

*Lilia Fernanda Benavides Burbano, Beatriz Londoño Toro,
Sandra Liliana Martínez León, María Teresa Palacios Sanabria,
Juan Manuel Rodríguez Acevedo, María Lucía Torres Villareal,
María Eugenia Vera Castro,*

EL PACTO DE CUMPLIMIENTO Y LA GARANTÍA DE LOS DERECHOS COLECTIVOS





El pacto de cumplimiento y la garantía de los derechos colectivos

El pacto de cumplimiento y la garantía de los derechos colectivos

Lilia Fernanda Benavides Burbano

Beatriz Londoño Toro

Sandra Liliana Martínez León

María Teresa Palacios Sanabria

Juan Manuel Rodríguez Acevedo

María Lucía Torres Villarreal

María Eugenia Vera Castro

– Autores –

Grupo de Investigación en Derechos Humanos

Facultad de Jurisprudencia



COLECCIÓN TEXTOS DE JURISPRUDENCIA

© Editorial Universidad del Rosario
© Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario
© Facultad de Jurisprudencia
© Lilia Fernanda Benavides Burbano, Beatríz Londoño Toro,
Sandra Liliana Martínez León, María Teresa Palacios Sanabria,
Juan Manuel Rodríguez Acevedo, María Lucía Torres Villarreal,
María Eugenia Vera Castro

ISBN: 958-8298-076-5

Primera edición: Bogotá, D.C., agosto de 2006
Coordinación editorial: Editorial Universidad del Rosario
Corrección de estilo: María José Díaz Granados M.
Diagramación: Margoth C. de Olivos
Diseño de cubierta: Antonio Alarcón
Impresión digital: Javegraf
Editorial Universidad del Rosario
Calle 13 N° 5-83 Tels.: 336 6582/83, 243 2380
editorial@urosario.edu.co

Todos los derechos reservados. Esta obra no puede ser reproducida
sin el permiso previo escrito de la
Editorial Universidad del Rosario.

El pacto de cumplimiento y la garantía de los derechos colectivos. LONDOÑO TORO, Beatríz,
et. al. Facultad de Jurisprudencia.— Bogotá: Editorial Universidad del Rosario 2006.
162 p.; [Colección Textos de Jurisprudencia]
Incluye bibliografía.
ISBN: 958-8298-07-5

Acciones populares / Derecho de petición / Derecho Público / Acción y defensa / Acción pública /
Sentencias / Procesos / Derecho civil / Derecho procesal / I. Título / II. Serie

Impreso y hecho en Colombia
Printed and made in Colombia

CONTENIDO

Introducción	11
Capítulo 1	
Aspectos generales de las audiencias especiales para pacto de cumplimiento	
La audiencia especial para pacto de cumplimiento y su regulación	15
Papel de los magistrados, jueces, Ministerio Público y entidades administrativas en las audiencias especiales para pacto de cumplimiento	22
Papel de los jueces y magistrados	22
Actuaciones anteriores al pacto de cumplimiento	22
Actuaciones durante el pacto de cumplimiento	23
Actuaciones posteriores al pacto de cumplimiento	25
Papel del Ministerio Público	26
Principales problemas detectados en la participación del Ministerio Público en las audiencias especiales para pacto de cumplimiento	28
Falta de claridad sobre la obligatoriedad de su participación	28
Participación meramente formal y vacía de contenido	29
La congestión	29
Recomendaciones	30
Papel de las entidades administrativas encargadas de la protección del derecho colectivo	30
Sistemas de seguimiento de la sentencia y del pacto de cumplimiento	31
Auditorías o Comité de Seguimiento	31
La verificación y su relación directa con la participación	35

El funcionamiento del Comité de Verificación y Seguimiento	39
La realidad del Comité de Verificación y Seguimiento.	
Análisis del caso de San Andrés	40
El caso de la audiencia pública permanente en la acción popular instaurada por contaminación del río Bogotá y fallada en primera instancia por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca	44

Capítulo 2

Líneas jurisprudenciales con relación a las audiencias especiales para pacto de cumplimiento

Naturaleza jurídica del pacto de cumplimiento	48
Incentivos cuando se logra el pacto de cumplimiento	52
La tesis garantista	53
La tesis garantista con condicionamientos	57
La argumentación que niega el incentivo en las audiencias especiales para pacto de cumplimiento	58

Capítulo 3

Presentación de los resultados de la investigación realizada sobre audiencias públicas para pacto de cumplimiento

¿Quiénes son los actores populares?	63
¿Qué derechos colectivos se pide proteger en las acciones?	63
Participación en las audiencias y aspectos logísticos	
y operativos de las mismas	65
Cumplimiento del horario en las audiencias públicas para pacto de cumplimiento	65
Asistencia de las partes en las audiencias especiales	68
Asistencia del actor popular	68
Asistencia de los demandados	69
Asistencia del Ministerio Público	69
Asistencia de otras autoridades a la audiencia	70
Asistencia de coadyuvantes	71
Asistencia de intervinientes miembros de la comunidad	71

Distribución de la participación de los actores populares	
en las audiencias públicas por regiones	72
Características del lugar en que se realizaron	
las audiencias	72
Comodidad de los asistentes	72
Condiciones de audición	75
Ayudas audiovisuales	75
Condiciones de ventilación del lugar de la audiencia	76
Condiciones de iluminación del lugar de la audiencia	76
Ubicación de las partes en el lugar de la audiencia	76
Manejo de los tiempos en las audiencias especiales	
para pacto de cumplimiento	76
Desarrollo de la audiencia	77
Concurrencia de los miembros de la sala de decisión	77
Identificación y presentación de quienes intervienen	
en la audiencia	78
Fijación previa de la metodología de la audiencia	78
Identificación de los fines de la acción	78
Claridad y especificidad en la exposición del demandado	
o demandados	79
Intervención de coadyuvantes en la audiencia	79
Presentación de proyecto de pacto por parte del juez	81
Presentación de propuesta de pacto por los actores	
populares	83
Presentación de propuesta de pacto por los demandados	84
Manejo de los problemas e interferencias en la audiencia	
por parte del juez	86
Manejo adecuado de los tiempos de intervención y debate	86
Resultados de la audiencia	86
Casos en los cuales se logra llegar a un pacto	
de cumplimiento	86
Objeto del acuerdo en los casos en que se logró el pacto	88
a) Realización de obras	88
b) Indemnización pecuniaria	88

c) No realización de obras	89
d) Incentivo	89
e) Logro de otros acuerdos	89
Incentivo cuando se logra pacto de cumplimiento	90
Conclusiones	90
Bibliografía	92
Anexos	96
Anexo 1. Tribunal Contencioso Administrativo de Nariño	97
Anexo 2. Tribunal Administrativo de Cundinamarca	103
Anexo 3. Tribunal Administrativo de Antioquia	108
Anexo 4. Tribunal Administrativo de Cundinamarca	117
Anexo 5. Tribunal Contencioso Administrativo de San Andrés, Providencia y Santa Catalina	159

Introducción

Una de las etapas procesales de mayor importancia en las nuevas acciones populares corresponde a la denominada audiencia especial para pacto de cumplimiento. En apariencia se trata de una audiencia similar a la de conciliación, pero sus antecedentes, interpretación jurisprudencial y práctica judicial, muestran novedosos aspectos que vale la pena conocer e investigar.

La audiencia especial para pacto de cumplimiento es, ante todo, la oportunidad para analizar los acuerdos que permitan la protección efectiva de los derechos colectivos y, si es posible, el restablecimiento de las cosas al estado en que se encontraban antes de ser perturbadas. La ventaja de esta audiencia es que en ella se pueden obtener soluciones reales, discutidas entre los intervinientes, con el compromiso respaldado por sus firmas de llevar a cabo las medidas convenidas y con el seguimiento de un Comité o de un auditor para apoyar al juez en la búsqueda del cumplimiento de los acuerdos plasmados en la sentencia.

La audiencia es la oportunidad para terminar de manera rápida y anticipada el proceso, ya que si las partes llegan a un pacto de cumplimiento, la Sala del Tribunal Administrativo de conocimiento¹ o el juez civil del circuito –de acuerdo con la jurisdicción y competencia que corresponda al caso– procederá a realizar su estudio y a dictar sentencia aprobatoria de dicho pacto. De esta manera, son los intervinientes, liderados por el juez o los magistrados, los que solucionan el problema que da origen a la amenaza o vulneración del derecho colectivo, tras el pleno convencimiento de haber suscrito un pacto de cumplimiento capaz de dar protección a dichos derechos.

En este libro partiremos de un capítulo introductorio en el cual se examinarán los principales aspectos de las audiencias especiales para pacto de cumpli-

¹ En materia contencioso administrativa se ha previsto que la competencia recaerá en los jueces administrativos cuando éstos empiecen a operar dentro del sistema judicial. El acuerdo 3333 del 3 de marzo de 2006 del Consejo Superior de la Judicatura dispuso la creación de 257 juzgados administrativos en todo el país, se espera su apertura entre el 1º y el 15 de agosto de este año. Mientras esto ocurre, los tribunales avocarán el conocimiento de las Acciones populares en primera instancia.

miento, el papel de los intervinientes en dichas audiencias: jueces, magistrados, partes, Ministerio Público y entidades administrativas, con algunas recomendaciones específicas para el buen desarrollo de las audiencias especiales para pacto de cumplimiento.

En el segundo capítulo haremos la revisión de dos líneas jurisprudenciales en la Corte Constitucional y el Consejo de Estado, para examinar la incidencia de dicha jurisprudencia en las prácticas de los tribunales y en el desarrollo o limitación de la figura del pacto de cumplimiento.

En la tercera parte del trabajo se presentan los resultados más destacados de una investigación desarrollada entre los años 2001 y 2002 en cinco tribunales administrativos del país. El problema de investigación abordado fue la naturaleza, las características, las fortalezas y las debilidades de las audiencias especiales para pacto de cumplimiento.

Como anexos incluimos apartes de cuatro sentencias aprobatorias de pacto de cumplimiento en las que se destaca la enorme importancia de esta figura en la garantía de los principios de celeridad, eficiencia, economía y, ante todo, justicia pronta y accesible a los ciudadanos.

Las hipótesis que intentaremos demostrar en este trabajo son:

- a) La audiencia especial para pacto de cumplimiento es un espacio nuevo de oralidad dentro de las acciones públicas, cuyos resultados dependen en gran medida de aspectos metodológicos claros y bien manejados por los jueces y magistrados en el marco de las garantías que otorgan la Constitución y la Ley 472 de 1998.
- b) Es necesaria una revisión cuidadosa del papel de todos los intervinientes en las audiencias especiales para pacto de cumplimiento buscando reorientar su participación hacia la búsqueda de mayores garantías para los derechos colectivos.
- c) Los jueces y magistrados deben interpretar, dentro de los parámetros constitucionales, la naturaleza de la audiencia especial para pacto de cumplimiento, diferenciar dicha audiencia de la conciliación, y perfilar sus características de verdadero espacio de oralidad en defensa de derechos colectivos dentro de las acciones populares.

- d) El papel de la jurisprudencia en respaldo a estas audiencias y a su resultado: el pacto de cumplimiento debe darse al reconocer el incentivo para el actor popular cuando se logra la real protección de los derechos colectivos.

Este estudio se gestó en el Grupo de Investigación en Derechos Humanos de la Universidad del Rosario, y fue apoyado institucionalmente por la Facultad de Jurisprudencia. Agradecemos a los magistrados y jueces que permitieron la participación de los investigadores como observadores de las audiencias y que facilitaron copia de los documentos para el análisis posterior.

Capítulo 1
Aspectos generales de las audiencias
especiales para pacto de cumplimiento

La audiencia especial para pacto de cumplimiento y su regulación

La Ley 472 de 1998 reguló en el artículo 27 la denominada audiencia especial para pacto de cumplimiento. En dicha norma se destacan aspectos de gran interés para el análisis y que han generado diferencias entre los doctrinantes y jueces.

La audiencia, según la ley, se debe citar dentro de los tres días siguientes al vencimiento del término de traslado de la demanda. A ella deben asistir el Ministerio Público, las partes y la entidad responsable de velar por el derecho o interés colectivo que se pretende proteger.

Debemos destacar que este espacio de oralidad y acercamiento de todos los interesados en la protección y garantía de los derechos colectivos en un caso concreto es de enorme importancia. Su objeto es realizar una construcción colectiva en la que se determine la mejor forma de proteger o prevenir la vulneración de los derechos examinados, buscando una decisión judicial que realmente se pueda cumplir porque incluye obligaciones precisas, términos de cumplimiento, definición de acciones, recursos necesarios y un sistema de seguimiento al cumplimiento de los acuerdos plasmados en la sentencia.

Tiene diferencias significativas con la figura de la conciliación, las cuales pueden observarse en el cuadro 1.

Vamos a hacer un breve recorrido por las preguntas más frecuentes en relación con esta figura.

¿Quiénes pueden asistir a la audiencia pública para pacto de cumplimiento?

La ley claramente establece que las partes, “el Ministerio Público, la entidad responsable de velar por el derecho y cualquier persona natural o jurídica que haya registrado comentarios escritos sobre el proyecto de pacto”, a estas personas las llamaremos intervinientes. Se debe entender que los coadyuvantes han registrado escritos en el proceso y al tener las mismas facultades que el actor popular, deben ser citados y escuchados en las audiencias especial para pacto de cumplimiento. Muchos jueces y magistrados realizan una interpretación restrictiva de la norma y vulneran con ello el derecho de participación social y judicial que consagra la Constitución.

Cuadro 1. Diferencias entre la conciliación y la audiencia especial para pacto de cumplimiento

Conciliación	Audiencia especial para pacto de cumplimiento
<p>Concepto: puede definirse como una función procesal o extraprocesal regulada por la ley que implica siempre un acto jurídico (transacción). Se desarrolla a través de un conjunto de actividades por medio de las cuales unas partes que están involucradas en un conflicto logran, con la colaboración de un grupo imparcial o un juez, llegar a un acuerdo en sus diferencias.</p>	<p>La audiencia especial es una diligencia judicial en la cual el juez escucha las diversas posiciones sobre la acción instaurada. En esa diligencia podrá celebrarse, a iniciativa del juez, 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.</p>
<p>La conciliación puede ser judicial o extrajudicial.</p>	<p>El pacto de cumplimiento solamente se puede dar dentro de una acción popular.</p>
<p>Asuntos conciliables: todo lo transigible o disponible. La misma ley señalará cuándo se puede y cuándo no.</p>	<p>Frente a los derechos de carácter colectivo no podemos hablar de disponibilidad, ya que por su naturaleza son de interés público. Lo que sucede en el pacto es que se determina la mejor forma de protección o prevención de la vulneración del derecho colectivo y las acciones que se deben realizar para el efecto.</p>
<p>En materia civil algunos acuerdos operan de manera inmediata, sin embargo, en determinados eventos se requiere una homologación posterior por parte del juez.</p>	<p>Los acuerdos no operan de manera inmediata, los pasos a seguir con el pacto de cumplimiento son:</p> <ol style="list-style-type: none"> a) La revisión del pacto por parte del juez. b) La aprobación del pacto de cumplimiento mediante sentencia. c) La publicación de la parte resolutive de la sentencia en un diario de amplia circulación nacional. d) La ejecución de la sentencia que contiene el pacto.
<p>Efectos de la conciliación: el acta de conciliación presta mérito ejecutivo y hace tránsito a cosa juzgada. Surte efectos interpartes.</p>	<p>Una vez aprobado por el juez, el pacto de cumplimiento produce la terminación anticipada del proceso y tendrá efectos de cosa juzgada relativa (Corte Constitucional, sentencia C-215 de 1999)</p>
<p>¿Cuándo se considera fallida?</p> <ol style="list-style-type: none"> a) Si no se llega a un acuerdo. b) Si no comparecen las partes. 	<p>¿Cuándo se considera fallida?</p> <ol style="list-style-type: none"> a) Cuando no comparezcan la totalidad de las partes interesadas. b) Cuando no se formule proyecto de pacto de cumplimiento. c) Cuando las partes no consientan en las correcciones que el juez proponga al proyecto de pacto de cumplimiento.

Continúa

Conciliación	Audiencia especial para pacto de cumplimiento
Intervinientes: partes y conciliador.	Es obligatoria la presencia del juez, el Ministerio Público y la entidad responsable de velar por el derecho colectivo. Pueden acudir los que hayan registrado escrito con propuesta de pacto y los coadyuvantes.

Fuente: Beatriz Londoño, *Acciones populares, de grupo y de cumplimiento. Módulo de autoaprendizaje*, Bogotá, Consejo Superior de la Judicatura, 2000, p. 61.

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 obligatoria.

¿Es obligatoria la asistencia a la audiencia?

La ley diferencia y hace obligatoria la asistencia del Ministerio Público y de la entidad responsable del derecho, por tanto, la inasistencia de alguna de estas partes tiene consecuencias de gran envergadura, pues constituirá causal de mala conducta, sancionable con destitución. “La inasistencia a esta audiencia por parte de los funcionarios competentes, hará que incurran en causal de mala conducta, sancionable con destitución del cargo.”¹

No se hace la misma exigencia al actor popular ni a los demandados. En las estadísticas que presentaremos más adelante se observa cómo este aspecto incide en ocasiones en una baja asistencia de los actores.

En relación con la opción de aplazamiento de esta audiencia la norma citada señala que es posible para quien no puede asistir presentar prueba sumaria de una justa causa a fin de no comparecer. Este aplazamiento se ordena por un auto y la ley prohíbe un nuevo aplazamiento.

¹ Ley 472 de 1998, artículo 27.

¿Qué señala la ley en relación con la presentación del proyecto de pacto para la audiencia?

Al respecto el artículo 27 indica: "...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".

En el ejercicio diario de las acciones populares no es muy claro a quién le corresponde presentar el proyecto de pacto en la audiencia. Es innegable que el liderazgo de este espacio procesal corresponde al juez o magistrado y la ley le asigna en primer lugar la responsabilidad de tener "iniciativa" para el pacto. El proyecto judicial que se debe llevar a la audiencia conviene construirlo a partir de la demanda, las coadyuvancias, las solicitudes de intervención en la audiencia y las contestaciones de la demanda; se considera apropiado complementar dicho proyecto con las intervenciones que cada una de las partes e instituciones realiza en la audiencia, examinar los puntos de acuerdo o los temas en que podría ser fácil acercar las diversas posiciones para la búsqueda de una solución concertada a la problemática de vulneración o amenaza del derecho colectivo.

Quienes asisten a la audiencia (actor, demandado, Ministerio Público, entidad encargada de la protección del derecho, coadyuvantes e intervinientes) deben llevar igualmente una propuesta de pacto, la cual se sugiere aportar por escrito con copias a todos los asistentes. Este ejercicio de plasmar las propuestas facilita la construcción de un pacto y muestra la voluntad de proteger realmente los derechos colectivos.

En relación con la metodología de las audiencias, consideramos que es el tema más débil y que ha faltado en los magistrados y jueces mayor reflexión sobre pautas y esquemas prácticos de manejo de este espacio. En la observación realizada encontramos tres modelos:

- a) El modelo de *audiencia fallida rápida*, donde el juez o, a veces, uno de los funcionarios del despacho entra a la sala y pregunta si existe "ánimo conciliatorio"; si alguien contesta que no, simplemente declara fallida la audien-

cia. Aquí la audiencia se asimila a la conciliación, y el despacho no realiza ningún esfuerzo para intentar la búsqueda de una solución frente a la vulneración o amenaza del derecho colectivo. Es la vía más fácil pero en nuestro criterio es contraria a los principios de la acción.

- b) El modelo de *audiencia participativa con juez coordinador*, donde el juez o magistrado maneja la audiencia, escucha a todos los que asisten y les solicita llegar a un pacto pero no hace ninguna propuesta al respecto. Este modelo significa un avance, pero todavía continúa la percepción del juez o magistrado como mero observador del desarrollo de la audiencia, cuando debería ser su principal protagonista.
- c) El modelo de *audiencia participativa con juez de iniciativa*. En estas audiencias el juez o magistrado propicia desde el primer momento espacios de concertación para la protección de los derechos colectivos, presenta iniciativa e intenta lograr el pacto de cumplimiento con apoyo del Ministerio Público y de todas las partes. Es el modelo más cercano a los principios de la acción, y el que consideramos puede lograr mejores resultados dentro del ejercicio de estas acciones constitucionales.

¿Es el pacto de cumplimiento un allanamiento a la demanda?

Dentro del proceso de acción popular es posible la figura del allanamiento a la demanda, consagrada en el artículo 93 del Código de Procedimiento Civil (CPC), sin embargo, dicha figura es diferente al pacto de cumplimiento. Al respecto, el Consejo de Estado ha señalado:

Con todo, podría sostenerse que la Ley 472 de 1998 consagró el pacto de cumplimiento como el instrumento procesal idóneo para que el demandado reconozca la afectación o la amenaza del interés colectivo, por lo que este mecanismo sustituiría el allanamiento a la demanda que preceptúa la ley para las acciones civiles y contencioso administrativas. Sin embargo, ese argumento no es de recibo, puesto que si bien es cierto que las dos figuras procesales pueden involucrar la confesión de los hechos y la aceptación de las pretensiones, no es menos cierto que el momento procesal en el que se presentan no es el mismo. Así, mientras que la audiencia de cumplimiento debe celebrarse únicamente

después del vencimiento del traslado de la demanda, el escrito de allanamiento a la demanda puede presentarse en cualquier momento antes de la sentencia de primera instancia y, si es autoridad pública, deberá contar con la autorización que determina la ley. En consecuencia, para la Sala, la figura del pacto de cumplimiento no sólo no sustituye ni desplaza el allanamiento a la demanda, sino que demuestra que la intención legislativa fue, precisamente, la de favorecer la celeridad y lealtad procesales en aras de la necesidad de defender los intereses y derechos colectivos. De ahí que el allanamiento a la demanda no sólo sea compatible con la naturaleza de las acciones populares sino que complementa la figura del pacto de cumplimiento.²

La procedencia del incentivo cuando se logra el pacto de cumplimiento es objeto de análisis detallado en la segunda parte de este trabajo. Al respecto consideramos que sí procede el incentivo cuando se logra el pacto de cumplimiento. El incentivo no debe ser objeto del debate en la audiencia especial para pacto de cumplimiento porque es un derecho del actor popular cuando logra el objeto de la acción, es decir, la protección de los derechos e intereses colectivos frente a su vulneración o amenaza.

Sustentamos nuestra posición en una revisión de la jurisprudencia y en una interpretación sistemática de los artículos 27, 34 y 39 donde concluimos que el actor popular tiene un derecho al incentivo, que la facultad para fijar el incentivo está en el juez o magistrado y no en las partes, y que la aprobación del pacto se realiza mediante sentencia en la cual se debe fijar su monto. La normatividad es clara y desconocerla sería una vía de hecho.

Artículo 27. ...La aprobación del pacto de cumplimiento se surtirá mediante sentencia, cuya parte resolutive será publicada en un diario de amplia circulación nacional a costa de las partes involucradas. El juez conservará la competencia para su ejecución...

(...)

² Consejo de Estado, sentencia del 24 de agosto de 2001.

Artículo 34. La sentencia que acoja las pretensiones del demandante de una acción popular podrá contener una orden de hacer o de no hacer, condenar al pago de perjuicios cuando se haya causado daño a un derecho o interés colectivo en favor de la entidad pública no culpable que los tenga a su cargo, y exigir la realización de conductas necesarias para volver las cosas al estado anterior a la vulneración del derecho o del interés colectivo, cuando fuere físicamente posible. ...Igualmente fijará el monto del incentivo para el actor popular.

Artículo 39. Incentivos. El demandante en una Acción Popular tendrá derecho a recibir un incentivo que el Juez fijará entre diez (10) y ciento cincuenta (150) salarios mínimos mensuales.

Finalmente, en relación con los efectos del pacto de cumplimiento la Corte Constitucional se pronunció al respecto⁵ estableciendo la constitucionalidad condicionada del artículo 27 de la Ley 472 de 1998 y consagrando la figura de la cosa juzgada relativa cuando aparezcan nuevos hechos y elementos que no fueron examinados al momento del pacto:

La Corte considera que se configura una situación diferente cuando ocurren hechos nuevos o causas distintas a las alegadas en el proceso que culminó, o surgen informaciones especializadas desconocidas por el juez y las partes al momento de celebrar el acuerdo. Por consiguiente, en este evento, y en aras de garantizar el debido proceso, el acceso a la justicia y la efectividad de los derechos colectivos, habrá de condicionarse la exequibilidad del artículo 27 acusado, en cuanto debe entenderse que la sentencia que aprueba el pacto de cumplimiento hace tránsito a cosa juzgada, salvo que se presenten hechos nuevos y causas distintas a las alegadas en el respectivo proceso, así como informaciones técnicas que no fueron apreciadas por el juez y las partes al momento de celebrarse dicho pacto, caso en el cual, el fallo que lo prueba tendrá apenas el alcance de cosa juzgada relativa.

⁵ Corte Constitucional, sentencia C-215 de 1999, M. P. María Victoria Sáchica de Moncaleano.

Papel de los magistrados, jueces, Ministerio Público y entidades administrativas en las audiencias especiales para pacto de cumplimiento

Papel de los jueces y magistrados

Dentro del pacto de cumplimiento el magistrado juega un papel de vital importancia en los tribunales administrativos y superiores, o el juez en los juzgados civiles del circuito, puesto que son ellos los encargados de dirigir el pacto de cumplimiento, de establecer sus reglas y de tomar la decisión sobre la posibilidad de dar fin a la acción popular por haberse llegado a un acuerdo dentro de esta etapa.

Precisamente esta investigación ha sido realizada para referirse a las funciones del juez o del magistrado como conductor de un pacto de cumplimiento, determinar las falencias más comunes por parte de los mismos, y conocer una serie de soluciones para este tipo de circunstancias.

En primer lugar es importante examinar las actuaciones anteriores al pacto de cumplimiento por parte del juez o magistrado, para luego analizar su papel en el desarrollo de la audiencia y en el seguimiento de la misma.

Actuaciones anteriores al pacto de cumplimiento

Al hacer un estudio de la Ley 472 de 1998 podemos observar que en sus artículos se establece que después de la presentación de la demanda y las respectivas notificaciones a las personas que han sido demandas se debe realizar el pacto de cumplimiento. Este pacto debe realizarse dentro de los tres días siguientes al vencimiento del término de traslado de la demanda conforme al mismo artículo 27 al cual ya se hizo referencia. En la práctica este término se cumple muy pocas veces.

El juez debe citar al pacto de cumplimiento a las partes, al Ministerio Público, a la entidad encargada de la protección del derecho, así como a todas aquellas personas que hayan registrado comentarios escritos sobre el proyecto de pacto o que por escrito soliciten participar en la audiencia, y a los coadyuvantes. El juez no debe olvidar que se trata de un espacio de garantía del derecho a la participación consagrado en la Constitución, y que su objeto no es un litigio particular, sino la defensa del interés público.

Si existe una solicitud de las partes basada en justa causa, el juez podrá fijar una nueva fecha y hora en la que deberá desarrollarse la audiencia de pacto de cumplimiento. Esta justa causa debe ser presentada dentro de los tres días siguientes, término que a pesar de no estar consignado en la ley, se supone en virtud de la remisión realizada a las normas del Código de Procedimiento Civil.

Cabe destacar que si el juez ha omitido la notificación de alguno de los intervinientes también tiene la posibilidad de aplazar la audiencia de pacto de cumplimiento para evitar la interposición de recursos por existir una indebida notificación, e incluso tutelas a fin de evitar la violación del derecho al debido proceso.

Es importante mencionar que el juez debe fijar esta nueva audiencia no antes del quinto día siguiente al señalado inicialmente, ni después del décimo día. Según la ley, no puede existir otro aplazamiento a fin de garantizar la celeridad del proceso.

El juez o magistrado debe informarse bien de las circunstancias que rodean la demanda de acción popular a fin de tener un mejor control sobre la realización de la audiencia; para el efecto puede solicitar en la audiencia la presencia de expertos de las entidades a fin de aclarar dudas y hacer recomendaciones técnicas sobre la solución más adecuada al problema planteado. Si los jueces y magistrados tienen un buen conocimiento del tema pueden llegar a la definición de propuestas que sean efectivas para ambas partes y con ello conseguir que se logre el pacto de cumplimiento.

Un aspecto importante, previo a la audiencia, es la determinación del lugar más adecuado para su realización. Se recomienda utilizar una sala de audiencias, donde los participantes estén cómodos y se identifiquen claramente sus posiciones. Si es necesario debe disponerse de equipos técnicos como retroproyector o *video beam*, que permitan a los intervinientes presentar con mayor claridad sus propuestas. Si son muchos los asistentes, debe preverse incluso la utilización de un sistema de sonido adecuado.

Actuaciones durante el pacto de cumplimiento

El primer paso es la verificación de quienes participarán en la audiencia y su ubicación. En este momento es prudente dar un término de espera y, en caso de no contar con la presencia de los actores, los demandados o el Ministerio Públi-

co, se puede optar por declarar fallida la audiencia o aplazarla si se reciben las excusas correspondientes con justa causa.

Ya iniciada la sesión, es necesario que el juez haga una presentación de las personas que se encuentran en la sala. De este modo se permite una mejor relación entre las partes y la posible consecución de un acuerdo entre éstas.

El juez debe presentar igualmente el objetivo de la audiencia y las reglas generales para su realización. Debe indicar en qué consiste, cuáles son los tiempos y oportunidades de intervención, los efectos que puede tener y las consecuencias de incumplir lo que se pacte dentro de esta audiencia.

En cuanto al momento más adecuado para la presentación del proyecto de pacto por parte del juez, hay distintas posiciones: una primera opinión afirma que debe ser presentado al iniciarse la audiencia de pacto de cumplimiento puesto que de este modo se permitiría que las partes tuvieran una idea del acuerdo al cual es posible llegar. Una segunda posición radicaría en la presentación del proyecto por parte del juez después de que las partes hayan planteado sus puntos acerca del pacto pues de este modo se hace una retroalimentación, es posible unir todos estos puntos y dar una solución que sea acorde a lo que cada una de las partes señaló durante su intervención. Consideramos que la segunda propuesta se ajusta más a la verdadera intención del pacto de cumplimiento y garantiza una participación más activa del juez o magistrado durante la audiencia.

En la etapa de las intervenciones debe darse la palabra a cada una de las partes intervinientes dentro del pacto de cumplimiento. Primero sería conveniente conceder la palabra al actor popular para que indique cuáles son los hechos materia del proceso y su propuesta de pacto. Una vez realizado esto se debe dar la oportunidad al demandado para que presente su posición. Si existen coadyuvantes y personas que solicitaron intervenir por escrito, se debe permitir su participación. Luego debe darse la palabra a las entidades encargadas de la protección del derecho, cuyo papel es examinar si existe o no la posible vulneración del derecho y aportar elementos para la búsqueda de una solución adecuada desde el punto de vista técnico y jurídico. Finalmente, debe darse la palabra al Ministerio Público, Procuraduría y Defensoría del Pueblo; así mismo, si se encuentran presentes, puede escucharse a otros entes de control como la Personería o la Contraloría.

Durante cada una de las intervenciones de los partícipes el magistrado debe mantener un control del tiempo, además de impedir que se realicen intervenciones que puedan afectar el normal desarrollo del pacto de cumplimiento. El juez o magistrado tiene la posibilidad de ordenar que se retire de la sala a las personas que interrumpen la realización de la audiencia.

El juez tiene la facultad de considerar fallida la audiencia de pacto de cumplimiento, según el artículo 27 de la Ley 472, en tres circunstancias:

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

El juez o magistrado, sin embargo, y aunque se declare fallida la audiencia, puede aprovechar esta instancia para escuchar a quienes asisten, en especial a la comunidad, a las autoridades y al Ministerio Público, posiciones que serán muy importantes para tener un acercamiento más directo al caso.

Si se declara fallida la audiencia el juez deberá continuar el proceso dando apertura a la práctica de pruebas, y podrá dar inicio a las acciones procedentes contra los funcionarios públicos ausentes dentro del pacto de cumplimiento. Esto se exceptúa en las circunstancias en las cuales existe fuerza mayor.

Actuaciones posteriores al pacto de cumplimiento

En caso de lograrse el pacto, el juez tiene cinco días para revisarlo y luego, en caso de aprobarlo, procederá a dictar sentencia en la cual se recoge el acuerdo logrado para la protección del derecho o los derechos colectivos invocados.

El juez debe pronunciarse acerca de la aprobación o no aprobación del pacto de cumplimiento. Dependiendo de la decisión de la cual se trate se pronunciará a través de un auto o de una sentencia, ya que si se trata de la desaprobación del pacto de cumplimiento se realizará por medio de auto.

La aprobación del pacto, conforme al artículo 27 de la Ley 472 de 1998 se realizará a través de sentencia, cuya parte resolutive deberá ser publicada en un periódico de amplia circulación nacional a costa de las partes. En este caso se

da por terminado el proceso de acción popular, puesto que se ha llegado a un acuerdo por las partes intervinientes dentro de la misma.

Es en la sentencia donde el juez o magistrado incluye el tema de los incentivos para el actor popular, ya que éste no debe formar parte de la discusión de la audiencia especial para pacto. En relación con las posiciones jurisprudenciales al respecto, remitimos al capítulo 2 de este libro y señalamos que en nuestro criterio, el juez o magistrado debe decretar el incentivo a favor del actor popular siempre que se logre el pacto.

Como última tarea surgida a raíz del pacto de cumplimiento el juez deberá mantener una vigilancia sobre la realización de lo que se haya comprometido a cumplir el demandado, para ello nombrará un comité o una persona natural o jurídica como auditor que vigile y asegure el cumplimiento del acuerdo al que se ha llegado dentro de la audiencia.

Papel del Ministerio Público

La Ley 472 de 1998 fue estructurada teniendo en cuenta la importancia del Ministerio Público en la garantía de los derechos colectivos. La Procuraduría, la Defensoría del Pueblo y las Personerías Municipales aparecen con funciones específicas que se inician con la orientación y el acompañamiento a los ciudadanos para el conocimiento y ejercicio de estas acciones; posteriormente, durante los procesos, se hacen evidentes las responsabilidades jurídicas y sociales que estos entes tienen frente al interés público.

En la lectura de la ley se observa que el legislador, a fin de buscar mayores garantías para los derechos colectivos, entiende que la participación activa del Ministerio Público es fundamental e incorpora con labores específicas dentro del proceso a la Defensoría del Pueblo, a la Procuraduría y a los personeros municipales.

En el cuadro 2 se observan las normas de la Ley 472 de 1998 en las cuales se establece la importancia de la participación del Ministerio Público y las funciones específicas asignadas a cada uno de estos entes.

Cuadro 2. La Ley 472 de 1998 y el Ministerio Público

Ministerio Público

Artículo 21. Notificación del auto admisorio de la demanda en los casos en que el Ministerio Público no hubiese promovido la demanda.
Artículo 27. Participación obligatoria del Ministerio Público en la audiencia especial para pacto de cumplimiento.
Artículo 34. Participación en el Comité de Verificación y Seguimiento de la sentencia.
Artículo 43. Participación de la Procuraduría en las acciones de moralidad administrativa.
Artículo 82. Ministerio Público. Posibilidad de delegación en las actuaciones que correspondan al defensor del pueblo o al procurador.
Artículo 85. Pedagogía de la ley de acciones populares.

Procuraduría General de la Nación

Artículo 12. Titularidad de las acciones populares.
Artículo 61. Participación en la diligencia de conciliación en acciones de grupo.
Artículo 82. Posibilidad de delegación en las actuaciones que correspondan al defensor del pueblo o al procurador.

Defensoría del Pueblo

Artículo 12. Titulares de las acciones populares.
Artículo 13. Cuando se interponga una acción sin apoderado judicial se debe notificar a la Defensoría del Pueblo.
Artículo 17. Facilidades para promover las acciones populares. Orientación de la Defensoría del Pueblo a la comunidad sobre su ejercicio.
Artículo 19. Solicitud de amparo de pobreza en las acciones populares.
Artículo 24. Coadyuvancia de las acciones populares.
Artículo 48. Titularidad para ejercer acciones de grupo en nombre de las personas que se lo soliciten o que se encuentren en situación de indefensión o desamparo.
Artículo 53. Notificación al defensor del pueblo de las acciones de grupo que no hubiesen sido promovidas por él.
Artículo 61. Participación en la diligencia de conciliación en acciones de grupo.
Artículo 65. Administración del fondo con las indemnizaciones decretadas por el juez en las acciones de grupo.
Artículo 72. Manejo del Fondo para la Defensa de Derechos e Intereses Colectivos.
Artículo 73. Apoyo al ejercicio de acciones populares y de grupo mediante el Fondo para la Defensa de Derechos e Intereses Colectivos.
Artículo 80. Organización de un registro público de acciones populares y de grupo.
Artículo 82. Posibilidad de delegación en las actuaciones que correspondan al defensor del pueblo o al procurador.
Artículo 85. Pedagogía de las acciones populares y de grupo.

Personeros municipales y distritales

Artículo 12. Titulares de las acciones populares.
Artículo 17. Facilidades para promover las acciones populares. Orientación de los personeros a la comunidad sobre su ejercicio.
Artículo 24. Coadyuvancia de las acciones populares.
Artículo 48. Titularidad para ejercer acciones de grupo en nombre de las personas que se lo soliciten o que se encuentren en situación de indefensión o desamparo.

Fuente: elaboración propia.

Principales problemas detectados en la participación del Ministerio Público en las audiencias especiales para pacto de cumplimiento

Falta de claridad sobre la obligatoriedad de su participación

El primero de los problemas atiende a la presencia del Ministerio Público, concretamente de la Procuraduría y sus delegados en la audiencia de pacto de cumplimiento, dado que es precepto normativo que el representante de la Procuraduría debe comparecer a la audiencia; su ausencia constituye causal de mala conducta.

Un aspecto importante para resaltar es el atinente a las competencias de la Procuraduría en relación con la asistencia a las audiencias de pacto de cumplimiento.

De conformidad con lo dispuesto en el Decreto 262 de 2000 y su interpretación por parte de la Procuraduría se ha oficiado por parte de dicha institución a las secretarías de sección de los tribunales para que de acuerdo con las características del caso se cite a la Procuraduría Ambiental y Agraria en los casos de esta naturaleza, a la Procuraduría Delegada en lo Civil para los temas de espacio público, y a los procuradores judiciales administrativos para los demás casos. No queda muy claro si en relación con los jueces civiles de circuito y tribunales superiores se ha realizado el mismo procedimiento.

Con relación a la Defensoría del Pueblo y su presencia en el desarrollo de las audiencias de pacto de cumplimiento, en los primeros años de vigencia de la ley se interpretó como obligatoria su participación, pero luego surgieron debates internos por la escasez de personal, el poco interés de la Defensoría en asistir a las audiencias y la abolición del cargo de defensores públicos en lo colectivo, quienes asistían a las audiencias.

Consideramos que en las audiencias especiales para pacto de cumplimiento deberían estar presentes la Procuraduría y la Defensoría del Pueblo. La presencia de la Procuraduría atiende más a una gestión de control de formas y de legalidad dentro de la acción popular, en especial en el pacto de cumplimiento, mientras que la labor de la Defensoría del Pueblo atiende más a la protección del derecho sustancial que se debate en nombre de aquellos que por algún motivo no pueden estar presentes y se pueden ver afectados con la acción.

Participación meramente formal y vacía de contenido

En teoría la presencia de la Procuraduría debe apuntar siempre a la defensa del derecho colectivo, sin embargo, en algunas audiencias su delegado desdibuja “el verdadero papel del Ministerio Público”, y su visión con respecto a la acción y a la audiencia se reduce a una formalidad y a una errada concepción de este mecanismo. Estas actuaciones equívocas de la Procuraduría se pueden examinar igualmente en la interposición de recursos frente a acciones populares excelentes, cuestionando (desde la Procuraduría) temas como el incentivo o la viabilidad de las acciones de grupo para defender los derechos de la población desplazada.

La perspectiva de algunos de los agentes de la Procuraduría obedece a una visión *ius* civilista y procesalista que suele chocar con la axiología constitucional y con la óptica del nuevo derecho que antepone los intereses humanitarios y sociales a las formas.

Con la anterior afirmación no se quiere generalizar la postura de los representantes del Ministerio Público, pues al lado de quienes “satanizan” las acciones populares por considerarlas un negocio, o una horrible forma de congestionar despachos judiciales, hay quienes consideran que éste es un preciado instrumento de defensa de los derechos colectivos, y que sin perder la objetividad acerca de los posibles yerros que tenga la norma, afirman que es un gran beneficio para la sociedad y que empleada de una manera adecuada y atendiendo a su naturaleza, ha logrado y seguirá logrando conquistas significativas para los asociados.

La congestión

Otro problema de gran envergadura para los agentes de la Procuraduría y de la Defensoría es la congestión en el número de audiencias a las que deben comparecer, pues son muchas las acciones y pocos los funcionarios, de tal forma que en algunos eventos éstos no están lo suficientemente documentados o su intervención resulta nugatoria, pues se limitan a solicitar al funcionario judicial proceder a iniciar el periodo probatorio.

La insuficiencia en el personal resta calidad en las intervenciones, pues tienen que desplazarse frecuentemente entre los despachos y la atención requerida para la discusión de las problemáticas del derecho colectivo no se realiza en debida forma.

Recomendaciones

Se precisa de mayor claridad en la exigencia de participación de la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo en las audiencias especiales para pacto de cumplimiento.

Para el efecto deben destinarse mayor número de funcionarios que no sean simples observadores de las audiencias sino que tengan la responsabilidad de examinar el caso previamente y llevar elementos que aporten a la construcción de una propuesta de pacto de cumplimiento.

Los personeros municipales deberían coadyuvar un mayor número de acciones y de esta forma participar en las audiencias especiales para pacto de cumplimiento aportando igualmente elementos para la solución a las graves vulneraciones de los derechos colectivos.

Papel de las entidades administrativas encargadas de la protección del derecho colectivo

Dentro de la audiencia especial para pacto de cumplimiento los diferentes entes administrativos a quienes corresponde el cuidado o la garantía del derecho en cuestión tienen la oportunidad de plantear posibles soluciones que den lugar a la cesación de la vulneración de los derechos o intereses colectivos.

Los representantes legales de las entidades administrativas o sus apoderados judiciales que acuden a la celebración de las audiencias de pacto de cumplimiento son quienes tienen el deber de plantear propuestas que busquen dar adecuadas soluciones a los problemas que han causado por la vulneración a un derecho colectivo.

Debe recordarse que no son citados como demandados sino como apoyo a la tarea del juez en procura de una mejor decisión que garantice el o los derechos colectivos presuntamente amenazados o vulnerados.

Si bien es cierto que los representantes legales deben contar con una serie innumerable de autorizaciones para poder llegar a un acuerdo dentro del pacto, de la misma manera las diferentes entidades administrativas deberían considerar su posición frente a los daños ya causados, ya sea por su negligencia o simplemente por su omisión, y plantear soluciones simples las cuales, de ser adecuadamente estructuradas, no tendrían por qué llegar a afectar el ejercicio normal de sus actividades.

Se recomienda la participación en la audiencia de equipos técnico-jurídicos de dichas entidades que puedan servir de apoyo al juez o magistrado, respondan las preguntas técnicas necesarias y hagan propuestas viables.

En la investigación realizada se observó que en muy pocas ocasiones son citados y algunas veces, cuando se convocan, no asisten.

Sistemas de seguimiento de la sentencia y del pacto de cumplimiento

Auditorías o Comité de Seguimiento

Existen dos figuras en la Ley 472 de 1998 que permiten un seguimiento de la sentencia, ellas son la Auditoría y el Comité de Seguimiento.

En la Ley 472 de 1998 hay dos referencias a estas figuras, la primera la encontramos en el artículo 27, donde se menciona la posibilidad de nombrar auditor en los siguientes términos:

La aprobación del pacto de cumplimiento se surtirá mediante sentencia, cuya parte resolutive 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 (énfasis agregado).*

El auditor, entonces, puede ser una persona natural o jurídica, que tiene por función actuar como veedor de la solución consignada en el pacto de cumplimiento suscrito en la audiencia especial.

En relación con el Comité de Seguimiento, la Ley 472 lo consagra en el artículo 34 inciso 4º, así:

En la sentencia el juez señalará un plazo prudencial, de acuerdo con el alcance de sus determinaciones, dentro del cual deberá iniciarse el cumplimiento de la providencia y posteriormente culminar su ejecución. En dicho término *el juez conservará la competencia para tomar las medidas necesarias para la*

ejecución de la sentencia de conformidad, con las normas contenidas en el Código de Procedimiento Civil y *podrá conformar un comité para la verificación del cumplimiento de la sentencia* en la cual participarán además del 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.

También comunicará a las entidades o autoridades administrativas para que, en lo que sea de su competencia, colaboren en orden a obtener el cumplimiento del fallo (énfasis agregado).

La norma presenta la figura del Comité de Verificación y Seguimiento como el grupo de personas –naturales o jurídicas– encargado de ejercer una veeduría frente al cumplimiento de lo decidido, en este caso, por el juez en la sentencia condenatoria.

De esta forma se observa cómo la ley consagra estas dos figuras jurídicas. La pregunta que nos hacemos es si puede acudir a cualquiera de ellas indistintamente por parte del juez o si existe una diferenciación específica para su convocatoria.

Al respecto existen dos posiciones:

1. Tesis que considera que la Auditoría aplica para el pacto de cumplimiento y el Comité de Seguimiento en los demás casos.

Esta tesis se encuentra en sentencia del Consejo de Estado que señala:

2. De la conformación del comité de verificación.

El a quo, en la sentencia aprobatoria del pacto, decidió igualmente conformar un comité de verificación, de acuerdo con el artículo 34 de la Ley 472, aspecto con el cual se mostró inconforme la procuradora delegada.

Siguiendo el principio residual a que se hizo referencia al tratar el punto anterior, considera la Sala que el comité de verificación podrá integrarse cuando el proceso culmine con sentencia de mérito, y no para cuando termina con sentencia aprobatoria del pacto.

Basta revisar el artículo 27 de dicha ley, el que en su inciso 7° dispuso que la aprobación del pacto de cumplimiento se surtirá mediante sentencia y que “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 cambio, el artículo 34 fundamento del fallo apelado, establece que en la sentencia, el juez “...podrá conformar un comité de verificación del cumplimiento de la sentencia en la cual participarán además del 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”.

Es claro que no otra intención tuvo el legislador cuando creó dos mecanismos para vigilar y asegurar el cumplimiento de la sentencia: cuando se trata de sentencias aprobatorias del pacto, previó una auditoría a cargo de persona natural o jurídica, y para el evento de sentencia de mérito, facultó al juez para conformar un comité de verificación.

Tanto la figura del auditor como la del comité fueron creados para cumplir una misma función, esto es, servir de veedores para el acatamiento de la providencia que puso fin al proceso, pero dándole autonomía a cada una de ellas, y en consecuencia estima la Sala que no pueden ser concurrentes ni coexistir dentro de un mismo trámite. La conformación de cada una de estas figuras guarda proporción con el objeto a verificar: mientras el auditor lo hace respecto de un acuerdo, en el cual se supone que el demandado desea realizar algo; el comité se encarga de velar por la realización de una orden, bajo el entendido de que el demandado fue renuente a acceder en forma voluntaria a las pretensiones o a parte de ellas⁴ (énfasis agregado).

2. Tesis que considera que es facultativo del juez o magistrado utilizar cualquiera de estas dos figuras.

Esta tesis la sustentamos en la interpretación de las normas antes referenciadas, donde se señala claramente que el juez “podrá”, es decir, es

⁴ Consejo de Estado, Acción Popular No. 007, diciembre 2 de 1999. Demandante: Héctor Ignacio Casas Jiménez, M. P. Jesús María Carrillo B.

facultativo optar o no por esta figura. El juez o magistrado deberá evaluar varios aspectos:

- Si existe solicitud expresa de los participantes en la audiencia debe darse prioridad a la figura que sugieran: Comité o Auditoría. Generalmente se prefiere el Comité –grupo de personas para que vigilen y rindan cuentas de lo que va ocurriendo– porque en él tendrán mayor participación.
- Si las características del caso y los derechos que se van a proteger exigen el nombramiento de un servidor público como auditor.
- Se preferirá la Auditoría en los casos en que ha existido un ánimo de compromiso entre las partes para dar solución al conflicto de manera concertada y se estima que el cumplimiento será casi inmediato.
- Se preferirá el Comité cuando las órdenes dadas señalen un periodo más largo de tiempo y la vigilancia permanente de la comunidad y las autoridades.
- Si es necesario se pueden utilizar las dos figuras cuando sea urgente realizar un seguimiento muy cuidadoso de lo acordado en el pacto y plasmado en la sentencia.
- El juez o magistrado debe fijar las reglas para que dicho seguimiento sea efectivo, no solamente quién será el auditor o quiénes integrarán el Comité de Seguimiento, sino con qué periodicidad se reunirán con el juez o magistrado, y su responsabilidad de presentar informes de seguimiento que incluyan fechas, cumplimiento o no de tareas específicas señaladas en la sentencia, y responsables.

La verificación, en líneas generales, es la función común con la que deben cumplir quien o quienes se comprometan y participen en una de las dos figuras. Los veedores⁵ informan al juez sobre la realización o no de lo acordado en el pacto o lo ordenado en la sentencia de mérito, pero no cuentan con algún medio coerci-

⁵ Veedor: Adj. Que ve, mira o registra con curiosidad las acciones de los otros. Visitador, inspector, observador. sancionar directamente de acuerdo con lo consignado en el artículo. Sanción que cuenta con una *Diccionario de la Lengua Española*. Real Academia Española, vigésima primera edición, Madrid, Espasa Calpe, 1992.

tivo propio, lo cual es bueno porque permite que el control se continúe ejerciendo por parte del juez, y que las veedurías actúen como colaboradores.

El incumplimiento de la orden judicial tendiente a hacer respetar y proteger los derechos colectivos cuenta con sanciones fuertes al considerarse esta conducta como un desacato, de acuerdo con lo establecido en el artículo 41 de la Ley 472:

Art. 41.- Desacato. La persona que incumpliere una orden judicial proferida por la autoridad competente en los procesos que se adelanten por acciones populares, incurrirá en multa hasta de cincuenta (50) salarios mínimos mensuales con destino al fondo para la defensa de los derechos e intereses colectivos, conmutables en arresto hasta de seis (6) meses, sin perjuicio de las sanciones penales a que hubiere lugar.

La sanción será impuesta por la misma autoridad que profirió la orden judicial, mediante trámite incidental y será consultada al superior jerárquico, quien decidirá en el término de tres (3) días si debe revocarse o no la sanción.

La consulta se hará en el efecto devolutivo.

En el momento en que el incumplimiento sea informado o conocido por el juez, éste podrá adoptar cualquier medida prevista en el Código de Procedimiento Civil o segunda instancia, ya que puede ser revisada por el superior jerárquico.

La búsqueda de la justicia y la protección de un derecho no se alcanza simplemente con una sentencia favorable sino con la ejecución de la misma, con la consecución de los efectos previstos en ella. De ahí que sea básico emplear la herramienta dada por el legislador para estas acciones, pues se constituyen en una garantía para la protección de los derechos colectivos amparados. Si no se designa una Auditoría o un Comité de Verificación se estaría desaprovechando por el juez el mecanismo de seguimiento de la sentencia que se reflejará en la eficacia o no de las decisiones judiciales.

La verificación y su relación directa con la participación

La Constitución de 1991 tiene como característica ser una carta política democrática, participativa y pluralista, en donde el aspecto participativo, en particular, puede hacerse efectivo en la conformación, ejercicio y control del poder político.

Al respecto, el artículo 40 numeral 6° de la Constitución Política indica que se pueden “interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y de la ley”.

La concepción misma de la acción popular es una herramienta constitucional que se le brinda a “toda persona” –dejando de lado la limitante del concepto de ciudadano como titular de la acción– para participar defendiendo sus derechos e intereses colectivos.

La Corte Constitucional se ha pronunciado frente a la protección constitucional de los derechos colectivos y la participación en los siguientes términos:

Dentro del marco del Estado social de derecho y de la democracia participativa consagrado por el constituyente de 1991, la intervención activa de los miembros de la comunidad resulta esencial en la defensa de los intereses colectivos que se puedan ver afectados por las actuaciones de las autoridades públicas o de un particular. La dimensión social del Estado de derecho, implica de suyo un papel activo de los órganos y autoridades, basado en la consideración de la persona humana y en la prevalencia del interés público y de los propósitos que busca la sociedad, pero al mismo tiempo comporta el compromiso de los ciudadanos para colaborar en la defensa de ese interés con una motivación esencialmente solidaria.

Conforme al nuevo modelo de democracia, los ciudadanos no sólo participan en el gobierno de su país mediante la elección libre de sus representantes, sino que a través de diversos mecanismos de deliberación, colaboración, consulta y control diseñados por el constituyente, se les permite intervenir de manera activa en las decisiones que los afectan e impulsar la acción de las autoridades en el propósito común de asegurar el cumplimiento de los fines del Estado.

Esa participación tiene entonces, dos dimensiones: una, política, relativa a la participación en el ejercicio del poder político y a las relaciones entre el ciudadano y el Estado; y otra social, en cuanto le otorga al ciudadano la oportunidad de representar y defender intereses comunitarios. Principios y valores como los de la solidaridad, la prevalencia del interés general y la participación comunitaria presiden la consagración en nuestra Carta Fundamental, no sólo de nuevas categoría de derechos, sino también, de novedosos mecanismos de protección y defensa del ciudadano.

(...)

Es así como, dentro de los mecanismos de protección de los derechos constitucionales, la Carta de 1991 elevó a canon constitucional, acciones que de tiempo atrás existían en el sistema jurídico colombiano como medios de defensa de derechos e intereses colectivos: las denominadas *acciones populares* (CP, art. 88, inc. primero) (énfasis agregado).⁶

Visto lo anterior, se concluye que la participación que se le permite y se le reclama a la comunidad, cuenta con un respaldo constitucional, que para el caso se materializa con el ejercicio de la acción popular.

Pero además, analizando la regulación contenida en la Ley 472 de 1998, se observa que el hecho de poder incluir al accionante y a la comunidad en general para verificar el cumplimiento de lo acordado en el pacto de cumplimiento o en la sentencia de mérito es otra herramienta que permite ejercer la participación, con dos efectos importantes:

1. Permite una participación real de quien se muestre interesado en el derecho o interés colectivo amparado para el caso concreto, no sólo en la potestad para acudir a la jurisdicción, sino también en la tarea de velar por su protección hasta el punto de constatar, por sí mismo, la efectividad del mecanismo constitucional.
2. Es una herramienta de presión. El demandado sabe que la competencia continúa en el juez de conocimiento de la acción popular, pero lo cierto es que los jueces no pueden ejercer ese control personalmente por la gran cantidad de asuntos que diariamente llegan a sus despachos, razón por la cual las Auditorías y los Comités de Verificación son el conducto más expedito para que el juez conozca de la situación por una fuente confiable, que ha demostrado su interés en ejercer esta labor. El demandado, entonces, conoce cuál es su obligación y siente que hay una persona o grupo de personas atentas a su cumplimiento, que además han sido designadas específicamente para ello.

⁶ Corte Constitucional, sentencia C-215 de abril 14 de 1999, M. P. Martha Victoria Sánchez Méndez. En esta sentencia se realizó un estudio de constitucionalidad de varios artículos de la Ley 472 de 1998.

Es importante destacar que el juez tiene la tarea de concientizar a quienes colaboran como veedores de lo valioso de su labor, ya que la misma tiene como recompensa la mera satisfacción personal. El juez le da el “poder” al veedor para que, bajo su autorización, se presente como su colaborador y vigile el cumplimiento de lo pactado u ordenado, lo cual le representa al obligado un verdadero y constante control, ya que cualquier incumplimiento le será seguramente informado al juez de conocimiento. De esta forma, la protección del derecho fundamental podrá lograrse al corregir posibles omisiones, cumplimientos extemporáneos, o falsedades en cuanto a lo dado, hecho o dejado de hacer. Ninguna de las figuras consagra una bonificación económica, por lo que se entiende que es una función ad-honórem. Pero tampoco consagra ninguna sanción por el incumplimiento en su trabajo de vigilar e informar.

El hecho de no haberse previsto ninguna clase de sanción es acertado. Al contemplarse la posibilidad de que una persona pueda ser sancionada ante su inactividad o falta de eficiencia, se encuentra que dicha sanción podría generar un efecto contrario, cual es el de no querer participar como veedor, situación que pondría en riesgo la integración de cualquiera de las dos figuras.

Se afirma que no hay cabida a la imposición de sanciones a las Auditorías o a los Comités de Verificación porque las mismas sólo se determinan en cuanto a sus integrantes, sin establecerles obligaciones claras y exigibles, como por ejemplo, fechas de rendición de informes, contenido y estructura de los mismos, ni siquiera la obligación de dar dichos informes. Por esto se recuerda que son sólo colaboradores, lo cual no deja de ser una gran responsabilidad.

Amparados en la preocupación de los intervinientes, debe explicárseles la importancia de su función en su rol de veedores, manteniendo una comunicación constante con ellos, y buscando la efectividad en la finalidad de su trabajo.

En la medida en que se difundan estas figuras jurídicas será posible que los interesados expresen su deseo de ser facultados para actuar como veedores, lo cual permitirá, además de lo anteriormente explicado, que el juez no se olvide del caso, puesto que con su labor lo mantendrán atento para adoptar los correctivos necesarios o para sancionar cuando haya lugar a ello, archivando el expediente sólo cuando el asunto concluya.

El funcionamiento del Comité de Verificación y Seguimiento

Del estudio y análisis de la figura del Comité se han establecido dos grandes problemas que lo aquejan: el primero se refiere a su procedencia conforme a la manera en que se termine el trámite de la acción popular, y el segundo hace alusión a las condiciones de funcionamiento del mismo.

Sobre el primer problema ya hicimos referencia en un acápite anterior. Vamos a centrarnos en las condiciones de funcionamiento del Comité de Verificación y Seguimiento.

En relación con las características, la importancia y la reglamentación del Comité, la Ley 472 de 1998 deja algunos interrogantes como: ¿en qué condiciones deberá organizarse?, ¿bajo qué parámetros de obligatoriedad y de periodicidad debe reunirse?, ¿qué metodología puede utilizarse para cumplir su función en forma adecuada?

La audiencia especial de pacto de cumplimiento sigue unas normas claras para su realización, que incluyen el tema de obligatoriedad en la asistencia de los convocados, las sanciones por inasistencia, las normas para justificar la inasistencia, los términos para su aplazamiento, lo que la hace ver como una figura estricta por la importancia que representa en el proceso para lograr los fines pretendidos con la acción popular. Por su parte, el Comité de Verificación y Seguimiento, que quizá reporta una importancia superior pues pretende evitar que las obligaciones señaladas en la sentencia se queden en una simple disposición judicial sin un cumplimiento cierto y efectivo, no contiene regulación específica alguna y a la hora de ponerlo en ejecución no hay nada que constriña a las partes a asistir, ni mucho menos al juez a convocarlo y velar por el cumplimiento de sus fines.

Así las cosas, no basta con que el juez ordene la creación del Comité, es pertinente que cumpla el rol de coordinador, orientador y líder de su trabajo. Es útil que los jueces y magistrados entiendan la importancia de esta figura y propongan un reglamento que señale las obligaciones de sus integrantes, las fechas de sus reuniones y las consecuencias del no cumplimiento de los acuerdos plasmados en el Pacto.

El Comité de Seguimiento cumplirá la función trascendental de servir de veedor y garante del cumplimiento de lo logrado con la acción, siendo un instru-

mento eficaz en la labor de la justicia. Esta figura es novedosa y su buena utilización permitiría plantearla como un paradigma para las demás acciones constitucionales que en muchas ocasiones generan sentencias que no se cumplen.

En gran parte el éxito de la acción popular radica en la existencia del Comité de Verificación y Seguimiento, y más allá de la creación de éste, en la periodicidad con la cual se reúna y en la fuerza de sus acuerdos y exigencias. La experiencia demuestra que debe realizarse un acompañamiento constante y serio a los compromisos que se asumen y a las obligaciones señaladas por el juez.

La realidad del Comité de Verificación y Seguimiento.

Análisis del caso de San Andrés

El Grupo de Acciones Públicas de la Universidad del Rosario decidió iniciar una serie de investigaciones e indagaciones respecto al tema de la disposición final y el tratamiento de los residuos sólidos en la isla de San Andrés, de donde se dedujo la imperante necesidad de realizar una acción popular con carácter preventivo orientada a proteger los derechos colectivos al medio ambiente sano, al equilibrio ecológico, al aprovechamiento adecuado de los recursos naturales, a una apropiada infraestructura de servicios públicos, a la prevención de desastres técnicamente previsibles, entre otros, siendo ésta la alternativa más adecuada y la herramienta jurídica más eficaz.

La acción popular construida por el grupo se orientó básicamente a la búsqueda de soluciones prontas pero certeras, proponiendo entonces proceder de manera inmediata a efectuar el cierre técnico de las conocidas zonas I y II del botadero, esto es, que cese la disposición de basuras en dichas zonas, pues dado el cúmulo de residuos presentes en éstas se estaban dispersando hacia el acceso al botadero; en la demanda se solicitó no permitir la disposición de residuos en este sector. Se exigió el adecuado tratamiento ambiental, biológico y químico que está previsto para los residuos sólidos en las diferentes normatividades que regulan el tema.

Igualmente, se trató el tema de la dispersión de las basuras como producto de la indebida disposición en las zonas I y II, lo cual impedía el acceso al botadero, y por ende, el acceso a la zona III. Se propuso realizar las obras pertinentes para adecuar la infraestructura del denominado relleno sanitario, sin las cuales la zona III no podía entrar en funcionamiento.

Se solicitó además la ejecución de las obras de infraestructura necesarias para evitar que se agudicen los riesgos existentes, y el cumplimiento de los parámetros exigidos por las autoridades ambientales competentes, con mayor razón por ser San Andrés reserva universal de la biosfera según declaración de la Unesco.

Luego de la interposición de la acción popular se produjo la contestación de la demanda por parte de los demandados, y el tribunal convocó a la audiencia especial para pacto de cumplimiento.

A la audiencia acudieron los representantes de las diferentes entidades vinculadas con el tema, entre ellos la gobernadora, el representante de la Procuraduría delegada en lo ambiental, la asesora jurídica de la Gobernación, el director de Planeación del departamento, el director de la Unidad Administrativa de Servicios Públicos, la directora de Coralina, ingenieros ambientales de la misma entidad, la directora de Trash Busters S.A. ESP, y un representante de los actores, entre otros.

En el desarrollo de la mencionada visita pública las partes procesales expusieron los diversos argumentos, llegando a una primera conclusión: la necesidad de realizar una inspección judicial al botadero para que todos supieran las condiciones actuales del mismo y proceder a realizar propuestas viables para una solución pronta, por lo cual se decide postergar la audiencia con posterioridad a la visita en mención. En ese orden de ideas se procedió a realizar el desplazamiento hacia el lugar de disposición final de residuos, donde se precisaron las diferentes obras de carácter técnico indispensables para iniciar el proceso de restauración de la infraestructura.

Con el fin de continuar con el trámite judicial pertinente, se reanudó la audiencia suspendida anteriormente con el fin de esbozar las necesidades inmediatas del sitio de disposición final, relacionándose una serie de obras a cargo de la Gobernación y de la empresa de aseo. Así, se logró llegar a un pacto en el que se asumieron de manera seria unos compromisos que permitieran dar una solución práctica temporal al problema de basuras que aqueja al archipiélago.

Entre los compromisos adquiridos figuran: la adecuación de la vía de acceso con material de escombros, incluyendo la construcción de bermas y canales perimetrales en tierra hasta el lugar actual de disposición; con posterioridad, se hace indispensable la pavimentación de la vía, por lo cual se asume el compromiso

de radicar el proyecto de pavimentación en el Banco de Proyectos de la Gobernación. Así mismo, se hace indispensable la iluminación de la vía de acceso, para lo cual se previó la necesidad de que la gobernadora se encargue de manejar el tema con la Empresa Archipiélago Power and Light S.A. ESP; igualmente, se suscribe el compromiso de realizar la construcción de los canales perimetrales de la parte occidental de la zona II, así como también la construcción de los canales perimetrales faltantes de la zona II, una adecuación completa de la Zona III que incluye la construcción de chimeneas, el retiro de las basuras alrededor de la geomembrana, entre otros, todos asumidos a través de un cronograma establecido entre los interesados para que se logran determinar plazos posibles de cumplir.

En ese orden de ideas, y luego de llegar a un pacto que beneficiara el medio ambiente, a los recursos naturales y a la comunidad residente en la isla, el Tribunal Administrativo profiere sentencia consignando los compromisos relacionados con absoluta precisión de términos técnicos y de tiempo. Igualmente, ordenó se constituyera un Comité de Verificación y Seguimiento, a fin de realizar una labor de veeduría respecto de los compromisos asumidos, tal y como se infiere de su nombre.

A solicitud de la magistrada⁶ Corte Constitucional ponente, al mes y medio siguiente a la fecha en la cual se profirió la sentencia se realizó la primera reunión del Comité de Verificación y Seguimiento, integrado por los representantes de las diferentes entidades relacionadas con el tema, la magistrada y la representante de los actores, donde se hizo un seguimiento compromiso por compromiso, precisando que a pesar de que los términos inicialmente otorgados para cumplir los compromisos aún están en curso, las obras se han venido realizando de manera parcial lo cual permite vislumbrar la intención del ente departamental de cumplir las obligaciones asumidas y por fin iniciar el proceso de mejoramiento del botadero de basura Magic Garden.

Cinco meses después de la primera reunión del Comité, y ante la presencia de algunos inconvenientes en el basurero manifestados por la Procuraduría Ambiental y Agraria de la isla, los autores solicitaron a la magistrada ordenar la reunión del Comité para ver cómo se estaban asumiendo los compromisos, qué evolución habían tenido las obras y en qué condiciones, respecto de las pretensiones de la demanda, se encontraba el botadero. Pero infortunadamente, con el

paso del tiempo las cosas parecieron perder importancia para los responsables, pues ninguno de ellos asistió a la reunión citada por la magistrada, pero sólo hubo conocimiento de ello al momento, hora, fecha y lugar de la reunión.

A pesar de tener conocimientos previos de irregularidades en el basurero objeto de demanda, la magistrada de conocimiento no pudo hacer algo ante el desinterés de las partes, pues no existe mecanismo legal que las constriña a asistir a las reuniones del Comité.

A los ocho meses de proferida la sentencia los actores solicitaron de nuevo una reunión del Comité, ante lo cual la magistrada hizo caso omiso y decidió, de manera unilateral, solicitar informes a las entidades que asumieron compromisos en el pacto de cumplimiento para que establecieran el desarrollo de las obligaciones acordadas, los cuales fueron rendidos cerca de dos meses después de solicitados. Nuevamente se solicitó reunir al Comité para ver qué ha pasado con el basurero, pues por medios de comunicación y por la Procuraduría relacionada se ha tenido conocimiento del estado irregular del mismo, a pesar de los grandes esfuerzos que se han realizado desde los actores y la Procuraduría para hacer un seguimiento permanente a los compromisos pactados.

Del estudio de caso planteado es dable concluir que, en cuanto a la diferencia entre Auditoría o Comité de Verificación, y la procedencia exclusiva de la última figura sólo en caso de terminar el proceso con sentencia de mérito, la práctica demuestra una vez más que la distinción carece de efectos de fondo, y que el juez podrá a discreción escoger aquella que resulte a su juicio más oportuna, pertinente y productiva en términos de resultados, pues en el caso particular, a pesar de haber terminado a través de pacto de cumplimiento, la magistrada ordenó conformar el Comité de Verificación, siendo éste uno entre muchos casos, pues ésta es la figura más empleada para los efectos que persigue.

A su vez, este caso demuestra que en la Ley 472 existe un vacío normativo con respecto a los temas importantes relacionados con las funciones del Comité, la asistencia al mismo por parte de quienes según la sentencia lo conforman, las sanciones por inasistencia injustificada a la misma, las causales de inasistencia o a su vez de justificación para no asistir, la periodicidad en las reuniones de éste y muchos otros puntos. Estos aspectos debilitan la eficacia de las decisiones judiciales en materia de acciones populares.

Ante la carencia de reglamentación legal nuestra propuesta es que los jueces y magistrados propongan un reglamento del Comité de Seguimiento, en el cual incorporen los aspectos señalados para lograr que esta figura funcione adecuadamente.

El caso de la audiencia pública permanente en la acción popular instaurada por contaminación del río Bogotá y fallada en primera instancia por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca

En este caso se muestra la utilidad, importancia y eficacia de la audiencia especial para pacto de cumplimiento, espacio de oralidad, concertación e incluso aprendizaje para todos los que intervienen en un proceso de acción popular. Para los demandados es una oportunidad valiosísima –que a veces no aprovechan– para exponer sus posibilidades, alternativas y limitaciones frente a la solución del problema que da origen a la acción popular. Para las autoridades ambientales no debería ser un espacio de enfrentamiento sino de búsqueda de soluciones. Para el Ministerio Público es un espacio ideal para buscar la mejor solución al problema de derechos colectivos.

La magistrada ponente utilizó en este caso estrategias muy interesantes y novedosas, e interpretó de acuerdo con la Constitución con el objeto de garantizar los derechos colectivos amenazados y vulnerados. Algunas de estas estrategias fueron:

- Se declaró una audiencia especial para pacto de cumplimiento con carácter permanente hasta el logro de un acercamiento con los diversos demandados y la discusión de propuestas de pacto estructuradas a partir del apoyo de peritos y de funcionarios del Ministerio Público.
- Se instalaron diversas mesas de trabajo como herramienta metodológica de apoyo a una audiencia tan compleja por el número de demandados, los regímenes de responsabilidad y los temas por tratar.
- Se construyeron indicadores del proceso permanente de audiencia pública para pacto de cumplimiento:
 - ✓ La realización de 16 mesas de trabajo.

- ✓ La disciplina de trabajo semanal desde el 21 de febrero hasta el 4 de julio de 2003.
- ✓ La participación de actores, demandados y Ministerio Público.
- Se buscó apoyo técnico en la toma de las decisiones: “en consideración a que la descontaminación del río Bogotá obedece a un criterio único que se denominó por los expertos en la materia solución técnica integral”.
- Logro de pactos con un gran número de demandados los cuales fueron revisados por la magistrada. Se propició un acuerdo en relación con la importancia de una sentencia que recogiera los pactos logrados y tomara las decisiones necesarias en relación con los demandados que no pactaron.

En la sentencia AP No. 01 – 479 del 25 de agosto de 2004, del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, destacamos aportes interesantes como:

- El estudio del tema de las competencias de las autoridades demandadas: si bien es muy importante la iniciativa de la magistrada ponente en este tema, consideramos que en este punto se desaprovecha una importante oportunidad de fijar reglas más claras de competencia e interacción de las autoridades ambientales frente a los derechos colectivos.
- En relación con los entes territoriales concluye la sentencia: “dentro de un marco regional la descontaminación del río Bogotá es responsabilidad de todos los entes territoriales involucrados y de los órganos ambientales y no es sola tarea del distrito capital de Bogotá”.
- El cuadro de órdenes es preciso, determina las autoridades competentes y sus tareas, logro que se obtiene gracias al proceso de mesas de trabajo y pactos de cumplimiento con cada uno de los demandados.
- Es igualmente importante para el Comité de Seguimiento que la sentencia establece prioridades a las órdenes lo cual facilitará su verificación de cumplimiento.
- Llamam la atención las órdenes con contenido presupuestal. Una sentencia de estas características no se podría cumplir sin recursos.
- En la sentencia se reconocen instancias de concertación ya existentes como la Mesa de la cuenca.

- Declara solidariamente responsables a todos: a los ciudadanos y las empresas por la acción “que desde hace no menos de veinte años han venido realizando sus vertimientos domésticos e industriales sin tratar como actores difusos”.
- A las entidades del Estado las declara responsables por *omisión en el control de los vertimientos de las aguas residuales*.
- Protege los derechos colectivos: “*ampáranse* los derechos colectivos a un *ambiente sano*, a la *salubridad pública* y a la *eficiente prestación de los servicios públicos domiciliarios*”.
- Aprueba los pactos de cumplimiento celebrados en las condiciones de la parte motiva.

En este caso son enormes los aprendizajes y las propuestas para lograr que la audiencia especial cumpla con su real objetivo constitucional.

Capítulo 2
Líneas jurisprudenciales con relación
a las audiencias especiales para pacto
de cumplimiento

En el examen jurisprudencial de la investigación encontramos que los principales problemas jurídicos abordados se refieren a la naturaleza jurídica del pacto de cumplimiento que se logra en esta audiencia especial, y a la procedencia o no del incentivo para el actor popular cuando se logra dicho pacto. Es muy amplia la jurisprudencia en estos dos temas y para hacer un breve recorrido por la misma tomaremos como punto de partida unos cuadros que sintetizan las sentencias y luego haremos los correspondientes comentarios.

Naturaleza jurídica del pacto de cumplimiento

Tabla 1. ¿El pacto de cumplimiento es un acuerdo de naturaleza conciliatoria?

Sí	No
• AP-007/99	• Corte Constitucional C-215/99
• AP 060/00	• AP 125/00
• AP 061/00	• AP-052/00
• AP-010/01	• AP-2097/03
• AP-023/01	
• AP 034/01	
• AP 076/01	
• AP-080/01	
• AP-217/01	
• AP-324/02	
• AP-673/02	
• AP-042/03	
• AP 1049/03	
• AP-1178/03	
• AP-770/04	
• AP-077/04	
• AP-1364/04	

Fuente: elaboración propia.

Como se observa, la tendencia mayoritaria en el Consejo de Estado se inclina por la tesis referida a que el Pacto de cumplimiento es un acuerdo con naturaleza conciliatoria. La sentencia fundadora de línea es la AP-007 de 1999, y su tesis se repite en la mayoría de las sentencias que integran la línea, las cuales en muchas ocasiones se limitan a transcribir la tesis de la sentencia inicial.

3ª) El pacto se equipara a una conciliación o arreglo directo; de cualquier manera, en él se manifiesta la voluntad de las partes respecto del objeto.

Pero judicialmente, a un acuerdo se llega respecto de pretensiones demandadas, y precisamente son éstas la base de aquel. Esto es, no podría formalizarse un acuerdo si no hay una demanda en disputa, en la cual se debaten los intereses del demandante, quien puede llegar a conciliarlos o no, dependiendo de la satisfacción que de esos intereses reciba del acuerdo.

En sentencias como la AP-058-00 y AP-673-02 se afirma que es un arreglo directo, limitando el papel del juez al de mero espectador, mientras las partes solucionan sus conflictos referidos a derechos colectivos. La tesis de esta primera sentencia afirma:

En otras palabras, el resultado de la audiencia especial como en el caso de autos, debe entenderse como un acto por medio del cual las partes gestionan la solución de los conflictos que rodean sus intereses colectivos. Es un acto porque ello equivale a un accionar proveniente de la voluntad de las partes con el objeto de llegar a un acuerdo que erradique las diferencias provenientes de hechos fácticos y concretos.

De acuerdo a lo anterior, es factible afirmar que hay preceptos que respaldan la actuación de la autonomía de la voluntad de las partes dentro del proceso, la capacidad de decisión y la libertad de determinación de las mismas, traducida en la facultad de solucionar los conflictos de acuerdo a los intereses que cada una representa.

Así las cosas, en tratándose de la audiencia de arreglo directo propia de la acción popular, el juez únicamente es competente para homologar el acuerdo al cual han llegado las partes en conflicto, en otras palabras, el acuerdo le señala al juzgador, las consideraciones interpartes que se desean hacer efectivas a través de una providencia judicial. Ello quiere decir que la decisión que termina el proceso no es producto del convencimiento del juez, porque aquí su actividad solo se limita a la verificación de la observancia de las normas legales que enmarcan el pacto de cumplimiento.

En la sentencia AP-061-00 se limita igualmente la facultad del juez en la decisión referida a estos casos al señalar que se debe ceñir a los acuerdos logrados:

La conciliación judicial lograda entre las partes y aprobada por el juzgador conforma una decisión jurisdiccional con efectos de cosa juzgada; la conciliación es una forma de terminación anticipada de la controversia que pone fin al proceso. Al lograrse ella, los derechos y obligaciones en controversia quedan definidos con el alcance y los efectos que allí se acuerden.

(...)

En esas condiciones, aprobado el pacto de cumplimiento, que es una conciliación, solo las obligaciones y derechos allí consignados serán los que pueden ser objeto de la sentencia mediante la cual se imparte aprobación del pacto de cumplimiento sin perjuicio de que el juez conserve competencia para vigilar su ejecución...

La tesis minoritaria –pero que compartimos– señala que la audiencia especial para pacto de cumplimiento tiene otra naturaleza y cumple otra función muy diferente a la de ser un simple arreglo entre las partes bajo la mirada del juez. La sentencia fundadora de línea es la C-215 de 1999:

El objetivo que persigue el pacto de cumplimiento es, previa la convocatoria del juez, que las partes puedan llegar a un acuerdo de voluntades para obtener el oportuno restablecimiento y reparación de los perjuicios ocasionados a los derechos e intereses colectivos, dando con ello una terminación anticipada al proceso y solución de un conflicto y por ende, un menor desgaste para el aparato judicial.

Además, cabe observar que el acuerdo no sólo debe ser avalado por el juez, en el caso de encontrar que el proyecto de acuerdo no contiene vicios de ilegalidad, sino que ha de contar con la intervención del Ministerio Público, cuyo papel es el de proteger los derechos colectivos en juego, dada su función de “defensor de los intereses colectivos”. Ese acuerdo contribuye a obtener la pronta reparación de los perjuicios ocasionados por la vía de la concertación,

reduciendo los términos del proceso y en consecuencia, de la decisión que debe adoptar el juez.¹

Los argumentos centrales que nos llevan a adherir a esta tesis son: i) el papel activo y propositivo del juez en las audiencias especiales para pacto de cumplimiento; ii) el papel del ministerio público que debe defender los derechos colectivos y puede oponerse al acuerdo cuando ellos se vulneren, aunque el actor esté de acuerdo con el pacto; iii) el actor popular no tiene capacidad para disponer del derecho colectivo vulnerando el interés público; iv) el resultado de esta audiencia es un pacto que luego se vierte en la sentencia y que permite hacer una determinación clara de todas las obligaciones, tiempos y recursos necesarios para la protección del derecho colectivo; v) en los debates de las acciones populares el legislador señaló esta diferencia e intencionalmente le colocó un nombre diferente a esta audiencia para señalar que los derechos objeto del debate son de interés público y no son disponibles por los actores populares en la audiencia; vi) el debate en la audiencia no es si el derecho colectivo se vulneró o no, sino cómo se puede dar una adecuada protección al derecho o interés colectivo vulnerado o amenazado.

La sentencia AP-052-00 del Consejo de Estado se adhiere tímidamente a esta posición y señala:

Tal Pacto es una figura novedosa que se establece en el trámite de las acciones populares, pues no se puede conciliar en dichas acciones sobre los derechos colectivos que afectan a la comunidad, dado que el fin del ejercicio de la acción no es indemnizatorio para el accionante.

Su concreción implica, por lo tanto, acuerdo entre los intervinientes, pues de no darse éste no se podría, obviamente, suscribirse un Pacto de Cumplimiento. Mediante dicho Pacto el demandado se allana a la demanda. Tiene por objeto determinar la forma de protección del derecho o interés colectivo y el restablecimiento de las cosas al estado anterior, incluyendo la indemnización

¹ Corte Constitucional, sentencia C-215 de 1999, M. P. Marta Victoria Sáchica Méndez.

que se debe cancelar por el daño causado a la comunidad y pueden intervenir las personas naturales o jurídicas que hayan registrado sus comentarios sobre el proyecto.

La sentencia más clara del Consejo de Estado en este tema es la AP-125-00 donde recoge la tesis de la Corte Constitucional y reafirma el papel activo del juez:

No es exacto que la aplicación del artículo 39 de la Ley 472 reduzca al juez a un instrumento de verificación de legalidad. Si bien es cierto que, cuando se celebra un pacto de cumplimiento la potestad de tomar una decisión sobre el fondo del asunto queda en manos de las partes, también lo es que hay poderes del juez que no se posan en cabeza de las partes por su sola voluntad de dirimir el conflicto por medio de una fórmula negociada entre ellas. Así es que la potestad de vaciar el contenido del acuerdo en una providencia con fuerza de cosa juzgada es del juez y no puede ser delegada en nadie, así mismo, la facultad de premiar a los particulares por emprender labores de protección de intereses colectivos, sin duda, queda siempre en cabeza del juez, pues no se trata de un asunto negociable, sino que está dispuesto en la ley como un derecho del actor que debe ser concedido por el juez en el monto que discrecionalmente determine dentro de los parámetros legales.

Incentivos cuando se logra el pacto de cumplimiento

Problema jurídico:

Tabla 2. ¿Debe decretarse el incentivo a favor del actor popular en las acciones populares donde se logre pacto de cumplimiento?

Sí	No
• AP-007/99 (fundadora de línea)	• AP-058/00
• AP-18/00	• AP-061/00
• AP 056/00	• AP-075/00
• AP 069/00	• AP-010/01
• AP 080/00	• AP-34/01
• AP 100/00	• AP-059/01

Continúa

Sí	No
• AP 104/00	• AP-278/01
• AP 108/00	• AP-2128/03
• AP 120/00	
• AP-125/00	
• AP 23/01	
• AP 26/01	
• AP 076/01	
• AP-21/01	
• AP-80/01	
• AP-142/01	
• AP-144/01	
• AP-173/01	
• AP-217/01	
• AP 233/01	
• AP-240/01	
• AP-332/01	
• AP-552/01	
• AP-2571/01	
• AP-057/02	
• AP-287/02	
• AP-324/02	
• AP-415/02	
• AP 673/02	
• AP-676/02	
• AP-42/03	
• AP-54/03	
• AP-080/03	
• AP-613/03	
• AP-1049/03	
• AP-1178/03	
• AP-1364/03	
• AP-1651/03	
• AP-1858/03	
• AP-4602/03	
• AP-93029/03	
• AP-1120/04 (hecho cumplido)	
• AP 02115/94	

Fuente: elaboración propia.

La tesis garantista

Como se observa en la tabla 2, la tesis garantista ha primado en el Consejo de Estado con argumentos que destacan los siguientes elementos:

La ley no condiciona el incentivo ni lo excluye en los casos de pacto de cumplimiento.

El incentivo es un derecho del actor popular.

Se debe valorar la actuación diligente del actor pues sin su participación en la audiencia no se hubiese logrado el pacto.

Si se niega el incentivo se desestimula el pacto de cumplimiento.

Es el juez quien fija el incentivo en estos casos y no debe ser objeto de discusión en la audiencia.

El actor popular puede renunciar expresamente al incentivo.

El incentivo es un estímulo que busca una mayor protección de los derechos e intereses colectivos.

Las sentencias que citaremos brevemente muestran la posición garantista del Consejo de Estado:

La sentencia AP-007/99 es la fundadora de línea en relación con la posición afirmativa y garantista que reconoce el incentivo al actor popular en los casos de lograrse pacto de cumplimiento, los argumentos que plantea son los siguientes:

Parece claro el propósito del legislador el de crear este tipo de incentivo como reconocimiento a la labor desarrollada por las personas que demanden mediante la acción popular, como quiera que ésta persigue la protección de la colectividad, y en ese sentido alienta la actuación y celo del particular interesado.

(...)

4ª) El incentivo implica un reconocimiento económico a una labor diligente, oportuna y permanente del demandante. En este caso, el procedimiento previsto por la ley no se cumplió en su totalidad, por cuanto en la audiencia especial se hizo un pacto entre las partes; pero eso no implica que la labor del demandante haya sido menos diligente, pues su actuación en esa audiencia fue necesaria para esa conciliación.

En la sentencia AP-125/00 se señala:

En efecto, con el artículo 27, el legislador quiso lo siguiente

* Dar oportunidad a las partes para resolver el problema de manera que, por medio de una fórmula capaz de garantizar los derechos colectivos, se termine el proceso anticipadamente con beneficio para las partes y para la comunidad.

* Crear un mecanismo alternativo para solucionar los conflictos, que, además de las ventajas mencionadas, evite el desgaste judicial y constituya una vía para alcanzar los fines que persigue el principio de la economía procesal.

Así que, si al artículo 39 se le diera la lectura que aquí se cuestiona, se desestimularía a los actores en el proceso de negociación de fórmulas dentro de las audiencias de pacto de cumplimiento. En otras palabras, la ausencia del incentivo en los eventos de los pactos de cumplimiento, desmotivaría al actor en la búsqueda de acuerdos viables, hasta el punto de que tales acuerdos nunca tendrían lugar por falta de voluntad en el demandante, pues la imposibilidad de obtener el incentivo, haría que el actor prefiriera la terminación normal del proceso.

La sentencia AP-069/00 es reiterada por las sentencias AP-108/00, AP-142/01 y AP-26/01, entre otras. Tiene un argumento muy importante para la posición garantista: el incentivo es un derecho.

Por otra parte, el hecho de que sobre el incentivo no se haya decidido nada en el pacto de cumplimiento no quiere decir que el actor pierda el derecho al mismo, toda vez que el reconocimiento del incentivo procede en la sentencia y debe el juez reconocerlo.

Al respecto debe tenerse en cuenta, además, que el hecho de que la sentencia haya sido proferida “de manera anticipada”, por haber sido aprobado el pacto de cumplimiento, en manera alguna quiere decir que el demandante pierda el derecho; significará a lo sumo, que el juez podrá reconocer un incentivo menor al que hubiera podido ordenar si se hubiera dictado una sentencia favorable a las pretensiones del actor, pero jamás que pierda dicho derecho.

(...)

Así mismo, es importante advertir que si bien con las acciones populares no se busca ningún interés pecuniario sino la salvaguardia de derechos e intereses

colectivos, y que el propósito de solidaridad es el que debe motivar a los ciudadanos a instaurarlas, no puede olvidarse que la Ley también busca retribuir el esfuerzo adicional que asumen los ciudadanos que ejercitan una acción en beneficio de la comunidad y no en beneficio propio.

En la sentencia AP-23/01 se reflexiona sobre la naturaleza del incentivo, su procedencia a pesar de que se logre pacto de cumplimiento, y la posibilidad de renunciar al incentivo que tiene el actor popular.

Se precisa en esta oportunidad que el derecho al incentivo económico sí es un “asunto negociable”, aunque su existencia no depende de la voluntad de las partes.

En otros términos, si bien el derecho que tiene el actor a obtener un incentivo económico no surge de la liberalidad de la parte demandada sino de la ley y por lo tanto, si su procedencia y cuantía no fueron objeto de acuerdo en la diligencia de pacto de compromiso, el juez que apruebe dicho pacto debe determinar el valor de la compensación, esto no significa que el actor no pueda renunciar a ese derecho, pues el mismo sólo mira al interés individual del renunciante y no está prohibida tal renuncia (art. 15, Código Civil).

En consecuencia, no existe ningún impedimento para que las partes convengan como parte del pacto de cumplimiento que no se pagará el incentivo económico al actor o que ese incentivo será inferior al fijado en la ley. Pero en tal caso, debe quedar constancia de la renuncia expresa del actor.

Sobre la naturaleza del incentivo y su objetivo la sentencia AP-120/00 destaca:

Entonces, lo perseguido por la Ley, al incentivar a los demandantes en las acciones populares, es buscar que ese mismo demandante o las demás personas naturales o jurídicas ejerzan esa herramienta jurídica, atraídas por el estímulo, pues ello contribuirá a que se haga efectiva la protección de los derechos e intereses de la colectividad, que en últimas es la finalidad del artículo 88 de la Constitución Política, al establecer tales acciones.

De otro lado, se reitera que el incentivo económico está establecido por el legislador no como un castigo para la parte demandada sino que precisamente es un pequeño estímulo que se le otorga a la parte actora para compensar las labores efectuadas desde el instante en que acaecieron los hechos, hasta la culminación del proceso iniciado en procura de la defensa del derecho colectivo. Se advierte que dicho incentivo no busca resarcir perjuicios, sino estimular el ejercicio de esta acción en defensa de los derechos colectivos.

La tesis garantista con condicionamientos

Dentro de la tendencia garantista han empezado a surgir variaciones que implican una respuesta positiva al problema jurídico pero que establecen condiciones. Las principales exigencias adicionales creadas por vía jurisprudencial son:

- Que la decisión final implique que prosperaron las pretensiones y que el único responsable de la vulneración sea el demandado (AP-104/00, AP-1651/03).

En cambio, si el pacto de cumplimiento a que se llegue indica que si bien es cierto tiene como finalidad la defensa y protección de los derechos e intereses colectivos señalados por el demandante, en realidad, la violación o amenaza de éstos no tiene como causa exclusiva la acción u omisión del demandado, no se podría condenar al pago del incentivo. Puede ocurrir que la amenaza o violación de los derechos e intereses colectivos se esté produciendo por la acción u omisión de terceros e, incluso, del mismo demandante o que no exista demora injustificada del demandado en adelantar una acción que le corresponde en orden a la protección de esos derechos e intereses (énfasis agregado).

- Que la violación o amenaza sea resultado de la acción u omisión del demandado (AP-287/02, AP-2571/01, AP-1049/03).

En los procesos que concluyen con sentencia aprobatoria del pacto de cumplimiento de que trata el artículo 27 de la referida ley habrá lugar al incentivo si se hubiera convenido lo pretendido por el demandante frente a acciones u omisiones del demandado que hubieran violado o amenazado violar los dere-

chos e intereses cuya defensa y protección se reclama. Pero cuando la violación o la amenaza no resulten de la acción o la omisión del demandado no podría ordenársele al pago del incentivo.

- Debe tenerse en cuenta la gestión del demandante y la situación económica de los demandados (AP-552/01, AP-415/02).

Cuando el juzgador deba fijar la recompensa o incentivo no debe hacerlo caprichosamente, sino de manera razonada –arbitrio judicial razonado–, para lo cual debe tener en cuenta la gestión del demandante y la situación económica de la persona o personas demandadas, precisamente, para que su decisión sea adecuada a la realidad.

La argumentación que niega el incentivo en las audiencias especiales para pacto de cumplimiento

Los principales argumentos de estas sentencias son:

- El pacto de cumplimiento es un arreglo directo.

En las sentencias AP-058/00 y AP-061/00 se señala que el pacto es un arreglo directo y las partes son quienes deben introducir el tema del incentivo, en caso de no hacerlo, concluyen estas decisiones, no se puede condenar en torno al incentivo.

La argumentación central de estas sentencias es:

Como es sabido, el propósito del arreglo directo es el de permitir a los intervinientes en la *litis* proponer o aceptar acuerdos que serán consignados en el pacto de cumplimiento sobre las bases de equidad y de las disposiciones del ordenamiento jurídico, terminando con ello el proceso, no en virtud de una condena sino del libre arbitrio de las partes.

(...)

Mal haría el juez, entonces, en confundir las atribuciones legales que se le han conferido para dar por terminado el proceso, por acuerdo satisfactorio entre

las partes. Sería una extralimitación de su competencia pretender radicar en cabeza de la parte demandada una carga económica que no fue reconocida en el pacto de compromiso. Ello teniendo en cuenta que las pretensiones de la demanda señalan concretamente los puntos sobre los cuales se expondrán dentro del proceso, las fórmulas de acuerdo (sentencia AP-58/00).

- El incentivo sólo se puede decretar en la sentencia que se dicta como resultado de la terminación normal del proceso porque forma parte de la indemnización (sentencias AP-61/00, AP-2128/03).

Observa la Sala que, mientras el contenido de la sentencia que se profiere como consecuencia de un pacto de cumplimiento se limita a su aprobación, el incentivo solo puede ser contemplado en la sentencia que se dicta como consecuencia de la terminación normal del proceso y al finalizar el incidente que liquida los perjuicios, procedimiento que no se adelantó en este caso.

(...)

Si el incentivo previsto en el artículo 39 de la Ley 472 de 1998 es parte de la indemnización que se establece a favor del demandante, y la controversia se concilia mediante pacto cumplimiento sin contemplar el reconocimiento de incentivo en favor del demandante a título de indemnización, mal puede la sentencia que lo aprueba determinar valor alguno por este concepto.

De algún modo esta sentencia se afilia a la tesis que indica que el incentivo equivale al resarcimiento de los denominados daños punitivos dentro de las acciones populares.

Existen varias decisiones judiciales que reiteran la tesis de que el incentivo procede sólo cuando existe sentencia estimatoria final y no con la sentencia que aprueba el pacto de cumplimiento, entre ellas destacamos las AP-010/01, AP-061/00, AP-058/00, AP-0278/01 y AP-217/01.

No se decreta incentivo cuando se logra pacto de cumplimiento pero el demandado demuestra que ha realizado actividades en busca de la protección del derecho colectivo. Tesis del hecho cumplido (sentencias AP-059/01, AP-1858/03, AP-1120/04).

Considera la Sala que en el presente caso la propuesta presentada y acordada en la Audiencia de Pacto, no fue producto de la labor adelantada por el demandante, por cuanto la autoridad pública Alcaldía Local de Rafael Uribe Uribe sí venía adelantando diligencias tendientes a recuperar el espacio público con los operativos de control por invasión del espacio público realizados con la fuerza pública para hacer cesar el daño o solucionar el problema, como da cuenta el Subcomandante (E) de la Estación Metropolitana de Tránsito (fl. 117) y los requerimientos de la Alcaldesa Local dirigidos a la Secretaría de Tránsito y Transporte para que continúe con los operativos que ha venido realizando para erradicar la invasión del espacio público con los vehículos automotores en el sector objeto de esta acción popular y en atención a las querellas que cursan en la Alcaldía interpuestas por la comunidad (fls. 118 y ss.) (sentencia AP-1120/04).

Sobre esta tesis hay una precisión importante en la sentencia AP-080/03, donde se señala que si procede el incentivo cuando a pesar de que el demandado realizó las obras, esta actuación fue con posterioridad a la sentencia que recoge el pacto de cumplimiento. También la sentencia 2115 de 2004 señala que si las obras se realizan con posterioridad a la notificación de la demanda de acción popular, procede decretar el incentivo.

Considera la Sala que en el presente caso y en vista que el mismo Alcalde municipal de Saldaña confiesa haber instalado las rejillas y tapas de las alcantarillas después de haberse notificado de la presente acción popular, entiende la Sala que esa actividad la realizó presionado por el actuar del demandante por lo que se decretarán diez (10) salarios mínimos legales mensuales vigentes de incentivo en su favor y a cargo del Municipio de Saldaña Tolima.

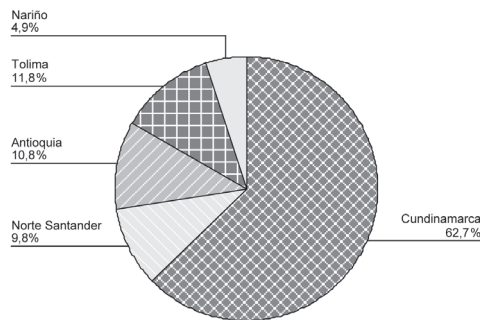
Capítulo 3
Presentación de los resultados de la
investigación realizada sobre audiencias
públicas para pacto
de cumplimiento

Esta investigación¹ se realizó en el año 2002 y los asistentes fueron estudiantes de la Facultad seleccionados para el efecto. Escogimos una muestra de 102 casos distribuidos regionalmente en los tribunales administrativos de Cundinamarca, Antioquia, Norte de Santander, Tolima y Nariño.

Se dio prioridad a los tribunales administrativos porque son ellos los que reciben mayor número de casos en el país, según datos del Consejo Superior de la Judicatura.

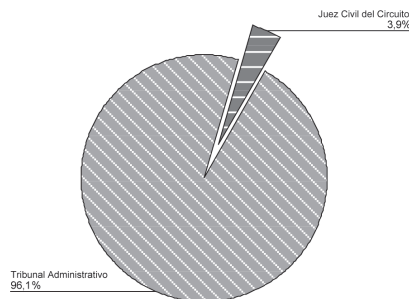
A continuación presentamos la distribución regional del trabajo realizado por el Grupo de Investigación en Derechos Humanos:

Gráfico 1. Ubicación de los despachos



Fuente: elaboración propia.

Gráfico 2. Distribución por jurisdicciones



Fuente: elaboración propia.

¹ En la sistematización de los resultados de esta investigación fue de gran importancia el aporte de la asistente de investigación del grupo, Norma Constanza Calderón Giraldo.

Respecto al gráfico 1 la distribución de los despachos fue la siguiente:

El Tribunal de Cundinamarca tuvo un 62,7% de los casos analizados, el Tribunal de Tolima un 11,8%, Antioquia 10,8%, Norte de Santander 9,8% y Nariño 4,9%. Estas cifras obedecen al número de casos analizados en cada uno de los tribunales de las ciudades mencionadas y al volumen de los mismos que se presenta en los despachos objeto de estudio.

En su lugar, el gráfico 2 muestra que se dio prioridad a los tribunales administrativos porque son ellos los que reciben mayor número de casos en el país, según datos del Consejo Superior de la Judicatura.

La investigación tuvo dos fases. En un primer momento se recolectó información documental en las regiones, y en la segunda etapa se participó directamente en audiencias especiales realizadas en el Tribunal Administrativo de Cundinamarca con un formulario de observación de la audiencia, procediendo luego a la revisión del expediente. A continuación presentaremos un resumen de los resultados estadísticos obtenidos en relación con los aspectos analizados.

¿Quiénes son los actores populares?

En los casos analizados el 92,2% de los actores son personas naturales y sólo el 7,8% de ellos corresponden a entidades públicas.

Estos datos muestran una variación frente al periodo 1999-2000 donde el 72% de las acciones correspondían a personas naturales.²

El hecho de que los principales actores populares sean personas naturales refleja que es precisamente la comunidad la más afectada con la violación de los diferentes derechos colectivos, y representa también la clara conciencia de lo “público” que se ha venido creando cuando la tendencia por muchos años fue la defensa de los derechos individuales.

¿Qué derechos colectivos se pide proteger en las acciones?

En cuanto a los derechos cuya protección se solicita encontramos que el de la seguridad y salubridad pública es el más solicitado con el 25,3% de los casos

² Beatriz Londoño et al., Análisis de las estadísticas sobre acciones populares y derechos colectivos, octubre de 2001.

analizados, le siguen el espacio público con el 19,5% y el derecho al ambiente sano con el 19%, en cuarto lugar encontramos la moralidad administrativa con el 7,5%, la categoría de otros derechos aparece en un 6,9% de los casos.

Cuadro 1. Derechos vulnerados por casos analizados regionalmente

Derechos vulnerados	Bogotá	Cúcuta	Medellín	Ibagué	Pasto	Total
Seguridad y salubridad públicas	20,2	26,9	42,1	36,4	15,4	25,3
Goce del espacio público y su defensa	22,3	23,1	15,8	13,6	7,7	19,5
Goce de un ambiente sano	17	15,4	15,8	31,8	23,1	19
Moralidad administrativa	10,6	7,7	0	4,5	0	7,5
Otros derechos	8,5	0	15,8	0	7,7	6,9
Acceso a servicios públicos y a su acceso eficiente y oportuno	6,4	3,8	5,3	0	15,4	5,7
Defensa del patrimonio público	6,4	3,8	0	4,5	7,7	5,2
Derechos de los consumidores y usuarios	3,2	3,8	0	4,5	0	2,9
Existencia del equilibrio ecológico	1,1	3,8	5,3	0	7,7	2,3
Acceso a infraestructura de servicios que garantice salubridad	1,1	3,8	0	0	15,4	2,3
Realización de construcciones... respetando disposiciones...	2,1	3,8	0	0	0	1,7
Derecho a la seguridad y prevención de desastres	0	3,8	0	4,5	0	1,1
Defensa del patrimonio cultural de la nación	1,1	0	0	0	0	0,6

Fuente: elaboración propia.

Los derechos a la salubridad pública y al ambiente sano según las estadísticas arrojan los mayores índices en el gráfico, ello refleja que la preocupación por la sostenibilidad del ambiente y la preservación del medio se han propagado en las diversas comunidades generándose una conciencia de protección que es realmente novedosa en la idiosincrasia colombiana.

En cuanto a la defensa del espacio público es curioso observar que de un tiempo para acá este aspecto es una preocupación generalizada; la recuperación del espacio público y la noción del goce del mismo hacen que la comunidad conciba este interés colectivo como la posibilidad de transitar y disfrutar de una infraestructura urbana bien planeada en la cual no encuentren interrupciones e invasiones.

La moralidad administrativa es un tema que también cuestiona la comunidad, esto puede apreciarse también en los mencionados indicadores. La preocupación por el destino de los recursos públicos y mecanismos de ejecución se ha convertido en un asunto de especial interés debido a las experiencias vividas durante muchas décadas donde el presupuesto de la nación no cumplió con su finalidad.

Participación en las audiencias y aspectos logísticos y operativos de las mismas

Realización de la audiencia. En los tribunales examinados en el 90,8% de los casos se realizó la audiencia, en el 6,1% de los casos ésta no tuvo lugar, y en el 3,1% se aplazó. En los juzgados civiles de circuito todas las audiencias examinadas se realizaron. Las cifras de realización de audiencias en los casos estudiados se reflejan en el cuadro 2.

El alto índice de realización de las audiencias demuestra el interés de las partes de acudir a las instancias judiciales para hacer valer sus derechos, independientemente de los resultados positivos o negativos que éstas tengan, como se ilustra en el cuadro 2 y en el gráfico 3. También se observa que en los juzgados civiles de circuito todas las audiencias examinadas se realizaron.

Cumplimiento del horario en las audiencias públicas para pacto de cumplimiento

En las audiencias examinadas observamos que en el 50% de los casos se cumplió el horario para el cual fueron citadas, en el 9,8% no se cumplió dicho horario. No se tuvo información precisa sobre este aspecto en el 40,2% de los casos.

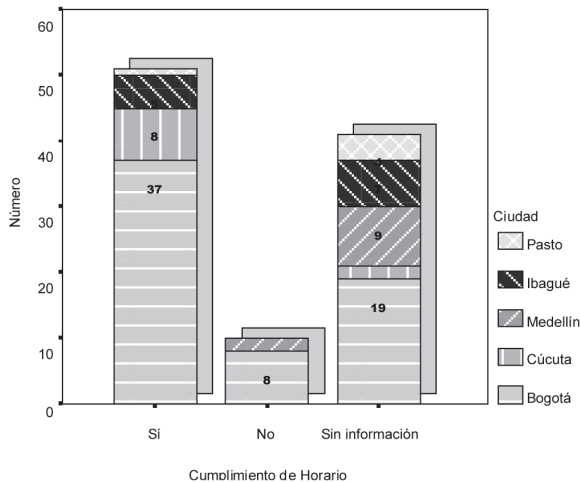
Vemos con desaliento el incumplimiento para el desarrollo de las audiencias de pacto de cumplimiento. No obstante arrojar un 50% positivo en los casos examinados, el 40% de imprecisión de la información genera grandes trastornos en la audiencia, pues por lo general las partes involucradas no cuentan con una flexibilidad de horario y los despachos judiciales deben atender demasiadas audiencias en éstos y otros temas.

Cuadro 2. Realización de audiencias por despachos y ciudades

Despacho				¿Se realizó la audiencia?			Total
				Sí	No	Sin información	
Tribunal Administrativo	Ciudad	Tribunal administrativo de Cundinamarca	No. de audiencias analizadas	58	1	1	60
			Ciudad %	96,7	1,7	1,7	100,0%
			¿Se realizó audiencia? %	65,2	16,7	33,3	61,2
			Total %	59,2	1,0	1,0	61,2
		Tribunal Administrativo de Santander	No. de audiencias analizadas	6	2	2	10
			Ciudad %	60,0	20,0	20,0	100,0
			¿Se realizó audiencia? %	6,7	33,3	66,7	10,2
			Total %	6,1	2,0	2,0	10,2
		Tribunal Administrativo de Antioquia	No. de audiencias analizadas	8	3		11
			Ciudad %	72,7	27,3		100,0
			¿Se realizó audiencia? %	9,0	50,0		11,2
			Total %	8,2	3,1		11,2
		Tribunal Administrativo del Tolima	No. de audiencias analizadas	12			12
			Ciudad %	100,0			100,0
			¿Se realizó audiencia? %	13,5%			12,2%
			Total %	12,2			12,2
	Tribunal Administrativo de Nariño	No. de audiencias analizadas	5			5	
		Ciudad %	100,0			100,0	
		¿Se realizó audiencia? %	5,6			5,1	
		Total %	5,1			5,1	
Total	No. de audiencias analizadas	89	6	3	98		
	Ciudad %	90,8	6,1	3,1	100,0		
	¿Se realizó audiencia? %	100,0	100,0	100,0	100,0		
	Total %	90,8	6,1	3,1	100,0		
Juez civil del circuito	Ciudad	No. de audiencias analizadas	4			4	
		Ciudad %	100,0			100,0	
		¿Se realizó audiencia? %	100,0			100,0	
		Total %	100,0			100,0	
	Total	No. de audiencias analizadas	4			4	
		Ciudad %	100,0			100,0	
		¿Se realizó audiencia? %	100,0			100,0	
		Total %	100,0			100,0	

Fuente: elaboración propia.

Gráfico 3. Cumplimiento de horario en audiencias analizadas



Fuente: elaboración propia.

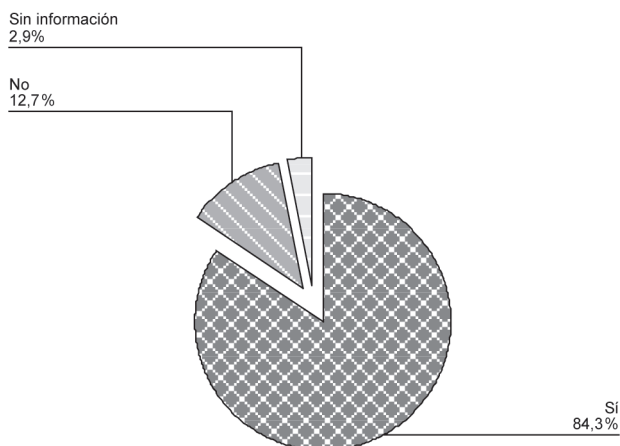
Uno de los aspectos metodológicos más sencillos pero importantes en las audiencias tiene que ver con la fijación de los tiempos en la misma. Determinar previamente cuántos posibles intervinientes se tendrán puede ser una buena práctica, y dividir el tiempo total por el número de intervenciones o dar mayor tiempo a las del actor y los demandados. No existe una fórmula única, pero el magistrado o juez que coordine la audiencia debe prever este aspecto y señalarlo claramente al iniciar la actuación, fijando las reglas en cuanto a tiempo, objeto y orden en las intervenciones.

El tiempo otorgado a cada uno de los intervinientes incide directamente en la exposición de factores que se pretenden demostrar en la audiencia, es decir, los puntos fundamentales sobre los que versa la propuesta de pacto de cumplimiento, las alternativas jurídicas y prácticas para velar por la protección del derecho colectivo, la importancia del mismo dentro de la comunidad y en general las diversas posturas que se den en la audiencia especial.

Asistencia de las partes en las audiencias especiales

Asistencia del actor popular

Gráfico 4. Actor popular



Fuente: elaboración propia.

Se observa que en el 84,3% de los casos los actores populares asisten a las audiencias públicas de pacto de cumplimiento; en un 12,7% de los casos examinados los actores no se hicieron presentes. Preocupa esta inasistencia que consideramos se da principalmente por razones de desestímulo jurisprudencial al incentivo cuando se logra el pacto. Igualmente, encontramos que la ley no establece la obligatoriedad de dicha asistencia. Otro aspecto que incide en la inasistencia de los actores populares tiene que ver con un fenómeno que podríamos llamar “de los actores populares múltiples”, que inician gran número de acciones en una misma temática y descuidan por dicha razón los procesos, mostrando un afán dirigido sólo al incentivo.

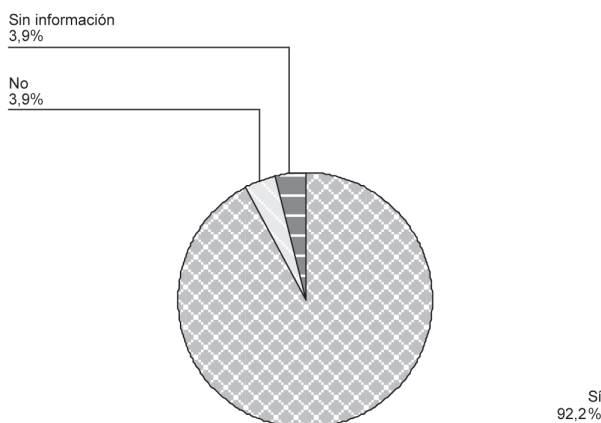
Aunque el índice de asistencia de los actores populares es superior a su inasistencia, esta última cifra no es alentadora pues se asume que el actor popular es el más interesado en la solución pronta y favorable del asunto; sin embargo, su inasistencia denota un poco de desinterés, con esto no se pretende afirmar que la regla general es que los actores populares no se apropien verdade-

ramente de la acción, pues en la mayoría de los casos asisten y demuestran el interés de buscar una solución pronta que defienda el interés colectivo.

Asistencia de los demandados

La asistencia de los demandados o de sus representantes es muy alta (92,2% de los casos); la inasistencia de los mismos arroja un porcentaje del 3,9%, en el restante 3,9% no se obtuvo información.

Gráfico 5. Demandados



Fuente: elaboración propia.

Asistencia del Ministerio Público

Encontramos que la asistencia del Ministerio Público es baja a pesar de las sanciones que señala la Ley 472 de 1998. La Procuraduría asistió en el 80,4% de los casos, mientras que la Defensoría sólo en el 55,9% de las audiencias. Se observa una actitud de desinterés por parte de la Defensoría, la cual se justifica dado el bajo número de funcionarios que tiene en comparación con la Procuraduría. Este aspecto debería revisarse; una alternativa para que dicha institución pudiese hacer presencia activa en las audiencias sería fortalecer la figura de los defensores públicos en lo colectivo.

Resulta preocupante la inasistencia de los representantes del Ministerio Público, pues son ellos precisamente quienes en aras de la defensa de lo público

pueden dar apoyo al actor popular cuando se encuentre vulnerado o en vía de vulneración un determinado derecho colectivo.

Según la competencia constitucional son funciones del procurador y sus delegados velar y defender los intereses colectivos. Una de las principales razones de inasistencia de estos miembros es el reducido número de los mismos, quienes deben asistir a numerosas audiencias programadas en diferentes despachos en los mismos horarios.

Asistencia de otras autoridades a la audiencia

El artículo 27 de la Ley 472 de 1998 señala que “la intervención del Ministerio Público y de la entidad responsable de velar por el derecho o interés colectivo será obligatoria”; sin embargo, las autoridades encargadas de la protección del recurso en muy pocos casos asisten a las audiencias (sólo en el 38,2 % de los casos examinados se tuvo presencia de dichas autoridades).

Este aspecto denota la falta de compromiso de parte de las mismas con el interés o la competencia atribuida a las autoridades por la ley, demuestra además que la omisión en la toma de medidas por parte de las entidades responsables de los recursos o intereses públicos es una de las principales causas por las cuales las comunidades deben acudir al ejercicio de la acción popular con el fin de hacer valer el derecho.

De los funcionarios que asisten y aportan a los procesos merece destacarse, según la observación realizada, la presencia de los personeros municipales, y en algunos casos la presencia de las corporaciones autónomas.

Consideramos que falta mucha pedagogía sobre el papel de estas autoridades en las audiencias especiales de pacto de cumplimiento, pues en muchos casos aportarían elementos significativos para la solución del problema que da origen a la acción popular.

Los magistrados y jueces, igualmente, deberían presionar la presencia de dichas autoridades enviándoles la respectiva citación con la fecha y hora de audiencia y, en los casos de ausencia, exigir los respectivos procesos disciplinarios.

Asistencia de coadyuvantes

En los casos analizados encontramos que sólo al 22,5% de las audiencias asistieron coadyuvantes. La figura de la coadyuvancia es muy escasa todavía en los procesos, y en los casos en que se presenta encontramos que los magistrados y jueces tienen muchas dudas para permitir la intervención de los coadyuvantes en las audiencias.

Consideramos que los coadyuvantes tienen derecho a participar sin necesidad de que se les exija solicitud de intervención. La coadyuvancia les da esta facultad y su intervención en la audiencia puede ser de gran importancia para el proceso.

Uno de los problemas jurídicos más frecuentes tiene que ver con la participación en la audiencia de coadyuvantes a quienes el magistrado o juez aún no les ha reconocido y admitido su participación en el proceso en tal calidad. Consideramos que la solución en dichos casos debe ser la de permitirles participar y darle a su solicitud de coadyuvancia el valor de solicitud de intervención en la audiencia según el artículo 24 de la Ley 472 de 1998.

La tendencia restrictiva en las intervenciones de las audiencias especiales es una negación de su carácter de interés público e impide a los magistrados y jueces escuchar no solo propuestas de pacto que podrían servir para el logro de un buen resultado procesal, sino conceptos de enorme valor para la comprensión del objeto de la acción y de las posibles soluciones al problema que la origina.

Asistencia de intervinientes miembros de la comunidad

Sólo en el 7,8% de los casos examinados se observó la participación de intervinientes, en su gran mayoría personas de la comunidad interesadas en aportar elementos o propuestas para el pacto de cumplimiento o en manifestar su posición sobre la acción. Este porcentaje es muy bajo y nos muestra igualmente la ignorancia de esta oportunidad procesal, y también el temor a participar por las restricciones que han impuesto con tanta frecuencia los tribunales y jueces.

La comunidad es sin lugar a dudas el principal interesado a la hora de pretenderse la defensa de un derecho o interés colectivo, sin embargo, su inasistencia a las audiencias especiales de pacto de cumplimiento puede significar la ocurrencia de dos fenómenos: por un lado, que muchas de las acciones

populares interpuestas y respecto de las cuales se desarrolla audiencia especial de pacto de cumplimiento no han sido incoadas por individuos integrantes de la comunidad, o también que muchas de las personas integrantes de una comunidad no conocen del mecanismo de protección de los derechos colectivos y menos aún esta oportunidad procesal.

Los datos sobre participación de ONG como intervinientes en las audiencias son muy bajos (2,9% de los casos) y reflejan desconocimiento de esta figura o indiferencia frente a la misma.

Quienes coordinan la audiencia deberían pensar siempre en su carácter público y buscar darle la mayor difusión a este ejercicio y a sus resultados. Se trata de un momento procesal de enorme importancia donde puede solucionarse el problema con la participación tanto de las autoridades como de la comunidad. Se requiere de un buen manejo metodológico, pero los resultados pueden ser de gran impacto social, permitiendo además recuperar la legitimidad de la justicia en la búsqueda de solución de conflictos colectivos.

Distribución de la participación de los actores populares en las audiencias públicas por regiones

El cuadro 3 nos muestra los porcentajes de participación de los actores populares en las audiencias de los cinco tribunales y juzgados analizados.

Características del lugar en que se realizaron las audiencias

El cuadro 4 resume las características que a continuación se analizarán.

Comodidad de los asistentes

Evaluamos este aspecto logístico porque es frecuente que los magistrados y jueces no tengan en cuenta este elemento que permite lograr un debate digno sobre la posibilidad de un pacto de cumplimiento. Cuando una audiencia se realiza en el despacho del juez o magistrado, sin espacio ni sillas suficientes para los participantes, se está enviando un mensaje negativo de una simple formalidad sin importar las condiciones ni la voluntad de solución que exista frente al problema.

Cuadro 3. Participación de los actores populares en las audiencias analizadas según región

			Departamento					Total	
			Cundinamarca	Norte de Santander	Antioquia	Tolima	Nariño		
Tribunal Administrativo	Actor popular	Sí	No. de audiencias analizadas	50	9	8	11	4	82
			Actor popular %	61,0	11,0	9,8	13,4	4,9	100,0
			Ciudad %	83,3	90,0	72,7	91,7	80,0	83,7
			Total %	51,0	9,2	8,2	11,2	4,1	83,7
		No	No. de audiencias analizadas	9	1	2	1		13
			Actor popular	69,2	7,7	15,4	7,7		100,0
			Ciudad %	15,0	10,0	18,2	8,3		13,3
			Total %	9,2	1,0	2,0	1,0		13,3
		Sin información	No. de audiencias analizadas	1		1		1	3
			Actor popular %	33,3		33,3		33,3	100,0
			Ciudad %	1,7		9,1		20,0%	3,1
			Total %	1,0		1,0		1,0	3,1
	Total	No. de audiencias analizadas	60	10	11	12	5	98	
		Actor popular %	61,2	10,2	11,2	12,2	5,1%	100,0	
		Ciudad %	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	
		Total %	61,2	10,2	11,2	12,2	5,1	100,0	
Juez civil del circuito	Actor popular	Sí	No. de audiencias analizadas	4					4
			Actor popular %	100,0					100,0
			Ciudad %	100,0					100,0
			Total %	100,0					100,0
	Total	No. de audiencias analizadas	4					4	
		% Actor popular	100,0					100,0	
		Ciudad %	100,0					100,0	
		Total %	100,0					100,0	

Fuente: elaboración propia.

Cuadro 4

Asistencia	Tribunal Administrativo						Juez civil del circuito			Cálculos teniendo en cuenta casos con información			
	Buena	Regular	Deficiente	Sin información	Número		Buena	Número		Total	Buena	Regular	Deficiente
Comodidad de los asistentes %	31,60	11,20	5,10	52,00	98		100	4		51	68,64	21,55	9,81
Condiciones de audición %	43,90	2,00	2,00	52,00	98		100	4		51	92,30	3,85	3,85
Ayudas													
Audiovisuales %	14,30	6,10	25,50	54,10	98		100	4		49	35,36	11,73	49,06
Ventilación %	34,70	11,20	1,00	53,10	98		100	4		50	74,61	21,55	1,92
Iluminación %	44,90	2,00		53,10	98		100	4		50	94,23	3,85	0,00
Ubicación de las partes %	27,60	16,30	3,10	53,10	98		100	4		50	60,95	31,36	5,96

Fuente: elaboración propia.

Teniendo en cuenta los casos en los que se constató la información se concluye que en el 68,64% de los casos las instalaciones de realización de la audiencia fueron adecuadas, en el 21,55% fueron regulares y en el 9,81% deficientes.

Condiciones de audición

Este aspecto coincide con las conclusiones anteriores. Para el buen logro de pactos de cumplimiento es muy importante que existan condiciones que permitan a las partes escuchar sus argumentos y al juez la opción de coordinar adecuadamente la audiencia. Es precisamente bajo el supuesto de la oralidad que se desarrolla la audiencia de pacto de cumplimiento, por tanto, si se carece de buenas condiciones de audición, el objetivo de la audiencia se desnaturaliza y resulta bastante dispendioso conocer las diferentes posturas de los intervinientes en el caso discutido.

La calificación que recibieron estas condiciones en los eventos en que se verificó la información fue buena en un 92,30% de los casos, regular en el 3,85% y deficiente en el 3,85%.

Ayudas audiovisuales

No es muy frecuente que en estas audiencias se utilicen ayudas, incluso el diseño de los tribunales más modernos, como los de Cundinamarca y Bogotá, no cuentan en sus salas de audiencias con una pared o telón para proyecciones de acetatos o *video beam*. Fortalecer este aspecto sería un gran avance puesto que en muchos de los casos discutidos se cuenta con videos o grabaciones que permiten una debida ilustración de la situación y, para efectos del desarrollo de la audiencia, estos mecanismos ayudarían a comprender de una mejor manera el fenómeno motivo del pacto.

En los casos observados se calificó como deficiente el empleo de las ayudas audiovisuales en el 35,36% de los casos, bueno en el 11,73%, regular y 49,06% deficiente.

Esta lectura de cifras atiende precisamente a lo que se mencionaba ya que en los despachos, e incluso en las salas especiales, no se cuenta con la posibilidad de proyectar videos para el desarrollo de las audiencias, además muestra también que este mecanismo no es aún valorado con la importancia que tiene y el impacto objetivo que podría causar en los asistentes.

Condiciones de ventilación del lugar de la audiencia

De 50 casos con información el 74,61% se calificaron como buenas, el 21,55% regulares y sólo el 1,92% se estimó deficiente.

Condiciones de iluminación del lugar de la audiencia

En este aspecto la calificación de buena correspondió al 94,23% de los casos, y regular al 3,85% solamente.

Ubicación de las partes en el lugar de la audiencia

Un aspecto metodológico de enorme importancia para el buen desarrollo de una audiencia es la ubicación de las partes y del juez o magistrado. Esta distribución permite a quien coordina la audiencia identificar claramente las propuestas y definir con mayor facilidad las reglas y los límites en la participación, así como la exigencia de respeto para con todos los participantes.

En las audiencias observadas la calificación de este aspecto fue buena en el 60,95% de los casos, regular en el 31,36% y deficiente en el 5,96%.

Manejo de los tiempos en las audiencias especiales para pacto de cumplimiento

Una de las decisiones que deben tomar los magistrados y jueces que coordinan las audiencias es la definición del tiempo de intervención de los participantes.

En los casos observados en la mayoría de las audiencias se otorgó a los participantes un tiempo promedio de 30 minutos (19,2%), seguido por los casos en que se otorgó un tiempo promedio de 10 minutos (23,1%) y 15 minutos (23,1%). Este dato nos muestra que el rango de 10 a 15 minutos es el más frecuente y permite mayor agilidad en el debate de la audiencia.

Es un aspecto muy positivo que dentro de las audiencias se maneje un tiempo razonable para exponer los argumentos relacionados con la propuesta de pacto de cumplimiento, pues en esta etapa procesal las partes deben asistir ya debidamente documentadas y lo único que deben manifestar es su voluntad conciliadora y proponer de manera concreta una alternativa que ponga fin al litigio.

Debemos recordar que en estas audiencias no se trata de grandes y elocuentes discursos sino de búsqueda de soluciones a los problemas de derechos colectivos planteados en la acción.

Desarrollo de la audiencia

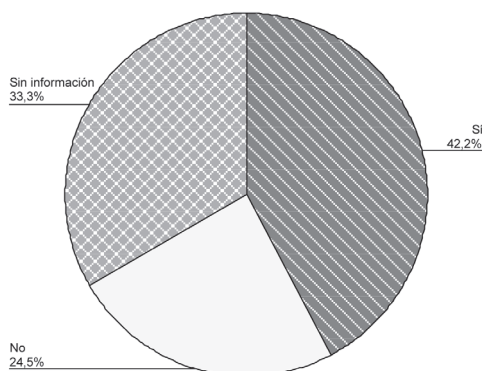
En este aspecto se evaluaron aspectos diversos relacionados con la práctica de la audiencia especial.

Concurrencia de los miembros de la sala de decisión

Un aspecto importante es la participación de todos los magistrados que conforman la sala de decisión con el fin de conocer y aportar en el debate sobre un posible pacto de cumplimiento. En el gráfico 6 se observa que en el 42,2% de los casos los magistrados de la sala sí asistieron, y en el 24,5% de los mismos no hubo presencia ellos a las audiencias.

La cifra de inasistencia de los magistrados a las audiencias especiales de pacto de cumplimiento es desalentadora, pues aunque se trata de un porcentaje menor al de la asistencia, no es excusable que quien se encuentra en el deber de presidir una diligencia judicial omita su obligación, cuando en sus manos se encuentra propender por la realización de un pacto justo y por la terminación anticipada de un proceso.

Gráfico 6. ¿Concurrieron los asistentes de la sala de decisión?



Fuente: elaboración propia.

Identificación y presentación de quienes intervienen en la audiencia

Se considera de gran interés para el buen desarrollo de la audiencia la práctica sencilla de presentar a quienes se encuentran en la sala o lugar de la audiencia; esto facilita los acercamientos y la comprensión de las propuestas de pacto, permite ubicar en forma cercana a los actores, coadyuvantes e intervinientes, a los demandados, a los representantes del Ministerio Público y a quienes representan a las entidades encargadas de la protección del derecho.

En los casos analizados se encontró que sólo en el 14,3% éstos no se realizó tal presentación, mientras que en un porcentaje alto, el 45,9%, sí se utilizó esta práctica.

Fijación previa de la metodología de la audiencia

El fijar las reglas de la audiencia desde su inicio y con suficiente claridad permite que la misma se desarrolle con fluidez y acorde con la planeación realizada por el juez o magistrado que la preside. En la investigación encontramos que en el 38% de los casos los magistrados del tribunal fijaban dichas reglas, porcentaje que nos parece todavía bajo y permite hacer un llamado a la reflexión sobre la importancia de estos aspectos metodológicos en la formación de los jueces.

De la claridad sobre las reglas bajo las cuales se va a desarrollar una audiencia depende en gran parte la celeridad y eficacia de la misma, pues impide que los intervinientes se interrumpan cuando hagan uso de la palabra y que conozcan desde el principio la oportunidad de su intervención y el tiempo con el que contarán para efectuar su exposición.

En el examen del comportamiento de los jueces por ciudades, observamos que los tribunales donde con mayor frecuencia se observa esta práctica son el de Norte de Santander y el de Cundinamarca.

Identificación de los fines de la acción

En el examen del comportamiento de las partes encontramos de enorme interés mirar si en su exposición el actor identificó los fines de la acción. Esto permite dirigir una propuesta de pacto, entender si la acción tiene una motivación simplemente personal o en realidad se refiere a los derechos colectivos, su garantía y protección.

En la muestra seleccionada encontramos que en el 42,9% de los casos sí se realizó dicha identificación, tanto en los tribunales administrativos como en todos los casos examinados ante jueces de circuito.

Claridad y especificidad en la exposición del demandado o demandados

El papel de los demandados y sus apoderados en estas audiencias es en ocasiones de muy bajo perfil, y aunque son claros y específicos, los abogados se limitan a decir que no tienen voluntad de pacto y no aprovechan la audiencia para fortalecer sus argumentos y mostrar, por ejemplo, que ya se han realizado las obras. En muy pocas ocasiones llevan propuesta de pacto y desaprovechan esta oportunidad procesal de comunicación directa con el juez o magistrado y con los actores.

Este comportamiento por parte de los sujetos pasivos de la acción desnaturaliza el significado de la figura de la audiencia especial de pacto de cumplimiento, pues no se exploran alternativas que permitan que el conflicto termine de manera anticipada y, por el contrario, el proceso debe continuar de manera normal.

En las audiencias evaluadas encontramos que las exposiciones de los demandados fueron claras y específicas en el 49% de los casos

Intervención de coadyuvantes en la audiencia

Uno de los problemas que con mayor frecuencia se presenta en las audiencias es el de que a pesar de existir coadyuvancias, los magistrados y jueces no permiten que los coadyuvantes intervengan en las audiencias.

Si bien es cierto que esta figura se utiliza poco, lo que preocupa más es que en ocasiones, incluso cuando la Defensoría del Pueblo ha coadyuvado acciones, los magistrados no le han permitido intervenir en algunas audiencias.

Todos los coadyuvantes deben intervenir por derecho propio en la audiencia, y si sus coadyuvancias no se han admitido aún por los magistrados y jueces, debe entenderse que su escrito es una petición de intervención y en tal calidad igualmente se les debe dejar expresarse.

La ley es muy clara en este tema y su finalidad es que la audiencia sea realmente pública y abierta a quienes les interese la defensa de los derechos colectivos que son objeto de la acción.

En la muestra examinada sólo en el 26,5% de los casos se permitió la intervención de coadyuvantes. Este porcentaje muestra el desconocimiento de la norma que permite y garantiza dicha participación.

Cuadro 5. ¿El juez permitió la intervención de coadyuvantes en algún momento de la audiencia?

Despacho			Ciudad					Total		
			Bogotá	Cúcuta	Medellín	Ibagué	Pasto			
Tribunal Administrativo	Sí	Casos	14	8	1	1	2	26		
		¿El juez permitió la intervención de coadyuvantes en algún momento de la audiencia? (%)	53,8	30,8	3,8	3,8	7,7	100,0		
		Ciudad (%)	23,3	80,0	9,1	8,3	40,0	26,5		
		Total (%)	14,3	8,2	1,0	1,0	2,0	26,5		
		Casos	13			11		24		
	No	¿El juez permitió la intervención de coadyuvantes en algún momento de la audiencia? (%)	54,2			45,8		100,0		
		Ciudad (%)	21,7%			91,7%		24,5%		
		Total (%)	13,3%			11,2%		24,5%		
		Juez civil del circuito	Sin información	Casos	33	2	10		3	48
				¿El juez permitió la intervención de coadyuvantes en algún momento de la audiencia? (%)	68,8	4,2	20,8		6,3	100,0%
Ciudad (%)	55,0			20,0	90,9		60,0	49,0		
Total (%)	33,7			2,0	10,2		3,1	49,0		
Total	Casos		60	10	11	12	5	98		
	¿El juez permitió la intervención de coadyuvantes en algún momento de la audiencia? (%)	61,2	10,2	11,2	12,2	5,1	100,0%			
	Ciudad (%)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0			
	Total (%)	61,2	10,2	11,2	12,2	5,1	100,0			
Juez civil del circuito	Sí	Casos	1					1		
		¿El juez permitió la intervención de coadyuvantes en algún momento de la audiencia? (%)	100,0					100,0		
		Ciudad (%)	25,0					25,0		
		Total (%)	25,0					25,0		

Continúa

Despacho		Ciudad					Total
		Bogotá	Cúcuta	Medellín	Ibagué	Pasto	
No	Casos	1					1
	¿El juez permitió la intervención de coadyuvantes en algún momento de la audiencia? (%)	100,0					100,0
	Ciudad (%)	25,0					25,0
	Total (%)	25,0					25,0
Sin información	Casos	2					2
	¿El juez permitió la intervención de coadyuvantes en algún momento de la audiencia? (%)	100,0					100,0
	Ciudad (%)	50,0					50,0
	Total (%)	50,0					50,0
Total	Casos	4					4
	¿El juez permitió la intervención de coadyuvantes en algún momento de la audiencia? (%)	100,0					100,0
	Ciudad (%)	100,0					100,0
	Total (%)	100,0					100,0

Fuente: elaboración propia.

Presentación de proyecto de pacto por parte del juez

Una de las obligaciones del juez o magistrado en estas audiencias es presentar una propuesta de pacto (art. 27, Ley 472 de 1998).

En la investigación constatamos que esta exigencia se está incumpliendo en un porcentaje muy elevado de casos ya que sólo en el 4,1% de los examinados los magistrados presentaron propuesta de pacto, mientras que en el 63,3 % de los casos no hubo ninguna propuesta al respecto por parte de éstos.

No resulta alentadora la cifra de participación del funcionario judicial a la hora de plantear una propuesta pacto de cumplimiento, ya que esta apatía frente a la defensa de los derechos colectivos genera, a nuestro modo de ver, un efecto negativo no sólo en la misma audiencia de pacto de cumplimiento, sino en todo el desarrollo del proceso, pues ante la ausencia de un acuerdo o una propuesta apta por parte del accionante o el accionado se espera que el magistrado o juez encargado, bajo la visión de justicia y equidad, trate de mediar las divergencias motivo de la acción popular.

Si los jueces y magistrados adoptaran una postura dinámica y se apersonaran de la labor que les encomienda la ley se evitaría el desgaste de la jurisdicción, pues la práctica demuestra que la efectiva realización de un pacto de cumplimiento es un excelente mecanismo anticipado para terminar con los conflictos.

Cuadro 6. ¿El juez presentó proyecto de pacto?

Despacho		Ciudad					Total			
		Bogotá	Cúcuta	Medellín	Ibagué	Pasto				
Tribunal Administrativo	Sí	Count	4					4		
		¿El juez o magistrado presentó proyecto de pacto? (%)	100,0					100,0		
		Ciudad (%)	6,7					4,1		
		Total (%)	4					4,1		
	No	Count	40	8	1	12	1	62		
		¿El juez o magistrado presentó proyecto de pacto? (%)	64,5	12,9	1,6	19,4	1,6	100,0		
		Ciudad (%)	66,7	80,0	9,1	100,0	20,0	63,3		
		Total (%)	40,8	8,2	1,0	12,2	1,0	63,3		
		Tribunal Administrativo	Sin información	Count	16	2	10		4	32
				¿El juez o magistrado presentó proyecto de pacto? (%)	50,0	6,3	31,3		12,5	100,0
Ciudad (%)	26,7			20,0	90,9		80,0	32,7		
Total	Total (%)		16,3	2,0	10,2		4,1	32,7		
	Count		60	10	11	12	5	98		
	¿El juez o magistrado presentó proyecto de pacto? (%)		61,2	10,2	11,2	12,2	5,1	100,0		
Juez civil del circuito	Sí	Ciudad (%)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0		
		Total (%)	61,2	10,2	11,2	12,2	5,1	100,0		
		Count	3					3		
	No	¿El juez o magistrado presentó proyecto de pacto? (%)	100,0					100,0		
		Ciudad (%)	75,0					75,0		
		Total (%)	75,0					75,0		
	Total	Count	1					1		
		¿El juez o magistrado presentó proyecto de pacto? (%)	100,0					100,0		
		Ciudad (%)	25,0					25,0		
		Total (%)	25,0					25,0		
Count		4					4			
Total	El juez o magistrado presentó proyecto de pacto? (%)	100,0					100,0			
	Ciudad (%)	100,0					100,0			
	Total (%)	100,0					100,0			

Fuente: elaboración propia.

Presentación de propuesta de pacto por los actores populares

Se examinó en este tema la participación activa o no de los actores, llevando propuesta de pacto a la audiencia. Encontramos que en el 40,8% de los casos sí se llevó propuesta, lo cual nos muestra el interés de los actores populares por la búsqueda de soluciones a los problemas planteados en la demanda y su actividad procesal en dicha audiencia.

Cuadro 7. ¿El actor presentó proyecto de pacto?

Despacho			Ciudad					Total	
			Bogotá	Cúcuta	Medellín	Ibagué	Pasto		
Tribunal Administrativo	Sí	Count	28	7		3	2	40	
		¿El actor presentó proyecto de pacto? (%)	70,0	17,5		7,5	5,0	100,0	
		Ciudad (%)	46,7	70,0		25,0	40,0	40,8	
		Total (%)	28,6	7,1		3,1	2,0	40,8	
		Count	16	1	1	9		27	
	No	¿El actor presentó proyecto de pacto? (%)	59,3	3,7	3,7	33,3		100,0	
		Ciudad (%)	26,7	10,0	9,1	75,0		27,6	
		Total (%)	16,3	1,0	1,0	9,2		27,6	
		Count	16	2	10		3	31	
		¿El actor presentó proyecto de pacto? (%)	51,6	6,5	32,3		9,7	100,0	
	Sin información	Ciudad (%)	26,7	20,0	90,9		60,0	31,6	
		Total (%)	16,3	2,0	10,2		3,1	31,6	
		Count	60	10	11	12	5	98	
		Total	¿El actor presentó proyecto de pacto? (%)	61,2	10,2	11,2	12,2	5,1	100,0
			Ciudad (%)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
	Total (%)		61,2	10,2	11,2	12,2	5,1	100,0	
	Count		4					4	
	Juez civil del circuito	Sí	¿El actor presentó proyecto de pacto? (%)						100,0
			Ciudad (%)	100,0					100,0
			Total (%)	100,0					100,0
Count			4					4	
Total		¿El actor presentó proyecto de pacto? (%)						100,0	
		Ciudad (%)	100,0					100,0	
		Total (%)	100,0					100,0	
		Count	4					4	

Fuente: elaboración propia.

Presentación de propuesta de pacto por los demandados

Del examen de los casos se concluye que los demandados presentaron proyecto de pacto en el 25,5% de los casos y no lo presentaron en el 42,9% de los mismos. El porcentaje de casos negativos es muy alto, entre otras razones encontramos las siguientes: en la mayoría de los casos las entidades demandadas son públicas y son representadas por contratistas en estas audiencias; dichos abogados no tienen interés en la solución del problema, desconocen la institución y sus posibilidades de actuación frente al caso concreto, y en la mayoría de las ocasiones se limitan a decir que no tienen voluntad de pactar en la audiencia. Igualmente encontramos casos de instituciones que han dado la orden a todos sus abogados de no pactar nunca. Ante esta situación se está dificultando la solución pronta y ágil de los problemas de derechos colectivos, incluso la posibilidad de incidir en que se determinen tiempos, responsabilidades compartidas, procesos administrativos que se requieren para el inicio de las obras etc., figuras que los demandados podrían incluir en el pacto y permitirían que los fallos fuesen más realistas y ajustados a la situación de los mismos.

El Consejo de Estado, en sentencia AP-300/02, del caso Dragacol, examina las situaciones en las cuales las entidades públicas pueden conciliar y fija unos parámetros que son de igual importancia dentro de las audiencias especiales para pacto de cumplimiento:

Las entidades estatales no pueden disponer de dineros públicos para conciliar, sino cuentan con las pruebas necesarias que permitan deducir de alguna manera la responsabilidad del Estado. También debe verificarse que la pretensión a acordar no resulte lesiva para el patrimonio público o sea violatoria de la ley. Esto se deduce del texto del inciso tercero del artículo 73 de la Ley 446 de 1998 que dispone:

“La autoridad judicial improbará el acuerdo conciliatorio cuando no se hayan presentado las pruebas necesarias para ello, sea violatorio de la ley o resulte lesivo para el patrimonio público.”

Por lo anterior, tratándose de asuntos contencioso administrativos, debió y debe verificarse el cumplimiento de los requisitos de procedibilidad de la concili-

liación, lo que implica por parte de los representantes de las entidades estatales, como del representante del Ministerio Público, la obligación de constatar el cumplimiento de los requisitos formales, el examen de las pruebas presentadas contra el Estado y la comprobación de que no existe un perjuicio al patrimonio público, o de que el pacto no sea contrario a la Ley, independientemente de que se requiera o no la aprobación u homologación judicial.

Cuadro 8. ¿El demandado presentó proyecto de pacto?

		Despacho	Ciudad					Total
			Bogotá	Cúcuta	Medellín	Ibagué	Pasto	
Tribunal Administrativo	Sí	Count	10	6	1	6	2	25
		¿El demandado presentó proyecto de pacto? (%)	40,0	24,0	4,0	24,0	8,0	100,0
		Ciudad (%)	16,7	60,0	9,1	50,0	40,0	25,5
		Total (%)	10,2	6,1	1,0	6,1	2,0	25,5
	No	Count	34	2		6		42
		¿El demandado presentó proyecto de pacto? (%)	81,0	4,8		14,3		100,0
		Ciudad (%)	56,7	20,0		50,0		42,9
		Total (%)	34,7	2,0		6,		42,9
	Sin información	Count	16	2	10		3	31
		¿El demandado presentó proyecto de pacto? (%)	51,6	6,5	32,3		9,7	100,0
		Ciudad (%)	26,7	20,0	90,9		60,0	31,6
		Total (%)	16,3	2,0	10,2		3,1	31,6
	Total	Count	60	10	11	12	5	98
		¿El demandado presentó proyecto de pacto? (%)	61,2	10,2	11,2	12,2	5,1	100,0
		Ciudad (%)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
		Total (%)	61,2	10,2	11,2	12,2	5,1	100,0
Juez civil del circuito	Sí	Count	2					2
		¿El demandado presentó proyecto de pacto? (%)	100,0					100,0
		Ciudad (%)	50,0					50,0
		Total (%)	50,0					50,0
	No	Count	2					2
		¿El demandado presentó proyecto de pacto? (%)	100,0					100,0
		Ciudad (%)	50,0					50,0
		Total (%)	50,0					50,0
	Total	Count	4					4
		¿El demandado presentó proyecto de pacto? (%)	100,0					100,0
		Ciudad (%)	100,0					100,0
		Total (%)	100,0					100,0

Fuente: elaboración propia.

Manejo de los problemas e interferencias en la audiencia por parte del juez

Los magistrados y jueces tienen en este tema mucho conocimiento y según la muestra estudiada, en el 45,9% de los casos los magistrados manejaron adecuadamente dichas interferencias.

Manejo adecuado de los tiempos de intervención y debate

Este aspecto también se encuentra ligado a la metodología de la audiencia. Ya observamos los promedios de tiempo otorgados por los jueces en la pregunta acerca del tiempo que se da a los participantes. La respuesta es expresada en minutos.

En los casos estudiados encontramos que en el 42,9% existió un manejo adecuado, mientras que en el 10,2% no ocurrió dicha situación.

Resultados de la audiencia

Esta fase de la investigación busca comparar los logros de las audiencias públicas en este periodo, con los logros en el periodo 1999-2000 que se estudiaron por nuestro grupo en la investigación referida.³

Casos en los cuales se logra llegar a un pacto de cumplimiento

En el primer periodo estudiado encontramos que en el 30,9% de los casos se lograba pacto de cumplimiento. En el periodo 2001-2002 el porcentaje es un poco más alto; en el 33,7% de los casos estudiados se llegó a pacto de cumplimiento. Se observa que en los tribunales de Norte de Santander (60%), Antioquia y Nariño los resultados de pactos son muy altos, mientras que los de Tolima y Cundinamarca tienen bajos resultados al respecto.

Respecto a los resultados de las audiencias especiales de pacto de cumplimiento encontramos que de los 32 casos analizados: 17 en Bogotá, 6 en Cúcuta, 4 en Medellín, 3 en Ibagué y 2 en Pasto, la ciudad que obtuvo mayor índice de celebración de los pactos de cumplimiento fue Bogotá con el 53,1%, le sigue Cúcuta con el 18,8%, y el porcentaje más bajo corresponde a la ciudad de Pasto con el 6,3%.

³ “Análisis de las estadísticas sobre Acciones Populares y Derechos Colectivos”, en *Revista Tutela, Acciones Populares y de Cumplimiento*, Bogotá, Legis No. 29, mayo 2002, pp. 1211 y ss.

Cuadro 9. ¿Se logró pacto de cumplimiento?

		Despacho	Ciudad					Total
			Bogotá	Cúcuta	Medellín	Ibagué	Pasto	
Tribunal Administrativo	Sí	Casos	17	6	4	3	2	32
		¿Se logró pacto de cumplimiento? (%)	53,1	18,8	12,5	9,4	6,3	100,0
		Ciudad (%)	28,3	60,0	36,4	25,0	40,0	32,7
		Total (%)	17,3	6,1	4,1	3,1	2,0	32,7
		Casos	42	4	4	9	3	62
	No	¿Se logró pacto de cumplimiento? (%)	67,7	6,5	6,5	14,5	4,8	100,0
		Ciudad (%)	70,0	40,0	36,4	75,0	60,0	63,3
		Total (%)	42,9	4,1	4,1	9,2	3,1	63,3
		Casos	1		3			4
		¿Se logró pacto de cumplimiento? (%)	25,0		75,0			100,0
Juez civil del circuito	Sin información	Ciudad (%)	1,7		27,3			4,1
		Total (%)	1,0		3,1			4,1
		Casos	60	10	11	12	5	98
		¿Se logró pacto de cumplimiento? (%)	61,2	10,2	11,2	12,2	5,1	100,0
		Ciudad (%)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
	Total	Total (%)	61,2	10,2	11,2	12,2	5,1	100,0
		Casos	1					1
		¿Se logró pacto de cumplimiento? (%)	100,0					100,0
		Ciudad (%)	25,0					25,0
		Total (%)	25,0					25,0
Sí	Casos	3					3	
	¿Se logró pacto de cumplimiento? (%)	100,0					100,0	
	Ciudad (%)	75,0					75,0	
	Total (%)	75,0					75,0	
	Casos	4					4	
No	¿Se logró pacto de cumplimiento? (%)	100,0					100,0	
	Ciudad (%)	75,0					75,0	
	Total (%)	75,0					75,0	
	Casos	4					4	
Total	¿Se logró pacto de cumplimiento? (%)	100,0					100,0	
	Ciudad (%)	100,0					100,0	
	Total (%)	100,0					100,0	
	Total (%)	100,0					100,0	

Fuente: elaboración propia.

El bajo porcentaje en el éxito de las audiencias se debe quizá a que dentro de las mismas se requiere la disposición de recursos para la correcta ejecución del pacto, es así como en muchas de las entidades, sobre todo las de naturaleza pública, hay una sujeción al presupuesto aprobado para el cumplimiento de sus

finalidades, quedando desprotegido de este modo el derecho colectivo y aplazada la inminencia de una medida correctiva para su conservación o efectividad.

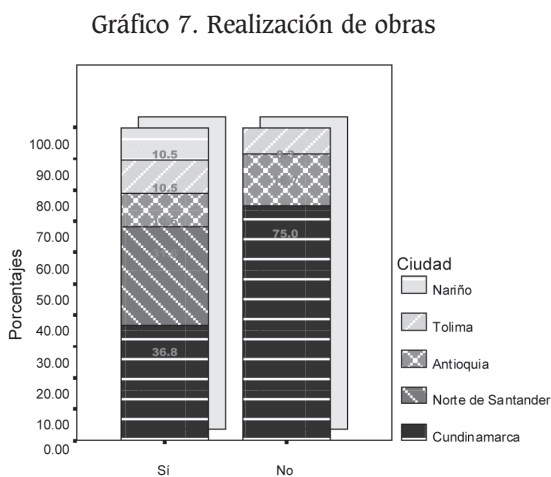
Objeto del acuerdo en los casos en que se logró el pacto

La investigación nos muestra la siguiente tipología de acuerdos, donde los más frecuentes se refieren a la realización de obras.

Se observa cómo se mantiene la tendencia del primer periodo estudiado: 1999-2000.

a) Realización de obras

Este es el tipo de acuerdo más frecuente según la investigación realizada en el periodo 1999-2000. Igualmente continúa dándose este tipo de acuerdo en el 61,3% de los casos. Los datos por tribunales se observan en el gráfico 7:



Fuente: elaboración propia.

En cuanto a la realización de obras, éstas fueron ordenadas dentro de la aprobación de la audiencia especial en un 36,8% por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, el 31,6% por el Tribunal de Norte de Santander, el 10,5% por los tribunales de Antioquia, Tolima y Nariño.

b) Indemnización pecuniaria

En ninguno de los casos estudiados se logró acuerdo en este sentido.

c) No realización de obras

Este acuerdo se logró en el 22,7% de los casos e implica para los demandados el abstenerse de realizar o ejecutar una obra o proyecto por sus posibles implicaciones en la vulneración o riesgo de los derechos colectivos.

Respecto a este punto de la indemnización pecuniaria las entidades estatales se encuentran un poco limitadas en cuanto a la asignación y disposición de los recursos, pues es frecuente encontrar entre los representantes legales de las diversas entidades la manifestación de imposibilidad de disponer del presupuesto comprometido.

A lo largo de la investigación esta postura fue determinante, pues durante el desarrollo de la audiencia especial de pacto de cumplimiento muchos de los representantes manifestaban su limitación de acceder a efectuar los acuerdos propuestos en razón del tema presupuestal.

d) Incentivo

Uno de los principales obstáculos para el logro de los acuerdos en estas audiencias está relacionado con la tendencia jurisprudencial de los tribunales a negar el incentivo cuando se llega a pacto de cumplimiento. Esta situación se demuestra con los resultados de la investigación, pues sólo en el 19,1% de los casos se reconoció incentivo a los actores cuando se logró pacto de cumplimiento y el monto de dicho incentivo fue siempre de diez salarios mínimos mensuales.

e) Logro de otros acuerdos

En las audiencias especiales para pacto de cumplimiento la creatividad de las partes y de los jueces puede conseguir compromisos muy interesantes en defensa de los derechos colectivos.

En la muestra estudiada encontramos que en el 14,3% de los casos se lograron otros acuerdos referidos a temas de gran importancia como campañas educativas y de concientización sobre derechos colectivos, cierre preventivo de obras mientras se adecuan, cesión de derechos sobre una servidumbre de tránsito para construcción de una vía pública, expedición de reglamentos sobre carrera administrativa, vigilancia por parte de las autoridades de tránsito, etc.

Incentivo cuando se logra pacto de cumplimiento

Uno de los principales obstáculos para el logro de los acuerdos en estas audiencias está relacionado con la tendencia jurisprudencial de los tribunales a negar el incentivo cuando se llega a pacto de cumplimiento. Así, sólo en el 19,1% de los casos se reconoció incentivo a los actores cuando se logró pacto de cumplimiento y el monto de dicho incentivo fue siempre de diez salarios mínimos mensuales.

De las anotaciones anteriores podemos concluir que el ejercicio de las audiencias especiales para pacto de cumplimiento ha significado avances importantes en la oralidad y acercamiento de todos los interesados en la protección de los derechos colectivos en busca de celeridad, economía procesal y resultados: decisiones eficaces y que se pueden cumplir.

Las mayores debilidades tienen que ver con la baja asistencia de la Defensoría del Pueblo y de las entidades a las que les corresponde la protección del derecho colectivo, también se observa que en muchas oportunidades los jueces han negado la participación de intervinientes y coadyuvantes.

Otro aspecto débil tiene que ver con las propuestas de pacto, figura a la cual no le dan mucha importancia ni las partes ni el juez, y cuya exigencia es decisiva para el buen resultado de la audiencia.

Conclusiones

- La audiencia especial para pacto de cumplimiento es un espacio privilegiado de oralidad y búsqueda de solución de conflictos colectivos que no ha sido suficientemente valorado por los jueces y magistrados dentro de las acciones populares. Es urgente la reflexión metodológica y el rediseño de su práctica para lograr el cumplimiento de los principios de celeridad, economía procesal y eficacia.
- En el desarrollo de estas audiencias el juez o magistrado debe garantizar el derecho fundamental a la participación de la comunidad en defensa de los derechos colectivos. Esto implica revisar prácticas contrarias a la Constitución como la de negar la participación en la audiencia de los coadyuvantes o de las personas que lo soliciten por escrito.

- Los resultados de estas audiencias dependen en gran medida de aspectos metodológicos claros y bien manejados por los jueces y magistrados en el marco de las garantías que otorgan la Constitución y la Ley 472 de 1998, según se observa en la investigación realizada.
- Es necesaria una revisión cuidadosa del papel de todos los intervinientes en las audiencias especiales para pacto de cumplimiento buscando reorientar su participación hacia la consecución de mayores garantías para los derechos colectivos.
- Se hace un llamado a los jueces y magistrados para que la interpretación que realicen de las normas referidas al pacto de cumplimiento y a la audiencia especial que lo propicia se dé dentro de los parámetros constitucionales, se entienda la verdadera naturaleza de esta audiencia, se diferencie de la conciliación y se garantice la protección de los derechos colectivos dentro de las acciones populares.
- Los dos problemas jurídicos estudiados muestran las mayores dificultades en el entendimiento de la figura de la audiencia especial. En primer lugar su naturaleza, que no ha sido entendida por el Consejo de Estado donde se reafirma reiteradamente en las sentencias que se trata de un arreglo directo o una conciliación. La tesis minoritaria debería reforzarse con nuevos argumentos para dar a las audiencias su verdadero valor dentro de las acciones populares, reconociendo su carácter judicial, la no disponibilidad de los derechos colectivos, el papel del Ministerio Público y el juez, el efecto de cosa juzgada relativa y la existencia un sistema de control de los compromisos asumidos a través del denominado Comité de Seguimiento del Pacto. Frente al segundo problema jurídico, referido a la procedencia del incentivo para el actor popular cuando se logra pacto de cumplimiento, se observa una tesis garantista mayoritaria en el Consejo de Estado.
- Es importante que se continúe el desarrollo de estudios desde una perspectiva de investigación socio-jurídica, para examinar el avance, ejercicio y las posibilidades de las acciones constitucionales como herramienta valiosa para la garantía y defensa de los derechos colectivos.

Bibliografía

Corte Constitucional, sentencia C-215 de 1999, M. P. Marta Victoria Sáchica Méndez.

Consejo de Estado, sentencias

- AP-007/99
- AP-060/00
- AP-061/00
- AP-010/01
- AP-023/01
- AP-034/01
- AP-076/01
- AP-080/01
- AP-217/01
- AP-324/02
- AP-673/02
- AP-042/03
- AP-1049/03
- AP-1178/03
- AP-770/04
- AP-077/04
- AP-1364/04
- AP-125/00
- AP-052/00
- AP-2097/03
- AP-007/99
- AP-18/00
- AP-056/00
- AP-069/00
- AP-080/00
- AP-100/00
- AP-104/00
- AP-108/00
- AP-120/00

- AP-125/00
- AP-23/01
- AP-26/01
- AP-076/01
- AP-21/01
- AP-80/01
- AP-142/01
- AP-144/01
- AP-173/01
- AP-217/01
- AP-233/01
- AP-240/01
- AP-058/00
- AP-061/00
- AP-075/00
- AP-010/01
- AP-34/01
- AP-059/01
- AP-278/01
- AP-2128/03

Camargo, Pedro Pablo, *Las acciones populares y de grupo: guía práctica de la Ley 472 de 1998*, 1 ed., Bogotá, Leyes, 1999.

Cano Nieto, Juliana y Carolina Salazar Holguín, “El incentivo de las acciones populares ¿Mecanismo conveniente o perverso?”, en *Revista acciones de tutela, populares y de cumplimiento*, junio-julio, Bogotá, Legis, 2005.

Colombia. Ministerio de justicia. *Nuevas Acciones Constitucionales: acción de cumplimiento, acciones populares y de grupo*, Bogotá, El Ministerio, 1995.

Congreso Colombiano de Derecho Procesal, *Derecho Procesal/Instituto Colombiano de Derecho Procesal*, 1 ed., Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1999.

De Sousa Santos, Boaventura y Mauricio García, *El caleidoscopio de las justicias en Colombia*, Bogotá, Colciencias, Uniandes, 2001.

Diez Bernal, Lucelly y Jorge Martínez Bautista, *Acciones populares*. Monografía (Especialista en Derecho Ambiental), Bogotá, Universidad Colegio Ma-

- yor de Nuestra Señora del Rosario, Facultad de Jurisprudencia, Especialización en Derecho Ambiental, 1998.
- Legis, *Revista acciones de tutela, populares y de cumplimiento*, Bogotá, Legis.
- Londoño Toro, Beatriz, “Responsabilidad ambiental: nuevo paradigma del derecho para el siglo XXI”, *Revista Estudios Socio-Jurídicos*, No. 1, enero de 1999.
- Londoño Toro, Beatriz, “Acciones colectivas en defensa de los derechos de tercera generación”, *Revista Estudios Socio-Jurídicos*, No. 2, mayo de 1999.
- Londoño Toro, Beatriz, “Cuadro comparativo de las acciones públicas en defensa de los derechos”, en *Justicia y desarrollo: debates*, Bogotá, Corporación Excelencia en la Justicia, Año III, No. 11, marzo de 2000.
- Londoño Toro, Beatriz, “Análisis de las estadísticas sobre acciones populares y derechos colectivos”, *Revista tutela, acciones populares y de cumplimiento*, No. 29, Bogotá, Legis, mayo de 2002.
- Londoño Toro, Beatriz, «Las acciones populares: un instrumento valioso para la defensa de los derechos humanos”, *Revista misión jurídica*, Año 0, No 1, Bogotá, Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca, 2003.
- Londoño Toro, Beatriz (ed.), *Acciones populares y de grupo. Nuevas herramientas para proteger los derechos humanos*, Medellín, Editorial DIKE, 1995.
- Londoño Toro, Beatriz (ed.), *Fortalecimiento de los mecanismos judiciales de protección del medio ambiente*, Defensoría del Pueblo, 1996.
- Londoño Toro, Beatriz, *Nuevos instrumentos de participación ambiental*, Edit. Consultoría Ambiental y Colectiva, Santa Fe de Bogotá, 1998.
- Londoño Toro, Beatriz, *Módulo de autoaprendizaje en acciones populares, de grupo y de cumplimiento*, Bogotá, Consejo Superior de la Judicatura, 2001.
- Londoño Toro, Beatriz, *Manual interactivo de derechos colectivos, acciones populares de grupo*, CD, Bogotá, MSD/USAID, 2001.
- Londoño Toro, Beatriz, “La defensa de lo público en la Universidad”, Bogotá, Universidad del Rosario, *Documentos de investigación*, 2002.
- Londoño Toro, Beatriz, *Eficacia de las acciones constitucionales en defensa de los derechos colectivos* (editora académica), Bogotá, Centro Editorial Universidad del Rosario, 2004.
- López Calera, Nicolás, *¿Hay derechos colectivos?*, Barcelona, Ariel Derecho, 2000.

- Palacio Hincapié, Juan Ángel, *Derecho procesal administrativo*, 1 ed., Bogotá, Jurídica, 1999.
- Parra Guzmán, Mario Fernando, *Tutela jurisdiccional de los derechos fundamentales: legislación sobre los procedimientos ante la Corte Constitucional, la acción de tutela, acción de cumplimiento y las acciones populares de grupo. Decreto 2067 y 2591 de 1991, Decreto 306 de 1992, Ley 393 de 1997 y 472 de 1998*, Mario Fernando Parra Guzmán, Eduardo Andrés Velandia Canosa, Bogotá, Ediciones Doctrina y Ley, 2000.
- Resolución 002278 del 18 de agosto de 2004 del Ministerio de Transporte, “por medio de la cual se adopta la carta de valores del Ministerio de Transporte”.
- Revista *Actualidad colombiana*, Boletín quincenal, No. 371, noviembre 5 de 2003, Capítulo Paz y Conflicto.
- Seminario “Los derechos e intereses colectivos, defensa a través de las acciones populares”, [2000: jun. Bogotá] Memorias. Bogotá, Defensoría del Pueblo, 2000.
- Tamayo Jaramillo, Javier, *Las acciones populares y de grupo en la responsabilidad civil*, Bogotá, Raisbeck, Lara, Rodríguez y Rueda Editores, 2001.
- Villamil Portilla, Edgardo, *Teoría constitucional del proceso*, 1 ed., Bogotá, Ediciones Doctrina y Ley, 1999.

Anexos

A continuación se presentan apartes de cuatro sentencias aprobatorias de pactos de cumplimiento en varios tribunales administrativos en el país. En ellas se aprecia la importancia de la participación de las partes de una manera activa en el desarrollo de la audiencia especial de pacto de cumplimiento, se muestra además de manera breve la metodología en la ejecución de la diligencia y las diferentes propuestas de pacto de cumplimiento de cada uno de los intervinientes.

Como se enunció en su momento, en cada uno de los artículos la intervención de las partes se considera de gran relevancia, pues de ésta depende la posibilidad de llegar a un acuerdo de manera efectiva y poner fin al litigio de modo que la administración y el desgaste procesal se reducen y se puede llegar a proteger el derecho colectivo con mucha mayor celeridad.

Este espacio atiende al interés del legislador y de las partes de hacer cesar los conflictos judiciales de una mejor manera y alcanzar el objetivo y la naturaleza jurídica de la Ley 472 de 1998. Pues por el carácter *preventivo* de algunas de estas acciones se debe siempre perseguir la preservación del derecho colectivo antes de que acaezca el daño; así mismo, en los eventos en los que la vulneración se encuentre efectiva sin lugar a dudas un buen pacto de cumplimiento es de gran ayuda para que cese el hecho o la conducta generadora del daño. Es así como tanto en las acciones meramente preventivas como en aquellas en las que ya se consumó el hecho dañoso la participación y la correcta ejecución del pacto de cumplimiento resultan ser una excelente alternativa y hacen realidad los mecanismos de protección de los diferentes derechos colectivos.

Anexo 1

Tribunal Contencioso Administrativo de Nariño

San Juan de Pasto, dieciocho de enero de dos mil dos

Referencia: acción popular No. 2-2-1041

Contraloría Departamental de Putumayo

Frente al municipio de San Francisco

Sentencia (aprobación de pacto de cumplimiento)

(Magistrado ponente Claudio Pascuaza Benavides)

El contralor departamental del Putumayo, debidamente identificado en este proceso, presentó acción popular frente al municipio de San Francisco- Putumayo, la cual fue coadyuvada por las siguientes pretensiones:

...1. se ordene al Municipio de San Francisco, representado en el señor alcalde, señor Luis Norberto Bravo Buchely o quien haga sus veces para que con carácter prioritario sobre cualquier otro gasto, realice dentro del menor tiempo posible, las obras de infraestructura necesarias en el acueducto del municipio de San Francisco, para el suministro de 'agua apta para el consumo humano uso doméstico' a los habitantes de este municipio, teniendo en cuenta en ella las directrices contenidas en el reglamento técnico del sector de agua potable y saneamiento básico - RAS 98, adoptado como tal mediante Resolución No. 0822 de 1998, emitida por el Ministerio de Desarrollo Económico y demás normas pertinentes sobre la materia”.

2. Se ordena al municipio de San Francisco, representado legalmente de su alcalde, para que garantice de manera especial la prestación del servicio de acueducto y agua potable de manera oportuna, permanente y con la cobertura requerida.

3. Como consecuencia de la declaración anterior, se ordene al municipio de San Francisco, para que dentro de un tiempo determinado, y a través de su alcalde, adelante las diligencias administrativas y presupuestales que garanticen la obtención de los recursos necesarios para el cubrimiento total de la realización de las obras.

4. Se ordene el pago de los incentivos contemplados en el art. 39 de la Ley 472/98 a favor de la entidad para la defensa de los intereses colectivos de la Contraloría Departamental del Putumayo.
5. Se ordena a la superintendencia de servicios públicos domiciliarios ejercer la vigilancia, inspección de la Junta Administradora de Acueducto y Alcantarillado de San Francisco y el cumplimiento de la normatividad vigente.
6. Coadyuvar a la Alcaldía Municipal que se implemente la educación ambiental en los establecimientos educativos y la aplicabilidad de la normatividad vigente contra aquellas conductas que atenten contra los derechos de la colectividad, en cuestión de recursos naturales.
7. Ordenar la ubicación en un sitio técnico y ambientalmente apropiado de acuerdo con la normatividad vigente para que la disposición de basuras del municipio de San Francisco, los desechos líquidos procedentes de los mataderos no se descarguen directamente a los cuerpos de agua sin ningún tratamiento que evite el efecto contaminante de las aguas, igual que las aguas servidas procedentes del alcantarillado.
8. Solicitar respetuosamente al Tribunal Administrativo de Nariño establecer que los efectos y resultados jurídicos de la presente acción popular, no tienen consecuencia alguna sobre los procesos de responsabilidad fiscal que puede adelantar la Contraloría Departamental por hechos similares.

Como fundamento de sus pretensiones expone los siguientes hechos:

- ... 1. El casco urbano del municipio de San Francisco se abastece de agua básicamente a través de un sistema de la ciudad administrado por la Junta Administradora de Acueducto y Alcantarillado de San Francisco.
2. La cabecera municipal toma el agua del río Putumayo en la parte alta de su cuenca, sirviendo como fuente de abastecimiento para el acueducto urbano del municipio, atendiendo la demanda del 100% de la población.
3. No cuenta con planta de tratamiento, y sumado a ello los asentamientos humanos en la parte medio y alta de la micro cuenca que por falta de un programa de saneamiento básico, ha ocasionado que la calidad del agua

suministrada a los consumidores no sea apta para el consumo humano y doméstico debido a la presencia de coliformes fecales tal como se observa en los resultados que arrojan los análisis bacteriológicos realizados por Dasalud Putumayo.

4. La calidad del agua suministrada según análisis por Dasalud Putumayo no es apta para consumo humano y doméstico por la presencia de coliformes fecales, debido a la falta de planta de tratamiento, aunque argumentan que el agua es tratada con hipoclorito para la eliminación de microorganismos.

5. A nivel general en el departamento de Putumayo se viene presentando una incidencia y prevalencia de enfermedad diarreica aguda (EDA), parásitos y enfermedades de la piel.

6. La grave contaminación de los cuerpos de agua se presenta al incorporarles grandes cantidades de cargas orgánicas que deterioran las condiciones naturales del agua.

7. El manejo de excretas humanas por parte de los moradores de zonas rurales donde no hay pozos sépticos, sino a campo abierto, por efectos de la lluvia estas son arrastradas por los cuerpos de agua provocando efectos contaminantes de consideración.

8. El Matadero Municipal descarga directamente sobre el río todos sus desechos líquidos sin ninguna clase de tratamiento, como la sangre de los vacunos sacrificados.

9. En el municipio de San Francisco, las basuras se vierten directamente a las fuentes de agua.

10. El municipio asume directamente el servicio público domiciliario de acueducto y alcantarillado, y la baja inversión (25%) en saneamiento básico y agua potable, y la ausencia de programas demuestran la negligencia para la solución de este derecho colectivo a la salubridad pública.

11. Todo lo anterior como consecuencia de la violación de las normas constitucionales y legales relacionadas con el medio ambiente, ha permitido que la comunidad se halle frente a un riesgo inminente en la afectación a la seguridad y salubridad pública, que puede generar un estado de emergencia sanitaria, si no se toman los correctivos del caso de manera inmediata...

La entidad demandada contestó la demanda oportunamente solicitando se denieguen las pretensiones de la parte actora, para lo cual señala que el municipio se ha preocupado mucho por la salubridad del agua y además ha gestionado recursos para optimizar la infraestructura de la planta de tratamiento y mejorar el servicio que solamente en los meses de lluvia no se ha podido suministrar un agua de excelente calidad, debido a los desbordamientos en la cuenca del río Putumayo.

El día trece de diciembre de 2001 se realizó la audiencia especial prevista en el art. 27 de la Ley 472 de 1998, a la cual asistieron las partes y el señor agente del Ministerio Público y en la cual las partes llegaron al siguiente acuerdo:

... El alcalde se comprometió a cumplir con el objetivo principal que es la purificación del agua que se cumpliría en un plazo de 15 meses contados a partir de la aprobación del pacto de cumplimiento. En el presupuesto para la vigencia 2002, figuran las partidas para iniciar el proceso como son recursos para adquisición del lote y recursos para cofinanciación del valor del proyecto de la construcción de la planta de tratamiento, las demás circunstancias para la ejecución total de la obra han quedado expuestas en el curso de las intervenciones efectuadas en la diligencia. En este caso el incentivo quedaría condicionado a la ejecución total del pacto de cumplimiento y quedará a cargo de las entidades demandantes, Contraloría y Defensoría del Pueblo regional Putumayo. A las anteriores se suma Corpoamazonia y la personería municipal de San Francisco - Putumayo. El municipio se compromete a aplicarle un plan de manejo ambiental a los residuos que produce el matadero del municipio y a coadyuvar a la educación ambiental con eficacia en los establecimientos educativos, teniendo en cuenta el régimen normativo vigente.

Los incisos 5 y penúltimo del art. 27 de la Ley 472 de 1998, señalan que la legalidad del pacto de cumplimiento realizado por las partes en la audiencia especial debe ser revisada por el juez y su aprobación se surtirá mediante sentencia, por lo tanto, se procede al examen correspondiente y en esa finalidad se hacen las siguientes,

Consideraciones

La Acción Popular es un medio procesal para proteger derechos e intereses colectivos y tiene por objeto evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la vulneración o el agravio de dichos derechos o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible.

Las entidades accionantes mediante acción popular presentada ante el municipio de San Francisco - Putumayo, solicitan la protección de los derechos colectivos consagrados en los literales g, h y j del art. 4 de la Ley 472 de 1998, a la seguridad y salubridad públicas; al acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública; y al acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna, por considerar que el agua que se sirven los habitantes del municipio de San Francisco - Putumayo, no es apta para el consumo humano.

Por lo anterior y por la ausencia de una infraestructura adecuada para recoger y tratar las aguas en el municipio de San Francisco, las medidas concertadas en la audiencia especial celebrada dentro de este proceso son idóneas para proteger los derechos colectivos invocados para presentar la presente acción popular, además, ellas se ajustan al ordenamiento jurídico en tanto hacen referencia a la construcción de obras, a la realización de un plan de manejo ambiental a los residuos que produce el matadero del municipio y a la educación ambiental, respecto de las cuales la entidad comprometida en la publicación del pacto de cumplimiento celebrado se encuentra debidamente facultada por la ley.

En consecuencia el pacto de cumplimiento a que han llegado las partes merece ser aprobado. La vigilancia de la publicación se encomendará a las entidades demandantes publicación demandantes, a Corpoamazonia y a la Personería publicación de San Francisco - Putumayo y la publicación a la que alude el penúltimo inciso del art. 27 de la Ley 472 de 1998, correrán a cargo de las partes.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Contencioso Administrativo de Nariño, administrando justicia en nombre de la república de Colombia y por autoridad de la ley,

Resuelve

Primero – *Aprobar* el pacto de cumplimiento realizado por las partes dentro de este proceso en audiencia especial celebrada el 13 de diciembre de 2001,

en el cual el representante legal del municipio de San Francisco - Putumayo, se comprometió a cumplir con el objetivo principal que es la purificación del agua en un plazo de 15 meses contados a partir de la aprobación del pacto de cumplimiento, para lo cual realizará lo siguiente:

1. Construcción de la planta de tratamiento.
2. Aplicación de un plan de manejo ambiental a los residuos que produce el matadero del municipio.
3. Educación ambiental a los habitantes del municipio demandado.

Segundo – la vigilancia de la ejecución del pacto para asegurar su cumplimiento se adelantará por la Contraloría Departamental del Putumayo, Defensoría del Pueblo regional Putumayo, Corpoamazonia y personero municipal del municipio de San Francisco - Putumayo.

Tercero – se publicará la parte resolutive de esta sentencia en un diario de amplia circulación nacional a costa de las partes.

Cuarto – El incentivo económico quedará condicionado a la ejecución total del pacto de cumplimiento, como así lo acordaron las partes.

Ejecutoriado este fallo se enviarán copias a las partes, al señor agente del Ministerio Público, a la Personería Municipal de San Francisco - Putumayo y a Corpoamazonia, para lo de su cargo.

Notifíquese y cúmplase

Sentencia discutida y aprobada en sesión de sala de la fecha

Claudio Pascuasa Benavides

Hugo Hernando Burbano Tajumbina

Jorge Ordóñez Ordóñez

Omar Bolaños Ordóñez

Secretario

Anexo 2

Tribunal Administrativo de Cundinamarca

Sección Segunda

Subsección “B”

Diligencia de Audiencia Especial (pacto de cumplimiento)

Expediente: acción popular No. 2002-965

Accionante: Sandra Gutiérrez

Accionada: Alcaldía de Anolaima (Cundinamarca)

En Bogotá D.C. a los veintiocho (28) días del mes de agosto de dos mil dos (2002), siendo las nueve y treinta de la mañana (9:30 a.m.), día y hora señalados en el auto de fecha julio veinticinco (25) del año que avanza, para llevar a cabo la diligencia de *audiencia especial* contemplada en el artículo 27 de la Ley 472 de agosto 5 de 1998, el suscrito magistrado, en asocio de su auxiliar judicial, a quien para efecto de la presente diligencia designó como su secretaria ad-hoc, constituyó el despacho en audiencia especial, y la declaró legalmente abierta. Siendo la hora anteriormente señalada, se hicieron presentes el procurador doce delegado ante esa Corporación en representación del Ministerio Público Dr. Roberto Serrato Valdés, el señor Robinson Palacio Zamora identificado con c.c. 79.374.076 de Bogotá como jefe de Planeación del municipio de Anolaima, el Dr. Efrén Libardo Ramírez Vargas identificado con c.c. No. 2.955.771 de Anolaima, en su condición de personero Municipal de Anolaima, compareció el Dr. Wilson Orlando Rincón Pacheco abogado con T.P. No. 111.782 del C. S. de la J. En su calidad de secretario de Gobierno y quien exhibió poder conferido por el alcalde municipal de Anolaima el cual se anexa a la presente diligencia y las accionantes señoras Sandra Gutiérrez Hernández, identificada con c.c. No. 39.788.710 de Usaquén y Anatilde Hernández de Gutiérrez identificada con c.c. No. 20.138.335 de Bogotá. Acto seguido el magistrado puso en conocimiento a los presentes de lo pretendido en la acción instaurada y el objetivo de esta audiencia Especial conforme a lo dispuesto en el artículo 27 de la Ley 472 de 1998. Con las aclaraciones anteriores el magistrado invita a las partes asistentes a que *celebren el pacto de cumplimiento* en aras de la protección de los derechos

e intereses colectivos de la comunidad, los cuales el accionante considera vulnerados; para tal efecto se solicita a las partes que expongan sus fórmulas de arreglo. En este caso de la diligencia se concede el uso de la palabra a la demandante quien manifestó: nosotros representamos a un grupo de familias que viven en la inspección de la Florida y como tenemos la facilidad de estar en Bogotá, por eso los estamos representando. La única pretensión es el respeto al medio ambiente, especialmente a la quebrada La Miquita o La Mugrosa, que se ha visto afectada por el vertimiento de aguas negras de la población que se mandaron en masa, la Alcaldía construyó una tubería grande para unificar los vertimientos de las aguas negras de todas las casas del pueblo, las cuales van a terminar a la quebrada, y esa quebrada a su vez es fuente de muchas familias para su alimentación, para los cultivos, para los animales. Así es claro, obvio la contaminación que toda el agua sucia de desechos orgánicos terminan en la quebrada. La pretensión es mitigar ese daño ambiental contaminantes es obligatoria la construcción de una planta de tratamiento de residuos orgánicos, de tal manera que el agua antes de salir a la quebrada sale limpia. La segunda medida es hacer un trabajo con la comunidad de educación ambiental a fin que se tenga conocimiento del tratamiento de residuos y para que la gente no bote los residuos a la quebrada. Además un trabajo en el matadero municipal que quede al lado de la quebrada de donde se depositan todos los residuos que de ese lugar salen. Enseguida el magistrado sustanciador le concede el uso de la palabra al representante del municipio de Anolaima, secretario de Gobierno apoderado del municipio quien manifestó: se hace claridad que esta contaminación siempre ha existido, en ningún momento se agravó con la construcción del alcantarillado, porque como lo manifiesta la accionante lo que hizo fue unificar o recoger esas aguas negras que se encontraban dispersas en la inspección de La Florida y que ponían en grave riesgo la estabilidad de la misma. Respecto a la primera propuesta si aceptamos la construcción de la planta de tratamiento para el sector del barrio San Vicente y del matadero, la obra se inició hace aproximadamente diez (10) días y estará culminando más o menos en un (1) mes, si es del caso se estarían aportando las fotografías, se le haría un seguimiento para su estricto cumplimiento. Respecto a la segunda pretensión se han venido haciendo programas de manejo de residuos sólidos desde hace aproximadamente seis (6) años, con la asesoría de la CAR y

se ha manejado con la comunidad, ha sido masiva la participación de la misma comunidad. En consecuencia aceptamos la segunda pretensión de continuar los planes de educación con el fin de educar a la comunidad sobre el manejo de los residuos a fin de evitar el impacto ambiental. Respecto a la tercera pretensión, una vez hecha la planta de tratamiento los residuos que salgan del matadero irán a ser tratados en la planta que se está construyendo que será ubicada a lado del matadero, en un predio cerca al mismo. A renglón seguido se le concede el uso de la palabra al jefe de Planeación Municipal para explicar la forma como se va a realizar la planta de tratamiento quien manifestó: partimos de unos diseños suministrados por la CAR regional Tequendama para el tratamiento de aguas residuales y residuos del matadero de baja capacidad (mataderos pequeños). Nosotros hacemos el monitoreo correspondiente al buen funcionamiento de la planta, dado que en Colombia existen diferentes clases de aguas residuales, es posible que ésta lleve a modificaciones en su funcionamiento. La locación ambiental que se ha venido realizando a través de los años en Anolaima, encontramos que la población ya maneja la diferencia entre reciclable y biodegradable, tanto en el casco urbano como en los centros poblados los habitantes ya separan las basuras de esta manera las cuales son llevadas a la planta de residuos sólidos ubicada en la vereda el Descanso de nuestro municipio, planta que ha sido piloto y felicitada por la CAR quien nos ha colaborado arduamente. Los residuos se están manejando en Mondoñedo pero cabe anotar que la administración municipal ya terminó de realizar los lechos de Lombricultura y obras anexas para el tratamiento de las zonas biodegradables en la misma planta del Descanso. En cuanto al manejo de basuras en el sector rural se han venido adelantando campañas a través de la oficina de la Umata y los controles los ejerce la CAR con respecto a descargas masivas de contaminantes a las fuentes hídricas, ya que ésta exige un estudio del manejo ambiental a cada una de estas granjas. Como nuestro compromiso es de mantener el medio ambiente controlado, obviamente estaremos al tanto de capacitar y facilitar el manejo de estos residuos en el sector rural, tanto es así que la oficina de planeación no expide licencias de construcción en el sector rural mientras el solicitante no se comprometa a la realización de un pozo séptico adecuado. A renglón se le concede el uso de la palabra al agente del Ministerio Público quien sobre el pacto pro-

puesto manifestó: como Agente del Ministerio Público considero que el acuerdo celebrado resulta respetuoso de los derechos colectivos materia de la presente acción popular y que están relacionados con la protección del medio ambiente, el equilibrio ecológico y la salubridad pública por tal motivo solicito a la sala de decisión que profiera sentencia aprobatoria del pacto de cumplimiento celebrado por las partes, igualmente considero conveniente que el comité de verificación que se cree para efectos de determinar cumplimiento de las obligaciones asumidas por la Administración Municipal de Anapoima esté integrado por funcionarios de la Procuraduría delegada para asuntos ambientales y agrarios y por peritos de la Secretaría de Salud de la Gobernación de Cundinamarca que verifiquen no sólo la efectiva implementación de la planta de tratamiento sino que garanticen que los vertimientos que lleguen a la quebrada la Miquita generen niveles mínimos de la contaminación ambiental. A su turno el personero municipal de Anolaima manifestó: para efectos del cumplimiento de lo señalado en esta audiencia, estaré atento a dar toda la colaboración que sea necesaria y pertinente. El suscrito magistrado sustanciador retoma el uso de la palabra y le propone a las partes y al agente del Ministerio Público y al personero municipal, manifiesta que está de acuerdo con el pacto de cumplimiento celebrado, el cual debe quedar enmarcado dentro del siguiente contexto: a) el municipio de Anolaima se obliga a construir la planta de tratamiento de residuos sólidos y orgánicos en el término de uno a dos meses máximo. El funcionamiento y la calidad de la referida planta deben ser posteriormente verificados por un comité de seguimiento que se designará al efecto, realizando un muestreo de las aguas de la quebrada desde el punto de vista físico-químico. b) El municipio debe emprender en las próximas semanas en asocio con la CAR, la Secretaría de Salud y demás entidades relacionadas con el tema programas de educación ambiental a los habitantes y propietarios de predios ribereños, para evitar el vertimiento directo en el cuerpo de agua de basuras y además desechos. c) La regulación del asunto relacionado con el matadero queda comprendida dentro de la construcción de la planta de tratamiento. Se designará una comisión o un comité de seguimiento o de auditoría conformada por un delegado de la Procuraduría para asuntos ambientales y agrarios, por el jefe de Planeación Municipal, por el señor personero Municipal de Anolaima, las demandantes Anatilde Hernández de Gutiérrez y Sandra

Gutiérrez y funcionarios de la Secretaría de Salud o de la Corporación Autónoma de Cundinamarca (CAR). El magistrado sustanciador les pregunta a las partes si aceptan dicho acuerdo, las cuales manifiestan que sí lo aceptan. En consecuencia y no siendo otro el objeto de la presente diligencia se da por finalizada. Para constancia firman los que en ella intervinieron, una vez leída y aprobada en todas sus partes, el magistrado la declara cerrada legalmente.

El magistrado,

Luis Rafael Vergara Quintero

Las accionantes,

Sandra Gutiérrez Hernández

Anatilde Hernández de Gutiérrez

Robinson Palacio Zamora

Jefe de Planeación del municipio de Anolaima

Wilson Orlando Rincón Pacheco

Secretario de Gobierno del municipio de Anolaima

Efrén Libardo Ramírez Vargas

Personero Municipal de Anolaima

El Ministerio Público,

Roberto Serrato Valdés

La secretaria Ad-hoc

Gloria Johana Cuervo Hernández

Anexo 3

Tribunal Administrativo de Antioquia

Sala Primera de Decisión

Magistrado ponente

Juan Guillermo Arveláez Arveláez

Medellín, mayo 24 de 2002

Referencia: acción popular

Demandantes: Carlos Alirio Gomez y otros

Demandado: municipio de Marinilla

RDO: 020902

Asunto: aprueba pacto de cumplimiento

Los señores Carlos Alirio Gómez, Jaime Arturo González, Hernán Antonio Gómez, Flor Marina Cartagena, Blanca Rosa Duque, Jhon Jairo Montoya, Girlesa Amparo Agudelo, Leonel Flórez Restrepo, María Clementina Vahos, Gilma Gómez, Claudia Patricia Aristizábal, Ana Tulia Gómez, Jorge Nevarado Galvis, Adriana Galvis, Rosmira Vásquez, Rosa Helena Gómez, María Helena Martínez, Luz Fany Gómez, Jorge García, Rafael Gómez, Rafael Ángel Gómez, Ana Cecilia Giraldo, Jorge Abelardo Duque, Fainery David Montoya, Daniel López Vargas, María Lucía Ramírez, Alfonso Castaño, José Heriberto Castaño, José Giraldo, José Antonio Gómez, Marta Ligia Salazar, Osvaldo Duque, Rodrigo Valencia, José Rodrigo Zuluaga, Margarita Ocampo y Óscar A. Salazar, contando con la asistencia del procurador judicial idóneo presentaron demanda en contra del municipio de Marinilla (Ant.) y Cornare, en ejercicio de la acción popular consagrada en el art. 88 de la Constitución Política de 1991, reglamentada por la Ley 472 de 1998, para que se les condene en forma separada, conjunta o solidariamente a conectar el tramo del alcantarillado construido en el sector de Tinajas, de dicho municipio en la calle 34 para desemboque sobre la vía hacia el Pañol (calle 30) recolector que están desarrollando hasta la calle 28.

Una vez presentada la demanda, el despacho le concedió a la parte demandante el término de tres días, para que corrigiera la solicitud en el sentido que se indicara el derecho colectivo amenazado o vulnerado, e igualmente seña-

lara cuáles son las acciones, hechos u actos realizados por Cornare es decir en qué forma concurren cada una de ellas, e igualmente que enunciara las pretensiones con precisión y claridad.

En forma oportuna el apoderado de los actores subsana dichos defectos y manifiesta:

“En este caso, concretamente se viola el derecho colectivo y al medio ambiente, por extensión a la salud y a la vida...”

En cuanto a las pretensiones las aclara en la siguiente forma:

“Primera: que se ordene la protección del derecho colectivo al medio ambiente, por cuanto el mismo se está violando sucesivamente en perjuicio (sic) de los habitantes del sector Tinajas.

“Segunda: que se ordene conectar el tramo de alcantarillado construido en el sector de Tinajas del municipio de Marinilla.

Como sustento fáctico de sus pretensiones expone los siguientes:

“Primero. – Desde el mes de diciembre del año 2000 se inició en Marinilla el plan maestro de acueducto y alcantarillado con la construcción del primer tramo del sector oriental de la ciudad, sector Tinajas (calle 34) de las redes de alcantarillado.

Segundo. – Con posterioridad se continuó la construcción de las redes del resto del municipio.

Tercero. – No obstante la prelación que se le dio al sector de Tinajas, es lo cierto que hasta el momento no ha sido puesto en uso dicha obra, por lo cual las aguas negras o residuales se están descargando sobre la vía pública o sobre las mangas vecinas, todo lo cual está perjudicando en forma grave la sanidad de la comunidad, sin que se le dé garantía constitucional de gozar de un ambiente incontaminado.

Cuarto. – Esto hace que los habitantes del sector tengan que soportar los malos olores que dichas aguas despiden, por lo que se ha convertido en caldo

de cultivo de roedores, zancudos y moscas, que han hecho que la población infantil resulte tremendamente perjudicada, con infecciones respiratorias, alérgicas en su piel, etc.

Quinto. – En junio de 2001 el delegado del comité conciliador de la acción comunal le envió un derecho de petición al señor alcalde, solicitándole inmediata solución a tan grave problema.

Sexto. – Además dichas aguas residuales contaminan un cultivo de hortalizas que esta adyacente al punto donde se estancan.

Séptimo. – En un acto de absoluta irresponsabilidad administrativa el señor alcalde guardó silencio olímpico, con falta a su deber legal de dar oportuna respuesta a las peticiones de los representantes de la colectividad.

Octavo. – Cornare recibió otra comunicación similar, la que sí fue respondida, en 30 de agosto de 2001 con oficio 26506 pero con la que advierte que es competencia directa del municipio velar que el perímetro urbano conste de los servicios de acueducto y alcantarillado por lo que acota que corresponde al municipio de Marinilla buscar e implementar una solución *inmediata* a la problemática ambiental existente en el sector de Tinajas, por lo que esta entidad rechaza la solución parcial que se le propuso de que permitiera el vertimiento de dichas aguas al caño que está ubicado cerca al aliviadero en la calle 30.

Noveno. – Es pues urgente que este difícil y traumático problema sea solucionado, para bienestar de la comunidad que acude a esta acción popular.

Décimo. – Creo conveniente advertir que en el momento de redactar esta demanda, la comunidad se queja de perturbación en la salud que sufre un niño, como consecuencia de este ambiente perjudicial y que consiste en que su rostro está totalmente ulcerado como consecuencia de la picadura de un insecto que se pasó sobre estas aguas putrefactas con lo que se tiene un ejemplo de la urgencia de solucionar el problema.

Trámite del proceso

La demanda fue admitida mediante auto de 8 de marzo del presente año y se dispuso notificar personalmente al señor procurador Judicial y al defensor del pueblo, para que intervinieran en el proceso de defensa de los derechos e intereses colectivos, a los representantes legales de las entidades demandadas, muni-

cipio de Marinilla y Cornare; a los miembros de esta comunidad y al personero municipal de dicha localidad.

El municipio de Marinilla a través de apoderado judicial da respuesta a la demanda oponiéndose a las súplicas de la demanda, toda vez que la actividad realizada por el municipio de Marinilla antes de deteriorar el ambiente, lo que ha buscado es generar un ambiente sanitario más saludable para los habitantes del barrio Tinajas, restando un tramo que depende de la voluntad de terceros para que la obra se concluya. Manifiesta además:

1. De demostrarse la existencia de un deterioro ambiental, como consecuencia de la inadecuada disposición de las aguas del alcantarillado, esta falencia no tiene su origen en hechos imputables al municipio de Marinilla lo cual soporto en lo siguiente:

La mayoría de las construcciones de este sector data de diez años a esta fecha, se han realizado sin tener en cuenta la normatividad urbanística de Marinilla, su desarrollo se ha dado en forma subnormal, algunas de las viviendas se acogieron al proceso de legalización por amnistía que otorgó el Acuerdo Municipal No. 075 de 2000, es decir que el sector se ha desarrollado sin sujeción a las normas de urbanismo, esto ha generado que las redes de acueducto y energía hayan ido creciendo por agregación y en el caso del alcantarillado este nunca había existido hasta la intervención municipal y la gran mayoría de las aguas residuales se han venido arrojando desde épocas de antaño a predios de la universidad y predios colindantes.

En este orden de ideas debemos decir, que si ha habido un culpable del deterioro ambiental por disposición inadecuada de aguas servidas, lo han sido desde épocas anteriores la propia comunidad del barrio Tinajas hoy demandantes en esta acción popular.

2. Acciones de mejoramiento ambiental

En lo que sí tiene responsabilidad el municipio de Marinilla, es en la intervención de las obras de saneamiento, como la iniciación de las obras de alcantarillado, inexistente hasta el momento, realizando a partir del año 2002 un colector para el alcantarillado como parte de las obras del plan maestro de Acueducto y alcantarillado, el cual debe ser empalmado por el interceptor

norte en el cruce de la calle 30 con la carrera 2, es decir que está pendiente un tramo que está en la calle 28 entre carreras 21 y 26.

La causa primordial que hace que el tramo se encuentre pendiente de construcción es la necesidad de adquirir tres predios cuyas negociaciones no han sido posibles finiquitar, por dificultades de acuerdo en el precio, con los propietarios de los inmuebles.

Obsérvese que a pesar de la acción ilegal de los particulares de emprender la construcción de las viviendas (sic) sin obtener los permisos requeridos y sin adecuarse a las normas urbanísticas vigentes, lo cual ha generado en buena medida la actual problemática, se dispuso la iniciación de solución definitiva orientada a que la comunidad del barrio Tinajas tuviera una infraestructura de alcantarillado.

Es decir que la única acción de mejoramiento ambiental la ha realizado precisamente el municipio, que aparece como demandado en esta acción, y los que han infringido las normas urbanísticas y de construcción sin contar con el equipamiento adecuado como lo era contar con un sistema de alcantarillado, son los hoy demandantes (fls. 38 a 40).

Por su parte el apoderado de Cornare al dar respuesta a la demanda hace un análisis de las pretensiones y en cuanto a la entidad que representa, manifiesta que esta ha hecho cuanto le corresponde y afirma además que:

En Cornare existe la convicción de que el dilema no es si defender los recursos naturales o defender a las personas, sino que es fundamental lo segundo para lograr lo primero, es decir que antes que nada debe pensarse en que las personas dispongan de agua de buena calidad para su consumo, así como de sistemas adecuados de tratamiento y disposición de residuos líquidos.

Es tan arraigada la conciencia de que para mejorar la calidad del agua del oriente antioqueño lo primero es dotar a los centros poblados de adecuados servicios de acueducto y alcantarillado, que en los años recientes la entidad impuso y cofinanció los planes maestros de saneamiento como su acción fundamental.

En el caso de Marinilla, Cornare cofinanció los estudios lo mismo que la primera etapa del plan maestro de acueducto y alcantarillado. La obra tropezó con un obstáculo jurídico consistente en dificultades de negociación con los propietarios de los predios por los cuales debe pasar la red, y en esta dificultad de servidumbre radica la imposibilidad de dar servicio de alcantarillado a los demandantes.

En vista de esta circunstancia, Cornare está aportando su contribución financiera en otros frentes dentro del municipio de Marinilla, y está presto a reanudar la cofinanciación del alcantarillado en cuanto se supere la dificultad con la servidumbre.

Manifiesta además, que los demandantes son quienes están atentando contra el medio ambiente, que la pretensión corresponde a un derecho subjetivo, no a uno colectivo, y que la acción que corresponde es otra, y la legitimación por pasiva corresponde a la empresa de acueducto y alcantarillado (fls. 49 a 51).

Por auto de seis de mayo de 2001, el Despacho señaló audiencia de pacto de cumplimiento para el 16 de mayo del mismo año, la cual efectivamente se realizó, llegando las partes a un acuerdo sobre las pretensiones de la demanda.

En la diligencia celebrada con la intervención de las partes y el procurador judicial delegado, después de las intervenciones de cada uno en la audiencia se llegó al siguiente acuerdo:

El municipio de Marinilla se compromete a conectar el tramo de la alcantarilla construido desde el sector de Tinajas al colector tal como se solicita en la demanda. Para la ejecución de las obras se iniciará de inmediato con el objeto de adquirir los inmuebles que se requieren para la realización de la obra o en su defecto iniciar la expropiación de los inmuebles. Una vez adquiridos los inmuebles, se dispondrá de inmediato la ejecución y contratación de la obra, para lo cual se estima un plazo no mayor a cuatro meses. Se apelará en caso de ser necesario a decretar la urgencia manifiesta para su contratación. El municipio y Cornare se comprometen a reservar los recursos para la ejecución de la misma. No se descarta la posibilidad de buscar con Cornare una solución provisional al problema. Con el objeto de servir como auditor que vigile y

asegure el cumplimiento de la fórmula de solución del conflicto el señor magistrado sustanciador del presente proceso designa al señor procurador judicial 32.

Consideraciones del Tribunal

1. La competencia

Según lo establecido en los artículos 88 de la Constitución Nacional y 16 de la Ley 472 de 1988, el Tribunal Administrativo de Antioquia es competente para conocer y proferir fallo en primera instancia acerca de la acción impetrada en el asunto de la referencia.

2. Finalidad jurídica de la acción popular

Las acciones populares establecidas en el art. 88 de la Carta Política, reguladas en la Ley 472 de 1988, tienen por objeto la protección y defensa de los derechos e intereses colectivos, siempre que resulten amenazados, vulnerados o agravados por la acción u omisión de la autoridad o los particulares en determinados casos, de modo que por esos medios procesales se haga cesar el peligro o la amenaza o se restituyan las cosas a su estado anterior si fuere posible.

El citado artículo 88, preceptúa:

La ley regulará las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad, la salubridad públicos, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de igual naturaleza que se definen en ella.

También regulará las acciones originadas en los daños ocasionados a un número plural de personas, sin perjuicio de las correspondientes acciones particulares.

Así mismo, definirá los casos de responsabilidad civil objetiva por el daño inferido a los derechos e intereses colectivos.

El objeto del pacto de cumplimiento previsto en el art. 27 de la misma Ley es, previa la convocatoria del juez, que las partes puedan llegar a un acuerdo de

voluntades para obtener el oportuno restablecimiento y reparación de los perjuicios ocasionados a los derechos e intereses colectivos, dando con ello una terminación anticipada al proceso y solución de un conflicto y por ende, en un menor desgaste para el aparato judicial. Además, cabe observar que el acuerdo no sólo debe ser avalado por el juez, en el caso de encontrar que el proyecto de acuerdo no contiene vicios de ilegalidad, sino que ha de contar con la intervención del Ministerio Público, cuyo papel es el de proteger los derechos colectivos en juego, dada su función de defensor de éstos.

Para la Sala, el pacto de cumplimiento celebrado entre las partes en virtud del cual se trata de proteger derechos e intereses colectivos relacionados con el goce de un ambiente sano; el acceso de una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública, se encuentra ajustado a derecho, por lo tanto, se le impartirá la aprobación respectiva.

No hay lugar a condenar a costas a las entidades públicas, por no observarse una acción temeraria o de mala fe, conforme al art. 38 de la Ley 472 de 1998.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Antioquia –Sala Primera de Decisión–, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

Falla

1. Apruébese el pacto de cumplimiento celebrado entre los señores Carlos Alirio Gómez, Jaime Arturo González, Hernán Antonio Gómez, Flor Marina Cartagena, Blanca Rosa Duque, Jhon Jairo Montoya, Girlesa Amparo Agudelo, Leonel Flórez Restrepo, María Clementina Vahos, Gilma Gómez, Claudia Patricia Aristizábal, Ana Tulia Gómez, Jorge Nevarado Galvis, Adriana Galvis, Rosmira Vásquez, Rosa Helena Gómez, María Helena Martínez, Luz Fany Gómez, Jorge García, Rafael Gómez, Rafael Ángel Gómez, Ana Cecilia Giraldo, Jorge Abelardo Duque, Fainery David Montoya, Daniel López Vargas, María Lucía Ramírez, Alfonso Castaño, José Heriberto Castaño, José Giraldo, José Antonio Gómez, Marta Ligia Salazar, Osvaldo Duque, Rodrigo Valencia, José Rodrigo Zuluaga, Margarita Ocampo y Óscar A. Salazar, quienes obran a

través de apoderado judicial, y el municipio de Marinilla (Ant.), y Cornare. En virtud del cual se llegó al siguiente acuerdo:

El municipio de Marinilla se compromete a conectar el tramo de la alcantarilla construido desde el sector de Tñajas al colector tal como se solicita en la demanda. Para la ejecución de las obras se iniciará de inmediato con el objeto de adquirir los inmuebles que se requieren para la realización de la obra o en su defecto iniciar la expropiación de los inmuebles. Una vez adquiridos los inmuebles, se dispondrá de inmediato la ejecución y contratación de la obra, para lo cual se estima un plazo no mayor a cuatro meses. Se apelará en caso de ser necesario a decretar la urgencia manifiesta para su contratación. El municipio y Cornare se comprometen a reservar los recursos para la ejecución de la misma. No se descarta la posibilidad de buscar con Cornare una solución provisional al problema. Con el objeto de servir como auditor que vigile y asegure el cumplimiento de la fórmula de solución del conflicto el señor magistrado sustanciador del presente proceso designa al señor Procurador Judicial 32.

2. Se previene a las partes para que realicen todas las gestiones necesarias y den cumplimiento a lo allí pactado.
3. Ordénase la publicación en un diario de amplia circulación nacional de la parte resolutive de esta sentencia, la que se hará a costa de las partes involucradas en el presente proceso.
4. Désígnese al señor procurador 32 en lo judicial como auditor para que vigile y asegure el cumplimiento de la fórmula de solución del conflicto.
5. No se condena en costas.

Cópiese y notifíquese

Esta providencia se estudió y aprobó en Sala como consta en el acta No. 15.

Los magistrados:

Juan Guillermo Arvelález Arvelález

María Patricia Arias Velasco

Omar Enrique Cadavid Morales

Anexo 4

Tribunal Administrativo de Cundinamarca

Sección cuarta

Subsección “B”

Bogotá D.C., veinticinco (25) de agosto de dos mil cuatro (2004).

Clase de proceso: acción popular No. 01-479

Procesos acumulados: No. 00-122; No. 01-428 y 01-343

Accionantes: Gustavo Moya Ángel y otros

Accionado: Empresa de Energía de Bogotá y otros

Magistrada ponente: Nelly Yolanda Villamizar de Peñaranda

Sentencia

Procede la Sala a proferir la correspondiente sentencia dentro del proceso acumulado de las acciones populares incoadas por los señores Gustavo Moya Ángel (acta de defunción –fl. 124, c.1–, sustituido procesalmente por su cónyuge sobreviviente, señora Sara Mariela Párraga –cuya citación se dispuso por auto de 20 de octubre de 1998, fl. 126–), Jorge Enrique Cuervo Ramírez, quienes obran por conducto de apoderado, respectivamente, y por los señores Miguel Ángel Chaves García y Jorge Humberto González Villanueva, en procura de que se profieran órdenes tendientes a lograr la descontaminación del Embalse del Muña, el río Bogotá y de sus afluentes.

I. Antecedentes de la demanda principal, radicada bajo el número a.p. 01-479 (Cuaderno 1)

El señor Moya Ángel, por conducto de apoderado judicial legalmente reconocido, en escrito presentado el 1º de octubre de 1992, interpuso demanda, contra la Empresa de Energía de Bogotá, la que con posterioridad a su contestación por ésta, fue objeto de reforma el 29 de marzo de 1993, recibido por el juzgado el 12 de abril siguiente, en orden a que se profieran las siguientes:

1.1. Declaraciones y condenas

Primera. – Se Declare que como consecuencia de los vertimientos y almacenamiento de aguas negras efectuadas por la Empresa de Energía Eléctrica de Bogotá sobre el denominado “Embalse del Muña”, ubicado en jurisdicción del municipio de Sibaté, departamento de Cundinamarca, se han producido los siguientes daños y perjuicios a la comunidad:

1. Se ha dañado de manera grave el medio ambiente y los elementos del espacio público en las áreas circunvecinas, en especial las aguas y el oxígeno elementos vitales para la comunidad.
2. Daño en la salud de los usuarios y habitantes de la región, en tanto que las malas condiciones fitosanitarias han determinado la ocurrencia de un alto índice de enfermedades.
3. Daño a las personas en su patrimonio, en tanto que las malas condiciones del medio ambiente han demeritado el debido aprovechamiento de sus bienes y por lo tanto afectado su valor comercial.

Segunda. - Que en consecuencia, se condene a la Empresa de Energía Eléctrica de Bogotá a realizar las obras necesarias para dar el debido tratamiento a las aguas que almacena en el “Embalse del Muña”, de manera que se evite el perjuicio que viene ocasionando sobre el ambiente, el espacio público y los residentes y vecinos de la región.

Tercera. - Que se ordene a la demandada, de conformidad a lo dispuesto en el inciso 2° del artículo 1005 del Código Civil Colombiano, recompensar al actor con una suma que no sea inferior de la décima parte ni exceda la tercera parte del valor de las obras necesarias que la demandada tenga que realizar para efectuar el previo tratamiento de las aguas negras que deposita en el “Embalse del Muña”.

Cuarta. - Que se condene en costas a la entidad demandada.

1.2. Hechos

Básicamente se refieren a la contaminación ambiental de toda la región aledaña al Embalse del Muña, cuya causa, según el accionante, es el bombeo y almacenamiento por parte de la Empresa de Energía de Bogotá (la que para efectos del

proceso en adelante se le conocerá como E.E.B.) de las aguas negras del río Bogotá, embalse que se formó con las aguas de uso público de los ríos Muña y Aguas Claras, el cual desde los inicios de la década de los años cincuenta era polo de auge y desarrollo económico del municipio de Sibaté, que competía con la zona Norte de la Sabana de Bogotá.

Da cuenta el libelista, que la E.E.B. concedora del grave daño que está ocasionando a la comunidad de Sibaté, ha ordenado innumerables estudios técnicos tendientes a diagnosticar la solución del problema sin que hasta la fecha de la demanda 1° de octubre de 1992, hubiese emprendido una sola obra de las recomendadas y, agrega que esos estudios apuntan como solución definitiva la construcción y el montaje de plantas de tratamiento de aguas negras antes de ser depositadas en el Embalse del Muña, *por lo que se hace imprescindible proceder inmediatamente a ejecutar las obras necesarias para cesar en el daño ocasionado a la comunidad* (lo resaltado es de la Sala).

1.3. Respuesta de la E.E.B.

Por conducto de apoderado judicial que al efecto constituyó la E.E.B. le dio alcance al libelo genitor (fls. 59 a 62, c. No. 1), en los siguientes términos:

Admite unos hechos y niega otros y, en suma, responde que la empresa construyó el Embalse del Muña hace 50 años con el objeto de tener una reserva de agua para poderla utilizar en la medida que el caudal del río Bogotá no fuera suficiente para la generación de energía que se hace en las plantas hidroeléctricas instaladas en el Salto, Laguneta y Mesitas del Colegio.

Empero, aduce que la contaminación a que se refiere el demandante no es por causa del Embalse del Muña, sino por el agua del río Bogotá, el cual, 50 años después de construido el embalse, se ha convertido en una cloaca, producto de los residuos químicos que las fábricas y las industrias arrojan a su lecho, así como por las aguas negras de los alcantarillados de los distintos municipios por donde pasa, incluyendo las del Distrito Capital de Bogotá. Todo lo cual demuestra, 50 años después, que la construcción del embalse no es una acción reciente, sino el fruto de una planeación efectiva y funcional.

Con relación a la afirmación del actor sobre la no ejecución de obras para solucionar el problema, asevera que en coordinación con los habitantes del

municipio de Sibaté las ha adelantado (al efecto anexa prueba documental que da cuenta de las mismas) y anota que “no obstante que la Empresa de Energía no es la directamente responsable de la descontaminación de las aguas del río Bogotá y, con el interés de solucionar en parte el problema a los residentes cercanos del embalse del Muña, el 6 de diciembre de 1991 celebró con la CAR el Convenio No. 5709, en virtud del cual la CAR se compromete a ejecutar los estudios, obras e interventoría para la reforestación y protección de los recursos naturales y del medio ambiente, en el territorio comprendido en la hoya hidrográfica del río Bogotá, dentro de las obligaciones que correspondan a la Empresa para cumplir con la Ley 56 de 1981, por la venta en bloque de energía en los años de 1989 y 1990 en relación con las centrales eléctricas del río Bogotá, ...” que en fotocopia manifiesta anexar para mayor ilustración.

Respecto de la solución definitiva que según el accionante se indica en los diferentes estudios técnicos, señala que es cierto, pero anota que dentro de las funciones a su cargo no le corresponde el montaje de plantas purificadoras de las aguas del río Bogotá, por lo que culmina oponiéndose a las declaraciones y condenas pretensionadas, especialmente a que se ordene a la empresa a cesar los vertimientos del agua que toma del río al embalse, puesto que ella lo hace con el único fin de garantizar la generación y la prestación del servicio del fluido eléctrico y no con la intención de contaminar el ambiente. Por las mismas razones se opone al pago de la recompensa al actor.

Como excepciones de mérito interpone la que denomina como *inexistencia de la obligación*, basada en que de acuerdo con los literales d, e y f, de la Ley 3ª de 1961 es a la CAR a la que le corresponden las obras pretendidas.

1.4. Actuación surtida por el juzgado segundo civil del circuito

1.4.1. Con posterioridad a la contestación a la demanda por la E.E.E.B., el apoderado del actor la reformó en relación con las pretensiones, que son las que han sido transcritas en el punto 1.1. de esta sentencia (fls. 66 y 67, c.1).

1.4.2. En consideración a las prescripciones del artículo 1005 del Código Civil, en consonancia con los artículos 79 y 86 de la Carta Superior, inicialmente el proceso lo adelantó el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Bogotá,

quien lo condujo en su etapa de resolución de las excepciones previas, las que fueron desatadas en forma favorable en la primera (respecto de la falta de jurisdicción, c. Principal Anexo 3 Bis 3) y desfavorable en segunda instancia por la Sala Civil del Tribunal Superior (el cual declaró como no probadas la señaladas, como también la de Inepta demanda, revocando la decisión del a quo, c Principal 3 Bis 5) y luego del Obedézcase a lo dispuesto por el Superior, en acatamiento a lo resuelto por el ad quem por medio de auto de 8 de septiembre de 1997 (fl. 72, c.1), ordenó la notificación de la existencia del proceso al Ministerio del Medio Ambiente, según la previsión del artículo 75 de la Ley 99 de 1993, que prevé su intervención en el proceso y, en lo concerniente al *llamamiento en garantía* dispuso reanudar el término de suspensión con el fin de realizar la respectiva citación. Actuaciones que se cumplieron respectivamente, mediante la notificación al primero el 27 de noviembre de 1998 (fl. 87 a 93, c. 1), sin que hubiese registrado comentario alguno al llamado oficioso que se le hiciera, en tanto que la llamada en garantía la Aseguradora Colseguros S.A., concurrió como sustituta procesal de la Nacional Compañía de Seguros Generales S.A. la que había sido absorbida por la primera en virtud de la fusión, según así lo acredita con el Certificado de la Cámara de Comercio y el expedido por la Superintendencia Bancaria (fls. 42 a 49, c. principal 3 bis 6).

1.4.3. Al responder al llamamiento, Colseguros se opone a lo pretendido por la llamada, fundamentalmente por tres razones. 1) Por Inexistencia del Riesgo Asegurable, toda vez que la contaminación de la Represa del Muña y los daños al ecosistema y al medio ambiente ya habían acontecido cuando se tomó la póliza, anota que el bombeo y almacenamiento no ocurrió en los años 90, 91 o 92, sino en los años 70, por ende, *eran hechos ciertos y no futuros*. Dicha excepción la apoya en el artículo 1054 del Código de Comercio; 2) por Agravación y Ocultamiento del Riesgo por Causas Imputables a los Interesados. Insiste en que no se cumplió la obligación contenida en el artículo 1074 Idém, pero, anota, de haber ocurrido el siniestro, el asegurado estaba en la obligación de evitar su extensión y su propagación, fuera de que estaba en la obligación de notificarlo al asegurador, según lo prescrito en el artículo 1074 íbidem, dentro de los tres días siguientes a la fecha en que lo haya conocido o debido conocerlo, siendo que la

Aseguradora llamada en garantía, sólo se enteró de la ocurrencia de los hechos una vez que fue notificada en el proceso; 3) prescripción de la acción, aduce que en atención a que desde la fecha en que la E.E.B. recibió notificación de la demanda y aquella en que fue notificada la llamada (4 de marzo de 1998), transcurrieron más de los 2 años previstos en el artículo 1081, en concordancia con lo preceptuado en el 1131 de la misma obra. Finalmente, se opone también a la pretensión de recompensa en consideración a que se trata de un siniestro no amparable de acuerdo con lo estipulado en la Póliza de Seguros, cuyo soporte jurídico subyace en el artículo 1005 del mismo estatuto mercantil.

1.4.4. A su turno, en escrito separado y ejerciendo la *litis contestatio*, la E.E.B. le denunció el pleito a la Corporación Autónoma Regional de las Cuencas de los ríos Bogotá, Ubaté y Suárez, por cuanto de conformidad con los literales d), e) y f) del artículo 4 de la Ley 3ª de 1961 –la cual la creó–, es la competente para regular e implementar todas las políticas encaminadas a la descontaminación de las aguas, en consecuencia, señala que no es la empresa a la que le corresponde ejercer el control sobre la contaminación de las aguas del río Bogotá, sino, por el contrario, es afectada en cuanto sus equipos para la generación de energía tienen un período de duración bastante significativo (c. Principal, Anexo 3 Bis 4).

1.4.4.1. Con fundamento en el artículo 54 del Código de Procedimiento Civil, por auto de 27 de abril de 1993, el Juzgado le concedió el término de 5 días, so pena de rechazo, para que la E.E.B. aportara el certificado de representación legal del denunciado (fl. 5, c. ídem).

1.4.5. Por auto de 15 de enero de 1999 se abrió el proceso a pruebas, el juez de conocimiento inicial, decretó y practicó unos testimonios, como también la inspección judicial con exhibición de documentos en las oficinas de la E.E.B., a la vez que al Embalse del Muña con intervención de peritos. Se dispuso tener como pruebas toda la documental aportada por la demandada y por la llamada en garantía (fls. 129 y 130, c.1), las cuales fueron evacuadas (fls. 201 a 206: interrogatorio de parte absuelto por el representante legal de la E.E.B., fls. 242 a 251, testimonios de Jorge Enrique Rozo Rodríguez y de Arnoldo Vásquez Escobar) con excepción de los testimonios de José Uriel González y de Jairo Linares, de los cuales desistió el apoderado del actor (fls. 286 y 287, c.1).

1.5. Actuación surtida ante el Tribunal Contencioso Administrativo, sección cuarta

1.5.1. El aludido juzgado de conocimiento, acogiendo el concepto del señor agente del Ministerio Público, por auto de 5 de julio de 2001, dispuso el envío del proceso a este tribunal (fls. 486-487). Llegado el expediente a esta Corporación, por reparto correspondió su sustanciación al despacho de la magistrada Nelly Yolanda Villamizar de Peñaranda, quien mediante auto de 31 de agosto de 2001 de Sala de Decisión que presidió, avocó su conocimiento al considerarse que de acuerdo con las previsiones de la Ley 472 de 1998 que regula lo concerniente a las acciones populares y de grupo, la competencia se radicaba en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo por tratarse de demanda contra la Empresa de Energía Eléctrica de Bogotá, que al ser una sociedad comercial por acciones asimilada a una sociedad anónima del Distrito Capital, cuyo objeto es la prestación de un servicio público, de acuerdo con lo preceptuado en el artículo 17 de la Ley 142 de 1994 (fls. 305 a 307, c.1), radicaba la competencia para continuar conociendo de la presente acción en esta jurisdicción. En dicho proveído se dejó claro que lo actuado hasta esa etapa conservaba validez. Lo dispuesto en tal sentido no fue objeto de recurso alguno por las partes en contienda y fue notificado personalmente al procurador tercero judicial ante el Tribunal (fl. 308, c.1).

1.5.2. Audiencia de pacto de cumplimiento.- En el señalado proveído se dispuso señalar fecha para llevar a cabo la audiencia de pacto de cumplimiento consagrada en la aludida Ley 472, como trámite de rigor en esta clase de procesos, por lo que se libraron sendos telegramas a las partes en contienda, como también a la sociedad Emgesa S.A., en razón a la petición previamente formulada por la apoderada de la E.E.E.B., de conformidad con lo regulado en el artículo 60 del Código de Procedimiento Civil (a las que se les libró sendos telegramas – fls. 309 a 312, c.1).

1.5.2.1. Llegado el día de la audiencia se resolvió tener a la Empresa Generadora de Energía “Emgesa” en su condición de litisconsorte necesario y no como sustituto de la E.E.E.B., a la vez que se llamó en condición de demandados al Distrito Capital de Bogotá y al departamento de Cundinamarca, como también a todos los municipios que se encuentran en la cuenca del río Bogotá, según

certificación que fue expedida con destino al proceso por la “CAR”, tales Villapinzón, Chocontá, Suesca, Sesquilé, Gachancipá, Tocancipá, Zipaquirá, Sopó, Cajicá, Chía, Cota, Bogotá-D.C., Funza, Mosquera, Soacha y Sibaté. A su turno, se vinculó como demandada a la Corporación Autónoma Regional, “CAR”. Cumplida la notificación y el traslado de la demanda con cada uno de los representantes legales de dichos entes, éstos, por conducto de apoderado judicial unos y, otros por sí mismos, procedieron a responderla.

1.5.3. Con posterioridad el apoderado judicial legalmente reconocido de Emgesa, solicitó la acumulación de la acción popular radicada bajo el No. 000122 que se le venía adelantando a su poderdante junto con otros demandados, en el despacho del magistrado Carlos Enrique Moreno Rubio (fl. 441, c.1), a lo cual se accedió mediante auto de Sala de Decisión de 28 de febrero de 2002 (fl. 703 a 704, c.1).

1.5.4. Por auto de 20 de marzo de 2002 se dispuso la vinculación del municipio de Sesquilé y la notificación personal a su alcalde de la presente acción popular (fls. 708 a 709, c.1).

1.5.4.1. En el mismo proveído se reconoció personería para actuar a los apoderados de los municipios y entidades que hasta dicho momento habían concurrido, como también la actuación de los alcaldes de los municipios de Chía y Chocontá, se aceptó el llamamiento en garantía que hiciera EMGESA S.A. de las siguientes empresas Líquido Carbónico Colombiana S.A., Compañía Nacional de Vidrios S.A. “Conalvidrios S.A”, Eternit Colombiana S.A, Proteínas y Energéticos de Colombia S.A. “Proteicol S.A”, Empresa Colombiana de Cables S.A., Espumados S.A., Distribuidora Tropiabastos Ltda., Stanton y Cía S.A., Siderúrgica de Boyacá S.A. “Sidiboyacá”, Uniabastos S.A. en liquidación, Industrias Spring S.A, Malterías de Colombia S.A., Refinadora de Sal S.A., Alpina Productos Alimenticios S.A., Papeles y Molinos S.A., hoy Papeles y Corrugados Andina S.A. y Cervecería Leona S.A. (fl. 710), todas las cuales fueron vinculadas con posterioridad en su condición de demandadas, en razón a que por auto de 1º de abril siguiente se revocó el citado llamamiento (fls. 715 a 717, c.1), al ser consideradas como agentes contaminadores del agua del río Bogotá y, en cuanto a la Empresa de Energía de Bogotá S.A., el Distrito Capital de Bogotá y la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá y el municipio de Sibaté se negó, al encon-

trarse que se había integrado el contradictorio con los mismos, en razón a que asumían la condición de demandados.

1.5.4.1.1. Dicha decisión fue recurrida por el apoderado de la llamante en escrito presentado el 2 siguiente (fls. 736 a 738, c.1). Su inconformidad la hizo consistir en que una cosa es la controversia entre los demandantes y quienes aparecen como codemandados y, otra, es el litigio mediante el llamamiento en garantía entre codemandados, pues lo que, agrega, se busca es que este aspecto se resuelva en el mismo proceso una vez que el juez haya decidido sobre la cuestión principal, determinando si el llamado debe reintegrarle suma alguna al llamante en virtud de la indemnización que éste tuviere que pagar al demandante. Anotó que en el fondo es la acción subrogatoria ejercida por uno de los coautores del daño, que indemniza a los demandantes, contra los otros responsables y podría ser que Emgesa fuese condenada y si no se aceptaba ese llamado, tendría que iniciar un segundo proceso de repetición contra los otros responsables, en cambio, si se admite tendrá un título ejecutivo para repetir, para el caso que se le llegue a ejecutar, todo lo cual, culmina, no es excluyente.

1.5.4.1.2. Por auto de 29 de abril siguiente, se denegó la reposición aludida con las mismas razones del proveído recurrido, además de que se advirtió la ausencia de contrato o la falta de ley que obligue a los llamados a responderle a Emgesa por los daños y perjuicios que le pudieren corresponder como llamante. En ese orden, se concedió la apelación (fls. 789 a 795, c.1), impugnación que fue rechazada por el Consejo de Estado por auto de 6 de febrero de 2003, con ponencia del consejero doctor Mario Alario Méndez, en consideración a que el recurso vertical estaba consagrado sólo contra la sentencia y contra el auto que decreta medidas cautelares (fls. 67 a 70, c.2da inst.), confirmando, en consecuencia, la decisión recurrida.

1.5.5. Mediante auto de fecha 31 de mayo de 2002, se acumularon los procesos Nos. 01-343 y 01-428, los cuales cursaban en el despacho de la magistrada doctora Martha Rosa Betancur Ruiz (fls.1655-1665 c.p. No. 3).

1.5.6. Por auto calendarado 19 de junio de 2002, se dio por contestada la demanda y se reconoció personería jurídica al Distrito Capital, la sociedad Eternit Colombiana S.A., Líquido Carbónico Colombiana S.A., Cristalería Peldar S.A., Compañía Nacional de Vidrios S.A., Refisal, Alpina, Distribuidora Tropiabastos

Ltda., Grupo Siderúrgico Diaco, Stanton & Cía S.A., Espumados S.A., Papeles y Corrugados Andina S.A., Empresa Colombiana de Cables Emcocables S.A., Proteínas y Energéticos de Colombia S.A., Uniabastos en liquidación, Malterías de Colombia S.A., y el municipio de Sesquilé.

1.5.7. En proveído de 1 de agosto del año 2002, se dio curso al incidente de nulidad de la notificación personal y cualquier actuación posterior, propuesto por las sociedades Eternit Colombiana S.A., Líquido Carbónico Colombiana S.A., Cristalería Peldar S.A., Grupo Siderúrgico Diaco S.A., Refisal, Cervecería Leona S.A., Alpina y Empresa Colombiana de Cables en reestructuración. Así mismo, se tuvo por contestada la demanda por parte de Industrias Spring S.A. y por la Corporación Autónoma Regional (fls. 1867-1871 c.p. No. 3).

1.5.8. Por medio de auto de 30 de agosto del año 2002, se negó el recurso de reposición interpuesto por Proteicol S.A., por medio del cual pretendía se declarara la nulidad de los actos procesales de notificación de la demanda, por carecer de soporte que lo respaldara en cuanto en el expediente no obraba su escrito de contestación. De otro lado, se declaró la nulidad de las diligencias de notificación practicadas a las sociedades Eternit Colombiana S.A., Líquido Carbónico Colombiana S.A., Cristalería Peldar S.A., Grupo Siderúrgico Diaco S.A., Refisal, Cervecería Leona S.A., Alpina y Empresa Colombiana de Cables Emcocables en Reestructuración (fls. 1898-1906 c.p. No. 3).

1.5.9. Por auto de 26 de noviembre del año 2002, se negó la solicitud impetrada por Eternit Colombiana S.A., Líquido Carbónico Colombiana S.A., Cristalería Peldar S.A., Grupo Siderúrgico Diaco S.A., Refisal, Cervecería Leona S.A., Alpina y Empresa Colombiana de Cables Emcocables en reestructuración, por medio de la cual buscaban adicionar la nulidad decretada a la notificación personal para todas las actuaciones posteriores, siendo la razón de la negación el que tales actuaciones sólo habían girado en torno a la constitución de la relación jurídico procesal, sin que se hubiese adelantado otra etapa del proceso (fls. 1965-1969 c.p. No. 3).

1.5.10. Por medio de auto de 19 de diciembre del año 2002, se rechazó de plano el recurso de reposición interpuesto por el apoderado de la Empresa Colombiana de Cables Emcocables S.A., para que a su representada no se le tuviera como demandada, ni como llamada en garantía en el proceso, habida

cuenta de su extemporaneidad, fuera de que se trataba de un asunto que había sido objeto de pronunciamiento a lo largo del trámite de la acción (fls. 2075-2083 c.p. No. 3).

1.5.11. Mediante auto de fecha 19 de diciembre de 2002 (fls. 2075-2083 c.p. #3), se fijó fecha para la continuación de la diligencia especial de que trata el artículo 27 de la Ley 472 de 1998, la cual tuvo lugar el día 14 de febrero de 2003, a la que asistieron el procurador tercero en lo judicial con funciones ante esta Corporación, los actores y los apoderados judiciales de: Proteicol S.A., E.A.A.B., municipio de Mosquera, municipio de Sibaté, Superintendencia de Servicios Públicos, Ministerio de Hacienda, CAR, Grupo Siderúrgico Diaco S.A., Alcaldía de la Calera, Emcocables, Personería de Bogotá, municipio de Madrid, municipio de Tabio, Secretaría de Salud de Cundinamarca, Asomuña, municipio de Sesquilé, Colseguros S.A., municipio de Cajicá, municipio de Zipaquirá, Contraloría de Cundinamarca, Ministerio del Medio Ambiente, Departamento Nacional de Planeación, Ministerio de Minas y Energía, Ministerio de la Protección Social, Alcaldía Mayor de Bogotá, Beneficencia de Cundinamarca, Ministerio de Comercio Industria y Turismo, Instituto Geográfico Agustín Codazzi, Secretaría Distrital de Salud, Emgesa, Instituto de Meteorología y Estudios Ambientales, Fondo de Previsión Social del Congreso de la República, municipio de Chía, Stanton & Cía S.A., municipio de Sopó, Alpina, Emsersopo, Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios, Bogotana de Aguas S.A. E.S.P., Papeles y Corrugados Andina S.A., Ministerio de Educación Nacional, Tropiabastos S.A., municipio de Tenjo, Gobernación de Cundinamarca, municipio de Tocancipá, Empresa de Energía de Bogotá, Uniabastos, municipio de Gachancipá, DAMA, Industrias Spring S.A., municipio de Funza, CRA, municipio de Cota, municipio de Chocontá, municipio de Villapinzón, municipio de Suesca.

1.5.12. Después de referirse a la insistencia de las nulidades impetradas por el apoderado de las mencionadas industrias y a la afirmación del apoderado del Ministerio del Medio Ambiente sobre su intervención dentro de la audiencia de pacto, en cuanto ya había concurrido a la celebración del mismo en los demás procesos acumulados, la magistrada sustanciadora dispuso la instalación de “Mesas de Trabajo”, con el objetivo de demarcar las pautas que dieran curso a las acciones tendientes a la recuperación del río Bogotá, para lo cual definió los

grupos de trabajo encargados de estudiar y presentar alternativas de solución al problema ambiental, incluyendo en ese contexto a las siguientes entidades (fls. 2322-2334 c.p. No. 4). *los entes ministeriales llamados en la presente acción, la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, el Departamento de Planeación Nacional, el Distrito Capital de Bogotá, Dama, la CAR, el Ideam, Emgesa, el departamento de Cundinamarca, los municipios de Sibaté, Chocontá y Villapinzón.*

1.5.12.1. Posteriormente, fueron llamados a las mesas de trabajo los demás municipios que no habían sido vinculados, quienes en adelante participaron en todas las demás audiencias, como también vinieron al escenario del proceso los diferentes sectores de la producción, tales el gremio de los floricultores, lácteos, cárnicos, curtiembres, minero y de los tejares, quienes presentaron alternativas en los diferentes procesos de producción que venían adelantando.

Las mesas de trabajo que se llevaron a cabo se realizaron bajo el siguiente cronograma:

Fecha de realización	Expositor
Febrero 21 de 2003	Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá (EAAB)
Marzo 7 de 2003	Corporación Autónoma Regional (CAR), Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá (EAAB)
Marzo 14 de 2003	Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá (EAAB)
Marzo 21 de 2003	Distrito Capital – Departamento Administrativo del Medio Ambiente (DAMA)
Marzo 28 de 2003	Departamento Administrativo del Medio Ambiente (DAMA)
Abril 4 de 2003	Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá (EAAB)
Abril 10 de 2003	Empresa de Energía de Bogotá
Abril 25 de 2003	Emgesa
Mayo 2 de 2003	Municipios de Madrid, Sopó, Zipaquirá, Sibaté, Cajicá, Tocancipá, Villapinzón, Chocontá, Funza, Chía, Suesca, Gachancipá, Cota, Mosquera, Soacha
Mayo 6 de 2003	Corporación Autónoma Regional (CAR), Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá (EAAB), municipios de Villapinzón, Sibaté y Cajicá, Distrito Capital de Bogotá, Emgesa, Empresa de Energía, Ministerio de Minas y Energía y Departamento de Planeación

Continúa

Fecha de realización	Expositor
Mayo 9 de 2003	Fundación al Verde Vivo
Mayo 23 de 2003	Departamento de Cundinamarca
Mayo 30 de 2003	Corporación Ecológica de San Benito (COESA), Cooperativa Integral de Curtidores (COOPICUR)
Junio 6 de 2003	Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, Ministerio de Educación Nacional
Junio 13 de 2003	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
Julio 4 de 2003	Ministerio de Salud, Ministerio de Hacienda y Crédito Público

1.5.12.2. Igualmente participaron en las mesas de trabajo los diferentes gremios de la producción como el de los productos cárnicos, lecheros, floricultores, el sector minero y de los tejares, entre otros. Algunas de esas industrias fueron visitadas por la magistrada sustanciadora en compañía de los técnicos ambientales de la CAR y del DAMA, con la asistencia de los apoderados de algunas de las demandadas, como quedó consignada en las diferentes actas.

1.5.12.3. En la Mesa de Trabajo de fecha 4 de julio del año 2003, se ordenó la suspensión de las mismas, y se les concedió término a las partes vinculadas al proceso para presentar y registrar los proyectos de pacto de cumplimiento hasta el día 22 de agosto de 2003, el que por auto de la misma fecha se prorrogó a petición de los apoderados de la EAAB, de Emgesa y de la EEB, hasta el día 8 de septiembre (fl. 2875 c.p. No. 5).

1.5.13. Registrados los proyectos de pacto de cumplimiento se llevaron a cabo las diferentes audiencias para su presentación y discusión por las demás partes involucradas con el fin de que consignaran sus críticas e inconformidades frente a los mismos. En atención a las modificaciones propuestas con la conducción de la magistrada sustanciadora, los proponentes procedieron a realizarles los ajustes correspondientes, y después de haberse llevado a cabo unas mesas de trabajo en las que participaron los técnicos de las diferentes entidades públicas demandadas con la moderación de la magistrada y la asistencia del técnico ambiental asistente del procurador tercero judicial, para definir la Solución Técnica Integral del río Bogotá y de sus afluentes, las partes procedieron a impartirles su aprobación en audiencias que para tal efecto se continuaron, dejando a consideración de la Sala la decisión respecto de los puntos en que no estuvieron de acuerdo.

1.5.14. De igual manera, en consideración a que la descontaminación del río Bogotá obedece a un criterio único que se denominó por los expertos en la materia *solución técnica integral*, respecto de la cual los entes involucrados no asumieron con sus propios recursos para la ejecución de algunas obras, tales el Interceptor Tunjuelo-Canoas y el interceptor Canoas-Alicachín, como la estación elevadora y la planta de Canoas, se acordó que el tribunal profiriera las declaraciones y condenas pertinentes con el fin de salvaguardar los derechos colectivos amenazados y vulnerados, con el asentimiento por todas las partes en cuanto a que los puntos de los respectivos pactos que no fuesen materia de aprobación por el tribunal serían susceptibles del recurso de apelación como también lo serían las respectivas condenas tendientes a la ejecución de las obras acordadas, pero respecto de las cuales las partes no hubieren definido con cargo a qué recursos se podrían llegar a construir.

1.5.15. En consideración a lo acabado de exponer, la magistrada sustanciadora mediante auto calendarado 27 de noviembre de 2003 abrió el proceso a pruebas y ordenó tener como tales los documentos aportados con la demanda y con los escritos de contestación, así como los allegados al proceso como producto de las mesas de trabajo y con los respectivos proyectos de Pacto de Cumplimiento presentados (fls. 4180-4186 c.p. No. 7).

1.5.15.1. De igual forma, se ordenó tener como pruebas las visitas técnicas realizadas a los diferentes lugares y municipios de la cuenca del río Bogotá, así como a las industrias privadas vinculadas, las cuales constan en las respectivas actas (fls. 2564 a 2566, 2710-2711 y 2674-2676 del c.p. No. 4)

1.5.15.2. También se decretó como prueba el documento técnico elaborado por los integrantes de la Mesa de Trabajo designada por el Despacho con los anexos que lo componen.

1.5.15.3. Así mismo, se tuvo como prueba el dictamen pericial rendido por los auxiliares de la justicia ingenieros, Fabio Roberto Pérez y José Manuel González, experticio que fue decretado inicialmente por el Juzgado Segundo Civil del Circuito dentro de la acción popular instaurada por Gustavo Moya Ángel, pero en atención a la remisión del expediente a este tribunal por dicho despacho, sólo fue presentado ante esta Corporación el día 8 de octubre de 2003 (ver Anexo 3 Bis al c.No. 9p), y del cual se corrió traslado a las partes en proveído de fecha 27 de noviembre siguiente, contra el cual se presentaron objeciones.

1.5.15.3.1. Por auto calendaro 18 de febrero de 2004 (fls. 4430-4435 c.p. No. 8), se negó la objeción por error grave del dictamen pericial impetrada por Emgesa y por el municipio de Sibaté (fls. 4384-4394 y 4403-4414 c.p. No. 8), como también no se accedió a la solicitud de aclaración y complementación del dictamen presentado por la CAR en atención a que los puntos sobre los que se elevaron las peticiones eran más de valoración probatoria en la sentencia. En este mismo proveído se dio por agotada la etapa probatoria y se corrió traslado a las partes para alegar de conclusión, traslado que fue recurrido por la CAR en consideración a que se concedió el término previsto en el Código de Procedimiento Civil y no el que señala la Ley 472 de 1998.

1.5.15.4. Registraron alegatos de conclusión las siguientes partes, en los que reiteran las posiciones que plantearon en sus respectivos escritos de contestación, como también comentarios a los diferentes pactos de cumplimiento, a los que se referirá la Sala en la parte considerativa:

- Actores de la acción popular No. 122 señores Miguel Ángel Chávez García, Jorge Humberto González V. y Nicolás Díaz Roa (fls. 4436 a 440 del cuaderno No. 8).
- Municipio de Madrid (fls. 4441 a 4445 del cuaderno No. 8).
- Sociedad Papeles y Corrugados Andina S. A. (fls. 4446 y 4447 / 4838 y 4839 del cuaderno No. 8).
- Sociedad Stanton y Cía S. A. (fls. 4448 / 4840 del cuaderno No. 8).
- Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (Ideam) (fls. 4465 y 4466 del cuaderno No. 8).
- Alpina Productos Alimenticios S. A. (ALPINA) (fl. 4467 cuaderno No. 8).
- Eternit Colombiana S. A. (fl. 4467 Cuaderno No. 8).
- Líquido Carbónico Colombiana S.A. (fl. 4467 cuaderno No. 8).
- Sociedad Cristalera Peldar S.A. (fl. 4467 cuaderno No. 8).
- Refinadora de Sal S. A. (Refisal) (fl. 4467 cuaderno No. 8).
- Cervecería Leona S.A. (fl. 4467 cuaderno No. 8).
- Grupo Siderúrgico Diaco S. A. (fl. 4467 del cuaderno No. 8).
- Municipio de La Calera (fls. 4474 y 4475 del cuaderno No. 8).
- Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA) (fls. 4478 a 4485 del cuaderno No. 8).

- Municipio de Facatativá (fls. 4498 a 4502 del cuaderno No. 8).
- Nación – Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial (fls. 4503 a 4508 / 4845 a 4850 del cuaderno No. 8).
- Empresa Colombiana de Cables S. A. – Emcocables en reestructuración (fls. 4509 a 4512 del cuaderno No. 8).
- Municipio de Chocontá (fls. 4513 a 4516 del cuaderno No. 8).
- Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente (DAMA) (fls. 4517 a 4520 / 4841 a 4844 del cuaderno No. 8).
- Municipio de Cota (fls. 4521 a 4523 del cuaderno No. 8).
- Departamento Nacional de Planeación (fls. 4525 a 4530 del cuaderno No. 8).
- Alcaldía Mayor de Bogotá (fls. 4531 a y 4532 / 4853 y 4854 del cuaderno No. 8).
- Ministerio de la Protección Social (fls. 4533 a 4541 del cuaderno No. 8).
- Emgesa (fls. 4542 a 4548 / 4881 a 4888 del cuaderno No. 8).
- Aseguradora Colseguros S. A. (fls. 4549 a 4553 del cuaderno No. 8).
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (fls. 4554 a 4557 del cuaderno No. 8).
- Municipio de Sopó (fls. 4564 y 4565 del cuaderno No. 8).
- Secretaría de Salud – Alcaldía Mayor de Santafé de Bogotá (fls. 4567 a 4579 del cuaderno No. 8).
- Ministerio de Minas y Energía (fls. 4607 a 4620 del cuaderno No. 8).
- Empresa de Energía de Bogotá S. A. ESP (fls. 4623 a 4634 del cuaderno No. 8).
- Personería de Bogotá (fls. 4635 a 4642 del cuaderno No. 8).
- Gobernación del Departamento de Cundinamarca (fls. 4648 y 4649 del cuaderno No. 8).
- Sociedad Bogotana de Aguas y Saneamiento Suez – Lyonnaise Deseaux Degremont E. S. P. S. A. (fls. 4684 a 4689 del cuaderno No. 8).
- Sociedad Industrias Spring S.A. (fls. 4690 y 4691 del cuaderno No. 8).
- Ministerio de Educación Nacional (fls. 4692 a 4696 del cuaderno No. 8).
- Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá E. A. A. B. - ESP (fls. 4697 a 4701 del cuaderno No. 8).
- Gustavo Moya Ángel, actor popular (fls. 4771 a 4797 / 4855 a 4880 del cuaderno No. 8).

- Procurador tercero judicial en lo administrativo (fl. 4706 del cuaderno No. 8).
- Instituto Geográfico Agustín Codazzi (fls. 4851 y 4852 del cuaderno No. 8).
- Municipio de Gachancipá (fls. 4892 a 4895 del Cuaderno No. 9).
- Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR) (fls. 4931 a 4946 del cuaderno No.9).
- Personería de Bogotá D. C. (fls. 4947 a 4949 del cuaderno No. 9).
- Jorge Enrique Cuervo Ramírez en su calidad de accionante (fls. 4950 a 4966 del cuaderno No. 9).
- Departamento de Cundinamarca (fls. 4972 a 4975 del cuaderno No. 9).
- Ministerio Público (fls. 5042 a 5052 del cuaderno No. 9).

1.5.15.5. Alegatos de la CAR. En atención a que la CAR muestra una posición de contradicción frente a las demás partes involucradas, concretamente con respecto a los municipios y al Distrito Capital-EAAB, se considera pertinente, para efectos del análisis de los pactos como de las demás órdenes a impartir, hacer referencia a su escrito de alegatos de conclusión, atendiendo a la nueva dirección que la preside después de la presentación, discusión y aprobación por esta entidad como por las demás partes de su propuesta de pacto.

1.5.15.5.1. Se aduce que en ejercicio de sus funciones, otorga permisos, concesiones y autorizaciones para el uso del suelo y demás recursos naturales; y el 70% de las mismas conforme a la Ley 99 de 1993, corresponden al ejercicio propio de autoridad ambiental, *encuadrándose en los principios de eficacia, eficiencia y economía para evaluar la viabilidad de cualquier proyecto o actividad que requiera su aprobación o patrocinio pero en subsidiariedad.*

1.5.15.5.2. Así mismo, se indica que en las audiencias de pacto, se determinó claramente cómo los vertimientos domésticos provenientes de Bogotá, son la principal y determinante causa de la muerte del Río y que si la responsabilidad de saneamiento es del Distrito, lo mismo se podría decir de los municipios de la cuenca alta y media margen occidental.

1.5.15.5.3. De otra parte, acerca de la Cuenca Alta de la Margen Occidental, advierte que quedó probado en primer lugar, que no todas las aguas residuales son conducidas por la red de alcantarillado a las Plantas de Tratamiento, lo que genera una responsabilidad a cargo de los municipios; en segun-

do lugar, que la CAR construyó con recursos propios Plantas de Tratamiento que tenían como condición óptima de funcionamiento que las redes entregaran a la planta las aguas residuales; en tercer lugar, que los municipios no han cumplido con dos obligaciones a su cargo como son: entregar la totalidad de las aguas residuales a las plantas y recibir su operación, administración y mantenimiento; y en cuarto lugar, que la mora en el recibo de las plantas ha generado de una parte, que la operación, administración y mantenimiento de las mismas, haya tenido que ser asumida por la CAR que se ha visto obligada a causa de la reticencia de los municipios a distraer recursos dedicados a objetos ambientales, a cumplir las obligaciones propias de los municipios (saneamiento básico) con la consecuencia del desmedro ambiental que ello genera, como lo es el que las plantas hayan sufrido un deterioro natural que ahora sobrecarga el presupuesto de la CAR, en el que los municipios que son los responsables del riesgo por la mora en recibirlas, quienes no han querido invertir para que sea la CAR la que asuma la optimización de las plantas.

1.5.15.5.4. Sobre la Cuenca Media Oriental, anota que mediante indicadores científicos de carácter físico biológico que dan cuenta de las condiciones del río Bogotá, se demostró que éste pierde la vida por las descargas que le genera Bogotá, y en esas condiciones, *a pesar de los esfuerzos de la CAR, que fue la única real y significativa aportante del Fondo Cuenta* que permitió la construcción de la Planta de Tratamiento del Salitre, razón de la que deduce que el río muere a causa de las descargas que produce Bogotá *y de la que resulta responsable legal, la Empresa de Acueducto y Alcantarillado.*

1.5.15.5.5. Respecto de las gestiones ambientales que sostiene ha desarrollado, se duele de la bastedad del territorio de su jurisdicción, como dice lo demostró en la presentación del pacto y, afirma que debe atender un espacio mucho más amplio que el de la cuenca del río Bogotá por lo que sus esfuerzos deben repartirse en un amplio espectro que presenta problemáticas ambientales complejas, que exigen, al igual que lo reclama la cuenca del río Bogotá, urgentes medidas y anota que la explicación de la concentración de la inversión de recursos que hace en ésta, la realiza en razón a la destinación del porcentaje ambiental del predial que recibe por disposición del parágrafo 2° del artículo 44 de la Ley 99 de 1993.

1.5.15.5.6. Resalta que es claro dentro del expediente, que Bogotá no ha dirigido hacia saneamiento básico la totalidad de los recursos que recibe por Ley 715, ni ha reflejado la inversión en las tarifas de alcantarillado, pudiéndolo hacer. Advierte que estas dos conductas entran dentro de la autonomía administrativa propia de las entidades territoriales, pero la decisión de políticas genera responsabilidades que apuntan a que Bogotá y sus entidades descentralizadas son las que deben prestar el servicio de alcantarillado y sean las primeras llamadas a responder por el grado de deterioro que han causado en el río Bogotá.

1.5.15.5.7. Anota que la CAR en las mesas de trabajo como en la presentación de los pactos, *fue siempre incisiva* en que es al Distrito y a la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá a quienes les corresponde la cuota más alta de responsabilidad sobre la contaminación del río y serán una y otra, a quienes en la sentencia les debe ser adjudicada la mayor carga en el esfuerzo conjunto de su recuperación. Culmina insistiendo en que las inversiones de la CAR, para el beneficio del río, no se reducen a la cuenca media, tal como quedó patente en las mesas de trabajo, como quiera que ha atendido y atiende innumerables proyectos que influyen positivamente sobre el mismo.

1.5.15.5.8. Indica que no puede omitir hacer mención al Proyecto Checua y a los programas de producción más limpia, como también sobre el trabajo que ha realizado respecto de los mataderos y sobre la recuperación de páramos; lo que demuestra que no sólo adelanta acciones de remediación, sino acciones preventivas, es decir no sólo atiende el agua servida y apoya con la infraestructura propia de las plantas de tratamiento para la recuperación del río, sino que invierte en la conservación del recurso, preservando los páramos, *contrarrestando la erosión* y adelantando programas de educación tendientes a crear conciencia ciudadana sobre la importancia del recurso.

1.5.15.5.9. Puntualiza que las funciones que le corresponde desarrollar tienen una arista amarga, la de policía administrativa y las acciones de uso de la coerción a favor del recurso se representan en las medidas que se han tomado contra las empresas privadas con el propósito de controlar sus vertimientos y lograr para que se disciplinen en sus procesos productivos *bajo el principio del desarrollo sostenible*. Señala que dentro del expediente obran los planes de manejo de muchas empresas privadas, instigados, orientados y vigilados en su cumpli-

miento por la CAR, así, todas las empresas privadas vinculadas al proceso, en su momento fueron requeridas por la autoridad ambiental, logrando que en la actualidad *todas ellas* hayan ejecutado obras destinadas a adecuar sus instalaciones a las normas ambientales existentes.

1.5.15.5.10. Remata diciendo que ha aplicado los correctivos del caso y los efectos de su intervención son visibles, pero las acciones privadas aunque corregidas por la intervención de la Corporación, produjeron un daño objetivo imputable a sus causantes directos. Así mismo, señala que ha efectuado *acciones en el control ambiental de la producción minera; las areneras y canteras, las que han sido objeto de su intervención* en procura de asegurar que donde está permitido se empleen medios extractivos ecológicos.

1.5.15.5.11. De otra parte, advierte que es necesario hacer mención al tema de las curtiembres de Villapinzón, Chocontá y Cogua donde *se puede comprobar la problemática ambiental por curtiembres que han invadido la ronda del río de una comunidad que vive en condiciones que se consideran por debajo de la línea de la dignidad humana. Al respecto, anota que ha hecho presencia para lograr conmovier a la comunidad refractaria al problema, mediante medidas policivas que requirieron acciones de tipo penal y así lograda la recepción de la comunidad, se implementaron programas instructivos de producción más limpia.*

1.5.15.5.12. Señala que para que el cierre de curtiembres no se convierta en un problema de tipo social, el Gobierno Nacional, a instancias de la gestión administrativa de la CAR, ha propuesto subsidios para vivienda y accesos para pequeña y mediana industria para las familias realmente afectadas pues es claro que no todos los afectados representan sectores sociales vulnerables, sino que en su mayoría son industriales renuentes al cumplimiento de la normativa ambiental por cuanto vierten sus residuos líquidos altamente contaminantes sin efectuar ningún tratamiento de los mismos, vulnerando así los derechos colectivos de los usuarios de las aguas abajo de la corriente del río Bogotá y causando graves perjuicios económicos a la propia CAR, lo cual estropea sus esfuerzos, razón por la cual también ha adoptado medidas preventivas y sancionatorias.

1.5.15.5.13. Indica que el cierre está siendo ejecutado sobre las curtiembres ubicadas en la ronda del río Bogotá, que realizan sus vertimientos

sin ningún tipo de tratamiento, contaminando con cromo, sulfuro, materia orgánica y sólidos, invasión de la ronda del río que unido a la cantidad de contaminantes que han venido arrojando, *se convierten en violaciones flagrantes que colocan en grave riesgo, no sólo a quienes utilizan las aguas sino a las propias familias de los curtidores de cuero.*

1.5.15.5.14. Por último, indica que en cumplimiento de su papel de autoridad ambiental, ha iniciado el cierre de los mataderos municipales (Planta de Beneficio y Faenado), que no cumplen con las normas ambientales y que vierten sus residuos sobre las aguas del río Bogotá.

1.5.15.5.15. En conclusión la CAR señala:

- Que ha actuado como autoridad ambiental, requiriendo, sancionando y logrando adaptar la empresa privada a las normas ambientales vigentes y por lo tanto no existe omisión que la responsabilice.
- Que ha actuado respecto de la problemática propia del Embalse del Muña y como autoridad ambiental no sólo ha trabajado con la empresa privada, sino que igualmente ha iniciado el trámite administrativo contenido en el expediente 5297, donde ha exigido a Emgesa el cumplimiento de las obras propuestas, como el secado de las colas de los diques para alejar al municipio del Embalse, la siembra de la cerca viva que logre mitigar el efecto de olores en el municipio, la instalación de las lámparas contra los vectores, las fumigaciones periódicas, la recolección periódica de buchón, etc.
- Desde 1999 la Corporación ha venido asumiendo los gastos de operación y mantenimiento de las Plantas de Tratamiento, propios del saneamiento básico, que por ley, deben ser sufragados por los municipios.
- Que no obstante la grave influencia de los vertimientos de la ciudad de Bogotá al río Bogotá y pesar de que la jurisdicción CAR se extiende a un vasto territorio comprendido en el departamento de Cundinamarca; *por disposición legal*, la CAR invierte el 50% del producto correspondiente del recaudo del porcentaje del impuesto predial apoyando proyectos de gestión ambiental dentro del perímetro urbano del Distrito Capital y con el fin de dar cumplimiento a ese mandato legal, en su momento, la CAR y el Distrito firmaron el convenio Interadministrativo 250 de 1997 conforme al cual los dineros de

la CAR correspondientes a la sobretasa al impuesto predial que debían ser ejecutados dentro del perímetro urbano en gestión ambiental, se dirigieron a apoyar la financiación de los gastos de inversión en la ejecución del objeto contractual de la concesión 015 de 1994, suscrita por el Distrito, hoy en liquidación. Resalta que el Distrito no ha servido las obligaciones del *fondo cuenta* que debía de haber honrado, lo que generó una sobrecarga para la CAR a cuyo cargo ha estado gran parte del soporte de dicho fondo, salvo cuando el Distrito tomó la decisión de terminación unilateral del contrato de concesión, por lo que la descompensación y desatención de sus obligaciones aumentan su nivel de responsabilidad respecto del río.

- Que de lo anterior se desprenden dos efectos: En primer lugar, el 50% del producto correspondiente al recaudo del porcentaje del impuesto predial, propiedad de la CAR, ha estado dedicado al proyecto de saneamiento del río Bogotá, de donde se explica que la gran aportante al proyecto de construcción de la Planta del Salitre, ha sido la CAR. En segundo lugar, que *los aportes hechos por mandato expreso del parágrafo 2° del artículo 44 de la Ley 99 de 1993, sólo podían destinarse a cubrir la inversión que demandase el proyecto.*
- *Que el acto unilateral del Distrito Capital de terminar el contrato de concesión 015, genera que los dineros propiedad de la CAR antes comprometidos por el convenio interadministrativo 250, quedan en libertad.* Por esto la CAR considera que los mismos deben ser invertidos en actividades propias de la gestión ambiental dentro del perímetro urbano, *pero de ninguna manera en actividades que son responsabilidad del Distrito*, a través de sus agencias (Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá), relacionadas con el saneamiento básico como el tratamiento de las aguas servidas por el sistema de alcantarillado del Distrito, antes de su vertimiento en la corriente del río Bogotá.
- A nivel municipal, la inadecuación de las redes impide un funcionamiento pleno de las plantas y, a pesar de su existencia, éstas no tratan el 100% de las aguas residuales, con lo cual los beneficios ambientales quedan en entredicho. La CAR ha dejado de ser una entidad de fomento para convertirse en autoridad ambiental.

1.5.15.5.16. De otra parte, señala que la Corporación ha participado como sujeto activo respecto de la descontaminación del río Bogotá, *incluso traslimitando (sic) sus funciones de autoridad ambiental, convirtiéndose en parte activa y solitaria en su lucha para que las empresas privadas y los municipios acepten y ejecuten sus actividades de adaptación y cumplimiento de sus planes de saneamiento básico*, agrega que de acuerdo con el artículo 9° de la Ley 472 de 1998, las acciones populares proceden contra toda actuación u omisión de las autoridades públicas o de los particulares, que hayan violado o amenacen violar los derechos e intereses colectivos, por lo que *es necesario identificar correctamente los sujetos que causan la afectación de dichos derechos e intereses, pues el objeto esencial de la intervención judicial para la protección de los mismos se concreta en una orden tendiente a evitar el daño contingente, a hacer cesar el peligro, la amenaza, vulneración o agravio de los derechos colectivos o a restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible*.

1.5.15.5.17. Finalmente, solicita que se tenga en cuenta *que la diferencia de la solución ambiental (tres plantas) respecto a la de alcantarillado (dos plantas) genera más incertidumbre respecto a la solución o problemática generada por vertimientos de Bogotá* y, además, que la solución presentada por Bogotá es incierta en sus condiciones técnicas y financieras, no están evaluados los beneficios ambientales que reporta y por el contrario existen dudas que se extienden hasta una posible lluvia ácida ocasionada por un vertimiento puntual en mayores concentraciones que las que ofrecen los vertimientos difusos y dispersos que se presentan hoy en día y por el encajonamiento que sufre el río a la altura del Salto del Tequendama y las condiciones climáticas que allí se presentan. Expresa que por parte del Distrito Capital no ha precisado sobre las siguientes obras a emprender:

- Cuál ha de ser la caracterización a nivel diseño, ingeniería y costos de la Planta de Canoas.
- No existe en el expediente una sola prueba que determine *con grado de certeza* los siguientes aspectos sobre el dragado del río: profundidad, impacto en las compuertas de Alicachín, remoción y disposición, e impacto que genera en el medio ambiente la remoción de lodos.

- No existe claridad sobre el efecto que una descarga puntual de vertimientos, hoy difusa, genera en el medio ambiente y sobre la salubridad pública, como tampoco la que se causa tras la conexión de la red de alcantarillado del municipio de Soacha.
- No hay plan de contingencia que permita conocer cómo se van a realizar los mantenimientos en los interceptores y cómo se van a resolver los problemas de salud y ambientales en caso de colapso de la estructura de un interceptor.
- El problema de la contaminación del río es generado por Bogotá y *la solución de la PTAR (sic) canoas saca el problema de su perímetro para convertirlo en problema de la CAR en cuanto su vertimiento se haría en territorio de su competencia, de la que no conoce la caracterización del efluente, si va a tener tratamiento químicamente asistido, según la recomendación de la Universidad de los Andes, o si hará tratamiento terciario, siendo inciertas las ventajas ambientales*, por lo cual no apoya soluciones ambientales cuyo ingrediente soporten un grado de indefinición e incertidumbre, siendo necesario el aporte de unos estudios técnicos “que deben ser sometidos a contradicción probatoria, a la discusión académica y a la solución científica”.
- No es claro cuál va ser la función del Muña. Las soluciones planteadas la convierten en una extensión del sistema de tratamiento con lo cual se sobrecarga al municipio de Sibaté con una responsabilidad que es del Distrito y del municipio de Soacha, a tiempo que se pierde la naturaleza del embalse *para convertirlo en una laguna de oxidación*.

1.5.15.5.18. Para rematar su dolor respecto de la contaminación del río por parte de las personas privadas, como por la falta de voluntad de las demás autoridades, de la que insistentemente ha señalado no es su responsable como quiera que en forma solitaria es la única que ha hecho aportes con tal propósito, termina diciendo que considera que se configura la *cosa juzgada por el fallo de 16 de septiembre de 1997 emanado del Juzgado 2º Civil del Circuito de Bogotá, que fue confirmado en sentencia de 3 de septiembre de 2002 por la Sala de Decisión Civil del Tribunal Superior de Bogotá y reconfirmado por la Sala*

de Decisión Civil de la Corte Suprema de Justicia (sic) en el de 28 de enero de 2003 contra la Empresa de Energía Eléctrica.

1.5.15.6. Alegatos de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá. De igual manera, la Sala estima necesario señalar sobre unos aspectos muy puntuales aducidos por la EAAB en su escrito de alegatos de conclusión (la que en últimas pide que se desestimen las pretensiones porque está cumpliendo con sus funciones dentro del marco de la legalidad y en cumplimiento de sus deberes no puede ser el objeto de una acción popular que equívocamente la señala como responsable de la violación a los intereses y derechos colectivos que no propició por acción o por omisión), como lo son: 1) Que se apruebe el proyecto de pacto que presentó y en lo que no ha sido materia del mismo en la medida en que por ser una etapa de largo plazo no se han definido los recursos para su financiación y que son un componente de la denominada “solución técnica integral”, se tengan en cuenta los criterios trazados por el Consejo de Estado en sentencia de 5 de junio de 2001 mediante la cual se decidió la acción popular No. 0305-01, de la cual transcribe un aparte sobre la concurrencia de responsabilidades. 2) Que se tenga en cuenta el crecimiento desbordado de la ciudad de Bogotá por la inmigración, al que se hizo referencia en la presentación de su pacto de cumplimiento respecto al número de habitantes que tenía en el año de 1964 –1.697.311– en relación con los del año 2003 –6.865.977–, de lo cual no es responsable la EAAB, pues es la capital de todos los colombianos, siendo el Plan de Obras de la empresa muy completo y asciende a cuatro billones de pesos. 3) Resalta que las plantas de tratamiento de aguas residuales sin un sistema completo de redes de alcantarillado, de nada sirven para el saneamiento del río como quedó demostrado en las mesas de trabajo; por lo que, continúa, los esfuerzos económicos de la EAAB apuntan precisamente hacia esa dirección, punto en el que es oportuno recordar que dentro de la estructura tarifaria no existe un componente para la construcción de las mencionadas plantas, en cuanto ya es suficiente la que la ciudadanía tiene que soportar como para que deban asumir este alto costo. 4) Solicita se designe el comité de verificación del cumplimiento de la sentencia, previsto en el artículo 34 de la Ley 472 de 1998.

Tras plantear el siguiente interrogante: ¿cómo y en qué medida deben asumir esta carga el resto de entidades demandadas dentro de este proceso? y de

responder que es algo que la sabiduría del Honorable Tribunal podrá determinar, culmina recordando el siguiente principio del Digesto I, 11, 1: *suum cuique tribuere*.

(...)

Resuelve:

Primero: *Desestímense las excepciones de mérito propuestas por los demandados y decláranse solidariamente responsables* de la catástrofe ecológica del río Bogotá y de la contaminación de los ríos y quebradas afluentes del primero y de que dan cuenta las pretensiones, *por acción* a todos los habitantes e industrias de la cuenca que desde hace no menos de veinte años han venido realizando sus vertimientos domésticos e industriales sin *tratar* como actores difusos, *por omisión* en el control de los vertimientos de las aguas residuales a la Nación-Ministerio de Minas y Energía- Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial (Instituto de Hidrología y Meteorología, “Ideam”), al Ministerio de la Protección Social (Invima), al Ministerio de Agricultura, a la Corporación Autónoma Regional De Cundinamarca, “CAR”, al Distrito Capital de Bogotá-Dama-Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá-Empresa de Energía Eléctrica, al Departamento de Cundinamarca y a los municipios de la cuenca alta: Villapinzón, Chocontá, Suesca, Sesquilé, Gachancipá, Tocancipá, Zipaquirá, Sopó, Cajicá, Chía, Cota, de la cuenca media: Funza, Mosquera, Soacha y Madrid, y de la cuenca baja: al municipio de Sibaté, de acuerdo con las razones expuestas en la parte motiva de esta sentencia.

Segundo: Por consiguiente, *ampáranse* los derechos colectivos a un *ambiente sano*, a la *salubridad pública* y a la *eficiente prestación de los servicios públicos domiciliarios* dentro de los procesos acumulados por acción popular incoados por los señores Gustavo Moya Ángel (fallecido), Miguel Ángel Chaves García, Jorge Humberto González Villanueva y Nicolás Roa, y Jorge Enrique Cuervo Ramírez, de acuerdo con las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia. Por consiguiente, *salvuárdanse* los aludidos derechos colectivos mediante la *aprobación de los pactos de cumplimiento* presentados por los entes públicos mencionados en el literal anterior en la forma y términos discutidos y aprobados en las respectivas audiencias por las partes del proceso y con las observaciones y modificaciones de que da cuenta la parte motiva de este fallo y con las órdenes y condenas que se consignarán en ordinal posterior.

Tercero: Como consecuencia, para restituir las cosas a su estado anterior, esto es, para lograr la descontaminación del río Bogotá y sus afluentes de que dan cuenta las pretensiones y del Embalse del Muña, deberán observarse también las siguientes directrices respecto de la ejecución de las obras que en los pactos de cumplimiento se mencionan, en orden de prioridad: a) control de vertimientos de aguas residuales y ejecución de los Programas de Producción Más Limpia en todos los sectores de la producción tanto de la industria casera como de la pequeña, mediana y gran industria, implementados y dirigidos por la CAR y por el DAMA, siguiendo las políticas trazadas por el MAVDT y con la participación y el control por delegación de los municipios, del Distrito Capital y del departamento de Cundinamarca; b) de conformidad con la función que el artículo 5 de la Ley 99 de 1993 le adscribe al MAVDT, en el término máximo de tres (3) meses contados a partir de la notificación de esta sentencia, éste debe proceder a delimitar geográficamente en forma clara cuáles son las *zonas excluidas de la minería*, esto es, dónde no podrán ejecutarse trabajos y obras de exploración y explotación minera, según la previsión del artículo 34 de la Ley 685 de 2001 o “Código de Minas” y bajo las directrices señaladas por la Corte Constitucional en la sentencia C-339 de 2002. Para tal efecto, la autoridad minera (que es la que se define y señala en el art. 317 de la citada ley, en principio el Ministerio de Minas y Energía) tiene el deber de colaboración, el cual no limita ni condiciona el ejercicio de la competencia de la autoridad ambiental quien es la que debe establecer tales zonas; c) igualmente, en el término máximo de seis (6) meses contados a partir del vencimiento del plazo fijado en el literal b), el MAVDT con la intervención y colaboración del Ministerio de Minas y Energía debe proceder en consecuencia a revocar y suspender los títulos, permisos, concesiones y licencias de las exploraciones mineras en las zonas de exclusión.; d) en el término máximo de seis (6) meses contados a partir de la notificación de esta sentencia, el MVADT, la CAR y el DAMA y los municipios (en los casos en que hayan sido delegados por la respectiva autoridad ambiental –art. 54 y 55 Ley 99/93–) deberán proceder a adelantar los procesos administrativos tendientes a revocar las licencias ambientales, los permisos, autorizaciones o concesiones para el uso y aprovechamiento de los recursos naturales y del medio ambiente cuando quiera que no se estén acatando las condiciones y exigencias en ellos establecidas o no se estén cumpliendo de acuerdo con los términos definidos en el acto de su

expedición; e) dentro del término de los seis meses (6) siguientes a la notificación de esta sentencia el MAVDT, la CAR y el DAMA y los municipios deberán iniciar todas las diligencias tendientes a exigir de los particulares o entes públicos o privados a los que se les haya otorgado las licencias ambientales, autorizaciones, permisos o concesiones a cielo abierto, o en una zona específica, la restauración o sustitución morfológica y ambiental de todo el suelo intervenido en la explotación, por cuenta de los beneficiarios de dichos títulos, permisos o licencias, y en su caso haciendo efectiva la garantía de la póliza de seguro constituida para tales efectos; quienes deberán proceder a la respectiva restauración dentro del término máximo de los cuatro (4) meses siguientes a la fecha en que sean requeridos so pena de la revocatoria o de la suspensión de los mismos por parte de la autoridad ambiental y con la correspondiente intervención del tribunal una vez se constate el desacato para hacer efectiva esta orden. Para tales efectos, *prevéngase* a la CAR y al DAMA como a los demás órganos ambientales en cuanto a que no podrán invertir los recursos destinados para saneamiento ambiental en programas de reforestación que son de cargo de los particulares a los cuales precisamente deberán exigir el cumplimiento de esta obligación. En relación con las familias que se encuentran lavando arenas en el río Tunjuelo con necesidades básicas insatisfechas, la CAR y el DAMA dentro del territorio de su jurisdicción, respectivamente, con la participación del Ministerio de Minas y Energía dentro de lo de su competencia, deberán hacer posible su reubicación en los demás complejos mineros, e igualmente, el Distrito Capital como el departamento de Cundinamarca y la Beneficencia de Cundinamarca deberán dar prioridad a los programas sociales y educativos de esta comunidad en la forma dispuesta en la parte motiva de esta sentencia; f) el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en coordinación con el Ministerio de la Protección Social, deberán promover una política concreta y restrictiva sobre riego de cultivos y rebaje de ganado con aguas del río Bogotá y de sus afluentes y del embalse del Muña, los cuales actualmente no cumplen con las normas de calidad para estos, especialmente sobre el control de la zona de ronda en orden a sancionar a los propietarios de los predios que no cerquen sus linderos para impedir el paso del ganado hacia la fuente hídrica; g) el incumplimiento de las anteriores órdenes tanto por los particulares como por las autoridades que deben ejercer el respectivo control, dará lugar a la compulsión de copias para ante la Fiscalía General de la Nación por

la incursión o coparticipación en los delitos ecológicos tipificados en el Código Penal, en la forma como se indica en la parte motiva de esta sentencia; h) el alcalde mayor de Bogotá como máxima autoridad de policía del Distrito Capital (por conducto de los alcaldes locales) y los alcaldes municipales, éstos como máxima autoridad de policía dentro del territorio de sus jurisdicciones, deberán implementar, controlar y retener los productos agrícolas (en especial las hortalizas, frutas y verduras), el ganado mayor y menor y los productos pecuarios que se estén irrigando o alimentando con las aguas o pastos contaminados del o por el río Bogotá y del embalse del Muña. El desacato a esta orden los hará incurso en las conductas penales contra la salubridad pública al igual que a quienes propicien dichas actividades, para lo cual se compulsarán las respectivas copias ante la Fiscalía General de la Nación y los Alcaldes Locales del Distrito Capital de Bogotá deberán dar cumplimiento a lo dispuesto en el punto 610.5.; i) creación de una sola red Hidrometeorológica y estación de monitoreo de las aguas, en la forma prescrita en el punto 6.5.3. de la parte motiva, direccionadas por el Instituto de Hidrología Meteorología y Estudios Ambientales y alimentada con las bases de datos de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca y del Departamento Administrativo del Medio Ambiente de Bogotá para toda el área de la cuenca del río Bogotá y de sus afluentes, con la constitución de un Fondo Común Económico y con el aporte de los recursos que para tales efectos dispongan en sus presupuestos, como los demás de todas las entidades involucradas en este proceso, quienes para tal efecto deberán contribuir en una cuota parte, en todo caso para optimizar el cumplimiento de dicha función y economizar los recursos, en la proporción que señalen las autoridades ambientales (si a así lo disponen) de común acuerdo con estos; a falta de acuerdo el tribunal definirá dicho aspecto; j) control de vertimientos de aguas domésticas por el Distrito Capital-Dama-Empresa de Acueducto y Alcantarillado y por los municipios de las cuencas alta media y baja del río Bogotá, con la dirección y coordinación a éstos por la CAR y por el departamento de Cundinamarca especialmente de grasas, carbohidratos, nitratos y fosfatos. Para tales efectos, el Invima con la coordinación del MAVDT y como parte de la política del gobierno nacional, en el término de la presente o siguiente legislatura ordinaria, deberá presentar el correspondiente proyecto de ley ante el Congreso en orden a prohibir la fabricación y uso de los detergentes que

contengan fosfatos y se reglamente e incentive la producción y uso de detergentes biodegradables con el fin de detener el proceso de eutroficación de las aguas que es la causa primordial del impacto ambiental en el río y sus afluentes, por sobre todo a las alturas del Embalse del Muña, consagrándose las exclusiones o exenciones a que haya lugar para la importación o fabricación de las materias primas que se requieran o para los productos mismos, dejándose claro que la sola ejecución de esta medida producirá, de un lado, efectos positivos a corto plazo en la descontaminación del río y, de otro lado, el ahorro de recursos en el tratamiento de las aguas residuales; k) inclusión de los PRAES en la educación primaria, y media y tecnológica y superior, como cátedra obligatoria. Corresponderá al Ministerio de Educación Nacional, además de fijar las políticas respectivas, la coordinación y dirección de los programas con las Secretarías de Educación Distrital, Departamental y Municipal y éstas con los respectivos centros de educación y a éstos con las asociaciones de padres de familia. La Cámara de Comercio de Bogotá, junto con la ventanilla de ACERCAR y el DAMA, como los demás entes privados que quieran vincularse (Cajas de Compensación Comfenalco), podrán colaborar en la ejecución de este programa con la participación de los industriales y de los diferentes centros comerciales para publicitar e incentivar en la comunidad el propósito común de descontaminar el río y sus afluentes mediante las prácticas limpias, para lo cual en el Canal Institucional de la Televisión Nacional se deberá realizar propaganda alusiva a esos procesos de descontaminación en la fuente, con cargo a los recursos de los entes públicos demandados que deberán incluir este rubro dentro de sus presupuestos; l) para reforzar el control de los vertimientos y la vigilancia sobre los cerros, montañas y laderas, en general sobre todos los suelos y aguas de la Sabana objetos de esta acción, especialmente en lo referente a la deforestación y el cumplimiento de los programas y obligaciones de reforestación por aquellas personas que no hayan dado cumplimiento a los estudios de impacto ambiental, o a los planes de manejo, en fin para el control de los PML, el Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial deberá coordinar con el Ministerio de Defensa y éste deberá apoyarlo mediante la prestación del *servicio militar obligatorio ambiental*, que será administrado por las entidades territoriales en la forma y en los términos preceptuados en el artículo 102 de la Ley 99 de 1993. Con los mismos propósitos y en cumplimien-

to de esta orden y según las prescripciones del artículo 101 *Ibidem*, el gobierno nacional deberá proceder a tomar las medidas necesarias para la creación o mayor cobertura del cuerpo de Policía Nacional Ambiental dentro de toda el área de la cuenca del río Bogotá y sus afluentes, de acuerdo con las razones expuestas en el punto 6.5.10.; II) en orden a propiciar y controlar los procesos de producción más limpia de las curtiembres de Villapinzón y Chocontá, los municipios de Villapinzón y de Chocontá con cargo a sus recursos y/o con la coordinación y cofinanciación del departamento de Cundinamarca, la Beneficencia de Cundinamarca, de la Corporación Autónoma de Cundinamarca, quien tendrá bajo su responsabilidad la dirección y el cumplimiento de esta orden, la que también con cargo a su presupuesto gestionará los programas de producción más limpia dando prioridad a esta problemática, y con los buenos oficios de los ministerios de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial y de Comercio Exterior, dentro del término máximo de un año (1) contado a partir de la notificación de la presente sentencia, deberán cofinanciar todas las obras de infraestructura que requieran dichos procesos de producción más limpia bajo –si es del caso– el sistema de Cooperación del Gremio de las Curtiembres, según las directrices trazadas en la parte motiva de esta sentencia, procurando para aquellos que se encuentran con necesidades básicas insatisfechas en atención a la precariedad de sus patrimonios y que se ubican dentro de la zona de ronda del río Bogotá, subsidiarles los planes de vivienda en un término que no podrá sobrepasar de un año contado a partir de la notificación de este fallo. Por su parte, aquellos, deberán acatar las órdenes de la autoridad ambiental en lo tocante a los programas de producción más limpia, so pena de su exclusión de la cooperativa y el desalojo inmediato. De otro lado, quienes no se encuentren dentro de este último grupo, esto es los que de acuerdo con su declaración de renta estén en capacidad de costear sus propias viviendas deberán ser desalojados de la zona de ronda en el término máximo de seis (6) meses contados a partir de la notificación de esta sentencia; pero deberán ser incluidos dentro de los Programas de Producción Más Limpia de que trata este aparte. En ningún caso habrá lugar a la compra o indemnización de predios que se encuentren dentro de la zona de ronda por tratarse de bienes de propiedad de la Nación y de uso público que ilegalmente fueron invadidos a sabiendas por los que en ellos se encuentran viviendo y adelantando sus proce-

sos de producción de curtición y de los cuales se han usufructuado en detrimento del medio ambiente; m) bajo las mismas directrices y en cumplimiento de las mismas orden, el Distrito Capital de Bogotá (DAMA), dentro del término máximo de un (1) año, deberá proceder en coordinación con los ministerios acabados de señalar a implementar, coordinar y poner en funcionamiento el *Parque de Coeficiente Industrial de las Curtiembres de San Benito* o en su lugar, implementar en cada una de las industrias los Procesos de Producción más Limpia. De igual manera, los industriales del Ramo deberán proceder en el sentido anotado, so pena del cierre de sus industrias. El tribunal por conducto del respectivo Comité de Vigilancia seguirá cada paso o trámite para el cumplimiento de las órdenes que se imparten en este literal como en el anterior, con el control de resultados mes a mes, para lo cual las respectivas autoridades, municipios, departamento, CAR, DAMA y los respectivos ministerios deberán exhibir la correspondiente documentación so pena de la apertura del incidente de desacato; n) los municipios de las Cuencas Alta y Media, en especial la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, de conformidad con los POT, velarán por la recuperación y por la protección de las Zonas de Ronda de las quebradas y afluentes de que dan cuenta las pretensiones, como las del río Bogotá en los términos dispuestos en la parte motiva de este fallo; ñ) de conformidad con lo dispuesto en el punto 6.5.1.9. los municipios y el Distrito Capital deberán expedir dentro del término máximo de seis (6) meses la reglamentación de los usos del suelo; o) de acuerdo con lo señalado en el punto 6.5.8. la Contraloría General de la Nación, como las contralorías distrital y departamental *deberán proceder a ejercer el correspondiente control de los recursos con destino al saneamiento ambiental previstos en la ley* por parte de los entes públicos involucrados en la presente acción; p) en atención a lo dispuesto en el punto 6.5.9.6. los diferentes gremios de la producción que ejercen actividades en la cuenca del río Bogotá y sus afluentes deberán ingresar a los procesos de producción más limpia que promuevan la CAR y el DAMA en los respectivos territorios de su jurisdicción; q) *ordénase* a los ministerios de la Protección Social, de Minas y Energía, de Comercio Exterior, de Agricultura y de Educación, al Departamento Nacional de Planeación para que planeen y ejecuten coordinadamente con el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial todos los programas relacionados con las funciones adscri-

tas en el artículo 5° de la Ley 99 de 1993, según los términos consignados en el punto 6.5.2.; r) *ordénase* a la CAR y al DAMA conformar el grupo de *Guardabosques* según lo previsto en el POMCO y de acuerdo con lo expresado en el punto 6.5.10.; s) los municipios deberán dar cumplimiento a las sentencias dictadas por este tribunal sobre la *optimización de los mataderos y plantas de faenado* en el término que en ellas se dispuso, como también las de aquellos municipios que no han sido objeto de la interposición de acciones populares sobre la materia y que estén contaminando las aguas con los residuos ruminales; t) la CAR, el DAMA y la EAAB y los municipios deberán velar por la adecuada destinación de los recursos para la adquisición de los predios en orden a proteger las fuentes hídricas. La Contraloría General de la Nación, la Contraloría del Distrito Capital y Departamental deberán ejercer el control fiscal en forma oportuna con el fin de que los recursos destinados para el saneamiento ambiental de los ríos y quebradas no se dispersen, atendiendo a que la descontaminación es actividad prioritaria; u) Los alcaldes locales del Distrito Capital *deberán* controlar los vertimientos según las órdenes impartidas en el punto 6.10.15; v) el Fondo Nacional de Regalías y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público deberán dar cumplimiento a lo dispuesto en el punto 6.16.3. sobre las transferencias por concepto de regalías a los municipios y al Distrito Capital, debiendo pagar lo que hasta la presente adeudan a estos entes en los términos señalados en la parte motiva. Así también, dicho Ministerio deberá realizar las transferencias de Ley 715 correspondientes al 41% del Propósito General a los municipios de la Cuenca Alta, Media y Baja del río Bogotá, como al Distrito Capital; x) todos los entes involucrados en la presente acción deberán dar cumplimiento a lo dispuesto en el punto 6.5.4.7. respecto a la autorización por la Mesa Regional de la Cuenca del río Bogotá Distrito Capital-Departamento de Cundinamarca y del Tribunal para adelantar nuevas investigaciones teniendo en cuenta la innovación tecnológica que se presente y que contribuya al saneamiento del río Bogotá y del Embalse del Muña.

Cuarto: *Declárase* que la descontaminación del río Bogotá y sus afluentes de que dan cuenta las pretensiones y del Embalse del Muña, también comprende la ejecución de las siguientes obras que fueron materia de análisis y aprobación en los respectivos pactos de cumplimiento como por la Mesa de Solución Técnica Integral para la Descontaminación del río Bogotá que para el

efecto se llevó a cabo con la intervención de todos los técnicos expertos que representaron a cada uno de los entes públicos demandados, como se da cuenta en la parte motiva: a) diseño, construcción y ejecución de los *planes maestros de acueducto y alcantarillado* en todos los municipios de las Cuencas Alta, Media y Baja, en la forma y dentro de los términos señalados en los respectivos pactos de cumplimiento de los municipios y del Distrito Capital de Bogotá, para lo cual se aprueban las diferentes propuestas de los pactos de cumplimiento, en todo caso la construcción de las redes de alcantarillado y de los interceptores no podrá sobrepasar del año 2009, por lo cual, las que se hubieren proyectado con posterioridad a ese año, deberán ajustarse a lo aquí dispuesto. Con relación a los municipios de la Cuenca Baja, que no concurrieron al proceso, el Departamento de Cundinamarca en atención a las funciones que se le asignan en el artículo 64 de la Ley 99 de 1993, deberá promover, coordinar y cofinanciar, con el apoyo de la Nación-Ministerio del Medio Ambiente si es del caso (a falta de la suficiencia de los recursos de los entes municipales de esta cuenca), los diseños y la ejecución de sus respectivos planes maestros de acueducto y alcantarillado en un plazo que no podrá, igualmente, exceder del año 2009; b) los municipios como el Distrito Capital deberán proceder a la separación de las redes pluviales de las de alcantarillado desde el mismo momento de su diseño y así ejecutarán sus planes maestros. Para aquellos donde se han construido en forma mixta deberán proceder a separarlas, una vez se haya cumplido con las metas de cobertura de acueducto y alcantarillado; c) dentro del término máximo de tres (3) años, contados a partir de la fecha de presentación en audiencia de su pacto de cumplimiento, la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca deberá realizar las obras y mejoras que requieren las Plantas de Tratamiento de su propiedad que tiene instaladas en los municipios de que da cuenta la parte motiva de este fallo para colocarlas en capacidad de tratar en óptimas condiciones el efluente residual que cada una de esas localidades esté vertiendo a las mismas y, los municipios deberán comenzar a operarlas con cargo a sus tarifas y recursos inmediatamente la CAR dé cumplimiento a lo aquí dispuesto, de acuerdo con lo aprobado respecto de este punto en las audiencias de discusión de los respectivos pactos, presentados por ésta como por aquellos. En todo caso, en orden a garantizar la operación y mantenimiento de las PTAR, la CAR, podrá contratar un solo operador regional, con el cobro de

las tarifas respectivas a los municipios y, estos, a su vez, podrán incluir este pago con cargo a las tarifas de acueducto y alcantarillado de los usuarios de acuerdo con lo prescrito en el artículo 16 de la Resolución CRA 287 de 2004; ch) el Ideam deberá realizar la caracterización física, química y biológica a la entrada y salida de las plantas de tratamiento de aguas residuales de propiedad de la CAR, luego de ser puestas en óptimas condiciones para entregar a los municipios; d) los municipios deberán construir las plantas de tratamiento que se requieran para dar total cobertura al tratamiento de sus aguas residuales en un término que no podrá sobrepasar del año 2009. En todo caso, el municipio de Villapinzón deberá proceder en el término máximo de los tres (3) años siguientes a la fecha de la notificación de la presente sentencia a construir su planta de tratamiento de aguas residuales, según los términos previstos en el punto 6.9.7; e) como parte de las alternativas de solución técnica ofrecidas o propuestas por parte del Distrito Capital-Dama-Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá (además del diseño y ejecución de todo su Plan Maestro de Acueducto y Alcantarillado en el Distrito Capital de Bogotá que se consideran son parte integrante de la medida de que trata el literal a) de este aparte de la resolutive), *aprúebase la ampliación de la planta de tratamiento del Salitre* para tratar un efluente no inferior a una capacidad de 8 m³/s, la construcción de los *Interceptores Salitre-Tunjuelo, Fucha-Tunjuelo, la Estación Elevadora Tunjuelo, el Interceptor Tunjuelo-Canoas, la Estación Elevadora Canoas, la planta de tratamiento Canoas bajo el tratamiento primario químicamente asistido* y con la capacidad para tratar el efluente que determine el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial al conceder la respectiva licencia ambiental y, la construcción del *interceptor Canoas Alicachín*. El distrito Capital-EAAB a largo plazo deberá proceder hacia el tratamiento terciario de las aguas tal y como se prescribe en la parte motiva de este fallo; f) *aprúebase el pacto de cumplimiento presentado por la Empresa de Energía de Bogotá y por la Empresa Generadora de Energía "Emgesa"* en los términos señalados en su propuesta de pacto y aprobados por las partes, con la siguiente modificación respecto a la operación de las obras del embalse: Emgesa y la EEB deberán asumir la operación y mantenimiento de las obras a que se refiere el numeral 6.10.4.3. (Dragado y disposición de lodos, Operación y mantenimiento de sistemas de aireación, Cosecha y disposición de buchón), de la

siguiente manera: la primera hasta el año 2007 y la segunda hasta el año 2009. En adelante la CAR, el municipio de Sibaté y por los demás *municipios* que reciben transferencias de Emgesa o del sector eléctrico, destinarán un porcentaje atendiendo al monto de los recursos que cada uno percibe, descontado el que les corresponde aportar para la operación y mantenimiento de la PTAR Canoas en la forma como se dispone en la parte motiva de esta sentencia y hasta tanto la EAAB asuma el costo por este concepto; **g)** *aprúebase* el pacto de cumplimiento presentado por la CAR con la aclaración como se indicó en la respectiva audiencia, que el cumplimiento de la obligación de que trata el Parágrafo 2° del artículo 44 de la Ley 99 de 1993, esto es del 50% del producto correspondiente al recaudo del porcentaje o sobretasa del impuesto predial y otros gravámenes a la propiedad inmueble, deberá destinarse en los términos dispuestos en esta sentencia; *h)* *el dragado* del río Bogotá y de sus afluentes correrá con cargo a los recursos de la EAAB, de la CAR del MAVDT y del Ministerio de Minas y Energía en la forma señalada en el punto 6.18. de la parte motiva de este fallo.

Quinto: Así mismo, las obras de que trata el literal e) del ordinal anterior, se construirán en el siguiente término y con cargo a las siguientes entidades y recursos: a) para los efectos de la construcción del interceptor Tunjuelo-Canoas para el cual la EAAB no lo tiene proyectado dentro de las tarifas, el Distrito Capital deberá realizar una transferencia de recursos superior al 30% del 41% del Propósito General, de tal forma que alcance a cubrir su terminación; b) la misma transferencia deberá continuar haciendo una vez se haya construido dicho interceptor dentro del plazo convenido en la propuesta de pacto y aprobado por el tribunal, en un porcentaje que no podrá ser inferior al 50% del 41% del Propósito General, con destino a la construcción de la Planta de Tratamiento de Canoas y para su posterior operación y mantenimiento, hasta tanto la EAAB pueda asumir su costo con cargo a las tarifas; para tales efectos se conminará a la Nación - Ministerio de Hacienda y Crédito Público para que cumpla en forma oportuna *y sin dilaciones* con la obligación de transferir al Distrito los recursos de la Ley 715 del Propósito General; c) siendo insuficientes los anteriores recursos para la construcción de la Planta Elevadora de Canoas, la Planta de Tratamiento de Canoas y el interceptor Canoas Alicachín, su costo debe ser cubierto

no sólo con las transferencias de Ley 715 por parte del Distrito acabada de señalar, sino con las transferencias que la CAR debe hacer al Distrito Capital por el 50% del Predial, previa deducción de los costos de ampliación de la PTAR Salitre, y en lo que reste, serán los recursos por tasa retributiva incluida en las tarifas de la empresa prestataria del servicio proyectados al año 2009, los que deben quedar afectos para su construcción para lo cual deberá constituirse un Fondo Cuenta con todos los recursos que en forma oportuna deberán trasladar las entidades involucradas. En ese orden, teniendo en cuenta la magnitud de las obras que la EAAB está emprendiendo y debe ejecutar en un lapso que no puede sobrepasar al año 2009, se requiere para la aprobación de los correspondientes créditos, que la Nación preste su aval a la empresa en orden a obtenerlos, que como se previó para el Contrato 015 pueden acudir a la pignoración de tales rentas proyectadas en los años según el precio de las mismas, que permita la pronta consecución de los recursos con los que deben ejecutarse las obras. El pago de los réditos de la deuda se hará con cargo a los recursos de la Nación teniendo en cuenta que todas las entidades demandadas han cohonestado con su actuar omisivo a la agravación del daño ecológico como ampliamente ha quedado analizado en esta sentencia, por lo que todas deben contribuir con sus recursos a la restauración de las fuentes de agua afectadas tal y como lo prevé el artículo 34 de la Ley 472 de 1998; d) de igual manera, para efectos de la operación y el mantenimiento de la PTAR Canoas se hará con cargo a los recursos por *Ley 715 del Distrito Capital* que perciba después del año 2009, y con las *transferencias del sector eléctrico a la CAR y a los municipios*, especialmente Sibaté que recibe un porcentaje mayor que los demás, de la siguiente manera: El Distrito Capital aportará el 50% del 41% del Propósito General, la suma que reste del precio de la operación descontado dicho porcentaje será cubierta por partes iguales por la CAR, el municipio de Sibaté y por los municipios que reciben las transferencias, considerados estos últimos como una sola parte para efectos de dividir en tres partes el saldo; e) una vez pagada la deuda por concepto de la construcción de la PTAR Canoas, la EAAB asumirá su operación y mantenimiento con cargo a las tarifas como lo prevé el artículo 16 de la Resolución CRA 287 de 2004 y con el apoyo de los recursos acabados de señalar.

Sexto: Igualmente, *apruébanse los pactos de cumplimiento* presentados por las Industrias Eternit Colombiana S.A., Líquido Carbónico Colombiana S.A., Alpina, Grupo Siderúrgico Diaco, Stanton & Cía S.A., Espumados S.A., Papeles y Corrugados Andina S.A., Empresa Colombiana de Cables Emcocables S.A., con la ejecución de las obras y en los términos en ellos propuestas. Respecto de Cristalería Peldar, Refisal y Malterías de Colombia S.A. *declárase* que si bien no existen unas propuestas concretas son empresas que deberán continuar con sus procesos de producción hacia la certificación de la Norma ISO 14001. Con la misma observación y en atención al tratamiento de sus aguas residuales *declárase* que la Compañía Nacional de Vidrios S.A., no vierte sus aguas residuales hacia el río Bogotá sin tratar. En cuanto a las sociedades Proteínas y Energéticos de Colombia S.A., Distribuidora Tropiabastos Ltda. y Uniabastos en liquidación *tiénese* como probada la actuación que sobre sus procesos de producción reposa en la CAR, la que deberá continuar con el control ambiental a estas industrias bajo las metas señaladas. *recházase* la nulidad interpuesta por el MAVDT.

Séptimo: *Declárase* como no probada la excepción de *cosa juzgada* que interponen la CAR, Emgesa y la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá y *niéganse la denuncia del pleito y los llamamientos en garantía* que incoan la Empresa de Energía de Bogotá y la Empresa Generadora de Energía “Emgesa” respectivamente. Respecto de la *objeción por error grave* al dictamen pericial presentado por los auxiliares Fabio Roberto Pérez y José Manuel González, como respecto al señalamiento de sus honorarios *estése* a lo dispuesto en el punto 6.17, según las motivaciones de este fallo.

Octavo: El presidente de la república y el Congreso de la república, dentro de los límites de su competencia, *deberán revisar y readecuar* las funciones que desarrollan el MAVDT y la CAR como autoridades ambientales con el fin de asegurar la ejecución de las políticas y programas ambientales, según las consideraciones señaladas en los puntos 6.1.3.3., 6.1.3.4. y 6.1.3.5. Así mismo, el presidente de la república, como suprema autoridad administrativa de la política ambiental que ocupa el primer lugar dentro del SINA *deberá velar* por el cumplimiento de esta sentencia, para lo cual, dentro de los límites de su competencia podrá acudir hasta el mecanismo de la declaratoria del Estado Emergencia Ecológica, según las razones expuestas en la parte motiva de este fallo.

Noveno: *Absuélvanse* de las pretensiones a la Comisión Reguladora de Agua Potable, al Instituto Geográfico Agustín Codazzi, a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, de acuerdo con las motivaciones; así mismo a la Sociedad Bogotana de Aguas Suez Lyonnaise des Eaux Degremont E.S.P. S.A, respecto de la cual el cumplimiento del contrato 015 corresponderá al Juez Contencioso Administrativo a cuya competencia está adscrita el examen de legalidad, como también la tiene para el contrato de concesión que para el efecto se celebró y se compulsarán copias de las piezas procesales pertinentes con destino a la Contraloría General de la República y a la Fiscalía General de la Nación para que investiguen el detrimento que al fisco se ha causado, como las conductas ilícitas en que se haya podido incurrir, según las razones expuestas en el punto 6.22. de este fallo.

Décimo: *Constitúyese el Comité* para la verificación del cumplimiento de esta sentencia con las personas y fundaciones que se relacionan en la parte motiva de esta providencia.

Décimo primero: *Fíjese* como incentivo para cada uno de los mencionados actores la suma de *cincuenta salarios mínimos legales mensuales*, cuyo pago corre en el porcentaje y a cargo de las entidades de que da cuenta la parte motiva de esta sentencia. *Niéganse* las demás indemnizaciones de acuerdo con lo señalado en la parte motiva de este fallo.

Décimo segundo: *Ordénase* la publicación de la parte resolutive de esta sentencia en un diario de amplia circulación nacional a cargo del Distrito Capital de Bogotá, quien podrá repetir contra los demás demandados por los costos de la misma.

Décimo tercero: Para los fines previstos en el artículo 80 de la Ley 472 de 1998, *remítase* al Defensor del Pueblo copia de la presente decisión. *Ábrase* cuaderno separado de copias de esta sentencia para efectos de llevar a cabo la audiencia para la conformación del comité de vigilancia y control para el cumplimiento de los pactos. En auto separado se señalará fecha para la misma.

Cópiese, notifíquese y cúmplase.

Discutido y aprobado en sesión de la fecha, Acta No.

Nelly Yolanda Villamizar de Peñaranda

Magistrada ponente

Fabio O. Castiblanco

Magistrado

Beatriz Martínez Quintero

Magistrada

(con salvamento parcial de voto)

Anexo 5

Fallo exp. No. 0008/04

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

Falla:

Primero: aprobar el pacto de cumplimiento celebrado durante los días 18 y 25 de enero y 18 de febrero de 2005 entre el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina y Trash Busters S.A. E.S.P. y la parte demandante con la presencia del procurador 54 judicial II administrativo.

Segundo: en consecuencia se dispone que la entidad territorial realice las siguientes obras:

1. La adecuación de la vía de acceso con escombros, incluyendo bermas y canales perimetrales hasta el sitio de disposición final o zona de transición del botadero de basuras Magic Garden, que permita el acceso incluso en época de invierno, obra que se ejecutará en un término no mayor de tres (3) meses.

2. La radicación del proyecto para la pavimentación de la vía de acceso a la zona de disposición final de los residuos sólidos del Magic Garden, en el Banco de Proyectos de la entidad territorial. Lo anterior, se realizará en el término máximo de tres (3) meses.

3. En el mismo término, la iluminación de la ya referida vía de acceso.

4. En un término máximo de dos (2) meses, la adecuación de los canales perimetrales del área occidental de 1a zona II, lo que implica que los canales queden funcionales, en el sentido de que se permita el flujo normal de las aguas en la contrapendiente a fin de que éstas puedan llegar al canal que se dispuso para este efecto.

5. La adecuación completa de la zona II o zona de transición, incluyendo la construcción de chimeneas, obra que se realizará en un término máximo de cinco (5) meses.

6. La radicación en el Banco de Proyectos del Departamento Archipiélago de un proyecto para la instalación de una tubería o para la construcción de un canal de aguas lluvias complementario al ya existente, a fin de aliviar el caudal

de agua que pasa por el canal que atraviesa el Magic Garden, para lo cual se otorga un plazo máximo de tres (3) meses.

Tercero: Así mismo, se dispone que la empresa de aseo Trash Busters S.A E.S.P. realice las siguientes obras:

1. En un término máximo de un (1) mes contado a partir de la notificación por parte de la gobernación de que pueden iniciarse los trabajos, a la construcción de los canales perimetrales faltantes en la parte oriental de la zona II (parte del talud del sector central), lo que implica que los canales queden funcionales, en el sentido de que se permita el flujo normal de las aguas en la contrapendiente a fin de que éstas puedan llegar al canal que se dispuso para ese efecto.
2. De igual forma, a verter los residuos sólidos recolectados en el lugar de disposición final, una vez sea adecuada la vía de acceso al mismo y mientras ésta se mantenga en condiciones que permitan el desplazamiento de los camiones recolectores.

Cuarto: conformar un Comité de Seguimiento para verificar el cumplimiento de lo pactado integrado por la magistrada sustanciadora del proceso, el representante legal de cada una de las partes o sus delegados, el jefe de la Unidad de Servicios Públicos del Departamento, la directora de Coralina o su delegado y el Ministerio Público, representado por la señora procuradora judicial II Ambiental y Agraria, el cual se reunirá a solicitud de las partes o cuando la ponente lo considere conveniente.

Quinto: señalar el monto del incentivo en la suma única de veinte (20) salarios mínimos legales mensuales a favor de los accionantes y a cargo del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, los cuales deberán ser pagados dentro de los quince (15) días siguientes a la ejecución de esta providencia.

Sexto: se ordena la publicación de la parte resolutive de la presente sentencia en un periódico de amplia circulación nacional a costa de las partes involucradas.

Séptimo: envíese copia de este proveído a la Defensoría del Pueblo, conforme a lo dispuesto en el artículo 80 de la Ley 472 de 1998.

Cópiese, notifíquese, comuníquese y cúmplase.

La anterior providencia fue discutida y aprobada unánimemente por la Sala en sesión extraordinaria de la fecha.

Los magistrados,

Martha Vargas Herazo

María Marcela Cadavid Bringe

Jose Leomar Viveros Lara

Tribunal Contencioso Administrativo de San Andrés, Providencia y Santa Catalina

San Andrés, Isla, dieciocho (18) de febrero de dos mil cinco (2005)

Referencia: exp. No. 88-001-23-00-003-2004-0008-00

Clase de proceso: acción popular

Demandante: Iván Andrés Páez Páez y otra

Demandado: Departamento Archipiélago y otros.

Audiencia de pacto de cumplimiento

En San Andrés, Isla, estando dentro de la fecha y hora señaladas mediante providencia del 07 de febrero del año en curso para continuar la audiencia especial de que trata el art. 27 de la Ley 472 de 1998, comparecieron al despacho de la H. M. Sustanciadora el señor agente del Ministerio Público, Dr. José Alberto Maestre Aponte, identificado con la C.C. No. 12'714.943 de Valledupar (Cesar), la señora María Lucía Torres Villarrea¹, identificada con la C.C. No. 52'906.107 de Bogotá D.C., en su calidad de accionante, la Dra. Susanie Davis Bryan, identificada con la C.C. No. 39'153.618 de San Andrés, Isla, en su condición de gobernadora del departamento archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, la Dra. Jacqueline Llanos Ruiz, identificada con la C.C. No. 52'162.365 de Bogotá D.C. y T.P. No. 87.320 del C. S. de la J., apoderada judicial de la entidad territorial demandada, el Dr. Mauricio Gallardo Archbold identificado con la C.C. No. 19'380.899 de Bogotá, secretario de Infraestructura del Departamento, el Ing. Anselmo Stephens Forbes, identificado con la C.C. No. 15'242.531, en su condición de director de la Unidad de Servicios Públicos del Departamento Archipiélago, la Dra. Elizabeth Taylor Jay, identificada con la C.C. No. 23'248.957 de Providencia, directora general de Coralina, la señora Patricia Archbold Bowie,

identificada con la C.C. No. 39'153.397 de San Andrés, Isla, representante legal de Trash Busters S.A E.S.P. y el Dr. José Manuel Gnecco Valencia, identificado con la C.C. No. 10'531.232 de Popayán y T.P. No. 29.724 del C. S. de la J., apoderado de Trash Busters S.A E.S.P. En este estado de la diligencia, la H. M. sustanciadora explica a los comparecientes el objeto de la misma, recordando que la diligencia inicial tuvo que ser suspendida por cuanto fue necesario examinar sobre el terreno si las soluciones a que se podía llegar en el pacto eran o no las necesarias para la solución del problema. Siendo practicada ya la visita al botadero de basuras y habiendo constatado el Despacho que la zona I se encuentra ya clausurada, que la zona II se encuentra cubierta con geomembranas pero que hacen falta unos canales perimetrales y cómo se esta haciendo actualmente la disposición de los residuos sólidos, entre otros aspectos, se pasa a establecer los compromisos a cargo de cada una de las entidades demandadas. El primer compromiso por parte de la Gobernación será la adecuación de la vía de acceso con escombros, incluyendo bermas y canales perimetrales hasta el sitio de disposición final o zona de transición, que permita el acceso incluso en periodos de invierno, así como la radicación del respectivo proyecto para la pavimentación de la vía, en el Banco de Proyectos. Para el cumplimiento de este compromiso se establece un término máximo de tres (3) meses. Otro punto sería la iluminación de la vía de acceso, para lo cual se establece el mismo término máximo de tres (3) meses. La Gobernación también se compromete a realizar los canales perimetrales de la zona occidental de la zona II, para lo cual se fija un término de dos (02) meses. Trash Busters, por su parte, se compromete a la construcción de los canales perimetrales faltantes de la zona II (parte del talud del sector central) en un término máximo un (01) mes, contado a partir de la notificación por parte de la Gobernación de que pueden iniciarse dichos trabajos. Esa adecuación (a realizar por parte de la Gobernación y de Trash Busters) implica que los canales queden funcionales, en el sentido de que se permita el flujo normal de las aguas en la contrapendiente a fin de que éstas puedan llegar al canal que se dispuso para ese efecto. De igual forma, Trash Busters se compromete a que una vez adecuada la vía de acceso los camiones dejen los residuos sólidos en el lugar de disposición. Otro compromiso a cargo de la Gobernación es la adecuación completa de la zona III o zona de transición, incluyendo la construcción de chimeneas, para lo cual se concede un término máximo de cinco (5) meses. Así mismo, se compromete a radicar en el

Banco de Proyectos, el proyecto para aliviar el caudal de agua que pasa por el canal ubicado en el Magic Garden, proyecto que consiste en una tubería o canal de aguas lluvias complementario a la que ya existe, en un término máximo de tres (3) meses. Finalmente, se deja constancia de la aportación de documentos por parte de la representante legal de Trash Busters, los cuales se reciben en seis (6) folios. De igual forma, se deja constancia de que la entidad territorial hace entrega de ocho (8) fotos, las cuales se anexan en cuatro (4) folios. No siendo otro su objeto, se levantó la sesión. Para constancia se firma esta acta por todos los comparecientes, luego de haber sido leída y aprobada, siendo las 4:40 p.m. de la fecha arriba indicada.

La magistrada sustanciadora

Martha Vargas Herazo

El señor agente del Ministerio Público

José Alberto Maestre Aponte

La accionante

María Lucía Torres Villarreal

La representante legal de Trash Busters S.A E.S.P.

Patricia Archbold Bowie

El apoderado judicial de Trash Busters S.A E.S.P.

José Manuel Gnecco Valencia

La representante legal de la entidad territorial demandada

Susanie Davis Bryan

La apoderada de la entidad territorial demandada

Jacqueline Llanos Ruiz

El secretario de Infraestructura del departamento

Mauricio Gallardo Arhbold

El director de la Unidad de Servicios Públicos

Anselmo Stephens Forbes

La directora general de Coralina

Elizabeth Taylor Jay

La auxiliar judicial

Karina Causil Archbold

Este libro fue compuesto en
caracteres Caxton Light de 10 puntos,
e impreso sobre papel propal de 70 gramos,
y encuadernado con método Hot Melt,
en el mes de agosto de 2006,
en Bogotá, D.C., Colombia
Servigraphic Ltda.



Una de las etapas procesales de mayor importancia en las nuevas acciones populares corresponde a la denominada audiencia especial para pacto de cumplimiento. En apariencia se trata de una audiencia similar a la de conciliación, pero sus antecedentes, interpretación jurisprudencial y práctica judicial, muestran novedosos aspectos que vale la pena conocer e investigar.

La audiencia especial para pacto de cumplimiento es, ante todo, la oportunidad para analizar los acuerdos que permitan la protección efectiva de los derechos colectivos y, si es posible, el restablecimiento de las cosas al estado en que se encontraban antes de ser perturbadas. La ventaja de esta audiencia es que en ella se pueden obtener soluciones reales, discutidas entre los intervinientes, con el compromiso respaldado por sus firmas de llevar a cabo las medidas convenidas y con el seguimiento de un Comité o de un auditor para apoyar al juez en la búsqueda del cumplimiento de los acuerdos plasmados en la sentencia.

