



TEMA	DERECHO E INTERÉS COLECTIVO DE ACCESO A LOS SERVICIOS PÚBLICOS Y A QUE SU PRESTACIÓN SEA EFICIENTE Y OPORTUNA y OTROS
RADICACIÓN	73001-33-33-012-2018-00341-00
CONVOCANTE	DEFENSORIA DEL PUEBLO – REGIONAL TOLIMA y OTROS
CONVOCADO	MUNICIPIO DE IBAGUE y OTROS
ASUNTO	APRUEBA PACTO DE CUMPLIMIENTO

Ibagué, treinta y uno (31) de mayo de dos mil diecinueve (2019)

En ejercicio de la acción popular, el Dr. **MIGUEL ANGEL AGUIAR DELGADILLO**, actuando en calidad de **DEFENSOR DEL PUEBLO REGIONAL TOLIMA**, formula demanda contra el **MUNICIPIO DE IBAGUÉ** y la **EMPRESA IBAGUEREÑA DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO S.A. E.S.P. – IBAL**, con el fin de buscar la protección de los derechos e intereses colectivos “Al goce de un ambiente sano; El acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública; y El acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna”.

1. PRETENSIONES

PRIMERA: Se protejan los derechos colectivos a los residentes de la urbanización Nuevo Armero de la ciudad de Ibagué etapa 1, al goce de un ambiente sano, la seguridad y salubridad públicas, el acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública y el acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna, en los términos de los literales a, g, h, j del artículo 4 de la ley 472 de 1998.

SEGUNDA: Ordenar la protección de los derechos fundamentales del ser humano, especialmente la dignidad humana.

TERCERA: Ordenar a las Accionadas Alcaldía de Ibagué y la Empresa Ibaguereña de Acueducto y Alcantarillado S.A E.S.E oficial IBAL, llevar a cabo las obras civiles e hidráulicas, acciones administrativas y obra pública de conducción y destaponamiento de aguas lluvias y residuales, tendientes y que sean necesarias para reparar la afectación de derechos colectivos que implica las reiteradas inundaciones a las residencias de que sufren los habitantes del barrio Nuevo Armero en la ciudad de Ibagué 1ª etapa, con el ánimo de superar los niveles de inundación que se presenta en época de lluvias.

CUARTA: Ordenar a las Accionadas Alcaldía de Ibagué y la Empresa Ibaguereña de Acueducto y Alcantarillado S.A E.S.E oficial IBAL, llevar a cabo de manera urgente las acciones administrativas y de policía que impidan la realización de las obras civiles e hidráulicas que la comunidad necesita, superando las barreras de predios privados aledaños a la zona afectada, iniciando y fallando los requerimientos policivos de ser necesario como primera autoridad de policía de la ciudad.

QUINTA: Ordenar a las Accionadas, llevar a cabo de manera urgente medidas sanitarias, mediante brigadas de salud impartidas por las secretarías dependientes de la administración municipal, que permitan superar la presencia de vectores, roedores y diferentes animales que afectan la convivencia y salubridad de la comunidad cuando se presenta la

contención de aguas lluvias taponadas, entre tanto se realicen y finiquiten las obras de conducción de aguas acá solicitadas.

SEXTA: Condenar en costas a las demandadas (Fls. 5-6).

El anterior *petitum* lo fundamenta el apoderado del convocante en los siguientes:

2. HECHOS

2.1. A la Defensoría del Pueblo Regional Tolima, han acudido varios residentes de la urbanización Nuevo Armero 1ª etapa de la ciudad de Ibagué, indicando que requieren de la intervención institucional para superar una grave afectación de que son víctimas, relacionada con la falta de atención de la administración municipal de Ibagué y la empresa de acueducto IBAL, al no solucionarles definitivamente una problemática de taponamiento de aguas lluvias que producen la inundación de varias viviendas de los señores usuarios.

Esta afectación se produce, según el relato de la solicitud, por la falta de un sistema hidráulico de conducción de aguas lluvias que produce el estancamiento de las mismas, pues no tiene vertedero.

2.2. Aduce la comunidad, que desde la construcción y entrega de las casas y el plan de vivienda, estas quedaron con un desnivel hacia la red de alcantarillado, pero que aun así, la administración municipal en su momento otorgó los permisos y licencia correspondientes, actuaciones administrativas municipales, que a la postre son las que ocasionan la afectación de sus derechos y garantías fundamentales.

2.3. Desde la fecha de entrega han comunicado a la administración municipal y la empresa de acueducto IBAL la situación para buscar fórmulas de arreglo y superación de las inundaciones en épocas de lluvia; las solicitudes hacen referencia a lo mismo acá pretendido mediante esta acción y que al respecto, han recibido comunicaciones de implementación de las acciones de mejora, de implementación de proyecto de solución, que finalmente no se han cumplido, han recibido respuestas pero todas ellas elusivas y dilatorias de verdaderas soluciones que a la fecha siguen incumplidas.

2.4. La Defensoría del Pueblo Regional Tolima, en su rol de protección de derechos y garantías fundamentales, y en atención a lo anteriormente referido, ha realizado requerimiento a las accionadas Alcaldía de Ibagué y la Empresa ibaguereña de Acueducto y Alcantarillado S.A E.S.E oficial IBAL, mediante oficios de fecha 28 de mayo de 2018, solicitando se indique el trámite realizado a las solicitudes presentadas por los habitantes de la urbanización Nuevo Armero 1ª etapa, a fin de conjurar la afectación de derechos que padece la comunidad, sin embargo a la fecha, tales solicitudes no han sido atendidas y en comunicación telefónica con miembro de la comunidad, han ratificado la necesaria intervención Defensoría, pues la situación continua de la misma forma denunciada.

2.5. La comunidad de la urbanización Nuevo Armero 1ª etapa de la ciudad de Ibagué, continua con sus afectaciones de derechos colectivos, pues las aguas lluvias de la reciente ola invernal, ha afectado sus casas, sus enseres y ha debilitado sus derechos fundamentales a la dignidad humana y la salubridad.

2.6. Lo anterior, pese a las comunicaciones y visitas efectuadas por técnicos de la empresa de acueducto de Ibagué, que les han señalado la existencia de un proyecto viabilizado de solución, un avance significativo, pero que sin la ejecución del mismo, da lugar a la ineficiencia administrativa para la superación de la denuncia comunitaria (Fls. 6 – 7 del expediente).

EXPEDIENTE NO.: 73001-33-33-012-2018-00341-00
DEMANDANTE: DEFENSORÍA DEL PUEBLO
DEMANDADO: MUNICIPIO DE IBAGUÉ y OTRO

3. NORMAS VIOLADAS

Se indicaron las siguientes normas como vulneradas por el acto administrativo:

- Constitución Política: Artículo 88.
- Ley 472 de 1998.

4. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

4.1. EMPRESA IBAGUERENA DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO S.A. E.S.P. – IBAL OFICIAL

Contestó la demanda dentro del término legal, oponiéndose a las pretensiones del libelo genitor y señalando que una parte de los hechos eran ciertos y los restantes no le constaban. Formuló las excepciones denominadas: “Falta de legitimación en la causa por pasiva, buena fe y carencia de material probatorio” (Fls. 107 – 111).

4.2. MUNICIPIO DE IBAGUÉ

Contestó la demanda dentro del término legal, oponiéndose a las pretensiones y señalando que una parte de los hechos eran ciertos y los restantes no le constaban. Formuló la excepción denominada “Reconocimiento oficioso de excepciones” (Fls. 137-138 del expediente)

5. ACTUACIÓN PROCESAL

A la demanda se le imprimió el trámite de procedimiento especial contemplado en la Ley 472 de 1998, surtiéndose las siguientes actuaciones:

La demanda fue admitida mediante auto del 6 de agosto de 2018 (Fl. 102), en contra del MUNICIPIO DE IBAGUÉ y la EMPRESA IBAGUERENA DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO S.A. E.S.P. – IBAL OFICIAL, y se decreta medida cautelar¹, efectuándose las notificaciones de rigor (Fls. 103 – 106 del expediente).

Las demandadas contestaron la demanda en tiempo, tal como se reseñó en el numeral anterior (Fls. 107–111 y 137–138).

Por escrito del 18 de febrero del año en curso, la Universidad de Ibagué – Clínica de Jurídica de Derechos Humanos e Intereses Públicos, solicitó la coadyuvancia dentro del proceso de la referencia².

Surtido el trámite anterior, mediante providencia del 1° de marzo de 2019, se fijó fecha para llevar a cabo audiencia especial de pacto de cumplimiento y se aceptó la coadyudancia de la Universidad de Ibagué – Clínica de Jurídica de Derechos Humanos e Intereses Públicos (Fl. 191).

En la mencionada audiencia (Fls. 224-226) las partes llegaron a un acuerdo, presentando la siguiente fórmula de arreglo:

“... Teniendo en cuenta que a la fecha la Empresa Ibal, está en proceso de legalización con la servidumbre y adelantado los trámites precontractuales para garantizar a la comunidad de la Urbanización Nuevo Armero Etapa 1ª la adecuada recolección de aguas lluvias y cesar las inundaciones que tienen que soportar en sus viviendas, por lo tanto se

¹ Fls. 2-5 del Cuad. Medidas Cautelares

² Fls. 162-174.

EXPEDIENTE NO.: 73001-33-33-012-2018-00341-00
DEMANDANTE: DEFENSORÍA DEL PUEBLO
DEMANDADO: MUNICIPIO DE IBAGUÉ y OTRO

propone presentar formula de pacto de cumplimiento aduciendo que los avances que se tiene a la fecha, presentado un cronograma y estableciendo que dichas obras se ejecutaran en la presente vigencia, esto es a 31 de diciembre de 2019. Conforme lo anterior señor Juez, se tiene certificado de disponibilidad presupuestal No. 201 90450, por un valor de \$ 61.389.897.00, se tiene también la solicitud de disponibilidad presupuestal, la solicitud de la inclusión al comité del plan anual de adquisiciones, bienes, obras y servicios oficial S.A. E.S.P. Oficial y el estudio de necesidad, así como también el presupuesto de obra que corresponde al valor de el de disponibilidad presupuestal, dichos documentos se ponen en conocimiento en la presente audiencia, para su señoría y demás partes ... señor Juez, estamos en solicitud de reparto en la Notaria, para ya la firma, ya el representante legal de la empresa ya lo firmo, y que la notaria apruebe la minuta y se firme por el propietario del predio, y a continuación doy al trámite del estudio de necesidad, que son los documentos adjuntos y se empieza el proceso de contratación, el plazo del contrato está pactado a 60 días y más o menos un mes o un mes y medio, se gastaría la oficina mía para dar un trámite precontractual ...yo considera que el mes de junio estaríamos empezando obras ... entregarla en el mes de septiembre ... yo lo digo de manera tentativa, porque está la ejecución de las obras están sujeto a suspensiones o adiciones a imprevistos etc., pues el plazo tentativo se ha pacto en 60 días, si todo marcharía perfecto en agosto se terminaría, para darnos un margen de riesgo ..." (IBAL S.A. E.S.P: Min: 00:06:16 – 00:08:04 y 00:10:30 – 00:13:00)

"... se presenta formula de arreglo en el sentido de que la Secretaria de Infraestructura intervenga la malla vial una vez que la Empresa de Acueducto y Alcantarillado IBAL S.A. E.S.P., certifique que la red hidrosanitaria del barrio nuevo Armero y certifique que se encuentra funcionando en óptimas condiciones, en lo que tiene que ver con las Medidas Sanitarias la Secretaria de Salud del Municipio de Ibagué realizara una visita técnica con el fin de determinar si en la actualidad existe proliferación de roedores y vectores en el sector con el fin de determinar cuáles son las medidas a seguir para el control de estas plagas... la visita técnica está programada para el día 29 de abril..." (Municipio de Ibagué Min: 00:08:19 – 00:10:10).

"Esta Instancia Judicial señala, que el plazo prudencial para la culminación de las obras requeridas para la comunidad, es hasta el treinta (30) de septiembre del año en curso y el Ministerio Público en cabeza del Procurador Judicial asignado a este Despacho como veedor de la obra."

"Gracias señor Juez, en virtud de la planificación que se presentó en esta audiencia este Defensor Público le da plena aceptación a la propuesta por la acogida que tuvo en la comunidad y aceptación plena de ello ..." (Defensoría del Pueblo – Regional Tolima Min: 00:10:05 – 00:10:17)

"Gracias señor Juez, teniendo en cuenta el acuerdo que se pudo llegar, también acepto el pacto de cumplimiento, pues teniendo en cuenta que ellos son habitantes que llevan más de una década sufriendo y que se les están vulnerando sus derechos, considero que es importante que las entidades trabajen de manera conjunta, para que de la manera rápida y eficaz se pueda llegar a realizar esas obras públicas para salvaguardar esos derechos colectivos que están siendo vulnerados y garantizarles la vida digna que tiene derechos estas personas ..." (Universidad de Ibagué – Clínica de Jurídica de Derechos Humanos e Intereses Públicos Min: 00:10:19 – 00:10:54)

6. CONSIDERACIONES

6.1. EXCEPCIONES PREVIAS

Corresponde en primer término, emitir pronunciamiento respecto de la excepción planteada por la EMPRESA IBAGUEREÑA DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO – IBAL S.A. E.S.P. OFICIAL, a saber:

6.1.1. EXCEPCIÓN DE FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA. Manifiesta, que las omisiones relacionadas por la parte actora, no han sido verificadas por la Empresa de Servicios Públicos Domiciliarios, por tal motivo no puede ser sujeto pasivo dentro del proceso de la referencia.

Frente a ello, es preciso mencionar que de conformidad con lo plasmado por el Doctor Juan Ángel Palacio Hincapié en su libro titulado "*Derecho Procesal Administrativo*", la capacidad para ser parte y para comparecer al proceso comprende dos aspectos: el primero, consistente en la capacidad para demandar o legitimación por activa y, el segundo, la capacidad para comparecer como demandada o legitimación por pasiva³.

Con relación a la acción popular, los artículos 12 y 14 de la Ley 472 de 1998⁴, establecen la legitimación en la causa por activa (titulares de la acción) y la legitimación en la causa por pasiva (contra quienes se dirige la acción), determinándose en primer lugar, que la acción popular puede ser interpuesta por cualquier persona natural o jurídica sin exigir condicionamiento alguno; así mismo, preceptúa que son sujetos pasivos de las acciones populares las personas naturales o jurídicas o las autoridades públicas cuya actuación u omisión amenace, viole o ponga en peligro los derechos e intereses colectivos.

Al respecto, deberá señalarse por parte de esta instancia judicial que la presente excepción no está llamada a prosperar, como quiera que lo que busca la parte actora, es la construcción de un alcantarillado para la conducción de las aguas residuales y aguas lluvias, como quiera que para la época de invierno las viviendas del barrio nuevo armero son inundadas.

Ahora bien, debemos de señalar que el objeto social de la Empresa Ibaguereña de Acueducto y Alcantarillado – IBAL S.A. E.S.P., según el certificado de existencia y representación señala "La sociedad tendrá como objeto principal las siguientes actividades: La prestación de los servicios públicos domiciliarios, a que se refiere la Ley 142 de 1994, en Colombia, en especial los de acueductos y alcantarillado, la producción y comercialización de agua potable o productos fabricados con base de agua, en las presentaciones que bien se tenga, de conformidad con las normas sanitarias sobre la materia ...".

De lo anterior, se logra concluir por parte de esta Instancia Judicial, que la Empresa Ibaguereña de Acueducto y Alcantarillado – IBAL S.A. E.S.P., es la encargada de la para la construcción y mantenimiento del Acueducto y Alcantarillado del Municipio de Ibagué, conforme lo señalado en su objeto social y lo dispuesto en la Ley 142 de 1994, por tal motivo, se negará la presente excepción.

6.2. DE LAS EXCEPCIONES DE MÉRITO

En consideración a que las excepciones propuestas en el presente asunto denominadas "*i) Buena fe; ii) Carencia de material probatorio y iii) Reconocimiento oficio de excepciones*", tiene relación directa con el fondo del asunto; en el presente caso no serán resueltas por parte de esta instancia judicial, como quiera que las partes constituyeron un pacto de cumplimiento.

6.3. PROBLEMA JURÍDICO

Se circunscribe en determinar si el MUNICIPIO DE IBAGUÉ y la EMPRESA IBAGUEREÑA DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO – IBAL S.A. E.S.P. OFICIAL de han

³ DERECHO PROCESAL ADMINISTRATIVO 7ª EDICIÓN. JUAN ANGEL PALACIO HINCAPIE. Librería Jurídica Sánchez R. Ltda. Pág. 199.

⁴ "Art. 12.- Titulares de las acciones. Podrán ejercitar las acciones populares:
 Toda persona natural o jurídica
 (...).

Art. 14.- Personas contra quienes se dirige la acción. La acción popular se dirigirá contra el particular, persona natural o jurídica, o la autoridad pública cuya actuación y omisión se considere que amenaza, viola o ha violado el derecho o interés colectivo. (...).

vulnerado los derechos e intereses colectivos al goce de un ambiente sano; El acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública; y El acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna de los habitantes del Barrio Nuevo Armero 1ª etapa, quienes, a la fecha no cuentan con un buen sistema alcantarillado para la recolección de aguas residuales y de aguas lluvias?.

6.4. MARCO JURÍDICO DEL LA ACCIÓN POPULAR Y DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS

La Constitución Política de 1991 en su artículo 88, inciso primero, consagra que la ley regulará las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos; posteriormente, el Congreso de la República expidió la Ley 472 de 1998, por medio de la cual se desarrolló el referido precepto constitucional.

Cabe señalar, que el artículo 2º de la Ley 472 de 1998, consagra que las acciones populares, “son los medios procesales para la protección de los derechos e intereses colectivos” y que éstas “se ejercen para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible”; es decir, que el objeto de las acciones populares se concentra en la protección efectiva de derechos e intereses colectivos, la cesación de los hechos o actos que amenazan o vulneran los derechos o intereses colectivos y el restablecimiento del *statu quo* en la medida en que sea posible.

Así mismo, el artículo 9 de la Ley en comento establece que la acción popular procede contra toda acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares, que vulneren o amenacen los derechos e intereses colectivos, y en el artículo 5º, se establece el trámite preferencial al que esta avocada, el que se deberá desarrollar conforme a los principios de prevalencia del derecho sustancial, publicidad, economía, celeridad y eficacia.

Por lo anterior, se logra concluir por parte de esta instancia judicial, que para la prosperidad de la acción bajo estudio se requiere de la configuración de los siguientes elementos: (i) una acción u omisión de la parte demandada, (ii) un daño contingente, peligro, amenaza, vulneración o agravio de derechos e intereses colectivos, peligro o amenaza que no es en modo alguno el que proviene de todo riesgo normal de la actividad humana, y (iii) la relación de causalidad entre la acción u omisión y la señalada afectación de tales derechos.

6.4.1. MARCO JURÍDICO AL DERECHO E INTERÉS COLECTIVO AL GOCE DEL MEDIO AMBIENTE.

El derecho al medio ambiente ha sido definido por la doctrina “como el derecho de las personas a desarrollarse en un medio adecuado, saludable y propicio para la vida humana...”⁵, además dicho derecho, se encuentra consagrado en el artículo 79 de la Carta Magna, que señala:

“ARTICULO 79. Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo.

Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines.”

⁵ De Luis García, Elena (2018) Medio Ambiente Sano: Consolidación de un derecho; Iuris Tantum Revista Boliviana de Derecho; (Numero 25) http://www.scielo.org.bo/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2070-81572018000100019

Frente este aspecto, la Honorable Corte Constitucional en sentencia T-154 del 21 de marzo de 2013, con ponencia del Dr. Nilson Pinilla Pinilla, expuso lo siguiente:

“4.1. A partir de la carta política de 1991, y de la suscripción y aprobación de diversos instrumentos trasnacionales, al igual que de constataciones en derecho comparado, la protección al ambiente ocupa un lugar trascendental en el ordenamiento jurídico nacional. Desde esta perspectiva, la Corte Constitucional colombiana ha desarrollado ese carácter ecológico de la carta política, **dando carácter fundamental al derecho al ambiente sano, directamente y en su conexidad con la vida y la salud, entre otros, que impone deberes correlativos al Estado y a los habitantes del territorio nacional**

En la sentencia C-671 de 2001 de junio 21 de 2001, M. P. Jaime Araújo Rentería, señaló esta corporación:

“... la protección del medio ambiente ha adquirido en nuestra Constitución un carácter de objetivo social, que al estar relacionado adicionalmente con la prestación eficiente de los servicios públicos, la salubridad y los recursos naturales como garantía de la supervivencia de las generaciones presentes y futuras, ha sido entendido como una prioridad dentro de los fines del Estado y como un reconocimiento al deber de mejorar la calidad de vida de los ciudadanos. Artículo 366 C.P.

... ..

La defensa del medio ambiente constituye un objetivo de principio dentro de la actual estructura de nuestro Estado Social de Derecho. En cuanto hace parte del entorno vital del hombre, indispensable para su supervivencia y la de las generaciones futuras, el medio ambiente se encuentra al amparo de lo que la jurisprudencia ha denominado ‘Constitución ecológica’, conformada por el conjunto de disposiciones superiores que fijan los presupuestos a partir de los cuales deben regularse las relaciones de la comunidad con la naturaleza y que, en gran medida, propugnan por su conservación y protección.”

Respecto de la relación del derecho a un ambiente sano con los derechos a la vida y a la salud, el citado fallo también indicó:

“El derecho al medio ambiente no se puede desligar del derecho a la vida y a la salud de las personas. De hecho, los factores perturbadores del medio ambiente causan daños irreparables en los seres humanos y si ello es así habrá que decirse que el medio ambiente es un derecho fundamental para la existencia de la humanidad. A esta conclusión se ha llegado cuando esta Corte ha evaluado la incidencia del medio ambiente en la vida de los hombres y por ello en sentencias anteriores de tutelas, se ha afirmado que el derecho al medio ambiente es un derecho fundamental.”

Bajo ese entendido, uno de los principios fundamentales del actual régimen constitucional es la obligación estatal e individual de proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación (art. 8° Const.), en virtud de la cual la carta política recoge y determina, a manera de derechos colectivos, las pautas generales que rigen la relación entre el ser humano y el ecosistema.

Estas disposiciones establecen (i) el derecho colectivo a gozar de un ambiente sano; (ii) la obligación estatal y de todas las personas de proteger la diversidad e integridad del ambiente; (iii) la obligación del Estado de prevenir y controlar los factores de deterioro y garantizar un desarrollo sostenible; y (iv) la función ecológica de la propiedad (Destacado en negrilla por el Juzgado).

Frente este mismo sentido, el máximo organismo de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo⁶, ha conceptualizado lo siguiente:

⁶ Consejo de Estado, Sección Primera, Sentencia del 31 de enero de 2019, Radicación No. 05001-23-33-000-2015-02505-01(Ap), C.P. Oswaldo Giraldo López

EXPEDIENTE NO.: 73001-33-33-012-2018-00341-00
DEMANDANTE: DEFENSORÍA DEL PUEBLO
DEMANDADO: MUNICIPIO DE IBAGUÉ y OTRO

“El derecho colectivo al goce de un ambiente sano ha sido entendido por la Sección Primera del Consejo de Estado, así:

“(…) se ha entendido y desarrollado la noción de medio ambiente como todo lo que rodea a los seres vivos y comprende elementos biofísicos, los recursos naturales como el suelo, el agua, la atmósfera, la flora, la fauna, etc.; y los componentes sociales. Las distintas normativas buscan establecer la correcta interrelación de los distintos elementos en aras de salvaguardarlo.

En ese orden de ideas, resulta lógico que dicho derecho cuente con varias dimensiones, toda vez que ostenta la calidad de i) derecho fundamental (por encontrarse estrechamente ligado con los derechos fundamentales a la vida y a la salud); ii) de derecho-deber (todos son titulares del derecho a gozar de un ambiente sano pero, además, tienen la obligación correlativa de protegerlo); iii) de objetivo social (conservación de las condiciones del medio ambiente para garantizar la supervivencia de las generaciones presentes y futuras), iv) de deber del Estado (conservación del medio ambiente, eficiente manejo de los recursos, educación ambiental, fomento del desarrollo sostenible, e imposición las sanciones a que haya lugar) y v) de derecho colectivo, de conformidad con lo previsto en el artículo 88 superior.

Es así como, en relación con la primera de las dimensiones reconocidas al derecho al ambiente sano, como derecho fundamental por su inescindible relación con los derechos a la vida y a la salud, la Corte Constitucional determinó:

“El derecho al medio ambiente no se puede desligar del derecho a la vida y a la salud de las personas. De hecho, los factores perturbadores del medio ambiente causan daños irreparables en los seres humanos y si ello es así habrá que decirse que el medio ambiente es un derecho fundamental para la existencia de la humanidad. A esta conclusión se ha llegado cuando esta Corte ha evaluado la incidencia del medio ambiente en la vida de los hombres y por ello en sentencias anteriores de tutelas, se ha afirmado que el derecho al medio ambiente es un derecho fundamental.”

Se trata entonces de un derecho colectivo de gran importancia, que abarca la protección del ambiente y los recursos naturales, el equilibrio ecológico y el desarrollo sostenible, todos los cuales podrían verse afectados por factores antrópicos.” (Subrayado en negrilla por el Despacho).

De los anteriores extractos jurisprudenciales de la Honorable Corte Constitucional y del Honorable Consejo de Estado, se logra concluir por parte de esta instancia judicial, que es Estado a través de sus entidades públicas la encargada de la protección, vigilancia y cuidado del medio de ambiente, por tal motivo, tiene la obligación para garantizar su conservación para las generaciones venideras, como quiera que el derecho al medio ambiente sano, esta intrínsecamente correlacionado con los demás derechos de los seres humanos.

6.4.2. MARCO JURÍDICO AL DERECHO E INTERÉS COLECTIVO EL ACCESO A UNA INFRAESTRUCTURA DE SERVICIOS QUE GARANTICE LA SALUBRIDAD PÚBLICA

El derecho e interés colectivo el acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública, el máximo organismo de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo⁷ ha manifestado lo siguiente:

“Sobre este derecho cabe resaltar lo señalado por esta Sección, en cuanto a la relación entre el derecho al acceso a los servicios públicos y a que su

⁷ Consejo de Estado, Sección Primera, Sentencia del 31 de enero de 2019, Radicación N. 85001-23-33-000-2014-00034-01(Ap), C.P. Roberto Augusto Serrato Valdés.

EXPEDIENTE NO.: 73001-33-33-012-2018-00341-00
DEMANDANTE: DEFENSORIA DEL PUEBLO
DEMANDADO: MUNICIPIO DE IBAGUÉ y OTRO

prestación sea eficiente y oportuna y la seguridad y salubridad públicas, temas relacionados con la presente acción popular:

“La salubridad pública.

Sobre el concepto de “salubridad pública” ha sostenido esta Sección, de manera coincidente con la Corte Constitucional:

“En diferentes ocasiones la Corte Constitucional se ha pronunciado sobre los conceptos de seguridad y salubridad públicas; los mismos han sido tratados como parte del concepto de orden público y se han concretado en las obligaciones que tiene el Estado de garantizar condiciones mínimas que permitan el desarrollo de la vida en comunidad.” “...Su contenido general, implica, de acuerdo con la jurisprudencia citada, en el caso de la seguridad, la prevención de los delitos, las contravenciones, los accidentes naturales y las calamidades humanas y, en el caso de la salubridad, la garantía de la salud de los ciudadanos. Estos derechos colectivos están ligados al control y manejo de las situaciones de índole sanitario, para evitar que tanto en el interior como en el exterior de un establecimiento o de determinado lugar se generen focos de contaminación, epidemias u otras circunstancias que puedan afectar la salud y la tranquilidad de la comunidad y en general que afecten o amenacen el estado de sanidad comunitaria. Es decir, que al momento de ponerse en funcionamiento determinados proyectos de los cuales se pueda derivar algún perjuicio para los ciudadanos, se deben realizar los estudios previos y tomar las medidas conducentes para evitar que se produzca un impacto negativo en las condiciones de salud y seguridad de los asociados”.

De manera específica, sobre la relación de la salubridad pública con la infraestructura que debe garantizarse a la comunidad, ha sostenido esta Corporación:

“El derecho colectivo invocado como vulnerado en la presente acción es el del “acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública”. Es un servicio público a cargo del Estado cuya finalidad es disminuir la morbilidad, es decir, la proporción de personas que enferman en un sitio y tiempo determinado. Ahora bien, el derecho invocado hace alusión igualmente a la palabra “infraestructura” la cual debe entenderse como un conjunto de elementos o servicios que se consideran necesarios para la creación y funcionamiento de una organización, en este caso, para la buena gestión de la salubridad pública [...].

Si se hace referencia al acceso, se colige, que la garantía de este derecho o interés colectivo se obtendrá a través de órdenes orientadas a garantizar el acceso a infraestructuras de servicios.” (Negrilla por el Juzgado).

6.4.3. MARCO JURÍDICO AL DERECHO E INTERÉS COLECTIVO EL ACCESO A LOS SERVICIOS PÚBLICOS Y A QUE SU PRESTACIÓN SEA EFICIENTE Y OPORTUNA

El derecho e interés colectivo el acceso a los servicios públicos y que su prestación sea eficiente y oportuna, el Honorable Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera en sentencia del 19 de noviembre de 2018, con ponencia del Dr. Roberto Augusto Serrato Valdés⁸, puntualizó:

“Este derecho colectivo busca la protección de los derechos de los usuarios de los servicios públicos, en cuanto a su la calidad, precio y cobertura. Frente a esos derechos, al

⁸ Radicación número: 63001-23-33-000-2017-00240-01(AP) Acumulado No. 63001-23-33-000-2017-00282-00

EXPEDIENTE NO.: 73001-33-33-012-2018-00341-00
DEMANDANTE: DEFENSORÍA DEL PUEBLO
DEMANDADO: MUNICIPIO DE IBAGUÉ y OTRO

Estado le corresponde su regulación y control con miras a que dichos elementos se cumplan en debida forma. En relación con este derecho colectivo, la jurisprudencia de la Corporación ha establecido que:

“(...)”.

EL DERECHO COLECTIVO AL ACCESO A LOS SERVICIOS PÚBLICOS Y A SU PRESTACIÓN EFICIENTE no se está frente al desarrollo de una función administrativa en los términos del artículo 209 Constitucional, sino de una actividad económica intervenida por el Estado, cuya prestación debida se relaciona directamente con la consecución de sus fines (art. 2 C. N.). El modelo constitucional económico de la Carta Política de 1991 está fundado en la superación de la noción “francesa” de servicio público, conforme a la cual éste era asimilable a una función pública, para avanzar hacia una concepción económica según la cual su prestación está sometida a las leyes de un mercado fuertemente intervenido; así se deduce del artículo 365 constitucional cuando dispone que es deber del Estado asegurar la prestación eficiente de los servicios públicos y que estos pueden ser prestados por el Estado, directa o indirectamente, por comunidades organizadas o por particulares.

Nótese que la norma es clara en señalar que el Estado debe asegurar la prestación (no prestar forzosamente) al tiempo que permite la concurrencia de Agentes (públicos, privados o mixtos) en su prestación. De acuerdo con tal disposiciones se destaca, jurídicamente, que los servicios públicos “son inherentes a la finalidad social del Estado”, pues contribuyen al bienestar y mejoramiento de la calidad de vida de la población (arts. 2 y 366 ibídem.) y es por ello que su prestación comporta la concreción material de la cláusula Estado Social de Derecho (art. 1 ibídem); así lo ha indicado la jurisprudencia del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional, como mecanismo auxiliar en la administración de Justicia (art. 230). **De manera que los derechos colectivos que se involucran en la prestación de los servicios públicos no aluden a la función pública propia del Estado, sino a una actividad económica que por implicar el tráfico de servicios inherentes a la finalidad social del Estado, que la doctrina colombiana, con base en expresión foránea, llama “bienes meritorios”, exige la intervención del mismo a través de los instrumentos tradicionales de policía administrativa: regulación y control (inc. 2 art. 365 C. N). En otras palabras, el bien jurídico colectivo por proteger no refiere a la función administrativa, sino a los derechos propios de los consumidores y usuarios particularmente en lo relativo a la calidad del servicio y a su precio. (...)** (Destacado en negrilla por el Juzgado).

6.5. NATURALEZA JURÍDICA DEL PACTO DE CUMPLIMIENTO

El pacto de cumplimiento, es un mecanismo de solución de conflictos que se encuentra contemplado en el artículo 27 de la Ley 472 de 1998, el cual reza lo siguiente:

“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 obligatorio.

(...)”.

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.

(...)” (Destacado en negrilla por el Juzgado).

EXPEDIENTE NO.: 73001-33-33-012-2018-00341-00
DEMANDANTE: DEFENSORÍA DEL PUEBLO
DEMANDADO: MUNICIPIO DE IBAGUÉ y OTRO

Frente este medio de solución de conflictos, el Honorable Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera en providencia del 21 de agosto de 2014, con ponencia de la Dra. María Elizabeth García González⁹, expuso lo siguiente:

“Ha sido reiterada la Jurisprudencia de esta Sección en relación al concepto y alcance del pacto de cumplimiento. Así, en sentencia de 20 de junio de 2012 (Expediente núm. 2010-00492-01. Magistrada ponente, doctora María Claudia Rojas Lasso), se consideró a dicha figura como un mecanismo para la solución del conflicto planteado al interior de una acción popular, que permite que las partes, con la orientación de juez imparcial, llegar a un acuerdo que salvaguarde los derechos colectivos deprecados y, de esta manera, poner fin al litigio a través de una sentencia aprobatoria de dicho acuerdo. En la providencia en mención se expuso lo siguiente:

“(…) En efecto, el Pacto de Cumplimiento es un instituto tendiente a hacer efectivos los principios de economía, eficacia y celeridad, como mecanismo de concertación, tendiente a ponerle fin de forma regular al debate judicial en sede popular. En punto de la aprobación del Pacto esta Corporación ha señalado:

“El Pacto de Cumplimiento es un acuerdo de naturaleza conciliatoria, en el cual el juez, con citación de las personas interesadas, y de la autoridad que realiza el agravio o agresión al derecho colectivo, buscará un compromiso mediante el cual, se suspenda la amenaza o agresión del derecho colectivo, y el restablecimiento de las cosas a su estado anterior, obviamente, de ser esto posible. Tal Pacto de Cumplimiento, si es suficiente para poner fin a la violación de los derechos, se aprobará por el Juez mediante sentencia. Si no es suficiente, el Juez continuará con la etapa probatoria. Según el artículo 27 de la Ley 472 de 1998, el Pacto será aprobado mediante sentencia, cuya parte resolutive deberá ser publicada en un diario de amplia circulación nacional, a costa de las partes involucradas. El Juez conservará su competencia en lo relacionado con la ejecución de éste, si lo considera necesario, podrá nombrar un auditor (puede ser persona jurídica o natural), para que vigile el efectivo cumplimiento de lo pactado. De manera que, el Juez contará con las medidas necesarias contenidas en el Código de Procedimiento Civil para hacer efectivo el cumplimiento de la sentencia que dé por terminado el proceso en virtud de la aprobación del Pacto. Podrá nombrar un comité para que verifique el correcto cumplimiento de lo establecido en la sentencia; en éste podrán participar el 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.” (Subrayas fuera de texto original)

Así pues, el Pacto de Cumplimiento constituye, entonces, uno de los mecanismos para la solución de conflictos dentro del trámite de la acción popular, que permite acercar a las partes para que éstas puedan por sí mismas, aunque con la orientación imparcial del juez, llegar a un acuerdo que finalice el litigio, resuelva la controversia y haga tránsito a cosa juzgada; lo cual, además, evita el desgaste del aparato judicial generando un ahorro para la administración de justicia y contribuye con la misión superior de propiciar la paz, pues se trata de un mecanismo pacífico y no litigioso de precaver los conflictos o solucionar los existentes.”

De igual forma, la Jurisprudencia de esta Sección también ha establecido los requisitos que debe reunir un pacto de cumplimiento, los cuales son del siguiente tenor:

“La jurisprudencia de esta Corporación ha precisado en varias ocasiones los requisitos que debe reunir el pacto:

i) Las partes deberán formular un proyecto de pacto de cumplimiento.

⁹ Radicación número: 17001-23-31-000-2012-00314-02(AP)

EXPEDIENTE NO.: 73001-33-33-012-2018-00341-00
DEMANDANTE: DEFENSORIA DEL PUEBLO
DEMANDADO: MUNICIPIO DE IBAGUÉ y OTRO

ii) A su celebración deberán concurrir todas las partes interesadas.

iii) Se debe determinar la forma de protección de los derechos colectivos que se señalan como vulnerados.

iv) Cuando sea posible, determinar la forma en que se restablezcan las cosas a su estado anterior.

v) Las correcciones realizadas por el juez al pacto deberán contar con el consentimiento de las partes.”

De lo anterior, resulta claro para la Sala que para la existencia de un pacto de cumplimiento es indispensable la participación del actor popular y de las personas accionadas, pues en caso de inasistencia de cualquiera de éstas, por mandato legal expreso del artículo 27 de la Ley 472 de 1998, la audiencia debe declararse fallida.” (Destacada en negrilla por el Despacho).

La anterior postura fue ratificada por el máximo organismo de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, en sentencia de unificación del 11 de octubre de 2018¹⁰, que señaló:

La audiencia especial de pacto de cumplimiento se encuentra regulada en el artículo 27 de la Ley 472 de 1998, como una instancia procesal para el juez escuchar las posiciones de las partes y al Ministerio Público sobre la demanda instaurada y en ella podrá establecerse un acuerdo en el que se determine la forma de protección de los derechos e intereses colectivos y de ser posible, el restablecimiento de las cosas a su estado anterior.

Así entonces, el objeto de la audiencia de pacto, es solucionar el conflicto por medio de una construcción colectiva en la que se determine la mejor forma de proteger o prevenir la vulneración de los derechos amenazados o vulnerados y se logren endilgar responsabilidades y acciones detalladas a los responsables de la protección del interés colectivo, dentro de unos términos de cumplimiento, con tareas específicas y verificables, así como la designación de una persona que vigile y asegure la observancia del mismo.

La Corte Constitucional en sentencia C-215 de 1999, al examinar la constitucionalidad de la Ley 472, puso de presente que el objetivo que persigue el pacto de cumplimiento es llegar a un acuerdo de voluntades (...).

(...).

A su vez, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha sostenido que el pacto de cumplimiento es un mecanismo alternativo de solución de conflictos en el cual las partes logran establecer los parámetros para la protección de los intereses colectivos amenazados o vulnerados, de una manera ágil y eficaz. Así en sentencia del 20 de junio de 2012, esta Sección consideró dicha figura como un método para solucionar el conflicto planteado al interior de una acción popular, que permite a las partes, con la orientación del juez, llegar a un acuerdo que salvaguarde los derechos deprecados y, de esta manera, poner fin al litigio a través de una sentencia aprobatoria de dicho acuerdo (...).

(...).

Ahora bien, en algunas ocasiones la jurisprudencia le ha dado a esta instancia procesal el tratamiento de acuerdo conciliatorio; sin embargo, es claro que por estar en controversia derechos colectivos y no individuales, no resulta válido considerar tal escenario como una modalidad de conciliación. En efecto, la Corporación ha sido clara en señalar que

¹⁰ Consejo de Estado, Sección Primera, Sentencia del 11 de octubre de 2018, Radicación Número: 17001-23-33-000-2016-00440-01(Ap), C.P. Roberto Augusto Serrato Valdés .

EXPEDIENTE NO.: 73001-33-33-012-2018-00341-00
DEMANDANTE: DEFENSORÍA DEL PUEBLO
DEMANDADO: MUNICIPIO DE IBAGUÉ y OTRO

en tratándose de la protección de los derechos colectivos, el papel del juez en la audiencia, tiene una relevancia especial. Así lo precisó en la sentencia AP- 125 del 19 de octubre de 2000:

“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.

De igual forma, ha diferenciado ambas figuras respecto a la disponibilidad de los derechos en litigio según la naturaleza de los mismos, para concluir que el pacto de cumplimiento no versa sobre intereses susceptibles de ser negociados, sino sobre la forma de proteger los mismos. En sentencia del 27 de mayo de 2004, la Sección Tercera sostuvo:

“Es importante en éste punto diferenciar la figura del pacto de cumplimiento de las conciliaciones que se llevan a cabo en los demás procesos judiciales. Las acciones populares están previstas para la protección de los derechos e intereses colectivos, es este su bien jurídico tutelado, por lo tanto el pacto de cumplimiento no versa sobre la disposición de derechos individuales subjetivos, susceptibles de ser negociados, sino sobre derechos que le pertenecen a toda la colectividad, y el acuerdo que se logra es precisamente la forma como esos bienes colectivos van a ser protegidos. Ello se traduce en un compromiso que adquiere la parte vulneradora del derecho o interés colectivo, de llevar a cabo una serie de actuaciones, o de abstenerse de actuar de una forma dañina, para así efectivizar dicha protección (...)”

Finalmente, el máximo organismo de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, en la sentencia de Unificación del del 11 de octubre de 2018¹¹, “determino que los comités de conciliación de las entidades públicas son las competentes para adoptar la decisión respecto de la procedencia o improcedencia de presentar una fórmula de pacto de cumplimiento dentro del trámite de las acciones populares y los parámetros dentro de los cuales debe actuar el representante legal o apoderado de la entidad, en las audiencias de que trata el artículo 27 de la Ley 472 de 1998.”

6.6. CASO EN CONCRETO

El día 10 de abril del año en curso, esta instancia judicial se celebró la audiencia especial de pacto de cumplimiento, de conformidad con lo establecido en el artículo 27 de la Ley 427 de 1998, en donde el Municipio de Ibagué y la Empresa Ibaguereña de Acueducto y Alcantarillado – IBAL S.A. E.S.P., acordaron la comunidad de la Urbanización Nuevo Armero etapa 1 y el coadyuvante, la realización de las obras civiles para la construcción de la red hidrosanitaria, las cuales se comprometen a entregarlas más tardar el 30 de septiembre de 2019, así mismo, que una vez culminadas, se ordenara la intervención de la malla vial por parte de la Secretaría de Infraestructura del Municipio de Ibagué, y la visita técnica por parte de la Secretaría de Salud del Municipio de Ibagué, para determinar si existe la proliferación del de roedores y vectores en el sector, la cual se programó para el día 29 de abril del año en curso.

Así mismo, se logra verificar por parte de esta instancia judicial, que el Municipio de Ibagué¹² y la Empresa Ibaguereña de Acueducto y Alcantarillado – IBAL S.A. E.S.P.¹³ allegaron

¹¹ Ibidem.

¹² Fls. 222 y ss.

¹³ Fl. 200.

EXPEDIENTE NO.: 73001-33-33-012-2018-00341-00
DEMANDANTE: DEFENSORÍA DEL PUEBLO
DEMANDADO: MUNICIPIO DE IBAGUÉ y OTRO

dentro del proceso de la referencia las respectivas acta y certificación del comité de conciliación en donde señala la procedencia de presentar formula de pacto de cumplimiento con la comunidad de la Urbanización Nuevo Armero 1ª Etapa.

Por tal motivo, observa este Despacho Judicial, que se están protegiendo los derechos e intereses colectivos del acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública, y el acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna de los habitantes del Barrio de la Urbanización Nuevo Armero 1ª Etapa.

De lo anterior, esta instancia judicial aprobara el pacto de cumplimiento celebrado entre las partes.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Doce Administrativo Mixto del Circuito de Ibagué, Administrando Justicia en Nombre de la República de Colombia y por Autoridad de la ley,

RESUELVE:

PRIMERO: DECLARAR no probada la excepción de “Falta de legitimación en la causa por pasiva”, propuesta por la apoderada de la parte demandada – EMPRESA IBAGUEREÑA DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO – IBAL S.A. E.S.P.

SEGUNDO: APROBAR el pacto de cumplimiento celebrada el día diez (10) de abril de dos mil diecinueve (2019), entre la DEFENSORÍA DEL PUEBLO – REGIONAL TOLIMA, la UNIVERSIDAD DE IBAGUÉ – CLÍNICA DE JURÍDICA DE DERECHOS HUMANOS E INTERESES PÚBLICOS (coadyuvante), MUNICIPIO DE IBAGUÉ, la EMPRESA IBAGUEREÑA DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO – S.A. E.S.P. y por el titular de este Despacho.

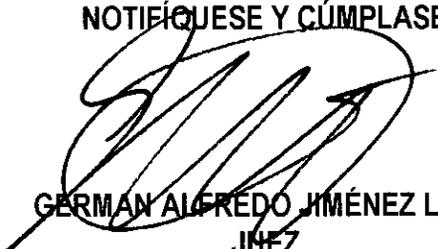
TERCERO: CONFORMAR el Comité de Verificación del cumplimiento del presente fallo, el cual estará integrado por la titular de este despacho, el Procurador Judicial Delegada ante este Despacho y las partes.

CUARTO: ORDENAR al MUNICIPIO DE IBAGUÉ y a la EMPRESA IBAGUEREÑA DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO – IBAL S.A. E.S.P., a que rindan informes bimestralmente desde la ejecutoria de la presente decisión a esta instancia judicial, sobre las gestiones realizadas para lograr el cumplimiento del pacto de cumplimiento aprobado a través de la presente sentencia.

QUINTO: ENVIÉSE copia del presente fallo a la Defensoría del Pueblo, de conformidad con lo previsto en el artículo 80 de la Ley 472 de 1998 y a cada una de las personas que integran el **COMITÉ DE VERIFICACIÓN**.

SEXTO: Ejecutoriada la presente providencia, por Secretaría **DEVUÉLVASE** a la parte actora el remanente de la suma que se ordenó pagar para gastos ordinarios del proceso, si los hubiere; déjese constancia de dicha entrega y **ARCHÍVESE** el expediente.

NOTIFIQUESE Y CÚMPLASE


GERMAN ALFREDO JIMÉNEZ LEÓN
JUEZ