



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN PRIMERA

CONSEJERO PONENTE: HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ

Bogotá D.C., doce (12) de diciembre de dos mil veinticuatro (2024)

Referencia: Medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos

Número único de radicación: 200012333000202100142-01

Actor: Gustavo José Cabas Borrego, Luis Antonio Maestre Orozco y Alfonso Luis Martínez Fuentes

Demandados: Departamento del Cesar; Municipio de Valledupar; Corporación Autónoma Regional del Cesar y Empresas de Servicios Públicos de Valledupar – EMDUPAR S.A. E.S.P.

Coadyuvancia: Defensoría del Pueblo Regional Cesar¹, Holmes José Rodríguez Araque y Personería Municipal de Valledupar²

Tema: Vulneración o amenaza de los derechos e intereses colectivos al goce de un ambiente sano, de conformidad con lo establecido en la Constitución, la ley y las disposiciones reglamentarias; la existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. La conservación de las especies animales y vegetales, la protección de áreas de especial importancia ecológica, de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas, así como los demás intereses de la comunidad relacionados con la preservación y restauración del medio ambiente; a la seguridad y a la salubridad pública; al acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública

SENTENCIA SEGUNDA INSTANCIA

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por el Municipio de Valledupar contra la sentencia proferida el 26 de septiembre de 2022 por el Tribunal Administrativo del Cesar.

La presente providencia tiene las siguientes partes: i) antecedentes; ii) consideraciones de la Sala; y iii) resuelve; las cuales se desarrollan a continuación.

¹ Agustín Alberto Flórez Cuello

² Silvio Alonso Cuello Chinchilla.



I. ANTECEDENTES

La demanda

1. Gustavo José Cabas Borrego, Luis Antonio Maestre Orozco y Alfonso Luis Martínez Fuentes, en ejercicio del respectivo medio de control, presentaron demanda³ contra el Departamento del Cesar, el Municipio de Valledupar, la Corporación Autónoma Regional del Cesar y la Empresa de Servicios Públicos de Valledupar – EMDUPAR S.A. E.S.P con el objeto de lograr la protección de los derechos e intereses al goce de un ambiente sano, de conformidad con lo establecido en la Constitución, la ley y las disposiciones reglamentarias; la existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. La conservación de las especies animales y vegetales, la protección de áreas de especial importancia ecológica, de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas, así como los demás intereses de la comunidad relacionados con la preservación y restauración del medio ambiente; a la seguridad y a la salubridad pública; al acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública por el deterioro del río Guatapurí.

Pretensiones

2. La parte actora formuló las siguientes pretensiones:

“[...] PRIMERA: Amparar los derechos e intereses colectivos al GOCE DE UN AMBIENTE SANO, LA EXISTENCIA DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO, LA SALUBRIDAD PÚBLICA, EL ACCESO A UNA INFRAESTRUCTURA DE SERVICIOS QUE GARANTICE LA SALUBRIDAD PÚBLICA contemplados en los literales a), c), 9) y h) del artículo 4° de la ley 472 de 1998 que vienen siendo violados por el DEPARTAMENTO DEL CESAR, el MUNICIPIO DE VALLEDUPAR, CORPOCESAR y EMDUPAR S.A. E.S.P.

SEGUNDA: Declarar que el DEPARTAMENTO DEL CESAR, el MUNICIPIO DE VALLEDUPAR, CORPOCESAR y EMDUPAR S.A. E.S.P., son responsables de la contaminación ambiental del río Guatapurí, al realizar en forma directa vertimientos de aguas residuales (domésticas e industriales) en los precitados ríos y quebradas, como también al permitir que los distintos urbanizadores legales e ilegales, con el beneplácito o sin éste, los utilizaran como zona de descargue de aguas domésticas e industriales, lo cual trajo como consecuencia: la contaminación de las aguas, la pérdida del nivel freático, el vaso y cauce de las precitadas corrientes, pérdidas de sus rondas, lugares de amortiguación y ecosistemas, pérdida del caudal de los ríos y quebradas anteriormente relacionadas, colmatación de las aguas negras como consecuencia de las partículas en suspensión y material de arrastre transportado en cada uno de ellos, alteración ostensible al medio ambiente.

TERCERA: Declarar que el DEPARTAMENTO DEL CESAR, el MUNICIPIO DE VALLEDUPAR, CORPOCESAR y EMDUPAR S.A. E.S.P., son responsables de la

³ Presentada el 17 de noviembre de 2020.



contaminación ambiental del río Guatapurí, al cambiar y permitir que se cambiara el uso del suelo de las rondas al igual que permitiendo y/o tuteando la construcción de complejos Urbanísticos e industriales en la zona de influencia de las aguas del río Guatapurí e incluso permitiendo la invasión de las mismas, con claro peligro para la vida y bienes de esas personas, la cual trae consigo: a) Que las personas no respeten los cuerpos de aguas como un bien de uso público; b) Que se levanten edificaciones en zonas de uso público (rondas y zonas de influencia de los mismos (30 metros acuerdo 06 de 1990); c) Que de hecho y de derecho se cambiara el uso del suelo sin el lleno de los requisitos de ley; d) Que se produzcan deslizamientos y agrietamientos de unidades habitacionales enteras con graves perjuicios para el patrimonio de los moradores.

CUARTA: Declarar que el DEPARTAMENTO DEL CESAR, el MUNICIPIO DE VALLEDUPAR, CORPOCESAR y EMDUPAR S.A. E.S.P., son responsables de la contaminación ambiental del río Guatapurí, al utilizarlos como medio de transporte Id Documento: 20001233300020210014201270111270006 de aguas lluvias y servidas (domésticas e Industriales) en forma mezclada, destruyendo el paisaje como el entorno de los mismos, al igual que los reservorios naturales, los cuales le servían como mecanismos de amortiguación en caso de inundación con clara protección para su mismo entorno en caso de inundaciones o desbordamientos de éstos, por cuya conducta se ha visto afectado el medio ambiente por. a) Mayor peligro para la población ribereña; b) Incremento en los índices de morbilidad de los ciudadanos ribereños, al igual que la potencialidad para adquirir enfermedades infectocontagiosas de la población ribereña; c) Mayores riesgos para la población ribereña al tutelar la invasión de sus rondas y zonas de influencia y d) Cambio en el uso del suelo en forma fáctica de su parte, lo que a su vez indujo a que se procediera a rellenarse los sitios de amortiguación de las cuencas.

QUINTA: Que como consecuencia de las anteriores responsabilidades se condene al DEPARTAMENTO DEL CESAR, el MUNICIPIO DE VALLEDUPAR, CORPOCESAR y EMDUPAR S.A. E.S.P., a:

- a) Abstenerse de realizar nuevos vertimientos de aguas servidas en los ríos y quebradas.*
- b) Se ordene a EMDUPAR S.A. E.S.P., a que recupere el nivel freático y su cauce en el río Guatapurí.*
- c) Se le ordene al MUNICIPIO DE VALLEDUPAR, que incluya dentro de su Plan de Ordenamiento Territorial - POT, la recuperación del río Guatapurí, al igual que las quebradas que tributan en éste y de los ecosistemas de cada uno de ellos, como mecanismo de protección de estos cuerpos de agua, necesarios para el sistema hídrico de la Ciudad, por ser éstos el medio natural de amortización de las aguas lluvias y de las cuencas que atraviesan a Valledupar.*
- d) Se condene a los demandados a recuperar el espacio físico del río Guatapurí: demoliendo lo construido en él, reabriendo su vaso, ordenando se proceda a su amojonamiento, teniendo en cuenta su zona de influencia y una franja de protección mínima de 30 metros, por constituirse ésta igualmente en espacio público, readquiriendo los terrenos si esto se hace necesario, realizando el acotamiento correspondiente.*
- e) Que se le ordene a EMDUPAR S.A. E.S.P., a recuperar y mantener no solo los cauces sino los nacederos de los mismos como elemento fundamental de ellos.*

SEXTA: Se plantee para la totalidad de las rondas hídricas naturales localizadas en las áreas urbanas de los centros poblados, una distancia de 30 metros a lado y lado del cauce, para acequias y/o canales artificiales (corredores ambientales) una distancia de 15.00 metros, a lado y lado medidos desde la cota máxima de



inundación, desde la corona del talud del cauce, o desde el borde interno de la canalización [...]”⁴.

Presupuestos fácticos

3. La parte actora indicó, en síntesis, los siguientes hechos para fundamentar sus pretensiones:

3.1. Manifestó la preocupación general sobre el impacto de la contaminación y destrucción ambiental, destacando que estos problemas representan una amenaza directa para el desarrollo sostenible del planeta y la supervivencia de las generaciones presentes y futuras. La sobreexplotación de recursos naturales, la deforestación, los incendios forestales, la contaminación de las cuencas hidrográficas, los mares, la contaminación atmosférica, la explotación minera a gran escala y la mala gestión de los residuos urbanos e industriales constituyen las principales causas que ponen en peligro el equilibrio ambiental.

3.2. Indicó que uno de los problemas más alarmantes es la contaminación de las fuentes hídricas, siendo el caso del río Bogotá un ejemplo claro de la crisis que afecta los ecosistemas acuáticos. El río, que solía ser un ecosistema rico en biodiversidad, ha sido convertido en una cloaca a cielo abierto, recibiendo desechos industriales y residuos sólidos, lo que ha deteriorado tanto la flora como la fauna de la zona. A pesar de los esfuerzos de la Fundación al Verde Vivo y la Corporación Autónoma Regional - CAR, la situación sigue siendo crítica.

3.3. Consideró que el caso del río Guatapurí, que también enfrenta una crisis ambiental similar, refleja la falta de conciencia y acción para proteger las cuencas hídricas en el Departamento de Cesar. La contaminación del río Guatapurí es un problema significativo, exacerbado por vertimientos de aguas residuales, residuos sólidos urbanos y actividades como la tala indiscriminada, la extracción de material de arrastre y la pesca ilegal, lo que ha afectado gravemente la biodiversidad acuática y terrestre.

3.4. Determinó que la principal fuente de contaminación de los recursos hídricos en Colombia son las aguas residuales domésticas e industriales, citando que solo el 48,2% de los municipios cuentan con plantas de tratamiento de aguas residuales adecuadas. Esta deficiencia en la infraestructura de saneamiento y tratamiento de aguas contribuye a la contaminación generalizada de los cuerpos de agua en el país, lo que pone en riesgo tanto la salud pública como los ecosistemas acuáticos.

⁴ Cfr. Cuaderno principal del Sistema de Gestión Judicial, SAMAJ. Índice 00002.



3.5. Manifestó que, según la Constitución Política de Colombia, es responsabilidad del Estado garantizar un ambiente sano para los ciudadanos, lo cual incluye la protección de la biodiversidad y la conservación de áreas ecológicamente importantes. Esta obligación requiere la aplicación de recursos técnicos, científicos y económicos para asegurar el cumplimiento de los derechos ambientales y la salud pública. La gestión ambiental debe enfocarse en monitorear, controlar y remediar los factores de riesgo que afectan la salud de la población.

3.6. Indicó que las políticas públicas en salud ambiental deben centrarse en la promoción de entornos saludables, la prevención de enfermedades relacionadas con el medio ambiente, como las zoonosis, y la vigilancia de factores de riesgo sanitarios, como la calidad del agua y del aire. Estas políticas son fundamentales para reducir la exposición de la población a riesgos ambientales y mejorar la calidad de vida de las comunidades, especialmente aquellas en condiciones de pobreza y exclusión social.

3.7. Consideró que la degradación ambiental de los ríos Guatapurí y César está directamente relacionada con la falta de prioridad política e institucional para la gestión de los recursos hídricos y la protección de los ecosistemas acuáticos. Las acciones de monitoreo y control son insuficientes, lo que ha provocado una pérdida de biodiversidad y un deterioro generalizado del medio ambiente en estas áreas.

3.8. Determinó que la falta de intervención adecuada por parte de los entes gubernamentales y el desinterés ciudadano están agravando la situación. Se evidenció la presencia de vertimientos de aguas residuales, residuos sólidos, la caza y pesca indiscriminada, así como la deforestación en las riberas de los ríos, lo que afecta gravemente tanto al ecosistema acuático como a la salud pública, especialmente de los niños que viven en áreas cercanas a estos cuerpos de agua contaminados.

3.9. Manifestó que la pobreza, la exclusión social, la corrupción política y la falta de políticas sociales eficaces son factores que agravan la crisis ambiental y la salud de las personas en las comunidades afectadas. Estas problemáticas requieren una acción conjunta de las autoridades locales, regionales y nacionales para garantizar un desarrollo sostenible que no solo proteja el medio ambiente, sino que también promueva el bienestar social y económico de la población.



3.10. Indicó que el río Guatapurí, reconocido por su importancia cultural y ecológica, ha sufrido un proceso de degradación acelerada debido a la acumulación de residuos sólidos, vertimientos industriales y la extracción indiscriminada de recursos naturales. A pesar de su valor histórico y ambiental, su conservación no ha sido priorizada por las autoridades competentes, lo que amenaza tanto la salud de los ecosistemas como el bienestar de las comunidades que dependen de él.

3.11. Consideró que es urgente una intervención del Estado para la restauración del equilibrio ecológico de los ríos contaminados, a través de políticas públicas eficaces en la gestión del agua, el tratamiento de aguas residuales y la educación ambiental. La implementación de proyectos de saneamiento y control de la contaminación es esencial para evitar la "muerte" de los ríos y garantizar la salud ambiental y pública a largo plazo.

Contestaciones de la demanda⁵

4. **El Departamento del Cesar** contestó la demanda, se opuso a las pretensiones formuladas, así:

4.1. Indicó que, para que proceda el amparo constitucional, es necesario demostrar tanto la acción u omisión de la autoridad pública como la amenaza o vulneración de los derechos colectivos alegados. En ese sentido, manifestó que no ha existido acción u omisión por parte del Departamento del Cesar que haya dado lugar a la vulneración de los derechos colectivos mencionados en la demanda.

4.2. Expuso que en los puntos anteriores de la contestación se ha dejado claro el ámbito de competencias de las entidades involucradas, como el Municipio de Valledupar, el Área Metropolitana de Valledupar, y Corpocesar, y que, en el caso particular, las competencias relacionadas con la gestión de residuos de construcción y demolición (RCD), así como la escogencia del sitio para la escombrera municipal, corresponden al Municipio de Valledupar. Aclaró que el Departamento del Cesar, en cumplimiento de los principios de coordinación y subsidiaridad, ha prestado apoyo técnico, logístico y financiero a las entidades competentes.

⁵ Cfr. Cuaderno principal del Sistema de Gestión Judicial, SAMAJ. Índice 00002.



4.3. Consideró que para que se configure una vulneración a los derechos colectivos, debe acreditarse una omisión de acciones preventivas, lo cual debe estudiarse en relación con la entidad responsable de ejecutar dichas acciones. Destacó que las competencias para realizar estas acciones preventivas no recaen sobre el Departamento del Cesar, sino sobre los municipios, conforme a la Ley 99 de 1993, que solo le otorga al Departamento un rol de apoyo.

4.4. Manifestó que el gobierno departamental tiene como visión promover y garantizar un ambiente sano, la preservación ecológica y un manejo adecuado de los recursos naturales. Refirió que dentro del Plan de Desarrollo 2020-2023 "*Lo Hacemos Mejor*", se definen estrategias dirigidas a mejorar la calidad de vida de la población, entre ellas, la disposición adecuada de basuras, la conservación de los ecosistemas estratégicos y la promoción de la cultura ambiental en el Departamento del Cesar.

4.5. Subrayó que el Departamento del Cesar no es indiferente a la importancia de la protección del Río Guatapurí. Destacó que se han adelantado diversas actividades, conforme a las disposiciones normativas, como el apoyo en la limpieza y recolección de residuos sólidos mal dispuestos en el Balneario Hurtado y sus alrededores, así como operativos para el cierre de cauces ilegales. Informó que se han conformado mesas de trabajo interinstitucionales con el fin de buscar soluciones para evitar el arrojo de residuos de construcción, demolición, poda y domiciliarios en el lecho del río.

4.6. Concluyó que, dado que la cuenca del Río Guatapurí es esencial para la protección de los recursos hídricos en el Departamento, se han previsto proyectos de impacto para su conservación y recuperación, que se desarrollarán en las próximas vigencias.

4.7. Por último, propuso como excepciones las que denominó: "*Inexistencia de vulneración de derecho colectivo por parte del Departamento del Cesar*"; "*Inexistencia de la ocurrencia de un incumplimiento u omisión al contenido obligacional impuesto normativamente a la administración*"; "*Inominada*"; e "*Indebida integración del litisconsorcio necesario*".

5. La Empresas de Servicios Públicos de Valledupar S.A. E.S.P. - EMDUPAR contestó la demanda, por medio de apoderado, en la cual se opuso a las pretensiones formuladas, así:



5.1. Señaló que no ha realizado vertimiento de aguas servidas al río Guatapurí, debido a que aprovecha el agua para posteriormente suministrarla para consumo humano a la cabecera urbana del municipio de Valledupar. El sistema de tratamiento de aguas residuales el Salguero, se encuentra localizada en el costado sur de la cabecera municipal en inmediaciones de la llamada curva el Salguero y luego de ser tratadas las aguas se vierten en el río Cesar.

5.2. Indicó que el sistema de alcantarillado de Valledupar funciona por separado (sanitario y pluvial) el sistema de recolección de las aguas de lluvias funciona por vía canales, que recogen aguas de los bajantes de tejados y patios de los inmuebles para transportarlas a los colectores que se encuentran ubicados en vías principales y estratégicos dentro del sistema pluvial y posteriormente es vertido a las fuentes hídricas, cabe resaltar que teniendo en cuenta la procedencia de estas aguas de lluvias las mismas no contaminan las fuentes hídricas, es decir, el sistema de recolección de aguas lluvias de Valledupar, funciona por separado al sanitario, y las aguas lluvias son vertidas al Río Guatapurí, pero, por el origen y procedencia las mismas no contaminan la fuente hídrica.

5.3. Manifestó que no tiene competencia para otorgar, modificar, expedir licencias o permisos para el cambio del uso del suelo, construcción industrial o doméstica, concesiones de agua, entre otros.

5.4. Presentó como excepciones las que denominó: *“Inexistencia de vulneración de derecho colectivo por parte de la empresa de servicios públicos domiciliarios de Valledupar “EMDUPAR S.A. E.S.P”;* *“Inexistencia de pruebas que atribuyen responsabilidad por vía de acción o omisión a mi representada EMDUPAR S.A. E.S.P.”;* *“Falta de legitimidad en la causa por pasiva”;* y la *“Innominada o Genérica”.*

6. **La Corporación Autónoma Regional del Cesar - CORPOCESAR** contestó la demanda, se opuso a las pretensiones formuladas, así:

6.1. Indicó que la contaminación observada en las aguas del río Guatapurí, provocada por la conducta de personas no identificadas, es un problema que se ha estado atendiendo continuamente mediante diversas medidas correctivas. Manifestó que, en cumplimiento de su autoridad como entidad encargada de la protección del medio ambiente, se han implementado acciones para mitigar los daños y restablecer los recursos naturales proporcionados por el río, todo ello dentro del marco de la normatividad ambiental vigente.



6.2. Consideró que, de acuerdo con las leyes que rigen la vigilancia y control ambiental, se debe determinar si existe o no responsabilidad administrativa de CORPOCESAR en los hechos denunciados. Expuso que para ello es necesario verificar si hubo omisiones o incumplimientos de la normativa que le corresponde, los cuales podrían derivar en una obligación de reparación.

6.3. Determinó que, como autoridad ambiental del departamento, CORPOCESAR ha realizado diversos estudios técnicos y profesionales. Señaló que estos estudios, que serán aportados en los anexos de la contestación, permiten a la entidad brindar asesoría a las autoridades municipales y departamentales para el adecuado ejercicio de sus funciones en materia ambiental, según lo establecido en la Ley 551 de 2012.

6.4. Informó que mediante la Resolución 00726 se actualizó el Plan Integral de Manejo de Residuos Sólidos del municipio de Valledupar, el cual incluye programas orientados a la mejora de las condiciones ambientales del río y el fortalecimiento del ecosistema. Resaltó que, debido a las constantes quejas de la comunidad por la disposición inapropiada de residuos y escombros en el río, CORPOCESAR ha iniciado procesos sancionatorios contra el municipio de Valledupar como responsable de esta problemática.

6.5. Aclaró que, en cumplimiento de la Ley 1333 de 2009, la Corporación ha impuesto sanciones y medidas correctivas, destacando el proceso sancionatorio iniciado el 4 de octubre de 2018, que culminó con la Resolución 165 del 27 de agosto de 2019. Además, informó que, en el año 2020, se ordenó realizar una visita técnica de seguimiento para verificar el cumplimiento del Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos del municipio de Valledupar, de acuerdo con las competencias de CORPOCESAR.

6.6. Manifestó que CORPOCESAR ha continuado ejerciendo su función de supervisión, vigilancia y control frente a los daños ocasionados al río Guatapurí, tomando medidas como la realización de estudios técnicos y la emisión de recomendaciones para evitar que se transgreda la normatividad ambiental.

6.7. Destacó que, en base a los informes técnicos de los profesionales encargados, se ha identificado que el municipio de Valledupar no ha cumplido con la obligación legal de seleccionar un sitio oficial para la disposición final de residuos



de construcción y demolición (RCD). Este incumplimiento, ha contribuido directamente a la problemática ambiental que afecta al río. Como consecuencia, suspendió de manera inmediata las actividades de disposición de residuos en la margen derecha del río, para prevenir la continuidad de estos daños.

6.8. Reiteró que, como máxima autoridad ambiental, CORPOCESAR ha implementado medidas preventivas y sancionadoras para proteger el río Guatapurí y los recursos naturales del departamento. Además, remarcó que las acciones tomadas han sido en estricto cumplimiento de la normatividad y respetando el debido proceso legal, garantizando el derecho de defensa de los involucrados en los procesos sancionatorios.

6.9. Afirmó que la Corporación ha cumplido con todas las exigencias legales en el desarrollo de los procesos sancionatorios, brindando todas las oportunidades procesales para que las partes involucradas pudieran ejercer su derecho de defensa. Subrayó que, dentro de los plazos establecidos, se ha respetado la imparcialidad y autonomía en las decisiones adoptadas por la entidad.

6.10. Finalmente, concluyó que no existe responsabilidad administrativa por daño ambiental atribuible a CORPOCESAR, dado que la entidad ha cumplido de manera efectiva con sus funciones de vigilancia, control y sanción frente a los hechos contaminantes en el río Guatapurí. Señaló que no ha habido ninguna acción u omisión que pueda generar una vulneración de los derechos colectivos en este caso, ya que las medidas adoptadas por CORPOCESAR han sido dirigidas a proteger el medio ambiente y los derechos de la comunidad.

6.11. Reiteró que la responsabilidad en la protección del medio ambiente no recae exclusivamente en CORPOCESAR, sino que también corresponde a las autoridades municipales, departamentales y a la ciudadanía en general. Expuso que, de acuerdo con la normativa vigente, es responsabilidad del municipio de Valledupar coordinar e implementar el Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos, por lo que la Corporación no debe responder por las omisiones o infracciones cometidas a nivel local⁶.

7. **El Municipio de Valledupar** contestó la demanda, se opuso a las pretensiones formuladas, así:

⁶ 76ED_074CONTESTACIONACC.



7.1. Indicó que hay inexistencia de vulneración de derechos colectivos por parte del Municipio de Valledupar, al considerar que ha actuado conforme a la Constitución y la Ley, para lo cual aporta pruebas que dan cuenta que el caudal del río Guatapurí ha bajado debido a los fenómenos climáticos, y responsabiliza a los transeúntes, turistas y propietarios de negocios al margen de la fuente hídrica, por no disponer de manera adecuada, de los residuos sólidos en las canecas instaladas por el Municipio, además, el personal diariamente hace la limpieza, recolección de los residuos y aseo, por lo que no debe recaer en ellos, la responsabilidad, y solicita se declare la excepción.

7.2. Señaló que la administración Municipal dentro del Plan de Desarrollo estableció la conservación y preservación de los recursos naturales, así como el goce a un ambiente sano para los habitantes del Municipio de Valledupar.

7.3. Afirmó que por la importancia que tienen para el Municipio de Valledupar, la conservación y preservación de los recursos naturales, con énfasis en los recursos hídricos de la región, cuenta con el POMCA RÍO GUATAPURÍ para la planificación, elaborado por la Corporación Autónoma Regional del Cesar, mediante Resolución núm. 009 de 2 de marzo de 2020⁷.

7.4. Manifestó que la Alcaldía Municipal busca la solución efectiva de la problemática que se presenta por la indebida disposición de residuos, para lo cual se instaló una mesa de trabajo, el 20 de octubre de 2020, a la que fueron convocadas Camacol, el Concejo Municipal, Aseo Norte, líderes comunitarios y gremios “*carromuleros*” en las que se evaluaron las deficiencias en el manejo de basuras y se establecieron las bases para un proceso de mejora en el corto, mediano y largo plazo.

7.5. Señaló que ha dado cumplimiento al Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos -PGIRS-, como consta en el informe de seguimiento ambiental de 16 de octubre de 2020 rendido por CORPOCESAR, que incluye doce proyectos cumplidos, establecidos por la autoridad ambiental.

7.6. Reiteró que el director de la empresa Plan Integral de Desarrollo Metropolitano, adelanta un estudio para solucionar el tema de la escombrera

⁷ Por medio de la cual se adopta el plan de ordenación y manejo de la cuenca hidrográfica del río Guatapurí -(2801-01).



municipal, que se encuentra incluido en el Plan de Desarrollo Municipal 2020-2023 “Valledupar en Orden”.

La audiencia de pacto de cumplimiento

8. El Tribunal, mediante audiencia de 9 de marzo de 2021 llevo a cabo la audiencia de pacto de cumplimiento, sin embargo, fue aplazada para el día 18 de marzo y se declaró fallida por falta de ánimo conciliatorio de las partes⁸.

Actuaciones en primera instancia

9. El Juzgado Séptimo Administrativo del Circuito Judicial de Valledupar por medio de auto de 14 de abril de 2021 declaró la falta de competencia para conocer de la acción popular y ordenó remitir al Tribunal Administrativo del Cesar. Por medio de auto de 24 de junio de 2021, se indicó que se conservaría la validez de lo actuado en el juzgado y se continuaría con el trámite correspondiente⁹.

Sentencia proferida, en primera instancia

10. El Tribunal Administrativo del Cesar profirió sentencia de 26 de septiembre de 2022, en la que resolvió lo siguiente:

“[...] PRIMERO: DECLARAR NO PROBADAS las excepciones de “Inexistencia de vulneración de derecho colectivo por parte del Departamento del Cesar, inexistencia de la ocurrencia de un incumplimiento u omisión al contenido obligatorio impuesto normativamente a la administración, inexistencia de vulneración de derecho colectivo por parte de la empresa de servicios públicos domiciliario de Valledupar Emdupar S.A. E.S.P, inexistencia de pruebas que atribuyen responsabilidad por vía de acción u omisión a mi representada EMDUPAR S.A E.S.P, falta de legitimidad en la causa por pasiva, inexistencia de responsabilidad patrimonial y/o administrativa por cumplimiento efectivo de las obligaciones legales a cargo de la Corporación Autónoma Del Cesar – CORPOCESAR, falta de legitimación en la causa por pasiva, inexistencia de vulneración de derecho colectivo por parte del municipio de Valledupar, inexistencia de la ocurrencia de un incumplimiento u omisión al contenido obligación impuesta normativamente al municipio de Valledupar”, propuestas por el Departamento del Cesar, Emdupar S.A E.S.P, Corpocesar y el Municipio de Valledupar, respectivamente, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: AMPARAR los derechos colectivos de la población del Municipio de Valledupar al goce de un ambiente sano, a la existencia del equilibrio ecológico, a la salubridad pública, al acceso a una infraestructura que garantice la salubridad pública, los cuales están siendo amenazados y vulnerados por las autoridades accionadas, de conformidad con las razones expuestas en la parte motiva de este proveído.

⁸ 116ED_11520200026000CON.

⁹ 127ED_127AUTO



TERCERO: Como consecuencia de lo anterior, se ordenará al DEPARTAMENTO DEL CESAR, al MUNICIPIO DE VALLEDUPAR, a la EMPRESA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS EMDUPAR S.A E.S.P., y, a la CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL CESAR - CORPOCESAR, que protejan, conserven, mantengan y restauren la cuenca del Río Guatapurí, desde su nacimiento hasta su desembocadura. Para el restablecimiento de estos derechos colectivos protegidos, las entidades accionadas deberán actuar a la luz de los principios de coordinación, concurrencia y desarrollo sostenible.

En virtud de lo anterior, las entidades accionadas deberán, cada 3 meses, celebrar un comité de trabajo conjunto para evaluar el cumplimiento de cada orden específica que se imparta en la presente decisión. Las actas de las sesiones de los comités, deberán ser remitidas al Comité de Verificación del cumplimiento de esta sentencia.

De igual forma, antes del término de 3 meses, contados a partir de la ejecutoria de esta providencia, las entidades demandadas deberán allegar al mismo comité, el cronograma de trabajo dispuesto para acatar cada una de las órdenes, en donde se definirá concretamente, la forma como actuarán cada una de las entidades, cada una en el marco de sus competencias constitucionales y legales, señalando términos perentorios.

Se exhortará a la Procuraduría General de la Nación, a la Defensoría del Pueblo y a la Personería Municipal de Valledupar, que hagan un seguimiento al cumplimiento de cada una de las órdenes que se impartan en esta sentencia, además, deberán ser autoridades invitadas a las mesas de trabajo que se conformen con dicho propósito.

CUARTO: SE ORDENA a las entidades accionadas, DEPARTAMENTO DEL CESAR, al MUNICIPIO DE VALLEDUPAR, a la EMPRESA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS EMDUPAR S.A E.S.P., y, a la CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL CESAR – CORPOCESAR, cada una dentro de sus competencias legales, constitucionales y reglamentarias respectivas, a que dentro de un plazo no mayor a 1 año, adelanten las gestiones y actuaciones necesarias, para evitar la contaminación por vertimientos de toda índole en el Río Guatapurí, disponiendo de un sitio para la disposición final de los residuos sólidos, de construcción y demolición, que cuente con las especificaciones técnicas en materia ambiental y desarrollo sostenible, para evitar el desvío de su cauce, para recuperar la ronda hídrica, en todos los sectores aledaños al río en donde se esté vulnerando la norma ambiental sobre la distancia permitida, promoviendo a la reforestación y eliminación de hornos artesanales que no cuenten con autorización legal, llevando a cabo para todo ello, las respectivas campañas de concientización de manera periódica a la población, debiendo actualizar de ser necesario, los planes de contingencia, actuando y activándolo en reacción inmediata, en caso de presentarse alarmas en la calidad del agua y en el suministro del líquido a la población. Para el cumplimiento de esta orden, la Corporación Autónoma Regional del Cesar, CORPOCESAR, brindará asesoría técnica, apoyará los procesos de capacitación, vigilará y protegerá los derechos colectivos amparados, tomando las medidas que sean necesarias para controlar la contaminación a la fuente hídrica Río Guatapurí, desde su nacimiento hasta su desembocadura.

QUINTO: SE ORDENA al MUNICIPIO DE VALLEDUPAR, y a la CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL CESAR, como autoridad ambiental de vigilancia, que dentro del su plan de ordenamiento territorial – POT, incluya, en un plazo no mayor a 6 meses, la recuperación al Río Guatapurí y a su ecosistema, como mecanismo de protección de este cuerpo de agua, además, que adelante los proyectos que sean necesarios dentro del Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos PGIRS, para la prestación del servicio domiciliario de recolección de basuras y de residuos sólidos, de construcción y demolición, que se encuentren contaminando la cuenca hídrica.



SEXTO: SE ORDENA a la EMPRESA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS EMDUPAR S.A E.S.P., A LA CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL CESAR – CORPOCESAR, AL MUNICIPIO DE VALLEDUPAR Y AL DEPARTAMENTO DEL CESAR, que brinden capacitación para la debida prestación del servicio de alcantarillado y la debida operación del sistema de manejo de la planta de tratamiento, para evitar vertimientos no permitidos.

SÉPTIMO: SE ORDENA al MUNICIPIO DE VALLEDUPAR, AL DEPARTAMENTO DEL CESAR, A LA EMPRESA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS EMDUPAR S.A E.S.P., Y A LA CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL CESAR CORPOCESAR, que en el marco de sus competencias legales, constitucionales y reglamentarias, dentro de un término no mayor a seis (6) meses, adelanten un programa de conservación dirigido a proteger las áreas de importancia estratégica para la conservación del Río Guatapurí, desde su nacimiento hasta su desembocadura, además adelanten las acciones administrativas y de policía que sean necesarias, para la recuperación y remediación del área forestal protectora del Río Guatapurí, vigilando y prohibiendo los vertimientos o más afectaciones contaminantes que personas naturales o jurídicas estén realizando en el cuerpo de agua y que generen afectación a la fuente hídrica, desde su nacimiento hasta su desembocadura.

OCTAVO: SE ORDENA a la CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL CESAR - CORPOCESAR, como máxima autoridad ambiental de esta jurisdicción, que continúe con su función de control y vigilancia, garantizando la reducción de los efectos contaminantes que produce el vertimiento de las aguas residuales a la cuenca del Río Guatapurí, y, todos los cuerpos de agua afectados, así, como el control efectivo del desvío de las aguas a través de acequias, las cuales vienen siendo utilizadas como sistema de riego de los cultivos de la región, y, en caso de ser necesario, se sigan imponiendo las sanciones que sean pertinentes contra las personas, entidades y autoridades responsables, de continuarse afectando el medio ambiente y generando la continuidad en la contaminación de la fuente hídrica.

NOVENO: CONFORMAR un Comité de Vigilancia que verifique el cumplimiento de esta sentencia, el cual estará integrado por: a). Los actores populares y sus coadyuvantes, b). El Alcalde Municipal de Valledupar o su delegado, c). El Gerente de la Empresa de Servicios Públicos Domiciliarios de Valledupar – EMDUPAR S.A E.S.P., d). El Gobernador del Departamento del Cesar o su delegado, e). El Gerente de la Corporación Autónoma Regional del Cesar – CORPOCESAR, f). El Defensor del Pueblo, g). El Personero Municipal, h). El Procurador 8 Judicial II Ambiental y Agrario de Valledupar, i). Y, el Procurador 47 Judicial en Asuntos Administrativos.

DÉCIMO: Condenar en costas a las entidades condenadas, de conformidad con las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia. Para tal efecto, se fijan 5 SMLMV como agencias en derecho, de conformidad con las tarifas establecidas por el Consejo Superior de la Judicatura, en el Acuerdo No. PSAA16-10554 del 5 de agosto de 2016, ordinal 1. Procesos declarativos en general – primera instancia, literal b.

*DÉCIMO PRIMERO: En firme esta providencia, archívese el expediente. [...]*¹⁰.

Corrección de la sentencia proferida, en primera instancia

11. El Tribunal Administrativo del Cesar profirió auto de 14 de octubre de 2022, en el que resolvió sobre la solicitud de aclaración de la sentencia e indicó lo siguiente:

¹⁰ Cfr. Cuaderno principal del Sistema de Gestión Judicial, SAMAJ. Índice 00002, archivo denominado: 4ED_240SENTENCIAPRIMERA1.



“[...] SEGUNDO: CORREGIR el ordinal TERCERO de la sentencia aludida, por las razones expuestas en la parte motiva de esta decisión, el cual quedará así:

Como consecuencia de lo anterior, se ordena al DEPARTAMENTO DEL CESAR, al MUNICIPIO DE VALLEDUPAR, a la EMPRESA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS EMDUPAR S.A E.S.P., y, a la CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL CESAR - CORPOCESAR, que protejan, conserven, mantengan y restauren la cuenca del Río Guatapurí, desde su nacimiento hasta su desembocadura. Para el restablecimiento de estos derechos colectivos protegidos, las entidades accionadas deberán actuar a la luz de los principios de coordinación, concurrencia y desarrollo sostenible.

En virtud de lo anterior, las entidades accionadas deberán, cada 3 meses, celebrar un comité de trabajo conjunto para evaluar el cumplimiento de cada orden específica que se imparta en la presente decisión. Las actas de las sesiones de los comités, deberán ser remitidas al Comité de Verificación del cumplimiento de esta sentencia.

De igual forma, antes del término de 3 meses, contados a partir de la ejecutoria de esta providencia, las entidades demandadas deberán allegar al mismo comité, el cronograma de trabajo dispuesto para acatar cada una de las órdenes, en donde se definirá concretamente, la forma como actuarán cada una de las entidades, cada una en el marco de sus competencias constitucionales y legales, señalando términos perentorios.

Se exhorta a la Procuraduría General de la Nación, a la Defensoría del Pueblo y a la Personería Municipal de Valledupar, que hagan un seguimiento al cumplimiento de cada una de las órdenes que se impartan en esta sentencia, además, deberán ser autoridades invitadas a las mesas de trabajo que se conformen con dicho propósito [...]”.

Consideraciones del Tribunal

12. El Tribunal consideró que el problema jurídico de fondo era el siguiente: “[...] [D]eterminar, si en el presente asunto, la Corporación Autónoma Regional del Cesar – CORPOCESAR, el Departamento del Cesar, el Municipio de Valledupar y la Empresa de Servicios Públicos Domiciliarios EMDUPAR S.A E.S.P. se encuentran vulnerando los derechos colectivos al goce de un ambiente sano; la existencia a un equilibrio ecológico; la salubridad pública; el acceso a una infraestructura de servicios que garanticen la seguridad pública; a los habitantes del Municipio de Valledupar, debido a la contaminación ambiental del Río Guatapurí, desde la cuenca alta y sus afluentes hasta la desembocadura, al realizar en forma directa e indirecta, los vertimientos de aguas residuales domésticas e industriales en los ríos y quebradas del afluente, de igual forma, al permitir la mala disposición de los residuos sólidos y de construcción, la deforestación, la pérdida de especies nativas de la cuenca hídrica, debido a la alta contaminación ambiental de los recursos naturales renovables, al permitir que se cambiara el uso del suelo y la construcción de complejos urbanísticos e industriales en las zonas de influencias del Río Guatapurí e incluso, permitiendo la invasión de las mismas. Así mismo, se analizará



si es procedente declarar al Río Guatapurí, como sujeto de derechos, en virtud de los precedentes jurisprudenciales de la Corte Constitucional que al respecto han considerado esa opción para la protección, conservación, mantenimiento y restauración de las fuentes hídricas [...]”.

12.1. El Tribunal determinó el marco normativo y jurisprudencial de las acciones populares. Realizó un recuento de las pruebas recaudadas y aportadas. Posteriormente se refirió sobre el marco jurisprudencial de los derechos colectivos invocados como vulnerados. Consideró que el análisis a realizar era verificar si las entidades demandadas están causando un agravio por acción u omisión, a la población municipal de Valledupar y una afectación al medio ambiente, debido a la afectación ambiental que adolece el río Guatapurí a causa de la presencia permanente de residuos sólidos y escombros, lo que genera una contaminación de su cauce, así como también el vertimiento de aguas residuales sin ningún tratamiento previo por parte de la comunidad circunvecina del margen derecho del río, la deforestación y la pérdida de la ronda hídrica por asentamientos en su ribera, la extracción de material de arrastre, entre otros.

12.2. El Tribunal encontró probada la vulneración debido a los factores indicados en líneas precedentes; en concreto, la mayor afectación se presenta en los barrios Zapato en Mano, 9 de marzo, Pescaíto entre otros, lo que ha llevado a la imposición de sanciones por parte de la autoridad ambiental CORPOCESAR en contra del Municipio de Valledupar, así como la imposición reciente de medidas preventivas como la suspensión inmediata de todas las actividades de disposición de residuos sólidos y residuos de construcción y demolición y el respectivo retiro.

12.3. El Tribunal consideró la existencia de una situación de riesgo en la que se encuentran las comunidades aledañas al cuerpo de agua, ante un eventual taponamiento, desbordamiento e inundación del mismo. Sin embargo, las autoridades responsables no han adelantado gestiones perentorias y definitivas para dar una solución al respecto.

12.4. El Tribunal indicó que, se hace necesario acceder a la protección de esta fuente hídrica en aras de evitar la propagación del daño generado a raíz de los agentes contaminantes a la calidad del agua de los habitantes del municipio de Valledupar en aras de propender por la no propagación del daño ecológico generado en el medio ambiente en virtud del principio de precaución.



12.5. El Tribunal consideró que, pese a que las autoridades demandadas afirman haber adelantado acciones e implementado proyectos para hacer cesar la afectación, hasta la fecha se evidencia que las situaciones persisten. Por un lado, se evidencian de las pruebas que los ciudadanos han efectuado denuncias ante la autoridad ambiental y por el otro la administración municipal creó el Plan Integral de Residuos Sólidos PGIRS para mitigar y minimizar a través de la ejecución de proyectos el impacto a la salud y al medio ambiente. Además del instrumento de planificación para el río Guatapurí POMCA emitido por la Corporación Autónoma Regional del 2 de marzo de 2020.

12.6. Consideró que la Corporación Autónoma Regional con posterioridad a la sanción y a las gestiones adelantadas por el municipio, recibió varias denuncias de miembros de la comunidad, así como de autoridades ambientales, toda vez que se seguía realizando la disposición de residuos de construcción y demolición sin control alguno. Que los informes y actos administrativos emitidos aunado al acervo probatorio recaudado, relativo a videos, noticias, fotografías, etc., constituyen serios indicios de que las autoridades municipales hasta la fecha siguen permitiendo la grave afectación al medio ambiente, en específico a la contaminación del río Guatapurí.

12.7. El Tribunal destacó que se adelantan acciones populares similares como la del radicado núm. 20-001-23-33-000- 2021-00025-00, cuyo objeto es la protección de los mismos derechos colectivos debido a la afectación ambiental que sufre el río Guatapurí como consecuencia de la presencia permanente en su margen derecha de residuos de construcción y demolición. Resaltó que es responsabilidad de los entes territoriales asegurar la prestación de la actividad de disposición final de residuos sólidos en su propio territorio o en otra jurisdicción, siempre y cuando participe en la estructuración e implementación de la solución de carácter regional.

12.8. El Tribunal en relación con CORPOCESAR, no desconoció que CORPOCESAR, como autoridad ambiental del municipio, ha adelantado acciones de vigilancia y control para contrarrestar la problemática ambiental que en la actualidad presenta el Río Guatapurí como principal fuente de suministro de agua para la población, adelantando procesos sancionatorios y medidas de suspensión preventivas para tratar de contrarrestar el grave daño ambiental que la contaminación causada por los residuos sólidos, residuos de construcción, afectación a la ronda hídrica, la deforestación, entre otros, ha generado sobre la fuente hídrica, también lo es que hasta la fecha, estas afectaciones al medio



ambiente, específicamente a la cuenca hídrica del Río Guatapurí, a la fauna y flora que rodea al río, siguen presentándose, de ello dan cuenta las denuncias sobre la deforestación, sobre la existencia de hornos artesanales de manera ilegal, la existencia de residuos domésticos y no domésticos, residuos de construcción y demolición que hasta la fecha siguen siendo vertidos en la margen de derecha del Río Guatapurí, y, en sectores como el Balneario Hurtado, El Rincón, por lo tanto, esa Corporación como máxima autoridad ambiental, debe continuar adelantando las gestiones que sean necesarias, para propender por el desarrollo sostenible y la protección del medio ambiente en esta municipalidad.

12.9. En relación con la competencia que le asiste a la Empresa de Servicios Públicos Domiciliarios – EMDUPAR S.A. E.S.P., dentro de sus facultades está la de orientar la optimización de acueducto y alcantarillado con miras a generar calidad de vida a los vallenatos, buscar mecanismos para actualizar las redes de acueducto y alcantarillado, así como las del sistema de tratamiento de agua potable y de aguas residuales, persiguiendo el fin primordial de mejorar el servicio. Si bien es cierto dentro del plenario se demostró, que el proceso de tratamiento de agua potable y de sistema de aguas residuales funciona de manera independiente, al igual que el sistema pluvial 20, y, que periódicamente antes y después del tratamiento se realizan caracterizaciones fisicoquímicas y microbiológicas con laboratorios autorizados por el IDEAM, a las aguas abajo y arriba del Río Guatapurí, cuyos resultados han sido aprobados, lo cierto es que como ellos mismos lo admiten, las aguas residuales una vez tratadas, están siendo vertidas al Río Cesar, cuerpo de agua que aunque no está siendo objeto de control en esta oportunidad, también requiere de mayor vigilancia por parte de las autoridades ambientales y municipales, para evitar que dicha actividad le pueda estar generando algún peligro ambiental al mismo.

12.10. Además, quedó demostrado, y, no se acreditó lo contrario por parte de la empresa, que en sectores como El Rincón y sobre la margen derecha del Río Guatapurí, y con ello los barrios que lo conforman, el servicio de aseo y alcantarillado es nulo, lo anterior fue incluso ratificado por el Jefe de Gestión Técnica y Operativa en su declaración, por lo que se hace necesario que dicha autoridad adelante las acciones que sean necesarias con el fin de garantizar este servicio básico y primordial para los habitantes, pues con ello se mitiga en gran parte el grado de contaminación aludida en la demanda.



12.11. Se probó que, si bien el Municipio de Valledupar, es el principal responsable de la prestación de los servicios públicos domiciliarios dentro de la región, también lo es que, para lograr los fines, necesita del apoyo, coordinación, colaboración, de los otros entes estatales, tales como la Corporación Autónoma Regional, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, el Departamento del Cesar, esta última entidad territorial quien puede apoyar financiera, técnica y administrativamente tanto a la empresa de servicios públicos, a la CAR y al municipio, para ejecutar obras y proyectos de recuperación de tierras, para regular los cauces o corrientes de agua, para el adecuado manejo y aprovechamiento de cuencas hidrográficas., y, además, ejercer su función de control y vigilancia ambiental, para la correcta movilización, aprovechamiento y comercialización de los recursos naturales renovables, es por ello que se considera, que dicho ente territorial guarda una función primordial en la problemática que se ventila en esta oportunidad.

12.12. El Tribunal consideró que, para la máxima autoridad de lo Contencioso Administrativo, no es posible otorgar la calidad de sujeto a una fuente hídrica a través del mecanismo de protección de derechos colectivos, pues ello atenta contra la naturaleza jurídica de este tipo de acciones. Por lo anterior, no reconoció la titularidad de ser sujeto de derechos al río Guatapurí.

12.13. Concluyó que en el expediente existe suficiente material probatorio que acredita, que las entidades demandadas, Municipio de Valledupar, Departamento del Cesar, CORPOCESAR y EMDUPAR S.A E.S.P, cada una dentro de sus competencias legales y constitucionales, han permitido la amenaza y continuidad en la vulneración de los derechos colectivos invocados en el libelo introductorio, como quiera que, no se comprobó que hasta la fecha, hubiesen cesado los ataques y contaminación ambiental al Río Guatapurí, que la cuenca hidrográfica esté siendo protegida del desvío de su cauce, que la ronda hídrica se encuentre protegida de construcciones en la margen derecha o de las mal llamadas terrazas en el Balneario Hurtado, además, tampoco se demostró que hasta el momento el problema de deforestación, contaminación ambiental por la existencia de hornos artesanales hubiesen sido controlados, lo que genera sin duda alguna, no sólo la amenaza sino la vulneración a los derechos colectivos invocados en libelo introductorio, tales como el goce de un ambiente sano, la existencia del equilibrio ecológico, la salubridad pública, el acceso a una infraestructura que garantice la salubridad pública, debiendo ser amparados.



Recurso de apelación presentado por el Municipio de Valledupar¹¹

13. El Municipio de Valledupar presentó escrito por medio del cual interpuso el recurso de apelación contra la sentencia proferida, en primera instancia, en los siguientes términos:

13.1. Indicó que la acción popular, conforme al artículo 88 de la Constitución Política y la Ley 472 de 1998, tiene como objetivo la protección de los derechos e intereses colectivos ante la amenaza o vulneración de los mismos por parte de autoridades públicas o particulares. En este caso, se consideró que el Municipio de Valledupar no ha vulnerado los derechos colectivos relacionados con el ambiente, la salubridad pública y el equilibrio ecológico. El recurrente manifestó que la entidad municipal ha actuado dentro de sus competencias y que el amparo constitucional solo procede si se acredita una acción u omisión de la autoridad que cause una amenaza o violación a los derechos colectivos.

13.2. Se expuso que la disminución del caudal del río Guatapurí se debe a fenómenos climáticos conocidos y que, a pesar del esfuerzo municipal, los residuos sólidos no se disponen adecuadamente en las márgenes del río. El recurrente subrayó que el municipio ha dispuesto canecas para la recolección de residuos, cuenta con personal encargado del aseo y realiza un esfuerzo constante en la limpieza del área, sin embargo, los ciudadanos y turistas continúan con la disposición inapropiada de los residuos. Se concluyó que el Municipio ha actuado de manera diligente y no ha vulnerado los derechos colectivos.

13.3. Destacó que el municipio ha adoptado el Plan de Ordenación y Manejo de la Cuenca Hidrográfica del Río Guatapurí - POMCA, aprobado por CORPOCESAR, el cual se constituye como el principal instrumento de planificación para el desarrollo de proyectos en la cuenca del río. Además, se mencionaron las mesas de trabajo interinstitucionales para abordar la problemática ambiental, especialmente en las zonas críticas como Zapato en Mano y Nueve de Marzo, donde se han previsto intervenciones para la remoción de residuos de construcción y demolición - RCD.

13.4. Mencionó que el municipio ha establecido ocho puntos limpios para la disposición de RCD y ha implementado medidas conforme a la Resolución 472 de 2017 del Ministerio de Ambiente. También se indicó que existen sitios privados autorizados para la disposición final de RCD. En cuanto a la restauración ambiental, el municipio ha planificado un proyecto de reforestación en la margen derecha del

¹¹ Cfr. Cuaderno principal del Sistema de Gestión Judicial, SAMAJ. Índice 00002.



río Guatapurí y ha realizado campañas educativas sobre la disposición adecuada de residuos y la conservación del agua.

13.5. Adujo que el Plan de Desarrollo "*Valledupar en Orden 2020-2023*" incluye estrategias de sostenibilidad ambiental, tales como el fortalecimiento de la gestión de residuos, la protección de recursos hídricos y la implementación de programas de reforestación. Se resaltó que estas estrategias están alineadas con los objetivos de sostenibilidad, economía circular y la gestión del cambio climático.

13.6. Expuso que el 20 de octubre de 2020 se instaló una mesa de trabajo para evaluar las deficiencias en el manejo de residuos sólidos, convocando a actores clave como Camacol, el Concejo Municipal, y líderes comunitarios, con el objetivo de definir acciones a corto, mediano y largo plazo. El recurrente también indicó que se están desarrollando estudios para la solución de la escombrera municipal.

13.7. Manifestó que no se comparte la condena en costas establecida en la sentencia apelada, pues no es procedente en el contexto de la acción popular en cuestión. El recurrente solicitó la revocatoria total de la sentencia, alegando que no se justifica la imposición de esta carga económica.

13.8. Finalmente, el recurrente solicitó la revocatoria de la sentencia de primera instancia en cuanto a los plazos establecidos para la ejecución de las medidas ordenadas, argumentando que las entidades involucradas (Municipio de Valledupar, CORPOCESAR, EMDUPAR, Departamento del Cesar) requieren más tiempo para cumplir con las órdenes judiciales. Subrayó que la complejidad de las tareas y la coordinación interinstitucional exige un plazo mayor al fijado inicialmente.

13.9. En cuanto a la ejecución de las órdenes, consideró que una solución definitiva a la problemática debe adoptarse desde un enfoque integral, con la participación de todas las autoridades competentes y el sector privado. En este sentido, se solicitó una modificación en los plazos de cumplimiento para asegurar una ejecución adecuada y coordinada de las medidas, especialmente en lo relacionado con la protección del río Guatapurí.

Actuaciones en segunda instancia

14. El Despacho sustanciador, mediante auto de 15 de octubre de 2024¹², admitió el recurso de apelación y por medio de auto de 13 de noviembre de 2024,

¹² Cfr. Cuaderno principal del Sistema de Gestión Judicial, SAMAJ. Índice 00002. Archivo denominado: 615Autoqueadmite_APa202114201GustavoJ.



negó la solicitud probatoria presentada por el Municipio de Valledupar¹³. El Ministerio Público no rindió concepto, ni las partes se pronunciaron en relación con los recursos de apelación.

II. CONSIDERACIONES DE SALA

15. La Sala abordará el estudio del presente asunto en las siguientes partes: i) la competencia de la Sala; ii) los problemas jurídicos; iii) el marco normativo y desarrollo jurisprudencial del medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos; iv) el marco normativo y desarrollo jurisprudencial del derecho ambiental como garantía del derecho colectivo al goce al ambiente sano; v) el marco normativo y desarrollo jurisprudencial sobre el principio de prevención en materia ambiental; vi) el marco normativo y jurisprudencial del derecho e interés colectivo a la seguridad y salubridad públicas; vii) el marco normativo y desarrollo jurisprudencial sobre las facultades del juez popular; viii) el marco normativo y desarrollo jurisprudencial del derecho colectivo al acceso a una infraestructura de servicios y a que su prestación sea eficiente y oportuna; y ix) el análisis del caso concreto.

Competencia de la Sala

16. Vistos: i) el artículo 16 de la Ley 472 de 5 de agosto de 1998¹⁴, sobre competencia para conocer de las acciones populares en segunda instancia; ii) el artículo 13 del Acuerdo núm. 80 de 12 de marzo de 2019¹⁵, sobre la distribución de asuntos entre las secciones del Consejo de Estado; y iii) el artículo 150¹⁶ de la Ley 1437 de 18 de enero de 2011¹⁷, sobre competencia del Consejo de Estado en segunda instancia; esta Sección es competente para conocer de los recursos de apelación que se presenten contra las sentencias proferidas en primera instancia, por los tribunales administrativos en el trámite de las acciones populares.

17. La Sala procederá a examinar y a pronunciarse sobre los argumentos expuestos por las partes demandadas en sus recursos de apelación interpuestos contra la sentencia de 26 de septiembre de 2022 proferida por el Tribunal

¹³ Cfr. Cuaderno principal del Sistema de Gestión Judicial, SAMAJ. Índice 00002. Archivo denominado: 623Autoqueniega_APa202114201GustavoJ.

¹⁴ "Por la cual se desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo y se dictan otras disposiciones".

¹⁵ "[...] Por medio del cual se expide el reglamento interno del Consejo de Estado [...]".

¹⁶ Modificado por las leyes 1564 y 2080 y en concordancia con el artículo 86 de la Ley 2080 de 25 de enero de 2021 "[...] Por medio de la cual se reforma el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo -Ley 1437 de 2011- y se dictan otras disposiciones en materia de descongestión en los procesos que se tramitan ante la jurisdicción [...]".

¹⁷ "Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo".



Administrativo del Cesar, de conformidad con los artículos 320¹⁸ y 328¹⁹ de la Ley 1564 de 12 de julio de 2012²⁰, norma aplicable al presente caso, en virtud de lo dispuesto en el artículo 37 de la Ley 472.

Los problemas jurídicos

18. Corresponde a la Sala, con fundamento en los argumentos del recurso de apelación resolver:

18.1. Si el Municipio de Valledupar es responsable de la vulneración de los derechos colectivos invocados.

18.2. Si es procedente la solicitud de extensión del tiempo de las órdenes impartidas en la sentencia proferida en primera instancia.

18.3. Si procede la revocatoria de la condena en costas impuesta en la parte resolutive de la sentencia proferida en primera instancia.

18.4. En consecuencia, se determinará si se debe confirmar, modificar o revocar la sentencia de 26 de septiembre de 2022 proferida por el Tribunal Administrativo del Cesar, en primera instancia.

Marco normativo y desarrollo jurisprudencial del medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos

19. Visto el artículo 88 de la Constitución Política, que dispone que las acciones populares son un mecanismo de protección “[...] de los derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad públicas, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza que se definan en ella [...]”.

19.1. El artículo 2.º de la Ley 472, define las acciones populares como “[...] los medios procesales para la protección de los derechos e intereses colectivos [...]” que se ejercen para “[...] evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la

¹⁸ “[...] **Artículo 320. FINES DE LA APELACIÓN.** El recurso de apelación tiene por objeto que el superior examine la cuestión decidida, únicamente en relación con los reparos concretos formulados por el apelante, para que el superior revoque o reforme la decisión. Podrá interponer el recurso la parte a quien le haya sido desfavorable la providencia: respecto del coadyuvante se tendrá en cuenta lo dispuesto en el inciso segundo del artículo [...]”.

¹⁹ “[...] **Artículo 328. COMPETENCIA DEL SUPERIOR.** El juez de segunda instancia deberá pronunciarse solamente sobre los argumentos expuestos por el apelante, sin perjuicio de las decisiones que deba adoptar de oficio, en los casos previstos por la ley. Sin embargo, cuando ambas partes hayan apelado toda la sentencia o la que no apeló hubiere adherido al recurso, el superior resolverá sin limitaciones [...]”.

²⁰ “Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones”.



amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible [...]”.

19.2. Esta acción tiene por objeto que *“toda persona natural o jurídica”* pueda disponer de un mecanismo judicial para la protección efectiva de los derechos e intereses colectivos, cuya amenaza o vulneración debe acreditarse en el trámite del proceso, con miras a la procedencia del amparo pretendido.

19.3. Conforme lo anterior, los supuestos sustanciales para la procedencia de la acción popular son los siguientes: i) una acción u omisión de la parte demandada; ii) un daño contingente, peligro, amenaza, vulneración o agravio de derechos o intereses colectivos; y iii) la relación o nexo de causalidad entre la acción u omisión y la afectación de los derechos e intereses.

19.4. Sobre el particular, la Sección Primera del Consejo de Estado, en providencia de 28 de marzo de 2014, explicó que la acción popular es autónoma y principal y, además, puede ser ejercida por cualquier persona natural o jurídica; sin embargo, *“[...] quien concurre al litigio después de haberse promovido la acción popular por diferente persona, sólo puede acogerse al proceso dentro de los términos en que ésta presenta la demanda, es decir, no le es dable al tercero extenderse en la materia discutida, los móviles o las consecuencias del proceso, puesto que es la parte actora quien en la demanda, fija el litigio [...]”*²¹.

19.5. La Sala resalta que conforme a los artículos 1.º, 2.º, 4.º y 9.º de la citada Ley 472, se infiere que la acción popular se caracteriza porque: i) está dirigida a obtener la protección de los derechos e intereses de naturaleza colectiva definidos como tales en la Constitución Política, en las leyes y en los tratados celebrados por Colombia; ii) su objetivo es evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o el agravio sobre los derechos e intereses colectivos y restituir las cosas a su estado anterior, cuando ello fuere posible; iii) es una acción pública y un mecanismo propio de la democracia participativa, por lo tanto, puede ser ejercida por *“toda persona”*, organizaciones no gubernamentales, las entidades públicas de control, el Procurador General de la Nación, el Defensor del Pueblo, los personeros y los servidores públicos; iv) es una acción autónoma y principal; v) no tiene carácter sancionatorio respecto de aquel contra quien se dirijan las pretensiones y, eventualmente, recaiga la sentencia estimatoria; y, vi) no ha sido instituida como mecanismo de control judicial de las leyes, en consecuencia, cuando

²¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera; sentencia de 28 de marzo de 2014; C.P. Marco Antonio Velilla Moreno; núm. único de radicación 250002327000200190479-01.



con fundamento en la eventual violación o amenaza a un derecho o interés colectivo se pretenda impugnar una ley o que se imparta una orden al legislador, habrá de acudir a las acciones pertinentes.

Marco normativo y desarrollo jurisprudencial del derecho ambiental como garantía del derecho colectivo al goce al ambiente sano

20. En el orden internacional²² existen una serie de instrumentos normativos que hacen parte del derecho ambiental, que tienen por objeto proteger el ambiente y los recursos naturales, del cual se destaca la Declaración de Río de Janeiro, adoptada el 14 de junio de 1992, en el marco de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, que en su preámbulo tiene como objetivo establecer una alianza mundial nueva y equitativa mediante la creación de nuevos niveles de cooperación entre los Estados, los sectores claves de las sociedades y las personas y procurando alcanzar acuerdos internacionales en los que se respeten los intereses de todos y se proteja la integridad del sistema ambiental y de desarrollo mundial.

20.1. Estos principios se aplican en el ordenamiento jurídico colombiano, por un lado, por virtud de lo dispuesto en el artículo 9.º de la Constitución Política y, por el otro, debido a que el Estado Colombiano los hizo vinculantes por virtud de lo dispuesto en el numeral 1.º del artículo 1.º de la Ley 99 de 22 de diciembre de 1993.²³

20.2. En efecto, el artículo 1.º *Ibidem* sobre los principios generales ambientales dispone que:

"[...] La política ambiental colombiana seguirá los siguientes principios:

1. El proceso económico y social del país se orientará según los principios universales y del desarrollo sostenible contenidos en la Declaración de Río de Janeiro de junio de 1992 sobre medio ambiente y desarrollo [...]"

20.3. En sentido similar, el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "*Protocolo de San Salvador*"²⁴, adoptado el 17 de noviembre de 1988, aprobado en

²² Sobre este aspecto ver Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia proferida el 19 de julio de 2018, proceso identificado con número único de radicación 270012331000201100179-02(AP), C.P. Hernando Sánchez Sánchez.

²³ Por medio del cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA y se dictan otras disposiciones.

²⁴ El citado instrumento internacional entró en vigor el 16 de noviembre de 1999 de acuerdo con lo previsto en su artículo 21, numeral 3.



nuestro ordenamiento jurídico por virtud de la Ley 319 de 20 de septiembre de 1996²⁵ y promulgado mediante Decreto 429 de 14 de marzo de 2001²⁶, estableció:

“[...] ARTÍCULO 11. DERECHO A UN MEDIO AMBIENTE SANO.

1. Toda persona tiene derecho a vivir en un medio ambiente sano y a contar con servicios públicos básicos.

2. Los Estados Partes promoverán la protección, preservación y mejoramiento del medio ambiente [...]” (Destacado de la Sala).

20.4. Ahora bien, en el ordenamiento jurídico interno, el medio ambiente está amparado por lo que la jurisprudencia de la Corte Constitucional²⁷ ha denominado la “Constitución Ecológica”, esto es, el conjunto de disposiciones contenidas en la Carta Política que fijan los supuestos con fundamento en los cuales debe regularse la interacción entre la sociedad y la naturaleza, con miras a proteger el medio ambiente.

20.5. Sobre el particular hay más de 30 disposiciones Constitucionales que desarrollan la materia, entre las cuales se destacan los artículos 8.º, 58, 79, 80 y 95 que prevén: *i)* la obligación del Estado y de las personas de proteger las riquezas naturales de la Nación; *ii)* la función ecológica de la propiedad; *iii)* el derecho a gozar de un ambiente sano y el deber del Estado de proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservando las áreas de especial importancia ecológica y fomentando la educación para el logro de estos fines; y *iv)* el deber del Estado de planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. Así como de prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados.

20.6. Estos preceptos previamente referidos concentran los atributos principales en relación con el medio ambiente que se manifiestan en otros artículos constitucionales, de ahí que el análisis de este bien jurídico superior se efectúe desde tres perspectivas: *i)* como un derecho de las personas, *ii)* como un servicio público y, *iii)* como un principio que permea el ordenamiento jurídico en su integridad, dado que asigna facultades e impone compromisos a las autoridades así

²⁵ Por medio de la cual se aprueba el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador", suscrito en San Salvador el 17 de noviembre de 1988.

²⁶ Por el cual se promulga el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador", suscrito en San Salvador el 17 de noviembre de 1988.

²⁷ Corte Constitucional: Sentencias T-411 de 17 de junio de 1992, M.P. Alejandro Martínez Caballero; T-523 de 22 de noviembre de 1994, M.P. Alejandro Martínez Caballero; C-126 de 1 de abril de 1998, M.P. Alejandro Martínez Caballero y C-431 de 12 de abril de 2000, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.



como a los particulares, en aras de su protección adquiriendo, de esa forma, un carácter de objetivo social.

20.7. En relación con el medio ambiente sano como derecho colectivo, la Corte Constitucional²⁸ ha resaltado su importancia “[...] *ya que los derechos colectivos y del ambiente no sólo se le deben a toda la humanidad, en cuanto son protegidos por el interés universal, y por ello están encuadrados dentro de los llamados derechos humanos de 'tercera generación', sino que se le deben incluso a las generaciones que están por nacer*”, toda vez que *“la humanidad del futuro tiene derecho a que se le conserve, el planeta desde hoy, en un ambiente adecuado a la dignidad del hombre como sujeto universal del derecho [...]”*.

20.8. Asimismo, sobre el medio ambiente y el equilibrio ecológico, la referida Corporación en sentencia T-046 de 29 de enero de 1999²⁹ precisó lo siguiente:

“[...] cabe señalar que existen unos deberes estatales encaminados a la protección de la diversidad e integridad del ambiente, la conservación de las áreas de especial importancia ecológica y el fomento de la educación para obtener esos fines, que comportan igualmente una planificación del manejo y del aprovechamiento de los recursos naturales de manera que se garantice su desarrollo sostenible, conservación, restauración o sustitución, así como la prevención y control de los factores de deterioro ambiental, que se traducen en las acciones más importantes para que el Estado cumpla con los propósitos especialmente definidos respecto de la existencia de un medio ambiente sano y equilibrado, las cuales vienen acompañadas para su eficacia con la correlativa posibilidad de imponer sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados, junto con el deber de cooperación con otras naciones para la protección de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas (C.P., arts. 8, 79 y 80) [...]”.

20.9. El marco legal en materia ambiental encuentra sus mediatos orígenes en la Ley 23 de 19 de diciembre de 1973³⁰ y en el Decreto 2811 de 18 de diciembre de 1974³¹, cuyos artículos 1.º y 2.º, dictan que el medio ambiente es un patrimonio común cuya preservación y manejo es una obligación exigible al Estado y a los particulares y precisan que el Código de Recursos Naturales y Protección al Medio Ambiente tiene por objeto, entre otros aspectos, la preservación y restauración del ambiente y la conservación, mejoramiento y utilización racional de los recursos naturales renovables, previniendo y controlando los efectos nocivos de la explotación de los recursos naturales no renovables sobre los demás recursos y regular la conducta humana en sus dimensiones individual o colectiva así como la actividad de la administración en lo que se refiere a las relaciones que emanan del aprovechamiento y conservaciones del medio ambiente.

²⁸ Corte Constitucional, sentencia C-699 de 18 de noviembre de 2015, M.P. Diana Fajardo Rivera.

²⁹ M.P. Hernando Herrera Vergara.

³⁰ *Por la cual se conceden facultades extraordinarias al Presidente de la República para expedir el Código de Recursos Naturales y Protección al Medio Ambiente y se dictan otras disposiciones.*

³¹ *Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente.*



20.10. Más recientemente, la Ley 99 de 22 de diciembre de 1993, “*Por medio del cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA y se dictan otras disposiciones*”, prevé los principios que la política ambiental debe seguir, haciendo remisión específica a los postulados universales y de desarrollo sostenible contenidos en la Declaración de Río de Janeiro de junio de 1992 sobre Medio Ambiente y Desarrollo. Adicionalmente, procura la protección de la biodiversidad en Colombia como patrimonio nacional y de interés de la humanidad y el derecho de los seres humanos a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza, resaltando que la formulación de políticas ambientales debe tener en cuenta el resultado del proceso de investigación científica, sin perjuicio de la aplicación del principio de precaución.

20.11. Finalmente, el goce de un ambiente sano ha sido entendido, tanto por la Corte Constitucional como por esta Corporación, como un derecho multidimensional fundamental y colectivo. Al respecto, se considera pertinente citar la sentencia proferida por esta Sección el 14 de marzo de 2019³², en los siguientes términos:

“[...] Atendiendo a este marco constitucional, el goce de un ambiente sano ha sido entendido por la Corte Constitucional y por esta Corporación judicial, como un derecho multidimensional fundamental y colectivo³³. Precisamente, en sentencia de 28 de marzo de 2014, esta Sección adujo lo siguiente:

*“[...] 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) y, 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). [...]”³⁴*

Ahora bien, acerca de la noción de medio ambiente y los alcances del derecho al goce del ambiente sano y existencia del equilibrio ecológico, la Sección Primera del Consejo de Estado ha precisado lo siguiente:

“[...] 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,

³² Consejo de Estado; Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera; sentencia de 14 de marzo de 2019, C.P. Roberto Augusto Serrato Valdés; número único de radicación: 17001-23-00-000-2011-00337-01 (AP).

³³ Corte Constitucional. Sentencia C-632 del 24 de agosto de 2011. MP. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 31 y 40 (parcial) de la Ley 1333 de 2009 “Por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones”. Actor: Luis Eduardo Montealegre Lynett. Exp. 0-8379.

³⁴ Consejo de Estado, Sección Primera, Consejero Ponente: Marco Antonio Velilla Moreno, Radicación número: 25000-23-27-000-2001-90479-01 (AP)



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”³⁵.

Por su parte, respecto de la connotación de derecho deber, se ha precisado:

“Bajo ese entendido, uno de los principios fundamentales del nuevo régimen constitucional es la obligación estatal e individual de proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación, en virtud de la cual, la Constitución recoge en la forma de derechos colectivos y obligaciones específicas las pautas generales que rigen la relación entre el ser humano y el ecosistema. Estas disposiciones establecen, por ejemplo, (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. (...)

De ahí que todos los habitantes del territorio colombiano tienen derecho a gozar un entorno o hábitat sano y el deber de velar por la conservación de éste [...] (Subraya inserta en el texto)

[...]

Por ello, el **principio de desarrollo sostenible** se convierte en el parámetro que debe guiar las relaciones sociales, ambientales y económicas.

El mencionado principio facilita el proceso de armonización de las tensiones existentes entre el uso y la explotación de los recursos naturales; con la necesidad de conservar y proteger el ambiente³⁶. En efecto, el artículo 80 de la Carta Política consagra una garantía estatal de racionalización de los recursos naturales, a través de la cual se establecen pautas de preservación del ambiente al interior de la estrategia de crecimiento económico que promueva el Estado.

³⁵ Corte Constitucional, Sentencia C - 671 de 2001.

³⁶ Consejo de Estado, Sección Primera. Consejero Ponente: Roberto Augusto Serrato Valdés (E1), sentencia de 17 de agosto de 2017. Radicación número: 20001-23-33-000-2016-00114-01 (AP).

A nivel normativo el artículo 3º de la Ley 99 de 1993, define el desarrollo sostenible como aquel que: “[...] conduzca al crecimiento económico, a la elevación de la calidad de la vida y al bienestar social, sin agotar la base de recursos naturales renovables en que se sustenta, ni deteriorar el medio ambiente o el derecho de las generaciones futuras a utilizarlo para la satisfacción de sus propias necesidades [...]”. En igual sentido, la Ley 1523 de 2012³⁷, dispuso en su artículo 3º que: “[...] el desarrollo es sostenible cuando satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de los sistemas ambientales de satisfacer las necesidades futuras e implica tener en cuenta la dimensión económica, social y ambiental del desarrollo. El riesgo de desastre se deriva de procesos de uso y ocupación insostenible del territorio, por tanto, la explotación racional de los recursos naturales y la protección del medio ambiente constituyen características irreductibles de sostenibilidad ambiental y contribuyen a la gestión del riesgo de desastres [...]”.

Cabe precisar que este concepto también se nutre de diversos compromisos multilaterales de los Estados. Particularmente, la Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano de 1972, el informe Brundtland de 1987, la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo de 1992, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible Río + 20 de 22 de junio de 2012 y la XXI Conferencia Internacional sobre Cambio Climático de 2015, entre otros.

Estos instrumentos internacionales ponen de presente la necesidad de promover políticas que mantengan y expandan la base de los recursos naturales desde una estrategia de equidad intergeneracional, la cual reconoce que: i) es necesario preservar los recursos naturales para el beneficio de las generaciones futuras; ii) la explotación de los recursos debe ser sostenible, prudente y racional; y, iii) las consideraciones medioambientales deben ser parte de los planes de desarrollo.

En efecto, recientemente el Estado Colombiano suscribió el Acuerdo de París, adoptado el 12 de diciembre de 2015 y aprobado mediante Ley 1844 de 2017, en cuyo marco el gobierno nacional reitera el compromiso global de armonizar el bienestar de las personas con el de la naturaleza, de manera que el medio ambiente sea considerado como parte fundamental del proceso de desarrollo.

Sin embargo, esta actividad de ponderación de ambos bienes jurídicos no resulta sencilla. Por ello, esta Sección, en la sentencia de 21 de junio de 2001, recordó que el Estado que no puede frenar el desarrollo cuando este sea sostenible. Es decir, aquel que “[...] lleve al crecimiento económico, al mejoramiento de la calidad de vida y al bienestar social sin agotar los recursos, ni deteriorar el ambiente [...]”³⁸.

Sumado a ello, en la sentencia de 18 de marzo de 2010, la Sección Primera de esta Corporación judicial, al reconocer el escenario complejo que afrontan las autoridades públicas en la interpretación del principio de desarrollo sostenible, puso de presente que: “[...] el medio ambiente involucra aspectos relacionados con el manejo, uso, aprovechamiento y conservación de los recursos naturales, el equilibrio de los ecosistemas, la protección de la diversidad biológica y cultural, el desarrollo sostenible, y la calidad de vida del hombre entendido como parte integrante de ese mundo natural [...]”³⁹.

³⁷ “Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres”.

³⁸ Consejo de Estado, Sección Primera, Consejero Ponente: Oiga Inés Navarrete Barrero.

³⁹ Consejo de Estado, Sala De Lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Consejera ponente (E): María Claudia Rojas Lasso. Bogotá D.C., dieciocho (18) de marzo de dos mil diez (2010). Radicación número: 44001-23-31-000-2005-00328-01(AG). Actor: Bartolo Poveda González. Demandado: Municipio de Maicao y Otros.



De igual manera, conforme al criterio jurídico definido en la sentencia de 28 de marzo de 2014⁴⁰, el concepto de desarrollo sostenible posibilita el desarrollo de actividades productivas que conduzcan al crecimiento económico, a la elevación de la calidad de vida y al bienestar social, sin agotar la base de los recursos naturales renovables en que se sustenta, ni deteriorar el medio ambiente o el derecho de las generaciones futuras a utilizarlo para la satisfacción de sus propias necesidades.

Por lo anterior, es dable concluir que, a nivel normativo y jurisprudencial, la protección del medio ambiente es un tema transversal que tiene como gran garante al Estado, pero que, sin duda, termina involucrando a todas las personas (naturales y jurídicas) que habitan y coexisten en el ecosistema nacional y mundial [...] (Subrayado del texto).

Marco normativo y desarrollo jurisprudencial sobre el principio de prevención en materia ambiental

21. El principio de prevención en materia ambiental tiene sustento en el Principio 17 de la Declaración de Río sobre el Medio ambiente y el Desarrollo según el cual *“[...] deberá emprenderse una evaluación del impacto ambiental, en calidad de instrumento nacional, respecto de cualquier actividad propuesta que probablemente haya de producir impacto negativo considerable en el medio, y que esté sujeta a la decisión de una autoridad nacional competente [...]”*.

21.1. Es importante recordar que el artículo 80 de la Constitución Política le impone al Estado la obligación de prevenir los factores de deterioro ambiental; así las cosas, al igual que el principio de precaución, el principio de prevención está señalado en la Ley 99, principalmente por la remisión que efectúa el numeral 1 del artículo 1.º, norma según la cual *“[...] el proceso de desarrollo económico y social del país se orientará según los principios universales y del desarrollo sostenible contenidos en la Declaración de Río de Janeiro de junio de 1992 sobre Medio Ambiente y Desarrollo [...]”*, postulado que también se manifiesta en el numeral 7 *ibidem* cuando se refiere al principio de “quien contamina paga” al prever que *“[...] el Estado fomentará la incorporación de los costos ambientales y el uso de instrumentos económicos para la prevención, corrección y restauración del deterioro ambiental y para la conservación de los recursos naturales renovables [...]”*.

21.2. La Corte Constitucional en sentencia C-499 de 2015⁴¹ se refirió al principio de prevención definiéndolo en los siguientes términos:

⁴⁰ Consejo de Estado, Sección Primera, Consejero Ponente: Marco Antonio Velilla Moreno, Radicación número: 25000-23-27-000-2001-90479-01(AP).

⁴¹ Corte Constitucional. Sentencia C-449/15. Referencia: Expediente D-3748. Asunto: Demanda de inconstitucionalidad en contra de los artículos 1, numeral 6 (parcial); y, 85, numeral 2º y parágrafo 3 (parcial), de la Ley 99 de 1993, “Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se reorganiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones.” Demandante: Ricardo Vanegas Sierra. Magistrado Ponente: Alfredo Beltrán Sierra, 23 de abril de 2002.



“[...] aquel que busca ‘que las acciones de los Estados se encarrilen a evitar o minimizar los daños ambientales, como un objetivo apreciable en sí mismo, con independencia de las repercusiones que puedan ocasionarse en los territorios de otras naciones. Requiere por ello de acciones y medidas -regulatorias, administrativas o de otro tipo- que se emprendan en una fase temprana, antes que el daño se produzca o se agrave’. La doctrina ha expresado que ‘se ha producido, en nuestros días, una toma de consciencia de que no basta con reparar (modelo curativo) sino que se impone prevenir (modelo preventivo), y ello convierte al principio de prevención en uno de los grandes principios estructurales de este sector del derecho internacional público. La finalidad o el objeto último del principio de prevención es, por tanto, evitar que el daño pueda llegar a producirse, para lo cual se deben adoptar medidas preventivas’.

Ello encuentra fundamento en la Declaración de Estocolmo de 1972, la Carta Mundial de la Naturaleza de 1982 y la Declaración de Río de 1992]. La eficacia práctica de la acción preventiva requiere de una armonización con el principio de precaución, al flexibilizar este último el rigor científico que se exige para que el Estado adopte una determinación. El principio de prevención se aplica en los casos en que es posible conocer las consecuencias sobre el medio ambiente que tiene la puesta en marcha de determinado proyecto o actividad, de modo que la autoridad competente pueda adoptar decisiones antes de que el riesgo o el daño se produzca, mientras que el principio de precaución opera en ausencia de certeza científica absoluta [...]”.

21.3. El principio de prevención abarca los supuestos en los cuales el estado del conocimiento revela con algún grado de precisión los efectos que sobre el medio ambiente son provocados por determinada actividad, por lo que es necesario el despliegue de las facultades de la Administración para evitar que se concrete el riesgo o el daño previo a que ocurran.

21.4. En ese sentido la debida diligencia constituye un elemento fundamental del principio de prevención en materia ambiental, teniendo en cuenta que ello implica la aplicación en el proceder de la administración de los instrumentos legales para controlar y eventualmente mitigar los posibles daños sobre el medio ambiente. Es de suma importancia para garantizar la aplicabilidad del mencionado principio, el proceder de acuerdo con el reglamento o instrumento autorizado. Así, la actuación diligente implica acciones de preservación y otras de atención a obligaciones, incluso de carácter internacional.

Marco normativo y jurisprudencial del derecho e interés colectivo a la seguridad y salubridad públicas

22. La Constitución de 1991 consignó en su artículo 366 el mejoramiento de la calidad de vida, como una de las finalidades sociales del Estado, para lo cual fija como un objetivo prioritario para las entidades del estado la solución de las necesidades insatisfechas en materia de salud.

23. La importancia del derecho colectivo a la seguridad y salubridad públicas, ha sido abordada por esta Sección entre otras en la sentencia de 15 de mayo de 2014,

la cual determinó:

[...] La importancia del cuidado de la salud de las personas y de una adecuada gestión de su entorno, son aspectos esenciales para la efectividad del derecho a la vida y de otros postulados cardinales del Estado social de derecho como la dignidad humana o la libertad, ello se evidencia en lo previsto por el artículo 366 de la Carta, que además de señalar el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida como fines sociales del Estado, define como objetivo fundamental de su actividad la solución de necesidades básicas insatisfechas en materia de salud, educación, saneamiento ambiental y agua potable. Su carácter primordial se plasma también en el artículo 49 Constitucional, que encomienda al Estado la responsabilidad de asegurar a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud, al tiempo que impone a todos el deber de “procurar el cuidado integral de su salud y de su comunidad”. Reflejo de esta última previsión es lo dispuesto por el numeral 2º del artículo 95 de la Ley Fundamental, que erige en deber ciudadano, expresión del principio de solidaridad, responder con acciones humanitarias “ante situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas”. Finalmente, debe también resaltarse el hecho que el artículo 78 de la Constitución haga reconocimiento expreso de la responsabilidad que deben afrontar los productores de bienes y servicios que, entre otras, atenten contra la salud y la seguridad de los consumidores o usuarios; la cual, por virtud de lo previsto en la parte final del artículo 88, podrá ser objetiva.

La trascendencia social de los conceptos de seguridad y salubridad pública y del derecho colectivo que fundamentan ha llevado a esta Sala de Decisión a sostener que: “(...) constituyen las obligaciones que tiene el Estado de garantizar condiciones mínimas que permitan el desarrollo de la vida en comunidad. Su contenido general implica, 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.”⁴²

Por ende, dada la amplitud de su radio de acción, como ha sido subrayado por esta Corporación, el derecho colectivo a la salubridad pública “se puede garantizar desde una perspectiva de abstención (negativa o de impedir una conducta) o de promoción (activa o de realización de un comportamiento) en aras de asegurar las condiciones esenciales de salud pública”⁴³. En consecuencia, es claro para la Sala que su vulneración también puede desprenderse tanto de una actitud activa (actuaciones, reglamentos, contratos, etc.), como pasiva (omisión administrativa) de parte de las autoridades responsables de su guarda y realización efectiva [...]”⁴⁴

Marco normativo y desarrollo jurisprudencial sobre las facultades del juez popular

24. Visto el artículo 34 de la Ley 472, sobre la sentencia de la acción popular, establece que “[...] [l]a sentencia que acoja las pretensiones del demandante de una acción popular podrá contener una orden de hacer o de no hacer, condenar al pago de perjuicios cuando se haya causado daño a un derecho o interés colectivo

⁴² Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia del 5 de octubre de 2009, Rad. No. 19001-23-31-000-200500067-01. C.P. Marco Antonio Velilla Moreno.

⁴³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, sentencia de 26 de noviembre de 2013, Rad. No. 25000-23-24-000-2011-00227-01(AP). C.P.: Enrique Gil Botero.

⁴⁴ Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Primera Consejero Ponente: Guillermo Vargas Ayala, quince (15) de mayo de dos mil catorce (2014) Radicación Número: 25000 23 24 000 2010 00609 01(Ap)



en favor de la entidad pública no culpable que los tenga a su cargo, y exigir la realización de conductas necesarias para volver las cosas al estado anterior a la vulneración del derecho o del interés colectivo, cuando fuere físicamente posible. La orden de hacer o de no hacer definirá de manera precisa la conducta a cumplir con el fin de proteger el derecho o el interés colectivo amenazado o vulnerado y de prevenir que se vuelva a incurrir en las acciones u omisiones que dieron mérito para acceder a las pretensiones del demandante [...]”.

25. La Sección Primera del Consejo de Estado, en reiterada jurisprudencia⁴⁵, ha considerado que el juez de la acción popular deberá adoptar “[...] las órdenes de hacer o de no hacer, definiendo de manera precisa la conducta a cumplir, condenar al pago de perjuicios cuando se haya causado daño y, en fin, exigir la realización de las conductas necesarias para volver las cosas al estado anterior a la vulneración del derecho o del interés colectivo, cuando fuere físicamente posible -(Artículo 34 Ley 472 de 1998), de manera tal que se garantice la eficacia de los derechos vulnerados, como lo exige el artículo 88 constitucional [...]”.

26. A su vez, ha señalado que “[...] en la sentencia que ampara los derechos colectivos el juez está facultado para adoptar las medidas que, conforme a la situación fáctica probada, sean conducentes y pertinentes para obtener la protección de dichos derechos [...]”⁴⁶.

Marco normativo y desarrollo jurisprudencial del derecho colectivo al acceso a una infraestructura de servicios y a que su prestación sea eficiente y oportuna

27. Vistos los artículos 365 y 366 de la Constitución Política sobre el derecho colectivo al acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna.

27.1. De conformidad con el artículo 365 de la Constitución Política, los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. Es su deber asegurar la prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional. Y le corresponde proporcionarlos, directa o indirectamente, por comunidades organizadas, o por

⁴⁵ Ver, entre otras, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, C.P. Marco Antonio Velilla Moreno, sentencia de 18 de marzo de 2014, radicado número 25000-23-27-000-2001-90479-01(AP). Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, C.P. Roberto Augusto Serrato Valdés, sentencia de 21 de agosto de 2020, radicado número 13001-23-33-000-2017-00987-01 (AP). Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, C.P. Guillermo Vargas Ayala, sentencia de 15 de mayo de 2014, radicado número 25000-23-24-000-2010-00609-01(AP).

⁴⁶ *Ibidem*.



particulares; en todo caso, el Estado es quien regula, el control y la vigilancia de dichos servicios.

27.2. Adicionalmente, el artículo 366 *ibidem* señala que el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado; será objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable. Para tales efectos, en los planes y presupuestos de la Nación y de las entidades territoriales, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación.

27.3. La Corte Constitucional ha considerado que la prestación eficiente y oportuna de los servicios públicos garantizan otros derechos y principios como la vida, la dignidad y la igualdad. Al respecto, entre otros pronunciamientos, en la sentencia C-172 de 2014 la Corte precisó lo siguiente:

*“[...] [L]o primero que hay que destacar es la consagración expresa de los servicios públicos como ‘inherentes a la finalidad social del Estado’, a quien le asignó la tarea de ‘asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional’ (art. 365). Se caracterizan además **porque efectivizan otros derechos como la dignidad, la igualdad y el libre desarrollo de la personalidad; tienen vocación de universalidad**; pueden ser prestados por el Estado, de manera directa o indirecta, por intermedio de comunidades organizadas o por particulares; se consideran un asunto de Estado por cuanto se encuentran en la esfera de lo público ante la obligación que recae en él de asegurar su prestación eficiente [...]”⁴⁷ (Destacado fuera de texto).*

27.4. La Sección Primera recientemente⁴⁸ consideró que la vulneración del derecho colectivo de acceso a los servicios públicos y a su prestación eficiente y oportuna implica acciones u omisiones concretas de la accionada que pongan en evidencia la falta de oportunidad en la prestación del servicio o la falta de eficiencia en la administración de los recursos destinados a garantizar el servicio público.

Análisis del caso concreto

28. De conformidad con el marco normativo y los desarrollos jurisprudenciales referidos en la parte considerativa de esta sentencia, la Sala procede a realizar el análisis del acervo probatorio para, posteriormente, en aplicación del silogismo jurídico, concluir el caso concreto.

29. El Tribunal consideró que de todos los informes y actos administrativos expedidos por la Corporación Autónoma Regional del Cesar, aunado al caudaloso acervo probatorio que existe en el proceso, relativo a videos, fotografías, noticias

⁴⁷ Corte Constitucional, sentencia C-172 de 13 de marzo de 2014, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

⁴⁸ Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia de 31 de marzo de 2023, CP. Roberto Augusto Serrato Valdés, número único de radicación: 170012333000201800493-01.



periodísticas, estudios ambientales, constituyen serios indicios de que las autoridades municipales – Municipio de Valledupar, hasta la fecha, siguen permitiendo la grave afectación al medio ambiente, específicamente a la contaminación del Río Guatapurí, al no reubicar a la población que se encuentra asentada sobre la margen derecha del río, al no entregar áreas que hubiese podido recuperar para dar solución a la problemática causada por esta comunidad “subnormal”, al permitir, que la ronda hídrica de este cuerpo de agua siga siendo alterada debido a la invasión de pobladores sobre la margen derecha del río, y, sobre el sector del Balneario Hurtado con las denominadas terrazas instaladas por los comerciantes del sector, al no contar hasta el momento, con un sistema de aseo y alcantarillado así como de sistema de tratamiento en la margen derecha del río, y, en el sitio conocido como El Rincón, sitio en el cual conviven muchas familias que debido a la falta de recolección de basuras y residuos sólidos por parte de Aseo del Norte S.A E.S.P, se ven en la necesidad de acumular tales residuos en la margen del río y muchas veces sobre la cuenca, agentes contaminantes que confluyen todos en una impactante contaminación de la fuente hídrica más importante de la región.

30. Determinó que la Sala no puede desconocer que CORPOCESAR, como autoridad ambiental del municipio, ha adelantado acciones de vigilancia y control para contrarrestar la problemática ambiental que en la actualidad presenta el Río Guatapurí como principal fuente de suministro de agua para la población, adelantando procesos sancionatorios y medidas de suspensión preventivas para tratar de contrarrestar el grave daño ambiental que la contaminación causada por los residuos sólidos, residuos de construcción, afectación a la ronda hídrica, la deforestación, entre otros, ha generado sobre la fuente hídrica, también lo es que hasta la fecha, estas afectaciones al medio ambiente, específicamente a la cuenca hídrica del Río Guatapurí, a la fauna y flora que rodea al río, siguen presentándose, de ello dan cuenta las denuncias sobre la deforestación, sobre la existencia de hornos artesanales de manera ilegal, la existencia de residuos domésticos y no domésticos, residuos de construcción y demolición que hasta la fecha siguen siendo vertidos en la margen de derecha del Río Guatapurí y, en sectores como el Balneario Hurtado y el Rincón. Por lo tanto, esa Corporación como máxima autoridad ambiental, debe continuar adelantando las gestiones que sean necesarias, para propender por el desarrollo sostenible y la protección del medio ambiente en esta municipalidad.



31. Concluyó que, si bien el Municipio de Valledupar, es el principal responsable de la prestación de los servicios públicos domiciliarios dentro de la región, también lo es que, para lograr los fines, necesita del apoyo, coordinación y colaboración de los otros entes estatales, tales como la Corporación Autónoma Regional, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, el Departamento del Cesar, esta última entidad territorial quien puede apoyar financiera, técnica y administrativamente tanto a la empresa de servicios públicos, a la CAR y al municipio, para ejecutar obras y proyectos de recuperación de tierras, para regular los cauces o corrientes de agua, para el adecuado manejo y aprovechamiento de cuencas hidrográficas y, además, ejercer su función de control y vigilancia ambiental, para la correcta movilización, aprovechamiento y comercialización de los recursos naturales renovables, es por ello que se considera, que dicho ente territorial guarda una función primordial en la problemática que se ventila en esta oportunidad.

32. En el recurso de apelación se indicó como argumento por un lado que el Municipio de Valledupar no ha vulnerado los derechos colectivos invocados por cuanto ha actuado dentro del ámbito de sus competencias, como lo expuso en la contestación y en los alegatos allegados, y por el otro, que se requiere una modulación de la sentencia en cuanto a los términos concedidos en ella, porque las órdenes son complejas en tiempo y espacio, porque comprenden variedad de mandatos y actores como destinatarios de los mismos y la complejidad de las tareas a realizar. Además, solicitó la revocatoria de la condena en agencias en derecho ordenada en la sentencia proferida en primera instancia.

33. En el caso concreto se probó la amenaza y vulneración de los derechos colectivos invocados por cuanto “[...] *la afectación ambiental que está sufriendo de tiempo atrás el Río Gutapurí (sic) a causa de la presencia permanente de residuos sólidos (de todo tipo, doméstico y no doméstico) y escombros, lo cual genera contaminación de su cauce, asimismo, por las aguas residuales vertidas sin ningún tipo de tratamiento previo por parte de la comunidad circunvecina; la pérdida de la ronda hídrica la cual se ha visto afectada por las diferentes construcciones que se han venido realizando con o sin autorización de la autoridad respectiva; la deforestación; la presencia de hornos artesanales; impactos ambientales que al tenor de las probanzas arrojadas, tienen mayor afectación en la margen derecha del río, principalmente en los barrios, Zapato en Mano, 9 de Marzo, Pescaíto, entre otros, lo cual ha conllevado a la imposición de sanciones por parte de la autoridad ambiental CORPOCESAR, en contra del Municipio de Valledupar; así como la imposición reciente de medidas preventivas, como lo es la suspensión inmediata de*



todas las actividades de disposición de residuos sólidos y residuos de construcción y demolición, e igualmente el retiro de dichos residuos que se encuentran en el afluyente [...]”.

34. En consecuencia, para el Tribunal se impone el deber de protección de la fuente hídrica en aras de evitar la propagación del daño generado por diversos agentes contaminantes a la calidad del agua de los habitantes del Municipio de Valledupar.

35. En línea con lo anterior, para esta Sala, de acuerdo con el argumento de apelación, no se discute sobre la vulneración o amenaza de los derechos e intereses colectivos por cuanto se reconoce por parte del Municipio de Valledupar la situación ambiental que se presenta en el río Guatapurí y que incluso esa entidad territorial ha adelantado mesas de trabajo de carácter sectorial e institucional.

36. Teniendo en cuenta lo anterior, la Sala advierte que limitará su pronunciamiento a los precisos argumentos de los recursos de apelación en los términos expresados, dejando claro que **no se abordarán asuntos o materias que no fueron controvertidas**, entre ellas, la situación de existencia de una vulneración o amenaza de los derechos colectivos invocados con ocasión de la problemática planteada en este medio de control. En ese entendido se resolverá sobre la responsabilidad, por acción u omisión del municipio en la vulneración o amenaza de los derechos colectivos, además de lo relacionado con la solicitud de modulación de la sentencia “[...] *en cuanto a los términos concedidos en ella; habida cuenta que está constituida por órdenes complejas en el tiempo y espacio, puesto que comprenden variedad de mandatos y actores como destinatarios de los mismos y complejidad de las tareas a realizar; labores que suponen procesos que abarcan un ámbito temporal más extenso y que actualmente, se encuentran limitadas debido a factores externos que no fueron previstos por el fallador. Lo anterior, solicito su señoría concebir un tiempo mayor al estipulado; con el fin de implementar jurídicamente con las medidas o herramientas que coadyuven o faciliten el acatamiento de las orden judicial contentiva (sic) en la sentencia calendada 28 de septiembre de 2022 dentro de la acción popular de la referencia [...]”*, y por último sobre la condena en costas fijada en la sentencia como agencias en derecho.

37. En la sentencia proferida en primera instancia se indicó que el municipio sigue permitiendo la contaminación del río Guatapurí, por cuanto no ha realizado la reubicación de la población asentada sobre la margen derecha del río y por no tener un sistema de aseo y alcantarillado en el Balneario Hurtado con las denominadas



terrazas instaladas por los comerciantes del sector, así como por la falta de un sistema de tratamiento en el sitio conocido como el Rincón, en el cual conviven muchas familias debido a la recolección de basuras y residuos sólidos. Se reconoce que el municipio ha adelantado algunas acciones para controlar la descarga de aguas residuales y de residuos sólidos sobre el cauce del río, además de la localización de sitios para la disposición final de residuos de construcción y demolición generados en el Municipio. Sin embargo, en criterio del Tribunal, lo anterior no ha sido suficiente porque no se han generado soluciones definitivas a las problemáticas que fundamentaron la presente acción popular.

38. Ahora bien, se probó que la Corporación Autónoma Regional recibió con posterioridad a la sanción impuesta y a las gestiones adelantadas por el Municipio de Valledupar, varias denuncias sobre la problemática ambiental relacionadas con la disposición de residuos de construcción y demolición por parte de “*carromuleros*” sin control alguno de las autoridades locales.

39. En efecto, mediante la Resolución núm. 009 de 26 de febrero de 2021⁴⁹ se evidenciaron los siguientes hechos: i) la invasión de la margen derecha del río Guatapurí; ii) la conformación irregular de terraplenes; iii) la afectación de las condiciones hidráulicas del río Guatapurí; iv) disposición irregular de residuos sólidos en el lecho y cauce permanente del río; v) el vertimiento de aguas residuales sin tratamiento previo en el río; y las vi) consideraciones previstas en el POT, porque la zona está clasificada como área de alto riesgo por inundaciones y zona de riesgo donde no está permitida la prestación del servicio de gas natural.

40. La mencionada resolución indica que “[...] *[e]l desarrollo urbanístico en áreas con condición de amenaza estará sujeto a la ejecución de los estudios detallados, así como a la ejecución de las medidas de reducción (prevención y mitigación) que se determinen en los mismos. [...] A la fecha no se tiene información que el Municipio de Valledupar ha cumplido o hecho cumplir esta disposición consagrada en el POT [...]*”.

41. Se realizaron unas recomendaciones al municipio como: i) el retiro de todo tipo de construcción civil, arquitectónica o artesanal en el sector del Balneario Hurtado; ii) medidas en torno al usufructo del espacio público; y iii) medidas para el saneamiento básico que no implique la construcción de pozas sépticas y campos de infiltración.

⁴⁹ “Por la cual se impone una medida preventiva consistente en suspensión inmediata de todas las actividades de disposición de residuos sólidos y residuos de construcción y demolición – RCD realizadas por personas indeterminadas, sobre la margen derecha del río Guatapurí, en jurisdicción del municipio de Valledupar y se adoptan otras disposiciones”.



42. En auto de 21 de junio de 2018 expedido por la Corporación Autónoma Regional, se indicó lo relacionado con un hallazgo de hornos artesanales para la producción de carbón vegetal en áreas que no están dispuestas para ello según el POT del Municipio de Valledupar, lo cual genera conflictos con el uso de suelo y afectación a la salud de la comunidad por la presencia de emisiones de humo y material particulado.

43. Desde las perspectivas de la ordenación del territorio y de la garantía de la seguridad, de manera reiterada⁵⁰, la Sala ha señalado que el principal responsable de esta gestión en el respectivo territorio es el ente municipal, en cabeza del alcalde.

44. A los alcaldes y, en general, a las administraciones municipales, les corresponde el deber de integrar en la planificación del desarrollo local aquellas acciones estratégicas y prioritarias en materia de gestión en relación con su territorio en diferentes materias, en los términos de diversas normas en especial las Leyes 388 y 1523, que se relacionan, entre otras, con la obligación de identificar “[...] *las áreas críticas de recuperación y control para la prevención de desastres, así como las áreas con fines de conservación y recuperación paisajística* [...]”.

45. En ese orden y conforme los artículos 121 de la Ley 388 y 76 de la Ley 715 los alcaldes tienen el deber, entre otros, de: “[...] *[p]romover, cofinanciar o ejecutar, en coordinación con otras entidades públicas, comunitarias o privadas, obras y proyectos de irrigación, drenaje, recuperación de tierras, defensa contra las inundaciones y regulación de cauces o corrientes de agua* [...]”.

46. En consecuencia, si bien el Municipio ha adelantado labores relacionadas con la disposición de residuos de construcción y demolición, la restauración ambiental por medio de reforestación y los objetivos indicados en los instrumentos de planeación, para la Sala no es suficiente por cuanto, como se deriva de lo indicado en la resolución mencionada, una de las situaciones que afecta la ronda del afluente son los asentamientos ilegales que allí se encuentran o la existencia de hornos artesanales sin autorización, sin que se haya probado por parte del municipio acciones tendientes a su solución. Por ello, la Sala considera probada la responsabilidad del Municipio, por omisión, en cuanto a la vulneración de los derechos colectivos invocados.

⁵⁰ Ver, entre otras, la sentencia de 22 de febrero de 2024, número único de radicación: 050012333000201301310-03, C.P. Hernando Sánchez Sánchez.



47. En este punto, la Sala considera necesario clarificar que la Sección Primera del Consejo de Estado, mediante sentencia proferida el 20 de junio de 2024 en el proceso identificado con el NUR 200012333000202100025-01, se pronunció sobre la problemática generada con ocasión de la presencia “[...] de Residuos de Construcción y Demolición (RCD) en la cuenca hidrográfica del Río Guatapurí [...]”, en especial, en la margen derecha.

48. En efecto, un análisis comparativo de los dos procesos permite advertir que las partes, pretensiones y supuestos fácticos y jurídicos de este proceso y del proceso de la referencia son los siguientes:

20001233300020210014201	200012333000202100025-01
PARTES	
<p>Demandantes: Gustavo José Cabas Borrego; Luis Antonio Maestre Orozco y Alfonso Luis Martínez Fuentes</p> <p>Demandados: Departamento del Cesar; Municipio de Valledupar; Corporación Autónoma Regional del Cesar; Empresas de Servicios Públicos de Valledupar – EMDUPAR S.A. E.S.P.</p>	<p>Demandante: Camilo Vence de Luques como Procurador 8 Judicial II Agrario y Ambiental de Valledupar</p> <p>Demandados: Municipio de Valledupar y la Corporación Autónoma Regional del Cesar - Corpocesar</p>
DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS	
<p>1. Al goce de un ambiente sano, de conformidad con lo establecido en la Constitución, la ley y las disposiciones reglamentarias;</p> <p>2. La existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. La conservación de las especies animales y vegetales, la protección de áreas de especial importancia ecológica, de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas, así como los demás intereses de la comunidad relacionados con la preservación y restauración del medio ambiente;</p> <p>3. A la seguridad y a la salubridad pública;</p> <p>4. Al acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública</p>	<p>1. Al goce de un ambiente sano, a la seguridad y salubridad pública, a la existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución, la conservación de las especies animales y vegetales, la protección de áreas de especial importancia ecológica, de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas</p>
PRETENSIONES	
<p>“[...] PRIMERA: Amparar los derechos e intereses colectivos al GOCE DE UN AMBIENTE SANO, LA EXISTENCIA DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO, LA SALUBRIDAD PÚBLICA, EL ACCESO A UNA INFRAESTRUCTURA DE SERVICIOS QUE GARANTICE LA SALUBRIDAD PÚBLICA contemplados en los literales a), c), 9) y h) del artículo 4° de la ley 472 de 1998 que vienen siendo violados por el DEPARTAMENTO DEL CESAR, el MUNICIPIO DE VALLEDUPAR, CORPOCESAR y EMDUPAR S.A. E.S.P.</p> <p>SEGUNDA: Declarar que el DEPARTAMENTO DEL CESAR, el MUNICIPIO DE VALLEDUPAR,</p>	<p>“[...] 1.- Declarar a las entidades accionadas, Alcaldía Municipal de Valledupar y Corporación Autónoma Regional del Cesar, como responsables por la vulneración y amenaza a los derechos colectivos al goce a un medio ambiente sano, a la seguridad y salubridad pública y a la existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución, la conservación de las especies animales y vegetales, la protección de áreas de especial importancia ecológica, de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas, así como los demás intereses de la comunidad estipulados en los literales a), c), y g) del</p>



CORPOCESAR y EMDUPAR S.A. E.S.P., son responsables de la contaminación ambiental del río Guatapurí, al realizar en forma directa vertimientos de aguas residuales (domésticas e industriales) en los precipitados ríos y quebradas, como también al permitir que los distintos urbanizadores legales e ilegales, con el beneplácito o sin éste, los utilizaran como zona de descargue de aguas domésticas e industriales, lo cual trajo como consecuencia: la contaminación de las aguas, la pérdida del nivel freático, el vaso y cauce de las precipitadas corrientes, pérdidas de sus rondas, lugares de amortiguación y ecosistemas, pérdida del caudal de los ríos y quebradas anteriormente relacionadas, colmatación de las aguas negras como consecuencia de las partículas en suspensión y material de arrastre transportado en cada uno de ellos, alteración ostensible al medio ambiente.

TERCERA: Declarar que el DEPARTAMENTO DEL CESAR, el MUNICIPIO DE VALLEDUPAR, CORPOCESAR y EMDUPAR S.A. E.S.P., son responsables de la contaminación ambiental del río Guatapurí, al cambiar y permitir que se cambiara el uso del suelo de las rondas al igual que permitiendo y/o tuteando la construcción de complejos Urbanísticos e industriales en la zona de influencia de las aguas del río Guatapurí e incluso permitiendo la invasión de las mismas, con claro peligro para la vida y bienes de esas personas, la cual trae consigo: a) Que las personas no respeten los cuerpos de aguas como un bien de uso público; b) Que se levanten edificaciones en zonas de uso público (rondas y zonas de influencia de los mismos (30 metros acuerdo 06 de 1990); c) Que de hecho y de derecho se cambiara el uso del suelo sin el lleno de los requisitos de ley; d) Que se produzcan deslizamientos y agrietamientos de unidades habitacionales enteras con graves perjuicios para el patrimonio de los moradores.

CUARTA: Declarar que el DEPARTAMENTO DEL CESAR, el MUNICIPIO DE VALLEDUPAR, CORPOCESAR y EMDUPAR S.A. E.S.P., son responsables de la contaminación ambiental del río Guatapurí, al utilizarlos como medio de transporte
Documento: 20001233300020210014201270111270006 de aguas lluvias y servidas (domésticas e Industriales) en forma mezclada, destruyendo el paisaje como el entorno de los mismos, al igual que los reservorios naturales, los cuales le servían como mecanismos de amortiguación en caso de inundación con clara protección para su mismo entorno en caso de inundaciones o desbordamientos de éstos, por cuya conducta se ha visto afectado el medio ambiente por. a) Mayor peligro para la población ribereña; b) Incremento en los índices de morbilidad de los ciudadanos ribereños, al igual que la potencialidad para adquirir enfermedades infectocontagiosas de la población ribereña; c) Mayores riesgos para la población ribereña al tutelar la invasión de sus rondas y zonas de influencia y d) Cambio en el uso del suelo en forma fáctica de su parte, lo que a su vez indujo a que se procediera a rellenarse los sitios de amortiguación de las cuencas.

QUINTA: Que como consecuencia de las anteriores responsabilidades se condene al DEPARTAMENTO DEL CESAR, el MUNICIPIO DE VALLEDUPAR, CORPOCESAR y EMDUPAR S.A. E.S.P., a:

artículo 4° de la ley 472 de 1998, relacionados con la preservación y restauración del medio ambiente de los habitantes del municipio de Valledupar generados por la afectación ambiental que sufre el río Guatapurí como consecuencia de la presencia permanente en su margen derecha de Residuos de Construcción y Demolición.

2.- Que se ordene al Alcalde Municipal de Valledupar, que en el término máximo de un (1) mes contado a partir de la notificación de esta providencia, adelante todas las gestiones técnicas, administrativas, interadministrativas, presupuestales y financieras tendientes a articular mecanismos a nivel policivo en articulación con la Policía nacional y con la Corporación Autónoma Regional del Cesar, tales como rondas policiales permanentes en la zona, o instalación de un CAI en la margen derecha del Río Guatapurí, cuya consecuencia sea evitar que se continúen arrojando al cauce de este cuerpo de agua residuos de construcción y demolición, así como también que proceda de manera inmediata a la aplicación del comparendo ambiental a todos los infractores.

3.- Que se ordene a la Corporación Autónoma Regional del Cesar, que proceda a dar cumplimiento a sus obligaciones determinadas en los artículos 2° de la ley 1333 de 2.009 y 18 de la resolución 462 de 2.017, consistentes en imponer y ejecutar medidas preventivas y sancionatorias, contra las personas y autoridades que cometan infracciones ambientales, y efectuar el control y seguimiento a las actividades realizadas por los generadores y gestores de Residuos de Construcción y Demolición en el municipio de Valledupar.

4.- Que se ordene al Alcalde Municipal de Valledupar que lleve a cabo programas de educación y capacitación ambiental tendientes a concientizar a los habitantes de la ciudad de Valledupar, en temas relacionados con el manejo adecuado de residuos sólidos de la construcción y demolición, haciendo especial énfasis en las comunidades asentadas en las áreas de influencia de zonas de especial importancia ecológica como ríos, quebradas y zonas de protección ambiental.

5.- Que se ordene a las entidades accionadas, realizar las funciones de policía administrativa necesarias, que impidan la disposición de escombros y demás residuos de la construcción, en las zonas de especial importancia ecológica como ríos, quebradas y zonas de protección ambiental de la ciudad de Valledupar. 6.- Que se ordene la integración del Comité de verificación de que trata el artículo 34 de la ley 472 de 1998, para el cumplimiento de la sentencia [...]”.



<p>a) Abstenerse de realizar nuevos vertimientos de aguas servidas en los ríos y quebradas.</p> <p>b) Se ordene a EMDUPAR S.A. E.S.P., a que recupere el nivel freático y su cauce en el río Guatapurí.</p> <p>c) Se le ordene al MUNICIPIO DE VALLEDUPAR, que incluya dentro de su Plan de Ordenamiento Territorial - POT, la recuperación del río Guatapurí, al igual que las quebradas que tributan en éste y de los ecosistemas de cada uno de ellos, como mecanismo de protección de estos cuerpos de agua, necesarios para el sistema hídrico de la Ciudad, por ser éstos el medio natural de amortización de las aguas lluvias y de las cuencas que atraviesan a Valledupar.</p> <p>d) Se condene a los demandados a recuperar el espacio físico del río Guatapurí: demoliendo lo construido en él, reabriendo su vaso, ordenando se proceda a su amojonamiento, teniendo en cuenta su zona de influencia y una franja de protección mínima de 30 metros, por constituirse ésta igualmente en espacio público, readquiriendo los terrenos si esto se hace necesario, realizando el acotamiento correspondiente.</p> <p>e) Que se le ordene a EMDUPAR S.A. E.S.P., a recuperar y mantener no solo los cauces sino los nacedores de los mismos como elemento fundamental de ellos.</p> <p>SEXTA: Se plantee para la totalidad de las rondas hídricas naturales localizadas en las áreas urbanas de los centros poblados, una distancia de 30 metros a lado y lado del cauce, para acequias y/o canales artificiales (corredores ambientales) una distancia de 15.00 metros, a lado y lado medidos desde la cota máxima de inundación, desde la corona del talud del cauce, o desde el borde interno de la canalización [...]” .</p>	
SENTENCIA, EN PRIMERA INSTANCIA	
<p>de 26 de septiembre de 2022:</p> <p>SEGUNDO: AMPARAR los derechos colectivos de la población del Municipio de Valledupar al goce de un ambiente sano, a la existencia del equilibrio ecológico, a la salubridad pública, al acceso a una infraestructura que garantice la salubridad pública, los cuales están siendo amenazados y vulnerados por las autoridades accionadas, de conformidad con las razones expuestas en la parte motiva de este proveído.</p> <p>TERCERO: Como consecuencia de lo anterior, se ordenará al DEPARTAMENTO DEL CESAR, al MUNICIPIO DE VALLEDUPAR, a la EMPRESA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS EMDUPAR S.A E.S.P., y, a la CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL CESAR - CORPOCESAR, que protejan, conserven, mantengan y restauren la cuenca del Río Guatapurí, desde su nacimiento hasta su desembocadura. Para el restablecimiento de estos derechos colectivos protegidos, las entidades accionadas deberán actuar a la luz de los principios de coordinación, concurrencia y desarrollo sostenible.</p>	<p>de 10 de noviembre de 2022:</p> <p>SEGUNDO: AMPARAR los derechos colectivos de la población del Municipio de Valledupar al goce de un ambiente sano, a la existencia del equilibrio ecológico, a la salubridad pública, al acceso a una infraestructura que garantice la salubridad pública, los cuales están siendo amenazados y vulnerados por las autoridades accionadas, de conformidad con las razones expuestas en la parte motiva de este proveído.</p> <p>TERCERO: Como consecuencia de lo anterior, SE ORDENA al MUNICIPIO DE VALLEDUPAR y a CORPOCESAR, que de forma inmediata, protejan, conserven, mantengan y restauren la cuenca hidrográfica del Río Guatapurí, específicamente en el sector de la margen derecha. Para el restablecimiento de estos derechos colectivos protegidos, las entidades accionadas deberán actuar a la luz de los principios de coordinación, concurrencia y desarrollo sostenible. Para tal efecto, el MUNICIPIO DE VALLEDUPAR y la Corporación Autónoma Regional del Cesar CORPOCESAR, en forma inmediata, deben, en coordinación con la POLICÍA NACIONAL DE COLOMBIA - DEPARTAMENTO DE POLICÍA</p>



En virtud de lo anterior, las entidades accionadas deberán, cada 3 meses, celebrar un comité de trabajo conjunto para evaluar el cumplimiento de cada orden específica que se imparta en la presente decisión. Las actas de las sesiones de los comités, deberán ser remitidas al Comité de Verificación del cumplimiento de esta sentencia.

De igual forma, antes del término de 3 meses, contados a partir de la ejecutoria de esta providencia, las entidades demandadas deberán allegar al mismo comité, el cronograma de trabajo dispuesto para acatar cada una de las órdenes, en donde se definirá concretamente, la forma como actuarán cada una de las entidades, cada una en el marco de sus competencias constitucionales y legales, señalando términos perentorios.

Se exhortará a la Procuraduría General de la Nación, a la Defensoría del Pueblo y a la Personería Municipal de Valledupar, que hagan un seguimiento al cumplimiento de cada una de las órdenes que se impartan en esta sentencia, además, deberán ser autoridades invitadas a las mesas de trabajo que se conformen con dicho propósito.

CUARTO: SE ORDENA a las entidades accionadas, DEPARTAMENTO DEL CESAR, al MUNICIPIO DE VALLEDUPAR, a la EMPRESA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS EMDUPAR S.A E.S.P., y, a la CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL CESAR – CORPOCESAR, cada una dentro de sus competencias legales, constitucionales y reglamentarias respectivas, a que, dentro de un plazo no mayor a 1 año, adelanten las gestiones y actuaciones necesarias, **para evitar la contaminación por vertimientos de toda índole** en el Río Guatapurí, disponiendo de un sitio para la disposición final de los residuos sólidos, de construcción y demolición, que cuente con las especificaciones técnicas en materia ambiental y desarrollo sostenible, para evitar el desvío de su cauce, para recuperar la ronda hídrica, en todos los sectores aledaños al río en donde se esté vulnerando la norma ambiental sobre la distancia permitida, promoviendo a la reforestación y eliminación de hornos artesanales que no cuenten con autorización legal, llevando a cabo para todo ello, las respectivas campañas de concientización de manera periódica a la población, debiendo actualizar de ser necesario, los planes de contingencia, actuando y activándolo en reacción inmediata, en caso de presentarse alarmas en la calidad del agua y en el suministro del líquido a la población. Para el cumplimiento de esta orden, la Corporación Autónoma Regional del Cesar, CORPOCESAR, brindará asesoría técnica, apoyará los procesos de capacitación, vigilará y protegerá los derechos colectivos amparados, tomando las medidas que sean necesarias para controlar la contaminación a la fuente hídrica Río Guatapurí, desde su nacimiento hasta su desembocadura.

QUINTO: SE ORDENA al MUNICIPIO DE VALLEDUPAR, y a la CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL CESAR, como autoridad ambiental de vigilancia, que dentro del su plan de ordenamiento territorial – POT, incluya, en un plazo no mayor a 6 meses, la recuperación al Río Guatapurí y a su ecosistema, como mecanismo de protección de este cuerpo de agua,

CESAR, ejecutar actos urgentes, cada una dentro de sus competencias, tendientes a superar la situación de riesgo o daño ambiental del Río Guatapurí, como consecuencia de la presencia permanente en su margen derecha de residuos de construcción y demolición, promoviendo mecanismos efectivos de seguridad ciudadana que eviten que esa vulneración siga ocurriendo.

CUARTO: ORDENAR al MUNICIPIO DE VALLEDUPAR y a la CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL CESAR CORPOCESAR, que en el término de 1 mes, adelanten las gestiones técnicas, administrativas, interadministrativas, presupuestales y financieras, tendientes a articular mecanismos a nivel policivo, tales como rondas policiales permanentes en la zona e instalar un CAI en la margen derecha del Río Guatapurí, en aras de evitar que pobladores y personas indeterminadas continúen disponiendo los residuos de construcción y demolición en el sector.

QUINTO: SE ORDENA al ALCALDE MUNICIPAL DE VALLEDUPAR que lleve a cabo programas de educación y capacitación ambiental tendientes a concientizar a los habitantes de la ciudad de Valledupar, en temas relacionados con el manejo adecuado de residuos sólidos de la construcción y demolición, haciendo especial énfasis en las comunidades asentadas en las áreas de influencia de zonas de especial importancia ecológica como ríos, quebradas y zonas de protección ambiental.

SEXTO: SE ORDENA a la CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL CESAR “CORPOCESAR”, que efectúe un control inmediato y riguroso de las actividades que en el casco urbano de la ciudad realizan los gestores de residuos de construcción y demolición, para así lograr un adecuado manejo, transporte y disposición final de los escombros de los diferentes proyectos urbanísticos que se vienen llevando a cabo en el Municipio de Valledupar. Asimismo, SE CONMINA a dicho ente, que ejerza su poder coercitivo de forma rigurosa, conforme a sus competencias, contra las entidades que cometan infracciones ambientales, entre ellas las relacionadas con el inadecuado manejo de residuos sólidos.

SÉPTIMO: SE ORDENA al MUNICIPIO DE VALLEDUPAR y a CORPOCESAR, que de forma urgente, realicen las funciones de policía administrativa necesarias, que impidan la disposición de escombros y demás residuos de la construcción y demolición, en las zonas de especial importancia ecológica como ríos, quebradas y zonas de protección ambiental de la ciudad de Valledupar.

OCTAVO: Las entidades accionadas deberán mensualmente, celebrar un comité de trabajo conjunto para evaluar el cumplimiento de cada orden específica impartida en la presente decisión. Las actas de las sesiones de los comités, deberán ser remitidas al Comité de Verificación del cumplimiento. Antes del término de 1 mes, contado a partir de la ejecutoria de esta providencia, las entidades demandadas deben allegar al mismo comité, el cronograma de trabajo dispuesto para acatar cada una de las órdenes, en donde se definirá concretamente, la forma como actuarán cada una de las entidades dentro del marco de sus competencias constitucionales y legales, señalando términos perentorios.

NOVENO: Se exhorta a la Procuraduría General de la Nación, a la Defensoría del Pueblo y a la Personería Municipal de Valledupar, que hagan un seguimiento al



además, que adelante los proyectos que sean necesarios dentro del Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos PGIRS, para la prestación del servicio domiciliario de recolección de basuras y de residuos sólidos, de construcción y demolición, que se encuentren contaminando la cuenca hídrica.

SEXTO: SE ORDENA a la EMPRESA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS EMDUPAR S.A E.S.P., A LA CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL CESAR – CORPOCESAR, AL MUNICIPIO DE VALLEDUPAR Y AL DEPARTAMENTO DEL CESAR, que brinden capacitación para la debida prestación del servicio de alcantarillado y la debida operación del sistema de manejo de la planta de tratamiento, para evitar vertimientos no permitidos.

SÉPTIMO: SE ORDENA al MUNICIPIO DE VALLEDUPAR, AL DEPARTAMENTO DEL CESAR, A LA EMPRESA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS EMDUPAR S.A E.S.P., Y A LA CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL CESAR CORPOCESAR, que en el marco de sus competencias legales, constitucionales y reglamentarias, dentro de un término no mayor a seis (6) meses, adelanten un programa de conservación dirigido a proteger las áreas de importancia estratégica para la conservación del Río Guatapurí, desde su nacimiento hasta su desembocadura, además adelanten las acciones administrativas y de policía que sean necesarias, para la recuperación y remediación del área forestal protectora del Río Guatapurí, vigilando y prohibiendo los vertimientos o más afectaciones contaminantes que personas naturales o jurídicas estén realizando en el cuerpo de agua y que generen afectación a la fuente hídrica, desde su nacimiento hasta su desembocadura.

OCTAVO: SE ORDENA a la CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL CESAR - CORPOCESAR, como máxima autoridad ambiental de esta jurisdicción, que continúe con su función de control y vigilancia, garantizando la reducción de los efectos contaminantes que produce el vertimiento de las aguas residuales a la cuenca del Río Guatapurí, y, todos los cuerpos de agua afectados, así, como el control efectivo del desvío de las aguas a través de acequias, las cuales vienen siendo utilizadas como sistema de riego de los cultivos de la región, y, en caso de ser necesario, se sigan imponiendo las sanciones que sean pertinentes contra las personas, entidades y autoridades responsables, de continuarse afectando el medio ambiente y generando la continuidad en la contaminación de la fuente hídrica.

NOVENO: CONFORMAR un Comité de Vigilancia que verifique el cumplimiento de esta sentencia, el cual estará integrado por: a). Los actores populares y sus coadyuvantes, b). El Alcalde Municipal de Valledupar o su delegado, c). El Gerente de la Empresa de Servicios Públicos Domiciliarios de Valledupar – EMDUPAR S.A E.S.P., d). El Gobernador del Departamento del Cesar o su delegado, e). El Gerente de la Corporación Autónoma Regional del Cesar – CORPOCESAR, f). El Defensor del Pueblo, g). El Personero Municipal, h). El Procurador 8 Judicial II Ambiental y Agrario de Valledupar, i). Y, el Procurador 47 Judicial en Asuntos Administrativos.

cumplimiento de cada una de las directrices impartidas en esta sentencia, además deberán ser autoridades invitadas a las mesas de trabajo que se conformen con dicho propósito.

**SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA****Sentencia de 20 de junio de 2024.**

PRIMERO: DECLARAR FUNDADO el impedimento manifestado por el Consejero de Estado Germán Eduardo Osorio Cifuentes, de conformidad con lo previsto en la parte considerativa de esta providencia.

SEGUNDO: MODIFICAR los numerales tercero a séptimo de la parte resolutive de la sentencia recurrida, los cuales quedarán así:

TERCERO: ORDENAR al Municipio de Valledupar y a Corpocesar que, en el marco de sus competencias, dentro de los veinte (20) días siguientes a la notificación de esta providencia, identifiquen los sitios críticos de disposición de Residuos de Construcción y Demolición (RCD) en la cuenca hidrográfica del Río Guatapurí. Una vez recopilada dicha información, el ente territorial deberá, dentro de los doce (12) meses posteriores al vencimiento del anterior plazo, coordinar con la Policía Nacional las acciones necesarias para evitar el depósito de residuos en esas áreas críticas. Estas acciones deben incluir rondas permanentes en la zona y la instalación de un CAI en el sector.

CUARTO: ORDENAR al Municipio de Valledupar que dentro de los doce (12) meses siguientes a la notificación de esta providencia, ponga en funcionamiento la totalidad de sitios previstos para la disposición de escombros.

QUINTO: ORDENAR al Municipio de Valledupar, que dentro de los doce (12) meses siguientes a la comunicación de este proveído, adelante por lo menos, cuatro (4) campañas de educación. Estas campañas deberán divulgar el daño causado al ecosistema por la disposición inadecuada de residuos, al mismo tiempo que se señalen los sitios autorizados para desechar los RCD.

SEXTO: ORDENAR al Municipio de Valledupar y a Corpocesar que, en el marco de sus competencias, dentro de los seis (6) meses siguientes a la notificación de esta providencia, adelanten las medidas de orden coercitivo a que haya lugar, en contra de aquellos que hayan arrojado o arrojen escombros y materiales de construcción en el Río Guatapurí, previa las indagaciones e investigaciones a que haya lugar.

SÉPTIMO: ORDENAR al Municipio de Valledupar y a Corpocesar que, en el marco de sus competencias, dentro de los doce (12) meses siguientes a la notificación de esta providencia, elaboren y ejecuten un plan para la descontaminación del Río Guatapurí que fue ocasionada por la disposición inadecuada de Residuos de Construcción y Demolición (RCD). Una vez finalizado este plan y en caso de que el mencionado ente continúe permitiendo que sus habitantes arrojen residuos en esa área, se ORDENA al Municipio de Valledupar que los recoja de manera inmediata y los lleve a los lugares designados y habilitados para su disposición adecuada.



	<p>TERCERO: MODIFICAR el numeral décimo de la parte resolutive de la sentencia recurrida el cual quedará así:</p> <p><i>“DÉCIMO: CONFORMAR un Comité de Vigilancia que verifique el cumplimiento de esta sentencia, el cual estará integrado por: a) El Magistrado Ponente de la decisión de primera instancia quien lo presidirá, b) El actor popular – Procurador 8 Judicial II Agrario y Ambiental de Valledupar, b). El Alcalde Municipal de Valledupar o su delegado, c). El Gerente de la Corporación Autónoma Regional del Cesar – CORPOCESAR, d). El Defensor del Pueblo, e). El Personero Municipal, f). Y, el Procurador 47 Judicial en Asuntos Administrativos.”.</i></p>
--	--

49. La Sala, teniendo en cuenta lo anterior, observa que el objeto del caso, *sub examine*, se orientó a buscar la protección de los derechos e intereses colectivos con ocasión de la contaminación ambiental del río Guatapurí originada en el vertimiento directo de aguas residuales (domésticas e industriales) en sus aguas, como también al permitir que los distintos urbanizadores utilizaran sus aguas como zona de descargue de aguas domésticas e industriales, lo cual, en criterio de la parte actora, trajo como consecuencia la contaminación de las aguas, la pérdida del nivel freático, el vaso y cauce de las precitadas corrientes, pérdidas de sus rondas, lugares de amortiguación y ecosistemas, pérdida del caudal de los ríos y quebradas anteriormente relacionadas, colmatación de las aguas negras como consecuencia de las partículas en suspensión y material de arrastre transportado en cada uno de ellos, alteración ostensible al medio ambiente. A su turno, el proceso identificado con el número único de radicación 200012333000202100025-01 se fundamentó en la protección de los derechos e intereses colectivos con ocasión de la afectación ambiental que sufre el río Guatapurí como consecuencia de la presencia permanente en su margen derecha de Residuos de Construcción y Demolición.

50. No obstante lo anterior, teniendo en cuenta que la sentencia proferida por el Tribunal, en el caso *sub examine*, dispuso, con fundamento en las pruebas aportadas, en su ordinal cuarto, la protección de los derechos e intereses colectivos con el objeto de “[...] evitar la contaminación **por vertimientos de toda índole** [...]”, incluyendo aquellas derivados de Residuos de Construcción y Demolición, la Sala considera que se debe modificar dicho ordinal en el entendido que, en esa específica materia, deberá acatarse lo dispuesto en la sentencia de 1 de noviembre de 2022 proferida en el proceso identificado con el número único de radicación 200012333000202100025-01.



51. Ahora bien, se debe precisar adicionalmente que, si bien, el Municipio argumentó en su recurso de apelación que se ha dispuesto de sitios privados de disposición final de Residuos de Construcción y Demolición y que se han adoptado programas ambientales en el plan de desarrollo municipal, la Sala considera, por un lado, que se trata de una afirmación que no fue probada en el proceso; y, por el otro, que la implementación de programas sin la respectiva ejecución no constituye una superación de la situación de vulneración de los derechos e intereses colectivos.

52. No obstante lo anterior, la Sala precisará que las órdenes impartidas en el ordinal cuarto de la parte resolutive de la sentencia proferida, en primera instancia, tendrán lugar en caso de que no se hubieren realizado.

53. En ese orden de ideas, se dispondrá modificar el ordinal cuarto de la parte resolutive de la sentencia proferida por el Tribunal en el sentido de señalar que cada una de las entidades obligadas, dentro de sus competencias legales, constitucionales y reglamentarias, en caso de que no se hubiere realizado, dentro de un plazo no mayor a 1 año, deberán adelantar las gestiones y actuaciones necesarias, para: i) evitar la contaminación por vertimientos **de toda índole en el Río Guatapurí**, con la claridad de que en materia de disposición final de los residuos sólidos, de construcción y demolición, deberá acatarse lo dispuesto en la sentencia de 1 de noviembre de 2022 proferida en el proceso identificado con el número único de radicación 200012333000202100025-01; ii) adoptar las medidas para evitar el desvío del cauce del río Guatapurí; iii) adoptar medidas para recuperar la ronda hídrica, en todos los sectores aledaños al río en donde se esté vulnerando la norma ambiental sobre la distancia permitida; iv) promover la reforestación y eliminación de hornos artesanales que no cuenten con autorización legal, llevando a cabo, para todo ello, las respectivas campañas de concientización de manera periódica a la población; y v) actualizar, de ser necesario, los planes de contingencia, actuando y activando los protocolos a que haya lugar, en caso de presentarse alarmas en la calidad del agua y en el suministro del líquido a la población.

54. Y que, para el cumplimiento de esta orden, la Corporación Autónoma Regional del Cesar, CORPOCESAR, brindará asesoría técnica, apoyará los procesos de capacitación, vigilará y protegerá los derechos colectivos amparados, tomando las medidas que sean necesarias para controlar la contaminación a la fuente hídrica Río Guatapurí, desde su nacimiento hasta su desembocadura.



55. Ahora bien, en relación con el segundo problema jurídico, la Sala entiende que la solicitud se enmarca en la modificación de los términos establecidos en las órdenes y no como tal una solicitud de modulación de la sentencia, por lo que procede a su análisis en esos términos. Partiendo de esa delimitación, como fundamento del recurso de apelación, indicó el municipio que la solución definitiva a la problemática “[...] requiere ser adoptada desde la perspectiva de un enfoque integral con el concurso de todas las autoridades públicas demandadas [...]”.

56. Resalta el apelante las razones por las cuales considera la modificación del término, las cuales son: i) la complejidad de las órdenes; ii) la variedad de mandatos; iii) la vinculación de varios actores y destinatarios; y iv) los factores externos no previstos por el fallador. Para fundamentar las consideraciones manifestó que se dificulta por: i) la presencia de los representantes legales de cada entidad o su delegado y la ii) disponibilidad operativa, presupuestal y financiera.

57. La Sala considera que no se expusieron ni se probaron las razones por las cuales se requiere la extensión del término de las órdenes. Al respecto, es pertinente señalar que esta Sección ha sostenido que la parte apelante tiene la carga procesal argumentativa, en los siguientes términos:

“[...] [V]alga recordar que, en los términos del numeral 3º del artículo 322 Código General del Proceso, la carga procesal argumentativa de la apelación es obligatoria, debido a que el objetivo de ese recurso es controvertir ante el superior jerárquico uno o varios fundamentos de la sentencia del juez de primera instancia [...]”.

58. No obstante, lo anterior, la Sala observa que en el marco del Comité de Verificación de Cumplimiento de la sentencia y de acuerdo con el artículo 34 de la Ley 472 de 1998, el juez señalará un plazo prudencial para el cumplimiento de la misma y conservará la competencia para tomar las medidas necesarias para su ejecución.

59. Teniendo en cuenta que en el evento que durante la ejecución de la sentencia se observe que razonablemente es necesario otorgar un plazo adicional a las autoridades obligadas, el Tribunal Administrativo del Cesar, en el marco del Comité de Verificación, podrá adoptar las decisiones que considere necesarias para garantizar su cumplimiento, lo que incluye todas las ordenes de la sentencia, por lo cual se adicionará lo pertinente en la parte resolutive de la sentencia.

60. Por lo anterior, atendiendo a que el Tribunal, en el caso *sub examine*, en la sentencia proferida, en primera instancia, resolvió en el ordinal noveno, lo siguiente:



“[...] NOVENO: CONFORMAR un Comité de Vigilancia que verifique el cumplimiento de esta sentencia, el cual estará integrado por: a). Los actores populares y sus coadyuvantes, b). El Alcalde Municipal de Valledupar o su delegado, c). El Gerente de la Empresa de Servicios Públicos Domiciliarios de Valledupar – EMDUPAR S.A E.S.P., d). El Gobernador del Departamento del Cesar o su delegado, e). El Gerente de la Corporación Autónoma Regional del Cesar – CORPOCESAR, f). El Defensor del Pueblo, g). El Personero Municipal, h). El Procurador 8 Judicial II Ambiental y Agrario de Valledupar, i). Y, el Procurador 47 Judicial en Asuntos Administrativos [...]”.

61. La Sala considera que se debe modificar el ordinal mencionado de la parte resolutive de la sentencia proferida el 26 de septiembre de 2022 el Tribunal Administrativo del Cesar en lo relacionado con la conformación del Comité de Verificación de cumplimiento, en el sentido de precisar, que el Magistrado Sustanciador del Tribunal presidirá el Comité.

Sobre la solicitud de revocatoria en relación con la condena en costas agencias en derecho

62. El Tribunal en la sentencia proferida, en primera instancia, indicó que *“[...] como quiera que en el asunto de marras los actores populares resultaron vencedores con sus pretensiones de protección de los derechos colectivos invocados, [...]”* procedía la condena en costas a su favor.

63. Además, *“[...] en cuanto a la prueba de su causación, [...] [consideró que tendría] en cuenta que la parte actora, si bien no actuó por conducto de apoderado judicial, desplegó las actuaciones procesales encaminadas a demostrar la afectación de los derechos colectivos invocados en la demanda, tales como la presentación de escritos, de pruebas, alegatos de conclusión y la asistencia a las diligencias judiciales decretadas por el Tribunal [...]”.*

64. De acuerdo con lo establecido en los artículos 38 de la Ley 472, 365 y 366 de la Ley 1564⁵¹, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo de esta Corporación profirió sentencia de 6 de agosto de 2019⁵², en la que unificó lo relacionado con el reconocimiento, la condena y la liquidación de costas en el trámite del medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos, de la siguiente manera:

“[...] [U]nificar la jurisprudencia del Consejo de Estado en el sentido de precisar el alcance de la interpretación del artículo 38 de la Ley 472 de 1998 y su armonización con las disposiciones que regulan el reconocimiento, la condena y la liquidación de las costas, así:

⁵¹ *“[...] Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones, de 12 de julio de 2012 [...]”.*

⁵² Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sala Veintisiete Especial de Decisión, C.P. Rocío Araújo Oñate, sentencia de 6 de agosto de 2019, núm. único de radicación 15001-33-33-007-2017-00036-01(AP)REV-SU.



2.1 El artículo 38 de la Ley 472 de 1998 admite el reconocimiento de las costas procesales a favor del actor popular y a cargo de la parte demandada, siempre que la sentencia le resulte favorable a las pretensiones protectorias de los derechos colectivos, y la condena en costas, a la luz del artículo 361 del Código General del proceso, incorpora tanto el concepto de expensas y gastos procesales como el de las agencias en derecho.

2.2 También hay lugar a condenar en costas a la parte demandada, en los componentes de expensas y gastos procesales y de agencias en derecho, cuando haya obrado con temeridad o mala fe. En este último evento, también habrá lugar a condenarlo al pago de la multa prevista en la disposición 38 ibidem.

2.3 Sólo cabe reconocer costas a favor de la parte demandada y a cargo del actor popular, cuando este último actuó temerariamente o de mala fe, caso en el cual también habrá lugar a imponer la multa prevista en el artículo 38 de la Ley 472 de 1998. No hay lugar a condenarlo cuando la demanda le sea decidida en contra. En este evento la condena en costas sólo admite el reconocimiento de los honorarios y de las expensas, pues al tenor del artículo 364 del Código General del Proceso, es claro que las agencias en derecho no corresponden a los honorarios a los que se refiere la norma, pues ellos se señalan en relación con los auxiliares de la justicia.

2.4 Conforme lo dispone el artículo 38 de la Ley 472 de 1998, armonizado con el artículo 361 del Código General del Proceso, en las acciones populares la condena en costas a favor del actor popular incluye las expensas, gastos y agencias en derecho con independencia de que la parte actora haya promovido y/o concurrido al proceso mediante apoderado judicial o lo haya hecho directamente.

2.5 En cualquiera de los eventos en que cabe el reconocimiento de las costas procesales, bien sea en cuanto a las expensas y gastos procesales o a las agencias en derecho, bien sea a favor del actor popular o de la parte demandada, la condena se hará atendiendo las reglas previstas en el artículo 365 del Código General del Proceso, de forma que **sólo se condenará al pago de aquellas que se encuentren causadas y se liquidarán en la medida de su comprobación**, conforme con lo previsto en el artículo 366 del Código general del Proceso.

Las agencias en derecho se fijarán por el juez aplicando las tarifas establecidas por el Consejo Superior de la Judicatura. Si aquellas establecen solamente un mínimo, o este y un máximo, el juez tendrá en cuenta, además, la naturaleza, calidad y duración de la gestión realizada por el actor popular, con independencia de si actuó directamente o mediante apoderado, u otras circunstancias especiales, sin que pueda exceder el máximo de dichas tarifas [...]. (Resaltado fuera del texto).

65. De acuerdo con lo anterior, se entiende que las costas procesales son una “erogación económica que debe asumir la parte que resulte vencida en un proceso judicial” y se componen de dos elementos: i) las expensas y/o gastos procesales; y ii) las agencias en derecho.

66. Las expensas corresponden a aquellos gastos en que se incurre para tramitar el proceso, como, por ejemplo: el valor de copias, publicaciones, impuestos de timbre, honorarios de peritos, honorarios de auxiliares de la justicia, gastos de desplazamiento por diligencias fuera del despacho judicial, gasto de traslado de testigos, entre otros.



67. Las agencias en derecho son entendidas como la suma de dinero que se reconoce por los costos asumidos con ocasión de la representación de un abogado, o en caso de actuar en nombre propio, como contraprestación por el tiempo y esfuerzo dedicados a la causa.

68. La sentencia de unificación previamente citada definió que, como regla general, en lo que atañe al demandado, trátase de una autoridad pública o de un particular, hay lugar a condenarlo en costas cuando resulte vencido en el litigio. No obstante, precisó que la aplicación de esta regla está acompañada de los siguientes supuestos:

69. Las expensas y/o gastos procesales se reconocen a favor del actor popular que resulta victorioso cuando estas estén causadas en el proceso y se liquidan en la medida de su comprobación. Al respecto, la Sala Plena de la Corporación, destacó que “[...] [e]llo quiere decir que sólo será posible tasar la suma de las expensas conforme a lo que se acredite y verifique conforme con el expediente, teniendo en cuenta que sólo es posible reconocer aquellas expensas necesarias para el desarrollo del proceso [...]”.

70. En términos similares, definió que las agencias en derecho se reconocen en favor del actor popular que resulte victorioso cuando estén causadas en el proceso y se liquidan en la medida de su comprobación. Para argumentar la regla, la Sala Plena señaló “[...] aun cuando se verifique en forma objetiva su victoria procesal, la tasación de la suma a reconocer por la actividad procesal del actor popular, requiere la valoración del juez respecto de la naturaleza, calidad y duración de la gestión realizada, o de otras circunstancias especiales, a partir de la cual, debe fijar la suma que por razón de agencias en derecho se estimó razonable y acorde [...]”.

71. De acuerdo con lo anterior, la Sala resolverá la solicitud del Municipio en relación con la condena en agencias en derecho a favor del actor popular.

72. En el caso concreto, se observa que el actor popular: i) presentó peticiones a las entidades demandadas con el propósito de cumplir el requisito de procedibilidad previsto en los artículos 144 y 161, numeral 4, de la Ley 1437; ii) interpuso la demanda, fundamentó los hechos y pretensiones y solicitó pruebas; iii) asistió a la audiencia especial de pacto de cumplimiento; iv) realizó diversas actuaciones durante el trámite del proceso tendientes a generar convencimiento sobre los supuestos fácticos que fundamentaron las pretensiones de la demanda; y v) en la sentencia proferida, en primera instancia, se probó la vulneración de los



derechos e intereses colectivos, en especial, por la contaminación del río Guatapurí por diversos factores, derivada de los informes y actos administrativos presentados por los demandados y aquellos allegados como prueba al proceso; decisión específica que será confirmada, en segunda instancia, conforme las consideraciones *supra*, de esta sentencia.

73. Por lo anterior y teniendo en cuenta adicionalmente que la parte actora no presentó alegaciones, ni primera instancia ni en segunda instancia, la Sala consideración que aun cuando se acreditaron algunas gestiones por la parte actora que permiten el otorgamiento de las agencias en derecho y adicionalmente se probó el requisito objetivo relativo a “[...] que el actor popular resulte vencedor [...]”, en el marco de la valoración que corresponde al juez respecto de la naturaleza, calidad y duración de la gestión realizada se considera necesario, si bien, confirmar la condena y el reconocimiento de agencias en derecho, modificar el ordinal décimo de la parte resolutive de la sentencia proferida, en primera instancia, en el sentido de disminuir la fijación de las agencias en derecho de cinco (5) a tres (3) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

74. Finalmente, y de conformidad con el artículo 38 de la Ley 472 y los numerales 1.º y 8.º del artículo 365 de la Ley 1564, la Sala se abstendrá de condenar en costas en esta instancia, en atención a que no está probada su causación.

Conclusiones

75. La Sala modificarán los ordinales cuarto, noveno y décimo de la parte resolutive de la sentencia de 26 de septiembre de 2022 proferida por el Tribunal Administrativo del Cesar, por cuanto declaró la vulneración y amenaza de los derechos e intereses colectivos invocados por los actores populares, especialmente, a los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, a la existencia del equilibrio ecológico, a la salubridad pública, al acceso a una infraestructura que garantice la salubridad pública con ocasión de la contaminación de la fuente hídrica río Guatapurí, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.



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

III. RESUELVE:

PRIMERO: MODIFICAR el ordinal cuarto de la parte resolutive de la sentencia de 26 de septiembre de 2022 proferida por el Tribunal Administrativo del Cesar, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia, el cual quedará así:

*“**CUARTO: SE ORDENA** a las entidades accionadas, DEPARTAMENTO DEL CESAR, al MUNICIPIO DE VALLEDUPAR, a la EMPRESA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS EMDUPAR S.A E.S.P., y, a la CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL CESAR – CORPOCESAR, cada una dentro de sus competencias legales, constitucionales y reglamentarias respectivas, a que, en caso de que no se hubiere realizado, dentro de un plazo no mayor a 1 año, adelanten las gestiones y actuaciones necesarias, para: i) evitar la contaminación por vertimientos **de toda índole en el Río Guatapurí**, con la claridad de que en materia de disposición final de los residuos sólidos, de construcción y demolición, deberá acatarse lo dispuesto en la sentencia de 1 de noviembre de 2022 proferida en el proceso identificado con el número único de radicación 200012333000202100025-01; ii) adoptar las medidas para evitar el desvío del cauce del río Guatapurí; iii) adoptar medidas para recuperar la ronda hídrica, en todos los sectores aledaños al río en donde se esté vulnerando la norma ambiental sobre la distancia permitida; iv) promover la reforestación y eliminación de hornos artesanales que no cuenten con autorización legal, llevando a cabo, para todo ello, las respectivas campañas de concientización de manera periódica a la población; y v) actualizar, de ser necesario, los planes de contingencia, actuando y activando los protocolos a que haya lugar, en caso de presentarse alarmas en la calidad del agua y en el suministro del líquido a la población.*

Para el cumplimiento de esta orden, la Corporación Autónoma Regional del Cesar, CORPOCESAR, brindará asesoría técnica, apoyará los procesos de capacitación, vigilará y protegerá los derechos colectivos amparados, tomando las medidas que sean necesarias para controlar la contaminación a la fuente hídrica Río Guatapurí, desde su nacimiento hasta su desembocadura”.

SEGUNDO: MODIFICAR el ordinal noveno de la parte resolutive de la sentencia de 26 de septiembre de 2022 proferida por el Tribunal Administrativo del Cesar, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia, el cual quedará así:

*“[...] **NOVENO: CONFORMAR** un Comité de Vigilancia que verifique el cumplimiento de esta sentencia, el cual, estará integrado por: **i)** el Magistrado Ponente –quien lo presidirá–; **ii)** un representante de los actores populares y sus coadyuvantes; **iii)** el Alcalde Municipal de Valledupar o su delegado; **iv)** el Gerente de la Empresa de Servicios Públicos Domiciliarios de Valledupar – EMDUPAR S.A. E.S.P o su delegado; **v)** el Gobernador del Departamento del Cesar o su delegado; **vi)** el director de la Corporación Autónoma Regional del Cesar o su delegado; **vii)** el Defensor del Pueblo; **viii)** el Personero Municipal; **ix)** el Procurador 8 Judicial II ambiental y Agrario de Valledupar; y **x)** Procurador 47 Judicial en Asuntos Administrativos, de conformidad con lo establecido en el artículo 34 de la Ley 472 de 1998, quienes deberán hacer seguimiento a lo ordenado en la presente decisión.*

En el evento que durante la ejecución de la sentencia se observe que razonablemente es necesario otorgar un plazo adicional a las autoridades obligadas,



el Tribunal Administrativo del Cesar, en el marco del Comité de Verificación, podrá adoptar las decisiones que considere necesarias para garantizar su cumplimiento, lo que incluye todas las órdenes de la sentencia, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia [...]”.

TERCERO: MODIFICAR el ordinal décimo de la parte resolutive de la sentencia de 26 de septiembre de 2022 proferida por el Tribunal Administrativo del Cesar, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia, el cual quedará así:

“DÉCIMO: Condenar en costas a las entidades condenadas, de conformidad con las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia. Para tal efecto, se fijan 3 SMLMV como agencias en derecho, de conformidad con las tarifas establecidas por el Consejo Superior de la Judicatura, en el Acuerdo No. PSAA16-10554 del 5 de agosto de 2016, ordinal 1. Procesos declarativos en general – primera instancia, literal b.”

CUARTO: CONFIRMAR, en lo demás, la sentencia de 26 de septiembre de 2022 proferida por el Tribunal Administrativo del Cesar, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

QUINTO: NO CONDENAR en costas en esta instancia, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEXTO: REMITIR copia de la presente sentencia a la Defensoría del Pueblo, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 80 de la Ley 472 de 5 de agosto de 1998.

SÉPTIMO: En firme esta providencia, **DEVOLVER** el expediente al Tribunal de origen, dejando las correspondientes anotaciones de ley.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

Se deja constancia de que la anterior sentencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en la sesión de la fecha.

GERMÁN EDUARDO OSORIO CIFUENTES
Presidente
Consejero de Estado

OSWALDO GIRALDO LÓPEZ
Consejero de Estado

NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN
Consejera de Estado

HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ
Consejero de Estado

CONSTANCIA: La presente providencia fue firmada electrónicamente por los integrantes de la Sección Primera en la Sede electrónica para la gestión judicial SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con la ley.