

## **HUMEDAL JUAN AMARILLO - Convenio anterior a la demanda de acción popular para restauración ecológica no lo era para canalizar aguas residuales**

Al impugnar la decisión el apoderado de la EAAB E.S.P. argumentó que con anterioridad a la interposición de la acción popular (2 de marzo de 2004) había iniciado las obras para la recuperación integral del Humedal Juan Amarillo. Prueba de ello es el convenio de cooperación de investigación aplicada 9-07-25100-166-2003 que celebró el 20 de mayo de 2003 con la ONG CONSERVATION INTERNATIONAL FOUNDATION. Según se lee en la cláusula primera, el objeto del mencionado convenio es «la cooperación entre el Acueducto de Bogotá y la Fundación para desarrollar el proyecto de investigación aplicada en la restauración ecológica del Humedal Juan Amarillo Tercio Medio y Tercio Bajo» el cual servirá para «ejecutar una segunda etapa del Programa de Protección de Humedales y Zonas de Ronda del Distrito Capital», consistente en la «adecuación hidráulica y la restauración ecológica de los Tercios Medio y Bajo del Humedal Juan Amarillo.» Por consiguiente, no le asiste razón al apoderado de la EAB pues, quedó demostrado que las gestiones adelantadas con anterioridad a la instauración de la acción no tenían por objeto efectuar en forma inmediata y provisional las obras de canalización de las aguas residuales causantes de la contaminación del Humedal, sino desarrollar un proyecto de investigación aplicada para su restauración. Con todo, el artículo 34 ibídem prevé que «la sentencia que acoja las pretensiones de demandante» igualmente fijará el monto del incentivo para el actor popular. Esta expresión legal significa que hay lugar al incentivo en caso de dictarse sentencia estimatoria. No así, en tratándose de sentencia aprobatoria de un pacto de cumplimiento.

### **CONSEJO DE ESTADO**

#### **SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

#### **SECCION PRIMERA**

**Consejero ponente: CAMILO ARCINIEGAS ANDRADE**

Bogotá D.C., veintiséis (26) de mayo de dos mil cinco (2005)

**Radicación número: 25000-23-26-000-2004-00437-01(AP)**

**Actor: ALBA SALAZAR RAMIREZ**

**Demandado: DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DEL MEDIO AMBIENTE  
DAMA Y LA E.A.A.B. E.S.P.**

**Referencia: APELACION SENTENCIA (ACCION POPULAR)**

Se decide la apelación interpuesta por el apoderado de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá E.S.P. (en adelante EAAB E.S.P.) contra la sentencia de 6 de octubre de 2004, mediante la cual el Tribunal Administrativo de Cundinamarca (Sección Tercera, Subsección B) aprobó el pacto de cumplimiento

celebrado entre las partes y reconoció a favor del Instituto Distrital Álvaro Gómez Hurtado el incentivo establecido en el artículo 39 de la Ley 472 de 1998, en cuantía de diez (10) salarios mínimos mensuales vigentes.

## **I. LA CONTROVERSIA**

### **1. LA DEMANDA**

Mediante demanda de 2 de marzo de 2004, ALBA SALAZAR RAMÍREZ, Rectora de la Institución Educativa Distrital Álvaro Gómez Hurtado, instauró acción popular contra el Departamento Administrativo del Medio Ambiente ( en adelante DAMA) y la E.A.A.B. E.S.P.<sup>1</sup> con miras a la protección de los derechos al goce de un ambiente sano; a la existencia del equilibrio ecológico; al manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución, a la conservación de las especies animales y vegetales y la protección de áreas de especial importancia ecológica; al goce del espacio público; a la seguridad y salubridad públicas; a la prevención de desastres previsibles técnicamente; a la prestación eficiente y oportuna de los servicios públicos; al acceso a una infraestructura de servicios públicos que garantice la seguridad pública; y a la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes.

#### **1.1. Hechos**

- La Institución Educativa Distrital Álvaro Gómez Hurtado está ubicada en la carrera 100 con calle 128 B de Bogotá y colinda en la parte sur con el brazo del Humedal Juan Amarillo.
- El vertimiento de residuos sólidos y aguas residuales en el brazo del Humedal Juan Amarillo genera olores ofensivos, proliferación de plagas y ocasiona su desbordamiento en temporada de invierno. Ante la falta de mantenimiento del Humedal, la maleza y hierbas altas sirven de escondite para la consumación de actos delictivos y el consumo de drogas.

---

<sup>1</sup> Mediante auto de 4 de marzo de 2004 el Tribunal vinculó de oficio a la Alcaldía Local de Suba. A solicitud de la actora y de los apoderados del DAMA y de la EAAB E.S.P. mediante auto de 6 de

- Consta en el programa de factores y agentes de riesgo de la Secretaría de Educación Distrital que la contaminación del brazo del Humedal Juan Amarillo expone a los alumnos y al personal del Instituto Álvaro Gómez Hurtado a contraer enfermedades infecto-contagiosas y afecciones respiratorias; estas últimas se presentan frecuentemente e incluso han ocasionado la incapacidad permanente de dos docentes.
- El 4 de febrero de 1999, dos funcionarios de la Policía Metropolitana de Bogotá (Estación Once de Suba) formularon derecho de petición al DAMA solicitando el mantenimiento del Humedal sobre la carrera 100 con calles 126 y 128 A<sup>2</sup>. El Subdirector de calidad ambiental respondió:

«...Me permito informales que la solicitud elevada por ustedes relacionada con el arreglo, mantenimiento y limpieza del Humedal ubicado en la carrera 100 entre las calles 126 y 128 A fue trasladada por este Departamento a la EAAB E.S.P. con el objeto de que se tomen las medidas pertinentes al respecto. Lo anterior por ser competencia de dicha entidad.

...»

- El 28 de enero de 2003, la Junta de Acción Comunal del barrio Aures 1 y la actora solicitaron a la EAAB E.S.P. información sobre los proyectos que está ejecutando para la recuperación del Humedal a la altura del Instituto Distrital Álvaro Gómez Hurtado<sup>3</sup>. El Jefe de la División Servicio Acueducto y Alcantarillado –Zona 1– de la EAAB E.S.P. respondió:

«...Nos permitimos informarle que actualmente el Acueducto de Bogotá está adelantando las investigaciones con el equipo de televisión para identificar conexiones erradas de aguas negras que están llegando al brazo del Humedal Juan Amarillo. Este sector cuenta con redes de alcantarillado sanitario y pluvial, por lo tanto, no deben presentarse descargas o vertimientos ilegales al Humedal.

En los próximos días serán destapados los últimos tres pozos para culminar el estudio y proceder a notificar a los usuarios que vierten ilegalmente aguas residuales al Humedal.

...»

---

agosto de 2004, vinculó a la Secretaría de Educación Distrital, a la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR) y a la Unidad Ejecutiva de Servicios Públicos Distrital (UESP).

<sup>2</sup> Radicado 02499.

<sup>3</sup> Radicado 06716

- Además, la actora radicó los derechos de petición 021617 y 3090304 ante la EAAB E.S.P.; 332102 ante la Alcaldía Local de Suba y 10189126 ante el DAMA sin que esta entidad adoptara las medidas de su competencia tendientes a hacer cesar la amenaza a los derechos colectivos causada por la contaminación del brazo del Humedal Juan Amarillo.

## **1.2. Pretensiones**

La actora solicita que se ordene a las entidades demandadas canalizar las aguas residuales que en forma ilegal se vierten al brazo del Humedal Juan Amarillo, así como adoptar las demás medidas que sean necesarias para recuperar la fauna y flora afectada.

## **2. LAS CONTESTACIONES**

**2.1.** La apoderada de la Alcaldía Local de Suba propuso la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva y puso de presente que según los artículos 26, 196 y 197 del Decreto 619 de 28 de julio de 2000 (por el cual se adoptó el Plan de Ordenamiento Territorial –POT– del Distrito) la EAAB E.S.P. debe formular los estudios con fundamento en los cuales la administración debe consolidar a largo plazo los sistemas separados o combinados para la conducción de aguas lluvias y negras. Señaló que el DAMA y la Secretaría de Salud Distrital son también competentes para solucionar la problemática ambiental ocasionada por la contaminación del brazo del Humedal Juan Amarillo.

**2.2.** El apoderado del DAMA propuso la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva pues no se probó la acción u omisión en que habría incurrido para ocasionar la amenaza a los derechos colectivos. La EAAB E.S.P., la Secretaría de Salud Distrital y la Unidad Ejecutiva de Servicios Públicos (UESP) son competentes para adoptar las medidas que hagan cesar la situación causante de tal amenaza.

Conforme al Acuerdo 9 de 1990 (10 de mayo) y los artículos 65 y 66 de la Ley 99 de 1993, al DAMA compete «desarrollar y vigilar la aplicación del Plan de Gestión Ambiental en el perímetro urbano del Distrito Capital». Razón por la cual está desarrollando la «política distrital de Humedales» con la finalidad de crear un marco para que las entidades competentes gestionen su conservación y uso racional.

Al DAMA y a la EAAB E.S.P. compete realizar las acciones tendientes a solucionar la problemática ambiental que afecta al brazo del Humedal Juan Amarillo, conforme a la asignación de funciones prevista en los artículos 82 y 83 del Decreto 469 de 2003 (23 de diciembre), cuyo tenor literal es el siguiente:

«DECRETO 469 DE 2003

Por el cual se revisa el Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá D.C.

EL ALCALDE MAYOR DE BOGOTÁ D.C.

En ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, especialmente de las conferidas por el artículo 12 de la Ley 810 de 2003 y el artículo 25 de la Ley 388 de 1997,

[...]

DECRETA:

[...]

TÍTULO VI

AJUSTES Y MODIFICACIONES ESPECÍFICAS AL DECRETO  
DISTRITAL 619 DE 2000

[...]

«**Artículo 82.** Modificase el título y el primer inciso del artículo 16 del Decreto 619 de 2000, y adicionánse cuatro párrafos a dicho artículo quedando el párrafo único actual como 1º, así:

...

Parágrafo 5. Los planes de manejo de los parques ecológicos de Humedal, serán elaborados por la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá y sometidos a la consideración y aprobación de la autoridad ambiental competente.

**Artículo 83.** Adiciónase al Artículo 18 del Decreto 619 de 2000, los siguientes párrafos:

Parágrafo 1. El Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente es la entidad encargada de la planificación, administración y monitoreo de las áreas protegidas del orden Distrital, con arreglo a las competencias y disposiciones establecidas en el presente Plan y su reglamentación, en las normas vigentes y, en particular, en las que rigen el Sistema Nacional Ambiental creado por la Ley 99 de 1993.

Parágrafo 2. **La Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá realizará los estudios y acciones necesarias para**

**mantener, recuperar y conservar los Humedales** en sus componentes, hidráulico, sanitario, biótico y urbanístico realizando además el seguimiento técnico de las zonas de ronda y de manejo y preservación ambiental. Para esto seguirá las directrices de la autoridad ambiental competente en el marco del SIAC (Sistema Ambiental del Distrito Capital), el PGA (Plan de Gestión Ambiental de I.D.C) y con base en las directrices de la Convención de Ramsar (Ley 357 de 1997)

...»

Según el parágrafo 2º del artículo 83 del Decreto 469 de 2003 a la EAAB E.S.P. compete mantener y conservar los Humedales, por tanto, debe eliminar los vertimientos de aguas residuales que desembocan en el brazo del Humedal Juan Amarillo.

La Secretaría de Salud Distrital debe adoptar medidas que contrarresten la proliferación de vectores, y la UESP debe recolectar los residuos sólidos.

Puso de presente que mediante Resolución 692 de 1997 (21 de mayo) la CAR de Cundinamarca otorgó licencia ambiental a la EAAB E.S.P. para la ejecución de un proyecto denominado «Santa Fe I», el que a su vez contempla las obras necesarias para la recuperación del Humedal Juan Amarillo.

Señaló que la base de datos de correspondencia del DAMA no registra derecho de petición formulado por la actora, radicado bajo el código 10189126.

Solicitó al Tribunal que niegue a la actora el incentivo previsto en el artículo 39 de la Ley 472 de 1998.

**2.3.** El apoderado de la EAAB E.S.P. propuso la excepción que denominó «*inexistencia de amenaza a los derechos colectivos*» fundamentándose en que ante la invasión ilegal de las zonas de ronda y de manejo y preservación ambiental (definidas mediante Acuerdo 35 de 1999), y el vertimiento ilegal de aguas residuales domésticas en el Humedal Juan Amarillo, la entidad inició con anterioridad a la interposición de la acción popular un proyecto para su recuperación integral. Parte de las obras que en desarrollo de este proyecto se realizaron, fueron entregadas a la comunidad el 18 de abril de 2003.

Sostuvo que la entidad está realizando los trámites necesarios para eliminar los vertimientos de aguas residuales que aún se efectúan al Humedal Juan Amarillo a fin de solucionar la problemática ambiental en el Instituto Álvaro Gómez Hurtado.

Agregó que la EAAB E.S.P. y la ONG *CONSERVATION INTERNATIONAL COLOMBIA* suscribieron el 20 de mayo de 2003 el convenio 9-07-251000-166-2003 cuyo objeto es la cooperación entre las dos entidades para *«desarrollar el proyecto de investigación aplicada en la restauración ecológica de los tercios medio y bajo del Humedal Juan Amarillo»*.

**2.4.** La apoderada de la CAR- Cundinamarca propuso la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva pues según el artículo 23 de la Ley 99 de 1993 le compete *«administrar en el área de su jurisdicción el medio ambiente y los recursos naturales renovables, y propender por su desarrollo sostenible»*, función diferente *«de mantener, recuperar y sanear los Humedales»* que el parágrafo 2º del artículo 83 del Decreto 469 de 2003 atribuyó privativamente a la EAAB E.S.P.

Señaló que el Humedal Juan Amarillo se encuentra ubicado en el perímetro urbano del Distrito de Bogotá, y que por tal motivo, la CAR- Cundinamarca carece de competencia para sanearlo. Ello, en razón de lo dispuesto por el artículo 66 de la Ley 99 de 1993 a cuyo tenor *«los distritos cuya población urbana sea igual o superior a un millón de habitantes (1'000.000) ejercerán dentro del perímetro urbano las mismas funciones atribuidas a las Corporaciones Autónomas Regionales.»*

Mediante Resolución 692 de 1997, la CAR- Cundinamarca otorgó licencia ambiental a la EAAB E.S.P. para ejecutar el programa «Santa Fe I» cuyo objeto es la construcción y/o rehabilitación de la infraestructura requerida para *«mejorar los sistemas de acueducto y alcantarillado correspondientes a las aguas servidas residuales de origen doméstico y de las aguas lluvias»*. Por tratarse de una licencia genérica, la EAAB E.S.P. está facultada para intervenir las conexiones erradas de aguas residuales que desembocan en el Humedal Juan Amarillo, sin necesidad de autorización especial. En apoyo de lo anterior, señaló que según el artículo 10 del Decreto 1180 de 2003 las obras a ejecutar en parques ecológicos (como el Humedal Juan Amarillo) no requieren trámite previo de licencia ambiental.

Agregó que compete a la Alcaldía Local de Suba garantizar la seguridad de los ciudadanos en el sector y que la Secretaría de Salud Distrital debe contrarrestar la proliferación de plagas mediante campañas de fumigación y vacunación.

**2.5.** La apoderada de la Secretaría de Educación Distrital propuso la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva, pues pese a reconocer que el mal estado del Humedal Juan Amarillo ciertamente vulnera los derechos colectivos de la comunidad vinculada al Instituto Educativo Distrital Álvaro Gómez Hurtado, la omisión no le es atribuible pues el artículo 1º del Decreto 816 de 2001 le asignó funciones diferentes al saneamiento ambiental. Según el párrafo 2º del artículo 83 del Decreto 469 de 2003, compete a la EAAB E.S.P. «*mantener, recuperar y conservar los Humedales*» del Distrito.

**2.6.** El apoderado de la UESP puso de presente que el Decreto 782 de 1994 (30 de noviembre) creó la Unidad con el objeto de planear, coordinar, supervisar y controlar la recolección, transporte y disposición final de los residuos sólidos. Propuso la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva porque el Humedal Juan Amarillo hace parte del sistema hídrico del Distrito y su saneamiento corresponde a la EAAB E.S.P.

Solicitó vincular a Limpieza Metropolitana S.A. E.S.P. –LIME S.A. E.S.P.– pues en virtud de un contrato de concesión celebrado el 15 de julio de 2003, le corresponde limpiar las áreas públicas de la Localidad de Suba, que es atravesada por el brazo del Humedal Juan Amarillo.

En desarrollo del artículo 95-8 CP<sup>4</sup>, el artículo 15 del Decreto 1713 de 2002 (6 de agosto) estableció que los usuarios deben presentar los residuos sólidos a la empresa prestadora del servicio público de aseo en forma tal, que eviten su contacto con el medio ambiente. Pese a que la UESP presta oportunamente el servicio de aseo, el incumplimiento de esta normativa ocasiona la vulneración a los derechos colectivos.

---

<sup>4</sup> Artículo 95. [...]Son deberes de la persona y del ciudadano:  
[...] 8. Proteger los recursos culturales y naturales del país y velar por la conservación de un ambiente sano

## II. LA SENTENCIA APROBATORIA DEL PACTO DE CUMPLIMIENTO

El 12 de agosto de 2004 se efectuó una reunión extraprocesal<sup>5</sup>, donde los asistentes<sup>6</sup> informaron sobre las gestiones que han adelantado para sanear el brazo del Humedal Juan Amarillo, y constan las siguientes observaciones:

«...El comando de policía aclara que en la zona se hacen viciosos e indigentes respecto de los cuales se han hecho distintos controles, trasladándolos a la Unidad de Justicia, informando que existían cambuches los cuales se retiraron. [...]ofrece la práctica de operativos y controles permanentes en el sector, a efectos de prevenir la ubicación de indigentes y garantizar la seguridad del sector, sin embargo, especifica que las Juntas de Acción Comunal aledañas al colegio, cuentan con frentes de seguridad considerando fundamental que el colegio se vincule a esos frentes[...].

El Hospital de Suba informa que en el lugar ya se han hecho recolección de caninos y desratización, así mismo que se hará campaña de limpieza que se ha venido planeando con LIME S.A. E.S.P. y la EAAB E.S.P.[...] sugiere campaña de basuras con el colegio, y se comprometen a fumigar y desratizar, resaltando que el problema es por aporte de aguas negras, lo que continuará.

La EAAB E.S.P. informa que en el mes de junio de 2003, se realizó un evento con la comunidad, el Hospital de Suba, el consorcio de aseo y la policía, oportunidad en la que se sacaron 8 toneladas de basuras, siendo esencial que la comunidad en general se comprometa a no arrojar basuras pues con posterioridad, en menos de un mes, el área estaba nuevamente llena de basuras.

...»

Así mismo, acordaron la realización de una jornada de limpieza, la cual se llevó a cabo el 21 de agosto siguiente. La Gerencia de Coordinación de Gestión Social de la EAAB E.S.P. –Zona 1– elaboró un acta en la cual consignó<sup>7</sup>:

«El presente informe da cuenta de las actividades desarrolladas en el brazo del Humedal Juan Amarillo en cumplimiento de los compromisos institucionales para el mantenimiento y limpieza del sector[...]

**Jornada de mantenimiento, poda y limpieza –Acueducto de Bogotá:** [...] Estas actividades de mantenimiento fueron ejecutadas por el Acueducto mediante convenio administrativo N. 9-07-31100-081-2003 con IDIPRON, las cuales se basan principalmente en la

<sup>5</sup> Copia del acta de la reunión fue allegada por la apoderada del Distrito de Bogotá mediante memorial de 27 de septiembre de 2004 (folio 394).

<sup>6</sup> La actora; el Comandante de la XI Estación de Policía; el alcalde, la arquitecta y la coordinadora jurídica de la Localidad de Suba; las delegadas del Hospital de Suba y de la EAAB E.S.P.; el Gerente del CADEL de Suba; el Presidente de la Junta de Acción Comunal de Aures y los alumnos del grupo de gestión ambiental del Instituto Educativo Álvaro Gómez Hurtado.

<sup>7</sup> Folio 406

extracción cargue. Cabe anotar que estas actividades se realizaron manualmente por tres cuadrillas dispuestas para estas jornadas.

Esta actividad la desarrolló el Acueducto de Bogotá hasta el 6 de septiembre y terminó en la calle 214 por carrera 99 A de acuerdo con los compromisos entre las entidades y la comunidad.

Como resultados se mencionan 10787.5 m<sup>2</sup> de poda, 340 metros lineales de limpieza, 180 m<sup>3</sup> retiro y 42.000 m<sup>2</sup> de limpieza en el Humedal.

[...] **Hospital de Suba:** Desarrolló actividades de desratización y fumigación de vectores en el brazo del Humedal antes y después de las jornadas desarrolladas. El 23 de agosto el Hospital realizó recolección de perros callejeros que habitan en el Humedal.

[...] **LIME S.A E.S.P:** Apoyo con operarios, bolsas, volqueta y minicargador. Se realizó poda de sectores colindantes con el brazo.

[...] **Policía:** Apoyo con seguridad en la jornada. Con el grupo de vigías adelantó procesos de sensibilización con la comunidad.

[...] **Alcaldía de la Localidad de Suba:** Coordinación del proceso.

En el transcurso del proceso, la Procuradora Judicial Agraria y Ambiental delegada ante el Tribunal solicitó a la Alcaldía de la Localidad de Suba la práctica de una inspección ocular con el fin de verificar el estado actual del brazo del Humedal Juan Amarillo y las condiciones técnicas de una construcción adelantada en el Instituto Educativo Álvaro Gómez Hurtado. La inspección se efectuó el 27 de agosto de 2004 constatándose lo siguiente<sup>8</sup>:

«...La EAAB E.S.P. ha participado en la limpieza de la zona, tienen cuadrillas que han estado limpiando toda la zona; por parte de la Alcaldía Local se realizó una brigada de aseo el 21 de agosto de 2004 junto con la empresa LIME S.A. E.S.P. para recoger escombros y la policía comunitaria para facilitar la seguridad de la zona.

Nos trasladamos a hacer un recorrido por el Humedal constatando en primer lugar la existencia de una obra en construcción [...] verificando que la ampliación del colegio se encuentra avanzada en un 70% en la parte estructural, la obra cuenta con licencia de construcción número 0321756 expedida por la Curaduría Urbana evidenciándose que dicha construcción se encuentra dentro de la Zona de Manejo y Preservación Ambiental (ZMPA) y constituye una mayor presión hacia el cuerpo del Humedal no permitiendo el desarrollo de las especies de flora y fauna objeto de una de las pretensiones de la accionante. Acto seguido se prosigue a hacer la visita ocular al cuerpo del Humedal en la parte nororiental inspeccionando el lugar, se constató que la EAAB E.S.P. ha hecho el mantenimiento del cuerpo del brazo del Humedal podando las malezas, pese a que el mal olor se ha atenuado la comisión observa que este aún continúa en el lugar descrito.[...]

---

<sup>8</sup> Folios 403 y 404.

...La Procuradora observó la proliferación de basuras, escombros, animales en estado de descomposición, colchones, etc. Que aún continúan en este sitio del cuerpo del mismo, donde fueron instalados dos tubos llenos de basura que no permiten el paso del agua, represándola.

La representante del la Personería deja las siguientes constancias [...] Revisados los documentos aportados por la Arquitecta de la Alcaldía Local encontramos la Resolución del 9 de febrero de 2004, expedida por la Subdirección de Infraestructura y Espacio Público, en la cual se está concediendo licencia de intervención y espacio público a la Secretaría de Educación y con fundamento en este acto administrativo, entendemos se obtuvo la licencia de construcción que avala la obra actualmente adelantada. Considero que se debe investigar por qué la Defensoría del Espacio Público autorizó se llevara a cabo construir sobre una zona ambiental, toda vez que la normatividad urbanística vigente no permite este tipo de construcciones.

...»

El apoderado de la EAAB E.S.P.<sup>9</sup>, allegó copia del oficio de fecha de 21 de septiembre de 2004 que el Gerente Ambiental (E) dirigió a la Procuradora Judicial Agraria y Ambiental, en el cual se pronunció respecto de las obras implementadas por el Instituto Educativo Álvaro Gómez Hurtado<sup>10</sup>:

«...Me permito hacer claridad sobre lo mencionado el 27 de agosto de 2004 incluido en el acta de inspección ocular [...]

Una vez revisados el Acuerdo 35 de 1999 y la Resolución 0663 de 18 de junio de 2003 se establece técnicamente el acotamiento de la zona de manejo y preservación ambiental (ZMPA) evidenciándose que la delimitación no incluye la mayoría de la construcción existente de la obra que actualmente se realiza.

El Acueducto de Bogotá elaboró un levantamiento topográfico en el Instituto Distrital Álvaro Gómez Hurtado por el cual evidenciamos que se encuentra dentro de una ZMPA una esquina de dos aulas prefabricadas (aproximadamente un 1% de la construcción existente), el cerramiento del colegio y la huerta (416 m<sup>2</sup> aproximadamente), así como parte de la obra en ejecución (aproximadamente un 0.5%).

...»

De igual manera, aportó copia de los siguientes documentos:

---

<sup>9</sup> Mediante memorial de 29 de septiembre de 2004.

<sup>10</sup> Folio 423 y 424

- Oficio de 23 de junio de 2004<sup>11</sup>, por el cual el Gerente Corporativo del Sistema Maestro de la EAAB E.S.P. solicitó al Secretario General de la CAR de Cundinamarca, permiso para la tala de dos árboles en la calle 126 A con carrera 99 en orden a realizar las actividades para la recuperación del Humedal Juan Amarillo.
- Copia del registro fotográfico de 5, 16 y 17 de abril de 2004, en el cual consta que la EAAB E.S.P. extrajo los sedimentos acumulados en el alcantarillado de la carrera 98 con calles 128 C a 130 con ocasión del mal estado del Humedal Juan Amarillo.
- Oficio de 30 de agosto de 2004 por el cual una funcionaria de la Dirección Ingeniería Especializada puso de presente a la Gerencia Ambiental de la EAAB E.S.P. que en visita técnica efectuada el 11 de agosto 2004 evidenció la presencia de residuos sólidos y el vertimiento de aguas residuales domésticas en el Humedal Juan Amarillo.

Vencido el término de traslado de la demanda, el Tribunal, mediante auto de 23 de septiembre de 2004, convocó a las partes a la audiencia especial de que trata el artículo 27 de la Ley 472 de 1998, la cual se celebró el 30 de septiembre siguiente. Las partes hicieron las siguientes propuestas:

«Se le concede la palabra al apoderado de la EAAB E.S.P. quien la transfiere al Ingeniero LUCAS OLIVELLA SOCARRAS, quien explica la propuesta de pacto de esa entidad: El sector aledaño al brazo del Humedal Juan Amarillo, cuenta con sistemas separados de alcantarillado. Actualmente por el sistema de alcantarillado pluvial se producen vertimientos de aguas residuales procedentes de la cuenta aferente que contaminan el Humedal y generan una problemática ambiental que afecta a la comunidad. Para mitigar esos impactos ambientales la empresa propone unas obras provisionales de captación de las aguas residuales que discurren por los colectores pluviales, estas obras tienen como propósito evitar el ingreso de las aguas residuales al brazo del Humedal [...] **Las obras de captación propuestas consisten en la construcción de un colector que llevará las aguas residuales hasta el sistema de alcantarillado sanitario existente en el costado oriental del brazo del Humedal, para lo cual se requiere la intervención de la vegetación y la tala de algunos árboles, requiriéndose un permiso de la autoridad ambiental competente. El plazo estimado para la construcción de las obras es de cuatro meses contados desde la notificación del permiso de intervención de la vegetación por parte de la autoridad ambiental.**

---

<sup>11</sup> Folio 425

El apoderado de la EAAB E.S.P. manifestó: En todo caso la solución definitiva a los problemas ambientales del Humedal Juan Amarillo solo se presentarán cuando se lleve a cabo el plan general e integral de recuperación del Humedal previsto en el POT y el Decreto 469 de 2003 [...] **Por último, la Empresa se compromete a realizar mantenimientos periódicos cada dos meses.**

[...]El Alcalde de la Localidad de Suba manifestó que **acompañará los mantenimientos periódicos del acueducto cada dos meses invitando al hospital para la desratización y recolección de caninos en la zona, lo mismo que los operativos que se han venido realizando con la policía y con la comunidad para mejorar la seguridad del sector.**

El Sub-Director de Plantas Físicas de la Secretaría de Educación quien manifestó: La ampliación que se está desarrollando actualmente en la institución obedece a l (sic) programa arquitectónico que se ajusta al programa educativo de la institución en donde el número de aulas que se construye actualmente atenderán en primera instancia al hacinamiento en las aulas que tiene la institución y en segunda instancia a las necesidades de cobertura en el déficit de demanda de la población en edad escolar de la zona.

La Procuradora Judicial Ambiental y Agraria manifestó: [...] **seguirá desplegando la labor de control y gestión para que la ampliación del colegio sea benéfica para la comunidad estudiantil máxime cuando la Secretaría de Educación Distrital manifestó que incluiría población escolar, analizando con la Procuraduría Delegada y el menor la posibilidad de impetrar otra acción constitucional [...]** para lo anterior se agotará la esfera preventiva.

[...] El apoderado de la UESP **avaló el pacto de cumplimiento en el sentido de que cumpla como entidad prestadora del servicio de aseo a realizar las funciones de recolección de basuras en el día y hora pactados.** Cada vez que se les curse una invitación a participar en la campaña me comprometo a sugerir al LIME que asista a estas campañas y apoyen con los equipos esta actividad.

[...]La accionante quien manifiesta que **está de acuerdo con la propuesta de la EAAB E.S.P. y de la Alcaldía Local en la medida que no se pase de los seis meses planteados en esta audiencia y se mantenga permanente conservación y limpieza del Humedal.**

...»

Mediante sentencia de 6 de octubre de 2004 el Tribunal aprobó el pacto de cumplimiento suscrito entre las partes por considerar que las pretensiones de la actora fueron debidamente satisfechas. En este sentido, ordenó a la EAAB que dentro de los 4 meses siguientes a la notificación del permiso para la tala de 2 árboles en la calle 126 A con carrera 99, ejecute la obra temporal propuesta para

hacer cesar la amenaza a los derechos colectivos, es decir, que construya el colector en cuya virtud las aguas residuales desemboquen en el sistema de alcantarillado sanitario existente al costado oriental del brazo del Humedal Juan Amarillo.

Ordenó a la CAR de Cundinamarca resolver en los dos meses siguientes a la ejecutoria de la sentencia acerca del permiso solicitado por el Gerente Corporativo del Sistema Maestro de la EAAB E.S.P. para la tala de los 2 árboles.

Así mismo, ordenó a la Secretaría de Educación Distrital abstenerse de adicionar cupos escolares en la Institución Educativa Álvaro Gómez Hurtado hasta tanto la problemática ambiental del brazo del Humedal Juan Amarillo se haya solucionado. Mientras tanto, le ordenó destinar las ampliaciones efectuadas en el plantel a reubicar los estudiantes de los grupos que están hacinados.

Con fundamento en el artículo 39 de la Ley 472 de 1998, fijó a favor de la Institución Educativa Distrital Álvaro Gómez Hurtado un incentivo de diez (10) salarios mínimos legales vigentes porque la instauración de la acción popular fue determinante para que las entidades demandadas llegaran a un acuerdo a partir del cual se adopten las medidas para cesar la amenaza a los derechos colectivos. Dispuso que la EAAB E.S.P. y la Secretaría de Educación Distrital pagarían el incentivo, por partes iguales.

### **III. LA IMPUGNACIÓN DE LA SENTENCIA APROBATORIA DEL PACTO DE CUMPLIMIENTO EN CUANTO RECONOCIÓ EL INCENTIVO A FAVOR DEL INSTITUTO EDUCATIVO DISTRITAL ÁLVARO GÓMEZ HURTADO**

El apoderado de la EAAB E.S.P. apeló el numeral 4º de la sentencia por considerar que la entidad no incurrió en omisión pues con anterioridad a la interposición de la acción popular inició las obras necesarias para la recuperación integral del Humedal Juan Amarillo. Resalta que la indebida canalización de las aguas residuales provenientes de las residencias contiguas al brazo del Humedal ocasiona la problemática ambiental del Instituto Álvaro Gómez Hurtado y que por tal razón, se comprometió a efectuar unas «obras temporales» que conduzcan dichas aguas a un colector existente en el costado oriental del brazo del Humedal.

Sostuvo que la ubicación del plantel educativo en la zona contigua al Humedal Juan Amarillo fue inadecuada y que las autoridades educativas han debido subsanar oportunamente este error.

Sostuvo que el *a quo* debió condenar a la CAR –Cundinamarca a pagar el 50% del incentivo por la demora en que ha incurrido en otorgar el permiso para tala de 2 árboles en la calle 126 A con carrera 99 que es necesaria para que la EAAB E.S.P. pueda realizar las obras a las que se comprometió en la audiencia de pacto de cumplimiento. Considera que la inasistencia de la apoderada de la CAR a la mencionada audiencia es prueba de su desinterés en las resultas del proceso.

#### **IV. CONSIDERACIONES**

El artículo 2º de la Ley 472 de 1998, en desarrollo del artículo 88 de la Constitución política, establece que las acciones populares son los medios procesales instituidos para la protección de los derechos e intereses colectivos, y se ejercen para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, amenaza, vulneración o agravio de derechos e intereses colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior, cuando fuere posible.

Los derechos cuyo amparo se pretende son ciertamente, derechos colectivos, contemplados en los literales a), c), d), g), j), l) y m) del artículo 4º de la Ley 472 de 1998, y en consecuencia, susceptibles de protección mediante el ejercicio de la acción popular.

En el presente caso, el Tribunal reconoció a favor de la Institución Educativa Álvaro Gómez Hurtado un incentivo de diez salarios mínimos mensuales vigentes por considerar que la interposición de la acción popular fue determinante para que las entidades demandadas acordaran las medidas de su competencia para hacer cesar la amenaza a los derechos colectivos.

Al impugnar la decisión el apoderado de la EAAB E.S.P. argumentó que con anterioridad a la interposición de la acción popular (2 de marzo de 2004) había iniciado las obras para la recuperación integral del Humedal Juan Amarillo. Prueba de ello es el convenio de cooperación de investigación aplicada 9-07-25100-166-2003 que celebró el 20 de mayo de 2003 con la ONG *CONSERVATION INTERNATIONAL FOUNDATION*.

Según se lee en la cláusula primera, el objeto del mencionado convenio es **«la cooperación entre el Acueducto de Bogotá y la Fundación para desarrollar el proyecto de investigación aplicada en la restauración ecológica del Humedal Juan Amarillo Tercio Medio y Tercio Bajo»** el cual servirá para «ejecutar una segunda etapa del Programa de Protección de Humedales y Zonas de Ronda del Distrito Capital», consistente en la **«adecuación hidráulica y la restauración ecológica de los Tercios Medio y Bajo del Humedal Juan Amarillo.»**

El convenio tuvo por objeto «la cooperación entre las dos entidades para realizar una **investigación aplicada en la restauración ecológica de los Tercios Medio y Bajo** del Humedal Juan Amarillo». No la intervención de la infraestructura de conducción de aguas residuales para conducir a un colector de aguas residuales las que actualmente desembocan al brazo del Humedal, obra que hace parte de la **«adecuación hidráulica y la restauración ecológica» de los Tercios Medio y Bajo del Humedal Juan Amarillo»** a ejecutarse en la segunda etapa del Programa de Protección de Humedales y Zonas de Ronda que no fue objeto del convenio a que alude el apoderado de la EAB.

Ello explica que en la audiencia de pacto<sup>12</sup> de cumplimiento la EAAB hubiese reconocido que *«actualmente por el sistema de alcantarillado pluvial se producen vertimientos ilegales de aguas residuales procedentes de la cuenta aferente que contaminan el Humedal y generan una problemática ambiental que afecta a la comunidad»* Y que *«para mitigar estos impactos ambientales»* la empresa propusiera, con carácter provisional y hasta tanto se lleve a cabo el plan general e integral de recuperación del Humedal previsto en el POT (Decreto 619 de 2000) y su Decreto reformativo No. 469 de 2003, *«unas obras provisionales de captación de aguas residuales... con el propósito de evitar el ingreso de aguas residuales al Humedal, para contribuir con el mejoramiento de las condiciones ambientales existentes. Las obras de captación propuestas consisten en la construcción de un colector que llevará las aguas residuales domésticas hasta el sistema de alcantarillado existente en el costado oriental del brazo del Humedal, para lo cual se requiere de la intervención de la vegetación y la tala de algunos árboles, requiriéndose un permiso de la autoridad ambiental competente.»*

Por consiguiente, no le asiste razón al apoderado de la EAB pues, quedó demostrado que las gestiones adelantadas con anterioridad a la instauración de la

---

<sup>12</sup> Folio 447

acción no tenían por objeto efectuar en forma inmediata y provisional las obras de canalización de las aguas residuales causantes de la contaminación del Humedal, sino desarrollar un proyecto de investigación aplicada para su restauración.

De otra parte, en cuanto al incentivo creado por el artículo 39 de la Ley 472 de 1998, debe señalarse que constituye un reconocimiento a la labor diligente y oportuna desplegada por el demandante en defensa de los derechos colectivos. Con todo, el artículo 34 *ibídem* prevé que «*la sentencia que acoja las pretensiones de demandante*» igualmente fijará el monto del incentivo para el actor popular. Esta expresión legal significa que hay lugar al incentivo en caso de dictarse sentencia estimatoria. No así, en tratándose de sentencia aprobatoria de un pacto de cumplimiento.

Al respecto, esta Corporación ha dicho:

«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 sólo puede ser contemplado en la que se dicta como consecuencia de la terminación normal del proceso y al finalizar el incidente que liquida los perjuicios. Si bien la Ley 472 de 1998, en su artículo 39 prevé que el demandante en acción popular tendrá derecho a un incentivo que fijará el juez como parte de la indemnización, debe entenderse que cuando el proceso se ha terminado anormalmente mediante un “Pacto de Cumplimiento”, no hay lugar a ello, puesto que todos los derechos derivados de la acción se entienden satisfechos en los términos que queden conciliados y posteriormente aprobados. Por último, es necesario anotar que, en principio, las acciones populares carecen de contenido subjetivo, es decir, que no se persigue un resarcimiento pecuniario, pues se actúa en defensa del interés público y aunque la ley prevé una recompensa, éste no es el fin primordial, pues se obra más en beneficio de la comunidad de la que el demandante forma parte<sup>13</sup>».

Por lo anterior, se revocará el numeral 4º de la sentencia apelada en cuanto condenó a la EAAB E.S.P. al pago del incentivo previsto en el artículo 39 de la Ley 472 de 1998.

En mérito de lo expuesto el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

---

<sup>13</sup> Sentencia de 24 de agosto de 2000, Expediente AP-090, actor Gustavo Quintero García y sentencia de 27 de julio de 2000, expediente AP-061, actor Hernán Arias Henao.

**F A L L A :**

**REVÓCASE** el numeral 4º de la sentencia de 6 de octubre de 2004, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca (Sección Tercera, Subsección B) en cuanto condenó a la EAAB E.S.P. al pago del incentivo previsto en el artículo 39 de la Ley 472 de 1998.

Cópiese, notifíquese y, en firme esta providencia, devuélvase el expediente al Tribunal de origen. Cúmplase.

Se deja constancia de que la anterior sentencia fue discutida y aprobada por la Sala en la sesión del 26 de mayo de 2005.

RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PIANETA  
Presidente

CAMILO ARCINIEGAS ANDRADE

GABRIEL E. MENDOZA MARTELO

MARIA CLAUDIA ROJAS LASSO