



TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE BOYACA  
S A L A DE DECISION No. 3

MAGISTRADO PONENTE: DR. GUSTAVO EDUARDO GOMEZ ARANGUREN

Tunja, Junio primero (01) de dos mil (2.000).-

REF: ACCION POPULAR

Actor: JORGE ENRIQUE CUERVO RAMIREZ

Autoridad requerida: MUNICIPIO DE TUNJA

RAD: 19992441

\*\*\*\*\*

Luego de confeccionada la diligencia de pacto de cumplimiento, llegan las presentes diligencias al despacho para resolver la aprobación del mismo, a lo que se procede mediante el siguiente análisis:

I. LA DEMANDA

Propuesta por JORGE ENRIQUE CUERVO RAMIREZ y ADRIANA CAROLINA CASTRO, confeccionaron acción popular destinada a obtener que la ciudad de Tunja, La Nación, El Instituto Nacional de Adecuación de Tierras INAT, y los demás organismos responsables de contaminación de aguas de la laguna de la playa, procedan a recuperar en forma mancomunada dicho recurso hídrico, disponiendo el retiro del buchón (*Eichomia Crassipes*), y descontaminando el cuerpo de agua desnutricándola, porque como consecuencia de los vertimientos y de la implantación del buchón se inició un proceso de descomposición y pérdida de vida a su interior, lo que trajo como resultado la proliferación de CO<sub>2</sub>, acidificando y generando (sic) la contaminación con efectos ambientales negativos entre ellos malos olores, pérdida de oxígeno, descomposición de nutrientes y demás elementos propios de la laguna como peces, cangrejos, los cuales fallecen por falta de oxígeno, todo ello con claro desconocimiento de la Ley 23 de 1973 y sus decretos reglamentarios.

Como razón fáctica adujeron que la ciudad de Tunja vierte sus aguas negras en el río chulo, y éste, a su vez, las entrega en la laguna de la playa la que fue construida con fines de regularizar las aguas lluvias y manejar adecuadamente el riego de los predios ribereños. Expresan que además de la ciudad de Tunja el Ministerio de Justicia, en la jurisdicción del Municipio de Tuta (sic), cuenta con la Penitenciaría Nacional del Barne donde se concentran más de 3.000 personas que producen desechos cuyas aguas van directamente a la misma laguna de la playa. Afirman que el INAT, antiguo HIMAT pretendió limpiar el embalse para lo cual instaló el buchón de agua sin control alguno, que ha proliferado sin control haciendo imposible su manejo y creando en la laguna unos índices críticos de contaminación, de modo que el embalse entró en un proceso de rápida eutricación y colmatación presentando una turbiedad mayor del 50%.

Sostiene que en la actualidad los actores de la contaminación continúan con ese traillar sin que se observe ninguna preocupación por recuperar los diferentes componentes del cuerpo hídrico. Todo esto significa una violación ostensible de

los derechos de la comunidad que tienen carácter fundamental por tratarse del medio ambiente cuya propiedad se radica en todos y cada uno de los ciudadanos Colombianos.

## II. EL TRAMITE

La demanda fue admitida y notificada al señor Alcalde Municipal de Tunja, a la Nación por intermedio del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario INPEC, al Instituto Nacional de Adecuación de Tierras INAT, y al señor Agente del Ministerio Público delegado ante la Corporación. Se comunicó de la existencia del proceso al Ministerio del Medio Ambiente, a la Procuraduría delegada para el medio ambiente, a la Corporación Autónoma Regional de Boyacá y a la comunidad mediante la orden de publicar la admisión en un medio de comunicación de circulación local.

Ocurridas las notificaciones anteriores concurrió la Nación, representada por el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, El Municipio de Tunja, El Instituto Nacional de Adecuación de Tierras INAT, el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario INPEC, La Nación, Ministerio de Justicia. Con ellos se procedió a la convocatoria para el pacto de cumplimiento que comenzó el día 15 de marzo de 2000, pero fue suspendido para continuarse el 29 del mismo mes pero con la comparecencia de otros entes comprometidos en el asunto entre ellos los alcaldes de Oicatá y Cómbita, Alcalde de Tuta y la Asociación de Usuario del Distrito de Adecuación de Tierras del Alto Chicamocha y Firavitoba USO CHICAMOCHA.

Llegada la oportunidad de continuar la audiencia para pacto de cumplimiento, este se logró dentro de los siguientes términos:

"1. El INPEC, conforme a contratos 1451-98 y 1419-98, se compromete a cesar a partir del día 01 de agosto de 2000, cualquier contaminación en la represa la playa. Los contratos aludidos hacen parte de este pacto de cumplimiento.

2. El Municipio de Tunja se compromete a, dentro del plan de obras de acueducto y alcantarillado, realizar la siguiente gestión: Construcción de los colectores que contaminan el río Jordán o Chulo y la vega, más los interceptores correspondientes en un plazo de 3 años, contados a partir de la fecha (29 de marzo de 2000), y en un plazo de 4 años contados también a partir de la fecha, a la construcción de las aguas de tratamiento de las aguas negras, hacen parte de este pacto los contratos respectivos y en cuanto a la planta de tratamiento se compromete a conseguir los recursos, realizar los estudios técnicos y la contratación respectiva en el plazo indicado.

3. El INAT se compromete a partir de la fecha, a asumir la responsabilidad administrativa, junto con USOCHICAMOCHA, en el cuidado y tenencia del embalse.

4. CORPOBOYACÁ dentro de este pacto, se compromete a realizar la vigilancia seguimiento y control, y a producir informes trimestrales de la situación del embalse, e imponer un plan de manejo ambiental al propietario (sic)."

Además de los extremos transcritos del pacto de cumplimiento por iniciativa del despacho conductor del proceso se dispuso como medida cautelar que a partir de los 30 días siguientes al 29 de marzo debería principiar el proceso de cosechamiento del buchón de agua para lo que asignó las siguientes responsabilidades:

a. El Instituto de Adecuación de Tierras INAT suministrará la máquina cosechadora más su mantenimiento, previa disponibilidad presupuestal en forma permanente y durante 4 años, fecha en la que el municipio de Tunja habrá dejado de contaminar.

b. USOCHICAMOCHA como concesionario del INAT asume la parte operativa de la labor de cosechamiento a un costo de CINCUENTA MILLONES DE PESOS

(\$50'000.000,00) anuales, de los que aporta de su patrimonio CINCO MILLONES DE PESOS (\$5'000.000,00), para la vigencia actual y CINCO MILLONES DE PESOS (\$5'000.000,00), para las tres vigencias subsiguientes; el Municipio de Tunja aporta QUINCE MILLONES DE PESOS (\$15'000.000,00), para facilitar el funcionamiento de la máquina para la presente vigencia; VEINTE MILLONES DE PESOS (\$20'000.000,00), para la vigencia 2001; VEINTICINCO MILLONES DE PESOS (\$25'000.000,00), para la vigencia 2002 y TREINTA MILLONES DE PESOS (\$30'000.000,00), para la vigencia 2003; el Municipio de Cóbbita suministra QUINIENTOS MIL PESOS (\$500.000,00), para la vigencia del año 2000; y UN MILLON DE PESOS (\$1'000.000,00), para cada una de las vigencias subsiguientes; el Municipio de Tuta a su vez contribuirá con UN MILLON DE PESOS (\$1'000.000,00), para la vigencia del año 2000; DOS MILLONES DE PESOS (\$2'000.000,00), para la vigencia 2001; TRES MILLONES DE PESOS (\$3'000.000,00), para la vigencia 2002 y CUATRO MILLONES DE PESOS (\$4'000.000,00), para la vigencia 2003. CORPOBOYACA en principio asumiría el faltante sometido a la aprobación del Consejo Directivo, y en su defecto se realizará la distribución del faltante entre todos los entes comprometidos en el asunto en el marco de la ley ambiental.

c. Dentro del marco del pacto de cumplimiento, se constituyó una comisión de interventoría integrada por el Procurador Agrario y el Procurador Judicial ante lo contencioso Administrativo, orientado hacia los siguientes cometidos:

1. Velar por la eficacia de la medida cautelar en toda su extensión.
2. Cada seis meses presentar al proceso un informe del desarrollo de las actividades administrativas que tengan que ver con la contratación y ejecución de las obras indispensables para terminar con la contaminación del embalse.
3. Realizar visitas como mínimo cada tres meses para evaluar la situación del embalse, pudiendo asesorarse de peritos oficiales.

Como corolario se impuso la prohibición a los municipios colindantes en lo relativo a la ejecución de actividades contaminantes en el río Jordán.

### III CONSIDERACIONES DE LA SALA

#### 1. Alcance de la presente sentencia.

Establece el art. 27 de la Ley 472 de 1998 que el pacto de cumplimiento celebrado por las partes debe ser revisado por el juez para examinar si existen vicios de legalidad en sus contenidos en cuyo caso deben ser corregidos por el juez con el consentimiento de las partes interesadas, no obstante la aprobación del pacto de cumplimiento resurgirá siempre mediante sentencia cuya parte resolutive será publicada en un diario de amplia circulación nacional a costa de las partes interesadas.

Lo anterior significa un examen de legalidad previo a la imposición de la regla jurídica que contiene toda sentencia judicial, la que opera como estabilizador preceptivo a la conducta de quienes asumen obligaciones nacidas dentro de la audiencia en la que los entes jurídicos involucrados deciden la protección de los derechos jurídicos e intereses colectivos en juego.

Se infiere en consecuencia que el poder vinculante del pacto de cumplimiento se apoya en dos condiciones : La decisión de sus actores que se instituye en fuente de obligación para los mismos, y la legalidad del deber jurídico así establecido cuya normalidad jurídica respalda la decisión judicial aprobatoria.

#### 2. Las obligaciones contraídas

Conforme se ha visto en los párrafos anteriores, el aparte correspondiente a las obligaciones que constituyen el pacto de cumplimiento, involucra esencialmente a tres entes jurídicos públicos: El Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, El Municipio de Tunja, El Instituto Nacional de Adecuación de Tierras INAT y su concesionario USOCHICAMOCHA y la Corporación Autónoma Regional de Boyacá CORPOBOYACA.

Las dos primeras entidades comprometidas, es decir, el INPEC y el Municipio de Tunja, actúan dentro del marco de los cometidos obligacionales propios de las normas que los rigen, tanto es así que en el caso del INPEC, ya median dos contratos cuya ejecución se halla próxima a cumplir, destinados exclusivamente a terminar con el vertimiento de aguas negras en la represa de la playa; el Municipio de Tunja entre tanto integra las obras de descontaminación dentro del plan maestro de acueducto y alcantarillado de la ciudad. Con esto se quiere señalar que el deber jurídico instituido en el pacto de cumplimiento hace parte del contenido de las obligaciones nacidas de las normas que rigen la vida administrativa de estas entidades.

En lo que respecta al Instituto Nacional de Adecuación de Tierras INAT, pese a que no es actor contaminante, si es necesario subrayar que el objetivo del instituto, desde cuando operaba como Instituto de Hidrología Meteorología y Adecuación de Tierras, se centra en la adecuación de los ríos y demás cuerpos de agua del país, con miras a su mejor aprovechamiento y la ejecución de obras de recuperación y adecuación de tierras de donde se deduce que sus funciones implican la adopción de medidas para la operación de redes meteorológicas e hidrológicas, y en lo práctico, la regulación de obras para la construcción de las obras necesarias para la regulación de las corrientes y demás cuerpos naturales de agua con miras al control de inundaciones, avenidas y estiajes.

En lo que atañe a la Corporación Autónoma Regional de Boyacá, conforme a la Ley Ambiental Ley 99 de 1993, debe ejecutar las políticas, planes y programas nacionales en materia ambiental, ejercer la función de máxima autoridad ambiental en el área de su jurisdicción, promover y ejecutar obras de irrigación, avenamiento, defensa contra las inundaciones, regulación de causes y corrientes de agua, y de recuperación de tierras que sea necesario para la defensa y adecuado manejo de las cuencas hidrográficas del territorio de su jurisdicción (numeral 19, art. 31, Ley 99 de 1993).

En síntesis, para este Tribunal no existe glosa alguna que formular a la legalidad de los deberes jurídicos originados en el pacto de cumplimiento, y en esa dirección poseen pleno poder vinculante con relación al obediencia estricto de las prescripciones allí contenidas.

En referencia a las medidas cautelares, lo único por agregar atañe a la comunicación del oficio suscrito por el señor Secretario General de CORPOBOYACA, en cuanto compromete recursos por DIEZ MILLONES DE PESOS (\$10'000.000,00) para el tratamiento y cosechamiento del buchón existente en el embalse de la playa; esta contingencia debe interpretarse de acuerdo al literal f de la medida cautelar que le imponía a CORPOBOYACA suministrar el faltante de los aportes asignados a los demás entes públicos contribuyentes que para la oportunidad en que la medida se produjo equivalía a VEINTI OCHO MILLONES QUINIENTOS MIL PESOS (\$28'500.000,00), para la vigencia 2000. En tanto CORPOBOYACA solo aprobó DIEZ MILLONES DE PESOS (\$10'000.000,00) para esta vigencia se registró un faltante económico para hacer viable la medida cautelar equivalente a DIECIOCHO MILLONES QUINIENTOS MIL PESOS (\$18'500.000,00), lo cual en aplicación a la cláusula f de la medida cautelar, deberá distribuirse a prorrata de la contribución de cada uno de los entes públicos comprometidos en el asunto, para esta vigencia y las 3 subsiguientes dentro de la que rige la medida cautelar .



3. Por cuanto el art. 27 de la Ley 472 de 1998, inciso penúltimo establece que 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, es necesario sobre este punto, realizar una breve precisión así:

Es manifiesto que la publicación del pacto de cumplimiento y sus medidas complementarias estatuidas en sentencia judicial tiene como objetivo básico ilustrar a la comunidad sobre la recuperación y vigencia de un derecho colectivo cuya titularidad es difusa, es decir corresponde a cada uno de los habitantes del país, por ende debe la Sala fijar las pautas de publicidad dentro de un término prudencial y además de ello indicar a costa de quien corre el valor de la publicación en cuestión. Lo primero implica que el juez habrá de colocar término para la publicación a fin de otorgar coherencia y sobre todo eficacia a la vigencia del derecho colectivo afectado, y lo segundo, que el importe de la publicación es una carga que se aplica no sobre las partes en general sino sobre las partes infractoras, pues carece de sentido que el actor popular deba ser participe de una obligación, cuando justamente su rol dentro del contexto fáctico y jurídico del que actúa se localiza ejerciendo una agencia comunitaria y por otra beneficiario de un incentivo pecuniario.

En la anterior perspectiva una vez en firme la decisión judicial las partes infractoras, es decir con obligaciones de cuidado y , administración del embalse, y por supuesto las contaminadoras procederán a publicar en un diario de circulación nacional , que para tal efecto será el Diario "La República", la parte resolutive de esta sentencia. Debe la Sala explicar que el compromiso de CORPOBOYACÁ y el INAT, que evidentemente no son entes contaminadores, surge por las objetivas omisiones en la administración y manejo del embalse, que de suyo les compromete en el asunto.

#### 4. Incentivos

El legislador para garantizar la eficacia de la participación popular en el ejercicio de esta acción que como es conocido se orienta exclusivamente al amparo de los derechos colectivos, estipuló en el art. 39 de la Ley 472 de 1998 un derecho económico a favor del accionante del proceso tasado entre 10 y 150 salarios mínimos mensuales. Es claro que el incentivo como en el caso de la publicación, constituye una erogación a cargo de los entes infractores ya que no es posible una interpretación diferente, y su graduación entraña una competencia del fallador que prudencialmente deberá corresponder al nivel de actividad desplegada por el actor popular, la dilación del proceso y la cantidad de dedicación que comprometa al consabido actor.

Con estas pautas las Sala considera por cuanto ADRIANA CAROLINA CASTRO y JORGE ENRIQUE CUERVO RAMIREZ, constituyeron apoderado judicial, confeccionaron, demanda, concurrieron a los pactos de cumplimiento, merecen un incentivo que no estará en el extremo superior por cuanto el proceso culminó con pacto de cumplimiento, pero tampoco en el extremo inferior dada la trascendencia del asunto ventilado en este proceso que de suyo involucra un interés colectivo de un peso superior para la vida de esta región del país, lo cual hace aconsejable señalar un incentivo equivalente a 75 salarios mínimos mensuales, que serán pagados por las entidades infractoras a prorrata de la contribución asignada en la medida cautelar con la aclaración de que el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario contribuirá en proporción equivalente a la Corporación Autónoma Regional de Boyacá, lo que desde luego se tendrá en cuenta para ajustar los porcentajes de los demás entes contribuyentes.

Por último, es necesario hacer algunas acotaciones de carácter genérico sobre las implicaciones de esta decisión: Inicialmente por virtud del art. 35 de la Ley 472 de 1998, la sentencia tiene efecto de cosa juzgada respecto de las partes y del público en general, es decir, se constituye en regla jurídica intangible de

obligatorio cumplimiento cuyo poder vinculante compromete a las autoridades públicas y a la ciudadanía; además de la infracción penal que implica su desobediencia, en forma especial y por efecto del art. 41 de la Ley precitada, quien la incumpla incurre en multa hasta de 50 salarios mínimos mensuales conmutables en arresto hasta por 6 meses. La competencia del Juez se proroga durante todo el término de ejecución de la sentencia y también para la aplicación de las medidas coercitivas que de ella se derivan, de ahí que el comité de interventoría constituido en el pacto de cumplimiento deba estrictamente desarrollar los cometidos allí prefijados.

5. Dada la complejidad de acciones que implica el pacto de cumplimiento se considera pertinente hacer uso de la facultad consagrada en el art. 42 de la Ley 472 de 1993, para garantizar la eficacia de las medidas cautelares, en punto al cumplimiento de los compromisos asignados a los entes públicos que se han referido a lo largo de este fallo. En esta dirección el Municipio de Tunja, El Instituto Nacional de Adecuación de Tierras INAT, el Municipio de Cóbbita, la Corporación Autónoma Regional de Boyacá CORPOBOYACA, y el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario INPEC prestarán caución equivalente a 100 millones de pesos mediante póliza de seguros, que será efectiva en el evento de que alguno de los entes no suministre su contribución para el cumplimiento de las medidas cautelares

#### IV. DECISION

Por lo brevemente expuesto, el Tribunal Administrativo de Boyacá en Sala de decisión No. 3. administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

## FALLA:

PRIMERO: Apruébase el pacto de cumplimiento acordado por las partes el día 29 de marzo de 2000 dentro de este proceso, cuyos alcances obligacionales son los siguientes:

“ 1. El INPEC conforme a contratos 1451-98 y 1419-98, se compromete a cesar a partir del día 1 de agosto de 2000, cualquier contaminación en la represa la playa, los contratos aludidos hacen parte de este pacto de cumplimiento.

2. El Municipio de Tunja, se compromete a, dentro del plan de obra y acueducto y alcantarillado a realizar la siguiente gestión: Construcción de los colectores que contaminan el río Jordán o Chulo y la Vega, más los interceptares correspondientes en un plazo de 3 años, contados a partir de la fecha, y en un plazo de 4 años, contados también a partir de la fecha, a la construcción de la planta de tratamiento. Hacen parte de este pacto los contratos respectivos y en cuanto a la planta de tratamiento se comprometen a conseguir los recursos, realizar los estudios técnicos y la contratación respectiva en el plazo indicado.

3. El INAT se compromete a partir de la fecha a asumir la responsabilidad administrativa junto con USOCHICAMOCHA en el cuidado y tenencia del embalse.

4. CORPOBOYACA dentro de este pacto, se compromete a realizar la vigilancia, seguimiento, control y a producir informes trimestrales de la situación del embalse, e imponer un plan de manejo ambiental al propietario”.

SEGUNDO: Dentro del marco de medidas cautelares impuestas en la audiencia del pacto de cumplimiento distribúyese la cuantía DE DIECIOCHO MILLONES QUINIENTOS MIL PESOS, entre las entidades públicas contribuyentes a prorrata de sus aportes, para la vigencia 2000, y en las vigencias 2001, 2002 y 2003,

ajústese este faltante, conforme a los incrementos proyectados y en esa misma proporción su distribución.

TERCERO: El comité interventor dentro de los términos del pacto a partir de la ejecutoria de esta sentencia principiara a cumplir con las obligaciones allí contraídas, cuyas ejecutorias se anexaran a esta causa.

CUARTO: Ordénase la publicación de esta sentencia en un periódico de circulación nacional, en este caso "La República", a cargo de las entidades públicas infractoras, lo que deberá ejecutarse dentro de los 20 días siguientes a la ejecutoria de este fallo.

QUINTO: Asígnase a favor de los actores populares señor JORGE ENRIQUE CUERVO RAMIREZ, identificado con C.C. No. 19.200.285 de Bogotá y ADRIANA CAROLINA CASTRO, identificada con C.C. No. 39.758.291 de Bogotá, a título de incentivo el equivalente a 75 salarios mínimos mensuales, a cargo de las entidades infractoras a prorrata de las obligaciones contraídas en el pacto de cumplimiento.

SEXTO: A cargo de el Municipio de Tunja<sup>1</sup>, El Instituto Nacional de Adecuación de Tierras INAT<sup>2</sup>, el Municipio de Cómbita<sup>3</sup>, la Corporación Autónoma Regional de Boyacá CORPOBOYACA<sup>4</sup>, El Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario INPEC<sup>5</sup>, impónese el deber de suscribir póliza de cumplimiento de las medidas cautelares, mediante póliza de seguros por cuantía de CIENTO MILLONES DE PESOS (\$100'000.000,00) que para el evento del siniestro se aplicará a las medidas previas urgentes de recuperación del embalse.

El anterior proyecto fue discutido y aprobado en Sala de Decisión No. 3 en su sesión del día de hoy.

NOTIFIQUESE , COMUNÍQUESE y CUMPLASE.

*Gustavo Eduardo Gomez Aranguren*  
GUSTAVO EDUARDO GOMEZ ARANGUREN  
Magistrado

*Ferdinand Casadiegos Caceres*      *Rafael Antonio Mejia Quintero*  
FERDINADO CASADIEGOS CACERES      RAFAEL ANTONIO MEJIA QUINTERO  
Magistrado      Magistrado

**TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ**

**Tunja.** Junio primero (01) del dos mil (2000)

Arribó a este Despacho la providencia proferida por el H. Magistrado Dr. GUSTAVO EDUARDO GÓMEZ ARANGUREN, dentro del proceso de ACCIÓN POPULAR No. 19992441, frente a lo cual debo manifestar mi impedimento por la siguiente razón:

Examinando el informativo encuentro que dentro del proceso actué como Procurador Judicial 46 ante este Tribunal, lo cual hace recaer en mi la causal de impedimento consagrada en el numeral 12 del artículo 150 del C. de P.C., modificado por el D.E. 2282 de 1989, artículo 1º, numeral 88, por haber dado concepto sobre la viabilidad del acuerdo conciliatorio y por haber intervenido como Agente del Ministerio Público, aspectos que desde luego me ponen frente al litigio con un preconcepto que en determinado momento puede afectar mi imparcialidad ante lo debatido. Potísima razón que me impide entrar a discutir el proyecto que se pone a mi consideración.



RAFAEL ANTONIO MEJÍA QUINTERO

Magistrado