



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN PRIMERA

Bogotá, D.C., dieciséis (16) de diciembre de dos mil veintidós (2022)

Consejero Ponente: **ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS**

Referencia:	Medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos
Radicación:	76001-23-33-000-2017-01795-01
Demandantes:	Fundación para la Defensa de los Derechos Colectivos –Fundacolectivos (en liquidación) y Juan Carlos Echeverry Narváez
Demandados:	Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio -MVCT-, Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca -CVC-, Departamento del Valle del Cauca y Municipio de Dagua
Derechos colectivos:	Goce de un ambiente sano; existencia del equilibrio ecológico y desarrollo sostenible; goce del espacio público y utilización y defensa de los bienes de uso público; defensa del patrimonio público; salubridad pública; acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública; acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna; prevención de desastres previsibles técnicamente; realización de construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes
Tema:	Planificación del servicio público de alcantarillado. Declaratoria de elementos de la naturaleza como sujetos de derechos. Áreas protegidas y reservas forestales.

Sentencia de segunda instancia

La Sala procede a decidir los recursos de apelación interpuestos por el **Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio - MVCT**, por la **Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca - CVC**, por el **Municipio de Dagua** y por el **Departamento del Valle del Cauca** en contra de la sentencia de 28 de agosto de 2020, proferida por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca.

I. Antecedentes

I.1. La demanda

1. El ciudadano **Juan Carlos Echeverry Narváez**, obrando en su propio nombre y actuando como representante legal de la **Fundación para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos - Fundacolectivos**, presentó demanda¹ en ejercicio de la acción popular establecida en el artículo 88 de la Constitución Política y desarrollada por las leyes 472 de 1998 y 1437 de 2011, en contra del **Municipio**

¹ Cfr.: Sistema de consulta judicial “SAMA” - consulta de procesos: Radicado N.º 76001233300020170179501 Fundacolectivos contra Municipio de Dagua y otros. Registro N.º 3: “Actuación: EXPEDINTE DIGITAL”, “Anotación: 7_ED_CUAD 1 201701795.pdf(.pdf) NroActua 3”. https://relatoria.consejodeestado.gov.co:8080/vistas/casos/list_procesos.aspx?quid=76001-23-33-000-2017-01795-011100103. Folios 190 y ss. del documento denominado “107_ED_CUAD 1 201701795.pdf(.pdf) NroActua 3”, del expediente digital de la referencia. Demanda presentada el 8 de noviembre de 2017 (folio 234).



de **Dagua** y de la **Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca - CVC**, con miras a obtener la protección de los derechos colectivos previstos en los literales a), c), d), e), f), g), h), j), l) y m) del artículo 4° de la Ley 472², presuntamente vulnerados por la falta de *«vigilancia, control, monitoreo, protección, recuperación, restablecimiento, ordenación y mantenimiento del área de especial importancia ecológica asociada a la microcuenca hidrográfica del río San Juan»*.

2. Las siguientes fueron las pretensiones de la demanda:

[...] PRIMERA: ORDENAR a la CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL VALLE DEL CAUCA – “CVC”, y a la ALCALDIA DE DAGUA, que en el término máximo de seis (6) meses, contados a partir de la notificación de la sentencia, adelanten coordinadamente todos los proyectos, estudios técnicos y diligencias administrativas, financieras y presupuestales que sean necesarias, para que se puedan reforestar y/o adquirir los terrenos de propiedad de particulares que actualmente estén destinados de manera exclusiva a ganadería extensiva o agro cultivos, y que hacen parte integral del bosque denso de niebla de la micro cuenca hidrográfica del río san juan; periódicamente, en un plazo de tiempo razonable y a fin de que la problemática ambiental no permanezca sin solución indefinidamente. Además, teniendo en cuenta, que de conformidad con la ley 99 de 1993, es de utilidad pública e Interés social, la adquisición por negociación directa o por expropiación, de bienes de propiedad privada que sean necesarios para garantizar la protección y manejo del medio ambiente y los recursos naturales.

SEGUNDA: ORDENAR a la CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL VALLE DEL CAUCA — “CVC”, que en el término máximo de seis (6) meses, contados a partir de la notificación de la sentencia, adelante todos los proyectos, estudios técnicos y diligencias administrativas, financieras y presupuestales que sean necesarias, para garantizar la conservación y protección de todas las especies animales y vegetales que habitan actualmente esta área de vital importancia ecológica. Especialmente y por estar en inminente peligro de extinción, lo referente a la especie vegetal “Covenchiaie Quereme”, familia de las “ericáceas” (flor del Quereme), el ave paseriforme “Rupicola peruviana”, de la familia “Cotingidae”, el pequeño mamífero “Nasua narica” (Coatí o Cuzumbo) y el “Oso de Anteojos”: Y las especies maderables endémicas como lo son; los robles (Quercus humboldtin, el encenillo) (Weismannía sp), el sietecueros (Tibouchina grossa) y el pina romero (Podocarpus rospigliosif).

TERCERA: ORDENAR a la ALCALDIA DE DAGUA, que en el término máximo de seis (6) meses, contados a partir de la notificación de la sentencia, adelante, todos los proyectos, estudios técnicos y diligencias administrativas, financieras y presupuestales que sean necesarias, para el total amueblamiento y embellecimiento del río san Juan con canecas de basura, malecones, senderos ecológicos, barandas de aislamiento, censo y demarcación de especies arbóreas, baños públicos, cámaras de vigilancia y señales educativas e informativas; en charcos muy específicos del río san juan como las “Burbujas”, “El Puente Chino”, “El Diablo”, la “J” y el “Sinaí”; garantizando la permanente y continua prestación a los miles de turistas y habitantes, de los servicios esenciales de policía ambiental,

² Es decir, los derechos al goce de un ambiente sano, a la existencia del equilibrio ecológico y desarrollo sostenible, al espacio público, a la defensa del patrimonio público, a la salubridad pública, al acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública, al acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna, a la prevención de desastres previsibles técnicamente, y a la realización de construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos que respeten las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes.



Radicación: 76001-23-33-000-2017-01795-01 (AP)
Demandantes: Fundación para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos

defensa civil, guardabosques, salva vidas; barrenderos y/o recolectores de basuras, todos los fines de semana y días festivos.

CUARTA: ORDENAR a la ALCALDIA DE DAGUA, que en el término máximo de seis (6) meses, contados a partir de la notificación de la sentencia, adelante todas las diligencias administrativas y policivas que sean, necesarias, para garantizar la permanente vigilancia, control, monitoreo y sanción, a todos quienes en la actualidad estén dividiendo lotes y construyendo viviendas de veraneo en el Corregimiento del “Queremal” sin permisos y sin el cumplimiento de todas las normas legales de planeación municipal.

QUINTA: ORDENAR a la CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL VALLE DEL CAUCA - “CVC”, y a la ALCALDIA DE DAGUA, que en el término máximo de seis (6) meses, contados a partir de la notificación de la sentencia, adelanten coordinadamente, todos los operativos y las diligencias administrativas, financieras y presupuestales que sean necesarias, para garantizar la permanente vigilancia, control, monitoreo y sanción, a quienes deforestan, queman, cazan y comercializan las especies vegetales y animales endémicas de la cuenca hidrográfica del Río San Juan; y a quienes estén cerrando y cobrando la utilización recreacional del río a habitantes, visitantes y turistas.

SEXTA: ORDENAR a la CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL VALLE DEL CAUCA — “CVC”, y a la ALCALDIA DE DAGUA, que en el término máximo de seis (6) meses, contados a partir de la notificación de la sentencia, adelanten coordinadamente, todas las diligencias administrativas, técnicas, financieras y/o presupuestales que sean necesarias, para que se garantice dotar a la zona urbana del corregimiento del “Queremal” y su margen derecha con el río San Juan, de un completo alcantarillado y sus respectivos colectores con Plantas de Tratamiento de Aguas Residuales “Ptar”, de conformidad con el Plan de Saneamiento de Manejo de Vertimientos - “Psmv”, que realizó la corporación autónoma regional del valle del cauca “C.V.C.”

Teniendo especialmente en cuenta al ejecutar el Plan de Saneamiento de Manejo de Vertimientos - “Psmv”, para el corregimiento del “Queremal”, que es necesario dotar de plantas de tratamiento de aguas residuales al río “San Juan” y las quebradas los “Bosquecitos” y “Las Delicias”, pues todos estos afluentes de agua están siendo afectados desde hace años y permanentemente, por las aguas residuales domésticas, agro industriales, hoteleras y comerciales que producen diariamente los habitantes, turistas, comerciantes, ganaderos y agricultores del corregimiento.

SEPTIMA: ORDENAR a la CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL VALLE DEL CAUCA “CVC”, que en el término máximo de un (6) meses, contados a partir de la notificación de la sentencia, adelante un completo estudio técnico ambiental de la “Micro Cuenca Hidrográfica del Río San Juan”, en donde se determine su estado actual de deterioro ambiental y las actuaciones que se deben adelantar hacia el futuro para garantizar su completo monitoreo, reforestación, conservación y protección.

OCTAVA: ORDENAR a la CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL VALLE DEL CAUCA “CVC”, y a la ALCALDIA DE DAGUA, que en el término máximo de seis (6) meses, posteriores a la realización precitado estudio ambiental, adelanten coordinadamente, todas las gestiones administrativas, técnicas, financieras y presupuestales que sean necesarias para garantizar la reforestación, conservación, protección y/o adquisición total de los terrenos de particulares que estén exclusivamente destinados a ganadería extensiva o agro cultivos en la “Micro



Radicación: 76001-23-33-000-2017-01795-01 (AP)
Demandantes: Fundación para la Defensa de los Derechos e Intereses
Colectivos

Cuenca Hidrográfica del Río San Juan”, según las recomendaciones dadas en el informe técnico ambiental antes solicitado.

NOVENA: En caso de oposición, condenar a los demandados al pago de costas y agencias en derecho. [...]

3. Como fundamento de la acción popular, el demandante manifestó que la «Cuenca Hidrográfica Río San Juan» se encuentra gravemente afectada por: (i) el deterioro del paisaje; (ii) la tala excesiva de los bosques de niebla; (iii) el deslave de sus laderas; (iv) la constante e irreparable pérdida de los ecosistemas y la biodiversidad (fauna y flora); (iv) la invasión de algunas zonas de protección ecológica; (v) la construcción ilegal de asentamientos humanos en zonas urbanas y rurales; (vi) la ganadería extensiva; (vii) la deficiente prestación del servicio de alcantarillado, y (viii) la grave contaminación de las aguas del Río San Juan por vertimientos.
4. Afirmó que la Alcaldía Municipal de Dagua y la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca no están cumpliendo sus funciones de vigilancia, control, monitoreo, protección, recuperación, restablecimiento y ordenación territorial.
5. Explicó que la flora y fauna del sector se encuentra bajo amenaza por la cacería furtiva *«que afecta directamente las aves endémicas y algunos mamíferos pequeños como la "Guagua", el "Armadillo" y las "Chuchas"; y la extracción de material vegetal que impacta directamente las especies maderables como el "Roble", el "Siete Cueros" y el "Pino Romero"»*.
6. Consideró que *«la cuenca hace parte integral de dos figuras legales de "Conservación Ambiental", la primera como parte del "Parque Nacional Natural los Farallones de Cali", creado bajo el Decreto 092 de 1968 (...); y la segunda como parte de la "Zona de Reserva Forestal del Pacífico", creada mediante la ley 2 del año 1959, para la conservación de los bosques de niebla existentes»*.
7. Planteó que la *«ganadería extensiva»* y los *«agro cultivos»* presentes en la parte alta de la microcuenca Río San Juan están dañando gravemente el bosque de niebla que regula y garantiza el suministro de agua potable para todos los habitantes del corregimiento del Queremal y las veredas el Tigre y Sendo.
8. Advirtió que la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca aprobó un Plan de Saneamiento de Manejo de Vertimientos – PSMV para el corregimiento del Queremal, conforme al cual la administración municipal de Dagua debía construir dos plantas de tratamiento independientes y un colector definitivo de (8) ocho pulgadas. Sin embargo, manifestó que el municipio no ha desarrollado tales obras, a lo que agregó que el sector urbano tampoco cuenta con un sistema de alcantarillado completo.



9. En su criterio, no existe el amueblamiento necesario para controlar los daños generados por el turismo masivo en el río San Juan, pues las riberas del mismo son utilizadas para realizar «paseos de olla», y con ello se causa deforestación al bosque, daño irreversible a la biodiversidad y grave contaminación al «Área Forestal Protectora» del río San Juan. Agregó que esas actividades de turismo se realizan todos los fines de semana en los sectores del río San Juan denominados «las Burbujas», «El Puente Chino», «El Diablo», «la J» y «el Sinaí».

10. Indicó que, en la actualidad, se tolera la invasión, cerramiento, deforestación y construcción en la zona hidráulica de los charcos localizados arriba del «Puente Chino», en donde unos particulares se apoderaron del sector, con el único fin de restringir su entrada, hacer construcciones y cobrar su utilización.

11. Añadió que se presentan prácticas inadecuadas e incontroladas de fragmentación de predios para realizar parcelaciones de vivienda, sin contar con una correcta planificación de la demanda de servicios públicos y sin tener en la cuenta las capacidades de los ya existentes (energía, basuras, acueducto y alcantarillado), y adujo que esta situación aumenta la demanda de bienes y servicios ambientales de la cuenca hidrográfica del río San Juan, favorece la desaparición de bosque, aumenta el peligro de extinción de especies endémicas y agrava la contaminación del río.

12. Manifestó que: *«en el presente caso no se trata de solicitar que se ordene tomar medidas presupuestales que desborden la capacidad administrativa y financiera de las entidades competentes y con jurisdicción en la cuenca hidrográfica del río san juan; sino, de invitarlos a que en un solidario pacto de cumplimiento se comprometan a cumplir con el deber y la obligación legal, de formular oportunamente los proyectos necesarios para la protección, reforestación y adquisición de estas áreas de vital importancia ecológica, de que los incorporen oportunamente a sus Planes de Desarrollo o Acción y de que velen juiciosamente para que se dispongan las apropiaciones respectivas en sus presupuestos».*

I.2. Actuación procesal en primera instancia

13. El magistrado del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca a cargo de la sustanciación del proceso, mediante auto de 2 de febrero de 2018³, admitió la demanda y ordenó la notificación y el traslado correspondiente a las autoridades accionadas para que contestaran, propusieran excepciones y aportaran y/o solicitaran la práctica de las pruebas. Igualmente, notificó al agente del Ministerio Público y a la Defensoría del Pueblo. Además, dispuso comunicar la acción de la referencia a los miembros de la comunidad.

³ *Ibid.*, folios 244 y 245.



14. Posteriormente, por auto de 31 de octubre de 2018⁴, el mismo magistrado vinculó al proceso al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio – MVCT y al Departamento de Valle del Cauca, en consideración a sus funciones.

I.3. Las contestaciones de la demanda

15. El apoderado judicial de la **Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca -CVC-**, mediante escrito enviado el 8 de marzo de 2018⁵, solicitó que no se accediera a ninguno de los pedidos de la demanda en tanto que no se demostró la ofensa ambiental y sanitaria a los derechos colectivos invocados.

16. Argumentó que dicha entidad ha concedido un caudal de 27.7 l/s respecto del caudal total de 1408 l/s que transporta el río San Juan antes de su paso por el casco urbano del corregimiento de El Queremal. Aquel valor corresponde a un 2.74% de la oferta disponible del río.

17. Precisó que dichas concesiones se otorgaron en favor de dos acueductos. La primera, mediante la Resolución Nro. 245 del 19 de mayo de 2008, en favor de la Asociación de Usuarios del Servicio de Agua Potable y Alcantarillado del Corregimiento Queremal (ASUAQ) por una cantidad de 23 l/s. Y, la segunda, a través de la Resolución Nro. 178 del 18 de abril de 2008, en favor de la Asociación Acueducto Rural Colectivo Sendo – Tigre, equivalente a 4.7 l/s.

18. En cuanto a las prácticas recreativas señaló que la CVC solo ha otorgado en el año 2007 una concesión de aguas para uso público a la señora Blanca Onelly Gil de Farfán, la cual fue traspasada a la Sociedad Agroshefa, a quien se le ofició para que iniciara el trámite del derecho ambiental denominado ocupación de cauce.

19. Señaló que la literatura sobre especies citada en la demanda corresponde al territorio del Chocó y no a la microcuenca San Juan. No obstante, la Corporación ha realizado en el transcurso de los años 2017 y 2018, con actores sociales y con el Ministerio de Ambiente, diversas visitas de vigilancia y control de los recursos naturales y la biodiversidad, verificación de denuncias y seguimientos al Plan Básico de Ordenamiento Territorial, procesos sancionatorios y otras actividades que han quedado consignadas en los respectivos informes.

20. Destacó que la CVC ha emitido diferentes conceptos ambientales a la Administración Municipal para la selección de predios de áreas de importancia estratégica identificadas, delimitadas y priorizadas a adquirir o favorecer el pago de servicios ambientales.

21. Mencionó que El Queremal cuenta con un Plan de Saneamiento y Manejo de Vertimientos – PSMV aprobado por la CVC a través de la Resolución Nro. 0100

⁴ *Ibid.*, folios 515 y ss.

⁵ *Ibid.*, folios 352 y ss.



1760-0118 del 19 de febrero de 2015, y que se han hecho los seguimientos respectivos e incluso ha abierto proceso sancionatorio por incumplimiento al cronograma de actividades.

22. Agregó que la Corporación ha denunciado ante el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible las irregularidades del Acuerdo 030 de 2016 en el cual se incorporaron a suelo urbano 4 predios de este corregimiento, por lo que el Ministerio inició indagación preliminar.

23. Informó que la CVC, a través del laboratorio ambiental, ha realizado análisis fisicoquímicos a fuentes hídricas en la zona.

24. Por último, se refirió a algunos de los contenidos de los informes de visita sobre las áreas de interés en los años 2013, 2017 y 2018.

25. El apoderado judicial del **Departamento del Valle del Cauca**, mediante escrito remitido el 29 de noviembre de 2018⁶, solicitó que se denegaran las pretensiones pues al municipio de Dagua le corresponde garantizar la prestación de los servicios públicos de forma eficiente, así como la gestión de sus intereses territoriales en asocio con la CVC, que funge como autoridad ambiental en dicha jurisdicción.

26. Afirmó que el Departamento del Valle del Cauca no ha causado ninguna afectación de la microcuenca del río San Juan, por lo que no debe ser declarada responsable en el proceso, sino que se debe acudir a las autoridades ambientales para la conservación de los recursos naturales.

27. En cuanto al sector de agua potable y saneamiento básico, indicó que, a través de la empresa Vallecaucana de Aguas S.A. E.S.P, y en el marco de los planes departamentales de agua -PAP-PDA- y del Plan General Estratégico y de Inversiones -PGEI- 2016-2019, aprobado el 2 de marzo de 2016 por el Comité Directivo, el gobierno departamental del Valle del Cauca, durante el período correspondiente a los años 2011 – 2016, ejecutó y tuvo en ejecución 10 obras que permitían incrementar la cobertura de servicios de acueducto y alcantarillado, así:

- Incremento de cobertura de acueducto urbano: 0.1%
- Incremento de cobertura de acueducto rural: 1.31%
- Incremento de cobertura alcantarillado urbano: 0.75%
- Incremento de alcantarillado rural: 1.89%

28. La población beneficiada con estas obras asciende 56.932

TABLA: PROYECTOS DE AGUA Y SANEAMIENTO BÁSICO EJECUTADOS Y EN EJECUCIÓN

Municipio	Proyecto	Valor total	Población	% de avance
[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Dagua	Construcción de la planta de tratamiento de agua potable y optimización de la red de conducción	\$244.762.669	4.626	100%

⁶ *Ibid.*, folios 603 y ss.



Radicación: 76001-23-33-000-2017-01795-01 (AP)
Demandantes: Fundación para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos

	en el centro nucleado del corregimiento Borrero Ayerbe			
[...]	[...]	[...]	[...]	[...]

29. Indicó que en el marco del PAP-PDA se formuló el Plan de Saneamiento y Manejo de Vertimientos -PSMV- de Borrero Ayerbe y de El Queremal, que fue aprobado por la CVC mediante la Resolución 0760-0118 de 19 de febrero de 2015. Así, sostuvo que el departamento ha cumplido con sus funciones y compromisos, y que al municipio de Dagua le compete adelantar las estructuras operativas, así como la prestación de los servicios públicos.

ESTADO DE LOS PSMV VALLE DEL CAUCA FORMULADOS POR VALLECAUCANA DE AGUAS				
Municipio	No.	Corregimiento	Formato entrega	Estado
[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Dagua	31	Corregimiento El Queremal	Físico y digital	Resolución 0760-0118 del 19 de febrero de 2015
	32	Corregimiento Borrero Ayerbe	Físico y digital	APROBADO (Res. trámite)
[...]	[...]	[...]	[...]	[...]

30. También informó que, en la lista de priorización de proyectos, la realización de estudios y diseños «para la optimización de colectores de alcantarillado principales y PTAR para el corregimiento de El Queremal» y para «el alcantarillado del corregimiento de cisneros», ocupan los puestos 13 y 14, respectivamente.

31. Agregó que en el PGEI los siguientes proyectos de estudios y diseños se encuentran en etapa de formulación:

Municipio	Proyecto	Valor total	Población	% avance	Valor aprobado obra
[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
47 Dagua	Estudios y diseños para la construcción del sistema de abastecimiento de agua potable para la vereda La Garza corregimiento Los Alpes – municipio de Dagua	73.265.553	270	80%	659’389.977
[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
71 Dagua	Estudios y diseños sistema de abastecimiento de agua Alto de Las Tórtolas corregimiento del Carmen	128.019.013	1.012	100%	610.176.374
[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]

32. No obstante, reconoció que, para la pretensión de la demanda relativa a la necesidad de construir un sistema de alcantarillado para la zona afectada ambientalmente, no se cuenta con la presentación formal de proyecto alguno por parte del municipio de Dagua, a través de la empresa departamental de servicios públicos, lo cual es un requisito indispensable para darle viabilidad en el contexto de los PAP-PDA.



33. Por todo lo anterior, planteó las excepciones de falta de legitimación en la causa por pasiva e «*innominada*».

34. El apoderado judicial del **Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio - MVCT**, mediante escrito aportado de forma extemporánea el 3 de diciembre de 2018⁷, solicitó que se denegaran las pretensiones debido a que esa entidad no es competente para satisfacerlas y porque tampoco afectó los derechos colectivos invocados.

35. En primer lugar, el apoderado adujo que el Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio no es la autoridad encargada de prestar servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado. Así, precisó que el Ministerio ha actuado conforme a sus competencias legales y que no tuvo ninguna injerencia en los hechos que dieron lugar a la demanda, pues no le corresponde garantizar derechos colectivos. Además, en su concepto, es el municipio quien debe concertar cuáles son los proyectos que se van a ejecutar en el marco del PAP-PDA con el respectivo gestor en cada vigencia fiscal.

36. Enseguida informó que, según las leyes 1450 de 2011 y 1753 de 2015, la política del MVCT consiste en apoyar financieramente proyectos de agua potable y saneamiento básico que sean priorizados en el marco del «*Programa Agua para la Prosperidad – Planes Departamentales de Agua*» -PAP-PDA- respecto de los municipios que hagan parte del mismo.

37. De tal modo, conforme a las leyes 1444 de 2011 y 142 de 1994, y al Decreto 3571 de 2011, es obligación del Ministerio, junto con los departamentos, apoyar financiera, técnica y administrativamente a las empresas de servicios públicos, a los municipios que hubieren asumido la prestación directa o a las empresas organizadas con participación de la Nación o de los departamentos, para desarrollar las funciones de su competencia en materia de servicios públicos.

38. En síntesis, precisó que la participación del Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio se enmarca en los convenios interadministrativos celebrados para apoyar financieramente a las entidades territoriales en la ejecución de sus proyectos de agua potable y saneamiento básico que acrediten el cumplimiento de las exigencias legales correspondientes.

39. Sin embargo, habiendo consultado la base de datos del Viceministerio de Aguas y Saneamiento Predial (SIGEVAS), manifestó que «*respecto al municipio de Dagua [...] no se registran proyectos de alcantarillado y recolectores con plantas de tratamientos de aguas residuales - PTAR*».

40. Agregó que, si bien la evaluación, viabilización y financiación de proyectos se acompañan con las competencias del Ministerio, la contratación para la construcción

⁷ *Ibid.*, folios 670 y ss.



de las obras correspondientes y la consecuente prestación de los servicios recae sobre los entes territoriales.

41. Por esas razones, el apoderado propuso la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva.

42. El **Municipio de Dagua** optó por guardar silencio en esta etapa procesal.

I.4. La audiencia de pacto de cumplimiento

42. El magistrado a cargo de la sustanciación del proceso, mediante auto de 28 de junio de 2018, declaró fallida la audiencia especial de que trata el artículo 27 de la Ley 472 de 5 de agosto de 1998, en tanto que no asistió la totalidad de las partes interesadas.

43. Luego de haber integrado el contradictorio, convocó a nueva audiencia de pacto de cumplimiento celebrada el 17 de enero de 2019⁸, la cual también fue declarada fallida porque las partes no concordaron con el proyecto de pacto de cumplimiento.

I.5. La sentencia de primera instancia

44. El **Tribunal Administrativo del Valle del Cauca**, mediante **sentencia de 28 de agosto de 2020**⁹, amparó los derechos colectivos *«al ambiente sano; a la salubridad pública; al acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública; al acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna; e incluso al derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente; colocando en riesgo la vida y salud [...]»*.

45. Respecto del alcance de la *causa petendi*, el *a quo* explicó que *«el estudio de la acción adelantado por el despacho ciertamente rebasó las pretensiones de la acción en cuanto amplió su rango de estudio territorial; sin embargo, se destaca que los hechos objeto de verificación y los derechos colectivos analizados son los mismos a los invocados por la parte actora, razón que permite concluir que se guarda respeto al principio de congruencia y se da uso en debida forma a las facultades extra y ultra petita del juez popular»*.

46. Al respecto, puso de presente que:

[...] Si bien es cierto que las alegaciones de la parte actora fueron dirigidas a la vulneración de derechos colectivos únicamente del corregimiento El Queremal, lo cierto es que, conforme a las manifestaciones y pruebas que se recaudaron a lo largo del trámite procesal, el despacho advirtió hallazgos negativos importantes sobre contaminación de fuentes hídricas por vertimientos no solo de los afluentes del río San Juan, sino también del río Dagua, así como

⁸ *Ibid.*, folios 715 y ss.

⁹ *Ibid.*, expediente digital documento denominado “0001.2017-01795-00. POPULAR 1RA INST. DAGUA (Fundacolectivos Vs. Dagua y otros) FINAL”.



deficiencias del sistema y cobertura de alcantarillado, inexistencia de planta de tratamiento de aguas residuales e irregularidades en licencias urbanísticas no solo en El Queremal, sino también en el corregimiento Borrero Ayerbe, -el cual es el centro poblado más denso del municipio- y en la cabecera municipal de Dagua. (...)

la verificación de las pruebas del expediente se evidenció que el municipio de Dagua ha sido zonificado como Reserva Forestal del Pacífico y Reserva Forestal Protectora Nacional de Anchicayá, circunstancias que imprimen un deber especial de protección a su suelo, al tiempo que se verificó que las deficiencias del alcantarillado y la inexistencia del tratamiento de aguas residuales antes de verterse a las fuentes hídricas comprende también al corregimiento de Borrero Ayerbe, el cual es el centro poblado más denso del municipio e incluso en el casco urbano de Dagua; actuaciones que generan un fuerte impacto negativo de contaminación y aumentan sensiblemente el riesgo a las condiciones de salubridad de la comunidad. [...]

47. A partir de lo anterior, abordó de forma ordenada cada uno de los componentes del litigio, a partir de los siguientes ejes temáticos:

Recurso hídrico e infraestructura de servicios

48. El Tribunal evidenció que el casco urbano del municipio de Dagua, y los corregimientos de “Borrero Ayerbe” y “El Queremal” presentan problemas de: (i) cobertura del sistema de alcantarillado; (ii) descargas sin una adecuada recolección, evacuación, tratamiento y disposición final de los residuos; (iii) vertimientos a los ríos San Juan y Dagua y sus afluentes que deterioran la calidad de las aguas, y (iv) contribución a los problemas de disponibilidad del recurso hídrico e impactos negativos a la salud pública.

49. En cuanto a los corregimientos de “Borrero Ayerbe” y “El Queremal”, el Tribunal constató la existencia de Planes de Saneamiento y Manejo de Vertimientos -PSMV- que diagnosticaron las deficiencias de los sistemas de alcantarillado, trazando horizontes de obligaciones que, en todo caso, a la fecha no se han cumplido. Según el Tribunal, la falta de realización de las reposiciones necesarias ante fallas eventuales, y el no haber actualizado las redes de unos sistemas antiquísimos y artesanales, ante el crecimiento exponencial de la población, ha conllevado al desgaste de los sistemas de alcantarillado existentes.

50. El Tribunal encontró que la cabecera urbana del municipio de Dagua no cuenta con un diagnóstico sobre la realidad del sistema de alcantarillado, por lo que no existen planes concretos de acción, siendo necesario identificar las fallas estructurales puntuales para, después, adelantar las gestiones de reposición y ampliación que se requieran.

51. El Tribunal también advirtió que en los sectores mencionados no existen Plantas de Tratamiento de Aguas Residuales para remover las cargas contaminantes y cumplir con los estándares y objetivos de calidad para los cuerpos de agua



receptores de los vertimientos, y encontró que no existe una debida disposición de los residuos.

52. El Tribunal, a efectos de amparar los derechos colectivos involucrados, consideró adecuado ordenar la ejecución de las obras necesarias y de forma mancomunada a escala municipal, departamental y nacional para cesar los hechos generadores de la vulneración haciendo uso de las potestades *extra* y *ultra petita* del juez popular, así como adoptar medidas anticipativas en asocio de los principios ambientales y constitucionales de precaución y prevención.

53. El Tribunal consideró que, conforme a la jurisprudencia de la Corte Constitucional y a los Objetivos de Desarrollo Sostenible, el agua potable y el saneamiento básico están íntimamente ligados con la posibilidad de garantizar a cada accionante, su familia y su comunidad condiciones materiales de existencia dignas que implican tener acceso a condiciones sanitarias para consumir agua sin enfermarse y disponer higiénicamente las aguas residuales, por lo que la prestación efectiva de los servicios de acueducto y alcantarillado deben entenderse incluidos dentro de la garantía efectiva de los derechos fundamentales.

54. Insistió en que las problemáticas de saneamiento son una prioridad para el Estado, lo que lleva a concluir que las órdenes del fallo, tendientes a garantizar el acceso al agua limpia y saneamiento básico guardan consonancia y van estrechamente de la mano con los objetivos del desarrollo del país.

55. Preciso que, atendiendo al Plan Nacional de Manejo de Aguas Residuales – PMAR, el documento CONPES 3177 de 2002, y los Planes Departamentales para el Manejo Empresarial de los Servicios de Agua y Saneamiento de la Ley 1450 de 2011, se advierte la necesidad de articulación de estrategias financieras provenientes de los aportes de la Nación, del Fondo Nacional de Regalías, del presupuesto de los entes territoriales y de las Corporaciones Autónomas Regionales, de los recursos provenientes del Sistema General de Participaciones-SGP, de créditos y de las tarifas cobradas a los usuarios; circunstancias que sirven de base para ordenar la coordinación interinstitucional para lograr el cierre financiero de las inversiones necesarias en los sectores afectados del municipio de Dagua.

56. Destacó que las aguas residuales vertidas en el río San Juan y en el río Dagua generan diariamente cargas contaminantes que alteran la composición físico-química de las fuentes receptoras y afectan directamente las condiciones del entorno ecológico. Por ello, consideró imprescindible impartir las siguientes órdenes de restauración y conservación:

[...] **2. ORDENAR para el CORREGIMIENTO DE EL QUEREMAL en un horizonte de 12 años**, 1) la optimización de la **red de alcantarillado** para lo cual es necesario i) formular los estudios y diseños de la red de alcantarillado sanitario y pluvial y del sistema de tratamiento de las aguas residuales en el corregimiento; ii) la construcción de las **tuberías sanitarias del alcantarillado**, la construcción del alcantarillado, los colectores, canaletas y demás estructuras necesarias para



suplir las deficiencias del sistema; 2) la puesta en marcha de la construcción **de una PTAR previa adquisición del lote que cumpla las especificaciones para ello con la respectiva afectación en el PBOT** como suelo de protección para servicios públicos, evaluándose si el ya existente cumple dicha finalidad (predio donado al municipio mediante escritura pública 791 del 21 de diciembre de 2006; 3) **el fortalecimiento de ASUAQ o a quien vaya a administrar el sistema de alcantarillado**; y 4) finalmente y no menos importante adelantar municipio en asocio con la CVC capacitaciones anuales a la comunidad del uso eficiente, ahorro del agua de consumo y gestión ambiental de los recursos líquidos y sólidos.

3. ORDENAR para el CORREGIMIENTO DE BORRERO AYERBE en un horizonte de 12 años 1) la **optimización de la red de alcantarillado** para lo cual es necesario i) formular del estudio del **plan maestro de alcantarillado sanitario y pluvial - PMASP**; ii) la instalación de la tubería Novafort que resulte necesaria; iii) la construcción de los vertederos triangulares para las aguas lluvias; iv) el mantenimiento preventivo a toda la red de alcantarillado, las reposiciones necesarias y la cobertura de todo el corregimiento del sistema; 2) i) **adquisición del lote para la construcción de la PTAR** que cumpla las especificaciones para ello con la respectiva afectación en el PBOT como suelo de protección para servicios públicos; ii) diseño, construcción, arranque y puesta en marcha de la PTAR iii) estudio tarifario para el sistema de alcantarillado y PTAR; iv) el monitoreo y mantenimiento constante a la planta previa capacitaciones dirigido al personal de operación; y 3) finalmente y no menos importante adelantar por parte del municipio **en asocio con la CVC capacitaciones anuales a la comunidad del uso eficiente, ahorro del agua de consumo y gestión ambiental de los recursos líquidos y sólidos.**

4. ORDENAR para el CASCO URBANO DEL MUNICIPIO DE DAGUA en un horizonte de 12 años, i) la formulación del Plan de Saneamiento y Manejo de Vertimientos que permita el diagnóstico de las condiciones del sistema de alcantarillado de la cabecera urbana de Dagua, para que a su vez ii) se formulen los estudios, diseños y obras para **suplir las deficiencias del sistema de alcantarillado** en todas sus fases (recolección, conducción, tratamiento y disposición final de residuos), lo que a su vez, inexorablemente debe llevar a iii) **la construcción de la respectiva Planta de Tratamiento de Aguas Residuales – PTAR**, previa adquisición del lote que cumpla las especificaciones para ello y la afectación en el PBOT como suelo de protección para servicios públicos, iii) así como la implementación de capacitaciones a quien sea entregado el manejo del sistema de alcantarillado; y finalmente y no menos importante iv) adelantar por parte del municipio en asocio con la CVC capacitaciones anuales a la comunidad del uso eficiente, ahorro del agua de consumo y gestión ambiental de los recursos líquidos y sólidos.

5. Para el cumplimiento de las órdenes de los numerales 2°, 3° y 4° se ORDENA LA FINANCIACIÓN por parte del Estado del Presupuesto General de la Nación en el marco del sector de saneamiento y agua potable como lo son los apoyos financieros o las bolsas de apoyo financiero a través del Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio debiendo asumir un 50% del costo total; del Municipio y Departamento del Sistema General de Participaciones, de los recursos propios, de libre destinación o de cualquier otro actor del PAP-PDA, debiendo aportar el municipio de Dagua un 5% y el Departamento del Valle del Cauca 20%; de la CVC de sus recursos propios al ser la autoridad ambiental en un 25% bien sea del fondo de cofinanciación para la descontaminación del agua o del que resulte procedente; y en general los recursos de inversión de prestadores o del sector privado que se incorporen a la estructuración y ejecución de proyectos en el marco de asociaciones público-privadas. (...)



6. RECONOCER a los ríos SAN JUAN y DAGUA y sus respectivos afluentes que conforman las cuencas hidrográficas del mismo nombre como ENTIDADES SUJETOS DE DERECHOS a la protección, conservación, mantenimiento y restauración a cargo del Estado, el municipio de Dagua, la Asociación de Usuarios del Servicio de Agua Potable y Alcantarillado del Corregimiento Queremal – ASUAQ; la Asociación Empresa Comunitaria de Acueducto Borrero Ayerbe - ECASP, la Corporación Autónoma Regional del Valle de Cauca – CVC; y FUNDACOLECTIVOS.

En consecuencia, se ORDENA al MINISTERIO DE VIVIENDA CIUDAD Y TERRITORIO que ejerza la tutoría y representación legal de los derechos de los ríos San Juan y Dagua en conjunto con el municipio de Dagua, la Asociación de Usuarios del Servicio de Agua Potable y Alcantarillado del Corregimiento Queremal – ASUAQ; la Asociación Empresa Comunitaria de Acueducto Borrero Ayerbe - ECASP, la Corporación Autónoma Regional del Valle de Cauca – CVC; y FUNDACOLECTIVOS; de esta forma, los ríos SAN JUAN y DAGUA, sus cuencas y afluentes -en adelante- estarán representados por un miembro de las entidades antes señaladas, quienes serán los guardianes de los ríos. Con este propósito, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, deberá realizar la designación de su representante dentro del mes siguiente a la notificación de esta sentencia. En ese mismo período las demás entidades deberán escoger a su representante.

Con el propósito de asegurar la protección, recuperación y debida conservación de los ríos, los representantes legales de los mismos deberán diseñar y conformar, dentro de los tres (3) meses siguientes a la notificación de esta providencia una COMISIÓN DE GUARDIANES DE LOS RÍOS SAN JUAN Y DAGUA, integrada por los guardianes designados anteriormente y un EQUIPO ASESOR al que deberá invitarse al Instituto Humboldt y WWF Colombia (quienes han desarrollado el proyecto de protección de ríos y por tanto, cuentan con la experiencia necesaria para orientar las acciones a tomar). Dicho equipo asesor podrá estar conformado y recibir acompañamiento de todas las entidades públicas y privadas, universidades (regionales, nacionales internacionales), centros académicos y de investigación en recursos naturales y organizaciones ambientales (nacionales e internacionales), comunitarias y de la sociedad civil que deseen vincularse al proyecto de protección de los ríos SAN JUAN y DAGUA y sus afluentes.

Las anteriores órdenes de conformación de guardianes de los ríos SAN JUAN y DAGUA, así como del equipo asesor tendrán dentro de sus objetivos primordiales la restauración, conservación, protección de los cuerpos de agua, así como la implementación de un plan de acción para evitar los vertimientos de aguas residuales contaminantes.

Deberá estructurarse una línea base de indicadores ambientales con el fin de contar con un instrumento de medida que permita afirmar la mejora o desmejora de las condiciones de los ríos, para lo cual se realizarán toma de muestras físico-químicas anuales que den cuenta de las condiciones toxicológicas de los ríos y sus afluentes. (...)

14. EXHORTAR al MUNICIPIO DE DAGUA para que incluya en el presupuesto anual del municipio partidas suficiente destinadas a la compra los predios necesarios para el fortalecimiento de los acueductos de ASUAQ, ECASP y del casco urbano de Dagua y para la protección de los nacimientos de las fuentes hídricas en la que se obtienen las bocatomas de los acueductos. [...]



Sectores naturales usados para la recreación

57. En primer lugar, el Tribunal encontró que los turistas y bañistas que asisten a los charcos del corregimiento del Queremal generan actividades contaminantes como el depósito indiscriminado de residuos y la tala de árboles ribereños para los «paseos de olla». Dictaminó que dichas prácticas contravienen el ambiente, motivo por el cual se ordenaría la instalación de canecas de basura, letreros educativos para evitar la tala de los árboles y un censo forestal que sirvan de indicadores sobre la magnitud de la tala y se puedan adoptar mayores medidas de control.

58. En segundo lugar, el Tribunal evidenció que en El Queremal la CVC otorgó una concesión de aguas de uso recreativo al Balneario El Sinaí, ubicado en zona de reserva forestal, autorizando a su paso el represamiento para un aprovechamiento de 2.54 lt/s para la formación de una piscina natural. La intervención del cauce se autorizó con la formación de columnas en concreto, advirtiéndose durante el transcurso del proceso una nueva estructura de represamiento. En la zona existen dos estructuras de contención del agua, lo que llevó al Tribunal a concluir «*prima facie*» que existe un aprovechamiento mayor al concesionado, por lo cual ordenaría a la CVC la revisión de las condiciones de la concesión, la viabilidad de la intervención del cauce con concreto, el valor a pagar por concepto de tasa por uso del agua si el aprovechamiento es mayor al autorizado y la verificación de la sustracción del predio de la zona de reserva.

59. Al respecto, impartió las siguientes órdenes:

[...] **7. ORDENAR a la CVC** que en el término de un (1) mes, i) **rectifique las condiciones actuales del Balneario El Sinaí** en contraste con la concesión autorizada mediante Resolución 640 del 30 de agosto de 2017, a fin de que sean realizados los ajustes pertinentes destacándose que de conformidad con la Ley 1333 de 2009 una de las sanciones a imponer al infractor es la demolición de la obra indebida; ii) **analice el valor que actualmente se paga concepto de tasa retributiva** atendiendo las condiciones reales de represamiento; iii) **efectúe análisis sobre la concesión recreativa teniendo en cuenta si el predio ha sido sustraído por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de la zona de reserva forestal.**

8. ORDENAR al MUNICIPIO DE DAGUA que en el término de un (1) mes proceda a la **instalación de canecas de basura para el depósito de desechos y letreros educativos sobre el cuidado a los árboles, ríos y medio ambiente en general en los principales charcos de los ríos SAN JUAN y DAGUA**; en el mismo término deberá la CVC realizar un inventario acucioso con placa de las especies forestales que sirvan de indicadores sobre el avance o no de la práctica de tala indebida, a efectos de que se alerte y tenga conocimiento de los sitios más afectados por estas prácticas y pueda adoptar mayores medidas de control para la conservación sobre estos sitios recreativos y para la recuperación ecológica y paisajística de los espacios anexos a los charcos. (...)

15. EXHORTAR a la CVC DAR PACÍFICO ESTE a fin de que realice actividades de seguimiento, vigilancia y control a las viviendas y establecimientos en **general ribereños del río San Cipriano a fin de verificar la existencia o no de pozos sépticos**, para que conforme a los hallazgos imparta las órdenes, capacitaciones,



Radicación: 76001-23-33-000-2017-01795-01 (AP)
Demandantes: Fundación para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos

ayudas y orientaciones que requiera la comunidad a fin de la creación y adecuado funcionamiento de pozos sépticos para evitar la descarga directa y sin tratamiento de las aguas residuales y no residuales al cauce del río. Iguales actividades habrá de adelantar la CVC en otros sitios de recreación que se encuentren dentro de los mismos afluentes de los ríos Dagua y San Juan y en similares circunstancias de riesgo de contaminación.

De igual forma se **EXHORTA a la CVC DAR PACÍFICO ESTE para la instalación de canecas de basura a cargo de los propietarios de viviendas y establecimientos de comercio para el depósito de desechos**, así como la instalación de letreros educativos sobre el cuidado de las aguas, las especies animales, los árboles y en general para la recuperación ecológica y paisajística a partir de la generación de consciencia ciudadana. [...].

Subdivisión e incorporación de suelo rural al perímetro urbano

60. Con base en los informes de la CVC, el *a quo* recopiló las irregularidades en las que incurrió el municipio de Dagua cuando avaló la subdivisión, parcelación o edificación de inmuebles en terrenos rurales que no respetaron las áreas mínimas de loteo individual previstas en el POT vigente, ni la legislación agraria, a pesar de que esos condicionantes garantizaban la vocación rural del sector en cuanto a la explotación agrícola, ganadera, paisajística o de recursos naturales.

61. Además, puso de presente que el ente territorial modificó su POT con miras a incorporar en el suelo urbano predios pertenecientes a la Reserva Forestal del Pacífico y a la Reserva Forestal Protectora Nacional de Anchicayá, sin efectuar el proceso de sustracción respectivo, y sin cumplir con los requisitos previstos en la ley para tal efecto.

62. Con ocasión de lo anterior, el Tribunal impartió las siguientes medidas de amparo:

[...] **9. ORDENAR a la CVC** que en el término de cinco (5) meses adelante la respectiva investigación, **imposición de las medidas preventivas y la iniciación de los procesos sancionatorios a los que haya lugar en contra de los propietarios y/o poseedores y en contra del municipio de Dagua para los predios y casos señalados en el acápite “conclusiones sobre subdivisiones de suelo rural e incorporaciones a suelo urbano”**.

Lo anterior destacándose la potestad de la CVC en el marco del proceso sancionatorio de la Ley 1333 de 2004 i) el cierre temporal o definitivo del establecimiento, edificación o servicio; ii) la revocatoria o caducidad de licencia ambiental, autorización, concesión, permiso o registro; y iii) la demolición de obra a costa del infractor, sin perjuicio de las multas pecuniarias a costo diario.

10. ORDENAR a la CVC para que en el término de un (1) año verifique los predios objeto de urbanización, parcelación, subdivisión, loteo, construcción y demás con ocasión de **las licencias otorgadas por la Alcaldía Municipal de Dagua durante el periodo 2015-2020, bajo el propósito del artículo 91 de la Ley 1753 de 2015, es decir, la incorporación del suelo rural, suburbano y expansión urbana al perímetro urbano**; ello en aras de establecer si los predios incurrir en infracción de las normas ambientales, especialmente advirtiéndose el trámite de sustracción de áreas de reserva forestal, para que se adopten las sanciones a las



que haya lugar tanto de los propietarios o poseedores de los predios como a la administración municipal de otorgar las licencias en forma indebida –si así lo hubiere hecho-.

11. ORDENAR al MUNICIPIO DE DAGUA - Oficina de Planeación Municipal no otorgar licencias de urbanización, parcelación, subdivisión, reloteo, construcción, incorporación a suelo urbano y demás actuaciones administrativas a que haya lugar, en contravención de las áreas mínimas de las Unidades Agrícolas Familiares o contraviniendo los usos del suelo del PBOT vigente; o sobre terrenos que deban ser mantenidos y preservados por su importancia para la explotación agrícola, paisajística o de recursos naturales; o en áreas mínimas a las contempladas en la normatividad de suelo rural; o en terrenos protegidos por Reserva Forestal del Pacífico - Ley 2 de 1959 o de Reserva Forestal Protectora Nacional de Anchicayá sin la previa sustracción ante el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Así mismo, **deberá proceder a la REVOCATORIA de las licencias otorgadas con anterioridad en el horizonte 2015-2020 que contravengan las anteriores condiciones**. Deberá en el término de un año (1) presentar al despacho informes sobre las revocatorias efectuadas con los soportes respectivos frente a las licencias otorgadas. [...]

Ganadería extensiva

63. El Tribunal encontró acreditado que las actividades de ganadería extensiva que se desarrollan en el municipio de Dagua están produciendo los siguientes efectos nocivos directos e indirectos: i) ampliación de la frontera agropecuaria; ii) degradación de tierras por erosión, pisoteo, tala de bosques, cambio de pasturas y abolición de cultivos para tierras de pastoreo; y iii) contaminación de las fuentes hídricas por excreciones y abrevadero de los animales.

64. También resaltó que dichas circunstancias impactan fuertemente las áreas protegidas, esto es, la Reserva Forestal Protectora Nacional de Anchicayá que abarca parte del suelo rural de Dagua y la Reserva Forestal del Pacífico. Por ello, el Tribunal concluyó que en los sectores afectados se debe abolir la ganadería extensiva para darle paso al modelo estabulado o semi-estabulado consistente en el confinamiento del ganado en aras de proteger las condiciones medioambientales del municipio de Dagua.

65. Concretamente, impartió la siguiente orden:

[...] **12. ORDENAR el cese de la modalidad de ganadería extensiva en la zona rural del municipio de Dagua** atendiendo la connotación de **Reserva Forestal Protectora Nacional – Río Anchicayá y Reserva Forestal del Pacífico**. Quienes actualmente adelanten la ganadería extensiva **tendrán un plazo no mayor a dos (2) años para realizar el cambio a la modalidad estabulada o semi-estabulada**, situación para la cual la administración municipal y la CVC realizarán la vigilancia y control, al tiempo que prestarán su apoyo para la nueva implementación, advirtiéndose que el municipio contempló en su PBOT que adoptaría las medidas para dicha transición, así como la autoridad ambiental es competente para la asesoría medioambiental.



Radicación: 76001-23-33-000-2017-01795-01 (AP)
Demandantes: Fundación para la Defensa de los Derechos e Intereses
Colectivos

La administración municipal y la CVC rendirán informe al despacho en el término de seis (6) meses sobre inventario de semovientes por predio, los hallazgos y actuaciones adelantadas sobre este tema. En el mismo término la CVC rendirá informe sobre las condiciones y modalidad de ganadería de los predios El Sinaí y Los Olivos del corregimiento El Queremal. [...]

Serrerías

66. Por último, el Tribunal encontró que las empresas de transformación secundaria de madera ubicadas en la vía Dagua – Loboguerrero, propiedad de los señores Alexander Arrechea Rivas, Ramiro Becerra Ruiz, Pedro Becerra y José Lombana, están incumpliendo las disposiciones del Estatuto de Bosques y Flora Silvestre del Valle del Cauca, y el Régimen de Aprovechamiento Forestal contenido en el Decreto 1791 de 1996, en cuanto al registro de operación y actualización de información ante la autoridad ambiental. Aunque el Tribunal observó que la CVC impuso medidas preventivas, destacó la importancia de que se continúe con los procesos sancionatorios del caso hasta su finalización. También advirtió la necesidad de que se haga seguimiento a la serrería de la señora Marcela Millán a fin de verificar el cumplimiento al régimen forestal vigente.

67. El Tribunal destacó la importancia de las acciones mencionadas en vista de *«la connotación de suelo protegido de la zona rural del municipio de Dagua debido a la abundante riqueza ecológica de flora, fauna y nacimientos de cuerpos de agua importantes»*.

I.6. Fundamentos de los recursos de apelación

I.6.1. El apoderado judicial del **municipio de Dagua**, mediante documento enviado el 10 de noviembre de 2020¹⁰, solicitó que se *«revoque el inciso del numeral once (11) de la parte resolutive de la sentencia, pues el cambio intempestivo de la orden de la decisión judicial de revocar las licencias de urbanización, parcelación, subdivisión, reloteo, construcción, incorporación a suelo urbano concedidas durante el periodo 2015-2020, son cambios bruscos que afectan a diferentes grupos familiares que ya han construido sus viviendas y que de manera rápida verán alterado de manera sensible la revocatoria de las licencias de construcción del derecho a la vivienda digna, hechos que deben ser garantizados por el principio de la confianza legítima»*.

68. Como fundamento de la anterior solicitud, el apoderado recordó que en las acciones populares el juez no tiene la facultad de anular los actos administrativos, sino de adoptar las medidas que garanticen el derecho colectivo afectado con el acto administrativo en cuestión.

¹⁰ Ibid., expediente digital documento denominado "0005.2017-01795-00APELACIÓN DE SENTENCIA MUNICIPIO DE DAGUA".



69. Explicó que el cumplimiento del numeral cuestionado puede acarrear daños antijurídicos a las personas que obtuvieron las licencias en virtud de las cuales concluyeron sus edificaciones, y con ello, transgredir el derecho al debido proceso de esos ciudadanos, así como afectar la confianza legítima, la seguridad jurídica y la vulneración del acto propio.

70. Indicó que, de conformidad con el artículo 97 del CPACA, no se pueden revocar actos administrativos de carácter particular y concreto sin el consentimiento previo, expreso y escrito del respectivo titular. Además, en caso de que el administrado se niegue a la revocatoria, será necesario que la administración demande su propio acto, lo cual atenta contra los derechos fundamentales de las personas que han construido viviendas familiares en el municipio de Dagua.

71. Finalmente, puso de presente que Fundacolectivos se encuentra en liquidación.

I.6.2. La apoderada judicial del **Departamento del Valle del Cauca**, mediante escrito adhesivo de 11 de noviembre de 2020¹¹, solicitó *«desvincular al DEPARTAMENTO DEL VALLE DEL CAUCA del cumplimiento de las ordenes impuestas en los numerales 2, 3 y 3 de la parte resolutive de la sentencia apelada»*. Dicha petición la sustentó en los siguientes argumentos:

72. Luego de recordar las diversas competencias de les corresponden a los departamentos y municipios en materia de servicios públicos, contenidas en los artículos 64 y 65 de la Ley 99 de 1993, 5 y 7 de la Ley 142 de 1994 y 74 y 76 de la Ley 715 de 2001, adujo que el Departamento del Valle del Cauca no tiene competencias asociadas a la protección de derechos colectivos de conformidad con los hechos de la demanda, pues el Municipio de Dagua es la única entidad territorial competente para garantizar la adecuada prestación del servicio de alcantarillado y para mitigar las afectaciones medioambientales puestas de presente por la fundación accionante.

73. Explicó que, a la CVC, como máxima autoridad ambiental del Departamento del Valle del Cauca, le corresponde asesorar al Municipio de Dagua en el cumplimiento de la anterior labor.

74. Informó que el Departamento del Valle del Cauca ha venido acogiendo y ejecutando la política del sector de agua potable y saneamiento básico del nivel Nacional, a través de la empresa gestora Vallecaucana de Aguas S.A. E.S.P. que fue creada para elaborar, coordinar, gestionar e implementar el Plan General Estratégico y de Inversiones -PGEI- 2016-2019 del PAP-PDA del Valle del Cauca. Afirmó que dicho plan fue aprobado el 2 de marzo de 2016 por el Comité Directivo, el cual es presidido por el Departamento.

¹¹ *Ibid.*, folios 1 y ss. del documento denominado “0009.2017-01795-00 ADHESION DEL RECURSO 1 SOLO DOCUMENTO”.



75. Aclaró que los 42 municipios del Departamento están vinculados al PAP-PDA a través de convenios integrados por el municipio correspondiente, Vallecaucana de Aguas y la misma Gobernación Departamental. Sin embargo, explicó que, para lograr mayor cobertura de las inversiones del programa, es necesario que los municipios propongan o formulen los proyectos que se requieran en los territorios para efectos de ser viabilizados. Además, anotó que, en relación con los Planes de Saneamiento y Manejo de Vertimientos -PSMV- (de vital importancia para la viabilización de proyectos de acueducto y alcantarillado y plantas de tratamiento), se debe contar con la aprobación de la autoridad ambiental.

76. Afirmó que para *«el caso que nos ocupa, respecto a la pretensión que se establece en la necesidad de construir un sistema de alcantarillado para la zona referida como afectada ambientalmente, no se cuenta con la presentación formal de proyecto alguno»*.

77. Reconoció que: *«la CVC ha adelantado el proceso de propuesta de objetivos de calidad en las cuencas priorizadas (río Garrapatas y río Dagua) y se identificó como intervención prioritaria la construcción de infraestructura de recolección, transporte de las aguas residuales en los municipios de Buenaventura, La Cumbre y Dagua, para posteriormente abordar el tema de su tratamiento»*.

78. Trajo a colación que, por conducto de la gestora Vallecaucana de Aguas, en el período 2011-2016, se ejecutaron 10 obras que mejoraron el servicio y, además, se *«brindó apoyo a los municipios y empresas prestadoras en la formulación de los PSMV de cabeceras municipales y corregimientos, obteniendo como resultados (páginas 64 y 65 del PGEI 2016-2019), [...] la aprobación de los PSMV de los corregimientos de El Queremal y Borrero Ayerbe. El primero mediante Resolución 0760-0118 del 19 de febrero de 2015 y el segundo con resolución en trámite en su momento»*.

79. Agregó que el Departamento del Valle del Cauca, en conversatorios comunitarios con actores sociales e institucionales, priorizó la realización de estudios y diseños para el alcantarillado del corregimiento de Cisneros del municipio de Dagua. Asimismo, recordó que en el Plan General Estratégico y de Inversiones -PGEI- se suscribieron los siguientes proyectos que se encuentran en etapa de formulación:

Municipio		Proyecto	Valor total	Población	% avance	Valor aprobado obra
[...]		[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
47	Dagua	Estudios y diseños para la construcción del sistema de abastecimiento de agua potable para la vereda La Garza corregimiento Los Alpes – municipio de Dagua	73.265.553	270	80%	659'389.977
[...]		[...]	[...]	[...]	[...]	[...]



Radicación: 76001-23-33-000-2017-01795-01 (AP)
Demandantes: Fundación para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos

71	Dagua	Estudios y diseños sistema de abastecimiento de agua Alto de Las Tórtolas corregimiento del Carmen	128.019.013	1.012	100%	610.176.374
[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]

80. Visto lo anterior, el apoderado manifestó que el Departamento *«ha cumplido con fidelidad sus funciones y obligaciones legales referentes a los PAP-PDA»* y que *«ha venido desempeñando de manera juiciosa las funciones y competencias que le corresponden, como así se puede comprobar del PLAN GENERAL ESTRATÉGICO Y DE INVERSIONES PGEI 2016-2019 (AJUSTADO AL AÑO 2017)»*.

81. Por último, el apoderado reiteró que *«la competencia en la prestación de servicios públicos y las estructuras operativas de los PAP-PDA, le corresponde al Municipio de Dagua»*.

I.6.3. El apoderado judicial de la **Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca - CVC**, mediante escrito aportado el 10 de noviembre de 2020¹², manifestó lo siguiente:

«[...] Se le solicita respetuosamente al H. Consejo de Estado, declarar que las anteriores órdenes transcritas (2, 3 y 4) no le compete ejecutarlas a la CVC y que se pueden cumplir de la manera en que se precisó en el presente recurso. Respecto a las demás órdenes (6, 7, 8, 9, 10, 12 y 15) solicita se revoken, modifiquen y precisen al tenor de lo expuesto frente a cada una de ellas; y, precisar a qué entidades le compete (Municipio de Dagua, Prestadoras de Servicio Público Domiciliario de acueducto, alcantarillado y de aseo, Departamento del Valle del Cauca, PDA, Minvivienda, Minambiente, etc.)

[...] se solicita que la COFINANCIACIÓN que se llegará a ordenar corresponda a su plan de acción, disponibilidad presupuesta e instrumentos vigentes tales como la Resolución 0100 No 0690 – 0305 del 22 de mayo de 2020 (Se adjunta). [...]».

82. Como sustento de lo anterior, el referido apoderado judicial mencionó que en los numerales segundo, tercero y cuarto de la sentencia de primera instancia, se dictaron medidas de amparo sin individualizar ni precisar cuáles ordenes debe cumplir cada entidad demandada en el marco de sus competencias legales. En ese orden, enlistó las medidas que excedían la órbita de sus funciones, así como las instrucciones que podía llevar a cabo, previo cumplimiento de ciertos requisitos legales.

83. Frente al numeral quinto de la providencia recurrida, señaló que el porcentaje de financiamiento encomendado a la CVC del 25% desconoce la realidad fiscal de esa entidad, toda vez que no recibe ingresos por concepto de sobretasa ambiental del Distrito Especial de Buenaventura ni los recibirá en el corto plazo de parte del Distrito Especial de Santiago de Cali. Aseveró que estos últimos constituyen más del 50% de los ingresos actuales de la CVC. En síntesis, adujo que la CVC no

¹² Ibid., folios 1 y ss. del documento denominado “0003.2017-01795-00Apelación CVC Sentencia Popular 760012333 008 2017-01795-00 Fundacolectivos”.



cuenta con recursos para invertir en las acciones señaladas por el Tribunal de primera instancia, y que su cumplimiento es jurídicamente inviable según el artículo 356 de la Constitución Política, además de desproporcionado frente a la capacidad legal y fiscal de la CVC.

84. Explicó que las circunstancias fácticas del asunto de la referencia no se ajustan al precedente establecido por la Corte Constitucional para la declaratoria de elementos de la naturaleza o cuerpos de agua como sujetos de derechos. Preciso que, a diferencia de las características, condiciones y requisitos señalados en la jurisprudencia de la Corte, en este caso *«no se evidencia la gravísima afectación de los ríos San Juan y Dagua, sus afluentes, la biodiversidad, o la relación de estos con las poblaciones asentadas en su área de influencia»*.

85. Respecto del numeral séptimo de la sentencia cuestionada, recalco que el Tribunal se extralimitó al sugerir una sanción en lo relacionado con la concesión otorgada mediante Resolución 640 de 30 de agosto de 2017, pues la CVC es la autoridad competente para revisar el caso y adoptar las medidas que correspondan conforme al debido proceso. De otro lado, indicó que la tasa retributiva sólo opera cuando se trata de aguas servidas, vertidas o residuales, lo cual no aplica en el caso del uso del recurso hídrico por parte del Balneario el Sinaí. Por último, advirtió que se requiere de un estudio de títulos e información del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible -MADS- para evidenciar si el predio beneficiario de la concesión fue sustraído. Además, la citada cartera ministerial es la responsable de adoptar las medidas sancionatorias que sean procedentes en el evento en que exista una infracción ambiental.

86. En cuanto al numeral octavo de la providencia apelada, cuestionó que no se definieron cuáles son los charcos de los ríos San Juan y Dagua ni sus áreas anexas objeto de intervención. Indicó que la medida de censo forestal con placas no está contemplada en la Ley ni en el Plan de Acción de la CVC, por lo tanto, atenta contra su presupuesto. Además, consideró que esa estrategia no es idónea para controlar la tala, pues no impide la infracción ambiental y mucho menos lleva a individualizar el autor de la transgresión.

87. Manifestó que lo dispuesto en el numeral noveno de la sentencia desborda la competencia de la CVC frente a los derechos adquiridos de los beneficiarios de las licencias de subdivisión que fueron expedidas por las autoridades urbanísticas, pues, a su juicio, se presumen legales y, por tanto, opera la causal de cesación del proceso administrativo sancionatorio ambiental contenida en el numeral 4 del artículo 9 de la Ley 1333 de 2009.

88. Consideró, sin embargo, que las licencias de división concedidas por el municipio de Dagua *«son actos administrativos opuestos a la Constitución y a la ley, en especial a la Ley 2 de 1959, al expedirse dicha licencia sin realizar las respectivas sustracciones de área, razón por la cual es el Municipio, el obligado a adelantar la gestión que establece el artículo 97 de la Ley 1437 de 2011, con el objeto de revocar*



de forma directa los respectivos actos administrativos y de no obtenerse la autorización por parte del administrado, el Municipio deberá proceder a demandar su propio acto». Adicionalmente, reconoció que la CVC, aunque «no es competente para sancionar por el incumplimiento de sustracción de áreas de la Ley 2da de 1959, puede imponer las respectivas medidas preventivas a que haya lugar e informar al MADS para que adelante el respectivo proceso sancionatorio ambiental».

89. Frente a lo dispuesto en el numeral décimo de la sentencia, afirmó que el MADS es el que debe tomar las acciones de su competencia respecto al trámite de sustracción de áreas de reserva forestal y a los procesos sancionatorios ambientales correspondientes. Informó que la situación que se ha presentado obedece a que el Municipio de Dagua incumplió el PBOT, pues expidió licencias de diferente índole, pese a que en dicho Plan se contempló que debía realizarse en el corto plazo la sustracción de Zona de Reserva Forestal del Pacífico en virtud de lo cual el desarrollo urbanístico en la misma se supeditó a la efectiva sustracción que se efectuará. Con todo, admitió que la CVC «puede levantar la información que le sea posible y realizar el respectivo informe al Minambiente para que proceda de acuerdo a su competencia, lo demás debe sustraerse [...]».

90. A lo dispuesto en el numeral doce de la sentencia, el citado apoderado judicial replicó señalando que la CVC no es competente para realizar la vigilancia y control de semovientes, y mucho menos para prestar apoyos para medidas de transición, pero reconoció que la CVC sí puede brindar apoyo en procesos de producción sostenible, lo que implica, por ejemplo, el aislamiento para la protección de zonas hídricas que colinden con la ganadería. Además, señaló que se tiene información en torno a que, actualmente, en los predios El Sinaí ya no hay presencia de ganadería extensiva, sino de cultivos de aguacate.

91. Por último, sostuvo en el numeral quince de la sentencia, no se precisaron las zonas ribereñas del río San Cipriano y que, además, este río se encuentra en el Distrito Especial de Buenaventura, sector que no fue objeto de la demanda. Mencionó que la orden va en contra del Plan de Acción de la CVC y resaltó que no precisa cuáles son los afluentes, lo cual incluye zonas del municipio de La Cumbre. Por otra parte, adujo que «La CVC no está facultada para presionar a los propietarios de establecimientos para que instalen canecas ni es la competente para el tratamiento y disposición de los residuos sólidos».

92. Alegó que al proceso debían comparecer las empresas prestadoras de los servicios públicos de acueducto y aseo denominadas Vallecaucana de Aguas S.A. E.S.P., ACUAVALLE y DAGUA LIMPIA S.A., así como la Policía Nacional y el MADS.

93. Sostuvo que: «el operador judicial de primera instancia se desbordó en su competencia extra petita al pronunciarse sobre zonas que no fueron objeto de demanda e incluso un río (SAN CIPRIANO) que no está en la jurisdicción del municipio de Dagua, sino de Buenaventura D.E. Se considera que las razones



expuestas en el fallo para dar órdenes sobre el CORREGIMIENTO DE BORRERO AYERBE y el CASCO URBANO DE DAGUA, no se justifican con un nexo causal real que aplique para que sean objeto de estudio a través de la presente acción popular, por lo tanto, se solicita sustraer totalmente las órdenes 3 y 4 del fallo apelado».

94. Finalmente, solicitó: *«tener en cuenta como parte integral del sustento del presente recurso de alzada, (...) lo expuesto en el Salvamento de voto y Aclaración de voto de la sentencia apelada en las consideraciones que sean favorables a los intereses jurídicos de la CVC».*

I.6.4. El apoderado judicial del **Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio - MVCT**, mediante escrito remitido el 10 de noviembre de 2020¹³, solicitó que *«se revoque la decisión tomada en la sentencia del 28 de agosto de 2020 en lo que respecta a la entidad que represento».*

95. El apoderado judicial destacó que en el proceso *«no se demostró la violación y/o omisión de la protección de los derechos colectivos por parte de La Nación - Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, toda vez que la entidad que represento ha actuado conforme a la Ley, así mismo no tuvo ninguna injerencia con los hechos de la presente acción, como quiera que de la descripción de los hechos, la Función Administrativa le compete al ente territorial y a las autoridades ambientales».*

96. Recordó que, de conformidad con la ley, el municipio es el ente llamado a asegurar la prestación efectiva de los servicios públicos de agua potable y saneamiento básico. Sin embargo, reconoció que, para efectos de lo anterior, el ente territorial cuenta con la asistencia técnica del Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio y que, en este marco, puede presentar proyectos ante el Ministerio, una vez cuente con el concepto técnico favorable del mecanismo de viabilización. Por ende, resaltó que es al municipio al que le corresponde formular los proyectos del caso y adelantar todas las gestiones relacionadas con la mejora y solución de las necesidades del territorio en materia de servicios públicos.

97. Igualmente, informó que la Nación tiene como función apoyar financieramente los proyectos que debidamente formulen los municipios y que resulten priorizados en el marco del Plan Departamental para el Manejo Empresarial de los Servicios de Agua y Saneamiento -PAP-PDA- del respectivo departamento. Preciso que esta labor se materializa mediante transferencias de recursos provenientes del Sistema General de Participaciones, con destinación al sector de Agua Potable y Saneamiento Básico, los cuales deben utilizarse para otorgar subsidios a través del Fondo de Solidaridad y Redistribución de Ingresos y para efectuar las inversiones en infraestructura que requiera el municipio. Adicionalmente, afirmó que el municipio

¹³ Ibid., folios 1 y ss. del documento denominado "0004.2017-01795-00 Apelación Sentencia Ministerio de vivienda".



Radicación: 76001-23-33-000-2017-01795-01 (AP)
Demandantes: Fundación para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos

debe concertar con el Gestor cuáles serán los proyectos que se van a ejecutar en cada vigencia fiscal en el marco del PAP-PDA.

98. Por lo anterior, manifestó que el Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio obra como órgano rector de las políticas y la regulación nacional en materia de vivienda y prestación de los servicios públicos de agua potable y saneamiento básico. En consecuencia, a esa cartera ministerial no le asisten competencias al momento de seleccionar, adjudicar y ejecutar los respectivos contratos de obra de la infraestructura de servicios requerida en el territorio.

99. El apoderado judicial insistió en que el MVCT no ha incurrido en alguna omisión en el ejercicio de sus funciones, y manifestó que, por el contrario, ha financiado diligentemente aquellos proyectos del Municipio de Dagua que han sido presentados en la ventanilla de proyectos, a saber:

Origen	Departamento	Municipio	Nombre	Valor	Estado
Ola Invernal Menor	Valle del Cauca	Dagua	Obras de rehabilitación para la bocatoma de Loboguerrero y de la línea de conducción del Acueducto de Loboguerrero municipio de Dagua	151.091.641	Liquidado
PDA	Valle del Cauca	Dagua	Atención a las afectaciones en la infraestructura del sistema de acueducto presentadas por la emergencia invernal	68.768.624	Liquidado
PDA	Valle del Cauca	Buenaventura, Dagua, Pradera	Elaboración de diseños detallados y formulación de proyectos de acueducto y alcantarillado en los municipios y zonas rurales de la zona 10 del PDA Valle del Cauca	999.358.560	Liquidado
PDA	Valle del Cauca	Dagua	Construcción de la planta de tratamiento de agua potable y Optimización de red de conducción en el centro nucleado del corregimiento de Borrero Ayerbe municipio de Dagua	3.146.780.041	Liquidado
PGN	Valle del Cauca	Dagua	Optimización de la red de distribución del acueducto de Dagua en los sectores Bellavista y Buenos Aires	448.592.815	Liquidado

100. Aseguró que lo anterior demuestra que el Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio, cada vez que ha sido requerido para la estructuración de proyectos, actúa conforme a la legislación vigente realizando la respectiva financiación. Por lo tanto, afirmó que, si no existe algún tipo de proyecto que beneficie a los ríos Dagua y San Juan, ello no se debe a una situación imputable al Ministerio, pues son los municipios y los departamentos los que deben garantizar una prestación de servicios de calidad y, de ser necesario, estructurar los proyectos que se requieran para su financiación por parte del Gobierno Nacional.

101. En relación con la tutoría y representación legal de los cuerpos de agua involucrados, advirtió que al MVCT no le asisten competencias en materia ambiental, pues, de conformidad con la Constitución y la ley, las autoridades que



pertenecen a ese sector son la CVC, el Departamento del Valle del Cauca y el Municipio de Dagua y, por lo mismo, son estos entes los llamados a garantizar el cuidado del medio ambiente dentro de sus respectivas jurisdicciones. Insistió en que el Ministerio no tiene funciones en materia de control ambiental y que, en ese sentido, no son claros los fundamentos fácticos y jurídicos por los cuales se le adjudicó la referida orden de tutoría y representación legal de elementos de la naturaleza.

102. Finalizó mencionando que, en síntesis, no existe una relación causal o de solidaridad entre las funciones y conductas del MVCT, y la situación reclamada en la demanda como generadora de la afectación de derechos.

I.7. Trámite en segunda instancia

I.7.1. Mediante auto de 29 de enero de 2021¹⁴, el magistrado a cargo de la sustanciación del proceso en segunda instancia admitió los recursos de apelación interpuestos por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio -MVCT-, por el Municipio de Dagua, por la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca -CVC- y por el Departamento del Valle del Cauca -en forma adhesiva al presentado por la CVC-, en contra del fallo de 28 de agosto de 2020.

I.7.2. Posteriormente, por auto de 10 de septiembre de 2021¹⁵, el magistrado a cargo de la sustanciación del proceso, decidió negar por extemporáneas las solicitudes de integración de litisconsorcio elevadas por la CVC y por el Departamento del Valle del Cauca en relación con el Ministerio de Defensa Nacional - Policía Nacional y con las empresas de servicios públicos domiciliarios Dagua Limpia S.A. E.S.P. y Acuavalle S.A. E.S.P, y Vallecaucana de Aguas S.A. E.S.P.

I.7.3. El mismo 10 de septiembre de 2021¹⁶, el citado despacho dispuso poner en conocimiento del MADS la causal de nulidad contemplada en el numeral 8 del artículo 133 del C.G.P., referente a la falta de citación al proceso de acuerdo con la ley¹⁷, en los siguientes términos:

¹⁴ *Ibid.*, Registro N.º 10: “Actuación: AUTO QUE ADMITE APELACIÓN DE SENTENCIA”.

¹⁵ *Ibid.*, Registro N.º 24: “Actuación: Auto que resuelve integración de litisconsorcio”.

¹⁶ *Ibid.*, Registro N.º 25: “Actuación: Auto que ordena poner en conocimiento una nulidad”.

¹⁷ “Artículo 133. Causales de nulidad. El proceso es nulo, en todo o en parte, solamente en los siguientes casos: [...]”.

8. Cuando no se practica en legal forma la notificación del auto admisorio de la demanda a personas determinadas, o el emplazamiento de las demás personas aunque sean indeterminadas, que deban ser citadas como partes, o de aquellas que deban suceder en el proceso a cualquiera de las partes, cuando la ley así lo ordena, o no se cita en debida forma al Ministerio Público o a cualquier otra persona o entidad que de acuerdo con la ley debió ser citado.

Cuando en el curso del proceso se advierta que se ha dejado de notificar una providencia distinta del auto admisorio de la demanda o del mandamiento de pago, el defecto se corregirá practicando la notificación omitida, pero será nula la actuación posterior que dependa de dicha providencia, salvo que se haya saneado en la forma establecida en este código.

Parágrafo. Las demás irregularidades del proceso se tendrán por subsanadas si no se impugnan oportunamente por los mecanismos que este código establece [...]”.



«[...] Como corolario de lo anterior, es claro que el MADS y la CVC deben concurrir al escenario judicial, dado que la primera autoridad ambiental es la encargada de evaluar las cuestionadas solicitudes de sustracción de la Reserva Forestal del Pacífico, y la que determina las medidas sancionatorias, compensatorias y resarcitorias que estime pertinentes para los casos debatidos. A su vez, la CVC, en su labor de administrar esa zona de conservación in situ, tendrá que adelantar las medidas sancionatorias, administrativas y policivas que garanticen la protección de los recursos naturales del sector controvertido.

Así las cosas, las medidas de restablecimiento dictadas en los numerales séptimo, noveno y décimo de la sentencia de la sentencia de 18 de julio de 2019, se refieren a la adopción de acciones preventivas y al inicio de procesos sancionatorios tendientes a proteger la Reserva Forestal del Pacífico y la Reserva Forestal Protectora Nacional de Anchicayá en el municipio de Dagua, al tenor del marco conjunto de responsabilidades del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y de la CVC.

Significa lo anterior que el objeto del litigio colectivo que nos ocupa está asociado a una relación jurídica indivisible entre el MADS y la CVC, debido a que ambas autoridades cuentan con la función de velar porque el desarrollo de las actividades antrópicas no afecte ni la Reserva Forestal del Pacífico ni la Reserva Forestal Protectora Nacional de Anchicayá.

Por estas razones, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible forzosamente debe integrar el contradictorio, pues no es posible resolver la controversia sin su comparecencia y participación al proceso dado que, de prosperar las pretensiones del actor popular, esa entidad deberá efectuar acciones de su competencia para garantizar la protección de los derechos colectivos cuya supuesta vulneración motivó la presentación de la demanda. [...]

En este contexto normativo, y teniendo en cuenta el criterio prohijado por esta Sección en los autos de 21 de junio de 2018 , de 28 de junio de 2019 y de 2 de septiembre de 2020 , el Despacho dispone poner en conocimiento la citada nulidad de la actuación procesal al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, haciéndole saber que si dentro de los tres (3) días siguientes a la notificación de esta providencia, no se pronuncia sobre el particular, la actuación quedará saneada y el proceso continuará su curso.

De lo contrario, esto es, en el evento en que alguna de las entidades alegue su configuración, se ordenará al Tribunal Administrativo del Valle del Cauca actuar de conformidad con lo previsto en el inciso final del artículo 134 antes transcrito. [...]

I.7.4. Por auto de 16 de diciembre de 2021¹⁸, el Despacho declaró el saneamiento de la actuación, tras advertir que el Departamento del Valle del Cauca no estaba legitimado para invocar la causal de nulidad, y que el MADS no se pronunció en el término legal previsto para tal efecto, razón por la que el vicio se saneó automáticamente.

I.7.5. Mediante auto de 7 de junio de 2022¹⁹, el magistrado a cargo de la sustanciación del proceso requirió a la CVC y al MADS para que allegaran la

¹⁸ *Ibid.*, Registro N.º 25: “Actuación: Auto que ordena poner en conocimiento una nulidad”.

¹⁹ *Ibid.*, Registro N.º 47: “Actuación: Auto que REQUIERE a la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca CVC y al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible MADS para que, dentro del término de diez 10 días, alleguen la documentación precisada en los numerales 1.1. a 1.5. de esta providencia”.



documentación asociada con el cumplimiento de sus competencias en relación con la Reserva Forestal Protectora Nacional de Anchicayá y la Zona de Reserva Forestal del Pacífico. Asimismo, corrió traslado para que los sujetos procesales alegaran de conclusión y para que el Ministerio Público rindiera concepto.

I.7.6. Los apoderados judiciales del MADS y de la CVC, mediante escritos de 21²⁰ y 24²¹ de junio de 2022, allegaron sendos memoriales en cumplimiento de aquella providencia.

I.7.7. Mediante memorial de 1° de diciembre de 2022, el representante de Fundacolectivos (en liquidación) solicitó al referido magistrado sustanciador «AJUSTAR AL EFECTO DEVOLUTIVO, los “**Recursos de apelación**” interpuestos en contra la sentencia de primera instancia».

I.8. Alegatos de conclusión

103. El señor **Juan Carlos Echeverry Narváez**, en calidad de apoderado judicial de la **Fundación para la Defensa de los Derechos Colectivos - Fundacolectivos (en liquidación)**, mediante escrito de 22 de julio de 2022²², insistió en que la afectación de los derechos amparados quedó acreditada durante el proceso judicial, y puso de presente que Dagua es municipio de sexta categoría que requiere del apoyo de las demás entidades del extremo pasivo a efectos de cumplir con las órdenes de restablecimiento.

104. También afirmó que era necesario sustraer los territorios urbanizados de Dagua que hacen parte de la Reserva Forestal Protectora Nacional del Pacífico y de la Reserva Forestal Protectora Nacional del Río Anchicayá porque esos lugares perdieron las características ecosistémicas por las que fueron declarados como ecosistemas protegidos.

105. Finalmente, solicitó que el ciudadano Juan Carlos Echeverry Narváez sea declarado como miembro del comité para la verificación del cumplimiento de la sentencia, en consideración a la liquidación de Fundacolectivos.

106. El **apoderado judicial del municipio de Dagua**, en su escrito de alegatos de 27 de julio de 2022²³, manifestó que el juez de la primera instancia vulneró su

²⁰ Ibid., Registro N.º 52: “Actuación: CGQ- MEMORIAL EN CUMPLIMIENTO DE LA PROVIDENCIA SUSCRITO POR HELTON DAVID GUTIÉRREZ GONZÁLEZ, APODERADO DEL MINSITERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE EN 9 FOLIOS”.

²¹ Ibid., Registro N.º 53: “Actuación: El Señor(a): Óscar Ibáñez Parra a través de la ventanilla virtual, radicó la solicitud No.36755 tipo: Recepción de Memoriales de fecha:24/06/2022 16:09:58, donde solicitó: CUMPLIMIENTO DE REQUERIMIENTO HECHO POR EL DESPACHO EN EL AUTO PARA MEJOR PROVEER DEL 7 DE JUNIO DE 2022”.

²² Ibid., Registro N.º 63: “Actuación: LCV - Se recibe memorial suscrito por Juan Carlos Echeverry Narváez - representante legal de la accionante Fundación Para la Defensa y Protección de los Derechos e Intereses Colectivos en 62 folios”.

²³ Ibid., Registro N.º 65: “Actuación: El Señor(a): ROOSEVELT SARMIENTO PALACIOS a través de la ventanilla virtual, radicó la solicitud No.39954 tipo: Recepción de Memoriales de fecha:26/07/2022 20:24:18, donde solicitó: PODER Y ALEGATOS DE CONCLUSION DE LA DEMANDADA MUNICIPIO DE DAGUA”.



derecho al debido proceso porque el objeto territorial de la demanda era el corregimiento de El Queremal y, sin embargo, el Tribunal profirió una sentencia *extra petita* que cobijó el corregimiento de Borrero Ayerbe y la cabecera municipal de Dagua.

107. Alegó que existe cosa juzgada respecto del servicio de alcantarillado en el corregimiento de Borrero Ayerbe, pues el Juzgado Noveno Administrativo Oral del Circuito de Cali, mediante sentencia de 4 de diciembre de 2015, dictó órdenes relativas al saneamiento básico.

108. Sostuvo que la reserva de Anchicayá no solo comprende el territorio del municipio de Dagua, sino también el Distrito de Buenaventura, de manera que «es *obligatorio vincular al Distrito de Buenaventura Valle, con la medida de saneamiento contenida en el artículo 137 del CGP*».

109. Insistió en que no existen pruebas de la violación del ordenamiento superior por parte de las licencias urbanísticas, ni del desarrollo la ganadería extensiva en la zona rural del municipio de Dagua. Además, sostuvo que las personas beneficiarias de dichos actos administrativos y los propietarios de la actividad ganadera de la zona debieron ser vinculadas al proceso.

110. El **apoderado judicial del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio - MVCT**, en el escrito de alegatos de 27 de julio de 2022²⁴ reiteró los argumentos esbozados en su recurso de apelación. Además, consideró que el Tribunal de primera instancia adoptó decisiones con las que coadministró pues decidió sobre la asignación de rubros dentro del presupuesto de las entidades condenadas y además ordenó la construcción de una serie de obras públicas, sin considerar la priorización propia de los entes administrativos.

111. El **apoderado judicial de la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca -CVC**, mediante escrito de 27 de julio de 2022²⁵, reiteró los argumentos de la alzada y precisó que las resoluciones 1274 del 2014, 1527 del 2012, 1926 del 2013 y 763 de 2004, proferidas por el MADS, «*dan buena cuenta de que ésta es la entidad encargada de realizar las gestiones tendientes al ordenamiento de las áreas forestales, su definición y por tanto la sustracción de áreas de ellas como única entidad competente*»²⁶.

²⁴ *Ibid.*, Registro N.º 66: "Actuación: CMH-MEMORIAL SUSCRITO POR IVÁN MAURICIO DE JESÚS VÁSQUEZ VIANA, EN CALIDAD DE APODERADO DEL LA NACIÓN- MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO, EN 26 FOLIOS."

²⁵ *Ibid.*, Registro N.º 68: "Actuación: El Señor(a): Óscar Yezid Ibáñez Parra a través de la ventanilla virtual, radicó la solicitud No.40012 tipo: Recepción de Memoriales de fecha:27/07/2022 10:55:33, donde solicitó: ALEGATOS DE CONCLUSION DE SEGUNDA INSTANCIA CON ANEXOS".

²⁶ *Ibid.*, Registro N.º 80: "El Señor(a): Óscar Ibáñez Parra a través de la ventanilla virtual, radicó la solicitud No.62577 tipo: Recepción de Memoriales de fecha:28/10/2022 9:37:03, donde solicitó: MEMORIAL QUE DESCORRE TRASLADO DEL AUTO QUE ADOPTA UNA MEDIDA DE SANEAMIENTO DEL 20 DE OCTUBRE DE 2022".

La manifestación referida fue adicionada mediante escrito allegado el 28 de octubre de 2022.



112. Vencido el término para presentar alegaciones de conclusión²⁷, se advierte que los demás sujetos procesales se abstuvieron de emitir algún pronunciamiento.

113. Igualmente, a la fecha de ingreso al Despacho del proceso de la referencia para que sea proferida sentencia²⁸, la agencia del Ministerio Público optó por no emitir concepto en torno al asunto que ahora convoca a la Sala²⁹.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

II.1. Competencia

114. De conformidad con lo establecido en el artículo 37 de la Ley 472 de 1998³⁰, en concordancia con lo preceptuado en el artículo 150 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo³¹ y con el artículo 13 del Acuerdo N.º 080 de 2019³², la Sección Primera del Consejo de Estado es competente para conocer en segunda instancia de los recursos de apelación interpuestos en contra de los fallos proferidos en acciones populares por Tribunales Administrativos en primera instancia.

II.2. Planteamiento del problema jurídico

115. En el asunto *sub examine*, la Fundación para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos – Fundacolectivos, obrando en ejercicio de la acción popular demandó al Municipio de Dagua y a la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca, con miras a obtener la protección de los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, a la existencia del equilibrio ecológico, al espacio público, a la defensa del patrimonio público, a la salubridad pública, al acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública, al acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna, a la prevención de desastres previsibles técnicamente, y a la realización de construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos que respeten las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes.

²⁷ *Ibid.*, Registro N.º 62: “Actuación: Fijación en lista. TRASLADO A LAS PARTES PARA ALEGATOS DE CONCLUSIÓN ART. 33 LEY 472 DE 1998”.

²⁸ *Ibid.*, Registro N.º 72 de 9 de agosto de 2022: “Actuación: AL DESPACHO. 294 FOLIOS DIGITALES”.

²⁹ Ley 1437 de 2011, “Artículo 247. Modificado por el Art. 67 de la Ley 2080 de 2021. Trámite del recurso de apelación contra sentencias. El recurso de apelación contra las sentencias proferidas en primera instancia se tramitará de acuerdo con el siguiente procedimiento: [...]. 6. El Ministerio Público podrá emitir concepto desde que se admite el recurso y hasta antes de que ingrese el proceso al despacho para sentencia. [...]”.

³⁰ “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”. Disposición referente a la procedencia de los recursos de apelación interpuestos contra las sentencias proferidas primera instancia en acciones populares.

³¹ “Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”. Disposición relativa a la competencia del Consejo de Estado en segunda instancia.

³² Mediante el cual se establece la distribución de los negocios entre las secciones de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado.



116. En criterio de la parte actora, las entidades demandadas no ejercieron de forma eficiente sus funciones de salvaguarda, vigilancia, control y ordenación de la «microcuenca hidrográfica del río San Juan», razón por la que tal ecosistema sufrió grandes daños ambientales, principalmente por el deficiente sistema de alcantarillado y de saneamiento del Municipio de Dagua, por la caza ilegal, por la deforestación ilegal, por la ganadería extensiva, por los agro cultivos, por el turismo masivo y por el desarrollo de urbanizaciones en áreas protegidas.

117. Para resolver la controversia, el *a quo* vinculó, como entidades demandadas, tanto al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio como al Departamento de Valle del Cauca.

118. Una vez culminó el trámite procesal de primera instancia, mediante sentencia de 28 de agosto de 2020³³, el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca amparó los derechos colectivos previstos en los literales a), g), h), j) y l) del artículo 4° de la Ley 472, luego de encontrar: (i) que el casco urbano del municipio de Dagua y los corregimientos de El Queremal y Borrero Ayerbe no contaban con un sistema eficiente de alcantarillado; (ii) que la concesión de aguas otorgada para el funcionamiento del balneario Sinaí presentaba inconsistencias; (iii) que la administración municipal de Dagua desconoció normas urbanísticas y ambientales cuando incorporó al perímetro urbano suelo rural cobijado por áreas protegidas; (iv) que las actividades de ganadería extensiva afectaban la Reserva Forestal Protectora Nacional de Anchicayá y la Reserva Forestal del Pacífico, y (v) que algunas serrerías que operaban en el Municipio de Dagua incumplieron el régimen forestal vigente.

119. El Tribunal declaró sujetos de derechos a los ríos San Juan y Dagua e impartió una serie de instrucciones a cargo de todos los miembros del extremo pasivo orientadas a mejorar el servicio de alcantarillado. Adicionalmente, ordenó a la CVC revisar las condiciones de la concesión de aguas para uso recreativo del balneario el Sinai. También ordenó al municipio y a la autoridad ambiental examinar la juridicidad de los cambios de los usos del suelo, revocar las licencias y permisos urbanísticos conferidos durante las vigencias 2010 a 2015 que transgredían las normas ambientales y agrarias, e imponer las medidas preventivas y sancionatorias del caso. Además, ordenó el cese de la modalidad de ganadería extensiva en la zona rural del municipio de Dagua y solicitó a la CVC que adelantará los respectivos procesos sancionatorios en contra de las serrerías que transgredían el régimen forestal aplicable.

120. Inconformes con las anteriores órdenes de amparo, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca, el Departamento del Valle del Cauca y el Municipio de Dagua apelaron la sentencia de primera instancia.

³³ *Ibid.*, expediente digital documento denominado “0001.2017-01795-00. POPULAR 1RA INST. DAGUA (Fundacolectivos Vs. Dagua y otros) FINAL”.



121. Durante el trámite de la segunda instancia, se puso en conocimiento del MADS la causal de nulidad contemplada en el numeral 8 del artículo 133 del C.G.P., por cuanto la demanda no le había sido notificada³⁴. Sin embargo, este vicio se saneo en la medida en que la cartera ministerial no alegó la configuración de dicha nulidad en el término legal previsto para tal efecto.

122. En este contexto, la Sala advierte que, a juicio de los recurrentes, el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca desconoció el principio de congruencia, no integró de forma adecuada el litisconsorcio necesario por pasiva, ni consideró que la fundación actora se encuentra en liquidación.

123. En cuanto a los aspectos sustanciales, las entidades demandadas alegaron que carecían de legitimación en la causa por pasiva para cumplir con las órdenes a ellas impuestas, y además cuestionaron la pertinencia y legalidad de las medidas enunciadas en los numerales segundo, tercero, cuarto, quinto, sexto, séptimo, octavo, noveno, décimo, décimo primero, décimo segundo y décimo quinto de la sentencia de 28 de agosto de 2020.

124. Aunado a ello, el municipio de Dagua afirmó en su escrito de alegatos de conclusión que existía cosa juzgada respecto del servicio de alcantarillado en el corregimiento de Borrero Ayerbe, y enlistó otras entidades y particulares que debieron comparecer al proceso judicial. La CVC, en esa misma oportunidad, alegó que la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios era la encargada de controlar y vigilar al prestador del servicio de alcantarillado del Municipio de Dagua. Finalmente, el representante legal de Fundacolectivos solicitó, mediante memorial de 1° de diciembre de 2022, la modificación del efecto de los recursos de apelación interpuestos en contra de la sentencia de primera instancia.

190. Todo ello implica que el abordaje de la controversia tendrá que contemplar dos módulos temáticos. En primer lugar, la Sala estudiará los argumentos de índole procesal planteados en los escritos de apelación, así como aquellos que serán objeto de pronunciamiento oficioso debido a su relevancia.

191. En segundo lugar, se estudiará si existe un vínculo causal entre los derechos colectivos presuntamente vulnerados y el actuar de los sujetos procesales que

³⁴ “Artículo 133. Causales de nulidad. El proceso es nulo, en todo o en parte, solamente en los siguientes casos: [...]”.

8. Cuando no se practica en legal forma la notificación del auto admisorio de la demanda a personas determinadas, o el emplazamiento de las demás personas aunque sean indeterminadas, que deban ser citadas como partes, o de aquellas que deban suceder en el proceso a cualquiera de las partes, cuando la ley así lo ordena, o no se cita en debida forma al Ministerio Público o a cualquier otra persona o entidad que de acuerdo con la ley debió ser citado.

Cuando en el curso del proceso se advierta que se ha dejado de notificar una providencia distinta del auto admisorio de la demanda o del mandamiento de pago, el defecto se corregirá practicando la notificación omitida, pero será nula la actuación posterior que dependa de dicha providencia, salvo que se haya saneado en la forma establecida en este código.

Parágrafo. Las demás irregularidades del proceso se tendrán por subsanadas si no se impugnan oportunamente por los mecanismos que este código establece [...]”.



integran el extremo pasivo de esta controversia la parte pasiva; luego de lo cual se procederá a analizar si las órdenes de amparo son conducentes y respetan el ámbito de competencias de las entidades públicas que impugnaron la sentencia de primera instancia.

II.3. De los reparos procesales

125. En el presente acápite la Sala estudiará: **(i)** si la excepción de cosa juzgada se configura respecto de la sentencia de 4 de diciembre de 2015, proferida por el Juzgado Noveno Administrativo Oral del Circuito de Cali y que fuere confirmada por el Tribunal Contencioso Administrativo del Valle del Cauca, mediante sentencia de 30 de abril de 2018; **(ii)** si existe una indebida integración del litisconsorcio necesario por pasiva; **(iii)** si es procedente declarar una sucesión procesal por la liquidación de la persona jurídica que interpuso la demanda, **(iv)** si es procedente modificar los efectos de los recursos de apelación y **(v)** si el Tribunal *a quo* desconoció el principio de congruencia.

II.3.1. La presunta existencia de cosa juzgada

126. A fin de determinar si la excepción de cosa juzgada se configura respecto de la sentencia de 4 de diciembre de 2015, proferida por el Juzgado Noveno Administrativo Oral del Circuito de Cali -excepción formulada por parte del apoderado judicial del Municipio de Dagua (apartado I.10.2.)-, la Sala confrontará -en cuadro comparativo- el contenido de la presente acción popular con lo decidido en la sentencia de 4 de diciembre de 2015, proferida por el Juzgado Noveno Administrativo Oral del Circuito de Cali y que fuere confirmada por el Tribunal Contencioso Administrativo del Valle del Cauca, mediante sentencia de 30 de abril de 2018 -proceso con radicado N.º 76001-33-33-009-2015-00120-:

Acción popular N.º 2015-00120	Acción popular N.º 2017-01795
Parte demandada ³⁵	
-Municipio de Dagua -Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca -CVC-	-Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio - MVCT- -Departamento del Valle del Cauca -Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca -CVC- -Municipio de Dagua
Causa ³⁶	

³⁵ Por antonomasia, la titularidad de los derechos colectivos tiene algún nivel de indeterminación. Es por ello que, respondiendo a esa realidad, el artículo 12 de la Ley 472 de 1998 permitió que el mecanismo dispuesto para la protección de derechos colectivos, esto es, la acción popular, sea incoado, entre otros, por “*toda persona natural o jurídica*”. En ese sentido, la Sala no considera adecuado analizar el aspecto subjetivo de la cosa juzgada en la acción popular respecto de los dos extremos procesales de la controversia, sino solamente en lo que involucra a la parte pasiva de la misma. Precisamente, en razón de que dicho medio de control no posee una naturaleza adversarial, esto es, entre dos partes que disputan un derecho subjetivo, sino que se caracteriza porque la parte actora incoa la acción interesada en que se garantice el ejercicio efectivo de determinados derechos colectivos cuya titularidad recae sobre “*un universo de personas*”.

³⁶ Cfr. Corte Constitucional, sentencia C-774 de 25 de julio 2001 (C. P: Rodrigo Escobar Gil): “**Identidad de causa petendi** (*eadem causa petendi*), es decir, la demanda y la decisión que hizo tránsito a cosa juzgada deben tener los mismos fundamentos o hechos como sustento. Cuando además de los mismos hechos, la



Radicación: 76001-23-33-000-2017-01795-01 (AP)
Demandantes: Fundación para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos

1. La sociedad actora, Representaciones Agroindustriales Orlando SAS, es propietaria de un inmueble ubicado en el Corregimiento de Borrero Ayerbe del municipio de Dagua. Sus linderos inician colindando con el Barrio Corea y cruzando el Rio Ambichinte, el cual cruza el predio mencionado, desemboca en el Rio Dagua y finaliza en el crucero al Palmar. 2. Un contratista del municipio de Dagua, informó a la sociedad actora que había sido contratado para desarrollar el proyecto: “Reposición y/o optimización de la primera fase del alcantarillado pluvial en el barrio Corea, corregimiento de Borrero Ayerbe del municipio de Dagua.” 3. El proyecto consiste en un alcantarillado pluvial que contendrá vertimientos mixtos (lluvias y aguas negras residuales), los cuales desembocarían en el predio de la sociedad actora, situación que podría afectar la tierra y generar el desarrollo de organismos patógenos que ponen en riesgo la salubridad y la salud de la comunidad. 4. Dicho contrato no cumplió con todos los requisitos de: imposición de servidumbre, estudio de impacto ambiental, permiso de vertimientos conforme al artículo 41 del Decreto 3930 de 2010 y el plan de reconvención de tecnologías limpias en gestión de vertimientos. 5. Por lo anterior, la sociedad actora no dio autorización para que se ejecutara el proyecto contratado. 6. La problemática ambiental causada a raíz del vertimiento de aguas residuales en los predios ubicados en Borrero Ayerbe, fue denunciada ante la CVC. Esta fue resuelta por oficio de 24 de febrero de 2015.	1. Las entidades demandadas han omitido el deber de construir oportunamente la infraestructura necesaria de alcantarillado y las plantas de tratamiento de aguas negras para evitar la grave contaminación del rio San Juan por vertimientos. 2. La ganadería extensiva de la parte alta de la microcuenca del Rio San Juan está dañando gravemente el bosque de niebla que regula y garantiza el suministro de agua potable para el Queremal, el Tigre y Sendo. 3. Las riberas del rio San Juan son utilizadas para realizar turismo y «paseos de olla» que causan deforestación al bosque, daño a la biodiversidad y grave contaminación al Área Forestal Protectora. 4. Hay invasión, cerramiento, deforestación y construcciones en la Zona Hidráulica del Río del corregimiento del Queremal. 5. En la zona se presentan prácticas inadecuadas e incontroladas de urbanización sin planificación de la demanda de servicios públicos, lo cual aumenta la demanda de bienes y servicios ambientales de la cuenca hidrográfica del rio San Juan, favorece la desaparición de bosque, aumenta el peligro de extinción de especies endémicas y agrava la contaminación del rio. 6. No existe un completo alcantarillado en la zona urbana del municipio, específicamente, en la margen derecha del rio San Juan, que se conecte a los respectivos colectores y plantas de tratamiento de aguas residuales.
Objeto³⁷	
Derechos colectivos invocados como vulnerados	
-Goce de un ambiente sano -Existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución -Seguridad y salubridad públicas -Acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública -Seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente	-Goce de un ambiente sano -Existencia del equilibrio ecológico y desarrollo sostenible -Goce del espacio público y utilización y defensa de los bienes de uso público -Defensa del patrimonio público -Salubridad pública -Acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública -Acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna -Prevención de desastres previsibles técnicamente

demanda presenta nuevos elementos, solamente se permite el análisis de los nuevos supuestos, caso en el cual, el juez puede retomar los fundamentos que constituyen cosa juzgada para proceder a fallar sobre la nueva causa”. Valga anotar que se expuso las síntesis de los hechos de ambas acciones.

³⁷ *Ibidem.*, “**Identidad de objeto**, es decir, la demanda debe versar sobre la misma pretensión material o inmaterial sobre la cual se predica la cosa juzgada. Se presenta cuando sobre lo pretendido existe un derecho reconocido, declarado o modificado sobre una o varias cosas o sobre una relación jurídica. Igualmente se predica identidad sobre aquellos elementos consecuenciales de un derecho que no fueron declarados expresamente”.



Radicación: 76001-23-33-000-2017-01795-01 (AP)
Demandantes: Fundación para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos

	-Realización de construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes
Pretensiones	
1. Ordenar la terminación de la ejecución del contrato proyecto <i>“Reposición y/o optimización de la primera fase del alcantarillado pluvial en el barrio Corea, corregimiento de Borrero Ayerbe del municipio de Dagua”</i> . 2. Ordenar aplicar las medidas pertinentes para que los predios vertientes elaboren un alcantarillado particular denominado pozo séptico, para que los vertimientos domésticos no sean enviados a través del predio. 3. Ordenar la adopción de las medidas correspondientes para sanear el daño causado y recuperar el área ambiental. 4. Instar para que en lo sucesivo procure la protección del medio ambiente, la naturaleza y su incidencia en los derechos colectivos. 5. Ordenar la asunción de los gastos para realizar una limpieza en el predio, dado que el contenido de material sedimentable de aguas residuales ha quedado en el predio de la sociedad actora.	1. Ordenar las acciones necesarias para que se puedan reforestar y/o adquirir los terrenos de propiedad de particulares que actualmente estén destinados de manera exclusiva a ganadería extensiva o agro cultivos, y que hacen parte integral del bosque denso de niebla de la micro cuenca hidrográfica del rio san juan. 2. Ordenar: las acciones necesarias para garantizar la conservación y protección de todas las especies animales y vegetales que habitan el área, especialmente las de inminente peligro de extinción. 3. Ordenar las acciones necesarias, para el total amueblamiento y embellecimiento del río san Juan. 4. Ordenar acciones de permanente vigilancia, control, monitoreo y sanción, a todos quienes en la actualidad estén dividiendo lotes y construyendo viviendas de veraneo en el Corregimiento del “Queremal” sin permisos y sin el cumplimiento de todas las normas legales de planeación municipal. 5. Ordenar acciones de permanente vigilancia, control, monitoreo y sanción a quienes deforestan, queman, cazan y comercializan las especies vegetales y animales endémicas de la cuenca hidrográfica del Rio San Juan; y a quienes estén cerrando y cobrando la utilización recreacional del rio a habitantes, visitantes y turistas. 6. Ordenar a las acciones necesarias para dotar a la zona urbana del corregimiento del Queremal y el rio San juan y las quebradas los “Bosquecitos” y “Las Delicias”, de un completo alcantarillado y sus respectivos colectores con Plantas de Tratamiento de Aguas Residuales de conformidad con el Plan de Saneamiento de Manejo de Vertimientos. 7. Ordenar un completo estudio técnico ambiental de la “Micro Cuenca Hidrográfica del Rio San Juan”, en donde se determine su estado actual de deterioro ambiental y las actuaciones que se deben adelantar hacia el futuro para garantizar su completo monitoreo, reforestación, conservación y protección. 8. Ordenar las acciones necesarias para garantizar la reforestación, conservación, protección y/o adquisición total de los terrenos de particulares que estén exclusivamente destinados a ganadería extensiva o agro cultivos en la “Micro Cuenca Hidrográfica del Rio San Juan”, según las recomendaciones dadas en el informe técnico ambiental antes solicitado.

127. De la revisión del cuadro comparativo, la Sala encuentra que **las acciones comparadas no tienen identidad en cuanto atañe a los sujetos procesales que**



integran la parte demandada, toda vez que en la primera se demandó al Municipio de Dagua y a la CVC, mientras que en la acción de la referencia fungen como accionados, además de las referidas entidades, el Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio y el Departamento del Valle del Cauca.

128. En segundo término, **la causa que da origen a las demandas enfrentadas difiere ostensiblemente**, porque, en la primera acción, la sociedad Representaciones Agroindustriales Orlando SAS destaca que el hecho generador de la afectación de los derechos colectivos consiste en la ejecución de un *«proyecto de alcantarillado pluvial»* para *«el barrio Corea del corregimiento de Borrero Ayerbe»* que *«recoge los vertimientos mixtos y domésticos de los vecinos de la zona para ser vertidos en el predio que le pertenece a la sociedad accionante»*.

129. El hecho generador de las afectaciones de los derechos colectivos invocados en el presente proceso alude a las actividades recreativas, de turismo, aprovechamiento forestal, urbanización y construcción de edificaciones y ganadería extensiva que, aunadas a la ausencia de plantas de tratamiento de aguas residuales, están impactando el bosque de niebla, la biodiversidad, así como el área forestal protectora y la zona de ronda hidráulica de la microcuenca del río San Juan.

130. En ese sentido, **las pretensiones de cada caso también adquieren una connotación diversa** pues en el primer proceso se solicitó: i) la terminación del referido proyecto de alcantarillado pluvial que desembocaba los vertimientos del barrio Corea en el predio de la parte demandante; ii) ordenar la gestión de los vertimientos mediante el sistema individual de pozos sépticos, y iii) limpiar y reparar los daños ocasionados en el predio de la sociedad demandante.

131. De otro lado, la acción de la referencia busca el desarrollo de diferentes acciones encaminadas a la regulación de las acciones lesivas, a fin de reforestar y restaurar los ecosistemas, así como la biodiversidad asociada al bosque denso de niebla y la microcuenca del río San Juan; actividades entre las que se destaca la construcción de plantas de tratamiento de aguas residuales.

132. De conformidad con lo expuesto, no es dable concluir que la acción popular identificada con el N° 2015-00120 genere efectos de cosa juzgada frente al proceso que ocupa la atención de la Sala.

II.3.2. La integración del litisconsorcio por pasiva

133. La Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca, a través de su apoderado judicial, sostuvo que el Tribunal *a quo* no llamó a comparecer a todos los sujetos responsables de la transgresión de los derechos colectivos, en la medida en que no vinculó a la controversia al Ministerio de Defensa Nacional - Policía Nacional, ni a las empresas prestadoras de los servicios públicos Vallecaucana de Aguas SA-ESP, Acuavalle SA-ESP, y Dagua Limpia SA-ESP, ni a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.



134. Por su parte, el apoderado judicial del Departamento del Valle del Cauca afirmó que la empresa Vallecaucana de Aguas SA-ESP, en calidad de gestor del PAD, era la entidad llamada a reparar los derechos colectivos amparados.

135. Igualmente, el apoderado judicial del Municipio de Dagua aseveró que tanto el Distrito de Buenaventura, las personas beneficiarias de las licencias y permisos urbanísticos “presuntamente irregulares”, y los propietarios de la actividad ganadera, debieron haber sido vinculados a la presente controversia.

136. Para resolver los referidos planteamiento, la Sala comienza por poner de relieve que el juez popular a cargo del trámite de la primera instancia tiene la obligación de integrar adecuadamente el extremo pasivo de la *litis*, según lo dispone el artículo 18 de la Ley 472³⁸, norma que le asignó a dicha autoridad judicial la tarea de integrar al contradictorio a otros presuntos responsables, aun cuando los mismos no hayan sido individualizados en libelo de la demanda; todo ello con miras a garantizar el derecho a la defensa y al debido proceso de las personas que intervienen en el debate judicial (arts. 28 y 29 Const. Pol.).

137. Frente al alcance de aquella competencia, esta Sección, en autos de 21 de junio de 2018³⁹, de 28 de junio de 2019⁴⁰, de 2 de septiembre de 2020⁴¹ y de 10 de septiembre de 2021⁴², ha indicado que cuando el juez popular no vincula a un litisconsorte necesario por pasiva, el proceso queda incurso en la causal de nulidad - saneable- prevista en el numeral 8 del artículo 133 del Código General del Proceso⁴³.

138. Sin embargo, la Sección Primera del Consejo de Estado también ha precisado que, si los litisconsortes no vinculados eran facultativos o cuasi necesarios, tal omisión no impacta la validez del proceso judicial, pues el legislador fijó una carga procesal en cabeza de los posibles beneficiarios o afectados para que informen oportunamente su deseo de participar en el litigio y, además, encomendó al juez la tarea de vincular a otras entidades o particulares presuntamente responsables, durante un término perentorio que culmina con la expedición de la sentencia de primera instancia, según lo dispuesto en el artículo 18 de la Ley 472.

³⁸ “[...] La demanda deberá dirigirse contra el presunto responsable del hecho u omisión que la motiva, si fuere conocido. No obstante, cuando en el curso del proceso se establezca que existen otros posibles responsables, el juez de primera instancia de oficio ordenará su citación en los términos en que aquí se prescribe para el demandado [...]”

³⁹ Consejo de Estado, Sección Primera, Radicación:44001-23-33-000-2011-00097-01 (AP), Demandante :DEFENSORÍA DEL PUEBLO.

⁴⁰ Consejo de Estado, Sección Primera, Radicación: 15001-23-33-000-2013-00354-02 (AP), Demandante : LUIS FRANCISCO FORERO PADILLA Y OMAIRA RIVAS RIVAS.

⁴¹ Consejo de Estado, Sección Primera, Radicación: 15001233300020160062401, Demandante: Jorge Enrique Lancheros Delgadillo y otros

⁴² *Ibid.*, Registro N.º 24: “Actuación: Auto que resuelve integración de litisconsorcio”.

⁴³ Artículo 133. Causales de nulidad. El proceso es nulo, en todo o en parte, solamente en los siguientes casos: [...]

8. Cuando no se practica en legal forma la notificación del auto admisorio de la demanda a personas determinadas, o el emplazamiento de las demás personas aunque sean indeterminadas, que deban ser citadas como partes, o de aquellas que deban suceder en el proceso a cualquiera de las partes, cuando la ley así lo ordena



139. Nótese que el artículo 24 de la Ley 472 de 1998 permite participar en el proceso a las personas o a las entidades que se crean beneficiarias o perjudicadas por la transgresión o amenaza objeto del litigio, siempre que soliciten oportunamente su reconocimiento como coadyuvantes del extremo pasivo o activo ⁴⁴.

140. Para tal efecto, el procedimiento de las acciones populares cuenta con un mecanismo especial de publicidad en cuyo marco el juez informa el contenido del auto admisorio de la demanda a los miembros de la comunidad, a través de un medio masivo de comunicación, con el objetivo de fomentar la concurrencia de las personas con interés en las resultas del proceso (art. 20 Ley 472).

141. Tal instrumento procesal reconoce que las decisiones adoptadas por el juez popular producen efectos generales sobre toda la ciudadanía de forma indeterminada -pues en cabeza de todos está la titularidad de los derechos e intereses colectivos- y, por ello, faculta a los interesados para que intervengan en estos escenarios judiciales, sin que resulte forzoso que toda la comunidad comparezca.

142. En el mismo sentido, la Corte Constitucional en la sentencia T-646 de 2003 explicó que *«no es exacto considerar, que de la comparecencia de todos los agentes contaminantes, a las distintas acciones populares, pende el restablecimiento del derecho a gozar de un ambiente sano, **dado que la realidad indica que frente a la confluencia de emisiones tal exigencia prolongaría los litigios indefinidamente, comprometiendo, por consiguiente, los derechos e intereses colectivos y el acceso a la justicia de los afectados** (artículos 88, 228 y 230 C.P.)»*.

143. Para la Corte, el legislador pretende *«con la actividad oficiosa del juez, tanto en la determinación del presunto responsable, como en la vinculación de otros posibles contraventores, **que a las acciones populares comparezcan todos los causantes de la amenaza o vulneración de los derechos e intereses colectivos, en la medida de lo posible**»*, todo lo cual se traduce en que en las acciones populares *«la comparecencia de litisconsortes simplemente voluntarios no cuenta para (viciar) la validez de los litigios»*.

144. Valga recordar que la figura del litisconsorcio necesario se encuentra regulada en el artículo 61 del Código General del Proceso, en los siguientes términos:

[...] Artículo 61. **Litisconsorcio necesario e integración del contradictorio. Cuando el proceso verse sobre relaciones o actos jurídicos respecto de los cuales, por su naturaleza o por disposición legal, haya de resolverse de manera uniforme y no sea posible decidir de mérito sin la comparecencia de las personas que sean sujetos de tales relaciones o que intervinieron en**

⁴⁴ «[...] ARTICULO 24. COADYUVANCIA. Toda persona natural o jurídica podrá coadyuvar estas acciones, antes de que se profiera fallo de primera instancia. La coadyuvancia operará hacia la actuación futura. Podrán coadyuvar igualmente estas acciones las organizaciones populares, cívicas y similares, así como el Defensor del Pueblo o sus delegados, los Personeros Distritales o Municipales y demás autoridades que por razón de sus funciones deban proteger o defender los derechos e intereses colectivos [...]» (Negrillas del Despacho).



dichos actos, la demanda deberá formularse por todas o dirigirse contra todas; si no se hiciere así, el juez, en el auto que admite la demanda, ordenará notificar y dar traslado de esta a quienes falten para integrar el contradictorio, en la forma y con el término de comparecencia dispuestos para el demandado.

En caso de no haberse ordenado el traslado al admitirse la demanda, **el juez dispondrá la citación de las mencionadas personas, de oficio o a petición de parte, mientras no se haya dictado sentencia de primera instancia**, y concederá a los citados el mismo término para que comparezcan. El proceso se suspenderá durante dicho término.

Si alguno de los convocados solicita pruebas en el escrito de intervención, el juez resolverá sobre ellas y si las decreta fijará audiencia para practicarlas.

Los recursos y en general las actuaciones de cada litisconsorte favorecerán a los demás. Sin embargo, los actos que impliquen disposición del derecho en litigio solo tendrán eficacia si emanan de todos.

Cuando alguno de los litisconsortes necesarios del demandante no figure en la demanda, podrá pedirse su vinculación acompañando la prueba de dicho litisconsorcio. [...] (negrillas de la Sala)

145. Significa lo anterior que la vinculación de los litisconsortes necesarios garantiza la comparecencia al proceso judicial de una pluralidad de sujetos -en el extremo activo o pasivo- cuya ausencia impediría al juez adoptar una decisión de fondo, porque existe una relación jurídica material, única e indivisible de origen legal o contractual que debe ser resuelta de manera uniforme para todos esos sujetos⁴⁵.

146. Con fundamento en la anterior premisa, se pone de relieve que las empresas de servicios públicos Acuavalle SA ESP, Dagua Limpia SA ESP y Vallecaucana de Aguas SA ESP, la Policía Nacional, el Distrito de Buenaventura, la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, las personas beneficiarias de las licencias y permisos urbanísticos “presuntamente irregulares” y los propietarios de la actividad ganadera de la zona, no son litisconsortes necesarios de los demás miembros del extremo pasivo, de manera que su participación en el proceso no era indispensable, por las siguientes razones:

II.3.2.1. De la participación de las empresas de servicios públicos

147. Respecto de la afirmación de los apoderados judiciales de la CVS y del departamento del Valle del Cauca consistente en que las empresas de servicios públicos Acuavalle SA ESP, Dagua Limpia SA ESP y Vallecaucana de Aguas SA ESP tenían que participar en el debate judicial, es pertinente resaltar que el problema fáctico y jurídico planteado en la demanda de la referencia cuestiona la pertinencia de la infraestructura del servicio de **alcantarillado** existente en el Municipio de Dagua,

⁴⁵ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Providencia de fecha de 15 de febrero de 2018. Rad.: 2014 - 00573. Consejero Ponente: doctor Hernando Sánchez Sánchez.



sin que la parte actora reprochara aspecto alguno del esquema de prestación de los servicios públicos domiciliarios de acueducto o de aseo⁴⁶.

148. En el plenario está acreditado que el Municipio de Dagua es el prestador del servicio de alcantarillado y que el ente territorial, en el ejercicio de dicha labor, no presentó ante el gestor del PDA ningún proyecto tendiente a construir la infraestructura que es objeto de reproche.

149. Aunado a ello, el Tribunal de primera instancia, en la sentencia de 28 de agosto de 2020, advirtió que ACUAVALLE S.A. E.S.P. como gestor del PDA, no podía apoyar al municipio en tales labores dado que *«el Convenio 0832 de 2011 suscrito entre ACUAVALLE S.A. E.S.P. y la Gobernación fue terminado anticipadamente encontrándose en fase de liquidación e indicando que una vez se liquide el convenio y se liberen los proyectos se deberán priorizar los estudios y diseños en concertación con la Gobernación y el alcalde municipal para poder acceder a los recursos para los proyectos en cumplimiento del manual operativo del PAP-PDA»*.

150. Todo esto significaba que no existía ninguna relación indivisible entre el Municipio de Dagua y la empresa Vallecaucana de Aguas S.A. - E.S.P. por cuanto el ente territorial ni siquiera cumplió con la carga mínima consistente en presentar los proyectos relacionados con este punto de la controversia.

151. En este contexto, la participación del Departamento del Valle del Cauca en el litigio resultaba suficiente para garantizar la futura coordinación que pueda requerirse con ocasión de la sentencia definitiva, teniendo en cuenta las funciones de apoyo técnico, administrativo y financiero que la Ley 142 encomendó a dichos entes territoriales.

152. Adicionalmente, si bien es cierto que el *a quo* valoró -de oficio- si el servicio de acueducto prestado en Dagua cumplía con las normas mínimas de calidad, también es una realidad que la autoridad judicial concluyó que este era prestado de forma eficiente, por lo que la comparecencia de la empresa Acuavalle SA-ESP tampoco era indispensable, a lo que se agrega que tal conclusión no fue objeto de cuestionamiento en las apelaciones.

II.3.2.2. De la participación de la Policía Nacional en el debate judicial

153. En cuanto al argumento del apoderado judicial de la CVS asociado a que la Policía Nacional tiene importantes competencias en este litigio ambiental, valga anotar que el alcalde municipal, en los términos del numeral 2 del artículo 315 de la Constitución Nacional, *«es la primera autoridad de policía del municipio»* y, por ende, *«la policía nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que le imparta el alcalde por conducto del respectivo comandante»*.

⁴⁶Concretamente, el actor popular indicó que las entidades accionadas «no han construido oportunamente la infraestructura necesaria de alcantarillado ni las plantas de tratamiento de aguas negras para evitar la grave contaminación del río San Juan».



154. Lo anterior se traduce en que no era necesario que la Policía Nacional participara en la *litis*, porque el Municipio de Dagua se vinculó oportunamente al extremo pasivo y ejerció su derecho a la contradicción y defensa; razón por la que las órdenes de control policivo que lleguen a imponerse, bien podrán ser ejecutadas por el alcalde municipal, quien podrá contar con el concurso de la Policía Nacional para efectos de su cabal cumplimiento.

II.3.2.3. De la participación del Distrito de Buenaventura

155. El apoderado judicial del **Municipio de Dagua**, en sus alegatos de conclusión, planteó que era necesario vincular al distrito de Buenaventura en el proceso, por cuanto la reserva de Anchicayá también se extiende sobre el territorio de ese distrito. Sin embargo, cabe precisar que la situación lesiva denunciada por la parte demandante está limitada al ámbito territorial del municipio de Dagua. Por tal motivo, habría sido totalmente inane vincular al distrito de Buenaventura, comoquiera que no existe en el proceso ningún reproche ni medio de prueba que atribuya la transgresión o amenaza a ese ente territorial, en relación con el debido cumplimiento de las obligaciones jurídicas que le asisten frente a las reservas forestales afectadas.

II.3.2.4. De la participación de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios

156. Respecto de la participación de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios en el caso concreto, valga mencionar que ese sujeto sería un litisconsorte netamente facultativo. Adicionalmente, y dado que el Municipio de Dagua no cobra a los usuarios el servicio de alcantarillado, ni tampoco afirmó haber agotado el procedimiento dispuesto en el artículo 6º de la Ley 142 de 1994 para ser reconocido como prestador directo, no es posible afirmar que la citada Superintendencia este ejerciendo funciones de inspección, vigilancia y control respecto del accionar del ente territorial, de conformidad con las cuales surja la necesidad de su vinculación al proceso.

II.3.2.5. De la participación de los titulares de las licencias urbanísticas y de quienes desarrollan ganadería extensiva en la zona rural de Dagua

157. El apoderado del municipio de Dagua afirmó igualmente que el Tribunal *a quo* debió vincular a las personas beneficiarias de las licencias y permisos urbanísticos “presuntamente irregulares”, así como a quienes desarrollaban actividades de ganadería extensiva en la zona rural de Dagua.

158. Al respecto, la Sala pone de presente que los demandantes atribuyeron la transgresión de los derechos colectivos, en el asunto *sub examine*, a la conducta omisiva de las autoridades públicas demandadas, sin cuestionar ninguna licencia o



permiso urbanístico, ni identificar un predio, o individualizar a un particular que incurriera en tales omisiones. *Contrario sensu*, las pruebas sobre el particular fueron recopiladas por la CVC en unos memoriales que documentan cuál ha sido el ejercicio de las funciones ambientales encomendadas a esa autoridad respecto de dichas materias.

159. Para la Sala, la *causa petendi* del litigio giró en torno a determinar: (i) si las entidades demandadas promovieron prácticas inadecuadas e incontroladas de fragmentación de predios; (ii) si avalaron desarrollos urbanísticos que desconocían las normas ambientales; (iii) si dejaron de «realizar la oportuna vigilancia, control, monitoreo, protección, recuperación, restablecimiento, ordenación y mantenimiento del área de especial importancia ecológica asociada a la microcuenca hidrográfica del río San Juan», y (iv) si no ejercieron un control adecuado a la ganadería extensiva presente en la zona rural del municipio de Dagua.

160. En consecuencia, ningún particular debía ser vinculado al litigio como litisconsorte necesario por pasiva, en la medida en que dichos ciudadanos no eran garantes de controlar, ordenar y salvaguardar el territorio objeto de debate, y tampoco eran responsables de adoptar las respectivas decisiones y acciones administrativas. Cosa distinta es que esos ciudadanos indeterminados, a pesar de no cumplir con la condición de ser litisconsortes necesarios, sí estuvieran facultados para participar en el proceso como coadyuvantes del extremo pasivo, previa solicitud de parte, según lo dispuesto en el artículo 24 de la Ley 472 de 1998.

161. En armonía con lo anterior, es preciso resaltar que el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, mediante auto de 2 de febrero de 2018⁴⁷, admitió la demanda y ordenó comunicar la acción de la referencia a los miembros de la comunidad a través de un aviso publicado el 7 de marzo de 2018⁴⁸, en cuyo marco se respetaron los principios de publicidad y posibilidad de participación ciudadana.

II.3.3. De la liquidación de la persona jurídica que interpuso la demanda

162. El apoderado judicial del Municipio de Dagua advirtió en su escrito de apelación que la Fundación para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos se encuentra en liquidación y, mediante memorial de 21 de septiembre de 2021, allegó el respectivo certificado de existencia y representación legal de 21 de septiembre de 2021, expedido por la Cámara de Comercio de Cali⁴⁹, que da cuenta de lo anterior. También el representante legal de Fundacolectivos reconoció que ello era así en el escrito de alegatos de conclusión y, en consecuencia, solicitó designar al señor Juan Carlos Echeverry Narváez como miembro del comité de verificación.

163. Para resolver este aspecto formal de la controversia, vale la pena recordar que, según lo dispuesto en el artículo 44 de la Ley 472, las disposiciones del

⁴⁷ *Ibid.*, folios 244 y 245.

⁴⁸ Folio 264 cuaderno 1.

⁴⁹ Expediente Digital Samai, anotación 35.



procedimiento civil y del procedimiento contencioso se aplican en este medio de control dependiendo de la jurisdicción que corresponda «*mientras no se opongan a la naturaleza y la finalidad de tales acciones*».

164. En ese orden, la Sala advierte que el artículo 306 del CPACA, respecto de la sucesión procesal de las personas jurídicas, hace una remisión a lo dispuesto en el artículo 68 del Código General del Proceso, norma del siguiente tenor:

[...] **ARTÍCULO 68. SUCESIÓN PROCESAL.** Fallecido un litigante o declarado ausente, el proceso continuará con el cónyuge, el albacea con tenencia de bienes, los herederos o el correspondiente curador.

Si en el curso del proceso sobreviene la extinción, fusión o escisión de alguna persona jurídica que figure como parte, los sucesores en el derecho debatido podrán comparecer para que se les reconozca tal carácter. En todo caso la sentencia producirá efectos respecto de ellos, aunque no concurren.

El adquirente a cualquier título de la cosa o del derecho litigioso podrá intervenir como litisconsorte del anterior titular. También podrá sustituirlo en el proceso, siempre que la parte contraria lo acepte expresamente [...]. (negrillas de la Sala)

165. Como puede apreciarse, en virtud de este fenómeno de índole netamente procesal, una persona (natural o jurídica) ajena al litigio, ocupa el lugar o posición que tenía un sujeto procesal que dejó de existir, por ser el sucesor de los derechos de la respectiva parte.

166. Sin embargo, como los derechos colectivos son aquellos cuyo uso y goce está a disposición de cualquier persona, sin obedecer, en principio, a algún tipo de condición; es decir que, por oposición al derecho subjetivo, no es posible que la titularidad recaiga en el patrimonio de una sola persona⁵⁰, es claro que la figura de sucesión procesal del extremo activo no es compatible con este medio de control.

167. Sin perjuicio de lo anterior, la Sala observa que, con fecha 8 de noviembre de 2017, el ciudadano **Juan Carlos Echeverry Narváez**, obrando en su propio nombre y también como representante legal de la **Fundación para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos - Fundacolectivos**, interpuso la acción popular de la referencia.

168. Sin embargo, mediante auto de 2 de febrero de 2018⁵¹, el Tribunal Administrativo del Valle admitió la demanda interpuesta por la Fundación para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos y por ese ciudadano, sin tener al señor Juan Carlos Echeverry Narváez como demandante.

⁵⁰ Cfr. Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia de 20 de febrero de 2020. C.P: Roberto Augusto Serrato Valdés. Rad. Núm: 05001-23-33-000-2015-02436-01(AP).

⁵¹ *Ibid.*, folios 244 y 245.



169. En este orden de ideas, teniendo en cuenta que el trámite de las acciones populares se desarrolla con fundamento en los principios constitucionales de prevalencia del derecho sustancial y de eficacia (art. 5° Ley 472), y dando aplicación a lo dispuesto en los artículos 207⁵² del CPACA y 132⁵³ del CGP, la Sala adoptará una medida de saneamiento consistente en reconocer al ciudadano Juan Carlos Echeverry Narváez como demandante en esta acción popular⁵⁴.

170. Además, la Sala se abstendrá de aplicar la figura de sucesión procesal respecto de la liquidación de la persona jurídica que interpuso la demanda, por cuanto tal sucesión se opone a la naturaleza y a la finalidad del presente medio de control y, además, en el plenario no se demostró que sobrevino la extinción definitiva de esa persona jurídica pues dicho trámite aún sigue en fase de liquidación.

II.3.4. De los efectos de los recursos de apelación

171. El representante legal de Fundacolectivos (en liquidación) solicitó, mediante memorial de 1° de diciembre de 2022, la modificación del efecto de los recursos de apelación interpuestos por las entidades demandadas en contra de la sentencia de primera instancia. Justificó esta petición en que el Tribunal *a quo* negó el incidente de desacato que promovió para obtener el cumplimiento de esa providencia, tras alegar que concedió dichos recursos en el efecto suspensivo.

172. En ese contexto, cabe resaltar que la parte actora no recurrió oportunamente el Auto de 19 de noviembre de 2020, proferido por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, a través del cual el Tribunal *a quo* concedió tales recursos en efecto suspensivo. Por ello, la Sala rechazará de plano y por improcedente la petición objeto del requerimiento, como en efecto lo dispondrá en la parte resolutive de esta providencia.

II.3.5. Del principio de congruencia en el caso concreto

173. La Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca alegó en el recurso de apelación que *«el operador judicial de primera instancia se desbordó en su competencia extra petita al pronunciarse sobre zonas que no fueron objeto de demanda e incluso (impartir medidas sobre) el río (SAN CIPRIANO) que no está en la jurisdicción del municipio de Dagua, sino de Buenaventura, (porque) (...) las razones expuestas en el fallo para dar órdenes sobre el CORREGIMIENTO DE BORRERO AYERBE y el CASCO URBANO DE DAGUA, no se justifican con un nexo causal real (respecto del) (...) objeto de estudio»*.

⁵² Agotada cada etapa del proceso el juez deberá realizar control de legalidad para corregir o sanear los vicios que configuren nulidades u otras irregularidades del proceso, las cuales, salvo que se trate de hechos nuevos, no se podrán alegar en las etapas siguientes, sin perjuicio de lo previsto para los recursos de revisión y casación.

⁵³ Agotada cada etapa del proceso el juez deberá realizar control de legalidad para corregir o sanear los vicios que configuren nulidades u otras irregularidades del proceso, las cuales, salvo que se trate de hechos nuevos, no se podrán alegar en las etapas siguientes, sin perjuicio de lo previsto para los recursos de revisión y casación.

⁵⁴ Al respecto, ver auto de fecha de 28 de febrero de 2017. Rad.: 2016 – 01503. Magistrado Ponente: doctor Ramiro Pazos Guerrero.



174. A efectos de resolver, es pertinente mencionar que el juez de acción popular está facultado para proferir fallos *ultra* y *extra petita*, sin desconocer con ello el principio de congruencia, en la medida en que esta acción pública cuenta con un trámite constitucional cuyo alcance es menos restrictivo y cuyo objeto es proteger los derechos e intereses colectivos.

175. En la sentencia T-176 de 2016, la Corte Constitucional explicó que tales facultades tienen fundamento en la interpretación literal y teleológica del artículo 88 superior. También expuso que: «*el sistema dispositivo especial por el que se rigen las acciones populares, implica que el juez puede tener en cuenta hechos distintos a los que aparecen en la demanda, siempre que se trate de la misma acción u omisión que el actor planteó como transgresora de los derechos o intereses colectivos, puesto que la sentencia debe ser coherente con la conducta vulneradora imputada en el escrito de la demanda*⁵⁵».

176. En línea con lo anterior, el Consejo de Estado ha reconocido las facultades *ultra* y *extra petita* del juez popular, pero ha precisado que las mismas deben respetar el debido proceso de los sujetos en contienda y, por ende, solo es posible estudiar nuevos hechos relacionados con la *causa petendi* que aparezcan probados en el proceso⁵⁶, o que se presenten a lo largo del debate judicial⁵⁷.

177. Precisamente, en reciente sentencia de unificación⁵⁸, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado explicó que el juez popular puede adoptar todas las órdenes de restablecimiento que estime pertinentes en el marco de la situación fáctica que planteó el actor popular, aun si el accionante expresamente no elevó tales pretensiones, por las siguientes razones:

[...] 15.- Conforme con estos principios, **es claro que si, a partir de los hechos afirmados en la demanda, el juez encuentra que se han vulnerado derechos colectivos distintos de los invocados debe declarar su vulneración; y si concluye que se deben tomar decisiones distintas de las solicitadas para protegerlos, debe adoptarlas en la sentencia.**

16.- La prevalencia del derecho sustancial, la oficiosidad de la acción una vez se impetra, y el deber judicial de adecuación de la demanda imponen concluir

⁵⁵ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Primera. Sentencia del 9 de agosto de 2012. Consejero Ponente: Marco Antonio Velilla Moreno. Número de Radicación: 73001-23-31-000-2010-00472-01. El ciudadano promovió acción popular contra el Instituto Nacional de Concesiones – INCO y la constructora CSS CONSTRUCTORES S.A., tendiente a la protección de los derechos e intereses colectivos relacionados con el goce del espacio público, la utilización y defensa de los bienes de uso público, el derecho a la seguridad y la prevención de desastres previsibles técnicamente; por cuanto consideró que en una carretera había una alcantarilla que podía causar un accidente. En ese caso no se probó que la alcantarilla estuviera en las condiciones alegadas por el actor, pero en el proceso la Policía aportó un estudio en el que se demostraba que en ese punto de la vía existía una curva que causaba accidentes. En consecuencia, el juez concedió las pretensiones y el Consejo de Estado confirmó la decisión por considerar que no era incongruente porque tenía que ver con el mismo derecho colectivo y era una situación que generaba el riesgo alegado por el actor popular.

⁵⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 29 de abril de 2015, exp. 2010-00217-01(AP).

⁵⁷ Consejo de Estado, sentencias de: 16 de mayo de 2007 (exp. 2005-10005) y de 16 de octubre de 2007 (exp. 2002-27149, entre otras).

⁵⁸ Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión 6, Consejero Ponente: CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO, Bogotá, D. C., junio cinco (5) de dos mil dieciocho (2018), Expediente: 15001-33-31-001-2004-01647-01.



(i) que en la acción popular las partes no disponen del derecho en litigio como ocurre ordinariamente en los procesos jurisdiccionales; (ii) que el actor popular no puede controvertir la decisión alegando simplemente que la defensa del interés colectivo afectado con la situación fáctica demostrada en el proceso solo puede ser dispuesta por el juez en la forma solicitada en la demanda o con fundamento en el derecho invocado como vulnerado en ella; (iii) que a la entidad vulnerante no se le viola ningún derecho cuando se impone determinada orden dirigida a proteger o garantizar el derecho colectivo afectado o amenazado, simplemente porque esa orden no fue pedida en la demanda o porque se invocó otro derecho.

(...) Si el planteamiento fáctico que hace el actor popular y que es conocido por la entidad accionada resulta demostrado en el curso del proceso, el juez de la acción popular puede aprobar un pacto de cumplimiento, o proferir una sentencia que tenga como base la vulneración de derechos colectivos distintos de los invocados en la demanda y **donde se adopten medias diferentes de las impetradas.**

La demanda en la acción popular cumple la función de poner en conocimiento del juez una situación fáctica que está vulnerando o amenazando un derecho colectivo. **El conocimiento de dicha situación por la entidad demandada y la oportunidad de solicitar pruebas para evidenciar que tal situación no se presenta, que ella no vulnera intereses o derechos colectivos, o que ya se tomaron las medidas que debían adoptarse para evitar la afectación, es suficiente para considerar que se le ha respetado su derecho al debido proceso.**

20.- La Sala concluye que cuando el juez de la acción popular, a partir de los hechos afirmados en la demanda y probados en el proceso, encuentra acreditada una amenaza contra un interés colectivo, debe imponerle a la entidad demandada obligaciones de hacer o de no hacer dirigidas a garantizarlo, así estas no hayan sido objeto de las peticiones de los accionantes y así el derecho colectivo invocado haya sido otro. [...] (negrillas de la Sala)

178. Por consiguiente, tanto la jurisprudencia de la Corte Constitucional como la del Consejo de Estado coinciden en que el respeto de la *causa petendi* es la garantía mínima del derecho al debido proceso que el juez no puede quebrantar cuando ejerce las facultades *ultra* y *extra petita*.

179. La misma providencia de la Sala Plena del Consejo de Estado de 5 de junio de 2018 -citada por el Tribunal *a quo* para referirse al alcance de sus funciones *ultra* y *extra petita*-, insistió en la aludida frontera, así:

[...] Conforme con lo expuesto, es claro que jurisprudencialmente se ha aceptado la posibilidad de que el juez popular profiera fallos *ultra* y *extra petita* en el sentido de amparar derechos colectivos diferentes a los invocados por el actor popular en la demanda; estudiar hechos adicionales a los planteados inicialmente, proferir órdenes diferentes a las pedidas por los actores en las pretensiones, e incluso apartarse de los términos de la impugnación en fallos de segunda instancia, todo lo anterior, siempre que se guarde relación con el hecho generador del daño planteado en la demanda y en términos generales con la *causa petendi*.



Radicación: 76001-23-33-000-2017-01795-01 (AP)
Demandantes: Fundación para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos

Sin embargo, la Sala considera que esta es la oportunidad pertinente para precisar dicha postura en el sentido de establecer que el juez de la acción popular puede pronunciarse sobre derechos colectivos que no han sido invocados en la demanda como vulnerados o amenazados, siempre y cuando tengan una estrecha relación con los derechos respecto de los cuales sí haya existido una solicitud expresa de protección y cuando la parte demandada se haya pronunciado sobre ellos a lo largo del proceso, es decir, que haya podido ejercer su derecho de defensa.

Entonces, pese a que como se mencionó el juez puede amparar derechos e intereses colectivos diferentes a los indicados por el actor en el trámite de agotamiento del requisito de procedibilidad y en la demanda, siempre y cuando los mismos se relacionen con la causa petendi, para proceder en tal forma además se requiere que se haya garantizado el debido proceso del o los demandados en el sentido de que se les haya permitido pronunciarse sobre el mismo en alguna de las oportunidades procesales [...] ⁵⁹ (negritas de la Sala)

180. Conforme a los anteriores precedentes jurisprudenciales, el apoderado judicial de la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca alegó que al Tribunal Administrativo del Valle del Cauca «*no le est(aba) permitido invocar otros hechos distintos a los expuestos en el escrito de demanda, pues ello nada menos que significa(ba) modificar motu proprio la conducta trasgresora en franca violación del derecho fundamental al debido proceso, a las garantías procesales y al equilibrio entre las partes, que en sede popular están expresamente protegidos por el artículo 5º de la ley 472*»⁶⁰.

181. Pues bien, al revisar los hechos que sirvieron de fundamento de la demanda, la Sala observa que le asiste parcialmente la razón a la CVC, en la medida en que el *a quo* impartió órdenes de restablecimiento que sobrepasaron la *causa petendi* respecto del recurso hídrico cuya protección invocó expresamente el demandante.

182. Para mayor claridad, es menester tener en cuenta que los hechos invocados en el libelo petitorio sobre este aspecto son del siguiente tenor:

[...] QUINTO: En la reciente investigación y Veeduría ciudadana de nuestra fundación, lastimosamente pudimos constatar que la denominada "**Micro Cuenca Hidrográfica del Rio San Juan**", actualmente se presentan las siguientes situaciones:

5.1. La micro cuenca del rio San Juan cuenta actualmente con (4.790.3) hectáreas de tierra, de las cuales en bosque de niebla denso aproximadamente hay (546.56 ha), y en bosque fragmentado aproximadamente hay (1.052 ha). Estos bosques y su compleja biodiversidad, son los que regulan y garantizan un caudal de agua

⁵⁹ Sala Especial de Decisión número 6, en el trámite de una revisión eventual de acción popular con radicado número: 15001-33-31-001-2004-01647-01,

⁶⁰ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCION TERCERA. Consejera ponente: RUTH STELLA CORREA PALACIO. Bogotá, D. C., diecinueve (19) de junio de dos mil ocho (2008). Radicación número: 19001-23-31-000-2005-00005- 01(AP). Actor: JAIRO VARGAS LONDOÑO. Demandado: MUNICIPIO DE PUERTO TEJADA. Referencia: ACCION POPULAR-APELACION DE SENTENCIA



promedio de (923) litros por segundo al río San Juan y abastece con de agua potable a unos (1500) usuarios inscritos en las juntas **de los acueductos de los corregimientos el "Queremal", y las veredas de el "Tigre" y "Sendo". (...)**

5.7. En nuestra veeduría ciudadana también pudimos investigar y constatar, que en actualidad existe otra grave amenaza y daño contra los recursos naturales y el medio ambiente, causada por la **no existencia actual de un completo alcantarillado en la zona urbana del municipio y en la margen derecha del río san juan**, que se conecte a sendos colectores y plantas de tratamiento de aguas residuales.

Es tan delicada la situación honorable Juez Administrativo, que la "C.V.C.", **ya aprobó un Plan de Saneamiento de Manejo de Vertimientos -"Psmv", para el corregimiento del "Queremal", pues el río "San Juan" y dos (2) las quebradas que lo nutren denominadas "Bosquecitos" y "Las Delicias", están siendo afectados desde hace años y permanentemente, por las aguas residuales domésticas, agro industriales y comerciales que producen diariamente los habitantes, hoteleros, turistas, ganaderos y agricultores del corregimiento.**

Según este plan honorable Juez, la administración municipal de "Dagua" debe realizar cuanto antes el tratamiento de **las aguas residuales del corregimiento del "Queremal"** con dos plantas de tratamiento independientes para las quebradas denominadas "Bosquecitos" y "Las Delicias", y con un colector definitivo de (8) Ocho pulgadas, el cual se debe utilizar exclusivamente para transportar las aguas residuales domésticas de la localidad hacia una planta de tratamiento que **las vierta limpias al río san Juan**. Pero, en la actualidad no se han construido las plantas de tratamiento de aguas residuales y continúa el aumento de la población, los hoteles, la perjudicial ganadería extensiva, los contaminantes agro cultivos y las construcciones ilegales en el corregimiento del "Queremal", inclusive en la propia "Zona de Reserva Ecológica no Edificable y de Uso Público del Río", lo cual está generando más cantidad de vertimientos contaminantes al "Cauce Natural".

Respetuosamente le significamos al honorable Juez Administrativo, que el municipio de "Dagua" ha sido tan omisivo en la implementación del Plan de Saneamiento de Manejo de **Vertimientos en el corregimiento del "Queremal"**, que ni siquiera ha avanzado en la construcción de la tubería sanitaria en "PVC" y en la formulación del estudio y diseño de la red de alcantarillado sanitario, para alcanzar la ejecución de las metas propuestas por la "C.V.C"; poniendo en grave e inminente peligro la vida y la salud de miles de personas que utilizan actualmente las aguas contaminadas del río san juan para su consumo personal, sin contar con el ganado para consumo humano que utiliza sus contaminadas aguas como abrevadero.

Lo cual demuestra que las autoridades administrativas y ambientales accionadas, desde hace años no están cumpliendo a cabalidad con su función legal de velar por el acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública y el acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna. Pues, al permitirse y tolerarse la contaminación diaria del **rio san Juan con aguas negras y contaminadas**, están poniendo en inminente peligro la vida, la salud y la integridad física de su endémica biodiversidad y de los miles de habitantes que consumen diariamente estas aguas. Ante lo cual, es preventivo bajo el "principio de precaución", que en la presente acción popular se ordene a las autoridades (...) que adelanten inmediatamente todas las diligencias administrativas, presupuestales y técnicas que sean necesarias para la implementación inmediata del Plan de Saneamiento de Manejo de Vertimientos en el corregimiento del "Queremal",



SEXTO: En esta área de especial importancia ecológica es evidente: (...) la inexistencia de una infraestructura de servicio público de alcantarillado que garantice la salubridad pública; la inexistencia de colectores y plantas de tratamiento para evitar el vertimiento de aguas residuales al cauce del río; y **la grave contaminación del cauce y las aguas del río san juan**. (...)

En razón de lo anterior, la Fundación para la Defensa de los Derechos Colectivos "FUNDACOLECTIVOS", respetuosamente denuncia que las autoridades competentes y con jurisdicción en la **micro cuenca hidrográfica del Río San Juan**, como lo son; La Alcaldía Municipal de "Dagua" y la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca "CVC": En la actualidad están omitiendo injustificadamente el cabal cumplimiento de sus funciones legales respecto de la oportuna y permanente vigilancia, monitoreo, control, protección, recuperación, restablecimiento, ordenación y mantenimiento de esta área de especial importancia ecológica conocida como la "**Micro Cuenca Hidrográfica del Río San Juan**". Poniendo en peligro inminente y de esta manera, la supervivencia de su endémica biodiversidad y que los habitantes del Municipio de Dagua tengan una cuenca hidrográfica ambientalmente sostenible (...).

Respetuosamente denunciemos que las autoridades competentes (...) no han construido oportunamente la infraestructura necesaria de alcantarillado y las plantas de tratamiento de aguas residuales para evitar la grave contaminación del **rio san juan** [...] (negrillas de la Sala)

183. Del extracto transcrito de la demanda, se observa que el accionante cuestionó específicamente la *«no existencia actual de un completo alcantarillado en la zona urbana del municipio y en la margen derecha del río san juan»*, sin aludir al corregimiento de Borrero Ayerbe o al Río San Cipriano. Además, en el plenario se demostró que ese corregimiento no hace parte del territorio del río San Juan, y que el río San Cipriano tampoco es una afluente o vertiente del río San Juan.

184. Al respecto, el documento titulado: "propuesta para la formulación del plan de manejo ambiental de la microcuenca del río San Juan, corregimiento del Queremal", elaborado en el año 2013 por el Centro Agropecuario de Buga del Servicio Nacional de Aprendizaje – SENA, indica lo siguiente:

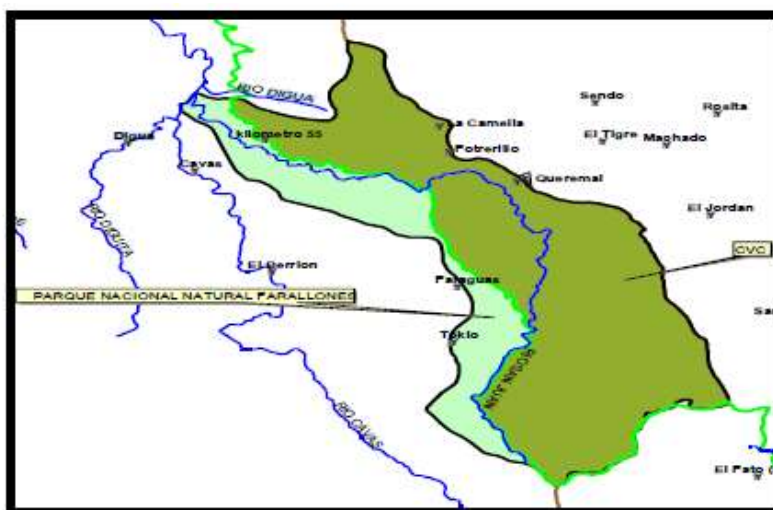
[...] **La microcuenca del río "San Juan" se encuentra ubicado en el corregimiento del Queremal, municipio de Dagua**, jurisdicción del departamento del Valle del Cauca, nace en la parte alta del Queremal (Imagen 3), en el sector denominado como "El silencio". El corregimiento del Queremal cuenta con un sistema hidrológico principal que corresponde **a la unidad hidrográfica de Anchicayá de las cuales una de sus microcuencas principales es la del río San Juan la cual representa el 4% total del área y esta cuenta con 7 afluentes la quebrada el San Juanito, El Oso, la perdida, la selva, el bosque, el Almorzadero y la Moravia, que desembocan en el río Digua**. Tiene una longitud aproximada de 18.2 Km, y recorre todo el Corregimiento por el occidente. Surte de agua el acueducto del corregimiento El Queremal y las Veredas de Sendo y Tigre.

Sus veredas son: el Tigre, Sendo, Machado, Rosita, camelias, la Colonia, Paraguas y Paragüitas, Potrerillo, San Juan, Berrión, La Victoria, El Almorzadero, Santa Marta, Toledo, Los Arrayanes, Betania, Buena Vista,

Radicación: 76001-23-33-000-2017-01795-01 (AP)
Demandantes: Fundación para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos

Barcelona, La Cápite, La Firmeza y El Cincuenta y siete (km. 57). (CVC - 2008). [...] (Negrillas de la Sala)

185. La siguiente ilustración cartográfica reafirma lo anterior:



186. También en el plenario se demostró que existe un divorcio entre los ríos Dagua y Dagua, y que el río San Juan desemboca en el río Dagua, corriente que pertenece a la macrocuenca del Río Anchicayá. Mientras que el río San Cipriano es una vertiente del río Dagua.

187. Sobre este punto, el informe diagnóstico del Plan de Ordenamiento y Manejo de la Cuenca Hidrográfica del Río Anchicayá de diciembre de 2017⁶¹ presenta la siguiente delimitación en el norte y el oriente:

[...] Según el acuerdo No 002 de 2005 de la Comisión Conjunta conformada por La Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca y la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales, UAESPNN por el cual “se declara en Ordenación la **Cuenca Hidrográfica del Río Anchicayá** y se toman otras determinaciones” resuelve en el ARTÍCULO SEGUNDO de la misma la delimitación de la Cuenca del Río Anchicayá, como sigue:

NORTE: Bocana Norte del río Anchicayá por la divisoria de agua entre los esteros Limoncitos (Río Dagua) y Limones (Río Anchicayá), siguiendo por esta divisoria en dirección caserío San Antonio del Río Potedo por el divorcio entre el río Potedo y el río Dagua, siguiendo la divisoria entre el río Dagua y la subcuenca del Sabaletas (Anchicayá), continuando por la divisoria de aguas entre **las subcuencas San Cipriano (Dagua)** y el mismo Sabaletas, se sigue luego por la divisoria entre las subcuencas del Pepitas (Dagua) y Aguaclara (Anchicayá), Se sigue luego por la divisoria entre las subcuencas del río Pepitas y el río Dagua (Anchicaya), **se sigue por el divorcio de las cuencas del Dagua y el Dagua en dirección hacia el caserío el Queremal**, siguiendo las divisorias

⁶¹ Elaborado por los funcionarios de la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca –CVC Eduardo Velasco Nicolás Sánchez, Yesid Gómez, Oscar Murillo, Rafael Macea y María Melba Chalcá; por los funcionarios de la Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales – UAESPNN Luis Fernando Henao, Diana Patricia García, por los funcionarios de la Universidad del Valle – CIDSE Jaime H. Escobar Martínez, Martha Lucía Castañeda Cediell, Carmen Elisa Palomeque Manyoma, Mario Javier Tello, Mery Belalcazar, William Vargas, Alirio Ospina, Simena Marín, Diego Parra, Jorge Tovar, Freddy Martínez, Silverio Garzón y Ajax Rincón.



de las subcuencas del río San Juan (Anchicayá) y el río Jordán en Dagua en esta línea hasta el límites de la vertiente del Cauca, área de los Farallones de Cali.

ORIENTE: Divisoria de aguas entre la vertiente del río Cauca (cuencas de los ríos Cali, Pance y Río claro) y la vertiente del pacífico (**subcuencas de los ríos San Juan, Digua y Río verde**, en Anchicayá, sector farallones de Cali. [...]) (Negrillas de la Sala)

188. El aludido documento aclara que el sector objeto de amparo hace parte de la primera unidad de análisis de la macro cuenca del Río Anchicayá, caracterizada por:

[...] **4.1.1 UA 1: Valle Interandino: Queremal – San Juan (...)**

Corresponde al territorio del corregimiento del Queremal y la Cuenca del río San Juan hasta el kilómetro 57 por la margen derecha de la vía Simón Bolívar, que conduce del Queremal a Buenaventura. En la parte alta limita con el divorcio de aguas con la cuenca del río Dagua.

Los corregimientos y veredas de la UA 1 son: Queremal, La Colonia, Paraguas y Piragüitas, Potrerillo, San Juan, Berrion, La Victoria, El Almorzadero, Santa Maria, Toledo, Los Arrayanes, Betania, Buena Vista, Barcelona, La Cápite, La Firmeza y El Cincuenta y siete (km. 57).

(...) **Esta UA comprende los corregimientos de El Queremal, La Elsa, Cavas, Digua y Piragüitas**, todos pertenecientes a la zona rural de municipio de Dagua. Es particular porque dentro de su área se encuentra el nacimiento del Río San Juan y por lo mismo el nacimiento de la cuenca. [...] (Negrillas de la Sala)

189. Frente a los servicios de acueducto y alcantarillado en dicha unidad, el citado documento explica que:

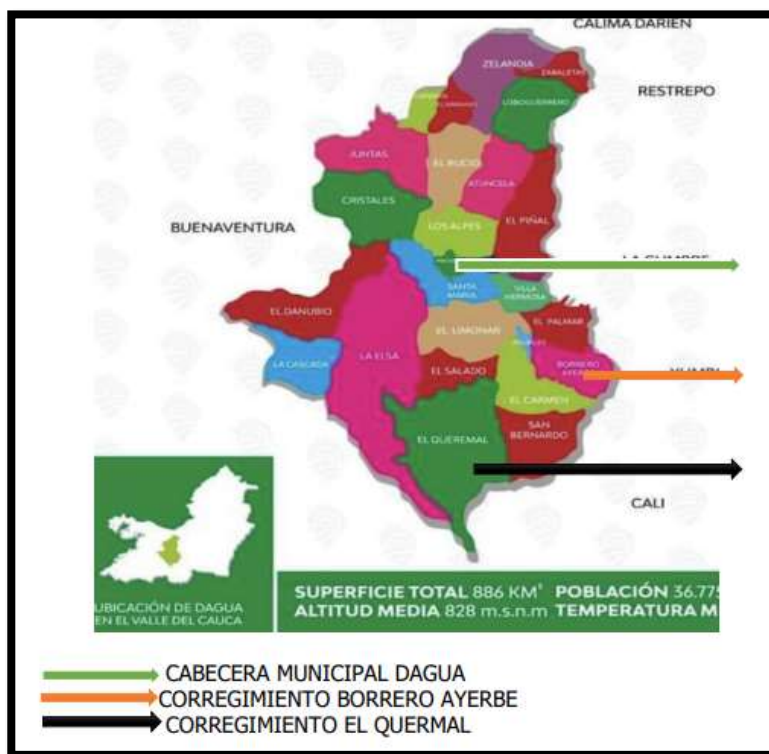
[...] el corregimiento de El Queremal cuenta (...) con alcantarillado, pero **no con planta de tratamiento de aguas residuales, que son arrojadas a los ríos sin ningún tipo de tratamiento. El resto de la población (...) no poseen alcantarillado**, realizándose la disposición de excretas directamente al río, con excepción de algunas viviendas que cuenta con letrinas o pozos sépticos. (...)

UA Valle Interandino (Queremal - San Juan)	Acueducto		Alcantarillado	
	Sí	No	Sí	No
El Queremal	96,6	3,4	95,3	4,7
La Elsa	47,4	52,6		100,0
Paragüitas	4,5	95,5		100,0
Digua	50,0	50,0		100,0

[...] (negrillas de la Sala)

Radicación: 76001-23-33-000-2017-01795-01 (AP)
Demandantes: Fundación para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos

190. El escrito de alegatos de conclusión del municipio⁶² contiene un mapa de los corregimientos y del casco urbano de Dagua, el cual se exhibe a continuación:



191. A partir de la anterior información cartográfica, es claro que la controversia estaba atada a la «no existencia actual de un completo alcantarillado en la zona urbana del municipio y en la margen derecha del río san juan». Y, por eso, el Tribunal de la primera instancia solo podía impartir directrices que garantizaran la corrección de las problemáticas demostradas en el plenario respecto del servicio público de alcantarillado de la zona urbana de Dagua, y de los vertimientos que afectaban el río San Juan.

192. A pesar de lo anterior, la autoridad judicial que resolvió la primera instancia impartió las siguientes órdenes de amparo:

[...] 3. ORDENAR para el **CORREGIMIENTO DE BORRERO AYERBE** en un horizonte de 12 años 1) la optimización de la red de alcantarillado para lo cual es necesario i) formular del estudio del plan maestro de alcantarillado sanitario y pluvial - PMASP; ii) la instalación de la tubería Novafort que resulte necesaria; iii) la construcción de los vertederos triangulares para las aguas lluvias; iv) el mantenimiento preventivo a toda la red de alcantarillado, las reposiciones necesarias y la cobertura de todo el corregimiento del sistema; 2) i) adquisición del lote para la construcción de la PTAR que cumpla las especificaciones para ello con la respectiva afectación en el PBOT como suelo de protección para servicios públicos; ii) diseño, construcción, arranque y puesta en marcha de la PTAR iii) estudio tarifario para el sistema de alcantarillado y PTAR; iv) el monitoreo y

⁶² Ibid., Registro N.º 65: "Actuación: El Señor(a): ROOSEVELT SARMIENTO PALACIOS a través de la ventanilla virtual, radicó la solicitud No.39954 tipo: Recepción de Memoriales de fecha:26/07/2022 20:24:18, donde solicitó: PODER Y ALEGATOS DE CONCLUSION DE LA DEMANDADA MUNICIPIO DE DAGUA".



mantenimiento constante a la planta previa capacitaciones dirigido al personal de operación; y 3) finalmente y no menos importante adelantar por parte del municipio en asocio con la CVC capacitaciones anuales a la comunidad del uso eficiente, ahorro del agua de consumo y gestión ambiental de los recursos líquidos y sólidos.

6. RECONOCER a los ríos SAN JUAN y **DAGUA** y sus respectivos afluentes que conforman las cuencas hidrográficas del mismo nombre como ENTIDADES SUJETOS DE DERECHOS a la protección, conservación, mantenimiento y restauración a cargo del Estado, el municipio de Dagua, la Asociación de Usuarios del Servicio de Agua Potable y Alcantarillado del Corregimiento Queremal – ASUAQ; la Asociación Empresa Comunitaria de Acueducto Borrero Ayerbe - ECASP, la Corporación Autónoma Regional del Valle de Cauca – CVC; y FUNDACOLECTIVOS. (...)

15. EXHORTAR a la CVC DAR PACÍFICO ESTE a fin de que realice actividades de seguimiento, vigilancia y control a las viviendas y establecimientos en **general ribereños del río San Cipriano** a fin de verificar la existencia o no de pozos sépticos, para que conforme a los hallazgos imparta las órdenes, capacitaciones, ayudas y orientaciones que requiera la comunidad a fin de la creación y adecuado funcionamientos de pozos sépticos para evitar la descarga directa y sin tratamiento de las aguas residuales y no residuales al cauce del río. Iguales actividades habrá de adelantar la CVC en otros sitios de recreación que se encuentren dentro de los mismos afluentes de los **ríos Dagua** y San Juan y en similares circunstancias de riesgo de contaminación. [...] (Negrillas de la Sala)

193. Esto significa que el juez de la primera instancia excedió el objeto del litigio, teniendo en cuenta que solo podía adoptar las medidas necesarias para proteger los derechos colectivos vulnerados por las deficiencias presentes en el sistema de alcantarillado y de tratamiento de aguas residuales del corregimiento del Quemaral y de la zona urbana del municipio de Dagua, dado que tales asuntos integran la *causa petendi*, y los mismos fueron objeto de prueba y contradicción durante el debate procesal.

194. Como consecuencia de lo anterior, la Sala debe revocar el numeral tercero de la sentencia de 28 de agosto de 2020 y modificar el contenido de las demás órdenes que versen sobre los ríos Dagua y San Cipriano, pues tal materia no fue solicitada por el actor popular en su libelo petitorio, salvo en lo relacionado con el sistema de «*alcantarillado en la zona urbana del municipio*», cuyas aguas son vertidas en el río Dagua, según las pruebas recaudadas en el expediente.

II.4. De los reparos sustanciales

195. Para resolver los aspectos sustanciales de los recursos de apelación interpuestos por el Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio, por la CVC, por el Departamento del Valle del Cauca y por el Municipio de Dagua, la Sala parte de la premisa según la cual los referidos sujetos procesales no desconocieron, cuestionaron ni desvirtuaron la situación vulnerante de los derechos colectivos amparados, sino que reprocharon el contenido de las órdenes de amparo porque las mismas exceden el ámbito de sus competencias, son inocuas o desconocen otros derechos subjetivos.



192. En este contexto, la Sala procederá a pronunciarse en relación con los planteamientos consignados en los distintos escritos de apelación y que se refieren a los siguientes aspectos: **(i)** la declaratoria del río Dagua como sujeto de derechos; **(ii)** el sistema de tratamiento de aguas residuales del Corregimiento El Cumaral y de la zona urbana de Dagua, y **(iii)** las actividades antrópicas que estarían afectando la zona rural del municipio de Dagua perteneciente a la Reserva Forestal Protectora Nacional Río Anchicayá y a la Reserva Forestal del Pacífico (concesión de aguas para uso recreativo, turismo masivo, urbanismo y ganadería extensiva).

II.4.1. La declaratoria de los ríos San Juan y Dagua como sujetos de derechos

196. En el numeral 6° de la sentencia de 28 de agosto de 2020, el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca reconoció «a los ríos San Juan y Dagua y sus respectivos afluentes que conforman las cuencas hidrográficas del mismo nombre como entidades sujetos de derechos». En consecuencia, señaló que su protección, conservación, mantenimiento y restauración, así como su «tutoría y representación legal» corresponderían al municipio de Dagua, a la CVC, al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, a la Asociación de Usuarios del Servicio de Agua Potable y Alcantarillado del Corregimiento Queremal -ASUAQ, a la Asociación Empresa Comunitaria de Acueducto Borrero Ayerbe - ECASP y a Fundacolectivos.

197. El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio impugnó tal determinación tras afirmar que sus competencias eran incompatibles con las acciones de tutoría y representación legal de los cuerpos de agua, pues no le corresponde realizar control ambiental. De otro lado, la CVC adujo que el asunto bajo examen no se acopla con los elementos que la Corte Constitucional tuvo en consideración para declarar los elementos de la naturaleza como sujetos de derechos.

198. Para resolver, es pertinente mencionar que la Sección Primera del Consejo de Estado, en la sentencia de 14 de septiembre de 2020⁶³, resolvió un cargo de naturaleza similar al ahora propuesto, en el sentido de afirmar que la medida de restablecimiento contenida en la sentencia de tutela T – 622 de 2016 de la Corte Constitucional no constituye un precedente aplicable a esta jurisdicción cuando resuelve una controversia judicial en el escenario de las acciones populares.

199. En dicha oportunidad, la Sala explicó lo siguiente:

[...] 5.12. De la controversia sobre la aplicación de la sentencia T– 622 de 2016 proferida por la Corte Constitucional.

Observa la Sala que los recurrentes cuestionan la invocación que hizo el a quo de la sentencia T – 622 de 2016 expedida por la Corte Constitucional para hacer extensivas las órdenes de dicha providencia al fallo de primera instancia, dado que no existe identidad fáctica entre la misma y lo abordado en el presente asunto, circunstancia que lleva a la Sala a determinar la certeza de tal manifestación.

⁶³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Sentencia de 14 de septiembre de 2020. Exp. No. 73001233100020110061103, Actor: Personería Municipal de Ibagué.



Radicación: 76001-23-33-000-2017-01795-01 (AP)
Demandantes: Fundación para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos

El siguiente cuadro permite precisar si el Tribunal Administrativo de Tolima hizo extensivas las órdenes contenidas en la sentencia T-622 de 2016 al presente asunto: En consecuencia, procederá la Sala a determinar cuáles son los supuestos fácticos y jurídicos de ambos asuntos:

Sentencia T- 622 de 2016 Caso Río Atrato	Expediente 2011 – 00611
CUARTO. - RECONOCER al río Atrato, su cuenca y afluentes como una entidad sujeto de derechos a la protección, conservación, mantenimiento y restauración a cargo del Estado y las comunidades étnicas, conforme a lo señalado en la parte motiva de este proveído en los fundamentos 9.27 a 9.32. En consecuencia, la Corte ordenará al Gobierno nacional que ejerza la tutoría y representación legal de los derechos del río (a través de la institución que el Presidente de la República designe, que bien podría ser el Ministerio de Ambiente) en conjunto con las comunidades étnicas que habitan en la cuenca del río Atrato en Chocó; de esta forma, el río Atrato y su cuenca -en adelante- estarán representados por un miembro de las comunidades accionantes y un delegado del Gobierno colombiano, quienes serán los guardianes del río. Con este propósito, el Gobierno, en cabeza del Presidente de la República, deberá realizar la designación de su representante dentro del mes siguiente a la notificación de esta sentencia. En ese mismo período de tiempo las comunidades accionantes deberán escoger a su representante.	XXI. El Gobierno nacional ejercerá la tutoría y representación legal de los derechos de los ríos (a través de la institución que el Presidente de la República designe, que bien podría ser el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible) en conjunto con las comunidades que habitan en las cuencas de los ríos Coello, Combeima y Cocora; de esta forma, los tres ríos y sus cuencas -en adelante estarán cada uno representado por un miembro de las comunidades y un delegado del Gobierno colombiano, quienes serán los guardianes de los ríos. Con este propósito, el Gobierno, en cabeza del Presidente de la República, deberá realizar la designación de su representante dentro del mes siguiente a la notificación de esta sentencia. En ese mismo período las comunidades accionantes deberán escoger a su representante.

De lo anterior se colige que las órdenes plasmadas en los numerales XXI a XXVI del numeral quinto del fallo de 30 de mayo de 2019 expedido por el Tribunal Administrativo de Tolima, son una reproducción de lo dispuesto por la Corte Constitucional en la sentencia T-622 de 2016; razón por la cual, se procederá a evaluar si dicho precedente era aplicable al caso en concreto.

En consecuencia, procederá la Sala a determinar cuáles son los supuestos fácticos y jurídicos de ambos asuntos:

	Hechos relevantes	Problema jurídico
Sentencia T-622 de 2016	Mediante acción de tutela una representante de las comunidades étnicas que habitan en la cuenca del Río Atrato pretendió detener el uso intensivo y a gran escala de los métodos de extracción minera y explotación forestal en dicho afluente, que se efectúa a través de maquinaria pesada y el uso de sustancias tóxicas como el mercurio. La peticionaria, manifestó que dichas actuaciones vulneraban los derechos fundamentales a la vida, a la salud, al agua, a la seguridad alimentaria, al medio	¿Vulnera los derechos fundamentales a la vida, a la salud, al agua, a la seguridad alimentaria, al medio ambiente sano, a la cultura y al territorio de las comunidades étnicas que habitan en la cuenca del Río Atrato, las actividades de extracción minera y explotación forestal a gran escala que se lleva a cabo en dicho afluente a través de



Radicación: 76001-23-33-000-2017-01795-01 (AP)
Demandantes: Fundación para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos

	ambiente sano, a la cultura y al territorio de las comunidades étnicas que habitan en las riberas del Río Atrato.	maquinaria pesada y el uso de sustancias tóxicas como el mercurio?
Caso bajo examen.	(...) La demandante invocó como vulnerados los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, a la moralidad administrativa, 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 relacionados con la preservación y restauración del medio ambiente, a la seguridad y salubridad públicas, al acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad públicas, al acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna, a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente y a los derechos de los consumidores y usuarios	¿Pone en riesgo los derechos colectivos invocados en la demanda, la concesión de títulos mineros de exploración y explotación aurífera en las cuencas de los Ríos Combeima, Cocora y Coello?

De lo anterior se colige que asiste razón a los recurrentes en tanto afirman que los mandatos contemplados en la **sentencia T – 622 de 2016 no constituían un precedente aplicable a presente asunto**, dado que los supuestos de fácticos y jurídicos de ambos casos son disímiles.

Lo anterior, como quiera que en el primer asunto la Corte Constitucional se centró en determinar en sede de tutela si las actividades de minería y deforestación ilegal a gran escala en el Río Atrato, con maquinaria pesada y el uso de mercurio, vulneraba los derechos fundamentales de los habitantes de las riberas de ese afluente; mientras que, en el asunto de la referencia, el debate procesal gira en torno a las concesiones mineras legalmente conferidas por la autoridad competente, las cuales, en la mayoría de casos, no ha superado la fase exploratoria y que fueron conferidas en las Cuencas de los Ríos Combeima, Cocora y Coello, respecto de las que, además, no existe prueba de su ejecución

Bajo ese entendido, y como no era procedente hacer extensivas las órdenes contenidas en la sentencia T – 622 de 2016 al asunto de la referencia, la Sala revocará las órdenes contenidas en los numerales XXI a XXVI del artículo quinto del fallo de 30 de mayo de 2019, expedido por el Tribunal Administrativo del Tolima. [...] ⁶⁴. (Negrillas de la Sala)

200. De la providencia transcrita, la cual esta Sala prohíja de forma integral, se advierte que los supuestos fácticos de una acción popular en la que se estudia un conflicto de naturaleza colectiva relacionado con la contaminación de una corriente hídrica, difieren de las circunstancias culturales y étnicas de orden fundamental que motivaron el reconocimiento del Río Atrato como sujeto de derechos.

⁶⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Sentencia de 14 de septiembre de 2020. Exp. No. 73001233100020110061103, Actor: Personería Municipal de Ibagué.



201. Siguiendo esta línea argumentativa, el Consejo de Estado en la sentencia de 20 de noviembre de 2020⁶⁵ explicó que la declaratoria de un ente natural como sujeto de derechos no era compatible con la naturaleza y finalidad de este medio de control por las siguientes razones:

[...] Es innegable que la figura jurisprudencial cuestionada, cuyo desarrollo jurisprudencial le es atribuible a la Corte Constitucional⁶⁶, se utiliza en las **acciones de tutela** para reconocer a los entes naturales **derechos “fundamentales” y “conexos a los fundamentales”**, en la medida en que este tipo de amparo requiere de la identificación del sujeto que detenta la titularidad de los derechos humanos.

Por el contrario, la Corte Constitucional⁶⁷ y esta Corporación⁶⁸ han reiterado que el uso y goce de los derechos colectivos se encuentra a disposición de cualquier persona, sin obedecer, en principio, a algún tipo de condición. **De ahí que, en oposición a los derechos subjetivos, no es posible que la titularidad de las prerrogativas colectivas recaiga exclusivamente en el patrimonio de un individuo, de una entidad, de un ente natural o de un grupo específico de personas.**

Así pues, por antonomasia, la “propiedad” o “titularidad” de los derechos colectivos tiene un nivel de indeterminación que el Tribunal Administrativo del Quindío desconoce cuándo declara al río como sujeto de las garantías establecidas en los literales a, c, g, h, j y m del artículo 4° de la Ley 472, bajo la tutoría o representación legal del Gobernador del Departamento del Quindío. [...] (negritas de la Sala)

⁶⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 20 de noviembre de 2020, Rad. N.º 63001-23-33-000-2019-00024-01 (AP), C.P.: Roberto Augusto Serrato Valdés.

⁶⁶ En tal sentido, es menester precisar que la aludida figura jurisprudencial encuentra sus orígenes en el derecho comparado, en donde se utilizaron las instituciones propias del derecho Civil y del derecho comercial para reconocer a los entes naturales derechos cuya titularidad, en principio, había sido conferida a los seres humanos. Concretamente el parlamento de Nueva Zelanda, a través del *Act Te Awa Tupua (Whanganui River Claims Settlement) de 2017*, reconoció el Río Whanganui como sujeto de derechos a través de una estratagema similar. Igualmente, la Constitución Política de Ecuador de 2008, a través del artículo 72, introduce el concepto de *sumak kawsay* (buen vivir) y reconoce que la naturaleza tiene derechos.

⁶⁷ Cfr. Corte Constitucional, sentencia C-622 de 14 de agosto de 2007 (M. P: Rodrigo Escobar Gil): “[...] las acciones populares constituyen el medio procesal mediante el cual se busca asegurar una protección judicial, actual y efectiva, de derechos e intereses transindividuales o colectivos de importante trascendencia social, es decir, de derechos e intereses que pertenecen a todos y cada uno de los miembros de una comunidad. [...] En este contexto [...], la posibilidad de acceder a la justicia para hacer cesar la amenaza o violación de un derecho colectivo, existe para un universo de personas que por pertenecer a la comunidad afectada, conservan el mismo derecho a promover la acción popular. [...] [P]ara la protección de los derechos colectivos, dada su importancia social, cualquier miembro del grupo afectado está legitimado procesalmente para defenderlos, es decir, para ejercer la acción popular en nombre de toda esa comunidad, con el fin de impedir un daño colectivo o reestablecer el uso y goce del derecho”.

⁶⁸ Cfr. Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 10 de febrero de 2005. C.P: María Elena Giraldo Gómez. Rad. Núm: 25000-23-25-000-2003-00254-01(AP): “[...] El derecho colectivo, ha dicho la Sala, no se deduce en su existencia porque varias personas estén en una misma situación ni porque se acumulen situaciones parecidas de varios sujetos, ni porque se sumen; el derecho colectivo es aquel que recae sobre una comunidad entera a diferencia del derecho individual que es el que recae sobre una persona determinada. Por lo tanto, la prosperidad de las pretensiones en la acción popular está ligada con la existencia real de los siguientes elementos, que para el momento de fallar deben estar establecidos: La acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares y la amenaza o la violación a derechos e intereses colectivos [...]”.

Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia de 18 de marzo de 2010. C.P. (E): María Claudia Rojas Lasso. Rad. Núm: 44001-23-31-000-2005-00328-01(AC): “[...] Esta Corporación, en reiteradas ocasiones, ha explicado el concepto y alcance de los derechos colectivos y ha señalado que: “Los derechos colectivos son aquellos mediante los cuales aparecen comprometidos los intereses de la comunidad, y cuyo radio de acción va más allá de la esfera de lo individual o de los derechos subjetivos previamente definidos por la ley” [...]”.



202. En la misma providencia, la Sala explicó que la figura de tutor o de representante legal conduce al menoscabo de las atribuciones conferidas a otras entidades públicas, debido a que:

[...] en materia de prestación de servicios públicos y de conservación de las cuencas hidrográficas, confluyen diversas autoridades de orden nacional, departamental y local encargadas de ejercer sus funciones de manera articulada, en los términos del artículo 288 superior.

Sin embargo, **encomendar solo a una de ellas los derechos y, por consiguiente, las obligaciones del río -como sujeto-, desequilibraría la balanza que cimienta nuestra estructura Estatal, haciendo caso omiso a la existencia del SINA y de su sistema articulador, así como del riguroso y armónico régimen de servicios públicos que existe en nuestro país.** (...)

Es en este contexto que la Sala resalta la importancia del principio de legalidad, consagrado en el artículo 6º de nuestra Carta Fundamental y según el cual, **«los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes y los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones».**

Igualmente, se enfatiza el hecho consistente en que el uso dado a las instituciones propias del derecho civil y del derecho comercial en la orden cuestionada, impide una interpretación armónica de nuestra **legislación ambiental que contempla instrumentos propios a efectos de materializar el deber del Estado de proteger las cuencas hídricas.** (...)

En este contexto, es menester indicar que el Tribunal de primera instancia, en el ordinal 1º de su decisión, acogió una figura que era inaplicable al caso concreto, y que, sumado a ello, tampoco permitía la adecuada articulación de las entidades condenadas. Adicionalmente, profirió varias instrucciones judiciales sin fijar un plazo de cumplimiento lo cual entorpece aún más el proceso de coordinación necesario para la recuperación de la cuenca. [...]
(negrillas de la Sala)

203. Siendo ello así, la Sala coincide con el apoderado de la CVC en que los aspectos fácticos y jurídicos que caracterizaron al proceso judicial resuelto a través de la sentencia T-622 de 2016, distan del asunto de la referencia. Ello debido a que la acción lesiva del presente proceso consiste en *«la ineficacia de los sistemas de alcantarillado [...] de El Queremal y el caso urbano de Dagua»*, mientras que la Corte Constitucional estudió una situación excepcional de minería y deforestación ilegal a gran escala⁶⁹. Frente cada una de esas situaciones se evidenciaron impactos distintos para los cuales el ordenamiento jurídico previó tratamientos igualmente diferenciados.

204. En segundo término, se reitera la *ratio decidendi* establecida en la sentencia de 20 de noviembre de 2020, según la cual la medida objeto de reparo es innecesaria *«dado que nuestro ordenamiento ambiental contempla una serie instrumentos y*

⁶⁹ Cfr. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 14 de septiembre de 2020, Rad. N.º 73001-23-31-000-2011-00611-03(AP), C.P.: Oswaldo Giraldo López.



responsabilidades que permiten materializar el deber del Estado de conservar y proteger el entorno ambiental desde el eje del desarrollo sostenible»⁷⁰.

205. Por estas mismas razones, el doctor Oscar Silvio Narváez Daza, en su condición de Magistrado del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca aclaró su voto frente al numeral 6° de la parte resolutive de la sentencia de 20 de noviembre de 2020, en el sentido de afirmar que era inane declarar a los Ríos San Juan y Dagua como sujetos de derechos a efectos de impartir las órdenes de amparo, por cuanto se trataba de la defensa de derechos colectivos.

206. Sin lugar a dudas, los jueces, al momento de asignar funciones de representación o tutoría de los entes naturales pueden llegar a alterar el régimen de competencias del Sistema Nacional Ambiental -SINA, el régimen de servicios públicos y la articulación armónica que debe existir entre estos dos subsistemas normativos.

207. En demostración de lo anterior, se tiene que el numeral sexto de la sentencia impugnada desconoce las competencias del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible como organismo rector del sector ambiente y coordinador del SINA. Tampoco reconoce el rol fundamental que desempeña el Departamento del Valle del Cauca en la ejecución de los PAP-PDA en materia del servicio público de alcantarillado, y no tiene en cuenta que los particulares que generan vertimientos en esos afluentes también son responsables de obtener los respectivos permisos y adoptar las medidas de mitigación pertinentes.

208. Cabe resaltar que esta decisión tampoco significa que la jurisdicción contencioso-administrativa no comparta los cambios epistemológicos que se han presentado en el desarrollo de las ciencias jurídicas, sino que resalta las especificidades del escenario judicial de la acción popular, con fundamento en las cuales no resulta aplicable la medida dispuesta en el numeral sexto de la parte resolutive de la sentencia de 20 de noviembre de 2020 respecto de la controversia que nos ocupa.

209. Con fundamento en las anteriores consideraciones, la Sala revocará la referida orden.

II.4.2. El sistema de tratamiento de aguas residuales del Corregimiento El Queremal y de la zona urbana de Dagua

193. Para salvaguardar los derechos colectivos previstos en los literales a), g), h), j) y l) del artículo 4° de la Ley 472⁷¹, el Tribunal de la primera instancia impartió al

⁷⁰ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 20 de noviembre de 2020, Rad. N.º 63001-23-33-000-2019-00024-01 (AP), C.P.: Roberto Augusto Serrato Valdés.

⁷¹ Es decir, los derechos al goce de un ambiente sano, a la existencia del equilibrio ecológico y desarrollo sostenible, al espacio público, a la defensa del patrimonio público, a la salubridad pública, al acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública, al acceso a los servicios públicos y a que su



Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, al Departamento de Valle del Cauca, al Municipio de Dagua, y a la Corporación Autónoma del Valle del Cauca las siguientes órdenes de restablecimiento:

[...] **2. ORDENAR para el CORREGIMIENTO DE EL QUEREMAL** en un horizonte de 12 años, 1) la optimización de la red de alcantarillado para lo cual es necesario i) formular los estudios y diseños de la red de alcantarillado sanitario y pluvial y del sistema de tratamiento de las aguas residuales en el corregimiento; ii) la construcción de las tuberías sanitarias del alcantarillado, la construcción del alcantarillado, los colectores, canaletas y demás estructuras necesarias para suplir las deficiencias del sistema; 2) la puesta en marcha de la construcción de una PTAR previa adquisición del lote que cumpla las especificaciones para ello con la respectiva afectación en el PBOT como suelo de protección para servicios públicos, evaluándose si el ya existente cumple dicha finalidad (predio donado al municipio mediante escritura pública 791 del 21 de diciembre de 2006; 3) el fortalecimiento de ASUAQ o a quien vaya a administrar el sistema de alcantarillado; y 4) finalmente y no menos importante adelantar municipio en asocio con la CVC capacitaciones anuales a la comunidad del uso eficiente, ahorro del agua de consumo y gestión ambiental de los recursos líquidos y sólidos. (...)

4. ORDENAR para el CASCO URBANO DEL MUNICIPIO DE DAGUA en un horizonte de 12 años, i) la formulación del Plan de Saneamiento y Manejo de Vertimientos que permita el diagnóstico de las condiciones del sistema de alcantarillado de la cabecera urbana de Dagua, para que a su vez ii) se formulen los estudios, diseños y obras para suplir las deficiencias del sistema de alcantarillado en todas sus fases (recolección, conducción, tratamiento y disposición final de residuos), lo que a su vez, inexorablemente debe llevar a iii) la construcción de la respectiva Planta de Tratamiento de Aguas Residuales – PTAR, previa adquisición del lote que cumpla las especificaciones para ello y la afectación en el PBOT como suelo de protección para servicios públicos, iii) así como la implementación de capacitaciones a quien sea entregado el manejo del sistema de alcantarillado; y finalmente y no menos importante iv) adelantar por parte del municipio en asocio con la CVC capacitaciones anuales a la comunidad del uso eficiente, ahorro del agua de consumo y gestión ambiental de los recursos líquidos y sólidos.

5. Para el cumplimiento de las órdenes de los numerales 2°, 3° y 4° se ORDENA LA FINANCIACIÓN por parte del Estado del Presupuesto General de la Nación en el marco del sector de saneamiento y agua potable como lo son los apoyos financieros o las bolsas de apoyo financiero a través del Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio debiendo asumir un 50% del costo total; del Municipio y Departamento del Sistema General de Participaciones, de los recursos propios, de libre destinación o de cualquier otro actor del PAP-PDA, debiendo aportar el municipio de Dagua un 5% y el Departamento del Valle del Cauca 20%; de la CVC de sus recursos propios al ser la autoridad ambiental en un 25% bien sea del fondo de cofinanciación para la descontaminación del agua o del que resulte procedente; y en general los recursos de inversión de prestadores o del sector privado que se incorporen a la estructuración y ejecución de proyectos en el marco de asociaciones público-privadas.



Para lo anterior, deberán los anteriores citados (Nación – MVCT; CVC, Departamento del Valle y Municipio de Dagua) adelantar en el término de tres (3) meses calendario una reunión en las instalaciones de la CVC DAR PACÍFICO ESTE del Municipio de Dagua o en el lugar que dispongan para tal efecto, a fin de establecer concretamente los compromisos y tareas a adelantar dentro del marco de su porcentaje de financiación para el logro de las órdenes impartidas en los numerales 1°, 2° y 3° de la presente acción popular y con el respectivo señalamiento del cronograma de los planes, programas y obras a ejecutar; así mismo deberán incluirse indicadores claros y precisos que permitan realizar una evaluación y seguimiento eficaz a las medidas adoptadas. Deberá levantarse la respectiva acta de la reunión en la que se especifique de forma clara y detallada cada uno de los compromisos asumidos. El acta deberá contener la firma de cada uno de los representantes de las entidades; de realizarse de forma virtual deberá adjuntarse el registro fílmico que dé cuenta de su realización, de la participación de cada entidad e igualmente elaborar escrito sobre los compromisos asumidos. El acta o soporte de la reunión deberá ser remitida al despacho dentro del término de cinco (5) días siguientes a su celebración. [...]

210. Para los recurrentes, las precitadas instrucciones transgreden su marco de competencias, y desconocen las acciones que han emprendido en la materia. Además, coinciden en que el Municipio de Dagua es la autoridad encargada de prestar el servicio público de alcantarillado y, en ese sentido, en el marco de los PAP-PDA, es el que debe proponer los proyectos específicos a desarrollar en esa materia y desplegar la gestión administrativa necesaria para beneficiarse de los mecanismos de financiación.

211. Por su parte, la cartera ministerial condenada estima que el departamento y la CVC deberían coadyuvar al municipio, y pone de presente que el municipio no ha utilizado los mecanismos que implementó el ministerio para apoyar el financiamiento de las obras priorizadas en los PAP-PDA.

212. A su vez, la CVC afirmó que las órdenes eran imprecisas, excedían el marco de sus competencias y podrían generar problemas de articulación administrativa, pues la sentencia no enunciaba qué autoridad administrativa era responsable de cada acción.

213. En tal sentido, enfatizó que la CVC es competente para participar en la aprobación y el seguimiento de los PSMV, más no para financiar su implementación y ejecución. Tampoco puede «invertir en *Infraestructura de redes y servicio público de alcantarillado*» ni prestar los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo, aunque si puede financiar la construcción de las PTAR, en los términos dispuestos en la Resolución Nro. 0120 del 21 de febrero de 2019⁷². Y mucho menos puede poner en funcionamiento dicha PTAR, adquirir el lote en donde se construirá o adelantar el estudio tarifario.

⁷² Por medio de la cual se modifica la Resolución 0100 No. 0660-0611 de 2016, por la cual se adoptan los criterios para acceder al fondo de cofinanciación para la descontaminación del recurso hídrico.



214. Finalmente, alegó que era desproporcional la decisión asociada a determinar el porcentaje de financiamiento que debía cancelar cada uno de los miembros del extremo pasivo, y que no atendía a la realidad financiera de esa autoridad ambiental.

215. En este orden de ideas, a efectos de determinar si a los recurrentes les asiste la razón, esta autoridad judicial estudiará: **(i)** las competencias de la Nación, de los Departamento, de los municipios y de las autoridades ambientales en materia de saneamiento básico; **(ii)** la regulación sobre los Planes Departamentales para el Manejo Empresarial de los Servicios de Agua y Saneamiento PAP-PDA; **(iii)** la participación de los recurrentes en el restablecimiento de los derechos colectivos, y **(iv)** la proporcionalidad de las órdenes de amparo respecto de los derechos colectivos.

II.4.2.1. Las competencias de la Nación, de los Departamento, de los municipios y de las autoridades ambientales en materia de saneamiento básico

216. Conforme con el artículo 49 de la Constitución Política, el saneamiento ambiental es un servicio público a cargo del Estado, cuya prestación goza de prioridad y se rige por los principios de eficiencia, universalidad, solidaridad, equidad y calidad.

217. Este servicio guarda estrecha relación con el derecho que tienen todas las personas a gozar de un ambiente sano y con el deber universal de proteger la diversidad e integridad del ambiente⁷³, el cual se concreta, fundamentalmente, en los deberes de **planificación integral de los recursos naturales para garantizar el desarrollo sostenible**, y de **prevención y control de los factores de deterioro ambiental**⁷⁴, tales como la contaminación de las aguas o la acumulación o disposición inadecuada de residuos, basuras, desechos y desperdicios⁷⁵.

218. Con miras a alcanzar estos objetivos, el artículo 356 de la Constitución Política determinó que al legislador fijaría las competencias de las entidades locales, departamentales y nacionales para la efectiva prestación de los servicios públicos. Además, la citada norma creó el Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios como un mecanismo tendiente a promover su adecuada articulación, con base en los *“principios de solidaridad, complementariedad y subsidiariedad”*.

219. El constituyente, en el artículo 288 superior, también contempló que *«las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme*

⁷³ Artículo 79.

⁷⁴ Artículos 80 y 95, numeral 8.

En torno al principio de planificación ambiental, Cfr: Decreto Ley 2811 de 1974, artículos: 9, f); 10, a); 45, d) y g); 188 y ss.; 314, d), h) e i); 316, entre otros.

⁷⁵ Decreto Ley 2811 de 1974: Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección del Medio Ambiente. Artículo 8°, numerales 1° y 8°.



a los **principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la ley**», esto es, el artículo 4 de la Ley 1551 de 6 de julio de 2012⁷⁶, norma que señala lo siguiente:

[...] **Artículo 4°. Principios Rectores del Ejercicio de la Competencia.** Los municipios ejercen las competencias que les atribuyen la Constitución y la ley, conforme a los principios señalados en la ley orgánica de ordenamiento territorial y la ley de distribución de recursos y competencias que desarrolla el artículo 356 de la Constitución Política, y en especial con sujeción a los siguientes principios:

a) Coordinación. Las autoridades municipales, al momento de ejercer sus competencias y sus responsabilidades, deberán conciliar su actuación con la de otras entidades estatales de diferentes niveles.

b) Concurrencia. Los municipios y otras entidades estatales de diferentes niveles tienen competencias comunes sobre un mismo asunto, las cuales deben ejercer en aras de conseguir el fin para el cual surgieron las mismas.

Las competencias de los diferentes órganos de las entidades territoriales y del orden nacional **no son excluyentes sino que coexisten y son dependientes entre sí** para alcanzar el fin estatal.

Las entidades competentes para el cumplimiento de la función o la prestación del servicio **deberán realizar convenios o usar cualquiera de las formas asociativas previstas en la ley orgánica de ordenamiento territorial para evitar duplicidades y hacer más eficiente y económica la actividad administrativa.** Los municipios de categoría especial y primera podrán asumir la competencia si demuestran la capacidad institucional que para el efecto defina la entidad correspondiente. Las entidades nacionales podrán transferir las competencias regulatorias, las de inspección y vigilancia a las entidades territoriales.

c) Subsidiariedad. La Nación, las entidades territoriales y los esquemas de integración territorial **apoyarán en forma transitoria y parcial** a las entidades de menor desarrollo económico y social, en el ejercicio de sus competencias **cuando se demuestre su imposibilidad de ejercerlas debidamente.**

d) Complementariedad. Para complementar o perfeccionar la prestación de los servicios a su cargo y el desarrollo de proyectos locales, los municipios podrán hacer uso de **mecanismos de asociación, cofinanciación y/o convenios.** (negrillas de la Sala)

220. En igual sentido, el artículo 63 de la Ley 99 agregó que el principio de armonía regional rige a las entidades territoriales, en el siguiente sentido:

[...] **Principio de Armonía Regional.** Los Departamentos, los Distritos, los Municipios, los Territorios Indígenas, así como las regiones y provincias a las que la ley diere el carácter de entidades territoriales, ejercerán sus funciones constitucionales y legales relacionadas con el medio ambiente y los recursos naturales renovables, de **manera coordinada y armónica, con sujeción a las normas de carácter superior y a las directrices de la Política**

⁷⁶ "Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios". [Ley 136 de 2 de junio de 1994]



Nacional Ambiental, a fin de garantizar un manejo unificado, racional y coherente de los recursos naturales que hacen parte del medio ambiente físico y biótico del patrimonio natural de la nación [...]. (Negrillas de la Sala)

221. Como se observa, los principios de coordinación, concurrencia, subsidiariedad, complementariedad y armonía regional deben permitir la articulación de las entidades condenadas en el ejercicio de sus competencias propias, dado que todas ellas interactúan en la prestación del servicio o en la conservación del entorno natural.

222. Así las cosas, al municipio *«le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley y construir las obras que demande el progreso local»*, eso sí: *«cuando las características técnicas y económicas del servicio y las conveniencias generales lo permitan y aconsejen»*, conforme a lo dispuesto en los artículos 311 y 367 superiores.

223. Por eso, el artículo 3° (numerales 10 y 19) de la Ley 136 de 1994; el artículo 5°⁷⁷ de la Ley 142; y el artículo 878 de la Ley 388 de 1997⁷⁹, precisan que la prestación de los servicios públicos relacionados con el saneamiento ambiental es una función que se encuentra a su cargo de forma principal.

224. De otro lado, el artículo 298 superior también dispuso que: *«[l]os departamentos tienen autonomía para la administración de los asuntos seccionales y la planificación y promoción del desarrollo económico y social dentro de su territorio»*. Además, *«ejercen funciones administrativas, de coordinación, de complementariedad de la acción municipal, de intermediación entre la Nación y los Municipios y de prestación de los servicios que determinen la Constitución y las leyes»*. Y, adicionalmente, les asisten funciones de apoyo y coordinación en materia de servicios públicos (artículo 367 Constitucional).

77 “Es competencia de los Municipios en relación con los servicios públicos, que ejercerán en los términos de la ley, y de los reglamentos que con sujeción a ella expidan los concejos:

5.1. Asegurar que se presten a sus habitantes, de manera eficiente, los servicios domiciliarios de acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica, por empresas de servicios públicos de carácter oficial, privado o mixto, o directamente por la administración central del respectivo Municipio en los casos previstos en el artículo siguiente. [...]”

78 “Artículo 8°.- Acción urbanística. La función pública del ordenamiento del territorio local se ejerce mediante la acción urbanística de las entidades distritales y municipales, referida a las decisiones administrativas y a las actuaciones urbanísticas que les son propias, relacionadas con el ordenamiento del territorio y la intervención en los usos del suelo. Son acciones urbanísticas, entre otras: [...]”

2. Localizar y señalar las características de la infraestructura para el transporte, los servicios públicos domiciliarios, la disposición y tratamiento de los residuos sólidos, líquidos, tóxicos y peligrosos y los equipamientos de servicios de interés público y social, tales como centros docentes y hospitalarios, aeropuertos y lugares análogos. [...]”

9. Dirigir y realizar la ejecución de obras de infraestructura para el transporte, los servicios públicos domiciliarios y los equipamientos públicos, directamente por la entidad pública o por entidades mixtas o privadas, de conformidad con las leyes. [...]”

79 Modificado por el artículo 6 de la Ley 155179 de 6 de julio de 2012 “Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones”, el cual actualizó y adicionó las funciones de los Municipios.



225. Con base en tales atribuciones, los artículos 7° de la Ley 142 y 74⁸⁰ de la Ley 715 de 2001 contemplan, entre sus responsabilidades, los deberes de apoyo financiero, técnico y administrativo, desde un eje de planificación multisectorial que permita la materialización del principio de coordinación.

226. En cuanto al alcance de las responsabilidades de las Corporaciones Autónomas Regionales, en los términos del artículo 31 de la Ley 99, numerales 2°, 4°, 6°, 8°, 9°, 10, 12, 17, 18, 20 y 26, se tiene que aquellas autoridades están facultadas para: ejercer funciones de vigilancia y control; imponer y ejecutar las medidas de policía y las sanciones previstas en la ley, en caso de violación a las normas de protección ambiental; asesorar a las entidades territoriales en la elaboración de proyectos en materia ambiental, y ejecutar, administrar, operar y mantener en coordinación con las entidades territoriales, proyectos, programas de desarrollo sostenible y obras de infraestructura cuya realización sea necesaria para la defensa y protección o para la descontaminación o recuperación del medio ambiente.

227. Por su parte, la Ley 142 de 11 de julio de 1994 señala como competencias de la Nación en materia de servicios públicos, entre otras, la consistente en: «[a]pyoar financiera, técnica y administrativamente a las empresas de servicios públicos o a los municipios que hayan asumido la prestación directa»⁸¹, la relacionada con: «[v]elar porque quienes prestan servicios públicos cumplan con las normas para la protección, la conservación o, cuando así se requiera, la recuperación de los recursos naturales o ambientales que sean utilizados en la generación, producción, transporte y disposición final de tales servicios»⁸²; y la atinente a: «[p]restar directamente cuando los departamentos y municipios no tengan la capacidad suficiente, los servicios de que trata la presente Ley»⁸³.

80 "Artículo 74. Competencias de los Departamentos en otros sectores. Los Departamentos son promotores del desarrollo económico y social dentro de su territorio y ejercen funciones administrativas, de coordinación, de complementariedad de la acción municipal, de intermediación entre la Nación y los Municipios y de prestación de los servicios.

Sin perjuicio de las establecidas en otras normas, corresponde a los Departamentos el ejercicio de las siguientes competencias:

74.1. Planificar y orientar las políticas de desarrollo y de prestación de servicios públicos en el departamento y coordinar su ejecución con los municipios.

74.2. Promover, financiar o cofinanciar proyectos nacionales, departamentales o municipales de interés departamental.

74.3. Administrar los recursos cedidos por la Nación, atendiendo su destinación legal cuando la tengan.

74.4. Promover la armonización de las actividades de los Municipios entre sí, con el Departamento y con la Nación.

74.5. Asesorar y prestar asistencia técnica, administrativa y financiera a los Municipios y a las instituciones de prestación de servicios para el ejercicio de las competencias asignadas por la ley, cuando a ello haya lugar.

74.6. Realizar el seguimiento y la evaluación de la acción de los municipios y de la prestación de los servicios a cargo de estos e informar los resultados de la evaluación y seguimiento a la Nación, autoridades locales y a la comunidad. [...].

74.9. Desarrollar y ejecutar programas y políticas para el mantenimiento del medio ambiente y los recursos naturales renovables.

74.10. Coordinar y dirigir con la colaboración de las Corporaciones Autónomas Regionales, las actividades de control y vigilancia ambientales intermunicipales, que se realicen en el territorio del departamento. [...].

[Subraya la Sala].

⁸¹ Artículo 8.4.

⁸² Artículo 8.5.

⁸³ Artículo 8.6.



228. Precisamente tales competencias fueron encomendadas al Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio en los artículos 67⁸⁴ y 166⁸⁵ de la Ley 142, y en los artículos 2° y 9° del Decreto 3571 de 27 de septiembre de 2011⁸⁶.

229. Así las cosas, aunque el municipio es la autoridad encargada de la prestación adecuada del servicio público de alcantarillado cuando actúa como prestador directo, los principios de la coordinación interinstitucional, concertación, interdependencia de funciones y asistencia, así como los postulados del diálogo y la cooperación multilateral, son factores indispensables para lograr una prestación eficiente de dicho servicio.

II.4.2.2. Los Planes Departamentales para el Manejo Empresarial de los Servicios de Agua y Saneamiento PAP-PDA

230. El Decreto 2246 de 31 de octubre de 2012. «*Por el cual se reglamenta el artículo 21 de la Ley 1450 de 2011 [...]*», definió el «*Programa Agua y Saneamiento para la Prosperidad Planes Departamentales para el Manejo Empresarial de los Servicios de Agua y Saneamiento PAP-PDA*» en los siguientes términos:

[...] Artículo 3°. Definición. Son un **conjunto de estrategias de planeación y coordinación interinstitucional** formuladas y ejecutadas con el objeto de **lograr la armonización integral de los recursos y la implementación de esquemas eficientes y sostenibles en la prestación de los servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico**, teniendo en cuenta las características locales, la capacidad institucional de las entidades territoriales y personas prestadoras de los servicios públicos y la implementación efectiva de esquemas de regionalización. [...] (negrilla fuera del texto).

231. El artículo 2 del Decreto 2246 señala que sus disposiciones son aplicables «**a todos los participantes en la coordinación interinstitucional del [...] PAP-PDA; a los consejos directivos, gestores, instrumentos de manejo de los recursos, departamentos y municipios, que en virtud de las Leyes 1176 de 2010 y 1151 de 2007, están sujetos al manejo de los recursos del Sistema General de participaciones a través de Planes Departamentales de Agua**».

⁸⁴ “67.3. Identificar fuentes de financiamiento para el servicio público respectivo, y colaborar en las negociaciones del caso; y procurar que las empresas del sector puedan competir en forma adecuada por esos recursos.

67.4. Identificar el monto de los subsidios que debería dar la Nación para el respectivo servicio público, y los criterios con los cuales deberían asignarse; y hacer las propuestas del caso durante la preparación del presupuesto de la Nación. [...]”.

⁸⁵ “162.2. Asistir técnica e institucionalmente a los organismos seccionales y locales, para el adecuado cumplimiento de sus funciones y de las decisiones de la comisión de regulación de los servicios de agua potable y saneamiento.

162.5. Diseñar y promover programas especiales de agua potable y saneamiento básico, para el sector rural, en coordinación con las entidades nacionales y seccionales.

162.10. Identificar el monto de los subsidios que debería dar la Nación para el respectivo servicio público, y los criterios con los cuales deberían asignarse y hacer la propuesta del caso durante la preparación del presupuesto de la Nación.

⁸⁶ “Por el cual se establecen los objetivos, estructura, funciones del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y se integra el Sector Administrativo de Vivienda, Ciudad y Territorio”.



232. La misma regulación define las autoridades que, en virtud del principio de articulación de la actividad administrativa, deben concurrir a planificar, diseñar programar, y materializar las estrategias que se requieran en materia de los servicios públicos de acueducto y saneamiento ambiental, así:

[...] Artículo 4°. Participación en el PAP-PDA. **Son participantes en la coordinación interinstitucional de los PAP**, los que se señalan a continuación:

1. **El Departamento.**

2. **Los Municipios y/o Distritos.**

3. **El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio – MVCT**

4. El Departamento Nacional de Planeación – DNP, y

5. **Las autoridades ambientales con jurisdicción en los municipios y/o distritos ubicados en el territorio del respectivo departamento.**

Parágrafo. Podrán tener esta condición, las personas jurídicas de derecho público, privado o mixto, que aporten recursos financieros y/o técnicos y/o humanos, previa aprobación del Comité Directivo. [...] (Negrilla fuera del texto).

233. Otra manifestación de la cooperación administrativa que se requiere en el sector se evidencia en las denominadas «*estructuras operativas*», conformadas por un comité directivo y un ente gestor.

234. El Comité Directivo es definido como «*la máxima instancia de decisión y coordinación interinstitucional del PAP-PDA*» y está integrado por el **departamento**, que fungirá como presidente a través de su gobernador, por los **municipios** y distritos participantes representados por dos de sus alcaldes, por el Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio, por la autoridad ambiental competente, por el Departamento Nacional de Planeación y por el ente gestor⁸⁷.

235. Esta estructura se encarga principalmente «*de aprobar el ejercicio de planificación y seguimiento para el desarrollo de los PAP-PDA, incorporando un análisis de necesidades, recursos disponibles, metas e indicadores definidos en el nivel departamental [...]*»⁸⁸. Asimismo, el parágrafo del artículo 5 del Decreto 2246 contempla la posibilidad de que el comité directivo contrate consultorías especializadas cuando el ente gestor acredite «*debilidades puntuales para el desarrollo de [sus] funciones*». Para ello, el comité deberá considerar «*las condiciones técnicas e institucionales del departamento*».

236. Entre otras funciones, el comité directivo también se encarga de aprobar el plan de aseguramiento de la prestación para los **servicios públicos** domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo para cada municipio participante, de articularse con el **trabajo de la autoridad ambiental** competente, de revisar y aprobar los

⁸⁷ Artículo 10.

⁸⁸ Artículo 5, numeral 1.



instrumentos de inversión y de revisar, ajustar y aprobar las **metas del PAP-PDA**⁸⁹.

237. El Decreto 2246 integra en el plan general estratégico y de inversiones: el componente de infraestructura, el componente de aseguramiento de la prestación de los servicios del PAP-PDA y el componente ambiental. Dichos elementos aluden a la realización: de un **diagnóstico técnico base** del estado de la prestación de los servicios del programa, de **una línea base y metas** con los indicadores correspondientes para cada municipio participante, y de la definición de las fuentes, usos y **recursos** a comprometer por actor y componente⁹⁰.

238. En ese sentido, otro de los instrumentos de planificación del PAP-PDA, es el plan de aseguramiento de la prestación de los servicios, el cual se refiere expresamente a que, antes de poner en marcha cualquier estrategia, **es necesario agotar unas fases de diagnóstico, prefactibilidad y diseño**, cuya definición es la siguiente:

[...] 4. Plan de Aseguramiento de la Prestación: Es el documento que contiene el conjunto de acciones a desarrollar por los diferentes actores municipales y regionales con competencia en la prestación de los servicios de Acueducto, Alcantarillado y Aseo para garantizar, en el mediano y largo plazo, la sostenibilidad de las inversiones y viabilidad de la prestación del servicio. En el documento se definirán tres fases a saber:

4.1. Fase I: Diagnóstico y Prefactibilidad. Consolidación y desarrollo de diagnósticos de los municipios y prestadores desde el punto de vista institucional, técnico, capacidad y disponibilidad de pago, viabilidad financiera de los prestadores, viabilidad empresarial, que precise por cada municipio la línea de base de los indicadores de la prestación de los servicios de acueducto alcantarillado y aseo, así como los riesgos financieros y operacionales del prestador de los servicios, con arreglo a los indicadores y a la metodología de identificación y valoración de riesgos definidos por el Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio en colaboración con la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.

4.2. Fase II: A partir del resultado de la Fase I, se debe seleccionar un escenario de acción frente a cada municipio: a) Fortalecimiento institucional, b) Transformación empresarial (incluiría vinculación de operadores) y c) Revisión de contratos de operación, en el que se precise para cada municipio como mínimo: Las metas de cada uno de los indicadores que hagan viable la prestación de cada uno de los servicio, así como las acciones propuestas para alcanzarlas, y para mitigar los riesgos financieros y operacionales del prestador de los servicios. Para cada una de las acciones se deberán definir resultados medibles y verificables, recursos requeridos, responsables y cronogramas de ejecución. [...] ⁹¹.

239. Adicionalmente, un instrumento de planificación indispensable en el marco del PAP-PDA es el **plan ambiental**, el cual «*tiene por objeto considerar en la planeación y ejecución de los proyectos de prestación de los servicios públicos de*

⁸⁹ Artículo 13, numerales 2 al 5.

⁹⁰ Artículo 17, numeral 2.

⁹¹ Artículo 17, numeral 4.



*acueducto, alcantarillado y aseo, los **requerimientos ambientales** asociados a dichos proyectos, **para garantizar su sostenibilidad [...] considerando la oferta y demanda de recursos naturales renovables disponibles**»⁹². (negrillas de la Sala)*

240. Por otro lado, el ente gestor puede ser «una empresa de servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo del orden departamental [...] [cuyos] estatutos permitan la vinculación como socios de los municipios y/o distritos del departamento que lo soliciten; o el departamento». Este ente: «Es el responsable de la gestión, implementación, seguimiento a la ejecución del PAP-PDA y los asuntos relacionados con agua potable y saneamiento básico en el departamento»⁹³.

241. Otras funciones que se destacan del ente gestor en punto de articulación interadministrativa están asociadas: a coordinar las acciones de los participantes del programa; a ser el interlocutor entre los participantes del programa; a concertar con el departamento y los municipios las propuestas de elaboración de los distintos instrumentos de planificación del programa; a vincular al programa a los municipios, a las autoridades ambientales competentes y demás participantes con la ayuda del departamento, y a gestionar junto con los demás participantes del programa alternativas de financiación de proyectos⁹⁴.

242. Por último, valga acotar que la Nación está llamada a apoyar el sector de Agua y Saneamiento Básico con aportes financieros provenientes del Presupuesto General de la Nación en el marco de los PAP-PDA y con aportes en especie como la **asistencia técnica**⁹⁵.

243. En síntesis, el cumplimiento adecuado de las competencias mencionadas de manera armónica por todas las entidades competentes habrá de verse reflejado en el logro de los objetivos de la política del sector de agua potable y saneamiento básico, y de las metas de los PAP-PDA⁹⁶.

244. Así las cosas, los PAP-PDA no solo comprenden la materialización de obras de infraestructura asociadas a los servicios públicos de acueducto y saneamiento básico, sino que dicho instrumento está asociado a múltiples estrategias que puedan generar valor en materia de los servicios mencionados, teniendo como punto de partida inexcusable la actividad planificadora.

II.4.2.3. La participación de los recurrentes en el restablecimiento de los derechos colectivos

245. En el marco de las anteriores consideraciones normativas, la Sala advierte que el Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio, la CVC, el Departamento del Valle del

⁹² Artículo 17, numeral 5.

⁹³ Artículo 5, numeral 2.

⁹⁴ Artículo 14, numerales 2, 3, 4, 6, 13 y 14.

⁹⁵ Artículo 20.

⁹⁶ Artículo 14, numeral 14.



Cauca y el Municipio de Dagua, están llamados a actuar de forma articulada en el objetivo de resolver los problemas de planeación y de ejecución presupuestal que han impedido la prestación eficiente del servicio de alcantarillado en el sector urbano de Dagua y en el Corregimiento de Queremal.

246. Los anteriores apartados de esta providencia dejan ver que existe una relación entre los deberes legales de los recurrentes, con las acciones y omisiones transgresoras de los derechos colectivos al goce de ambiente sano, a la salubridad pública, al acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública y a la prestación eficiente y oportuna de los servicios públicos.

247. Para la Sala, en el caso concreto no es conveniente que el Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio, la CVC o el Departamento del Valle del Cauca sean excluidos de las órdenes condenatorias, precisamente porque su presencia, asistencia y diálogo permanente durante todo el trámite de diagnóstico, prefactibilidad, diseño, impulso, financiación y ejecución de los proyectos de infraestructura, permitirá el restablecimiento de los derechos colectivos conculcados.

248. Adicionalmente, frente a la participación del Departamento del Valle del Cauca, la Sala de Decisión recuerda que esa entidad no solo tiene una relación directa – jurídica, administrativa y accionaria- con el ente gestor del PAP-PDA, sino que preside el comité directivo del PAP-PDA del Valle del Cauca. Esta influencia en el interior de las dos estructuras operativas del sector revela la razón por la que **el Departamento debe permanecer vinculado durante el desarrollo de los distintos instrumentos, etapas y componentes del programa que se implemente en el futuro para mejorar el servicio de alcantarillado de los sectores en litigio.**

249. En segundo lugar, respecto de los argumentos relacionados con que el departamento ejecutó todas las acciones de su competencia, cabe reconocer que aun cuando dicha entidad territorial intervino en la elaboración, coordinación, gestión e implementación del Plan Estratégico y de Inversiones 2016-2019 del PAP-PDA, lo cierto es que las acciones ejecutadas frente al sistema de alcantarillado de Dagua fueron insuficientes.

250. Nótese que las labores recopiladas en el recurso de apelación del departamento, de una parte, son anteriores a la demanda y, de otra, no coinciden con el sistema de alcantarillado ni con los sectores específicos respecto de los cuales el Tribunal evidenció las falencias que motivaron las órdenes de amparo, pues se refieren a proyectos de abastecimiento de agua potable en los corregimientos de Cisneros, Alpes y Carmen.

251. Adicionalmente, el hecho de que el Departamento haya contribuido en la elaboración del plan de saneamiento y manejo de vertimientos -PSMV del corregimiento de El Queremal, no acredita el cumplimiento de las obligaciones y objetivos que allí se trazaron, ni desvirtúa los impactos ambientales que se están



causando a los cuerpos hídricos receptores de los vertimientos, porque en el plenario se demostró que el ente territorial no ha implementado ese PSMV por falta de recursos. Además, la zona urbana de Dagua ni siquiera cuenta con el respectivo instrumento de planeación.

252. Con respecto a los planteamientos esbozados por la **CVC**, la Sala coincide con esa entidad en el hecho consistente en que no es competente ni para prestar servicios públicos, ni para realizar estudios tarifarios, ni para adquirir lotes o para financiar la implementación y ejecución de los PSMV. Sin embargo, su connotación de autoridad ambiental y sus funciones de índole técnica, sin duda alguna le conducen a asesorar al municipio y al ente gestor respecto del manejo sostenible de los vertimientos domésticos.

253. Además, es responsable de ejecutar, en coordinación con las entidades territoriales, proyectos, programas de desarrollo sostenible y obras de infraestructura cuya realización sea necesaria para la defensa y protección o para la descontaminación o recuperación del medio ambiente. Por eso, mediante Resolución 0100 número 0690 - 0305 de 2020, la CVC adoptó los criterios para acceder al fondo de cofinanciación de diseños y obras para la descontaminación del recurso hídrico en Centros Poblados Nucleados.

254. La asistencia técnica de la CVC resulta esencial para el éxito de las iniciativas en materia de saneamiento básico, al ser esta una **actividad directamente relacionada con el uso y aprovechamiento de los recursos naturales**. Del mismo modo, **su actividad permanente de control y seguimiento ambiental permite establecer con exactitud el cumplimiento de los objetivos específicos de mejoramiento de la calidad de los recursos hídricos de las zonas afectadas**.

255. Sin embargo, es pertinente destacar que la **CVC no está llamada a realizar acciones que no se encuentran expresamente asignadas en la ley, sino que su función está ligada a acompañar el cumplimiento colaborativo de las órdenes de amparo en el marco específico de sus competencias y apoyar el financiamiento y ejecución de las obras que tengan como objeto mejorar la calidad de las aguas**.

256. Ahora, en materia de capacidad económica, esta Sala pacíficamente ha sostenido que «[...] *la falta de recursos económicos no es un argumento que sirva para desvirtuar la afectación de los derechos colectivos o para limitar las medidas que eventualmente puede adoptar el juez popular para garantizar la protección de los derechos colectivos que estime vulnerados*. [...]»⁹⁷. Por lo tanto, es deber de la

⁹⁷ Cfr. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencias del 26 de junio de 2020, C.P.: Roberto Augusto Serrato Valdés, Rad. N.º 85001-23-33-000-2018-00091-01 (AP); de 14 de mayo de 2020, C.P.: Oswaldo Giraldo López, Rad. N.º 15001 23 31 000 2010 01363 01 (AP); de 7 de marzo de 2019, C.P.: Oswaldo Giraldo López, Rad. N.º 88001-23-33-000-2016-00022-01(AP); de 15 de diciembre de 2016, C.P.: Roberto Augusto Serrato Valdés (E), Rad. N.º: 63001-23-33-000-2015-00084-01(AP); de 22 de enero de 2015, C.P.: Guillermo Vargas Ayala; de 15 de septiembre de 2011, C.P.: María Claudia Rojas Lasso, Rad. N.º: 2004-



CVC, realizar, en el marco de los instrumentos aplicables, las gestiones y trámites administrativos necesarios para cumplir con la sentencia cuestionada en los asuntos a su cargo.

257. En la Resolución mencionada la CVC apuntó que su Plan de Acción comprende la ejecución del programa *«Gestión Integral del Recurso Hídrico, cuyo objeto es contribuir a la sostenibilidad del recurso hídrico a través de una gestión encaminada al mejoramiento de las condiciones de la oferta y calidad de este recurso, la optimización de la demanda y el fortalecimiento de los actores sociales en la administración y uso eficiente del agua»*.

258. Para el desarrollo de ese programa, la CVC concibió el proyecto denominado *«Caracterización del Recurso Hídrico y Formulación de Alternativas para el Mejoramiento del Estado de la Calidad del Agua»*. Para la materialización de dicho propósito, planteó como acción concreta *invertir en «proyectos de diseño y construcción de Plantas de Tratamiento de Aguas Residuales –PTAR, y de interceptores y emisarios finales»*, para lo cual destinó los recursos del *«Fondo para la Descontaminación del Recurso Hídrico»*, a los cuales podrán acceder las administraciones municipales con base en los criterios técnicos definidos por la Dirección Técnica Ambiental de la CVC.

259. De tal modo, la Sala observa que la CVC ha venido comprometiéndose *motu proprio* con la financiación de algunas obras de infraestructura del servicio de alcantarillado, sino que, como autoridad ambiental, también **ha identificado plenamente que dichas actividades resultan fundamentales para lograr su misionalidad de descontaminar y mejorar la calidad del recurso hídrico y promover la sostenibilidad de sus diferentes usos.**

260. Ahora bien, en lo que atañe a la participación del **Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio** en el restablecimiento de los derechos colectivos, la Sala reconoce que los proyectos e iniciativas en materia del servicio de alcantarillado deben ser presentados e impulsados por el municipio o por el ente gestor.

261. Sin embargo, como los PAP-PDA *«son un conjunto de estrategias de planeación y coordinación interinstitucional»* para la implementación de esquemas eficientes y sostenibles en la prestación de los servicios públicos del programa, las funciones del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio no se agotan con los apoyos financieros que otorga para la ejecución de proyectos concretos, sino que también involucran **otras acciones en las diferentes facetas del programa.**

262. Debe señalarse, en primer lugar, que el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, al igual que el Departamento del Valle del Cauca, la CVC y el Municipio



de Dagua, fueron definidos como participantes en la coordinación interinstitucional de los PAP-PDA. Además, el MVCT también hace parte de la máxima instancia de decisión y coordinación del programa, esto es, del comité directivo; por lo cual le asiste el deber de «**aprobar el ejercicio de planificación y seguimiento**» del programa.

263. En efecto, a partir de los numerales 24 y 25 del artículo 14 del Decreto 2246⁹⁸ se puede observar que el MVCT debe participar en las etapas de planificación, ejecución y seguimiento del programa, pues, en primera instancia, habrá de fijar los términos para que el ente gestor reporte permanentemente la información relativa al diagnóstico técnico base, el cual hace parte del plan general estratégico y de inversiones⁹⁹ y de la **fase de planificación del programa**. En segundo lugar, el MVCT debe establecer los indicadores para medir la situación del sector de agua potable y saneamiento básico.

264. La lectura y análisis riguroso de esos datos es indispensable para realizar un **adecuado seguimiento a la evolución y consecución de las metas y objetivos**, tanto del programa como de las políticas públicas propuestas para el sector, así como para adoptar los ajustes que se requieran. Estas acciones guardan perfecta armonía con las funciones que el Decreto 3571 de 2011 le asignó al MVCT.

265. El artículo 6º del Decreto 2246 reitera la necesidad de que el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio participe de la fase de planificación de los PAP-PDA, al señalar que **los recursos del Presupuesto General de la Nación**, del Sistema General de Participaciones y del Sistema General de Regalías, entre otros, **constituyen fuente de financiación**, no solo para la implementación de los programas, **sino también para su formulación**¹⁰⁰.

266. Como pudo observarse, el ámbito de competencias de ese ministerio se extiende a las fases de planeación, seguimiento y evaluación del programa, pero

⁹⁸ "Artículo 14. Funciones del Gestor. Son funciones del Gestor: [...].

24. Reportar y mantener actualizado el diagnóstico técnico base en el sistema de información que facilite el seguimiento al PAP-PDA, en los términos en que lo señale el MVCT.

25. Reportar y mantener actualizados los indicadores para el sector de agua potable y saneamiento básico establecidos por el Gobierno Nacional. [...]."

⁹⁹ "Artículo 17. Instrumentos de Planeación. Cada PAP-PDA deberá contar con los siguientes instrumentos de planeación que contendrán como mínimo los siguientes aspectos para cada uno: [...].

2. Plan General Estratégico y de Inversiones: Es el documento en el cual, con base en las necesidades identificadas, se definen las metas de operación y servicio durante toda la ejecución del PAP-PDA, y la capacidad de inversión para cada uno de sus componentes. Este deberá ser actualizado y/o modificado de conformidad con la verificación periódica que se haga del avance del respectivo PAP-PDA.

Este plan contendrá como mínimo:

2.1. Componentes del PAP-PDA (infraestructura – aseguramiento de la prestación – ambiental).

2.2. Diagnóstico técnico base del estado de prestación de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo.

2.3. Línea base y metas en cada uno de los municipios para cada uno de los componentes, así como los indicadores,

2.4. Fuentes, usos y recursos comprometidos por actor y componente. [...]."

¹⁰⁰ "Artículo 6º. Recursos de los PAP-PDA. Los recursos disponibles para la formulación e implementación de los PAP-PDA, podrán provenir, entre otras fuentes, de las siguientes:

1. Recursos del Presupuesto General de la Nación.

2. Recursos del Sistema General de Participaciones.

3. Recursos del Sistema General de Regalías. [...]."



también involucra acciones distintas a la mera financiación de los proyectos definitivos. El artículo 20 del Decreto 2246 indica que el nivel nacional de la administración pública, en el marco de los PAP-PDA, está comprometido con el sector de Agua y Saneamiento Básico, no solo con aportes de carácter financiero, sino también con aportes en especie como la **asistencia técnica**:

[...] Artículo 20. Apoyos de la Nación al Sector de Agua y Saneamiento Básico. Para efectos de lo previsto en la Ley 1450 de 2011, en especial, en el artículo 21 y en el presente decreto, los recursos de cofinanciación, **aportes de inversión regional y apoyo de la Nación al sector**, son los apoyos financieros constituidos por las apropiaciones en el Presupuesto General de la Nación en el marco de los PAP-PDA, **al igual que la asistencia técnica y/o los apoyos en especie entregados**. [...] (negrilla fuera del texto).

267. Dichos aportes en especie también le fueron asignados al Ministerio en el Decreto 3571 de 2011, donde se precisa que:

[...] Artículo 2º. Funciones. Además de las funciones definidas en la Constitución Política y en el artículo 59 de la Ley 489 de 1998 y en las demás leyes, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio cumplirá, las siguientes funciones: [...].

18. **Prestar asistencia técnica** a las entidades territoriales, a las autoridades ambientales y a los prestadores de servicios públicos domiciliarios, en el marco de las competencias del sector. [...].

Artículo 19. Despacho del Viceministro de Agua y Saneamiento Básico. Son funciones del Despacho del Viceministro de Agua y Saneamiento Básico, las siguientes: [...].

20. Impartir lineamientos a las direcciones para prestar la asistencia técnica a los municipios, distritos y departamentos en la aplicación de los instrumentos de planeación, política sectorial, estructuración de esquemas empresariales, disminución del nivel riesgo, uso y destinación de los recursos del Sistema General de Participaciones para Agua Potable y Saneamiento Básico, estructuración y formulación de proyectos que se desarrollen en el sector. [...].

Artículo 21. Dirección de Infraestructura y Desarrollo Empresarial. Son funciones de la Dirección de Infraestructura y Desarrollo Empresarial, las siguientes: [...].

7. **Prestar asistencia técnica** a las entidades territoriales, a las autoridades ambientales y a los prestadores de servicios públicos domiciliarios, en la implementación de planes y programas de su competencia, en coordinación con las entidades competentes. [...].

Artículo 22. Subdirección de Programas. Son funciones de la Subdirección de Programas, las siguientes: [...].

3. **Prestar asistencia técnica** a las entidades territoriales, a las autoridades ambientales y a los prestadores de servicios públicos domiciliarios, en la implementación de planes y programas del sector de agua potable y saneamiento básico. [...].



Artículo 24. Subdirección de Proyectos. Son funciones de la Subdirección de Proyectos, las siguientes: [...].

7. **Asistir técnicamente** la formulación de propuestas normativas que permitan desarrollar las políticas, planes y proyectos en el sector de agua potable y saneamiento básico, relativas a su competencia. [...] (Negrilla fuera del texto)

268. En síntesis, debido a los diferentes aportes que está llamado a ejecutar el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio en el marco de los PAP-PDA, se estima necesario que, al igual que las demás autoridades competentes, permanezca vinculado a las órdenes de amparo en una lógica de interdependencia y coordinación funcional, máxime cuando, como lo mencionó su apoderado judicial, se trata del órgano rector del sector de agua potable y saneamiento básico.

269. La participación de esta cartera no atiende a que exista una relación de causalidad entre la situación vulneradora de los derechos colectivos y su actuar administrativo, sino a que su espectro funcional resulta de gran utilidad para remediar la situación del servicio de alcantarillado que aqueja a la población de los sectores afectados del municipio de Dagua.

270. En conclusión, la Sala considera que el Departamento, el Ministerio y la autoridad ambiental demandadas deben seguir siendo destinatarias de las órdenes de amparo, de manera que, **en el marco de sus funciones legales y reglamentarias, aporten en la gestión de las iniciativas que actualmente se requieren para mejorar el servicio público de alcantarillado en los sectores afectados del municipio de Dagua.**

II.4.2.4. La proporcionalidad de las órdenes de amparo

271. El artículo 34 de la Ley 472 de 1998 establece que las instrucciones de restablecimiento que el juez popular imparte como consecuencia del amparo de los derechos colectivos deben mantener un grado de especificidad que facilite su ejecución.

272. Concretamente, las medidas judiciales tendrán que ser precisas y contendrán un término prudencial para efectos de su cumplimiento. Además, como el propósito de las órdenes (de hacer y de no hacer) es el restablecimiento de los derechos colectivos y, de ser posible, la restitución de las cosas al estado anterior de la vulneración probada, es pertinente que el juez imparta órdenes coherentes que respeten las competencias y obligaciones de las entidades y de los particulares condenados, desde un enfoque de corresponsabilidad y colaboración armónica.

273. También la Sala ha precisado que el juez identificará cuáles fueron los deberes y obligaciones omitidos, con miras a proyectar acciones correctivas, desde una estrategia que mantenga *«cierto grado de flexibilidad técnica para que la obligación de hacer o no hacer pueda adecuarse a las dinámicas cambiantes de la realidad*



social»¹⁰¹ y que también respete el comportamiento organizacional de los sujetos condenados.

274. Lo anterior significa que el juez popular puede adoptar todas las medidas necesarias para corregir la amenaza o vulneración de los derechos colectivos, especialmente, cuando el actuar de la administración sea arbitrario, irrazonable o desproporcionado. Sin embargo, la autoridad judicial está atada a lo que acredite el acervo probatorio, y no podrá separarse de los márgenes de razonabilidad exigibles a su función de impartir justicia, por las siguientes razones:

[...] Una descontrolada proliferación de sentencias judiciales que impongan obligaciones de hacer a las entidades públicas, **en períodos de tiempo extremadamente cortos y con cargo a sus correspondientes presupuestos, en medio de la inocultable situación de escasez de recursos propia de una economía subdesarrollada como la colombiana,** podría conducir a una disfuncionalidad de tal magnitud, **que acabaría incluso por producir el efecto perverso de convertir a las acciones constitucionales en improvisados y antitécnicos mecanismos de planificación económica, urbanística, ambiental, etcétera. (...)**

b. Lo anterior **no quiere significar que**, ante toda circunstancia en la cual la salvaguarda de un derecho colectivo suponga la necesidad, para la entidad pública responsable de su protección, **de llevar a cabo inversiones económicas con cargo a su presupuesto, sus omisiones o abstenciones contarán con el aval de un juez popular que observa, indiferente, cómo se desatienden los imperativos constitucionales y legales. (...)**

Dicho en otros términos, **el juez popular, en principio, no debe incursionar en ámbitos en los cuales la administración ejerce su discrecionalidad planificadora, salvo en los casos en los cuales el órgano administrativo actuante incurra en manifiestas arbitrariedades, irrazonabilidad, desproporcionalidad o desatención de preceptos que orientan la distribución del gasto** —como, señaladamente, lo hace el inciso segundo del artículo 366 constitucional. **Sin embargo, mal puede la administración pretender que el juez encargado de la protección de los derechos colectivos, no sobrepase un límite que no existe en el caso concreto, o que no se le ha puesto de presente en el proceso. [...]**¹⁰² (negrillas de la Sala)

275. Teniendo en cuenta lo anterior, la Sala modificará el numeral quinto de la sentencia mencionada, debido a que no resulta proporcional que el Tribunal haya asignado unos porcentajes de financiación de unas obras sin haber contado: **(i)** con los medios de prueba relativos a las realidades organizacionales, económicas y financieras de las entidades involucradas, y **(ii)** con los fundamentos técnicos referentes al diagnóstico completo y especializado de la problemática en el marco del PAP-PDA del Valle del Cauca, resaltando que, tal y como se advirtió anteriormente, dichos fundamentos habrán de trazar la ruta de las etapas de prefactibilidad, planificación, diseño, estructuración, financiación, ejecución y

¹⁰¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 20 de noviembre de 2020, Rad. N.º 63001-23-33-000-2019-00024-01 (AP), C.P.: Roberto Augusto Serrato Valdés.

¹⁰² Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia del 26 de octubre de 2006. Exp. 630012331 00020050070801.



seguimiento de las estrategias que coordinadamente lleguen a definirse para implementar en los sectores afectados.

276. Además de ello, mantener una orden como aquella impartida por el Tribunal en el referido numeral, podría repercutir negativamente en la eficacia del principio de coordinación interinstitucional, pues, tal como pudo observarse, las entidades involucradas son las llamadas a **«lograr la armonización integral de los recursos y la implementación de esquemas eficientes y sostenibles en la prestación de los servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico, teniendo en cuenta las características locales, la capacidad institucional de las entidades territoriales y personas prestadoras de los servicios públicos y la implementación efectiva de esquemas de regionalización»**.

277. Finalmente, la orden debería tener en cuenta que el Decreto 1898 de 2016 permite la adopción de un esquema diferencial para la prestación del servicio de alcantarillado en las zonas rurales, razón por la que la instrucción judicial relacionada con la prestación de ese servicio en el corregimiento de El Quemaral debería permitir al municipio de Dagua que en el corto y en el mediano plazo defina las condiciones técnicas, operativas y de gestión necesarias para asegurar la prestación de ese servicio, atendiendo a sus condiciones territoriales particulares, y siguiendo el procedimiento allí reglado.

278. En ese orden, esta Sala de Decisión modificará de forma integral el contenido los numerales segundo, cuarto y quinto de la parte resolutive de la sentencia de 28 de agosto de 2020, con miras a indicar cuál será la participación de los sujetos condenados, según las precisiones que se señalan a continuación:

[...] **2°. ORDENAR**, en un horizonte de 10 años, el desarrollo de todas las acciones técnicas, ambientales, administrativas, presupuestales y contractuales, requeridas para garantizar la prestación eficiente del servicio de alcantarillado en el Corregimiento El Queremal del municipio de Dagua.

Para tal efecto, el Municipio de Dagua, con el apoyo, asesoría y colaboración del Departamento del Valle del Cauca, del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y de la CVC, y respetando el alcance de las competencias legales y reglamentarias de esas entidades, adelantará las siguientes acciones:

2.1. En el término improrrogable de seis (6) meses, contados a partir de la ejecutoria de esta providencia, el municipio actualizará el Plan de Acción del PMSV del Corregimiento El Queremal, con miras a establecer un orden actual de prioridades respecto del sistema de tratamiento de las aguas residuales y de la red de alcantarillado de dicho corregimiento.

2.2. Teniendo en cuenta el procedimiento previsto en el Decreto 1898 de 2016 sobre los esquemas diferenciales para la prestación del servicio de alcantarillado en zonas rurales, el municipio podrá adoptar un “plan de gestión para la prestación del servicio de acueducto o alcantarillado en zonas rurales”, mientras adelanta todas las labores requeridas para prestar el servicio de alcantarillado cumpliendo las exigencias previstas en la Ley 142. Las medidas identificadas en este plan de gestión deberán ser



compatibles con las acciones identificadas en el corto plazo del nuevo Plan de Acción del PSMV.

- 2.3. Como resultado de lo anterior, el municipio presentará un cronograma de trabajo ante el Tribunal *a quo*, cuyos tiempos se entenderán incorporados a esta providencia. Si por alguna razón sobreviniente, debidamente justificada, no se pudo cumplir con los plazos fijados en el cronograma de trabajo, antes del vencimiento de los plazos, el municipio deberá informar tal situación al Tribunal de primera instancia, para que adopte las medidas correctivas.
- 2.4. Dado que el horizonte previsto para el cumplimiento de las órdenes es de 10 años, y como la vigencia del PSMV adoptado a través de la Resolución 0760-0118 del 19 de febrero de 2015 finaliza en el año 2028, cuando sea oportuno el municipio solicitará la ampliación del plazo o presentará un nuevo proyecto de PSMV que respete el término de 10 años concedido para poner en funcionamiento todas las obras.
- 2.5. La CVC brindará asesoría en la formulación de los proyectos e instrumentos aquí mencionados, previa solicitud de parte y dentro del ámbito de sus competencias. También adoptará las acciones sancionatorias y correctivas para evitar la contaminación que se está produciendo en el Río San Juan. Además, apoyará al municipio para que este pueda acceder a los recursos del Fondo de Cofinanciación de Diseños y Obras para la Descontaminación del Recurso Hídrico en Centros Poblados Nucleados.
- 2.6. El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (M.V.C.T.), de ser el caso, brindará un apoyo específico durante la evaluación de los proyectos que le sean presentados para dar cumplimiento a esta orden judicial.
- 2.7. El Departamento apoyará financiera, técnica y administrativamente al municipio de Dagua y actuará como intermediario con el Gestor del PAP-PDA durante la fase de planificación y ejecución de ese instrumento, para que la infraestructura objeto de esta orden pueda apalancarse en el mismo, atendiendo al proceso respectivo de priorización. (...)

4º. ORDENAR, en un horizonte de 10 años, el desarrollo de todas las acciones técnicas, ambientales, administrativas, presupuestales y contractuales, requeridas para garantizar la prestación eficiente del servicio de alcantarillado en el sector urbano de Dagua.

Para tal efecto, el Municipio de Dagua, con el apoyo, asesoría y colaboración del Departamento del Valle del Cauca y del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y de la CVC, dentro del ámbito de las competencias de cada una de esas entidades, adelantará las siguientes acciones:

- 4.1. En el término improrrogable de un (1) año, contado a partir de la ejecutoria de esta providencia, el municipio formulará el Plan de Saneamiento y Manejo de Vertimientos de su zona urbana, en cuyo marco definirá las prioridades del sistema de tratamiento de aguas residuales y de la red de alcantarillado de la cabecera urbana de Dagua, el cual será aprobado por la CVC. Las acciones y el plan de acción del PSMV se entenderán incorporados a esta providencia para efectos de vigilar su cumplimiento.



- 4.1. La CVC brindara la asesoría técnica que le solicite el municipio, dentro del ámbito de sus competencias. También adoptará las acciones sancionatorias, preventivas y correctivas necesarias para evitar la contaminación que se está produciendo en los lugares en donde se vierten las aguas residuales del sector urbano. Además, apoyará al municipio para que este pueda acceder a los recursos del Fondo de Cofinanciación de Diseños y Obras para la Descontaminación del Recurso Hídrico en Centros Poblados Nucleados.
 - 4.2. El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (M.V.C.T.), de ser el caso, brindará un apoyo específico durante la evaluación de los proyectos que le sean presentados para dar cumplimiento a esta orden judicial.
 - 4.3. El Departamento apoyará financiera, técnica y administrativamente al municipio de Dagua y actuará como intermediario con el Gestor del PAP-PDA durante la fase de planificación y ejecución de ese instrumento, para que la infraestructura objeto de esta orden pueda apalancarse en el mismo, atendiendo al proceso respectivo de priorización.
- 5°. Para el cumplimiento de las órdenes de los numerales SEGUNDO y CUARTO las entidades condenadas instalaran, en el término de quince días (15) contados a partir de la ejecutoria de esta providencia, una mesa de trabajo interinstitucional encargada de proponer y ejecutar acciones tendientes a lograr el cumplimiento de esta providencia, la cual se reunirá por lo menos una vez al año, y será precedida por un delegado del municipio. Para lo cual adoptara su reglamento de funcionamiento y trabajo. Además, el acta de cada reunión con los compromisos respectivos, se remitirá al Tribunal *a quo*. [...]

II.4.3. Las actividades antrópicas que estarían afectando la zona rural del municipio de Dagua perteneciente a la Reserva Forestal Protectora Nacional Río Anchicayá y a la Reserva Forestal del Pacífico.

279. Para resolver los recursos de apelación interpuestos por la CVC y por el Municipio de Dagua, la Sala parte de la premisa según la cual los referidos sujetos procesales no aportaron ningún medio probatorio adicional que desvirtúe la vulneración de los derechos colectivos amparados por el Tribunal de primera instancia.

280. Los planteamientos expuestos en sus escritos de apelación tampoco aluden a ningún medio de convicción obrante en el plenario, conforme al cual se pueda concluir que dichas autoridades oportuna y eficazmente corrigieron, mitigaron y compensaron los impactos negativos del turismo masivo, o los daños ambientales causados con ocasión de las licencias urbanísticas conferidas al interior de la Reserva Forestal Protectora Nacional Río Anchicayá y de la Reserva Forestal del Pacífico, o del impacto propio de la ganadería extensiva en dicho territorio.

281. En ese orden de ideas, la Sala estudiará en este acápite el régimen legal de conservación de las Reservas Forestales Protectoras y de la Reservas Forestales de la Ley 2°, con el objeto de evaluar las razones de contradicción propuestas por la CVC y el Municipio de Dagua a partir de este contexto.



282. Al respecto, sea lo primero mencionar que la Ley 2° de 1959 constituyó siete (7) áreas de reserva forestal orientadas al desarrollo de la economía forestal y a la protección de los suelos, las aguas y la vida silvestre. Estos territorios son la «Zona de Reserva Forestal del Pacífico, la Zona de Reserva Forestal Central, la Zona de Reserva Forestal del río Magdalena, la Zona de Reserva Forestal de la Sierra Nevada de Santa Marta, la Zona de Reserva Forestal de la Serranía de los Motilones, la Zona de Reserva Forestal del Cocuy y la Zona de Reserva Forestal de la Amazonia».

283. Por su parte, el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente -CNRN-, en su título III denominado “de los bosques”, clasificó las “Áreas Forestales” como protectoras, productoras y protectora-productora (Art. 202 del Decreto Ley 2811 de 1974).

284. Dentro de esta clasificación, el artículo 204 del mencionado estatuto definió el “área forestal protectora” así:

[...] Artículo 204°.- Se entiende por **área forestal protectora** la zona que debe ser conservada permanentemente con bosques naturales o artificiales, **para proteger estos mismos recursos u otros naturales renovables**.

En el área forestal protectora **debe prevalecer el efecto protector y solo se permitirá la obtención de frutos secundarios del bosque**. [...] (Negrillas de la Sala)

285. Acto seguido, los artículos 206 y 207 Decreto-Ley 2811 señalaron que **las áreas forestales** productoras, **protectoras** o productoras-protectoras **podrían ser delimitadas para su conservación y mantenimiento a través de la figura de “reserva forestal”**. También aclararon que la finalidad de estos territorios era el aprovechamiento racional y permanente de los bosques, tal y como puede apreciarse:

[...] **ARTÍCULO 206.-** Se denomina **área de reserva forestal** la zona de propiedad pública o privada reservada para **destinarla exclusivamente al establecimiento o mantenimiento y utilización racional de áreas forestales productoras, protectoras o productoras-protectoras**.

ARTICULO 207. El área de reserva forestal **sólo podrá destinarse al aprovechamiento racional permanente de los bosques que en ella existan o se establezcan** y, en todo caso, **deberá garantizarse la recuperación y supervivencia de los bosques**. [...] (Negrillas de la Sala)

286. En el mismo sentido, el artículo 2.2.2.1.2.3 del Decreto 1076 de 2015 precisó que las **reservas forestales protectoras** constituyen un «espacio geográfico en el que **los ecosistemas de bosque mantienen su función, aunque su estructura y composición haya sido modificada y los valores naturales asociados se ponen al alcance de la población humana para destinarlos a su preservación, uso sostenible, restauración, conocimiento y disfrute**». Estos territorios son áreas protegidas que pertenecen al SINAP, conforme a los señalado en el artículo 204 de



la Ley 1450 de 2011 y en el literal b) del artículo 2.2.2.1.2.1 del Decreto 1076 de 2015.

287. En este orden de ideas, las **reservas forestales protectoras** de propiedad pública o privada son espacios que las autoridades ambientales delimitan y administran para destinarlas **al establecimiento o mantenimiento y utilización sostenible de los bosques y demás coberturas vegetales naturales**.

288. Por su parte, las **Reservas Forestales de la Ley 2º** son áreas de conservación *in situ* que no pertenecen al SINAP, en las que el MADS adoptó unos lineamientos de zonificación específicos tendientes a proteger los suelos, las aguas y la vida silvestre.

289. En ambas figuras de conservación es posible el desarrollo de las actividades que no atenten contra la preservación de los recursos naturales, siempre y cuando el interesado obtenga los respectivos permisos y licencias exigidos para tal efecto.

290. Al respecto, el artículo 208 del CRNR señala que *«la construcción de obras de infraestructura, como (...) edificaciones, y la realización de actividades económicas dentro de las áreas de reserva forestal, requerirán licencia previa»*. Y agrega que *«la licencia sólo se otorgará cuando se haya comprobado que la ejecución de las obras y el ejercicio de las actividades **no atenta contra la conservación de los recursos naturales renovables del área**»*.

291. Además, el CRNR también reconoce que quien pretenda ejecutar una actividad de utilidad pública o de interés social que implique remoción de bosques o **cambio en el uso de los suelos** al interior de las reservas forestales, podrá sustraer los espacios necesarios para tal propósito, así:

[...] **ARTÍCULO 210.-** si en área de reserva forestal, por razones de utilidad pública o interés social, es necesario realizar actividades económicas que impliquen remoción de bosques o cambio en el uso de los suelos o cualquiera otra actividad distinta del aprovechamiento racional de los bosques, **la zona afectada deberá, debidamente delimitada, ser previamente sustraída de la reserva**.

También se podrán sustraer de la reserva forestal los predios cuyos propietarios demuestren que sus suelos pueden ser utilizados en explotación diferente de la forestal, siempre que no se perjudique la función protectora de la reserva. [...] (Negrillas de la Sala)

292. En el mismo sentido, el artículo 204 de la Ley 1450 explicó que la decisión de sustraer determinado territorio de una reserva forestal implica la compensación de la respectiva zona, bajo las siguientes condiciones:

[...] **ARTÍCULO 204. Áreas de reserva forestal.** Las áreas de reserva forestal podrán ser protectoras o productoras. Las áreas de reserva forestal protectoras nacionales son áreas protegidas y hacen parte del Sistema Nacional de Áreas Protegidas.



Las autoridades ambientales, en el marco de sus competencias, y con base en estudios técnicos, económicos, sociales y ambientales adoptados por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, podrán declarar, reservar, alindar, re alindar, sustraer, integrar o re categorizarlas áreas de reserva forestal. **En los casos en que proceda la sustracción de las áreas de reserva forestal, sea esta temporal o definitiva, la autoridad ambiental competente impondrá al interesado en la sustracción, las medidas de compensación, restauración y recuperación a que haya lugar, sin perjuicio de las que sean impuestas en virtud del desarrollo de la actividad que se pretenda desarrollar en el área sustraída. Para el caso de sustracción temporal, las compensaciones se establecerán de acuerdo con el área afectada.**

PARÁGRAFO 2º. El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial o quien haga sus veces **señalará las actividades que ocasionen bajo impacto ambiental y que además, generen beneficio social, de manera tal que se pueden desarrollar en las áreas de reserva forestal, sin necesidad de efectuar la sustracción de las mismas.** Así mismo, establecerá las condiciones y las medidas de manejo ambiental requeridas para adelantar dichas actividades.

PARÁGRAFO 3º. Las áreas de **reserva forestal establecidas por el artículo 1º de la Ley 2ª de 1959 y las demás áreas de reserva forestal nacionales,** únicamente podrán ser objeto de realindación, sustracción, zonificación, ordenamiento, re categorización, incorporación, integración y definición del régimen de usos, por parte del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial o la entidad que haga sus veces **con base en estudios técnicos, económicos, sociales y ambientales y con la colaboración del Ministerio respectivo según el área de interés de que se trate. [...]** (Negrillas de la Sala)

293. De la lectura de las anteriores normas, resulta claro que les asiste un deber a quienes pretendan desarrollar actividades antrópicas en el interior de estos espacios naturales, consistente en **obtener los permisos, las licencias, y la sustracción del territorio protegido, previo al desarrollo de actividades de utilidad pública o interés social que impliquen remoción de bosques o cambio en el uso de los suelos.**

294. Aunado a ello, es importante recordar que la Resolución 1527 de 2012, modificada por la Resolución 1274 de 2014¹⁰³, enlistó taxativamente las siguientes quince (15) actividades de bajo impacto ambiental que se pueden desarrollar en las áreas de reserva forestal sin efectuar la respectiva sustracción:

[...] **Artículo 2º. Actividades.** Las actividades que se señalan a continuación, se pueden desarrollar en las áreas de reserva forestal nacionales o regionales, sin necesidad de efectuar la sustracción del área:

- a). Las inherentes o necesarias para adelantar la **administración de las mismas**, por parte de la autoridad ambiental competente;
- b). El establecimiento de **unidades temporales e itinerantes**, dentro del marco de actividades de **campaña militar** para garantizar la seguridad nacional (...)

¹⁰³ Por la cual se modifica la Resolución 1527 de 2012.



Radicación: 76001-23-33-000-2017-01795-01 (AP)
Demandantes: Fundación para la Defensa de los Derechos e Intereses
Colectivos

c). El montaje de **infraestructura temporal para el desarrollo de actividades de campo**, que hagan parte de proyectos de **investigación científica en diversidad biológica**, debidamente autorizados;

d). Las que hagan parte de programas o proyectos de **restauración ecológica, recuperación o rehabilitación de ecosistemas**, en cumplimiento de un deber legal emanado de un permiso, concesión, autorización o licencia ambiental y otro instrumento administrativo de control ambiental, o que haga parte de un programa o proyecto impulsado por las autoridades ambientales competentes, por la Unidad de Parques Nacionales Naturales o por las entidades territoriales y las propuestas por particulares autorizadas por la autoridad ambiental. (...)

e). La construcción de instalaciones rurales destinadas **a brindar servicios de educación hasta básica secundaria y puestos de salud a los pobladores rurales**. (...)

f). La construcción de infraestructura para **acueductos** junto con las obras de captación, tratamiento y almacenamiento, siempre y cuando no superen en conjunto una superficie de una (1) hectárea. (...)

g). El desarrollo de infraestructura para **recreación pasiva, senderismo e interpretación paisajística que no incluya estructuras duras**;

h). El **mantenimiento de vías existentes**, siempre y cuando no varíen las especificaciones técnicas y el trazado de las mismas;

i). La instalación de **torres para antenas de telecomunicaciones** y las redes de distribución de electrificación rural domiciliaria, siempre y cuando no requiera apertura de vías o accesos;

j). Las **zapatatas para los estribos y anclajes de los puentes peatonales** para caminos veredales;

k). Las actividades relacionadas con **investigación arqueológica**;

l). Ubicación de **estaciones hidrometeorológicas y de monitoreo ambiental**, siempre y cuando no requieran la construcción de vías;

m). Las actividades de **exploración hidrogeológica**, con el fin de determinar reservas hídricas para consumo humano o doméstico por métodos indirectos;

n). Las actividades de **exploración geotécnica asociada a obras públicas**, salvo que impliquen la construcción de accesos, bocas de túneles, túneles o galerías;

o). Trabajos de **investigación regional y global del subsuelo que realiza el Servicio Geológico Colombiano** o centro de educación superior y de investigación científica y tecnológica con el objeto de obtener, completar y profundizar el conocimiento del potencial del país en los recursos mineros del suelo y del subsuelo.

(...) PARÁGRAFO 3. En caso de que las actividades a desarrollar no correspondan a las señaladas en el presente artículo, el interesado deberá solicitar a la autoridad ambiental competente, la sustracción a que haya lugar". [...] (Negritas de la Sala)



295. Como se puede apreciar, las actividades antrópicas que se pretendan desarrollar en el interior de las Reservas Forestales Protectoras y de las Reservas Forestales de la Ley 2da -distintas a las señaladas en la Resolución 1527 de 2012 y que no sean compatibles con la zonificación respectiva-, están sujetas al procedimiento previo de sustracción.

296. Siendo ello así, es una realidad que al momento de definir cuáles son las actividades compatibles con los objetivos de conservación de las reservas forestales protectoras y de las reservas de la Ley 2da, así como al momento de determinar cuáles son aquellos espacios que deberán ser sustraídos para su explotación social o económica, es sumamente importante conocer la respectiva zonificación de esos territorios, según lo dispuesto en el párrafo 2º del artículo 2.2.2.1.4.2. del Decreto 1076 de 2015.

297. La misma normatividad ambiental prevé que las autoridades competentes no solo determinaran si es factible no realizar la sustracción del área protegida siguiendo los criterios de representatividad, integridad, irremplazabilidad, significado cultural y beneficios ambientales, sino que también deberán consultar lo dispuesto en las normas que regulan cada área protegida en materia de zonificación¹⁰⁴.

298. Es más, en lo que atañe al caso concreto, el artículo 2.2.2.2.1.3 del Decreto 1077 de 2015 precisó que las áreas de reserva forestal «*constituyen suelo de protección en los términos del artículo 35 de la Ley 388 de 1997*». Ello significa que en tales territorios está restringida la posibilidad de obtener licencias urbanísticas, en virtud de la siguiente regla jurídica:

[...] **ARTÍCULO 35º.- Suelo de protección.** Constituido por las zonas y áreas de terreno localizados dentro de cualquiera de las anteriores clases, que por sus características geográficas, paisajísticas o ambientales, o por formar parte de las zonas de utilidad pública para la ubicación de infraestructuras para la provisión de servicios públicos domiciliarios o de las áreas de amenazas y riesgo no mitigable para la localización de asentamientos humanos, **tiene restringida la posibilidad de urbanizarse.** [...] (negrillas de la Sala)

299. En desarrollo de este régimen jurídico, la Ley 99 de 1993 y los artículos 2.2.2.1.2.3.¹⁰⁵ y 2.2.2.3.2.5.¹⁰⁶ del Decreto 1076 de 2015 señalaron que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible sería el responsable de llevar a cabo

¹⁰⁴ Artículo 30 del Decreto 2372 de 2020, compilado en el artículo 2.2.2.1.3.9 del Decreto 1076 de 2015

¹⁰⁵ [...] La reserva, delimitación, alinderación, declaración y sustracción de las Reservas Forestales que alberguen ecosistemas estratégicos en la escala nacional, corresponde al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, en cuyo caso se denominarán Reservas Forestales Protectoras Nacionales. La administración corresponde a las Corporaciones Autónomas Regionales de acuerdo con los lineamientos establecidos por el Ministerio.

La reserva, delimitación, alinderación, declaración, administración y sustracción de las Reservas Forestales que alberguen ecosistemas estratégicos en la escala regional, corresponde a las Corporaciones Autónomas Regionales, en cuyo caso se denominarán Reservas Forestales Protectoras Regionales [...]"

¹⁰⁶ [...] De los proyectos, obras o actividades que requieren sustracción de las reservas forestales nacionales. Corresponde al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible evaluar las solicitudes y adoptar la decisión respecto de la sustracción de las reservas forestales nacionales para el desarrollo de actividades de utilidad pública e interés social, de conformidad con las normas especiales dictadas para el efecto [...]



Radicación: 76001-23-33-000-2017-01795-01 (AP)
Demandantes: Fundación para la Defensa de los Derechos e Intereses
Colectivos

la reserva, delimitación, alinderación, declaración y sustracción de las Reservas Forestales Nacionales, así como de adoptar su respectivo Plan de Manejo.

300. Por su parte, los numerales 17 y 18 del artículo 31 de la Ley 99 precisaron que las Corporaciones Autónomas Regionales administrarían las Reservas Forestales Nacionales en el área de su jurisdicción. Además, les correspondería *«imponer y ejecutar a prevención y sin perjuicio de las competencias atribuidas por la ley a otras autoridades, las medidas de policía y las sanciones previstas en la ley, en caso de violación a las normas de protección ambiental y de manejo de recursos naturales renovables y exigir, con sujeción a las regulaciones pertinentes, la reparación de daños causado»*.

301. Nótese que el legislador subdividió las responsabilidades que permiten la conservación *in situ* de las reservas forestales creadas por Ley 2ª de 1959 y de las reservas forestales protectoras nacionales, para que participaran en dicha labor conjuntamente el MADS y las corporaciones autónomas regionales, conclusión a la también arribó la Sala de Consulta y Servicio Civil de esta Corporación, en el concepto de 22 de marzo de 2001¹⁰⁷.

302. Adicionalmente, el legislador también indicó que las reservas forestales nacionales son determinantes para la elaboración de los planes de ordenamiento territorial, y normas de superior jerarquía que el municipio debe respetar en el ejercicio de sus competencias urbanísticas, en los términos dispuestos en el artículo 10 de la Ley 388 de 1997¹⁰⁸.

303. No se puede olvidar que el ejercicio de la función constitucional de ordenación y planificación del territorio debe regirse por el principio de prevalencia del interés

¹⁰⁷ CONSEJO DE ESTADO, SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL, Consejero Ponente: LUIS CAMILO OSORIO ISAZA, marzo veintidós del año dos mil uno, Radicación número. 1324, Actor: MINISTRO DEL MEDIO AMBIENTE. Referencia: Zona de reserva forestal. Autoridad competente para la sustracción de áreas.

¹⁰⁸ **ARTÍCULO 10.-Reglamentado por el Decreto Nacional 2201 de 2003, Determinantes de los planes de ordenamiento territorial.** En la elaboración y adopción de sus planes de ordenamiento territorial los municipios y distritos deberán tener en cuenta las siguientes determinantes, que constituyen normas de superior jerarquía, en sus propios ámbitos de competencia, de acuerdo con la Constitución y las leyes:

1. Las relacionadas con la conservación y protección del medio ambiente, los recursos naturales la prevención de amenazas y riesgos naturales, así:

a) Las directrices, normas y reglamentos expedidos en ejercicio de sus respectivas facultades legales, por las entidades del Sistema Nacional Ambiental, en los aspectos relacionados con el ordenamiento espacial del territorio, de acuerdo con la Ley 99 de 1993 y el Código de Recursos Naturales, tales como las limitaciones derivadas de estatuto **de zonificación de uso adecuado del territorio y las regulaciones nacionales sobre uso del suelo en lo concerniente exclusivamente a sus aspectos ambientales;**

b) Las regulaciones sobre conservación, preservación, uso y manejo del medio ambiente y de los recursos naturales renovables, en las zonas marinas y costeras; las disposiciones producidas por la Corporación Autónoma Regional o **la autoridad ambiental de la respectiva jurisdicción, en cuanto a la reserva, alindamiento, administración o sustracción de los distritos de manejo integrado**, los distritos de conservación de suelos, **las reservas forestales** y parques naturales de carácter regional; las normas y directrices para el manejo de las cuencas hidrográficas expedidas por la Corporación Autónoma Regional o la autoridad ambiental de la respectiva jurisdicción; y las directrices y normas expedidas por las autoridades ambientales para la conservación de las áreas de especial importancia eco sistémica;

c) Las disposiciones que reglamentan el uso y funcionamiento de las **áreas que integran el sistema de parques nacionales naturales y las reservas forestales nacionales (...)**



general¹⁰⁹ y, por eso, el POT o PBOT de un municipio tiene por objeto: «[...] *complementar la planificación económica y social con la dimensión territorial, racionalizar las intervenciones sobre el territorio y orientar su desarrollo y aprovechamiento sostenible* [...]», sin que la entidad territorial local pueda desconocer los ecosistemas estratégicos nacionales o regionales¹¹⁰.

304. Por esto, precisamente, la Ley 1801 de 2016 reconoció que los alcaldes, a través de sus agentes, son los llamados a vigilar y controlar que los ciudadanos no incurran en las siguientes infracciones ambientales y urbanísticas, así:

[...] ARTÍCULO 92. COMPORTAMIENTOS RELACIONADOS CON EL CUMPLIMIENTO DE LA NORMATIVIDAD QUE AFECTAN LA ACTIVIDAD ECONÓMICA. Los siguientes comportamientos relacionados con el cumplimiento de la normatividad afectan la actividad económica y por lo tanto no deben realizarse:

(...) 12. Incumplir las normas referentes al uso reglamentado del suelo y las disposiciones de ubicación, destinación o finalidad, para la que fue construida la edificación.

ARTÍCULO 100. COMPORTAMIENTOS CONTRARIOS A LA PRESERVACIÓN DEL AGUA. Los siguientes comportamientos son contrarios a la preservación del agua y por lo tanto no deben efectuarse:

(...)2. Arrojar sustancias contaminantes, residuos o desechos a los cuerpos de agua.

3. Deteriorar, dañar o alterar los cuerpos de agua, (...) y zonas de manejo y preservación ambiental en cualquier forma.

ARTÍCULO 101. COMPORTAMIENTOS QUE AFECTAN LAS ESPECIES DE FLORA O FAUNA SILVESTRE. Los siguientes comportamientos afectan las especies de flora o fauna y por lo tanto no deben efectuarse:

2. Aprovechar, recolectar, almacenar, extraer, introducir, mantener, **quemar, talar, transportar o comercializar especies de flora silvestre, o sus productos o subproductos, sin la respectiva autorización de la autoridad competente.**

ARTÍCULO 103. COMPORTAMIENTOS QUE AFECTAN LAS ÁREAS PROTEGIDAS DEL SISTEMA NACIONAL DE ÁREAS PROTEGIDAS (SINAP) Y ÁREAS DE ESPECIAL IMPORTANCIA ECOLÓGICA. Los siguientes comportamientos afectan las áreas protegidas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP) y áreas de especial importancia ecológica y por lo tanto no se deben efectuar:

11. Hacer **cualquier clase de fuegos fuera de los sitios o instalaciones en las cuales se autoriza el uso de hornillas o de barbacoas.**

(...) ARTÍCULO 111. COMPORTAMIENTOS CONTRARIOS A LA LIMPIEZA Y RECOLECCIÓN DE RESIDUOS Y ESCOMBROS Y MALAS PRÁCTICAS HABITACIONALES. Los siguientes comportamientos son contrarios a la

¹⁰⁹ Artículo 2º., al igual que por los principios de función social y ecológica de la propiedad, y de distribución equitativa de las cargas y los beneficios.

¹¹⁰ Artículo 6º.



Radicación: 76001-23-33-000-2017-01795-01 (AP)
Demandantes: Fundación para la Defensa de los Derechos e Intereses
Colectivos

habitabilidad, limpieza y recolección de residuos y escombros y por lo tanto no deben efectuarse:

(...)14. Permitir la presencia de vectores y/o no realizar las prácticas adecuadas para evitar la proliferación de los mismos en predios urbanos.

(...) **ARTÍCULO 135. COMPORTAMIENTOS CONTRARIOS A LA INTEGRIDAD URBANÍSTICA.** Los siguientes comportamientos, relacionados con bienes inmuebles de particulares, bienes fiscales, bienes de uso público y el espacio público, son contrarios a la convivencia pues afectan la integridad urbanística y por lo tanto no deben realizarse, según la modalidad señalada:

A) Parcelar, urbanizar, demoler, intervenir o construir:

1. **En áreas protegidas (...)**

(...) 11. Contravenir los usos específicos del suelo. [...] (Negrillas de la Sala)

305. Todo lo anterior significa que quien desee realizar construcciones sobre cualquier predio ubicado en una reserva forestal protectora o en una reserva de la Ley 2ª, o desarrollar actividades económicas en el interior de las mismas, debe solicitar a las autoridades respectivas el permiso ambiental previo y/o la licencia de construcción, y tendrá que tramitar la sustracción correspondiente si es una actividad incompatible, pues, de lo contrario, incurrirá en las precitadas sanciones.

306. Tales infracciones parten de lo dispuesto en el artículo 58 de la Constitución Política, norma conforme a la cual la propiedad cumple con «una función social que implica obligaciones», y a la que «le es inherente una función ecológica». De manera que los propietarios tendrán que sujetarse al régimen de usos de las reservas forestales protectoras, mientras que las citadas autoridades vigilarán el respeto de estos condicionamientos ambientales.

307. De acuerdo con lo anterior, cuando se presentan tensiones entre la conservación de las reservas forestales protectoras o de las reservas forestales de la Ley 2ª, con el desarrollo de actividades de interés general o de utilidad pública, la intervención de ambas autoridades ambientales y de los entes territoriales confluye, pues solo así es posible adoptar decisiones equilibradas que permitan el desarrollo sostenible de los territorios.

308. En este contexto funcional, la Sala advierte que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, a través de la Resolución Nro. 1926 de 2013, adoptó la zonificación y el ordenamiento de la Reserva Forestal del Pacífico, precisando, en el artículo 2º de la Resolución *ibidem*, que la Reserva Forestal del Pacífico del Valle del Cauca comprende una Zona A¹¹¹ susceptible de ser sustraída para el desarrollo

¹¹¹ **Artículo 4º Zonificación.** La Zonificación de la Reserva Forestal del Pacífico, con base en los tipos de zonas descritas en el artículo 2º del presente acto administrativo será la siguiente:

I) Las zonas tipo "A" de la Reserva Forestal del Pacífico son:

Departamento de Valle del Cauca:

Corresponde a pequeños polígonos distribuidos de manera aislada. El área se distribuye en parte del suelo rural de los municipios de Argelia y Buenaventura. Esta área abarca una extensión aproximada de 78,56 hectáreas, correspondientes al 0,02% del área de la Reserva Forestal del Pacífico en el departamento.



Radicación: 76001-23-33-000-2017-01795-01 (AP)
Demandantes: Fundación para la Defensa de los Derechos e Intereses
Colectivos

de actividades de utilidad pública o interés social, al tenor de los siguientes parámetros:

[...] Artículo 2º Tipos de zonas.

La Zonificación de la Reserva Forestal del Pacífico de que trata el artículo precedente, se efectuará de conformidad con los siguientes tipos de zonas:

Zona tipo A: Zonas que garantizan el mantenimiento de los procesos ecológicos básicos necesarios para asegurar la oferta de servicios ecosistémicos, relacionados principalmente con la regulación hídrica y climática; la asimilación de contaminantes del aire y del agua; la formación y protección del suelo; la protección de paisajes singulares y de patrimonio cultural; y el soporte a la diversidad biológica. (...)

Parágrafo 1º. En todas las zonas antes mencionadas se podrán adelantar procesos de sustracción de conformidad con la normatividad vigente para cada caso. (...)

Parágrafo 3º. Las actividades de bajo impacto y que además generan beneficio social, enunciadas en la Resolución número 1527 de 2012, podrán desarrollarse en los tres tipos de zonas definidas en el presente artículo.

Parágrafo 4º. De conformidad con lo establecido en la Resolución número 763 de 2004 se entienden sustraídos de la reserva forestal los suelos urbanos y su equipamiento asociado y los suelos de expansión urbana. No obstante lo anterior, las alcaldías deben proceder a hacer el registro de las áreas sustraídas ante el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de acuerdo con lo dispuesto en la Resolución número 871 de 2006 modificada por la 1917 de 2011 o por la norma que sustituya o modifique [...] (negrillas de la Sala)

309. En lo que respecta a la Reserva Forestal Protectora Nacional de Anchicayá, valga mencionar que la misma fue declarada como tal por el entonces Ministerio de la Economía Nacional, mediante Resolución número 11 del 25 de mayo de 1943 y ampliada a través de la Resolución número 38 de 1946. El límite de esa zona de conservación se precisó mediante Resolución 1208 de 2018 y ahora hace parte del Sistema Nacional de Áreas Protegidas.

310. Cabe agregar que, mediante informe de 21 de junio de 2022¹¹², el MADS puso de presente que la Reserva Forestal Protectora Nacional Río Anchicayá no cuenta con instrumentos de formalización de su registro ni de definición de sus objetivos de protección.

311. En el marco de estas consideraciones previas, la Sala pasa a resolver los puntos de la alzada relacionados con: **(i)** la concesión de aguas para uso recreativo;

Parágrafo. De conformidad con el artículo 3º de la presente resolución, la superficie zonificada en este artículo es de 1.787.829,49 ha que corresponde al veintidós por ciento (22%) del área total de la Reserva Forestal del Pacífico.

¹¹² Respuesta ante la solicitud de pruebas de oficio.



(ii) el turismo masivo; (iii) el urbanismo no planificado, y (iv) la ganadería extensiva desarrollada en el territorio objeto del litigio.

II.4.3.1. La concesión de aguas superficiales para uso público del río San Juan

312. El Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, en el numeral séptimo de la sentencia de 28 de agosto de 2020, dispuso lo siguiente:

[...] 7. ORDENAR a la CVC que en el término de un (1) mes, i) rectifique las condiciones actuales del Balneario El Sinaí en contraste con la concesión autorizada mediante Resolución 640 del 30 de agosto de 2017, a fin de que sean realizados los ajustes pertinentes destacándose que de conformidad con la Ley 1333 de 2009 una de las sanciones a imponer al infractor es la demolición de la obra indebida; ii) analice el valor que actualmente se paga concepto de tasa retributiva atendiendo las condiciones reales de represamiento; iii) efectúe análisis sobre la concesión recreativa teniendo en cuenta si predio ha sido sustraído por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de la zona de reserva forestal. [...]

313. Esta determinación tuvo como fundamento los siguientes hallazgos y consideraciones:

314. Mediante Resolución N.º 0760-0761-000117 de 29 de junio de 2007¹¹³, la CVC otorgó a Blanca Onelly Gil de Farfán concesión de aguas de uso público del río San Juan por un término inicial de 10 años en la cantidad equivalente a DOS PUNTO CINCUENTA Y CUATRO LITROS POR SEGUNDO - 2.54 Litros/por seg. (6583.68 m3/mes), correspondiente al 0,86% del caudal ofertado estimado en 297,2 litros/ps, para uso recreativo en el predio El Sinaí.

315. La concesión se autorizó a través de sistema de captación por represamiento no permanente con dos tablones de madera, los cuales, al ser removidos, permiten el flujo libre del cauce. Sin embargo, conforme al material probatorio incorporado al proceso, el Tribunal advirtió que, para la captación, la CVC permitió la construcción de columnas en concreto en los que se apoyan los tablones de madera. Estos elementos son estructuras fijas y objetos extraños que permanecen al interior del cauce, *«los cuales, además, para su construcción debieron afectar sensiblemente las condiciones sanitarias del cauce»*.

316. Adicionalmente, el Tribunal señaló que, conforme a *«las consideraciones esbozadas por la CVC fue consignado que “[E]l predio que se beneficiara de la asignación de agua hace parte de la Reserva Forestal del Pacífico, según Ley 2 de 1959”*».

317. Posteriormente, mediante Resolución 0760 N.º 0761-000640 de 30 de agosto de 2017, la CVC traspasó a la sociedad AGROSHEFA S.A.S. la concesión de la que originalmente era beneficiaria Blanca Onelly Gil de Farfán, bajo las mismas condiciones de aprovechamiento de 2.54 l/ps.

¹¹³ Folios 470 y ss. del cuaderno 3 del expediente de la referencia.



318. Sin embargo, se encontró acreditado que en el cauce objeto de la concesión, se construyeron gaviones laterales, estructuras para el ingreso de los bañistas y dos estructuras de represamiento con cemento, piedra y madera para lograr el alza del nivel de las aguas, generando así dos (2) piscinas para el uso recreativo.

319. El Tribunal precisó que la existencia de dos sistemas de contención, en primer lugar, no había sido autorizada por la CVC mediante la resolución del 2007, porque inicialmente, solo existía una estructura de represamiento para el aprovechamiento de los 2.54 l/s concesionados. Y, en segundo lugar, las nuevas estructuras necesariamente conllevan a una mayor cantidad de agua represada, lo cual desconoce las condiciones originales del aprovechamiento pues actualmente existen dos piscinas.

320. El Tribunal indicó que la situación referida no fue objeto de pronunciamiento por parte de la CVC, pues en la Resolución de traspaso se limitó a reiterar las características métricas de las estructuras, olvidando que en la concesión inicial expresamente se resolvió que *«El agua se captará mediante represamiento no permanente, a través de dos (02) trinchos en madera»*.

321. Dicho desconocimiento de los términos de la concesión de aguas fue catalogado por el Tribunal como transgresor del artículo 64 del Decreto 1541 de 1978, compilado en el Decreto 1076 de 2015, norma que dispone lo siguiente: *«Para que se pueda hacer uso de una concesión de aguas se requiere que las obras hidráulicas ordenadas en la resolución respectiva hayan sido construidas por el titular de la concesión y aprobadas por la Autoridad Ambiental competente de acuerdo con lo previsto en este Decreto»*.

322. Así las cosas, el Tribunal encontró que la CVC debía rectificar las condiciones actuales del Balneario El Sinaí, en contraste con la concesión autorizada; reajustar la tasa por uso del agua impuesta al concesionario, en contraste con el mayor aprovechamiento detectado, y analizar la posibilidad de revocar la concesión de aguas teniendo en cuenta si el predio El Sinaí fue o no sustraído por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de la zona de Reserva Forestal del Pacífico.

323. El apoderado judicial de la CVC se opuso al cumplimiento del numeral séptimo de la sentencia cuestionada, considerando que el Tribunal se extralimitó al sugerir una sanción en lo relacionado con la concesión otorgada mediante Resolución 640 de 30 de agosto de 2017, pues la CVC es la autoridad competente para revisar el caso y para adoptar las medidas que correspondan conforme al debido proceso. De otro lado, indicó que la tasa retributiva sólo opera cuando se trata de aguas servidas, vertidas o residuales, lo cual no aplica en el caso del uso del recurso hídrico por parte del Balneario el Sinaí. Por último, advirtió que se requiere de un estudio de títulos e información del MADS para evidenciar si el predio beneficiario de la concesión fue sustraído.



Radicación: 76001-23-33-000-2017-01795-01 (AP)
Demandantes: Fundación para la Defensa de los Derechos e Intereses
Colectivos

324. Frente a esos reparos, la Sala advierte, en primer lugar, que el recurso de apelación interpuesto por el apoderado judicial de la CVC no acusa de manera puntual que la sentencia de primera instancia haya transgredido el ordenamiento jurídico.

325. En segundo término, la Sala aclara que el Tribunal no se extralimitó en el ejercicio de sus funciones al manifestar en la parte resolutive de la providencia cuestionada *«que de conformidad con la Ley 1333 de 2009 una de las sanciones a imponer al infractor es la demolición de la obra indebida»*, puesto que, de ninguna manera, se le ordenó a la CVC que procediera a imponer sanciones o a demoler las obras construidas. Realmente, la orden consiste en que la CVC *«rectifique las condiciones actuales del balneario El Sinaí en contraste con la concesión autorizada mediante Resolución 640 del 30 de agosto de 2017, a fin de que sean realizados los ajustes pertinentes [...]»*. Es evidente que el Tribunal puso en consideración de la CVC una de las sanciones que podrían llegar a imponerse, sin que ello suponga la transgresión del ejercicio independiente de las funciones de esa autoridad ambiental.

326. En tercer lugar, la Sala procederá a substituir el término *«tasa retributiva»* contenido en el literal (ii) del numeral 7° de la sentencia controvertida, por el de *«tasa por utilización de aguas»*, debido a que este es el instituto al que realmente quiso aludir el Tribunal de instancia, habida cuenta de la parte considerativa de la providencia en cuestión y, especialmente, del **«ARTÍCULO SEGUNDO – TASAS POR USO DE AGUA»** de la Resolución 0760 N.º 0761-000640 de 30 de agosto de 2017¹¹⁴, la cual encuentra fundamento en el artículo 43 de la Ley 99 de 1993¹¹⁵.

327. Finalmente, la Sala pone de relieve que teniendo en cuenta que en el proceso **se acreditó que el predio El Sinaí -donde dicha autoridad otorgó la concesión de aguas- se encuentra en el interior de la Zona de Reserva Forestal del Pacífico**, la cual, conforme a la Ley 2ª de 1959¹¹⁶ y al tenor del numeral 16 del artículo 31 de

¹¹⁴ *Ibid.*, folio 464 del cuaderno N.º 3.

¹¹⁵ “Artículo 43. Tasas por Utilización de Aguas. (Reglamentado por el Decreto 155 de 2004); (Modificado por el art. 58 de la Ley 508 de 1999. La utilización de aguas por personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, dará lugar al cobro de tasas fijadas por el Gobierno Nacional que se destinarán al pago de los gastos de protección y renovación de los recursos hídricos, para los fines establecidos por el artículo 159 del Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente, Decreto 2811 de 1974. El Gobierno Nacional calculará y establecerá las tasas a que haya lugar por el uso de las aguas. [...].”

¹¹⁶ “Por el cual se dictan normas sobre economía forestal de la Nación y conservación de recursos naturales renovables. [...]. Artículo 1. Para el desarrollo de la economía forestal y protección de los suelos, las aguas y la vida silvestre, se establecen con carácter de “**Zonas Forestales Protectoras**” y “Bosques de Interés General”, según la clasificación de que trata el [Decreto legislativo número 2278 de 1953, las siguientes zonas de reserva forestal, comprendidas dentro de los límites que para cada bosque nacional se fijan a continuación:

a) Zona de Reserva Forestal del Pacífico, comprendida dentro de los siguientes límites generales: Por el Sur, la línea de frontera con la República del Ecuador; por el Occidente, el Océano Pacífico y la línea divisoria con la República de Panamá; por el Norte, el Océano Atlántico (Golfo de Urabá), y por el Oriente, una línea que arrancando 15 kilómetros al este del divorcio de aguas de la Cordillera Occidental, en los límites con el Ecuador, siga hasta el Volcán de Chiles, el Nevado de Cumbal y la Quebrada de San Pedro, y de allí, a través del Río Patía, hasta Chita, continuando 15 kilómetros al Este por el divorcio de aguas del Cerro de Rivas al Cerro de Munchique y siguiendo la cima de la Cordillera Occidental hasta el Cerro de Caramanta; de allí al Cerro Paramillo



la Ley 99 de 1993¹¹⁷, **debe ser administrada por la CVC**. En consecuencia, es a esa entidad a la que corresponde velar porque toda actividad antrópica que se desarrolle en aquel territorio¹¹⁸ respete el régimen de usos establecido, **con el fin de garantizar**, entre otras cosas, **«el mantenimiento de los procesos ecológicos básicos necesarios para asegurar la oferta de servicios ecosistémicos, relacionados principalmente con la regulación hídrica y climática [...]»**¹¹⁹.

328. Es en este contexto que se pone de presente que la CVC otorgó una concesión de aguas del río San Juan, concretamente en el predio El Sinaí y, además, autorizó el traspaso de la misma sin adoptar las medidas preventivas correspondientes ni realizar los controles ambientales que, en primer lugar, obligaran a los beneficiarios a respetar las condiciones del aprovechamiento concedido¹²⁰ y que, en segundo lugar, evitaran la ocupación permanente del cauce mediante obras en concreto.

329. La ocupación anterior obedece: (i) al sistema de estructuras duras y permanentes instalado al interior del cauce para la captación de agua, (ii) a la utilización de agua en mayores cantidades al límite establecido, (iii) al traspaso de la concesión sin reparo ni medida alguna ante las nuevas realidades asociadas al consumo de agua y los impactos generados al ecosistema, y (iv) a la falta de operativos permanentes de control y vigilancia por parte de la CVC.

330. Estas omisiones de la CVC amenazan la integridad ecosistémica del área de reserva forestal, comoquiera que las acciones lesivas demostradas deben ajustarse plenamente con el ordenamiento específico de la Zona tipo «A» de la Reserva Forestal del Pacífico establecido en la Resolución 1926 de 2013 expedida por el MADS, cuyos artículos pertinentes son del siguiente tenor:

y luego al Cerro Murrucú, y de allí una línea recta, con rumbo 45 grados noreste, hasta el Océano Atlántico; [...].

¹¹⁷ “Artículo 31. Funciones. Las Corporaciones Autónomas Regionales ejercerán las siguientes funciones: [...]. 16. Reservar, alinderar, administrar o sustraer, en los términos y condiciones que fijen la ley y los reglamentos, los distritos de manejo integrado, los distritos de conservación de suelos, las reservas forestales y parques naturales de carácter regional, y reglamentar su uso y funcionamiento. **Administrar las Reservas Forestales Nacionales en el área de su jurisdicción;** [...]”. [Resalta la Sala].

¹¹⁸ Resolución 1926 de 30 de diciembre de 2013. “Por la cual se adopta la zonificación y el ordenamiento de la Reserva Forestal del Pacífico, establecida en la Ley 2ª de 1959 y se toman otras determinaciones. [...]”. Artículo 4º.- Zonificación. La Zonificación de la Reserva Forestal del Pacífico, con base en los tipos de zonas descritas en el artículo 2º del presente acto administrativo será la siguiente:

l) Las zonas tipo “A” de la Reserva Forestal del Pacífico son: [...]. **Departamento Valle del Cauca:** Corresponde, en general, a cinco grandes polígonos ubicados en la Cordillera Occidental y en el litoral. El área se distribuye en parte del suelo rural de los municipios de Ansermanuevo, Argelia, Bolívar, Buenaventura, Calima (el Darién), **Dagua**, el Cairo, el Dovio, la Cumbre, la Unión, Restrepo, Riofrío, Roldanillo, Toro, Trujillo, Versalles, Vijos, Yotoco y Yumbo. Esta área abarca una extensión aproximada de 399.156,65 hectáreas, correspondientes al 99,98% del área de la Reserva Forestal del Pacífico en el departamento. [...]”. [Resalta la Sala].

¹¹⁹ “Artículo 2º. Tipo de zonas. La Zonificación de la Reserva Forestal del Pacífico de que trata el artículo precedente, se efectuará de conformidad con los siguientes tipos de zonas:

1. Zona tipo A: Zonas que garantizan el mantenimiento de los procesos ecológicos básicos necesarios para asegurar la oferta de servicios ecosistémicos, relacionados principalmente con la regulación hídrica y climática; la asimilación de contaminantes del aire y del agua; la formación y protección del suelo; la protección de paisajes singulares y de patrimonio cultural; y el soporte a la diversidad biológica. [...]”. [Resalta la Sala].

¹²⁰ Esto, debido a que en el proceso también se demostró que los beneficiarios de la concesión de agua transgredieron los términos establecidos por la CVC.



[...] Artículo 6° Ordenamiento específico de cada una de las zonas. De conformidad con las políticas, directrices y normatividad vigente, el ordenamiento específico para cada una de los tipos de zonas descritos en el artículo 2° del presente acto administrativo son:

I. Zonas tipo “A”: para este tipo de zonas se deberá:

(...) 3. Implementar las **acciones de restauración, rehabilitación y recuperación en procura del restablecimiento del estado natural de las coberturas y de las condiciones ambientales necesarias para regular la oferta de servicios ecosistémicos.** (...)

8. Impulsar las líneas establecidas en la Estrategia de Emprendimiento de **Negocios Verdes**, incluida en la Política Nacional de Producción y Consumo Sostenible y los programas que lo implementen, **como el ecoturismo, siempre y cuando sean compatibles con las aptitudes del suelo y las características de este tipo de zona.** [...] (negrilla fuera del texto)

331. Sin lugar a dudas, la Sala reconoce que tales actividades turísticas son importantes y valiosas para el desarrollo social del corregimiento; sin embargo, los particulares que las desarrollan deben contar con los permisos y requisitos que compensen y mitiguen los impactos negativos que estarían generando.

332. Adicionalmente, aunque el literal g) del artículo 2 de la Resolución 1527 de 3 de septiembre de 2012¹²¹ estableció que: «*el desarrollo de infraestructura para recreación pasiva [...] que no incluya estructuras duras*», es una «*actividad de bajo impacto ambiental, que genera beneficio social y que se puede desarrollar en las áreas de reserva forestal, sin necesidad de efectuar la sustracción del área*», **lo cierto es que las acciones que se están desarrollando en el predio El Sinaí, en principio, no encuadran dentro del campo de aplicación de la disposición mencionada, ni dentro de las medidas de manejo dispuestas en la Resolución¹²² y mucho menos dentro del objetivo de mantener los procesos ecológicos básicos necesarios para asegurar la oferta de servicios ecosistémicos relacionados con la regulación hídrica y climática del área forestal.**

333. Por ende, la Sala ordenará a la CVC que inicie el respectivo procedimiento administrativo en el que determinará si existen impactos a los recursos naturales

¹²¹ MADS: “Por la cual se señalan actividades de bajo impacto ambiental y que además, generan beneficio social, de manera que se puedan desarrollar en las áreas de reserva forestal, sin necesidad de efectuar la sustracción del área y se adoptan otras determinaciones”.

El parágrafo 2.º del artículo 204 de la Ley 1450 de 2011, señaló que: “[...] el Ministerio de Ambiente deberá señalar las actividades que ocasionan bajo impacto ambiental y que además, generan beneficio social, de manera tal que se pueden desarrollar en las áreas de reserva forestal, sin necesidad de efectuar la sustracción de las mismas. Así mismo, establecerá las condiciones y las medidas de manejo ambiental requeridas para adelantar dichas actividades [...]”.

Cfr. Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 5 de noviembre de 2013, Rad. N.º 25000-23-25-000-2005-00662-03(AP), C.P.: María Claudia Rojas Lasso: “[...]. De ese modo, será del resorte de las autoridades ambientales, en sus respectivos ámbitos de competencia, adoptar las determinaciones sobre los usos permitidos en las áreas de reserva forestal protectora que no causen alteraciones significativas, y que resulten armónicos y compatibles con su preservación, para lo cual, en todo caso, deberán sujetarlos al otorgamiento previo de licencia ambiental. [...]”.

¹²² Artículos 4 y 5.



adicionales a los previstos en las Resoluciones 0760-0761-000117 de 29 de junio de 2007 y 0761-000640 de 30 de agosto de 2017, para que adopte, en el marco de su autonomía, todas las medidas correctivas, preventivas, sancionatorias o compensatorias, que estime pertinentes, con relación a las problemáticas advertidas en la parte resolutive de esta providencia.

334. Por su parte, el MADS deberá definir, en el marco de su autonomía, si las actividades desarrolladas en el balneario son de aquellas que requieren del trámite de sustracción. Y en el evento en que sea cierta la anterior premisa, la cartera ministerial deberá solicitar al interesado que presente la respectiva solicitud y evaluar la pertinencia de la misma, siguiendo los criterios reglamentarios establecidos en las Resoluciones 1526 de 2012 y 110 de 2021¹²³.

335. Durante el cumplimiento de las aludidas órdenes, las citadas autoridades deberán garantizar el derecho de contradicción y a la defensa del beneficiario de ese permiso.

II.4.3.2. Las actividades recreativas en el río San Juan y la tala de especies forestales

336. El Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, en los numerales 8° y 15 de la sentencia de 28 de agosto de 2020, dispuso lo siguiente:

[...] 8. ORDENAR al MUNICIPIO DE DAGUA que en el término de un (1) mes proceda a la instalación de canecas de basura para el depósito de desechos y letreros educativos sobre el cuidado a los árboles, ríos y medio ambiente en general en los principales charcos de los ríos SAN JUAN y DAGUA; en el mismo término deberá la CVC realizar un inventario acucioso con placa de las especies forestales que sirvan de indicadores sobre el avance o no de la práctica de tala indebida, a efectos de que se alerte y tenga conocimiento de los sitios más afectados por estas prácticas y pueda adoptar mayores medidas de control para la conservación sobre estos sitios recreativos y para la recuperación ecológica y paisajística de los espacios anexos a los charcos.

[...] 15. EXHORTAR a la CVC DAR PACÍFICO ESTE a fin de que realice actividades de seguimiento, vigilancia y control a las viviendas y establecimientos en general ribereños del río San Cipriano a fin de verificar la existencia o no de pozos sépticos, para que conforme a los hallazgos imparta las órdenes, capacitaciones, ayudas y orientaciones que requiera la comunidad a fin de la creación y adecuado funcionamiento de pozos sépticos para evitar la descarga directa y sin tratamiento de las aguas residuales y no residuales al cauce del río. Igualmente habrá de adelantar la CVC en otros sitios de recreación que se encuentren dentro de los mismos afluentes de los ríos Dagua y San Juan y en similares circunstancias de riesgo de contaminación.

De igual forma se EXHORTA a la CVC DAR PACÍFICO ESTE para la instalación de canecas de basura a cargo de los propietarios de viviendas y establecimientos de comercio para el depósito de desechos, así como la instalación de letreros

¹²³ "Artículo 28. Vigencia. La presente Resolución rige a partir de su publicación en el diario oficial y deroga la Resolución 1526 de 2012 **salvo los artículos 7 y 8** y todas las disposiciones que le sean contrarias". [Resalta la Sala].



educativos sobre el cuidado de las aguas, las especies animales, los árboles y en general para la recuperación ecológica y paisajística a partir de la generación de conciencia ciudadana. [...]

337. Frente al numeral 8°, el apoderado judicial de la CVC reclamó que no se definieron cuáles son los charcos de los ríos San Juan y Dagua objeto de intervención. Indicó que la medida de censo forestal con placas no está contemplada en la Ley ni en el Plan de Acción de la CVC, por lo tanto, atenta contra su presupuesto. Además, consideró que esa estrategia no es idónea para controlar la tala, pues no impide la infracción ambiental y mucho menos lleva a individualizar al responsable.

338. Igualmente, sostuvo que la orden 15 de la sentencia impugnada no precisa las zonas ribereñas del río San Cipriano y, además, este río se encuentra en el Distrito Especial de Buenaventura, sector que no fue objeto de la demanda. Mencionó que la orden va en contra del Plan de Acción de la CVC y que no precisa cuáles son los afluentes, lo cual incluye zonas del municipio de La Cumbre. Por otra parte, adujo que *«La CVC no está facultada para presionar a los propietarios de establecimientos para que instalen canecas ni es la competente para el tratamiento y disposición de los residuos sólidos»*.

339. Frente a esos reparos, en primer lugar, la Sala advierte que el apartado 6.6.1. de la sentencia cuestionada, denominado *«prácticas recreativas en el río San Juan»*, precisa cuáles son los charcos del Río San Juan que fueron objeto de análisis para determinar las prácticas recreativas que están afectando al medio ambiente.

340. Dichos charcos son los siguientes: **«Puente Chino»** en la zona rural del corregimiento de El Queremal; **«Charco La Piedra cerca del sitio denominado “Burbujas”**» en medio del río San Juan y la vía que conduce al cerro Tokio, pasando el Puente Chino; y **«Balneario El Sinaí»** identificado por la CVC en las resoluciones de concesión de aguas.

341. En relación con la oposición planteada sobre el censo forestal, la Sala observa que nuestra legislación ambiental contempla que la CVC es responsable de mantener actualizada la información forestal de los ecosistemas naturales que hacen parte de su jurisdicción.

342. Para tal efecto, el CNRN ordenó la creación del Sistema de Información Ambiental - SIA destinado a capturar, almacenar, procesar y analizar datos físicos, económicos y sociales concernientes a los recursos naturales renovables y el medio ambiente¹²⁴.

¹²⁴ Artículos 20, 21 y 22. El literal f) del artículo 21 del Código señala que el SIA comprenderá, entre otras especies de información, un inventario forestal el cual será elaborado con base en datos suministrados por entidades oficiales.



343. Es por ello que una de las funciones de la CVC consiste en «*Implantar y operar el Sistema de Información Ambiental en el área de su jurisdicción, de acuerdo con las directrices trazadas por el Ministerio del Medio Ambiente*»¹²⁵. También el Decreto 1076 de 2015 reconoce que esa autoridad reportará la información estadística relacionada con las plantaciones forestales protectoras, productoras y protectoras a fin de que sea administrada por el Ideam en el marco del **Sistema Nacional de Información Forestal –SNIF**¹²⁶.

344. Además, la Ley 1931 de 2018 resalta que, instrumentos como el **SNIF** y el **Inventario Forestal Nacional (IFN)** son indispensables para «*la generación de información oficial que permita tomar decisiones, formular políticas y normas para la planificación, gestión sostenible de los bosques naturales en el territorio colombiano y la gestión del cambio climático*»¹²⁷. Por eso, se estructuró el **Sistema de Monitoreo de Bosques y Carbono –SMBYC-** como una herramienta de «*información oficial para la adopción de medidas que conduzcan a reducir la deforestación y contribuyan a la planificación y gestión sostenible de los bosques naturales en el territorio colombiano*»¹²⁸.

345. La misma disposición establece que las diversas autoridades del SINA, en el marco de sus competencias y funciones legales, deberán aportar de forma adecuada y oportuna la información que sea requerida para el correcto funcionamiento del SMBYC, así como tomar las medidas necesarias para asegurar la utilización de la información generada por dicho Sistema¹²⁹.

346. Nótese cómo el Legislador resaltó la importancia de los sistemas de información como el insumo esencial para la toma de decisiones acertadas y eficientes, tanto en la planificación y gestión sostenible de los recursos forestales, como respecto de los propósitos globales de mitigación y adaptación al cambio climático.

347. Por lo tanto, la Corporación se equivoca cuando afirma que la función asociada a conocer los recursos forestales de su jurisdicción no tiene origen legal. Por el contrario, independientemente de que la CVC utilice personal en campo, placas, estadísticas, GPS, drones o cualquiera otra herramienta tecnológica, lo cierto es que el ordenamiento jurídico exige de la referida autoridad ambiental el conocimiento preciso de los recursos naturales que integran el patrimonio natural cuya administración le corresponde.

¹²⁵ Ley 99 de 1993, artículo 31, numeral 22.

¹²⁶ Artículos 2.2.1.1.12.2. y 2.2.1.1.12.18.

¹²⁷ Artículo 26, modificado por la Ley 2169 de 22 de diciembre de 2021, «*Por medio de la cual se impulsa el desarrollo bajo en carbono del país mediante el establecimiento de metas y medidas mínimas en materia de carbono neutralidad y resiliencia climática y se dictan otras disposiciones*».

¹²⁸ Artículo 27.

¹²⁹ En el mismo sentido, la Ley 1269 es clara en señalar que «[...] El Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (Ideam) **administrará y coordinará** el SNIF, el IFN, el SMBYC, Renare, SINGEI, SCRR - GEI y SIIVRA bajo la coordinación, directrices, orientaciones y lineamientos del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. [...]». [Resalta la Sala].



348. Sin embargo, como también es una realidad que la tecnología y otras estrategias administrativas permitirían que dicha autoridad logre de forma más eficiente el propósito asociado a controlar la deforestación del sector, se modificará la orden de amparo a efectos de reconocer a la CVC un mayor margen de flexibilidad.

349. En este orden de ideas, la Sala ordenará a la autoridad ambiental que adopte en los mismos sectores un programa de monitoreo, reforestación, control territorial y de reducción de la deforestación, el cual tendrá una duración de dos (2) años, y en cuyo marco podrá adoptar las estrategias que estime pertinentes, teniendo en cuenta los lineamientos fijados en la «*Política Nacional para el Control de la Deforestación y la Gestión Sostenible de los Bosques*»¹³⁰ o las acciones previstas en la Ley 2169 de 2021¹³¹, tales como: áreas de vida, celebración de contratos y acuerdos de conservación natural¹³², estímulos al sector privado, esquemas de acuerdos voluntarios, acuerdos de cero deforestación y demás compromisos público-privados para la gestión del cambio climático¹³³.

350. En todo caso, aquel programa incluirá actividades, metas e indicadores de gestión tendientes a prevenir, mitigar, controlar, corregir, restaurar y compensar las acciones de tala y los impactos ambientales que este fenómeno está ocasionando en aquella parte de las áreas de reserva forestal a las que asisten los turistas y los residentes de Dagua.

351. Por último, respecto del numeral 15 de la sentencia cuestionada, tal y como se explicó en el acápite II.3.3 de este proveído, el río San Cipriano no hizo parte de los

¹³⁰ «**Estrategia para consolidar alternativas productivas sostenibles que incidan en el desarrollo rural y la estabilización de la frontera agrícola:**

Línea de acción 1. Promover apuestas productivas con base en el capital natural que impulsen la economía forestal

Línea de acción 2. Fomentar la aplicación de procesos de conservación y manejo sostenible de los bosques

Línea de acción 3. Desarrollar mecanismos de extensión, asistencia técnica e investigación para el uso sostenible de la biodiversidad

Estrategia para el fortalecimiento de los mecanismos de articulación y gestión transectorial para la efectiva reducción de la deforestación y gestión de los bosques

Línea de acción 4. Desarrollar intervenciones integrales para el ordenamiento territorial y la resolución de conflictos de uso, ocupación y tenencia de la propiedad, que permitan la estabilización de los Núcleos de Alta Deforestación –NAD–

Línea de acción 5. Generar capacidades técnicas para desarrollar instrumentos de planificación y ordenación sectorial que eviten deforestación

Línea de acción 6. Fortalecer la comunicación, el conocimiento y la participación ciudadana para la gobernanza del territorio y la gestión sostenible de los bosques

Línea de acción 7. Planificar y coordinar la inversión para la gestión de los bosques y evitar la deforestación.

Estrategia de control territorial y reducción de las dinámicas ilegales que impulsan la deforestación

Línea de acción 8. Articular los instrumentos de comando y control en Núcleos de Alta Deforestación –NAD– y áreas estratégicas de conservación de bosque natural

Línea de acción 9. Fortalecer las capacidades administrativas, técnicas y legales de las autoridades que intervienen en la prevención, investigación, judicialización y control de los delitos ambientales

Línea de acción 10. Implementar acciones de control a economías ilegales impulsoras de deforestación

Estrategia para el fortalecimiento de los sistemas de monitoreo y seguimiento para una administración eficiente del recurso forestal

¹³¹ «*Por medio de la cual se impulsa el desarrollo bajo en carbono del país mediante el establecimiento de metas y medidas mínimas en materia de carbono neutralidad y resiliencia climática y se dictan otras disposiciones*»

¹³² Artículo 8.

¹³³ Artículo 13, numeral 7.



hechos ni las pretensiones de la demanda, razón por la cual se modificará el alcance de ese exhorto, así

[...] 15. EXHORTAR a la CVC DAR PACÍFICO ESTE a fin de que realice actividades pedagógicas y acciones de seguimiento, capacitación, asesoría y control de los establecimientos de comercio que vierten directamente sus aguas residuales en las laderas del río San Juan, en los sitios de recreación denominados «**Puente Chino**», «**La Piedra cerca del sitio denominado “Burbujas”**» y el «**Balneario El Sinaí**», para que los propietarios de los mismos se vinculen en el propósito de proteger este entorno natural, cuenten con pozos sépticos, y adopten de ser necesario un permiso de vertimientos. [...]

II.4.3.3. La subdivisión del suelo rural del municipio de Dagua cobijado por áreas protegidas e incorporación de ese y otros tipos de suelo al perímetro urbano del municipio de Dagua

352. En el asunto que retiene la atención de la Sala, el director ambiental de la Regional Pacífico Este de la CVC informó al Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, mediante oficio de 4 de septiembre de 2019, que: «*la mayor parte del territorio rural del municipio de Dagua quedó integrado en la Zona de Reserva Forestal del Pacífico [...] [E]n el resto del territorio rural del municipio de Dagua se encuentran otros dos (2) territorios de importancia ambiental, como es la zona del Parque Nacional Natural de Los Farallones y la Reserva Forestal Nacional Protectora del Anchicayá*».

353. La autoridad ambiental también puso de presente en el escrito de contestación de la demanda que el Municipio de Dagua, en ejercicio de la función de ordenamiento territorial, permitió el desarrollo urbanístico en diferentes predios ubicados al interior de las citadas áreas protegidas, sin exigir previamente la sustracción de las respectivas áreas. Además, incorporó dichos suelos al perímetro urbano del municipio de Dagua sin cumplir con los requisitos legales.

354. En palabras de esa autoridad ambiental, las licencias de subdivisión de predios y de urbanismo concedidas por el Municipio de Dagua «*son actos administrativos opuestos a la Constitución y a la ley, en especial a la Ley 2 de 1959, al expedirse dicha licencia sin realizar las respectivas sustracciones de área [...]*». Es más, «*la situación que se ha presentado nace de que el [...] Municipio de Dagua incumplió el PBOT, pues expidió licencias de diferente índole, pese a que en dicho Plan se contempló que debía realizarse en el corto plazo la sustracción de Zona de Reserva Forestal del Pacífico, en virtud de lo cual el desarrollo urbanístico en la misma se supeditó a la efectiva sustracción que se efectuará (sic)*».

355. En relación con tal aspecto de la controversia, obre en el plenario el Oficio de 6 de abril de 2017, a través del cual el director territorial de la CVC -Regional Pacífico Este- puso en conocimiento del alcalde municipal de Dagua los siguientes «*comportamientos que afectan las áreas protegidas del sistema nacional de áreas protegidas (SINAP) y áreas de especial importancia ecológica al tenor de la ley 1801 de 2016*»:



Radicación: 76001-23-33-000-2017-01795-01 (AP)
Demandantes: Fundación para la Defensa de los Derechos e Intereses
Colectivos

[...] En recorrido de vigilancia y control y seguimientos a procesos sancionatorios de carácter ambiental que adelanta esta corporación en la vereda Paragüitas zona rural del corregimiento El Queremal, se encontró una construcción nueva en el predio con matrícula inmobiliaria No. 370- 333032 conocido como “Altos de San Juan”. Se adjunta informe para que de acuerdo a sus competencias se proceda al tenor de la ley 1801 de 2016 en el título IX “del ambiente”, capítulo III sistema nacional de áreas protegidas en su artículo 103 y el título XIV “del urbanismo”, capítulo I. en su artículo 135 [...]¹³⁴.

356. También, mediante Oficio de 10 de abril de 2017, el director territorial de la CVC -Regional Pacífico Este- informó al gerente de Planeación del municipio de Dagua lo siguiente:

[...]. En comunicación telefónica con el gerente de planeación el 7 de abril de 2017, se ha informado a esta Corporación sobre la existencia de un acuerdo por medio del cual **se realizó la modificación al PBOT de Dagua en el Corregimiento de El Queremal en el marco de la Ley 1537 de 2012, incorporando un predio en el cual se pretende realizar la “urbanización Lili 2da etapa.”**

Debido a una solicitud de revisión y concepto de estudios de la urbanización Lili 2, 2 etapa en el corregimiento de El Queremal realizada por el señor Luis Eduardo Isaza a través de radicado 181292017 y una denuncia comunitaria sobre la venta de lotes en dicho lugar, se realizó visita técnica el 10 de abril de 2017.

En dicha visita se pudo evidenciar una valla alusiva al proyecto de urbanización Lili 2, la construcción de una vía interna, y un canal en concreto que recoge aguas lluvias. No se verificó la existencia de alcantarillado cercano a este predio. En la revisión de documentos que adjunta el señor Luis Eduardo Isaza se plantea el vertimiento de aguas residuales tratadas a un canal de aguas lluvias, que acorde con la normativa ambiental vigente no es viable. [...]¹³⁵ (negritas de la Sala)

357. La misma CVC, mediante comunicado de 17 de abril de 2017, precisó lo siguiente:

[...]. *Así mismo, una vez revisado el PBOT del municipio de Dagua, se observa en el Plano Nro. 31 que el lote de la Urbanización Lili No. 2 Etapa no se encuentra como área de expansión del corregimiento El Queremal y **este predio se encuentra dentro de la Reserva Forestal Nacional Protectora del Pacífico, declarada mediante Ley 2 de 1959 y para realizar sustracción, deber dirigirse directamente al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible [...]***¹³⁶ (negritas de la Sala)

358. La CVC, con fecha 9 de junio de 2017, reportó al director de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos los siguientes hallazgos:

[...]. *Acorde al Acuerdo 030-16 de diciembre 16 de 2016 emitido por el Concejo Municipal de Dagua, **se incorporan al suelo urbano del corregimiento de El Queremal, municipio de Dagua, departamento del Valle del Cauca al tenor de la Ley 1753 de 2015 los siguientes predios:***

¹³⁴ Folio 17 del cuaderno 3 del expediente de la referencia.

¹³⁵ *Ibid.*, folios 23 y 24.

¹³⁶ *Ibid.*, folios 27 y ss.



Radicación: 76001-23-33-000-2017-01795-01 (AP)
Demandantes: Fundación para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos

Predio Atalaya, Matricula Inmobiliaria No. 370-43852, corregimiento de El Queremal, Dagua- Valle del Cauca de propiedad de la señora Glorieth Liliana Vadez Díaz.

*Coordenadas planas (Magna-sirgas):
Este: 1.039.955
Norte: 882.259*

Predio Colinas de El Queremal. Corregimiento de El Queremal. Matricula Inmobiliaria. No. 370-572689. Numero predial 00-02-002-1252000 de propiedad del señor Wilson Amadis Duque Bernal.

*Coordenadas planas (Magna-sirgas):
Este: 1.040.924
Norte: 881.051
Este: 1.041.316
Norte: 881.268.*

Predio las Brisas, corregimiento El Queremal. Matrícula Inmobiliaria 370-928593 de propiedad de la señora Gladiz Cecilia Mera Rosero. Coordenadas planas: 1.040.845 Este; 881.891 Norte.

Predios sin denominación con matrícula inmobiliaria No. 370-924934, 370-924935-370-924936- 370924937-370-924938, situados en el corregimiento de El Queremal de propiedad del señor Luis Eduardo Isaza. [...] ¹³⁷ (Negrillas de la Sala)

359. La CVC, mediante Oficio de 14 de noviembre de 2017¹³⁸ informó a la Procuraduría Judicial II para Asuntos Ambientales y Agrarios del Valle del Cauca cuáles eran los predios que contaban con licencias urbanísticas en el interior de la zona de Reserva Forestal Protectora Nacional del Anchicayá y Reserva Forestal del Pacífico, así:

[...] en recorrido de vigilancia y control de la licencia expedida por la Gerencia de planeación de Dagua al señor Elmer Enrique Tenorio Echeverry. Según el sistema de geo-referenciación de la CVC, esté predio ubicado en la vereda Paragüitas, zona rural del corregimiento de El Queremal, municipio de Dagua, **se encuentra en zona de reserva forestal protectora Nacional-RFPN- de Anchicayá, área protegida del Sistema nacional de áreas protegidas -SÍNAP- y se trata de un determinante, ambiental.** Se adjuntan 2 mapas y oficio 620702017 en el cual la gerencia de planeación de Dagua informa sobre la expedición de licencia de subdivisión para el señor Elmer Enrique Tenorio [...].

Copia de la licencia otorgada al señor Luis Eduardo Isaza "Por la cual se expide licencia de urbanismo para desarrollar proyecto división de predio". **Según sistema de geo-referenciación de CVC, este predio se encuentra ubicado a la altura del kilómetro 48 de la vía Simón Bolívar sentido Cali-Buenaventura, corregimiento de El Queremal, en zona de reserva forestal declarada mediante ley 2 de 1959 por lo cual se requiere sustraer el área ante el ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.** Se adjunta constancia de ejecutoria firmada por el gerente de planeación de Dagua, señor Bernardo Silva [...]. (Matrícula inmobiliaria 370-924938. Nro. Predial 00.02.0002.0041.000¹³⁹)

¹³⁷ *Ibid.*, folios 33 y ss.

¹³⁸ *Ibid.*, folios 50 y ss.

¹³⁹ *Ibid.*, folios 38 y ss.



Radicación: 76001-23-33-000-2017-01795-01 (AP)
Demandantes: Fundación para la Defensa de los Derechos e Intereses
Colectivos

Copia de la licencia otorgada a la señora Vanessa Serna Camero para subdivisión de predio. Según sistema de geo-referenciación de CVC, este predio ubicado en la vereda Paragüitas, corregimiento de El Queremal, zona rural de Dagua, se encuentra en zona de reserva forestal protectora nacional -RFPN- de Anchicayá. Este caso ha sido informado al ministerio de ambiente y a su despacho. [...]. (Matrícula inmobiliaria 370-333032. Nro. Predial 00.02.0002.0449.000¹⁴⁰)

Mapa de la ubicación del predio en la vereda Paragüitas, zona rural del corregimiento Queremal, jurisdicción del municipio de Dagua, propiedad de la señora Ester Julia Alvarez Mena y otros. En recorrido de vigilancia y control se le presentó al funcionario de la Corporación la licencia de construcción para una vivienda y se observó la construcción de cinco piezas cada una con servicio sanitario (ducha, lavamanos y sanitario), con una plancha para la construcción de más habitaciones en el segundo piso y en otro lado está en construcción un área donde va a construir la cocina con un servicio sanitario, lo que permite inferir que no se trata de vivienda unifamiliar. **Este predio se encuentra en zona de reserva forestal protectora Nacional-RFPN- de Anchicayá, área protegida del sistema nacional de áreas protegidas -SINAP- y es un determinante ambiental.**

Es importante mencionar que en el predio Bellavista propiedad del señor Hernan Cardona Alvarez, ubicado en la vereda Paragüitas, zona rural del corregimiento El Queremal, se encuentra una subdivisión predial de 5 lotes. Actualmente se observó la subdivisión de un nuevo lote con área aproximada de 3200 m2. **Este predio se encuentra en la reserva forestal protectora nacional del Anchicayá.** [...] (Negrillas de la Sala)

360. La CVC, mediante Resolución 0760 No. 0762 000495 de 23 de mayo de 2018, dispuso lo siguiente:

[...] [L]a administración municipal de Dagua y los señores María de Las Mercedes Álvarez Carmona, Ester Julia Álvarez, Juan Pablo Álvarez Mena, Jairo Alexander Roa Orejarena, Pablo Emilio Álvarez serna y Luz Dary Mena Álvarez, quienes realizan actividades de construcción de un Hotel dentro de la Reserva Forestal Protectora del Anchicayá; (...)

RESUELVE

ARTÍCULO PRIMERO: IMPONER MEDIDA PREVENTIVA al MUNICIPIO DE DAGUA y a los señores María de Las Mercedes Álvarez Carmona, Ester Julia Álvarez, Juan Pablo Álvarez Mena, Jairo Alexander Roa Orejarena, Pablo Emilio Álvarez serna y Luz Dary Mena Álvarez, en calidad de poseedores del predio MIRAVALLE, consistente en:

SUSPENSIÓN INMEDIATA DE TODO TIPO DE ACTIVIDADES: CONSTRUCCIÓN que se está realizando en el predio MIRAVALLE de matrícula inmobiliaria 370-370117, con un área de 8 hectáreas 7320M2, ubicado en la Vereda Paragüitas, corregimiento El Queremal, municipio de Dagua, Departamento Valle del Cauca, coordenadas geográficas 76°42'20.804" O; 3°30'30,682" N; 1659 msnm. [...] ¹⁴¹ (Negrillas de la Sala)

¹⁴⁰ *Ibid.*, folios 60 y ss.

¹⁴¹ Folios 98 a 104 cuaderno 3.



361. Mediante Oficio de 4 de septiembre de 2019, la CVC informó al Tribunal Administrativo del Valle del Cauca algunas irregularidades en las que incurrió la administración municipal de Dagua en relación con las actividades de subdivisión y urbanismo rural, así:

[...] se presenta incumplimiento por parte de la autoridad municipal, respecto de lo ordenado en el artículo 2 numeral 2, 3 y parágrafo del Decreto 097 del 16 de enero de [...] 2006, que estableció las condiciones, limitaciones y restricciones o prohibiciones para el desarrollo de edificaciones en el suelo rural y, la prohibición expresa del artículo 3, de aprobar licencias de parcelación o construcción autorizando parcelaciones en suelo rural para vivienda campestre mientras no se incorporen y se delimiten las áreas para este tipo de desarrollos en el Plan Básico de Ordenamiento Territorial, en concordancia con las normas ambientales y agrarias, disposición sobre la cual pasan por encima de ella las licencias expedidas por la oficina de Planeación Municipal, como se puede observar entre otros actos, en los siguientes:

-Resolución GP-065 del 15 de marzo de 2019, por medio de la cual se expide licencia de construcción para el predio lote Nro. 08 de la manzana I, matrícula 370-851136, que hace parte de la Parcelación Altos del Carmen, que **no se encuentra incluida dentro del Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio y del cual no han realizado sustracción de área de la reserva forestal del Pacífico.**

-Resolución GP-268 del 06 de septiembre de 2018, por medio de la cual se expidió licencia de construcción para el predio lote #12 de la parcelación El Milagro, que **no se encuentra incluida dentro del Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio y del cual no han realizado sustracción de área de la reserva forestal del pacífico.**

-Resolución GP-2067 del 22 de diciembre de 2010, por medio de la cual se expidió licencia de reloteo de un predio con matrícula Nro. 370-797289 de 20 hectáreas 6021,50 metros cuadrados, para conformar la parcelación Altos del Carmen, que **no se encuentra incluida dentro del Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio y del cual no han realizado sustracción de área de la reserva forestal del Pacífico.**

-Resolución No. GP-148 del 26 de abril de 2018, por medio de la cual se expide la licencia de construcción de vivienda, para el predio denominado "lote de terreno" localizado en el corregimiento El Carmen, matrícula inmobiliaria No. 370-926601, del cual **no han realizado sustracción de área de la reserva forestal del Pacífico.**

-Resolución No. GP-326 del 21 de octubre de 2016, por medio de la cual se expide la licencia de urbanismo de reloteo para desarrollar el proyecto parcelación Villa Lucas, con matrícula inmobiliaria 370-455841, localizado en el corregimiento San Bernardo, Vereda Tocotá, que **no se encuentra incluida dentro del Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio y del cual no han realizado sustracción de área de la reserva forestal del Pacífico.** [...] ¹⁴². (Negrilla fuera del texto).

362. Además, con ocasión de la inspección judicial y del informe del gerente de planeación del Municipio de Dagua de 2 de septiembre de 2019¹⁴³, el Tribunal

¹⁴² *Ibid.*, folios 187 y ss. del cuaderno 4.

¹⁴³ *Ibid.*, folios 456 y ss. del cuaderno 1 y 525 y ss. del cuaderno 4.



Radicación: 76001-23-33-000-2017-01795-01 (AP)
Demandantes: Fundación para la Defensa de los Derechos e Intereses
Colectivos

evidenció que en el predio denominado «*Alto de los Caballeros*» con latitud 3.507821 y longitud -76.705382, identificado con el número de matrícula inmobiliaria 370-370117, se está construyendo un hotel, pese a que se encuentra ubicado en el interior de la zona de reserva forestal protectora.

363. De otro lado, la autoridad ambiental puso de presente que el Municipio de Dagua permitió la comisión de otras irregularidades en materia urbanística que tenían el siguiente alcance:

[...] se observa una serie de incumplimientos por parte del municipio y, concretamente por la oficina de planeación, con la **expedición de licencias de urbanismo autorizando el fraccionamiento (subdivisión material) de los predios rurales en predios de menor extensión de 3000 m2 o incluso menores a esta área y muy por debajo del área mínima de las UAF** establecida en la Resolución 041 del 24 de septiembre de 1996 emitida por la Junta directiva del antiguo instituto colombiano de la reforma agraria “INCORA”

Tales actuaciones de la entidad municipal además de la norma antes mencionada están en contravía de los artículos 44 y 45 de la ley 160 de 1994; el artículo 4º del Decreto N° 097 del 16 de enero de 2016 emitido por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial en el cual se estableció la prohibición de autorizar la subdivisión de predios rurales en contra de lo dispuesto en la ley 160 en 1994; la misma Ley 338 de 1997 en su artículo 2 numerales 1 y 2, artículos 5, 6, 8 numeral 12 y de manera especial el artículo 10 que define como determinantes de los ordenamientos territoriales las normas ambientales y agrarias como normas de superior categoría que se encuentran vulneradas integralmente por la autoridad de planeación municipal a través de las respectivas autorizaciones de subdivisión material de los inmuebles rurales y de construcción de vivienda campestre.

Igualmente, se observa que el incumplimiento se encuentra reflejado en el plan básico de ordenamiento territorial del municipio de Dagua en el cual se estableció como área mínima de subdivisión material de los inmuebles la de 3000 m2 contenido en el capítulo XI “normatividad en suelo rural aplicable a parcelación de predios rurales destinados a vivienda campestre” artículo 2, 3, 4, 5, 6, 7 del acuerdo municipal 004 del 28 de mayo de 2002.

También, dichas actuaciones son contrarias a lo dispuesto en el artículo 4 Decreto 097 de 2006, el cual se estableció el precio expresa autorizar subdivisiones de predios rurales en contra de lo dispuesto en la ley 160 de 1994 o las normas que la reglamenten adicionen, modifiquen o sustraigan o sustituyan o en el caso de las excepciones que permiten fraccionamiento del suelo rural por debajo de la extensión mínima de la unidad agrícola familiar - UAF la autorización de actuaciones de edificación en los predios resultantes deberá garantizarse mantener la naturaleza rural de los terrenos y no dará lugar a la implantación de actividades urbanas o a la formación de los núcleos de población. [...]¹⁴⁴. (Negrilla fuera del texto).

364. Dicho concepto de transgresión fue planteado con ocasión de las siguientes subdivisiones sobre predios de mayor extensión:

[...]. -Subdivisión material del predio de mayor extensión con matrícula inmobiliaria 370-884133 realizada por escritura pública 3118 del 17 de septiembre de 2010 de

¹⁴⁴ *Ibid.*, folios 187 y ss. del cuaderno 4.



Radicación: 76001-23-33-000-2017-01795-01 (AP)
Demandantes: Fundación para la Defensa de los Derechos e Intereses
Colectivos

la notaría 6 de Cali del cual fue subdividido un predio de menor extensión en el corregimiento El Palmar de 1000 m2 con matrícula inmobiliaria 370-908016.

-Subdivisión material del predio de mayor extensión con matrícula inmobiliaria 370-797282 realizada por escritura pública 415 del 27 de julio de 2011 de la notaría única de Dagua del cual fue subdividido un predio de menor extensión en el corregimiento El Palmar de 4008,90 m2 con matrícula inmobiliaria 370-851136.

-Subdivisión material del predio de mayor extensión con matrícula inmobiliaria 370-236724 realizada por escritura pública 2127 del 5 de junio de 1986 de la Notaría 3 de Cali del cual fue subdividido un predio de menor extensión en el kilómetro 23 que hace parte de la parcelación Aures, de 3000 m2 con matrícula inmobiliaria 370-851136. [...]

365. En el informe de visita técnica de 8 de abril de 2016, la CVC constató que en el predio Santa Anita, ubicado en la vereda Paragüitas del corregimiento El Queremal, coordenadas Nro. Norte 03°, 30" 33.4" W 76°42" 3.10" altura 1658 metros, se presentaron las siguientes situaciones:

[...] se pudo identificar trabajos de topografía, referente a un levantamiento topográfico del terreno, se encontraron cinco (5) puntos marcados sobre el terreno; esta clase de trabajo se utiliza para determinar áreas de un predio, pendientes linderos. Es evidente que si en este predio se pretende establecer una parcelación o subdivisión predial denominada Entre Ríos, uno de los pasos principales para desarrollar esta actividad es realizar el levantamiento topográfico. [...] ¹⁴⁵.

366. En la Resolución N.º 000447 de 13 de agosto de 2015, la CVC verificó lo siguiente:

[...] En visita realizada al predio sin nombre ubicado en la Vereda Altos de San Juan (...) se constata lo siguiente:

En la visita se establece que el predio de la señora Vanessa Serna Camero, tiene un área de 32.000 metros cuadrados, topografía plana, no se observan la presencia de cobertura boscosa ni fuentes de agua; presenta un área subdividida de dieciséis (16) lotes con áreas de doscientos setenta (270) metros cuadrados cada lote, bajo la figura de proindiviso. El vendedor de los lotes es el señor Oscar Serna, padre de la propietaria del predio; actualmente se observa la construcción de 13 viviendas.

Recomendaciones: (...) solicitar a la Gerencia de Planeación del municipio de Dagua, las actuaciones realizadas en el marco de sus competencias respecto a la subdivisión predial y construcción de viviendas en el predio de la señora Vanessa Serna Camero; de igual forma es pertinente iniciar proceso sancionatorio **en contra del municipio por el incumplimiento a las áreas mínimas establecidas en el Plan Básico de Ordenamiento Territorial del municipio de Dagua – PBOT (Acuerdo 004 de 2002).** [...] ¹⁴⁶. (Negrilla fuera del texto).

367. Asimismo, en la Resolución N.º 000256 de 12 de abril de 2017, la CVC consideró lo siguiente:

¹⁴⁵ *Ibid.*, folios 6 y ss. del cuaderno 3.

¹⁴⁶ *Ibid.*, folios 69 y ss.



Radicación: 76001-23-33-000-2017-01795-01 (AP)
Demandantes: Fundación para la Defensa de los Derechos e Intereses
Colectivos

[...] Lugar: Predio Lote N° 1 del predio Potrerillo, Vereda Potrerillo, corregimiento El Queremal, municipio de Dagua. (...)

En el predio denominado Proterillo, propiedad del señor Miguel Antonio Barona Pacheco con cédula de ciudadanía Nro. 16.605.258 de Cali, localizado en la vereda Proterillo del Corregimiento Queremal jurisdicción del municipio de Dagua, se encontró un área subdividida en ocho (8) lotes con extensiones de setecientos (700) metros cuadrados cada uno, el sitio donde se presenta la subdivisión pertenece a un potrero (...)

El predio Proterillo propiedad del señor Miguel Antonio Barona Pacheco no cuenta con permisos de la Gerencia. [...] ¹⁴⁷

368. En relación con la transgresión del régimen de usos de la Zonas de Reserva Forestal del Pacífico, la CVC acreditó que:

[...] dicho territorio ha sido ocupado irregularmente con actividades urbanas, fraccionamiento (subdivisión) y actuaciones urbanísticas de construcción de vivienda campestre, en la mayoría de los casos autorizadas por la oficina de planeación del municipio de Dagua, Valle, a través de expedición de licencias de urbanismo, actuaciones urbanísticas que son contrarias a las normas ambientales y agrarias que por su categoría de normas de superior jerarquía fueron desatendidas por la autoridad municipal generando una ocupación ilegal del territorio debido a que poco a poco fueron urbanizando el área rural a través de las respectivas licencias expedidas. [...].

Es importante manifestar que las autoridades locales del municipio de Dagua han hecho caso omiso de la obligación contraída en el artículo 3 del capítulo VII del plan básico de ordenamiento territorial, respecto de adelantar el trámite de sustracción de áreas de la reserva forestal Del Pacífico de los predios rurales que se encontraban con intervención de actividades diferentes a las autorizadas en la resolución 1527 del 3 de septiembre de 2012 modificada por la Resolución 1274 del 6 de agosto 2014 [...] (negrilla fuera del texto)

369. Conforme a lo anterior, el Tribunal concluyó que la administración municipal de Dagua expidió licencias de urbanización, parcelación, subdivisión, reloteo, construcción y demás, en predios ubicados en la Reserva Forestal Protectora Nacional Río Anchicayá y en la Reserva Forestal del Pacífico, a pesar que esas reservas eran determinantes ambientales y normas de superior jerarquía para el PBOT de Dagua según el artículo 10 de la Ley 388 de 1997 y el Decreto 3600 de 2007.

370. El Tribunal igualmente destacó que la Procuraduría 21 Judicial II para Asuntos Ambientales y Agrarios instauró una demanda de nulidad simple en contra de los Acuerdos 030 del 16 de diciembre de 2016 y 014 del 31 de mayo de 2017, proferidos por el Concejo Municipal de Dagua, al considerar que esos actos vulneraban el artículo 47 de la Ley 1537 de 2012, norma que fue modificada por el artículo 91 de la Ley 1753 de 2015¹⁴⁸.

¹⁴⁷ *Ibid.*, folios 82 y ss.

¹⁴⁸ Radicado 76001-33-33-001-2018-00142-00.



Radicación: 76001-23-33-000-2017-01795-01 (AP)
Demandantes: Fundación para la Defensa de los Derechos e Intereses
Colectivos

371. Indicó que el Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Cali, en el marco de dicho proceso judicial, mediante Auto Nro. 36 del 29 de enero de 2019 concedió la suspensión provisional de esos actos administrativos, por cuanto el municipio había incorporado unos predios al perímetro urbano sin cumplir con los requisitos legales relacionados con la disponibilidad de los servicios públicos domiciliarios y sin obtener previamente la sustracción de tales sectores de la Reserva Forestal del Pacífico.

372. A partir de este contexto, el *a quo* recordó que los predios ubicados en las reservas forestales deben ser sustraídos por solicitud del ente territorial ante el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible antes de realizar algún aprovechamiento, autorización que se expedirá previa presentación de los respectivos estudios técnicos, económicos, sociales y ambientales que así lo habiliten.

373. Igualmente, puso de presente que ese ente territorial no cumplió con el compromiso adquirido en el artículo 3 del Acuerdo N.º 004 de 28 de mayo de 2002, «*por medio del cual se adopta el Plan Básico de Ordenamiento Territorial para el Municipio de Dagua – Valle del Cauca “Dagua Pacífico 2001-2010”*», consistente a tramitar la sustracción de los sectores que serían objeto de desarrollo, así:

[...] ARTICULO 3.- ADOPCION DE AREAS DE RESERVA PARA LA CONSERVACIÓN Y PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE Y LOS RECURSOS NATURALES. RESERVA FORESTAL DEL PACIFICO.

En el presente PBOT **se reconoce la localización total del Municipio** que De acuerdo con los linderos establecidos en la ley 2ª de 1959 el territorio de Dagua **Se encuentra en su totalidad en zona de reserva Forestal del Pacifico incluida en ella el área correspondiente al Parque Farallones de Cali.**

Por el desarrollo del territorio como situación de hecho ciertas áreas han sido ocupadas para desarrollar la actividad agropecuaria, ya existen áreas sustraídas las cuales deben limitarse para definir los límites de la reserva.

Por el desarrollo del territorio también como situación de hecho algunas áreas han sido ocupadas para desarrollar actividad de urbanismo, comercialización, recreación y agropecuaria, ya existen áreas con usos diferentes a los de reserva forestal, estas deberán ser delimitadas para posteriormente determinar su relación con la reserva y determinar los límites de la reserva.

Estas áreas que actualmente tienen usos urbanos, de expansión, suburbanas, centros poblados, parcelaciones, corredores interregionales, de desarrollo agrícola y ganadero entre otras, diferentes a las establecidas en la Ley 2º y demás normas concomitantes y/o reglamentarias, actualmente presentan conflictos por uso del suelo.

El Municipio de Dagua con sustento en el presente PBOT iniciara el trámite de formalizar mediante hechos y actos administrativos en el corto plazo la sustracción.



El presente PBOT como mecanismo de concertación con las autoridades ambientales es el sustento sobre el cual el Municipio de Dagua adelantara este proceso, **Proceso que se adelantara respetando y solicitando las competencias establecidas en la ley 99 de 1993 para las entidades territoriales, El Ministerio del Medio Ambiente y Las Corporaciones Regionales.** [...] (Negrillas de la Sala)

374. En el mismo sentido, mencionó que, de conformidad con el artículo 91 de Ley 1753 de 2015, el municipio, a la hora de incorporar suelo rural al perímetro urbano, debía cumplir con las siguientes exigencias que no fueron atendidas en el caso concreto:

[...] a) Se trate de **predios que cuenten con conexión o disponibilidad inmediata de servicios públicos domiciliarios** de acueducto, alcantarillado y energía eléctrica y que tengan garantizada su conexión y articulación con los sistemas de movilidad existentes en el municipio o distrito, certificada por los prestadores correspondientes. (...)

c) **Los predios no podrán colindar ni estar ubicados al interior de áreas de conservación y protección ambiental, tales como las áreas del sistema nacional de áreas protegidas, áreas de reserva forestal, áreas de manejo especial y áreas de especial importancia ecosistémica, ni en áreas que hagan parte del suelo de protección,** en los términos de que trata el artículo 35 de la Ley 388 de 1997²²¹, ni en otras áreas cuyo desarrollo se haya restringido en virtud de la concertación ambiental que fundamentó la adopción del plan de ordenamiento vigente.

d) **Aquellos municipios cuyas cabeceras municipales y centros poblados rurales (corregimientos y veredas) que estén incluidos en una de las siete (7) reservas forestales creadas por la Ley 2ª de 1959, podrán presentar ante el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible solicitud de sustracción rápida y expedita para los lotes y actuaciones urbanas integrales que se destinen a vivienda para lo cual se expedirá por parte de dicho Ministerio las resoluciones correspondientes.** [...] (Negrillas de la Sala)

375. De otro lado, explicó que la Ley 160 de 1994¹⁴⁹, la Resolución 041 de 1996, el Decreto 1077 de 2015 y el Acuerdo 004 de 2002 (PBOT vigente de Dagua), establecieron unos criterios mínimos para dimensionar el tamaño de los predios rurales a través de la figura de Unidad Agrícola Familiar, los cuales fueron desconocidos por el municipio en diversos permisos urbanísticos.

376. En consecuencia, el Tribunal Administrativo del Valle del Cuaca, en la sentencia de 28 de agosto de 2020, dispuso lo siguiente:

[...] 9. **ORDENAR a la CVC** que en el término de cinco (5) meses adelante la respectiva investigación, imposición de las medidas preventivas y la iniciación de los procesos sancionatorios a los que haya lugar en contra de los propietarios y/o poseedores y en contra del municipio de Dagua para los predios y casos señalados

¹⁴⁹ "Por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones"



en el acápite “conclusiones sobre subdivisiones de suelo rural e incorporaciones a suelo urbano”.

Lo anterior destacándose la potestad de la CVC en el marco del proceso sancionatorio de la Ley 1333 de 2004 i) el cierre temporal o definitivo del establecimiento, edificación o servicio; ii) la revocatoria o caducidad de licencia ambiental, autorización, concesión, permiso o registro; y iii) la demolición de obra a costa del infractor, sin perjuicio de las multas pecuniarias a costo diario.

10. **ORDENAR a la CVC** para que en el término de un (1) año verifique los predios objeto de urbanización, parcelación, subdivisión, reloteo, construcción y demás con ocasión de las licencias otorgadas por la Alcaldía Municipal de Dagua durante el periodo 2015-2020, bajo el propósito del artículo 91 de la Ley 1753 de 2015, es decir, la incorporación del suelo rural, suburbano y expansión urbana al perímetro urbano; ello en aras de establecer si los predios incurren en infracción de las normas ambientales, especialmente advirtiéndose el trámite de sustracción de áreas de reserva forestal, para que se adopten las sanciones a las que haya lugar tanto de los propietarios o poseedores de los predios como a la administración municipal de otorgar las licencias en forma indebida –si así lo hubiere hecho-.

11. **ORDENAR al MUNICIPIO DE DAGUA** - Oficina de Planeación Municipal no otorgar licencias de urbanización, parcelación, subdivisión, reloteo, construcción, incorporación a suelo urbano y demás actuaciones administrativas a que haya lugar, en contravención de las áreas mínimas de las Unidades Agrícolas Familiares o contraviniendo los usos del suelo del PBOT vigente; o sobre terrenos que deban ser mantenidos y preservados por su importancia para la explotación agrícola, paisajística o de recursos naturales; o en áreas mínimas a las contempladas en la normatividad de suelo rural; o en terrenos protegidos por Reserva Forestal del Pacífico - Ley 2 de 1959 o de Reserva Forestal Protectora Nacional de Anchicayá sin la previa sustracción ante el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Así mismo, deberá proceder a la REVOCATORIA de las licencias otorgadas con anterioridad en el horizonte 2015-2020 que contravengan las anteriores condiciones. Deberá en el término de un año (1) presentar al despacho informes sobre las revocatorias efectuadas con los soportes respectivos frente a las licencias otorgadas. [...]

377. Ahora bien, en el curso de la segunda instancia, mediante informe de 21 de junio de 2022, el MADS puso de presente que ha *«iniciado los procedimientos sancionatorios ambientales en el marco de los expedientes: SAN 053, SAN 079, SAN 129 y SAN 136, por el desarrollo de proyectos, obras o actividades sin obtener previamente la sustracción de la Reserva Forestal del Pacífico e incumplimiento de norma en la Reserva Forestal Protectora Río Anchicaya, en el municipio de Dagua»*.

378. A su vez, la CVC explicó, en el informe rendido a esta autoridad judicial el 24 de junio de 2022, que las acciones urbanísticas aquí cuestionadas responden a un desarrollo histórico desordenado de ese ente territorial, en cuyo marco actualmente existe una profunda fragmentación del paisaje, tal y como puede apreciarse de la siguiente toma aérea:



379. En palabras de la CVC, «*las dinámicas de crecimiento físico del municipio de Dagua hacen parte del contexto histórico y **no corresponden** a un fenómeno actual, lo cual se acompasa con la realidad en materia de Ley 2da de 1959 en todo el territorio nacional*». De manera que esa entidad informó que está desarrollando las siguientes acciones para resolver el presente conflicto:

[...] Con el fin cooperar y complementar el ejercicio de sus funciones la CVC y no siendo ajena a la problemática existente la CVC ha venido adelantando diferentes gestiones entre ellas la suscripción de diferentes convenios dentro de los cuales se destacan:

- Convenio 195 de 2021 con el Consorcio Conservación Zonas Forestales Protectoras del Valle del Cauca el cual tiene como objeto realizar el Ajuste a la Zonificación de Zonas de Reserva Forestal Pacífico y Central del Valle del Cauca de Ley 2ª. de 1959. En el marco de este convenio se han venido realizando jornadas en el municipio de Dagua tendientes a actualizar la información referente a las situaciones y conflictos existentes con esta Figura, generar estrategias para abordar el conflicto. En relación con este proceso se adelantó reunión con los jefes de oficinas de planeación de los municipios de Dagua, la Cumbre y Restrepo el día 07 de junio de 2022.

- Convenio 133 de 2021 cuyo objeto es “*Aunar recursos económicos y esfuerzos técnicos entre la CVC y el Municipio de Dagua para realizar las actividades del proceso de actualización de la información catastral con enfoque multipropósito en el Municipio*”, el precitado convenio busca obtener información actualizada sobre la tenencia de la tierra del municipio, que permita ejercer una debida planificación y control en sinergia con el municipio de Dagua.

La CVC viene implementando la aplicación de la Herramienta Denominada EMAP “Herramienta de Efectividad para el Manejo de Áreas Protegidas” a



Radicación: 76001-23-33-000-2017-01795-01 (AP)
Demandantes: Fundación para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos

través de la cual, de manera conjunta con las instituciones y en un ejercicio interno, se analizan variables que permitan determinar los avances en materia de gestión de Áreas protegidas del SINAP como es el caso de la Reserva Nacional Forestal Protectora del Río Anchicayá. [...]

380. La CVC también puso de presente que ha trabajado de forma articulado con el MADS para la gestión de los siguientes asuntos:

«Procesos remitidos al Ministerio de Ambiente por competencia parágrafo del Art.2 de la Ley 1333 de 2009 cuenca Dagua y Anchicayá - actividades realizadas sin sustracción Ley 2 de 1959 (zona forestal del Pacífico):»

PROCESO SANCIONATORIO AMBIENTAL	INVESTIGADO	CUENCA	MUNICIPIO	ACTO ADMINISTRATIVO	FECHA
0762-039-004-031-2015	Vanessa Serna Camero	Anchicayá	Dagua	0760-0762-000633	29/06/2018
0760-0762-38894-2018	Municipio de Dagua y otros	Anchicaya	Dagua	0760-0762-000495	23/05/2018
0760-0762-64153-2018	Soraida Bustamante Rojas	Anchicaya	Dagua	0760-0762-000897	06/09/2018
0762-039-005-027-2018	Miguel Antonio Barona Pacheco y otro	Anchicayá	Dagua	0760-0762-000965	17/09/2018
0761-039-002-035-2018	Jose Antonio Heredia	Dagua	Dagua	0760-0761-001270	18/12/2018
0761-039-005-034-2018	Sierra Morena	Dagua	Dagua	0760-0761-001271	18/12/2018
0761-039-005-003-2019	Jimmy Gaviria Martínez	Dagua	Dagua	0760-0761-000046	10/01/2019
0761-039-005-004-2019	Promotora SPICA S.A.S.	Dagua	Dagua	0760-0761-000049	10/01/2019
0761-039-005-025-2019	Grupo Merark S.A.S.	Dagua	Dagua	0760-0761-00524	17/05/2019

«Procesos sancionatorios ambientales en los cuales existe concurrencias de competencias de la CVC y el Ministerio de Ambiente:»

PROCESO SANCIONATORIO AMBIENTAL	INVESTIGADO	CUENCA	MUNICIPIO	ACTO ADMINISTRATIVO	FECHA	ETAPA	ACTIVIDAD
0761-039-005-019-2022	Asomulpro	Dagua	Dagua	0760-0761-000351	23/05/2022	Inicio	Explanaciones
0761-039-005-009-2022	Sorany Franco Perez y otros	Dagua	Dagua	0760-0761-000135	15/03/2022	Inicio	Explanaciones y tala
0762-039-005-011-2021	Isidro Gil Gil y otros	Anchicayá	Dagua	0760-0762-000298	26/04/2021	Inicio	Apertura de vía
0761-039-005-028-2021	José Alirio Díaz	Dagua	Dagua	0760-0791-000020	13/06/2022	Traslado para alegar	Explanaciones

«Procesos sancionatorios ambientales empresas de transformación de maderas:»

PROCESO SANCIONATORIO AMBIENTAL	INVESTIGADO	CUENCA	MUNICIPIO	ACTO ADMINISTRATIVO	FECHA	ETAPA	ACTIVIDAD
0761-039-005-005-2022	Nilson Javier López Girón y otros	Dagua	Dagua	0760-0761-000012	26/04/2022	formulación de cargos	Apertura de vías y tala
0761-039-005-060-2019	Edilberto Castaño Mora y otro	Dagua	Dagua	0760-0761-000360	27/05/2021	Sanción con firmeza	Explanaciones
0761-039-005-039-2019	Inversiones Agricolas Tocota	Dagua	Dagua	0100-0760-0507	27/08/2020	Sanción con firmeza	Apertura de vías
0761-039-005-034-2019	Mercedes Alvarez de Gracia	Dagua	Dagua	0760-0761-00010	15/01/2020	Sanción con firmeza	Apertura de vías y explanaciones



Radicación: 76001-23-33-000-2017-01795-01 (AP)
Demandantes: Fundación para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos

PROCESO SANCIONATORIO AMBIENTAL	INVESTIGADO	CUENCA	MUNICIPIO	ACTO ADMINISTRATIVO	FECHA	ETAPA	ACTIVIDAD
0761-039-005-049-2020	Carmen Patricia González y otros	Dagua	Dagua	0760-0761-00016	16/01/2020	Sanción con firmeza	Apertura de vías
0761-039-005-077-2021	Maria Albani Perrot	Dagua	Dagua	0100-0760-0129	16/03/2021	Sanción con firmeza	Explanaciones
0761-039-002-010-2018	Carlos Julio Ramírez	Dagua	Dagua	0100-0760-0400	21/07/2020	Sanción con firmeza	Adeuación de terreno y tala
0761-039-002-068-2019	Sociedad Toscana S.A.S.	Dagua	Dagua	0100-0760-0157	05/04/2021	Sanción con firmeza	Aprovechamiento forestal
0761-039-005-026-2019	Leonor Mejia y otros	Dagua	Dagua	0100-0761-0541	09/09/2020	Sanción con firmeza	Apertura de vías y explanaciones
0761-039-005-038-2021	Sonia Milena Obando	Dagua	Dagua	0760-0761-000013	02/05/2022	Descargos	Explanaciones

381. Ese informe de 24 de junio de 2022 precisa que la CVC en materia de seguimiento y control está ejecutando las siguientes acciones:

[...] desde la Dirección Ambiental Regional Pacifico Este de la CVC, se adelantan recorridos de vigilancia y control por parte de los Técnicos Operativos y Profesionales adscritos a la Unidad de Gestión de Cuenca Dagua y Unidad de Gestión de Cuenca Anchicayá Alto como parte de las acciones priorizadas en los planes operativos anuales. Este ejercicio seguimiento y permite identificar diferentes situaciones ambientales entre ellas el **desarrollo explanaciones para procesos constructivos, apertura de vías, generación de vertimientos y aprovechamientos forestales**, infracciones más comunes en el territorio. Igualmente se adelantan visitas en atención de solicitudes ciudadanas donde se reportan posibles afectaciones a los recursos Naturales. De lo anterior se generan diferentes actuaciones entre estos requerimientos ambientales, **imposición de medidas preventivas y apertura de procesos sancionatorios por afectaciones al recurso suelo (Aprovechamientos forestales, Apertura de vías y explanaciones) al Recurso Hídrico (Generación de Vertimientos, ocupación de cauce)**. De manera complementaria a las acciones desarrolladas por los técnicos y profesionales de la CVC, el ejercicio de seguimiento y control viene siendo apoyado por guardabosques asignados quienes realizan recorridos de seguimiento y control, actualmente y como resultado de las diferentes actuaciones ambientales se tiene un total de **105 expedientes sancionatorios del Municipio de Dagua**. [...].(Negrillas de la Sala)

382. De lo anterior se colige que las autoridades ambientales del extremo pasivo han adelantado acciones para abordar la presente problemática, cuyo origen y configuración es atribuible al Municipio de Dagua, entidad territorial que incumplió las exigencias previstas en nuestra legislación cuando ejerció las funciones urbanísticas y de ordenamiento territorial conferidas por las leyes 388 de 1997 y 1454 de 2011, en el contexto de la modificación de su PBOT y en la evaluación de varios permisos y licencias urbanísticas.

383. La Sala destaca que el propio ente territorial, en el marco de su actuar improvisado, fue el que permitió la modificación de las condiciones naturales de estos espacios protegidos, promoviendo un conflicto histórico.



384. Ante tales escenarios fácticos, esta Sección pacíficamente ha sostenido que la decisión de una administración municipal de incorporar al suelo urbano los predios que hacen parte de una reserva forestal, sin que la misma fuera realinderada o sustraída previamente por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, comporta la configuración de un «*vicio de incompetencia temporal o por razón de la oportunidad*», que conducirá indefectiblemente a la ilegalidad de tales actos¹⁵⁰.

385. También la Sala Plena del Consejo de Estado, en la sentencia de 5 de noviembre de 2013¹⁵¹, explicó que el juez de la acción popular -en este tipo de conflictos- está llamado a respetar los derechos adquiridos de los terceros de buena fe, con sustento en las siguientes razones:

[...] la Sala concluye que no es posible que la declaratoria de reserva forestal limitara el derecho al goce sobre los inmuebles ubicados en el área protectora, **sin que se hubiese inscrito la afectación correspondiente en el folio de matrícula inmobiliaria de los predios respectivos, a menos que por determinadas actuaciones se demostrara que el propietario, poseedor o tenedor conocía inequívocamente que su predio se encontraba afectado al área protegida.** (...)

(...) El concepto de derecho adquirido para efectos de este fallo hace relación a las licencias de construcción válidamente expedidas al amparo de la normatividad vigente, o a las construcciones levantadas en virtud de esas licencias, cumpliendo todos los requisitos de ley.

Bajo el anterior contexto, la Sala encuentra que deben respetarse los derechos adquiridos de quienes obtuvieron licencias de construcción y/o construyeron legalmente en la franja de adecuación y en la “*zona de recuperación ambiental*”, ubicada dentro de la reserva forestal protectora, **antes de la anotación registral de la afectación a la reserva del predio respectivo.**

No obstante lo anterior, no se reconocerán derechos adquiridos si se demuestra que, a pesar de no existir una anotación registral dentro de la historia traditicia del inmueble que lo afectara a la reserva forestal protectora, por actuaciones se deduzca inequívocamente que el propietario, poseedor o tenedor del inmueble conocía la afectación que pesaba sobre el inmueble en cuanto a la existencia de la reserva. (...)

Asimismo, en este punto, es importante hacer referencia al principio de la buena fe en las actuaciones de la administración, que ha pasado de ser un principio general del derecho para convertirse en un postulado constitucional (CP art. 83). (...)

El principio de la buena fe incorpora la doctrina que proscribe el “*venire contra factum proprium*”, según el cual a nadie le es lícito venir contra sus propios actos. La buena fe implica el deber de observar en el futuro la conducta inicialmente desplegada, de cuyo cumplimiento depende en gran parte la

¹⁵⁰ CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN PRIMERA, Consejera Ponente: MARIA CLAUDIA ROJAS LASSO, sentencia de 11 de diciembre de 2013.

¹⁵¹ SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Consejera Ponente: MARÍA CLAUDIA ROJAS LASSO, Ref.: 250002325000200500662 03, ACTORA: SONIA ANDREA RAMÍREZ LAMY.



seriedad del procedimiento administrativo, la credibilidad del Estado y el efecto vinculante de sus actos para los particulares. La revocatoria directa irregular que se manifieste en la suspensión o modificación de un acto administrativo constitutivo de situaciones jurídicas subjetivas, puede hacer patente una contradicción con el principio de buena fe y la doctrina de los actos propios, si la posterior decisión de la autoridad es contradictoria, irrazonable, desproporcionada y extemporánea. Este es el caso, cuando la administración, luego de conceder una licencia de funcionamiento a una persona para el ejercicio de una determinada actividad, sin justificación objetiva y razonable, procede a suspender o revocar dicha autorización, con el quebrantamiento consecuente de la confianza legítima y la prohibición de "venir contra los propios actos". [...]

(...) Respecto de las licencias de construcción legalmente obtenidas en la zona de reserva forestal propiamente tal – no en la franja de adecuación – que no se han materializado en una construcción, ya no podrán realizarse puesto que a partir de este fallo no se podrá levantar ninguna construcción o tipo de vivienda en la zona de reserva forestal. [...] (negrillas de la Sala)

386. En dicha oportunidad, la Sala Plena del Consejo de Estado explicó que la decisión de demoler construcciones solo era proporcional si la autoridad competente consideraba previamente las anotaciones registrales de la afectación u otras pruebas que permitieran constatar de manera inequívoca que los propietarios, poseedores o tenedores de esos predios conocían que el inmueble hacía parte de un área protegida.

387. En este contexto, la Sala observa que el caso que nos ocupa presenta una diferencia sustancial respecto del anterior litigio, consistente en que la Sala Plena del Consejo de Estado, en la sentencia 5 de noviembre de 2013, resolvió una controversia asociada a un ecosistema en el que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible ya había evaluado los sectores que eran susceptibles de sustracción para el desarrollo de actividades urbanísticas en el marco de unos estudios técnicos de 2005.

388. En esa medida, las decisiones que adoptó el juez respecto de las situaciones jurídicas consolidadas se soportaron en que la autoridad ambiental competente había identificado cuáles eran los sectores en donde existían cambios irreversibles en las condiciones del suelo, y cuáles no podían ser sustraídos de la respectiva reserva.

389. Sin embargo, como en el caso concreto esto aún no ha acontecido, es necesario modificar las órdenes de amparo previstas en los numerales 9°, 10 y 11 de la sentencia de 28 de agosto de 2020, para que las mismas tengan en cuenta la función de realinderación y de sustracción encomendada a esa autoridad ambiental, y para que, desde esa base, se respeten los lineamientos previstos en la sentencia de 5 de noviembre de 2013 respecto de las situaciones jurídicas consolidadas de los propietarios de los inmuebles construidos en esos territorios.



390. Cabe resaltar que lo anteriormente expuesto no significa que esta autoridad judicial este condicionando el sentido de la decisión que debe adoptar el MADS en la materia. Al contrario, en el informe de 21 de junio de 2022, dicha cartera ministerial explicó que aquella evaluación reglada responde a los siguientes parámetros técnicos:

[...] es necesario precisar que la solicitud de sustracción de un área se da por la necesidad de adelantar un proyecto, obra o actividad económica que generará un cambio de uso del suelo, la remoción de bosques u otra actividad no compatible con los objetivos por los cuales se estableció la zona de reserva forestal. En este sentido, **la sustracción se debe entender como el levantamiento de la figura legal como reserva forestal sobre un área claramente definida para adelantar la adecuación de una zona para la infraestructura asociada a un proyecto, obra o actividad que sea considera de utilidad pública e interés social.**

De esta manera, la evaluación de la autoridad ambiental, para el presente caso, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible desde la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos, está orientada a determinar la viabilidad del levantamiento de la figura legal, teniendo en cuenta la importancia ambiental y la función del área que se pretende sustraer, y su relación con el área que se mantiene como reserva. **Dicha importancia ambiental está en función de los objetivos que soportan la declaración de las zonas de reserva forestal: el desarrollo forestal, la protección de los suelos, el recurso hídrico y la biodiversidad.** Es así que la decisión frente a la evaluación de una solicitud de sustracción no está en función de la actividad de utilidad pública e interés social y los impactos que esta pueda generar en el área. [...]

[...] las reservas forestales son consideradas determinantes ambientales - normas de superior jerarquía- que deben ser tenidas en cuenta por los municipios y distritos en la elaboración y adopción de sus planes de ordenamiento territorial, y que hacen parte de las áreas de conservación y protección ambiental, dentro de la categoría de protección de suelo rural que, de acuerdo con el artículo 2.2.2.2.1.3 del Decreto 1077 de 2015, deben ser objeto de especial protección ambiental de acuerdo con la legislación vigente y tienen restringida la posibilidad de urbanizarse. [...] (negrillas de la Sala)

391. Sin embargo, esta medida previa es necesaria antes de que la administración adopte decisiones correctivas porque aún no existe certeza sobre cuál debe ser el plan de ordenamiento territorial del Municipio de Dagua respecto de los lugares cuyas características morfológicas de protección cambiaron medularmente.

392. Es preciso poner de relieve que, en consideración a la proliferación de desarrollos urbanísticos formales e informales al interior de las reservas forestales, queda en evidencia que la alcaldía municipal de Dagua transgredió los deberes consistentes en: (i) respetar las determinantes ambientales del nivel Nacional; (ii) agotar los trámites de sustracción de las porciones respecto de las cuales emitió licencias urbanísticas; (iii) fundamentar técnicamente las transformaciones de los usos del suelo de las reservas forestales; (iv) ejercer como primera autoridad de policía ambiental, y (v) aplicar el principio de planificación ambiental en el ejercicio de su función de ordenación del territorio.



393. Sin embargo, para la Sala es claro que las decisiones judiciales, en este medio de control, están llamadas a salvaguardar los derechos colectivos a través de una medida que corrija la dramática e innegable realidad evaluada, y que pondere armónicamente los aspectos ambientales, sociales y económicos que confluyen, en tanto algunos daños producidos ya son irreversibles, y parte de la población del sector es vulnerable.

394. Por todo lo expuesto, la Sala modificará los numerales 9° y 10 de la sentencia impugnada, así:

[...] **9°. ORDENAR**, en un horizonte máximo de tres (3) años, el desarrollo de todas las acciones técnicas, ambientales, administrativas, presupuestales y judiciales, requeridas para corregir la problemática de ordenamiento territorial en materia urbanística presente en la zona rural del municipio de Dagua que hace parte de la Reserva Forestal del Pacífico y de la Reserva Forestal Protectora Nacional de Anchicayá, a partir de las siguientes instrucciones:

9.1. De forma inmediata, el municipio de Dagua adoptará las acciones pertinentes para que las entidades competentes no concedan nuevas licencias, autorizaciones o permisos que permitan el desarrollo urbanístico o de construcción en la zona rural del municipio de Dagua que pertenece a la Reserva Forestal del Pacífico y a la Reserva Forestal Protectora Nacional de Anchicayá, en el evento en que los interesados no hayan obtenido la respectiva sustracción previa por parte de la autoridad ambiental competente.

9.2. La CVC y el MADS de forma inmediata y articulada, y si aún no lo han hecho, adelantarán las acciones necesarias para garantizar el registro de los actos administrativos de las reservas forestales del litigio, en las oficinas de registro de instrumentos públicos.

9.3. El municipio, en el término máximo de ocho (8) meses, efectuará un estudio e identificará los sectores a que alude el compromiso dispuesto en el artículo 3° del Acuerdo N.º 004 de 28 de mayo de 2002, consistente en tramitar ante el MADS la sustracción de dichos espacios para garantizar un ordenamiento racional de su territorio. En dicho periodo, el municipio realizará todas las acciones administrativas y contractuales necesarias para obtener los insumos requeridos en aquel trámite.

9.4. Luego de obtener los resultados indicados en el anterior numeral, en el término de un (1) mes, el municipio presentará ante el MADS la respectiva solicitud de sustracción, con los documentos anexos requeridos para la toma de decisiones.

9.5. En el término máximo de nueve (9) meses, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible evaluará si es viable efectuar el levantamiento de la figura legal respectiva, teniendo en cuenta la importancia ambiental y la función del área que se pretende sustraer, y su relación con el área que se mantiene como reserva, así como los requisitos reglamentarios previstos en la legislación aplicable, y las nuevas condiciones morfológicas de los territorios.

9.6. Teniendo en cuenta las decisiones del numeral 9.5., el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y la CVC, de forma inmediata y articulada,



adelantaran las acciones pertinentes de actualización de la información reportada en las oficinas de registro de instrumentos públicos.

9.7. Con fundamento en lo anterior, en el plazo de (6) seis meses, el municipio nuevamente efectuará un diagnóstico de su territorio, con la colaboración de la CVC y del MADS, con miras a identificar los sectores en los que persiste la transgresión del ordenamiento jurídico, y en donde deberán adoptarse medidas correctivas y preventivas tendientes a subsanar la afectación urbanística no autorizada.

9.8. A partir de los resultados a que alude el numeral 9.7., el municipio, la CVC y el MADS adoptaran un plan de acción que contemple todas las medidas necesarias para salvaguardar los sectores protegidos objeto del litigio, en el marco de las competencias específicas de cada entidad, incluyendo las acciones sancionatorias pertinentes, y el ejercicio de la acción judicial de lesividad por parte del municipio en contra de sus propios actos administrativos, en los casos en que persista la transgresión del ordenamiento jurídico y que no existan derechos adquiridos.

9.10. Las entidades condenadas respetaran los derechos adquiridos de quienes obtuvieron licencias de construcción y/o construyeron legalmente en las reservas forestales del litigio, antes de la anotación registral de la afectación a la reserva del predio respectivo, siguiendo el criterio jurisprudencial previsto en la sentencia de 5 de noviembre de 2013.

Sin embargo, tal y como lo precisó la Sala Plena del Consejo de Estado *«no se reconocerán los derechos adquiridos si se demuestra que, a pesar de no existir una anotación registral dentro de la historia traditicia del inmueble que lo afectara a la reserva forestal protectora, por actuaciones se deduzca inequívocamente que el propietario, poseedor o tenedor del inmueble conocía la afectación que pesaba sobre el inmueble en cuanto a la existencia de la reserva»*.

10. EXHORTAR a los propietarios, poseedores y tenedores de predios ubicados en la zona rural de Dagua que pertenecen a la Reserva Forestal del Pacífico y a la Reserva Forestal Protectora Nacional de Anchicayá a: i) abstenerse de realizar conductas que perjudiquen el área protegida, ii) acatar cabalmente la normativa ambiental y iii) velar por la integridad de la reserva, informando oportunamente a la autoridad policial acerca de cualquier conato de asentamiento o acto que atente contra ella. [...]

395. Finalmente, la Sala estima necesario modificar el numeral 11 de la providencia cuestionada para adoptar una medida de naturaleza resarcitoria y simbólica que refleje el reproche que se le hace al Municipio de Dagua por haber permitido el desarrollo de su territorio, sin un criterio básico de planificación y conduciendo al olvido y a la fragmentación de los ecosistemas naturales.

396. En este caso, la magnitud y prolongación del conflicto del uso del suelo en esas áreas protegidas apunta a que durante mucho tiempo la problemática fue conocida, impulsada e ignorada por el ente territorial y, por ello, la Sala compulsará copias de la presente decisión acompañada del expediente de la referencia, a la Fiscalía General de la Nación, a la Contraloría General de la República y a la Procuraduría General de la Nación, con miras a que se investigue la posible



comisión de hechos punibles, concreción de detrimentos patrimoniales o consumación de faltas disciplinarias.

397. Ningún ente territorial puede pretender que por el hecho de avalar un ordenamiento territorial desorganizado que desconozca las determinantes ambientales, posteriormente las autoridades ambientales competentes deberán sustraer tales territorios ante el cambio de las circunstancias ecosistémicas, sin que su conducta inicial sea objeto de reproche.

II.4.3.4. Las actividades de ganadería extensiva

398. En el asunto *sub examine*, el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca advirtió que las actividades de ganadería extensiva desarrolladas en las laderas del río San Juan fomentaban: (i) la ampliación de la frontera agropecuaria; (ii) el desmonte y quema de la cobertura vegetal nativa; (iii) la introducción de pastos y degradación de tierras por erosión; (iv) la generación de factores de riesgo por deslizamientos; (v) la afectación de las propiedades químicas del suelo en cuanto a sus macro y micro nutrientes -pérdida de fertilidad-; (vi) la contaminación de las fuentes hídricas por excreciones y abreva de los animales, y (vii) la presión a los territorios y hábitats de otras especies.

399. Esta determinación tuvo como fundamento el compromiso adoptado en el PBOT vigente y las pruebas recaudadas en el plenario en relación con el impacto negativo que generaba la ganadería extensiva en dicho territorio, en contraposición al modelo semi-estabulado¹⁵².

400. Concretamente, el numeral 1° del artículo 3° del PBOT de Dagua (Acuerdo N.º 004 de 28 de mayo de 2002), contiene un compromiso asociado a «*controlar la práctica de la ganadería extensiva*», a través de «*la asistencia técnica, la capacitación, alianza con el sector educativo y la transferencia de tecnologías apropiadas que disminuyan la aplicación de prácticas productivas inadecuadas ambiental y económicamente*», con miras a «*contribuir a la reactivación económica del Municipio y a la concertación de un modelo productivo sostenible*».

401. También, el informe diagnóstico del Plan de Ordenamiento y Manejo de la Cuenca Hidrográfica del Río Anchicayá de diciembre de 2017¹⁵³ aclara que la actividad ganadera genera los siguientes impactos en la UA “Valle Interandino: Queremal – San Juan”:

[...] 4.1.1 UA 1: Valle Interandino: Queremal – San Juan

¹⁵² Consistente en el confinamiento del ganado en aras de proteger las condiciones medioambientales del municipio de Dagua.

¹⁵³ Elaborado por los funcionarios de la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca –CVC Eduardo Velasco Nicolás Sánchez, Yesid Gómez, Oscar Murillo, Rafael Macea y María Melba Chalá; por los funcionarios de la Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales – UAESPNN Luis Fernando Henao, Diana Patricia García, por los funcionarios de la Universidad del Valle – CIDSE Jaime H. Escobar Martínez, Martha Lucía Castañeda Cediel, Carmen Elisa Palomeque Manyoma, Mario Javier Tello, Mery Belalcazar, William Vargas, Alirio Ospina, Simena Marín, Diego Parra, Jorge Tovar, Freddy Martínez, Silverio Garzón y Ajax Rincón.



El conflicto por uso de las tierras, se produce por el uso de tierras para ganadería extensiva (500 has) en tierras cuya potencialidad es la de restauración de la cobertura con bosques protectores-productores. El pastoreo del ganado genera **compactación del suelo, procesos erosivos en pata de vaca, derrumbes y mal drenaje de los suelos**, lo cual se traduce en una degradación de la capacidad natural de los mismos. Una parte del área de esta UA se encuentra en predios enmalezados o en rastrojo.

En esta UA del valle interandino, Queremal-Río San Juan, **las amenazas naturales** están restringidas a los procesos morfodinámicos especialmente a los fenómenos de **remoción en masa**, en áreas en donde se está expandiendo la zona de producción ganadera, ya que geológicamente corresponde a suelos lateríticos, producto de la intemperización de las diabasas, los cuales son muy susceptibles a dichos fenómenos.

En algunos sectores se observa **erosión** por pastoreo, lo cual genera una serie de terracetas que junto con el efecto del agua hace que el suelo inicie un proceso de **reptación** (...)

Actividad ganadera. **Esta es la principal actividad productiva desarrollada por la población de esta zona y por ende la principal generadora de empleo e ingresos, estos últimos afectados por los altos costos que deben enfrentar los ganaderos debido a la agresividad de las malezas, favorecidas por las condiciones climáticas de la zona y los sistemas inadecuados de manejo de los potreros, que ante el sobrepastoreo, no permiten la recuperación natural de las especies gramíneas, permitiéndose como consecuencia el gran poder invasivo de las malezas.**

De igual manera como producto del sobrepastoreo el suelo que permanece húmedo, es muy susceptible al pisoteo de los ganados, lo cual origina problemas graves de **compactación**, que no permite la infiltración de las aguas que **se tornan en aguas de escorrentía acelerando procesos de desestabilización de los suelos.**

Más allá de lo anterior, también es generadora de fuertes impactos sobre los recursos naturales actuales, ya que frente a la necesidad de **ampliar la frontera agrícola**, es cada vez es mayor la tala de bosque en busca de áreas para ser dedicadas a esta actividad. Esta actividad redundante en efectos negativos, no sólo por **los procesos de deforestación, sino por la presión sobre el suelo y el agua, sumados a las malas prácticas con las que se amplía dicha frontera**, pues se carece de procedimientos técnicos que involucren actividades como: **aislamientos que permitan dejar zonas de protección para los cauces, o manejo de la ganadería con sistemas más benignos con el ambiente, como disminución de las cargas actuales de los potreros, semiestabulación de ganados, rotación de potreros y fertilización e inclusive, adopción de técnicas silvopastoriles.**

Lo anterior, se evidencia aún más cuando se halla la densidad de esta actividad en la zona, la cual es de aproximadamente 0.6 cabeza/ha, puesto que si bien, esta relación entre área dedicada a pastos y cabezas de ganado se encuentra por debajo del promedio departamental, sobrepasa las 0,5 cabezas por ha establecidas por la UMATA, como valor máximo de acuerdo con la condiciones del suelo puesto que según esta, en la zona se presentan altas pendientes, además de la vocación que es forestal y el clima que es muy húmedo. Ver tabla N° 11.



Radicación: 76001-23-33-000-2017-01795-01 (AP)
Demandantes: Fundación para la Defensa de los Derechos e Intereses
Colectivos

Corregimientos o Veredas	Área en pasto	Cabezas de ganado	Densidad
Queremal	1.125,5	750	0,7
La Elsa	408,6	300	0,7
Cavas	0	0	0
Digua	302,99	225	0,7
TOTAL	1.837,9	1.275	0,6

[...] (negrillas de la Sala)

402. Por su parte, el documento titulado: “propuesta para la formulación del plan de manejo ambiental de la microcuenca del río San Juan, corregimiento del Queremal”, elaborado en el año 2013 por el Centro Agropecuario de Buga del Servicio Nacional de Aprendizaje – SENA¹⁵⁴, indica lo siguiente:

[...] En el corregimiento El Queremal (C.V.C. 2001) el suelo está en su mayor parte empleado con bosque natural con 2.645,8 has. (58,3% del área) y en pasto natural con ganadería extensiva en 1.837,9 has. (40.5%). (...) **Las tierras utilizadas en pastos para ganadería extensiva y localizada en relieves escarpados o fuertemente quebrados presentan procesos de erosión severa por el terraceo del ganado y la presencia de derrumbes.** (...)

El conflicto por uso se produce por la utilización de tierras para ganadería extensiva (500 has) en territorios cuya potencialidad es la de restauración de la cobertura con bosques protectores-productores. El pastoreo del ganado genera **compactación del suelo, procesos erosivos, derrumbes y mal drenaje de los suelos**, lo cual se traduce en una degradación de la capacidad natural de los mismos. Una parte del área de esta se encuentra en predios enmalezados o en rastrojo. En este valle interandino, Queremal-Río San Juan, las amenazas naturales están restringidas a los procesos morfo dinámicos especialmente a los fenómenos de **remoción en masa, en áreas en donde se está expandiendo la zona de producción ganadera**, ya que geológicamente corresponde a suelos lateríticos, producto de la intemperización de las diabasas, los cuales son muy susceptibles a dichos fenómenos. En algunos sectores se observa **erosión por pastoreo**, lo cual genera una serie de terracetos que junto con el efecto del agua hace que el suelo inicie un proceso de reptación, generando unos montículos pequeños en estado caótico o desordenado. [...] (Negrillas de la Sala)

403. El Tribunal de la primera instancia también fundamentó su decisión en los hallazgos advertidos por la CVC, en la visita ocular realizada el 23 de octubre de 2014¹⁵⁵ al predio denominado «Altamira» en el corregimiento de El Queremal, en cuyo marco se verificó lo siguiente:

[...]. **Se evidencia sobrepastoreo (ganadería) que impacta la regeneración natural de especies forestales, pequeños claros con pasturas, el cual se enmarca trazado para protección de bosques montano de regulación hídrica del río San Juan; fuente abastecedora del acueducto.** Área de protección neta 43 hectáreas aproximadamente. **El predio colinda con el parque nacional de Farallones de Cali (zona amortiguadora)**, por ello su cobertura de protección es mayor.

¹⁵⁴ Expediente digital Samai.

¹⁵⁵ *Ibid.*, folios 105 a 107 del cuaderno 3.



Radicación: 76001-23-33-000-2017-01795-01 (AP)
Demandantes: Fundación para la Defensa de los Derechos e Intereses
Colectivos

RECOMENDACIONES: Realizar una demarcación de frontera agropecuaria – forestal, con el objetivo de **evitar deforestación por actividades antrópicas, está en zona de mayor vulnerabilidad a ganadería.** (...) Ejercer monitoreo constante de la cobertura boscosa del predio en mención, zona amortiguamiento a parque nacional farallones, de regulación y calidad hídrica de abastecimiento acueducto ASUAQ, para **evitar entrada de animales no deseados (ganadería) u otras actividades agropecuarias que afecta la estructura del bosque.** [...] (Negrillas de la Sala)

404. En certificado de 24 de julio de 2018¹⁵⁶ de la Dirección Ambiental de la CVC explica que: **«la ganadería extensiva se presenta en la parte media de la microcuenca del río San Juan, en estos sitios los bosques naturales existentes se encuentran conservados y certificados por la Corporación como bosques no susceptibles de aprovechamiento económico, los cuales son reguladores de las fuentes hídricas existentes».**

405. De otra parte, el a quo tuvo en cuenta que el municipio progresivamente había adquirido algunos ecosistemas estratégicos en donde se desarrollaban actividades ganaderas. Por ejemplo, el predio Altamira fue adquirido por la administración municipal para la conservación del río San Juan, según el certificado de 24 de julio de 2018¹⁵⁷ de la Dirección Ambiental de la CVC. Además, los predios denominados El Silencio, Buenavista y la Selva fueron adquiridos por la empresa de acueducto ASUAQ, con el propósito de proteger esos ecosistemas estratégicos, pues en el pasado fueron utilizados para el desarrollo de ganadería extensiva, por lo que la nueva destinación:

[...] ha permitido una notable regeneración natural, regulación de los caudales de las fuentes hídricas existentes en la zona, el aumento de la cobertura boscosa, recuperación de especies de flora y fauna nativas. No se observa afectación al recuso agua. No se observa afectación a los recursos suelo y bosque [...]

406. Aunado a ello, en el marco de la inspección judicial llevada a cabo el 23 de agosto de 2019, el Tribunal constató que dos predios cercanos a la sede administrativa del Parque Nacional Natural Farallones de Cali estaban ocupados para el desarrollo de actividades de ganadería extensiva, según lo afirmado por el demandante, razón por la que le solicitó a la CVC que informara sobre tales asuntos¹⁵⁸. En cumplimiento de lo anterior, mediante certificado de 30 de octubre de 2019¹⁵⁹, la CVC precisó que:

[...] Es preciso manifestar que el predio El Sinaí, con matrícula inmobiliaria No. 370-298899 expedida por la Oficina de Instrumentos Públicos de Cali, propiedad de Juan Felipe Uribe Londoño – CC No- 70.326.289 de Girardota y la Asociación AGROSHEFA – Nit N° 900.750.004-1 representada por Isidro Gil Gil – C.C. No.

¹⁵⁶ Ibid., folios 258 y ss.

¹⁵⁷ Ibid., folios 258 y ss.

¹⁵⁸ Folios 456 y ss. del cuaderno 1 del expediente de la referencia. (Archivo fílmico DVD 1. Video 1467. Segundo 25.

¹⁵⁹ Ibid., folio 634.



Radicación: 76001-23-33-000-2017-01795-01 (AP)
Demandantes: Fundación para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos

14.891.307 de Buga localizado en la Vereda Paraguas, zona rural del corregimiento El Queremal, municipio de Dagua, con un área total de 128 hectáreas, en las coordenadas geográficas Norte 03°31'07.998" Oeste 76°43'00.910" Altitud 1518 metro sobre el nivel del mar, donde **en la actualidad la actividad económica se encuentran así: 81 hectáreas en potreros con pasturas y se desarrolla la actividad ganadera, mediante el sistema de rotación de potreros más 47 hectáreas se en (sic) bosque natural protectora de fuentes hídricas asociadas y que drena por el predio.** Área ésta debidamente certificada por la CVC según certificado 0762-11612019. [...] (negrillas de la Sala)

407. En la misma fecha¹⁶⁰, en relación con el predio Los Olivos, la CVC advirtió:

[...] el predio Los Olivos, con matrícula inmobiliaria No. 370-995429 expedida por la Oficina de Instrumentos Públicos de Cali, propiedad de Isidro Gil Gil – C.C. No. 14.891.307 de Buga, localizado en la Vereda Paraguas, zona rural del corregimiento El Queremal, municipio de Dagua, con un área total de 157 hectáreas, en las coordenadas geográficas Norte 03°30'14.000" Oeste 76°42'40.728" Altitud 1656 metros sobre el nivel del mar, donde **en la actualidad la actividad económica se encuentra así: 40 hectáreas en cultivo de aguacate de la variedad Hass; con una densidad total de 8000 árboles, para un promedio de siembra de 200 árboles/Ha. Cabe resaltar que esta área hoy destinada al cultivo de aguacate, era antes un área destinada a la ganadería; es decir, hubo un proceso hacia la reconversión agrícola. 65 hectáreas se encuentran en bosque natural protector de fuentes hídricas asociadas y que drenan por el predio. Área ésta debidamente certificada por la CVC según certificado 0762-11692019 y 52 hectáreas se encuentran en potreros con pasturas y se desarrolla la actividad ganadera, mediante sistema de rotación por potreros**". [...] (Negrillas de la Sala)

408. A partir de los precitados hallazgos, el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca resolvió lo siguiente en el numeral 12 de la sentencia de 28 de agosto de 2020:

[...] 12. ORDENAR el **cese de la modalidad de ganadería extensiva en la zona rural** del municipio de Dagua atendiendo la connotación de Reserva Forestal Protectora Nacional – Río Anchicayá y Reserva Forestal del Pacífico. Quienes actualmente adelanten la ganadería extensiva tendrán un plazo no mayor a dos (2) años para realizar el cambio a la modalidad estabulada o semi-estabulada, situación para la cual la administración municipal y la CVC realizarán la vigilancia y control, al tiempo que prestarán su apoyo para la nueva implementación, advirtiéndose que el municipio contempló en su PBOT que adoptaría las medidas para dicha transición, así como la autoridad ambiental es competente para la asesoría medioambiental.

La administración municipal y la CVC rendirán informe al despacho en el término de seis (6) meses sobre inventario de semovientes por predio, los hallazgos y actuaciones adelantadas sobre este tema. En el mismo término la CVC rendirá informe sobre las condiciones y modalidad de ganadería de los predios El Sinaí y Los Olivos del corregimiento El Queremal. [...]

409. Frente al contenido de la aludida orden, el apoderado judicial de la CVC puso de presente en su recurso de apelación que carecía de competencias en materia de

¹⁶⁰ *Ibid.*, folio 636.



vigilancia y control de los semovientes, y mucho menos era responsable de prestar apoyos para medidas de transición.

410. El recurrente afirmó que solo podría apoyar procesos de producción sostenible, como por ejemplo a través del aislamiento de las zonas hídricas que colinden con la ganadería. Finalmente, alegó que en el predio El Sinaí actualmente se cultivaba aguacate, sin desarrollar actividades de ganadería extensiva.

411. Ahora bien, a efectos de resolver, es importante mencionar que la CVC administra la Reserva Forestal del Pacífico en el área de su jurisdicción, y es la encargada de corregir la sobreexplotación de los recursos existentes en dicho territorio, así como la responsable de evitar la pérdida de esos ecosistemas, tal y como se deduce de la competencia dispuesta en el artículo 5 de la Resolución 1926 de 2013, a saber:

[...] Artículo 5°. Ordenamiento general de las zonas tipo A, B y C de la Reserva Forestal señalada en el artículo 1° de la presente resolución. De conformidad con las políticas, directrices y normatividad vigente, el ordenamiento general de las zonas tipo A, B y C es el siguiente: [...]

9. En todos los tipos de zonas, las autoridades ambientales regionales deberán aunar esfuerzos para evitar la transformación y pérdida de ecosistemas y hábitats naturales, la sobreexplotación, las invasiones biológicas, la contaminación y los efectos adversos del cambio climático. [...]

412. Con fundamento en lo anterior, la CVC explicó en el memorial de 24 de junio de 2022 que le corresponde incentivar la reconversión de la producción pecuaria existentes en la Reserva Forestal del Pacífico, hacia esquemas de producción sostenibles, por las siguientes razones:

[...] la zonificación de la Ley 2° de 1959, realizada por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible – MADS, **a través de la resolución 1926 expedida en el año 2013, en el numeral 4 punto I. del artículo 6, determina:**

“ARTÍCULO 6o. ORDENAMIENTO ESPECÍFICO DE CADA UNA DE LAS ZONAS. De conformidad con las políticas, directrices y normatividad vigente, el ordenamiento específico para cada una de los tipos de zonas descritos en el artículo 2o del presente acto administrativo son:

I. Zonas tipo “A”: Para este tipo de zonas se deberá:

4. Incentivar la reconversión de la producción agrícola y **pecuaria existentes hacia esquemas de producción sostenibles, que sean compatibles con las características biofísicas de este tipo de zona.**

5. (...)”

Situación que deja claro que el Ministerio, al momento de realizar la zonificación de la Reserva Forestal del Pacífico, **no desconoció la existencia de actividad agrícola y pecuaria establecida en dicha reserva, propendiendo por una reconversión de dicha producción compatible con las características biofísicas de la zona tipo A**, esto es, compatible con el conjunto de características físicas de la zona, tales como humedad, temperatura, altura,



pendientes, etc., y no dejando por fuera lo establecido en el numeral 1 del artículo 2º de la misma resolución.

(...) La Corporación ha venido implementando el proyecto de herramientas de manejo del paisaje HPM para el Valle del Cauca cuyo objetivo principal es aumentar la conectividad del paisaje, promoviendo el incremento de áreas boscosas y biodiversidad asociada logrando resultados importantes en el municipio de Dagua, donde se ha logrado la restauración ecológica de aproximadamente 1375 hectáreas en los últimos cinco años. Actualmente se viene ejecutando el convenio CVC N° 042 de 2022 Suscrito con la fundación Planeta Azul, cuyo objeto es: Aunar esfuerzos técnicos, recursos físicos y económicos para adelantar la implementación de herramientas de manejo del paisaje -HMP en sistemas de restauración ecológica y el sostenimiento de áreas restauradas, en la cuenca hidrográfica de Dagua, municipios de Dagua, La Cumbre, Vijos y Yotoco, jurisdicción de la DAR Pacífico Este. (Se adjunta cuadro resumen de metas del convenio par a el municipio de Dagua). **Este proyecto es implementado en articulación con los propietarios de predios obteniéndose resultados satisfactorios en cuanto a la implementación de sistemas silvopastoriles y aislamiento de nacimientos y fuentes hídricas de las microcuencas abastecedoras y áreas afectadas por ganadería.** [...] (Negrillas de la Sala)

413. Dicha corporación autónoma igualmente administra la Reserva Forestal Protectora Nacional de Anchicayá, y en el marco de ese ejercicio, no solo debe *«ejecutar, administrar, operar y mantener en coordinación con las entidades territoriales, proyectos, programas de desarrollo sostenible (...) cuya realización sea necesaria para la defensa, protección (...) o recuperación del medio ambiente y los recursos naturales renovables»*, sino también *«imponer y ejecutar a prevención y sin perjuicio de las competencias atribuidas por la ley a otras autoridades, las medidas de policía y las sanciones previstas en la ley, en caso de violación a las normas de protección ambiental y de manejo de recursos naturales renovables y exigir, con sujeción a las regulaciones pertinentes, la reparación de daños causado»*¹⁶¹.

414. Entonces la CVC debe velar por: (i) materializar los postulados y objetivos definidos por el titular de las reservas forestales; (ii) proteger la integridad y conservar la biodiversidad de tales áreas de especial importancia ecológica; (iii) prevenir y controlar los factores de su deterioro; e (iv) imponer las sanciones legales correspondientes en caso de que se infrinja el régimen de usos aplicable y exigir la reparación de los daños que se causen.

415. Aun así, es una realidad que la decisión de vedar la ganadería extensiva en la zona rural del municipio de Dagua, desconoce que el Plan de Manejo Ambiental de la Reserva Forestal Protectora Anchicayá y la propuesta de zonificación y ordenamiento de la Reserva Forestal del Pacífico serían los únicos instrumentos capaces de establecer aquella prohibición de forma definitiva. Aunado a ello, esa medida desconoce que la sustracción es el procedimiento administrativo a través del cual la administración deja sin efectos jurídicos parcial o totalmente la decisión

¹⁶¹ Literales 17, 18 y 20 del artículo 31 de la Ley 99.



Radicación: 76001-23-33-000-2017-01795-01 (AP)
Demandantes: Fundación para la Defensa de los Derechos e Intereses
Colectivos

de declarar una zona como área protegida, cuando en ese sector, por razones de utilidad pública e interés social, se proyecte el desarrollo de usos y actividades no permitidas al interior de dicha área.

416. En esa medida, como en el plenario se demostró que la ganadería extensiva puede generar fuertes impactos en los ecosistemas protegidos, pero no se acreditó cuáles son los usos autorizados en los sectores en donde está siendo desarrollada, ni tampoco si los interesados en esas actividades agotaron el respectivo trámite de sustracción, es necesario ajustar las órdenes de amparo para que sean adecuadas y proporcionales a las competencias de la CVC, en el siguiente sentido:

[...] 12. ORDENAR a la administración municipal y a la CVC que adopten un programa con incentivos pedagógicos y administrativos que fomente la reconversión de la producción ganadera existente en la Reserva Forestal Protectora Nacional Río Anchicayá y en la Reserva Forestal del Pacífico, que hace parte de la zona rural del municipio de Dagua, hacia esquemas de producción sostenibles, que sean compatibles con las características biofísicas de cada sector. El anterior programa tendrá una duración mínima de 2 años.

Adicionalmente, en el mismo periodo la CVC deberá adoptar las medidas correctivas y sancionatorias correspondientes para evitar el desarrollo de esas actividades en los sectores en donde la zonificación lo prohíba, y que el interesado no haya solicitado la respectiva sustracción [...]

417. Por último, la Sala agregará un numeral 16 a la sentencia recurrida a fin de conformar el comité para la verificación del cumplimiento de esta providencia en los términos del artículo 34 de la Ley 472 de 1998 el cual estará integrado por el magistrado ponente del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, por la parte demandante, por un representante del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio - MVCT-, por un representante del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible - MADS-, por un representante de la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca -CVC-, por un representante del Departamento del Valle del Cauca, por un representante del Municipio de Dagua, por un delegado de la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios, y por un delegado de la Defensoría Regional del Pueblo.

418. Esta autoridad judicial tampoco condenará en costas en esta instancia, según lo previsto en los artículos 38 de la Ley 472 de 1998 y 365 del Código General del Proceso y atendiendo el criterio sostenido por la Sala Especial de Decisión No. 27 en providencia del 6 de agosto de 2019.

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



Radicación: 76001-23-33-000-2017-01795-01 (AP)
Demandantes: Fundación para la Defensa de los Derechos e Intereses
Colectivos

FALLA:

PRIMERO: RECHAZAR de plano y por improcedente la petición de 1° de diciembre de 2022 elevada por el representante legal de Fundacolectivos.

SEGUNDO: NEGAR la excepción de indebida integración del litisconsorcio necesario por pasiva propuesta por la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca - CVC, por el Municipio de Dagua y por el Departamento del Valle del Cauca, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

TERCERO: RECONOCER al ciudadano Juan Carlos Echeverry Narváez como demandante en esta acción popular, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

CUARTO: REVOCAR los numerales 3° y 6° de la sentencia de 28 de agosto de 2020, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

QUINTO: MODIFICAR los numerales 2°, 4°, 5°, 7°, 8°, 9°, 10, 11, 12 y 15 de la sentencia impugnada, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia, los cuales quedarán así:

[...] **2°. ORDENAR**, en un horizonte de 10 años, el desarrollo de todas las acciones técnicas, ambientales, administrativas, presupuestales y contractuales, requeridas para garantizar la prestación eficiente del servicio de alcantarillado en el Corregimiento El Queremal del municipio de Dagua.

Para tal efecto, el Municipio de Dagua, con el apoyo, asesoría y colaboración del Departamento del Valle del Cauca, del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y de la CVC, y respetando el alcance de las competencias legales y reglamentarias de esas entidades, adelantará las siguientes acciones:

- 2.1.** En el término improrrogable de seis (6) meses, contados a partir de la ejecutoria de esta providencia, el municipio actualizará el Plan de Acción del PMSV del Corregimiento El Queremal, con miras a establecer un orden actual de prioridades respecto del sistema de tratamiento de las aguas residuales y de la red de alcantarillado de dicho corregimiento.
- 2.2.** Teniendo en cuenta el procedimiento previsto en el Decreto 1898 de 2016 sobre los esquemas diferenciales para la prestación del servicio de alcantarillado en zonas rurales, el municipio adoptará un plan de gestión para la prestación del servicio de alcantarillado de dicho corregimiento. Las medidas identificadas en este plan de gestión deberán ser compatibles con las acciones identificadas en el corto plazo del nuevo Plan de Acción del PSMV.
- 2.3.** Como resultado de lo anterior, el municipio presentará un cronograma de trabajo ante el Tribunal *a quo*, cuyos tiempos se entenderán incorporados a esta providencia. Si por alguna razón sobreviniente, debidamente justificada, no se pudo cumplir con los plazos fijados en el cronograma de trabajo, antes del vencimiento de los plazos, el municipio deberá informar



tal situación al Tribunal de primera instancia, para que adopte las medidas correctivas.

- 2.4. Dado que el horizonte previsto para el cumplimiento de las órdenes es de 10 años, y como la vigencia del PSMV adoptado a través de la Resolución 0760-0118 del 19 de febrero de 2015 finaliza en el año 2028, cuando sea oportuno el municipio solicitará la ampliación del plazo o presentara un nuevo proyecto de PSMV que respete el término de 10 años concedido para poner en funcionamiento todas las obras.
- 2.5. La CVC brindará asesoría en la formulación de los proyectos e instrumentos aquí mencionadas, previa solicitud de parte y dentro del ámbito de sus competencias. También adoptará las acciones sancionatorias y correctivas para evitar la contaminación que se está produciendo en el Rio San Juan. Además, apoyará al municipio para que este pueda acceder a los recursos del Fondo de Cofinanciación de Diseños y Obras para la Descontaminación del Recurso Hídrico en Centros Poblados Nucleados.
- 2.6. El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (M.V.C.T.) brindará un apoyo específico durante la evaluación de los proyectos que le sean presentados para dar cumplimiento a esta orden judicial.
- 2.7. El Departamento actuará como intermediario con el Gestor del PAP-PDA durante la fase de planificación y ejecución de ese instrumento, para que la infraestructura objeto de esta orden pueda apalancarse en el mismo, atendiendo al proceso respectivo de priorización. (...)

4°. ORDENAR, en un horizonte de 10 años, el desarrollo de todas las acciones técnicas, ambientales, administrativas, presupuestales y contractuales, requeridas para garantizar la prestación eficiente del servicio de alcantarillado en el sector urbano de Dagua.

Para tal efecto, el Municipio de Dagua, con el apoyo, asesoría y colaboración del Departamento del Valle del Cauca y del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y de la CVC, dentro del ámbito de las competencias de cada una de esas entidades, adelantará las siguientes acciones:

- 4.1. En el término improrrogable de un (1) año, contado a partir de la ejecutoria de esta providencia, el municipio formulará el Plan de Saneamiento y Manejo de Vertimientos de su zona urbana, en cuyo marco definirá las prioridades del sistema de tratamiento de aguas residuales y de la red de alcantarillado de la cabecera urbana de Dagua, el cual será aprobado por la CVC. Las acciones y el plan de acción del PSMV se entenderán incorporados a esta providencia para efectos de vigilar su cumplimiento.
- 4.2. La CVC brindara la asesoría técnica que le solicite el municipio, dentro del ámbito de sus competencias. También adoptará las acciones sancionatorias, preventivas y correctivas necesarias para evitar la contaminación que se está produciendo en los lugares en donde se vierten las aguas residuales del sector urbano. Además, apoyará al municipio para que este pueda acceder a los recursos del Fondo de Cofinanciación de Diseños y Obras para la Descontaminación del Recurso Hídrico en Centros Poblados Nucleados.
- 4.3. El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (M.V.C.T.), de ser el caso, brindará un apoyo específico durante la evaluación de los proyectos que le sean presentados para dar cumplimiento a esta orden judicial.



Radicación: 76001-23-33-000-2017-01795-01 (AP)
Demandantes: Fundación para la Defensa de los Derechos e Intereses
Colectivos

4.4. El Departamento apoyará financiera, técnica y administrativamente al municipio de Dagua y actuará como intermediario con el Gestor del PAP-PDA durante la fase de planificación y ejecución de ese instrumento, para que la infraestructura objeto de esta orden pueda apalancarse en el mismo, atendiendo al proceso respectivo de priorización.

5°. Para el cumplimiento de las órdenes de los numerales SEGUNDO y CUARTO las entidades condenadas instalaran, en el término de quince días (15) contados a partir de la ejecutoria de esta providencia, una mesa de trabajo interinstitucional encargada de proponer y ejecutar acciones tendientes a lograr el cumplimiento de esta providencia, la cual se reunirá por lo menos una vez al año, y será precedida por un delegado del municipio. Para lo cual adoptara su reglamento de funcionamiento y trabajo. Además, el acta de cada reunión con los compromisos respectivos, se remitirá al Tribunal *a quo*. [...]

7°. En relación con la concesión de aguas otorgada en el predio El Sinaí, **ORDENAR** a las autoridades ambientales demandadas que adopten las siguientes acciones:

7.1. La Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca, de forma inmediata, iniciará el respectivo procedimiento administrativo en el que determinará si existen impactos a los recursos naturales adicionales a los previstos en las Resoluciones 0760-0761-000117 de 29 de junio de 2007 y 0761-000640 de 30 de agosto de 2017. En el marco de su autonomía adoptará todas las medidas correctivas, preventivas, sancionatorias o compensatorias, que estime pertinentes, con relación a las problemáticas advertidas en la parte motiva de esta providencia.

7.2. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible definirá, en el término de tres (3) meses y en el marco de su autonomía, si las actividades desarrolladas en el balneario son de aquellas que requieren del trámite de sustracción. Y en el evento en que sea cierta la anterior premisa, solicitará al interesado que presente la respectiva solicitud y evaluará la pertinencia de la misma siguiendo los criterios reglamentarios establecidos en las Resoluciones 1526 de 2012 y 110 de 2021¹⁶².

7.3. Durante el cumplimiento de las aludidas órdenes, las citadas autoridades deberán garantizar el derecho de contradicción y de defensa del beneficiario de ese permiso.

8°. **ORDENAR** al municipio de Dagua que, en el término de tres (3) meses, instale canecas de basura para el depósito de desechos en los sitios de recreación denominados «**Puente Chino**», «**La Piedra cerca del sitio denominado “Burbujas”**» y el «**Balneario El Sinaí**» del río San Juan. También ubicará letreros educativos en esos sectores sobre el cuidado de ese entorno natural.

La CVC deberá adoptar para esos territorios un programa de monitoreo, reforestación, control territorial y de reducción de la deforestación, el cual tendrá una duración dos (2) años, de conformidad con los lineamientos descritos en la parte motiva de este proveído.

¹⁶² “Artículo 28. Vigencia. La presente Resolución rige a partir de su publicación en el diario oficial y deroga la Resolución 1526 de 2012 **salvo los artículos 7 y 8** y todas las disposiciones que le sean contrarias”. [Resalta la Sala].



Radicación: 76001-23-33-000-2017-01795-01 (AP)
Demandantes: Fundación para la Defensa de los Derechos e Intereses
Colectivos

9°. ORDENAR, en un horizonte máximo de tres (3) años, el desarrollo de todas las acciones técnicas, ambientales, administrativas, presupuestales y judiciales, requeridas para corregir la problemática de ordenamiento territorial en materia urbanística presente en la zona rural del municipio de Dagua que hace parte de la Reserva Forestal del Pacífico y de la Reserva Forestal Protectora Nacional de Anchicayá, a partir de las siguientes instrucciones:

9.1. De forma inmediata, el municipio de Dagua adoptará las acciones pertinentes para que las entidades competentes no concedan nuevas licencias, autorizaciones o permisos que permitan el desarrollo urbanístico o de construcción en la zona rural del municipio de Dagua que pertenece a la Reserva Forestal del Pacífico y a la Reserva Forestal Protectora Nacional de Anchicayá, en el evento en que los interesados no hayan obtenido la respectiva sustracción previa por parte de la autoridad ambiental competente.

9.2. La CVC y el MADS de forma inmediata y articulada, y si aún no lo han hecho, adelantaran las acciones necesarias para garantizar el registro de los actos administrativos de las reservas forestales del litigio, en las oficinas de registro de instrumentos públicos.

9.3. El municipio, en el término máximo de ocho (8) meses, efectuará un estudio e identificará los sectores a que alude el compromiso dispuesto en el artículo 3° del Acuerdo N.º 004 de 28 de mayo de 2002, consistente en tramitar ante el MADS la sustracción de dichos espacios para garantizar un ordenamiento racional de su territorio. En dicho periodo, el municipio realizará todas las acciones administrativas y contractuales necesarias para obtener los insumos requeridos en aquel trámite.

9.4. Luego de obtener los resultados indicados en el anterior numeral, en el término de un (1) mes, el municipio presentará ante el MADS la respectiva solicitud de sustracción, con los documentos anexos requeridos para la toma de decisiones.

9.5. En el término máximo de nueve (9) meses, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible evaluará si es viable efectuar el levantamiento de la figura legal respectiva, teniendo en cuenta la importancia ambiental y la función del área que se pretende sustraer, y su relación con el área que se mantiene como reserva, así como los requisitos reglamentarios previstos en la legislación aplicable, y las nuevas condiciones morfológicas de los territorios.

9.6. Teniendo en cuenta las decisiones del numeral 9.5., el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y la CVC, de forma inmediata y articulada, adelantaran las acciones pertinentes de actualización de la información reportada en las oficinas de registro de instrumentos públicos.

9.7. Con fundamento en lo anterior, en el plazo de (6) seis meses, el municipio nuevamente efectuará un diagnóstico de su territorio, con la colaboración de la CVC y del MADS, con miras a identificar los sectores en los que persiste la transgresión del ordenamiento jurídico, y en donde deberán adoptarse medidas correctivas y preventivas tendientes a subsanar la afectación urbanística no autorizada.

9.8. A partir de los resultados a que alude el numeral 9.7., el municipio, la CVC y el MADS adoptaran un plan de acción que contemple todas las medidas necesarias para salvaguardar los sectores protegidos objeto del litigio, en el marco de las competencias específicas de cada entidad, incluyendo las acciones sancionatorias pertinentes, y el ejercicio de la acción judicial de



lesividad por parte del municipio en contra de sus propios actos administrativos, en los casos en que persista la transgresión del ordenamiento jurídico y que no existan derechos adquiridos.

9.10. Las entidades condenadas respetaran los derechos adquiridos de quienes obtuvieron licencias de construcción y/o construyeron legalmente en las reservas forestales del litigio, antes de la anotación registral de la afectación a la reserva del predio respectivo, siguiendo el criterio jurisprudencial previsto en la sentencia de 5 de noviembre de 2013.

Sin embargo, tal y como lo precisó la Sala Plena del Consejo de Estado *«no se reconocerán los derechos adquiridos si se demuestra que, a pesar de no existir una anotación registral dentro de la historia tradición del inmueble que lo afectara a la reserva forestal protectora, por actuaciones se deduzca inequívocamente que el propietario, poseedor o tenedor del inmueble conocía la afectación que pesaba sobre el inmueble en cuanto a la existencia de la reserva»*.

10. EXHORTAR a los propietarios, poseedores y tenedores de predios ubicados en la zona rural de Dagua que pertenecen a la Reserva Forestal del Pacífico y a la Reserva Forestal Protectora Nacional de Anchicayá a: i) abstenerse de realizar conductas que perjudiquen el área protegida, ii) acatar cabalmente la normativa ambiental y iii) velar por la integridad de la reserva, informando oportunamente a la autoridad policial acerca de cualquier conato de asentamiento o acto que atente contra ella.

11. COMPULSAR copias de la presente decisión acompañada del expediente de la referencia, a la Fiscalía General de la Nación, a la Contraloría General de la República y a la Procuraduría General de la Nación, con miras a que se investigue la posible comisión de hechos punibles, concreción de detrimentos patrimoniales o consumación de faltas disciplinarias con ocasión de las referidas conductas.

12. ORDENAR a la administración municipal y a la CVC que adopten un programa con incentivos pedagógicos y administrativos que fomente la reconversión de la producción ganadera existente en la Reserva Forestal Protectora Nacional Río Anchicayá y en la Reserva Forestal del Pacífico, que hace parte de la zona rural del municipio de Dagua, hacia esquemas de producción sostenibles, que sean compatibles con las características biofísicas de cada sector. El anterior programa tendrá una duración mínima de 2 años.

Adicionalmente, en el mismo periodo la CVC deberá adoptar las medidas correctivas y sancionatorias correspondientes para evitar el desarrollo de esas actividades en los sectores en donde la zonificación lo prohíba, y que el interesado no haya solicitado la respectiva sustracción. (...)

15. EXHORTAR a la CVC DAR PACÍFICO ESTE a fin de que realice actividades pedagógicas y acciones de seguimiento, capacitación, asesoría y control de los establecimientos de comercio que vierten directamente sus aguas residuales en las laderas del río San Juan, en los sitios de recreación denominados **«Puente Chino»**, **«La Piedra cerca del sitio denominado “Burbujas”**» y el **«Balneario El Sinaí»**, para que los propietarios de los mismos se vinculen en el propósito de proteger este entorno natural, cuenten con pozos sépticos, y adopten de ser necesario un permiso de vertimientos. [...]



Radicación: 76001-23-33-000-2017-01795-01 (AP)
Demandantes: Fundación para la Defensa de los Derechos e Intereses
Colectivos

SEXTO: ADICIONAR, por las razones expuestas en la parte considerativa de esta providencia, un numeral 16 a la parte resolutive de la sentencia recurrida, el cual quedará así:

[...] **16.** CONFORMAR un comité para la verificación del cumplimiento de esta providencia, el cual estará integrado por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca a través de su magistrado ponente -quien lo presidirá-, por la parte demandante, por un delegado del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio -MVCT-, por un delegado del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible -MADS-, por un delegado de la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca -CVC-, por un delegado del Departamento del Valle del Cauca, por un delegado del Municipio de Dagua, por un delegado de la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios, y por un delegado de la Defensoría Regional del Pueblo, quienes, de conformidad con lo establecido en el artículo 34 de la Ley 472 de 1998, deberán hacer seguimiento a lo ordenado en la presente decisión y rendir informes trimestrales sobre las decisiones y acciones que se adopten y ejecuten para el cabal cumplimiento de la sentencia. [...]

SÉPTIMO: CONFIRMAR en todo lo demás, por las razones expuestas en la parte considerativa de esta providencia, la sentencia impugnada.

OCTAVO: SIN CONDENA en costas en esta instancia.

NOVENO: RECONOCER a Iván Mauricio de Jesús Vásquez Viana como apoderado especial de la Nación – Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (MVCT), en los términos y para los fines consignados en el poder que obra en la anotación N.º 66 del expediente digital de la referencia.

DÉCIMO: RECONOCER a Oscar Yezid Ibáñez Parra como apoderado especial de la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca -CVC-, en los términos y para los fines consignados en el poder que obra en la anotación N.º 45 del expediente digital de la referencia.

DECIMO PRIMERO: RECONOCER a Helton David Gutiérrez González como apoderado especial del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible -MADS-, en los términos y para los fines consignados en el poder que obra en la anotación N.º 38 del expediente digital de la referencia.

DECIMO SEGUNDO: REMITIR copia del presente fallo a la Defensoría del Pueblo, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 80 de la Ley 472 de 1998.

DECIMO TERCERO: DEVOLVER el expediente al Tribunal de origen una vez ejecutoriado este proveído.



Radicación: 76001-23-33-000-2017-01795-01 (AP)
Demandantes: Fundación para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos

NOTIFÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE.

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

ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS
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 sentencia 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. P:(11 y 22)