorización ambiental por parte de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA. Igualmente esta entidad señaló<sup>10</sup> que a la fecha no se ha presentado solicitud de licencia ambiental para el proyecto denominado “Construcción de la Doble Calzada La Española – en el Departamento del Quindío”, definiendo para ese mismo un alternativa para el proyecto “Construcción de la Doble Calzada entre los municipios de La Española y Calarcá” e informándoles al Grupo ODINSA S.A. el requerimiento del Diagnóstico Ambiental de Alternativas para el proyecto de “Construcción de obras, administración, operación y mantenimiento del corredor vial La Paila, El Alumbrado, El Alambrado, La Herradura – Barcelona, La Española Calarcá – Cajamarca”.

Por lo expuesto en esta etapa inicial en la que se encuentra el proceso y el análisis preliminar que se hace (no de fondo o definitivo, sino apenas cautelar), para el despacho instructor no aparece acreditado de manera objetiva y razonable que se está ante un peligro de daño grave e irreversible de un determinado ecosistema o recurso, por lo que la medida cautelar de suspensión del proyecto de Asociación Pública Privada de Iniciativa Privada para la construcción de la doble calzada Calarcá – El Caimo – La Tebaida – El Alumbrado – La Paila, no resulta procedente. No obstante, se aclara que si

<sup>8</sup> Folio 104.

<sup>9</sup> Oficio No.0010188 del 13 de noviembre de 2015, en respuesta al derecho de petición radicado CRQ 8465 del 26 de octubre, que milita en los folios 177 y 178 del expediente.

<sup>10</sup> Respuesta al derecho de petición radicado 2015060991-2-001 del 25 de noviembre, visible en los folios 171 y 172 del expediente.



surgieran nuevos hechos o circunstancias debidamente probadas que ameritaran el decreto de las mismas esto se hará conforme a derecho<sup>11</sup>.

Finalmente, es menester que se vinculen a la presente acción constitucional, al Grupo Odinsa S.A. como originador de la propuesta, al Departamento del Quindío y los municipios de Armenia, Calarcá y La Tebaida, debido a que el proyecto tiene influencia en estas zonas del territorio y en virtud del Convenio Interadministrativo suscrito para anuar esfuerzos entre estos municipios y la ANI, para la autorización de intervención o entrega y recibo de infraestructura que sea necesaria para el desarrollo y ejecución del proyecto vial de Asociación Público Privada de Iniciativa Privada denominado La Paila – Cajamarca, así como en los acuerdos que se han surtido entre el Originador y los prenombrados entes territoriales. De igual forma, es necesaria la vinculación de la Corporación Autónoma Regional del Quindío – CRQ como máxima autoridad ambiental en el Departamento.

En mérito de lo manifestado, el TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL QUINDÍO,

**RESUELVE:**

**Primero:** Admitir la presente demanda de protección de los derechos e intereses colectivos previsto en la Ley 472 de 1998 como acción popular, interpuesta por Carlos Daniel Villadiego Arteaga contra la Agencia Nacional de Infraestructura.

**Segundo:** Vincular al Grupo Odinsa S.A., al Departamento del Quindío, a los municipios de Armenia, Calarcá y La Tebaida y a la Corporación Autónoma Regional del Quindío – CRQ, a la presente acción constitucional de conformidad con lo expuesto.

**Tercero:** Notificar personalmente al representante legal de la Agencia Nacional de Infraestructura – ANI, del Departamento del Quindío, de los Municipios de Armenia, Calarcá y La Tebaida Quindío; de la Corporación Autónoma Regional del Quindío – CRQ, al Agente del Ministerio Público y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado,

---

<sup>11</sup> Artículo 25 de la Ley 472 de 1998 y artículo 29 C.P.



mediante mensaje dirigido al buzón electrónico para notificaciones judiciales, a que se refiere el artículo 197 del CPACA.

**Cuarto:** Notificar por Estado al actor, de conformidad con el numeral 1 del artículo 171, ídem. Asimismo, enviar mensaje de datos a los correos electrónicos informados carlosd.villadiego@gmail.com.

**Quinto:** Notificar de la presente admisión a la Defensora del Pueblo Regional Quindío, o quien haga sus veces, al momento de la notificación, ya que el actor no acredita la calidad de abogado y actúa sin la intermediación de apoderado judicial, de conformidad con el artículo 13 de la Ley 472 de 1998.

**Sexto:** Remitir a través del servicio postal autorizado copia del presente auto admisorio, de la demanda y de sus anexos, a la entidad accionada, a las vinculadas y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, sin perjuicio del traslado que queda en la Secretaría a su disposición.

**Séptimo:** Conceder un término de diez (10) días a la parte demandada, a las vinculadas, al Ministerio Público y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, para los fines a que se contraen los artículos 22 *ibídem*. Dicho término empezará a correr veinticinco (25) días después de haber sido efectuada la última notificación.

**Octavo:** El accionante, a sus costas, debe dar cumplimiento a lo indicado en el primer inciso del artículo 21 de la Ley 472 de 1998, esto es, informar a los miembros de la comunidad sobre la existencia de la presente acción, lo cual deberá hacerse a través de cualquier medio masivo de comunicación que opere en este Departamento, y debiendo allegar copias de dichas publicaciones. Asimismo, se publicará en el sitio web de la rama judicial, así como en la Secretaría del Tribunal Administrativo del Quindío.

**Noveno:** La decisión que corresponda en el asunto propuesto, será proferida dentro de los veinte (20) días siguientes a la fecha de vencimiento del término de traslado para allegar (Art. 34 de la Ley 472 de 1998).



Asunto: ADMISIÓN  
Acción: POPULAR  
Radicado: 63001-2333-000-2015-00372-00  
Demandante: CARLOS DANIEL VILLADIEGO ARTEAGA  
Demandado: ANI

228

Décimo: Negar la medida cautelar solicitada, conforme a las consideraciones realizadas.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

CÉSAR ENRIQUE GÓMEZ CÁRDENAS  
Magistrado

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL QUINDÍO  
NOTIFICACIÓN POR ESTADOS  
La Providencia precedente se notifica mediante fijación en  
ESTADOS,  
HOY VEINTE (20) DE ENERO DE 2016, A LAS 7:00 A.M.  
SECRETARÍA