REPÚBLICA DE COLOMBIA

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN PRIMERA – SUBSECCIÓN C
Despacho 007

Bogotá, **25 DE ENERO DE 2024**

REFERENCIAS

PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS
ACCIONANTES: CORPORACIÓN COLOMBIANA DE PADRES Y MADRES – RED PAPAZ
ACCIONADOS: MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE Y OTROS
RADICACIÓN: 25000234100020230054l-00

ASUNTO: **IMPRUEBA FÓRMULA DE PACTO**

El Despacho se pronunciará respecto de la propuesta de pacto de cumplimiento.

I. Antecedentes

La presente acción popular fue presentada contra (i) el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, (ii) British American Tobacco Colombia S.A.S., (iii) Inversiones Glu Cloud S.A.S., (iv) Relx Latam S.A.S., (v) Import Skydrive S.A.S. y, (vi) Colombia Trade House S.A.S.; con el propósito de que se ampare el derecho constitucional a un ambiente sano del que son titulares todas las personas y de manera especial los niños, niñas y adolescentes (NNA) y cuyas pretensiones son las siguientes:

> 1. Declarar la violación del derecho colectivo a disfrutar de un ambiente sano de la población y en particular de NNA, debido a la protección deficitaria que ofrece la normativa en materia de disposición de RAEE, toda vez que no obliga a los productores e importadores de CE a implementar sistemas orientados a la gestión integral de los residuos de estos AEE.
>
> 2. Ordenar a MinAmbiente a expedir, dentro del menor término posible, una reglamentación que obligue a los productores e importadores de CE a implementar sistemas orientados a la gestión integral de los residuos de estos AEE, considerando la particular naturaleza y composición de estos residuos.

3. Ordenar a MinAmbiente, por la vía reglamentaria o la iniciativa legislativa, según corresponda, a adoptar o promover la adopción de una norma que prohíba la introducción de CE desechables al mercado colombiano.

4. Ordenar a British American Tobacco Colombia S.A.S., Inversiones Glu Cloud S.A.S., Relx Latam S.A.S., Import Skydrive S.A.S. y Colombia Trade House S.A.S. a implementar sistemas orientados de gestión integral de los residuos de estos AEE, mientras MinAmbiente adopta la regulación correspondiente.

5. Ordenar a British American Tobacco Colombia S.A.S., Inversiones Glu Cloud S.A.S., Relx Latam S.A.S., Import Skydrive S.A.S. y Colombia Trade House S.A.S. a limitar la importación de CE desechables, mientras se adopta una norma específica sobre la materia.

II. Audiencia de pacto de cumplimiento

El 17 de octubre de 2023 se llevó a cabo audiencia especial de pacto de cumplimiento en la cual el **Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible** presentó la siguiente propuesta, que, en cumplimiento de lo ordenado por este Despacho, fue conocida por todos los sujetos procesales, y consistió en:

"Realizar análisis del anexo de la Resolución 851 del 2022 en el año 2024 en consideración a los desdoblamientos e incorporaciones de nuevos productos en cumplimiento de la adopción e implementación de la VII enmienda al Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías establecida por el Decreto 1881 de 2021 "Por el cual se adopta el Arancel de Aduanas y otras disposiciones", instancia en la cual se analizará la inclusión en la lista de aparatos eléctricos y electrónicos a los cigarrillos electrónicos y dispositivos personales de vaporización eléctricos que se vendan en Colombia.

Este análisis se realizará hasta el año 2024 porque se contará con al menos 2 años de información sobre la subpartida 8543.40.00.00 - que entró en vigencia desde el 1 de enero del 2022 – que identifica a los cigarrillos electrónicos y dispositivos personales de vaporización eléctricos similares y de esa manera se podrá obtener la siguiente información técnica necesaria para determinar la inclusión de estos instrumentos en los aparatos eléctricos y electrónicos regulados por la Resolución 851 de 2022:

i. Línea base de las importaciones o fabricación anual de cigarrillos electrónicos y dispositivos personales de vaporización eléctricos similares, identificando importadores o fabricantes nacionales, cantidades importadas o fabricadas (unidades y pesos neto).

ii. Identificación de las tecnologías y tipologías de cigarrillos electrónicos y dispositivos personales de vaporización eléctricos similares y de los dispositivos utilizados (calentador o vaporizador, cartuchos o receptáculos o claromizador o atomizador, baterías, etc.) para definir que partes o accesorios corresponden a aparatos

> eléctricos y electrónicos y poder definir el alcance de la regulación en materia de la gestión integral de los RAEE y las particularidades de dicha gestión.
>
> iii. Identificación de partes o residuos con potencialidad peligrosa si los hay, y que deberán ser gestionados bajo la normativa de gestión integral de residuos peligrosos.
>
> iv. Estimación del umbral o umbrales por tipología de cigarrillos electrónicos y dispositivos personales de vaporización eléctricos similares que se deben establecer en el Anexo 1 para reglamentar la obligatoriedad de los productores a implementar un sistema de recolección y gestión de RAEE vigilado por la ANLA."

La sociedad **COLOMBIA TRADE HOUSE S.A.S**, también presentó fórmula de propuesta; sin embargo, posteriormente, desistió de esta, razón por la cual no se hará pronunciamiento de fondo.

Respecto de la *fórmula de pacto del Ministerio del Medio Ambiente* las partes manifestaron lo siguiente:

La **parte actora** señaló que no hay un compromiso serio para regular la materia, porque la fórmula no conlleva a que cese la vulneración del derecho a un ambiente sano; por el contrario, en su propuesta sostiene una absoluta discreción para incluir o no los Cigarrillos Electrónicos - CE dentro del anexo 1 de la Resolución 851 de 2022, contrario a lo que sostuvo en su propio acto. Concluyó entonces que la fórmula de arreglo propuesta por MinAmbiente no es suficiente para abordar el asunto porque no aborda de manera adecuada la problemática de los CE de un solo uso, aspecto central de la Acción Popular. Agregó que el Ministerio cuenta con la información consolidada de las importaciones del año 2022, la cual está disponible desde enero de 2023, para actualizar la Resolución 851 de 2022, sin que sea indispensable una adicional y es perfectamente posible que se establezca un cronograma razonable para desarrollar en un año.

La Sociedad **COLOMBIA TRADE HOUSE S.A.S**, manifestó su conformidad con la propuesta del Ministerio.

La sociedad **RELX LATAM S.A.S.**, manifestó encontrarse de acuerdo con la propuesta del Ministerio de Ambiente; pero, solicitó que se tengan en cuenta las siguientes consideraciones, que, en resumen, son:

Primero; es razonable que el MinAmbiente cuente con 2 años de información técnica necesaria para una debida evaluación sobre los componentes de los CE y la forma de disposición de los residuos que generan.

Segundo. Para algunos de los productos que importa y comercializa ya existe una regulación de disposición de residuos que le es aplicable y que Relx Latam cumple, por lo que podría ser innecesario que estos sean incluidos en el anexo 1 de la resolución 851 de 2022.

Tercero. No hay una regulación deficitaria frente a los productos importados y comercializados por Relx Latam.

INVERSIONES GLU CLOUD S.A.S. (Glucloud) manifestó que se encuentra conforme con la propuesta del Ministerio de Ambiente; pero, hace las siguientes sugerencias:

Se garantice la vinculación y activa participación de los importadores de cigarrillos electrónicos y dispositivos personales de vaporización eléctricos similares, para efectos de validar la información que se construya como línea base de importaciones y fabricaciones de estos dispositivos y de constituir los conceptos jurídicos y disposiciones que eventualmente se llegasen a incluir en el anexo de la Resolución No. 851 de 2022.

En caso de que fruto del análisis técnico que llevará a cabo el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible respecto de la viabilidad de editar el alcance del anexo de la Resolución No. 851 de 2022., se llegue a la conclusión de enmendarlo, se fije un umbral objetivo en unidades importadas de cigarrillos electrónicos y dispositivos personales de vaporización eléctricos similares.

Se conciba e incluya un periodo de transición sustancial, por manera que, si llegase a entrar en vigencia la eventual normativa prospectiva, aquellos no se vean perjudicados con deberes o imposiciones normativas inmediatas que impongan cargas desproporcionadas para tales sujetos.

Se realice una segmentación de la cadena de suministro de forma que se agrupen los cigarrillos electrónicos y dispositivos personales de vaporización eléctricos con características similares y no se engloben todos dentro de una única categoría o tipología de producto.

British American Tobacco Colombia S.A.S. indicó que es necesario tener en cuenta que (i) el MinAmbiente debe definir de manera más concreta las fechas en las cuales desarrollará el análisis y eventual actualización de la regulación; (ii) el análisis debe partir de una revisión de experiencias internacionales; y (iii) debe revisarse si la actualización del Anexo de la Resolución No. 851 de 2022 debe

surtir el trámite de abogacía de la competencia ante la Superintendencia de Industria y Comercio.

Import Skydrive S.A.S. hizo comentarios similares a los de British American Tobacco.

El **Ministerio Público** consideró que la propuesta solamente comprende el contenido de las pretensiones 1 y 2 de la demanda y deja de lado las demás; adicionalmente, no establece un cronograma en el que se determine las actividades a realizar en el año 2024 y con posterioridad a este; no se registra cómo va a ser la participación de la comunidad y si es necesaria la intervención de otras entidades públicas; tampoco si se hace necesario implementar alguna medida transitoria como las planteadas por la Sociedad Colombia Trade House S.A.S., ni cómo se va a proteger el derecho colectivo al medio ambiente.

III. Consideraciones

El artículo 27 de la Ley 472 de 1998 establece la audiencia especial de pacto de cumplimiento y sus requisitos, en la cual el juez escuchará las diversas posiciones sobre la acción instaurada, pueden intervenir también las personas naturales o jurídicas que hayan registrado comentarios escritos sobre el proyecto y la intervención del Ministerio Público y de la entidad responsable de velar por el derecho o interés colectivo será obligatoria.

Allí se prevé que 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 y este será revisado por el juez quien, de observar vicios de ilegalidad en alguno de los contenidos del proyecto de pacto, deberá corregirlos con el consentimiento de las partes interesadas.

También señala que la audiencia se considerará fallida en los siguientes eventos:

a) Cuando no compareciere la totalidad de las partes interesadas;
b) Cuando no se formule proyecto de pacto de cumplimiento; y
c) Cuando las partes no consientan en las correcciones que el juez proponga al proyecto de pacto de cumplimiento.

Y que en estos eventos el juez ordenará la práctica de pruebas, sin perjuicio de las acciones que procedieren contra los funcionarios públicos ausentes en el evento contemplado en el literal a). La

aprobación del pacto de cumplimiento se surtirá mediante sentencia, cuya parte resolutiva será publicada en un diario de amplia circulación nacional a costa de las partes involucradas. El juez conservará la competencia para su ejecución y podrá designar a una persona natural o jurídica como auditor que vigile y asegure el cumplimiento de la fórmula de solución del conflicto.

En Sentencia de Unificación, el Consejo de Estado ratificó que el pacto de cumplimiento es una instancia procesal, cuyo objeto es solucionar el conflicto por medio de una construcción colectiva que proteja o prevenga la vulneración de derechos e intereses colectivos, mediante acciones detalladas a cargo de los responsables de su protección, 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[1].

Atendiendo los argumentos expuestos tanto en la fórmula de pacto como en las diferentes apreciaciones de los intervinientes, de cara al derecho colectivo solicitado y las pretensiones que este involucra, este Despacho avizora que la propuesta del Ministerio de Ambiente se encuentra ligada únicamente a la Resolución 851 de 2022[2] cuyo objeto es el de *"establecer la clasificación nacional de los Aparatos Eléctricos y Electrónicos - AEE y sus residuos, los lineamientos y requisitos de los sistemas de recolección y gestión de Residuos de Aparatos Eléctricos y Electrónicos - RAEE a cargo de los productores y las condiciones para la aceptación de los RAEE por parte de los comercializadores de AEE, con el fin de prevenir y controlar los impactos adversos sobre el ambiente"*.

Es decir, en sentido estricto, la fórmula se concentró en las pretensiones 1 y 2 de la demanda, como así lo observó el Ministerio Público, dirigidas a la gestión integral de los Residuos de Aparatos Electrónicos – RAEE –, pero más allá lo que se indica es que requiere del año 2024 para *"obtener la siguiente información técnica necesaria para determinar la inclusión de estos instrumentos en los aparatos eléctricos y electrónicos regulados por la Resolución 851 de 2022"*. Lo anterior significaría que, si transcurrido el tiempo solicitado el Ministerio determina que no es necesaria su inclusión, nada se habría adelantado frente a la presunta vulneración y protección al derecho colectivo que aquí se solicita.

---

[1] CE. SCA. Sección Primera. MP. Dr. Roberto Augusto Serrato Valdés. Once (11) de octubre de dos mil dieciocho (2018), radicación número: 17001-23-33-000-2016-00440-01(AP).
[2] "Por la cual se desarrollan los artículos 2.2.7A.1.3, 2.2.7A.2.1, el numeral 3.1 del artículo 2.2.7A.2.2, el numeral 3 del artículo 2.2.7A.2.4, el artículo 2.2.7A.4.2 y el artículo 2.2.7A.4.4 del Título 7A del Decreto 1076 de 2015 - Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible sobre la gestión de los residuos de aparatos eléctricos y electrónicos (RAEE) y se dictan otras disposiciones".

Lo anterior aunado a que tampoco se hace referencia a la prohibición de la introducción de los Cigarrillos Electrónicos – CE –desechables al mercado colombiano, lo cual se encuentra ligado directamente a la presunta vulneración del derecho colectivo a un ambiente sano y al catálogo de categorías y subcategorías contenidas en la Resolución 851 del.5 de agosto de 2022, que es el propósito de estudio del Ministerio de Ambiente, pero sobre lo cual este Despacho no estaría habilitado, en este momento procesal, para ir más allá y proponer o corregir el proyecto de pacto para limitar la importación de los Cigarrillos Electrónicos -CE – al país, máxime cuando las sociedades interesadas manifestaron su inconformismo contundente frente a la propuesta de Colombia Trade House S.A.S.

En este orden, tal y como lo ha considerado el Consejo de Estado[3], es importante en este punto diferenciar la figura del pacto de cumplimiento de las conciliaciones que se llevan a cabo en los demás procesos judiciales, pues el pacto de cumplimiento no puede ser parcial, puesto que resulta inconcebible la idea de una protección parcial de un derecho o interés colectivo, pues esto haría nugatoria la protección como tal y de contera la institución de las acciones populares se vería desdibujada en su finalidad garantística (sic). Por otra parte, no es posible la existencia de un pacto de cumplimiento parcial, como tampoco lo es la existencia de un proceso con dos sentencias.

Por lo expuesto, **RESUELVE:**

1.- Improbar la propuesta de pacto formulada por el Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, de acuerdo con lo antes expuesto.

2.- Ingresar el expediente al Despacho, una vez la presente providencia adquiera firmeza, para continuar con la etapa probatoria.

Notifíquese y cúmplase

(firmado electrónicamente en SAMAI)
FABIO IVÁN AFANADOR GARCÍA
Magistrado

Ergc

[3] Aparte citado en la sentencia de unificación del 11 de octubre de 2018 que refiere sentencia del 27 de mayo de 2004 de la Sección Tercera.