



**CONSEJO DE ESTADO**  
**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**  
**SECCIÓN PRIMERA**

**CONSEJERO PONENTE: HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ**

**Bogotá D.C., nueve (9) de mayo de dos mil veinticuatro (2024)**

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

**Núm. único de radicación:** 730012333000201600558-01

**Actores:** Lucas Rodríguez Gamboa y Kevin Santiago Durán Ochoa

**Demandados:** Departamento del Tolima, Municipio de Ibagué, Corporación Autónoma Regional del Tolima -CORTOLIMA, Empresa Ibaguereña de Acueducto y Alcantarillado S.A. E.S.P. Oficial - IBAL S.A. E.S.P. Oficial, Instituto de Financiamiento, Promoción y Desarrollo de Ibagué - INFIBAGUE, y Procuraduría Ambiental y Agraria del Tolima

**Coadyuvantes:** Clínica Jurídica de Derechos Humanos e Interés Público – Consultorio Jurídico y Centro de Conciliación de la Universidad de Ibagué<sup>1</sup>

**Asunto:** Resuelve los recursos de apelación interpuestos contra una sentencia proferida en un proceso de protección de los derechos e intereses colectivos.

### **SENTENCIA EN SEGUNDA INSTANCIA**

---

La Sala procede a decidir los recursos de apelación interpuestos por el Municipio de Ibagué y la Corporación Autónoma Regional del Tolima -CORTOLIMA, contra la sentencia de 30 de marzo de 2023 proferida por el Tribunal Administrativo del Tolima.

La presente providencia tiene las siguientes partes: i) Antecedentes; ii) Consideraciones de la Sala; y iii) Resuelve; las cuales se desarrollan a continuación.

#### **I. ANTECEDENTES**

##### **La demanda**

1. Los señores Lucas Rodríguez Gamboa y Kevin Santiago Durán Ochoa presentaron demanda reformada<sup>2</sup>, en ejercicio del respectivo medio de control, contra el Departamento del Tolima; el Municipio de Ibagué; la Corporación

---

<sup>1</sup> Mediante auto de 25 de octubre de 2017 el Magistrado Sustanciador del Tribunal aceptó la coadyuvancia.

<sup>2</sup> Cfr. Ver folios 63 al 77 del Cuaderno Principal 1 y folios 246 al 253 del Cuaderno Principal 2, expediente físico.



Autónoma Regional del Tolima -CORTOLIMA; la Empresa Ibaguereña de Acueducto y Alcantarillado S.A E.S.P. Oficial - IBAL S.A. E.S.P Oficial; el Instituto de Financiamiento, Promoción y Desarrollo de Ibagué -INFIBAGUE; y la Procuraduría Ambiental y Agraria del Tolima. Lo anterior con el objeto de obtener la protección del derecho e interés colectivo al goce de un ambiente sano, de conformidad con lo establecido en la Constitución, la ley y las disposiciones reglamentarias<sup>3</sup>.

2. La parte actora considera vulnerados el derecho e interés colectivo indicado *supra*, con ocasión de la contaminación por residuos sólidos, presencia de animales muertos y vertimiento de aguas residuales en el canal denominado “*quebrada El Sillón*”, ubicada en la Comuna Once del Municipio de Ibagué. A juicio de la parte actora, la contaminación referida representa un “*foco de infección*” y produce olores ofensivos que afectan a la comunidad.

### **Pretensiones**

3. Las pretensiones invocadas en el escrito de la demanda reformada, son las siguientes:

*[...] Primera. Condene Señor JUEZ, a la Secretaría de INFRAESTRUCTURA MUNICIPAL DE IBAGUE y a la Secretaría de INFRAESTRUCTURA DEPARTAMENTAL del Tolima, y/o a quienes salgan responsables en el proceso, a que entube la QUEBRADA EL SILLÓN, comprendido entre la Calle 34, en límites con el Barrio Primero de Mayo, y la Calle 36 desviándose hasta dar con la desembocadura al Río Combeima, por la Carrera Segunda, contigua a la Avenida Bulevar, o Avenida Fantasma, en el Sector comprendido del Barrio Alto de la Cruz.*

*Segundo; Condene Señor JUEZ, a la Secretaría de SALUD MUNICIPAL DE IBAGUE, en conjunto con el IBAL, a que realicen el estudio en laboratorio con sus respectivas técnicas del manejo del agua que por dicha quebrada corre, y que esos resultados de laboratorio sirvan como prueba documental dentro del proceso, donde se establece el grado de pureza o grado de contaminación de dicha agua.*

*Tercero: Condene Señor JUEZ a Secretaría de SALUD MUNICIPAL DE IBAGUE, a que efectúe brigada de salud con personal idóneo de los hospitales.*

*Cuarto. Condene Señor JUEZ, al demandado "IBAL" a que construya las redes domiciliarias de alcantarillado de aguas servidas [...] a lado y lado de la tubería de la quebrada y la carretera, con sus respectivas manijas, a fin de que los habitantes del sector no tengan disculpas de verter las aguas servidas directamente a la quebrada.*

*Quinto: Condene Señor Juez, a la Secretaría de INFRAESTRUCTURA MUNICIPAL a que realice el Proyecto para el entubamiento de la Quebrada.*

*Sexto: Condene Señor Juez, a la Secretaría de INFRAESTRUCTURA DEPARTAMENTAL a que elabore el presupuesto para el entubamiento de la Quebrada, o canalización con revestimiento y cubierta a fin de que no quede al aire libre la canal.*

<sup>3</sup> Derecho colectivo que abarca lo señalado en el escrito de la demanda como “[...] derecho a disfrutar de un Ambiente sano [...]”.



*Séptimo: Condene Señor Juez, a INFIBAGUE, a que ilumine la carretera que va por encima de la tubería que conduce aguas servidas de la Quebrada el Sillón, desde su inicio en la Calle 34 hasta la calle 36 en la desembocadura de la quebrada en el Río Combeima.*

*Octavo; Recomiende u ordene Señor Juez, a la Administración Municipal a que construya una planta de tratamiento de aguas residuales para que antes de verter las aguas [...] [servidas] de la quebrada el Sillón al Río Combeima. sean tratadas y con ello evitar aumentar contaminar más las aguas del citado río.*

*Noveno: Ordene Señor Juez, una visita ocular con los auxiliares de la justicia de su Despacho, presencia de los accionados, presencia de la comunidad afectada, presencia del Ministerio Público para que de dicha diligencia judicial se levante acta indicando*

*(a) Afectación del medio ambiente.*

*(b) Afectación de la población en general.*

*(c) Afectación específica de la niñez y tercera edad, los más vulnerables.*

*(d) Correctivas que se deben tomar a corto, mediano y largo plazo.*

*(e) Campañas preventivas y seguimiento de la misma, en asuntos de salubridad, seguridad, y acciones preventivas hacia el futuro.*

*(f) Obras que se deben realizar para erradicar definitivamente el flagelo latente objeto de la presente Acción Popular.*

*(g) Del acta de la diligencia judicial que se levante sirva como prueba fehaciente aportada para el proceso.*

*Décimo: Condene Señor Juez, al Señor Alcalde a que le exija a los subalternos aquí mencionados a que ejecuten las obras pretendidas.*

*Décimo Primero: Condene Señor Juez al Señor, al Gobernador a que le exija a los subalternos aquí mencionados a que ejecuten las obras pretendidas.*

*Décimo Segundo. Ordene Honorable Magistrado la conformación de una comisión verificadora, a donde el suscrito sea parte de la misma, a fin de vigilar que las obras se ejecuten tal como su Despacho las relaciona en la sentencia definitiva.*

*Décimo Tercera: Condene Honorable Magistrado a las entidades accionadas y que salgan vencidas en el proceso al pago de las condenas en costas.*

*[...]*

*Se solicita al Señor Juez, ordenar al Laboratorio científico con que cuenta el IBAL, y/o el Hospital Federico Lleras, o entidad auxiliar de la justicia para que con cargo a los demandados se efectúe el respectivo análisis del agua que corre por la Quebrada El Sillón, teniendo especial cuidado que lo haga personal idóneo para esa clase de exámenes, a la hora indicada, con guantes vestido acorde con la misión encomendada, frasco de boca grande, luego llevado hasta el laboratorio empacado en una nevera o recipiente que haga las veces de cuarto frío, además lo concerniente no citado aquí con el fin de que no se vaya a invalidar la actuación procesal por impericia profesional.*

*[...]*

*EXIGENCIAS a los topógrafos e ingenieros auxiliares de la justicia. Estos deben hacer los estudios respectivos para presentar los siguientes resultados:*

*a) Extensión o longitud del canal a entubar. Esta medida se debe tomar desde el lugar que se encuentra sin entubar la citada quebrada el Sillón, es decir desde la*



colindancia con el Barrio Primero de Mayo, o Calle 34, hasta la desembocadura o cascada que da con el Río Combeima, b) *Altura: La altura del tubo conductor de aguas lluvias debe ser lo suficientemente capacitado para que en época de invierno conduzca sin problemas las aguas lluvias, instalando aliviaderos y con ello evitar un colapso, la altura promedio debe ser de dos metros*

c) *Ancho de la carretera Tráfico: Los ingenieros que programen la carretera deben tener en cuenta el ancho de la carretera con la capacidad de que por allí transite el carro recolector de basura, de escombros, gaseosa, cerveza, con bahías cada CINCUENTA (50 Mts.) donde los carros se puedan dar paso, hacer cruce, con espacio suficiente.*

d) *Alumbrado Público. Actualmente, la Quebrada es el escondite propicio para que los delincuentes evadan la persecución de las autoridades, y si se entuba o se reviste la alcantarilla llamada Quebrada El Sillón, se le debe proporcionar sistema de alumbrado público, a fin de darle mayor seguridad a los habitantes y facilitar la acción de las autoridades cuando sea necesario.*

*Brigada de salud: Luego de efectuada la brigada que los médicos jefes den sus respectivos veredictos y estado en que viven dicha población, dando prioridad a niños y tercera edad, lugar donde se encuentra toda clase de vicios, costumbres, delincuencia, prostis, maltrato familiar, basado en la prueba dentro del presente proceso [...]”<sup>4</sup>.*

## **Contestaciones de la demanda**

### ***Procuraduría Judicial II Ambiental y Agraria del Tolima***

4. El Procurador Judicial II Ambiental y Agrario del Tolima contestó la demanda, solicitó aclaración del auto admisorio y se opuso a las pretensiones formuladas, así<sup>5</sup>:

4.1. El empleo de Procurador Judicial II para Asuntos Ambientales y Agrarios, tiene dentro de sus funciones, intervenir como agente del Ministerio Público ante los Tribunales y Juzgados del Circuito que conozcan asuntos Ambientales y Agrarios, en los procesos policivos y procedimientos administrativos con competencia en estos asuntos, para defender el orden jurídico, el patrimonio público, los derechos y garantías fundamentales, individuales, colectivas, culturales y del ambiente, de acuerdo con la normativa vigente y los procedimientos establecidos.

4.2. Los accionantes solicitaron como novena pretensión dentro de su demanda: “[...] “9. Ordene Señor JUEZ, a la Procuraduría del Medio Ambiente y Agrario, a que le haga seguimiento al proceso de Acción Popular” [...]”

4.3. Este agente del Ministerio Público se declara presto a cumplir sus funciones dentro del proceso y luego de proferida la sentencia, a participar activamente en el comité de verificación de cumplimiento del fallo, si a bien lo tiene el Honorable Tribunal Administrativo del Tolima.

<sup>4</sup> Cfr. Ver folios 246 al 253 del Cuaderno Principal 2, expediente físico.

<sup>5</sup> Cfr. Ver folios 107 al 108 del Cuaderno Principal 1, expediente físico.



### **Departamento del Tolima**

5. El Departamento del Tolima<sup>6</sup> contestó la demanda y se opuso a las pretensiones formuladas, así:

5.1. La obligación de solucionar la problemática que se registra en el área urbana del Municipio de Ibagué con relación a las intervenciones solicitadas, y mejora del sistema de alcantarillado, son competencia del Municipio de Ibagué y las diferentes Empresas de Servicios Públicos de Ibagué.

5.2. Los Departamentos 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. Por lo anterior, concluyó que la responsabilidad de la Nación y las entidades departamentales radica en el desarrollo de distintos programas que permitan a los municipios y distritos la ejecución y prestación eficiente del correspondiente servicio público.

5.3. No es posible afirmar que el Departamento del Tolima ha omitido sus deberes afectando los derechos colectivos alegados por los accionantes. Por lo que propuso como excepción la denominada: *“IMPROCEDENCIA DE LA ACCIÓN CONTRA EL DEPARTAMENTO DEL TOLIMA”*.

### **Municipio de Ibagué**

6. El Municipio de Ibagué<sup>7</sup> contestó la demanda y se opuso a las pretensiones formuladas con fundamento en los siguientes argumentos:

6.1. La Empresa Ibaguereña de Acueducto y Alcantarillado S.A. E.S.P. es la encargada de la recolección de aguas residuales y del mantenimiento de redes públicas de acueducto y alcantarillado, la cual cuenta desde su creación con autonomía presupuestal y administrativa, tiene el apoyo técnico y financiero del ente territorial para adelantar las obras requeridas para mejorar, adecuar y/o construir el colector el Sillón.

6.2. El Municipio no ha vulnerado o amenazando derecho colectivo alguno y propuso como excepciones las que denominó *“INEXISTENCIA DE OBLIGACIÓN NORMATIVA EN CABEZA DEL MUNICIPIO DE IBAGUE”*, *“CARGA DE LA*

<sup>6</sup> Cfr. Ver folios 123 al 129 del Cuaderno Principal 1 y folios 255 al 262 del Cuaderno Principal 2, expediente físico.

<sup>7</sup> Cfr. Ver folios 152 al 158 del Cuaderno Principal 1, expediente físico.



PRUEBA” y “CONSIDERACIONES RELATIVAS A LA INEXISTENCIA DE TÍTULO JURÍDICO DE IMPUTACIÓN”.

### **Corporación Autónoma Regional del Tolima -CORTOLIMA**

7. La Corporación Autónoma Regional del Tolima -CORTOLIMA<sup>8</sup> contestó la demanda y se opuso a las pretensiones formuladas, así:

7.1. La competencia en la prestación de servicios públicos está en cabeza de los municipios. Adicionalmente, con la demanda no se allegó prueba alguna que permita deducir una amenaza a los derechos colectivos de la población vecina a la Quebrada el Sillón, atribuible a esa entidad.

7.2. Propuso como excepción la denominada “*legitimación en la causa por pasiva*”.

### **Empresa Ibaguereña de Acueducto y Alcantarillado S.A. E.S.P. Oficial**

8. La Empresa Ibaguereña de Acueducto y Alcantarillado S.A. E.S.P.<sup>9</sup> contestó la demanda y se opuso a las pretensiones formuladas, así:

8.1. La Empresa no tiene competencia en lo que respecta a la canalización de la quebrada El Sillón, acción que corresponde, a juicio de la entidad, al Municipio de Ibagué.

8.2. En el sector en el que se presenta la problemática referida, la Empresa Ibaguereña de Acueducto y Alcantarillado S.A. E.S.P. construyó un colector de aguas lluvias al que se le hace mantenimientos periódicos; sin embargo, sobre el colector se han presentado “*asentamientos subnormales*”, que impiden el funcionamiento del mismo.

8.3. En el sector comprendido entre la calle 34 y la calle 36 del barrio Primero de Mayo del Municipio de Ibagué se encuentra presente un “*aliviadero de aguas lluvias*”, a partir de este, se construyó en el margen derecho de la Quebrada El Sillón una “*manija*” con el fin de “[...] *conducir las aguas provenientes de este aliviadero en época de verano y de conectar las redes Domiciliarias [...]*”. La Empresa Ibaguereña de Acueducto y Alcantarillado S.A. E.S.P. señaló que ha realizado limpieza con el equipo vector y limpieza manual a los pozos ubicados sobre la “*manija*” indicada.

<sup>8</sup> Cfr. Ver folios 183 al 193 del Cuaderno Principal 1, expediente físico.

<sup>9</sup> Cfr. Ver folios 205 al 210 del Cuaderno Principal 2, expediente físico.



8.4. Propuso como excepciones las denominadas “*INSUFICIENCIA PROBATORIA - CARGA PROBATORIA EN CABEZA DEL ACCIONANTE*” e “*INEXISTENCIA DE VIOLACIÓN DE DERECHOS COLECTIVOS EN CABEZA DEL INSTITUTO IBAGUEREÑO DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO IBAL*”.

#### ***Instituto de Financiamiento, Promoción y Desarrollo de Ibagué -INFIBAGUE***

9. El Instituto de Financiamiento, Promoción y Desarrollo de Ibagué - INFIBAGUE<sup>10</sup> contestó la demanda y se opuso a las pretensiones formuladas, así:

9.1. De conformidad con lo ordenado en el Decreto núm. 2424 de 18 de julio de 2006 2006<sup>11</sup>, no es posible la instalación de postes e iluminarias sobre el sector de la Quebrada el Sillón por cuanto no cuenta con vías de libre acceso, una carretera, parques o zonas verdes.

9.2. Las pretensiones están encaminadas a que se realice la iluminación una vez se ejecuten las obras de canalización a que hace mención la demanda; por lo tanto, al no tenerse claro si en el sector de la Quebrada el Sillón se construirá una vía pública, un parque u otro proyecto, al Instituto de Financiamiento, Promoción y Desarrollo de Ibagué -INFIBAGUE no le es permitido cumplir con lo pretendido por la parte actora. En consecuencia, propuso la excepción de “*FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA PARTE PASIVA*”.

#### **La audiencia especial de pacto de cumplimiento**

10. El Tribunal Administrativo del Tolima celebró la audiencia de Pacto de Cumplimiento el día 25 de octubre de 2017<sup>12</sup> la cual se declaró fallida por falta de acuerdo entre las partes.

#### **Sentencia proferida, en primera instancia<sup>13</sup>**

11. El Tribunal Administrativo del Tolima profirió sentencia, en primera instancia, el 30 de marzo de 2023 en la que resolvió lo siguiente:

*“[...] PRIMERO: DECLARAR vulnerados los derechos e intereses colectivos goce de un ambiente sano, de conformidad con los establecido en la Constitución, la ley y las disposiciones reglamentarias, 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, a la seguridad y salubridad públicas, al acceso a una infraestructura de servicios que garanticen la salubridad pública y, al acceso a servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna, conforme las consideraciones expuestas en la parte motiva de esta providencia.*”

<sup>10</sup> Cfr. Ver folios 242 al 245 del Cuaderno Principal 2, expediente físico.

<sup>11</sup> “[...] por el cual se regula la prestación del servicio de alumbrado público [...]”

<sup>12</sup> Cfr. Ver folios 327 al 331 del Cuaderno Principal 2, expediente físico.

<sup>13</sup> Cfr. Ver folios 693 al 713 del Cuaderno Principal 4, expediente físico.



**SEGUNDO: ORDENAR al Municipio de Ibagué, a la Empresa Ibaguereña de Acueducto y Alcantarillado de Ibagué IBAL S.A. E.S.P., y a la Corporación Autónoma Regional del Tolima "CORTOLIMA", que dentro de los tres (03) meses siguientes a la ejecutoria de la presente providencia, realicen en forma conjunta un informe previas las correspondientes inspecciones técnicas con el fin de formular un programa de recuperación de la Quebrada El Sillón y su ecosistema acuífero durante todo su recorrido a cielo abierto, en el que se establezca las actividades, responsables, fecha cierta de culminación de cada actividad, presupuesto o financiación, periodo dentro del cual deberán efectuarse las gestiones administrativas, presupuestales y financieras para la ejecución del programa. El desarrollo y/o ejecución no puede superar el plazo de doce (12) meses contados desde que se venza el plazo para la elaboración de este documento.**

**TERCERO: ORDENAR al Municipio de Ibagué y a la Empresa Ibaguereña de Acueducto y Alcantarillado de Ibagué IBAL S.A. E.S.P., que dentro de los seis (06) meses siguientes a la ejecutoria de la presente providencia, adelante las gestiones administrativas, presupuestales y financieras para que se elabore el proyecto de construcción del colector del sistema de alcantarillado de aguas residuales para la zona de las calles 34 y 36 con la altura de la carrera 2 y hasta la desembocadura de ésta en el Río Combeima, contemplando las acciones necesarias para que las aguas residuales cumplan con los estándares requeridos para su tratamiento antes de ser descargadas al Río Combeima.**

Vencido este plazo, la ejecución del proyecto deberá desarrollarse a más tardar en un plazo de doce (12) meses.

**CUARTO: ORDENAR al Departamento del Tolima, apoye financiera, técnica y administrativamente al Municipio de Ibagué y a la Empresa Ibaguereña de Acueducto y Alcantarillado de Ibagué IBAL S.A. E.S.P., en la formulación y ejecución del programa de recuperación de la Quebrada El Sillón y su ecosistema acuífero, así como, del proyecto de construcción del colector del sistema de alcantarillado de aguas residuales para la zona de las calles 34 y 36 con la altura de la carrera 2 y hasta la desembocadura de ésta en el Río Combeima.**

**QUINTO: ORDENAR al Municipio de Ibagué que, en un plazo de doce (12) meses contados a partir de la ejecutoria de esta providencia, efectúen las gestiones administrativas, presupuestales y financieras con fines a recuperar - espacio público - la ronda de protección hídrica de la Quebrada El Sillón durante todo su recorrido a cielo abierto respecto de los asentamientos humanos y/u ocupaciones de viviendas construidas ilegalmente, estableciendo responsables y fechas ciertas para su ejecución.**

**SEXTO: ORDENAR al Municipio de Ibagué que en forma directa o a través de su operador del servicio de aseo, en un plazo de quince (15) días contados a partir de la ejecutoria de esta providencia, realice la limpieza de los residuos sólidos domiciliarios y escombros sobre la zona de protección del cauce de la Quebrada El Sillón durante todo su recorrido a cielo abierto.**

**SÉPTIMO: ORDENAR al Municipio de Ibagué y la Corporación Autónoma Regional del Tolima "CORTOLIMA", que, en un plazo de un (01) mes planifiquen y coordinen actividades participativas correspondientes a jornadas de capacitación comunitaria con acciones que propendan a la modificación de hábitos de consumo, reutilización de elementos, adecuada separación de la fuente, almacenamiento y presentación de residuos sólidos domiciliarios para la recolección de estos, que son generados por las viviendas aledañas al recorrido de la Quebrada El Sillón durante todo su recorrido a cielo abierto.**

**OCTAVO: ORDENAR a la Empresa Ibaguereña de Acueducto y Alcantarillado de Ibagué IBAL S.A. E.S.P., en un plazo de tres (03) meses contados a partir de la ejecutoria de la presente decisión, efectúe un estudio detallado para determinar, eliminar y sanear los puntos de vertimientos individuales y de descargas de aguas residuales provenientes de la red de alcantarillado a la Quebrada El Sillón, así mismo,**



efectuó las actividades de mantenimiento y reparación de daños que se identifiquen en la red de alcantarillado.

**NOVENO: EXHORTAR** a la comunidad de los barrios Primero de Mayo, Bosque Parte Alta, Los Mártires, Alto de la Cruz, Las Américas, El Departamental, y toda la comunidad contigua o aledaña al recorrido a cielo abierto de la Quebrada El Sillón de Ibagué, para que se abstengan de continuar afectando el espacio público y el medio ambiente y que coadyuven a las autoridades accionadas en los trámites y gestiones que se requieran con miras a dar cumplimiento a las ordenes emitidas en la presente providencia, sin perjuicio de las acciones administrativas y policivas a que haya lugar.

**DÉCIMO: ORDENAR** a todas las entidades obligadas a cumplir las órdenes impartidas por esta sentencia, y al vencimiento de cada plazo deberán presentar ante el Tribunal Administrativo del Tolima un informe detallado sobre su cumplimiento.

**DÉCIMO PRIMERO: DECLARAR** no probadas las excepciones invocadas por los integrantes de la parte pasiva.

**DÉCIMO SEGUNDO: NEGAR** las demás pretensiones de la demanda, conforme a la parte considerativa de esta providencia.

**DÉCIMO TERCERO:** Para verificar el cumplimiento del fallo, en los términos previstos en la Ley 472 de 1998, se **ORDENA** integrar el comité de verificación del cual harán parte el ALCALDE DEL MUNICIPIO DE IBAGUÉ O SU DELEGADO, EL GOBERNADOR DEL TOLIMA O SU DELEGADO, EL DIRECTOR DE CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL TOLIMA "CORTOLIMA", EL GERENTE DE LA EMPRESA DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO DE IBAGUÉ IBAL S.A. E.S.P., EL PROCURADURÍA JUDICIAL II AMBIENTAL Y AGRARIO PARA EL TOLIMA, Y EL MAGISTRADO PONENTE.

**DÉCIMO CUARTO: CONDENAR EN COSTAS** al Municipio de Ibagué, Departamento del Tolima, Empresa Ibaguereña de Acueducto y Alcantarillado de Ibagué IBAL S.A. E.S.P Oficial y a la Corporación Autónoma Regional del Tolima y a favor de los demandantes, para lo cual se fija la suma equivalente a un (1) salario mínimo legal mensual vigente para cada una de las entidades, por concepto de agencias en derecho, y, se ordena que por la Secretaría de este Tribunal se realice la correspondiente liquidación de los gastos procesales, en los términos del artículo 366 del Código General del Proceso.

**DÉCIMO QUINTO:** Remítase por Secretaría a la Defensoría del Pueblo copia del presente fallo, para que sea incluido en el Registro Público Centralizado de Acciones Populares y de Grupo previsto en el artículo 80 de la ley 472 de 1998.

**DÉCIMO SEXTO:** Una vez en firme, permanezca el proceso en Secretaría con el fin de verificar el cumplimiento de lo aquí ordenado [...].

### **Consideraciones del Tribunal**

12. El Tribunal consideró que se encuentra probada la contaminación que se presenta en la Quebrada El Sillón del Municipio de Ibagué en la zona del sector calle 34 en límites con el barrio Primero de Mayo y con calle 36, desviándose con la desembocadura del río Combeima por la carrera 2, contigua a la Avenida Bulevar o Avenida Fantasma sector Barrio Altos de la Cruz, ocasionando olores ofensivos y proliferaciones de vectores, afectando la salud y bienestar en los habitantes de la zona.



13. Señaló que la contaminación del afluente hídrico se debe a: i) vertimientos de aguas residuales que se evidencia corresponden al inadecuado mantenimiento de las redes existentes. así como, la falta de manejo de aguas residuales individuales sin el debido tratamiento previo para la descarga correspondiente a la quebrada “El Sillón”, como la ausencia de conexión a la red de alcantarillo de viviendas aledañas al río; ii) asentamientos suburbanos que alteran o interviene el flujo o dinámica de la quebrada; y iii) inadecuada disposición de residuos sólidos.

14. El Tribunal precisó que la Empresa Ibaguereña de Acueducto y Alcantarillado S.A. E.S.P. ha sido objeto de procesos administrativos adelantados por la Corporación Autónoma Regional del Tolima -CORTOLIMA que han desembocado en la imposición de multas, “[...] sin que hasta el momento se haya podido encontrar una solución definitiva a la problemática que afecta los derechos e intereses colectivos de la comunidad objeto de protección [...]”.

15. El Tribunal, por un lado, en cuanto a la responsabilidad del Municipio de Ibagué, indicó que:

*[...] no es admisible [...] que el Municipio alegue que otra entidad es la responsable en el mejoramiento del servicio público de alcantarillado, así como, tampoco para el servicio de aseo, pues el ente territorial debe garantizar la prestación óptima, oportuna y en adecuadas condiciones de estos dos servicios, al punto de que, no puede desconocerse que aunque la Empresa Ibaguereña de Acueducto y Alcantarillado S.A. - IBAL S.A. E.S.P., es la entidad responsable de prestar el servicio público de alcantarillado en el Municipio de Ibagué, el ente territorial es quien constitucional y legalmente, le corresponde la prestación del(sic) servicios en forma directa o indirecta, así como, la construcción, ampliación, rehabilitación y mejoramiento de su infraestructura.*

*Sumado a ello, también el ente territorial tiene bajo su responsabilidad funciones en materia ambiental, con el fin de establecer, adelantar y promover políticas y programas que propendan por la protección del medio ambiente, al igual que en su calidad primera autoridad de policía velar y controlar los recursos naturales bajo su jurisdicción [...].*

16. Asimismo, estimó que, en materia de control de asentamientos ilegales, el Municipio de Ibagué es el primer y principal obligado, entre otras cosas, “[...] a ejecutar las disposiciones contenidas en el Plan de Ordenamiento Territorial de Villarrica, situación inherente como consecuencia de la reubicación o reasentamiento de las personas que se encuentran en la ronda hídrica y protección de la Quebrada El Sillón, sumado a que, la ejecución de estas acciones no solo serán en cumplimiento de estas normas sino también, de las disposiciones de orden ambiental que sean necesarias para el reasentamiento.

16.1. Asimismo y consecuentemente, el Tribunal consideró que “[...] el componente urbano del plan de ordenamiento territorial debe contener por lo menos



*los mecanismos para la reubicación de los asentamientos humanos localizados en zonas de alto riesgo para la salud e integridad de sus habitantes, incluyendo la estrategia para su transformación para evitar su nueva ocupación, situación que plenamente se aplica en este caso, pues según los informes técnicos existen viviendas que no respetaron la ronda hídrica y de protección de la quebrada, así como, la existencia de nuevos asentamientos que afectaron el ecosistema vegetal e interrumpieron la dinamina de este afluente [...].”*

17. Y, por el otro, en cuanto a la responsabilidad de la Corporación Autónoma Regional del Tolima -CORTOLIMA, el Tribunal consideró que, al ser la autoridad que define las políticas del medio ambiente en el orden territorial, debe participar activamente en la planeación y elaboración y ejecución del plan de mejoramiento y protección del afluente hídrico El Sillón del Municipio de Ibagué, precisamente para que en dicho proceso contemple la defensa y protección o para la descontaminación o recuperación del medio ambiente y los recursos naturales no renovables, tal como lo precisa el numeral 20 del artículo 31 de la Ley 99, por lo que ese ejercicio debe realizarse en concurrencia con la competencia atribuida a los municipios y departamentos en todas las actividades, obras de infraestructura y proyectos que se desarrollaran y que puedan generar deterioro ambiental, máxime cuando su labor constituye también la inspección, vigilancia, seguimiento y control de los recursos renovables y no renovables.

18. El Tribunal, en materia de costas procesales, consideró que se acreditaron los supuestos que dan origen a la imposición de costas procesales, al resultar vencedoras las pretensiones protectoras de los derechos colectivos, por lo que es claro que las entidades demandadas declaradas responsables han sido vencidas en el proceso, debiéndose condenar en su contra a las costas a favor del extremo activo.

19. Por último, el Tribunal concluyó que: “[...] *las medidas que se ordenará[n] en la presente providencia, tendrán el objeto de recuperar el ecosistema acuífero afectado por los vertimientos, escombros y asentamientos humanos, así como, de solucionar en forma definitiva el vertimiento de las aguas residuales del sector, como superar la invasión de la ronda y zona de la protección hídrica, al igual que, de medidas preventivas y correctivas comoquiera que se demostró en todos los informes técnicos **que la comunidad de la zona afectada invadieron el área de ronda de la quebrada y han edificado sin el cumplimiento de las normas urbanísticas**, igualmente, se han presentado inadecuados hábitos en el manejo de residuos sólidos que generan contaminación, motivo por el cual resulta procedente*



*concluir una corresponsabilidad en los hechos que dieron origen a la presente acción popular, y en ese orden, deberán concurrir las entidades accionadas para que se adopten las acciones que permitan cesar la vulneración, tal como lo planteado el Consejo de Estado en estos eventos [...]”<sup>14</sup>.*

## **Recursos de apelación**

### ***Recurso de apelación presentado por el Municipio de Ibagué***

20. El Municipio de Ibagué<sup>15</sup> interpuso y sustentó oportunamente el recurso de apelación contra la sentencia proferida, en primera instancia, con base en los siguientes argumentos:

21. El Municipio de Ibagué ha actuado conforme cada una de sus competencias legales; por lo anterior, a juicio de la entidad, la “*mayoría*” de las órdenes impuestas son competencia de la Empresa Ibaguereña de Acueducto y Alcantarillado S.A. E.S.P. o de la Corporación Autónoma Regional del Tolima -CORTOLIMA.

22. La Empresa Ibaguereña de Acueducto y Alcantarillado S.A. E.S.P. es una empresa de servicios públicos oficial del orden municipal, en la modalidad de Sociedad por Acciones. Su objeto es “[...] *[o]perar y explotar los sistemas de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado inicialmente en la ciudad de Ibagué [...]*”.

23. Por lo anterior, la prestación del servicio de alcantarillado se encuentra en cabeza de la Empresa Ibaguereña de Acueducto y Alcantarillado S.A. E.S.P., entidad que cuenta con todas las herramientas, conocimientos y personal calificado para realizar las obras ordenadas, como lo es la construcción del colector del sistema de alcantarillado de aguas residuales del sector.

24. Adicionalmente, sostuvo que la competencia de la Corporación Autónoma Regional del Tolima -CORTOLIMA está en determinar la existencia de presuntas infracciones a la normativa ambiental e imponer las sanciones a que haya lugar.

### ***Recurso de apelación presentado por la Corporación Autónoma Regional del Tolima - CORTOLIMA***

25. La Corporación Autónoma Regional del Tolima -CORTOLIMA<sup>16</sup> interpuso y sustentó oportunamente, recurso de apelación contra la sentencia proferida, en primera instancia, con base en los siguientes argumentos:

<sup>14</sup> Ver folios 693 al 713 del Cuaderno Principal 4, expediente físico.

<sup>15</sup> Cfr. Ver folios 744 al 745 del Cuaderno Principal 4, expediente físico.

<sup>16</sup> Cfr. Ver folios 747 al 754 del Cuaderno Principal 4, expediente físico.



25.1. De acuerdo a las funciones establecidas por la Ley 99 de 22 de diciembre de 1993<sup>17</sup>, las corporaciones autónomas regionales tienen la función de prestar asesoría a las entidades territoriales, más no la de ejecutar las obras, ni realizar jornadas de capacitación; medidas que, a juicio de la entidad, son de competencia del Municipio de Ibagué a través de la Secretaría de Medio Ambiente.

25.2. La Corporación Autónoma Regional del Tolima -CORTOLIMA carece de competencia para “[...] formular el programa de recuperación de la Quebrada El Sillón y su ecosistema acuífero durante todo su recorrido a cielo abierto [...]” ordenado en la sentencia proferida, en primera instancia.

25.3. El cumplimiento de ordenes que no son de competencia de la entidad implica dejar de atender aquellas que realmente si le competen; asimismo, implica: i) la disposición de “[...] una buena cantidad de recursos [...]” con los que la entidad no cuenta; y ii) adelantar un proceso contractual a través de un concurso de méritos por cuanto, al no corresponder la función a la entidad, deberá esta “[...] contratar la función de manera externa [...]”.

25.4. Las obras de descontaminación de corrientes o depósitos de agua por vertimientos del municipio, así como los programas de disposición, eliminación y reciclaje de residuos sólidos y líquidos y control de contaminantes corresponden, a juicio de la entidad, a los entes territoriales.

25.5. Corresponde a la Empresa Ibaguereña de Acueducto y Alcantarillado S.A. E.S.P. el deber de efectuar mantenimiento, mejoramiento y reposición de redes de acueducto y alcantarillado para así conservar y restaurar las condiciones ambientales de la fuente hídrica que abastece la planta; y en coordinación con el Municipio de Ibagué, efectuar la intervención en lo que sea necesario de la quebrada El Sillón.

25.6. La Corporación Autónoma Regional del Tolima -CORTOLIMA desarrolla sus labores de control y seguimiento sobre las fuentes hídricas y en general sobre los recursos naturales, a través de la práctica de visitas y la determinación de hechos constitutivos de “violación ambiental” y el adelantamiento de procesos sancionatorios, que conlleve a la imposición de multas a los infractores.

---

<sup>17</sup> “[...] Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA y se dictan otras disposiciones [...]”.



25.7. Finalmente, señaló que no debieron ser fijadas costas en contra de la Corporación Autónoma Regional del Tolima -CORTOLIMA porque: i) las pretensiones de la demanda no fueron acogidas por parte del Tribunal Administrativo del Tolima; ii) las dos obligaciones impartidas a la entidad en la sentencia proferida en primera instancia fueron de construcción especial del despacho, sin que las mismas fueran reflejadas en el libelo de la demanda. Por lo anterior concluye que hubo un acogimiento parcial de las pretensiones que no debió tener como efecto la estimación de costas.

### **Actuaciones en segunda instancia**

26. El Magistrado Sustanciador del Tribunal Administrativo del Tolima profirió auto el 29 de mayo de 2023<sup>18</sup>, mediante el cual concedió los recursos de apelación interpuestos por la parte demandada.

27. El Despacho sustanciador, en segunda instancia, profirió auto el 11 de agosto de 2023 a través del cual admitió los recursos de apelación interpuestos por el Municipio de Ibagué y la Corporación Autónoma Regional del Tolima -CORTOLIMA contra la sentencia de 30 de marzo de 2023 proferida por el Tribunal Administrativo del Tolima. Cumplida la oportunidad procesal, las partes e intervinientes guardaron silencio.

28. El Consejero de Estado, doctor Germán Eduardo Osorio Cifuentes<sup>19</sup> manifestó impedimento en los términos de los numerales 3.º y 4.º del artículo 130 de la Ley 1437 de 18 de enero de 2011<sup>20</sup>.

## **II. CONSIDERACIONES DE LA SALA**

29. La Sala abordará el estudio de las consideraciones en las siguientes partes: i) la competencia de la Sala; ii) los problemas jurídicos; iii) la manifestación de impedimento del doctor Germán Eduardo Osorio Cifuentes; iv) el marco normativo y desarrollo jurisprudencial del medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos; v) el marco normativo y desarrollo jurisprudencial de los derechos e intereses colectivos al goce de un ambiente sano y a la existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales; vi) el marco normativo y desarrollo jurisprudencial sobre el derecho a la seguridad y salubridad pública; vii) el marco normativo y desarrollo jurisprudencial sobre el derecho al acceso a una infraestructura de servicios que garantice la

<sup>18</sup> Cfr. Ver folios 781 al 782 del Cuaderno Principal 4, expediente físico.

<sup>19</sup> Escrito de 8 de mayo de 2023.

<sup>20</sup> Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.



salubridad pública; viii) el marco normativo y desarrollo jurisprudencial sobre el derecho e interés colectivo de acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna; ix) el marco normativo y desarrollo jurisprudencial sobre las competencias de los municipios en materia de control de ocupación o asentamientos ilegales en zonas paralelas a los cauces de los ríos; x) el marco normativo y desarrollo jurisprudencial sobre las costas procesales en el medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos; y xi) el análisis del caso concreto.

### Competencia de la Sala

30. Vistos: i) el artículo 16 de la Ley 472, sobre competencia para conocer de las acciones populares en segunda instancia; ii) el artículo 13 del Acuerdo núm. 80 de 12 de marzo de 2019<sup>21</sup>, sobre la distribución de asuntos entre las secciones del Consejo de Estado; y iii) el 150<sup>22</sup> de la Ley 1437, sobre competencia del Consejo de Estado, en segunda instancia; esta Sección es competente para conocer, en segunda instancia, de los recursos de apelación que se presenten contra las sentencias proferidas, en primera instancia, por los tribunales administrativos en el trámite de las acciones populares.

31. Agotados los trámites inherentes a la acción popular de que trata este asunto y sin que se observe causal de nulidad que pueda invalidar lo actuado, la Sala procede a proferir la sentencia correspondiente.

32. En ese orden, la Sala procederá a examinar y a pronunciarse sobre los argumentos expuestos en los recursos de apelación interpuestos por las entidades demandadas contra la sentencia de 30 de marzo de 2023 proferida por el Tribunal Administrativo del Tolima, de conformidad con los artículos 320<sup>23</sup> y 328<sup>24</sup> de la Ley 1564 de 12 de julio de 2012<sup>25</sup>, norma aplicable al presente caso, en virtud de lo dispuesto en el artículo 37 de la Ley 472.

<sup>21</sup> Por medio del cual se expide el reglamento interno del Consejo de Estado

<sup>22</sup> Artículo 150 de la Ley 1437, sobre competencia del Consejo de Estado en segunda Instancia y cambio de radicación, modificado por el artículo 615 de la Ley 1564 y por el artículo 26 de la Ley 2080. Aplicable de conformidad con el artículo 86 de la Ley 2080.

<sup>23</sup> “[...] **Artículo 320. FINES DE LA APELACIÓN.** El recurso de apelación tiene por objeto que el superior examine la cuestión decidida, únicamente en relación con los reparos concretos formulados por el apelante, para que el superior revoque o reforme la decisión. Podrá interponer el recurso la parte a quien le haya sido desfavorable la providencia: respecto del coadyuvante se tendrá en cuenta lo dispuesto en el inciso segundo del artículo [...]”

<sup>24</sup> “[...] **Artículo 328. COMPETENCIA DEL SUPERIOR.** El juez de segunda instancia deberá pronunciarse solamente sobre los argumentos expuestos por el apelante, sin perjuicio de las decisiones que deba adoptar de oficio, en los casos previstos por la ley. Sin embargo, cuando ambas partes hayan apelado toda la sentencia o la que no apeló hubiere adherido al recurso, el superior resolverá sin limitaciones [...]”

<sup>25</sup> “Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones”.

### Manifestación de impedimento del doctor Germán Eduardo Osorio Cifuentes

33. El Consejero de Estado, doctor Germán Eduardo Osorio Cifuentes, manifestó encontrarse impedido para actuar en el proceso de la referencia, mediante escrito de 8 de mayo de 2024<sup>26</sup>, invocando para ello las causales previstas en los numerales 3.º y 4.º del artículo 130 de la Ley 1437<sup>27</sup>, que establecen lo siguiente:

*“[...] **ARTÍCULO 130. CAUSALES.** Los magistrados y jueces deberán declararse impedidos, o serán recusables, en los casos señalados en el artículo 150 del Código de Procedimiento Civil y, además, en los siguientes eventos: [...]*

*3. Cuando el cónyuge, compañero o compañera permanente, o alguno de los parientes del juez hasta el segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o único civil, tengan la condición de **servidores públicos en los niveles directivo, asesor o ejecutivo en una de las entidades públicas que concurren al respectivo proceso en calidad de parte** o de tercero interesado.*

*4. Cuando el cónyuge, compañero o compañera permanente, o alguno de los parientes del juez hasta el segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o único civil, **tengan la calidad de asesores o contratistas de alguna de las partes** o de los terceros interesados vinculados al proceso, o tengan la condición de representantes legales o socios mayoritarios de una de las sociedades contratistas de alguna de las partes o de los terceros interesados [...]* (Destacado fuera de texto).

34. El Consejero de Estado indicó, por un lado, que, en su concepto, se encuentra incurso en la causal prevista en el numeral 3.º indicado *supra*, por cuanto: *“[...] el señor José Fernando Osorio Cifuentes, quien es pariente del suscrito dentro del segundo grado de consanguinidad (hermano), se encuentra vinculado en el cargo de Procurador Judicial II en la Procuraduría General de la Nación, parte demandada en el proceso de la referencia [...]*”.

35. Y, por el otro, que, a su juicio, se encuentra incurso en la causal prevista en el numeral 4.º *supra* por cuanto: *“[...] el señor Jorge Enrique Osorio Cifuentes, quien es pariente del suscrito en el segundo grado de consanguinidad (hermano), actualmente es contratista de la Corporación Autónoma Regional del Tolima, parte demandada en el proceso de la referencia [...]*”.

36. Vistos: i) los artículos 130, numerales 3.º y 4.º; y 131<sup>28</sup>, numeral 3.º, de la Ley 1437, sobre causales, el trámite de los impedimentos y causales para manifestar impedimento; y ii) el artículo 44 de la Ley 472, sobre aspectos no regulados.

<sup>26</sup> Cfr. índice 22 del Sistema de Gestión Judicial, SAMAI.

<sup>27</sup> Aplicable en virtud del artículo 44 de la Ley 472 de 1998.

<sup>28</sup> Adicionado por el artículo 21 de la Ley 2080 de 25 de enero de 2021 “Por medio de la cual se Reforma el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo –Ley 1437 de 2011– y se dictan otras disposiciones en materia de descongestión en los procesos que se tramitan ante la jurisdicción”.



37. Asimismo, vistos: i) el artículo 35 del Código Civil<sup>29</sup>, sobre el parentesco por consanguinidad; y ii) el artículo 37 *ibidem*, sobre los grados de consanguinidad que disponen lo siguiente:

*[...] Artículo 35. Parentesco de consanguinidad. Parentesco de consanguinidad es la relación o conexión que existe entre las personas que descienden de un mismo tronco o raíz, o que están unidas por los vínculos de la sangre.*

*[...]*

*Artículo 37. Grados de consanguinidad. Los grados de consanguinidad entre dos personas se cuentan por el número de generaciones. Así, el nieto está en segundo grado de consanguinidad con el abuelo, y dos primos hermanos en cuarto grado de consanguinidad entre sí [...].*

38. Atendiendo a que las causales de impedimento establecidas en la ley son mecanismos jurídicos que buscan garantizar que las decisiones adoptadas por los administradores judiciales estén enmarcadas dentro de los principios de independencia e imparcialidad.

39. La Corte Constitucional<sup>30</sup> ha considerado que el principio de independencia se refiere a que los funcionarios encargados de administrar justicia, en sus decisiones, no se vean sometidos a presiones, insinuaciones, recomendaciones, exigencias, determinaciones o consejos por parte de otros órganos del poder, inclusive de la misma rama judicial, sin perjuicio del ejercicio legítimo por parte de otras autoridades judiciales de sus competencias constitucionales y legales.

#### ***Análisis de la causal de impedimento prevista en el numeral 3.º del artículo 130 de la ley 1437, en el caso concreto***

40. De conformidad con los argumentos expuestos por el doctor Germán Eduardo Osorio Cifuentes, en el caso *sub examine*, y teniendo en cuenta la causal prevista en el numeral 3.º del artículo 130 de la ley 1437, la Sala considera que se debe establecer si el cargo de Procurador Judicial II en la Procuraduría General de la Nación, al cual se encuentra vinculado el pariente del Consejero de Estado, corresponde al nivel directivo, asesor o ejecutivo en esa entidad.

41. La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, mediante auto de 8 de agosto de 2023, proferida en el proceso identificado con el número único de radicación 110010315000202300871-00<sup>31</sup>, consideró que, en el caso de los Procuradores Judiciales II, debe acudirse a un criterio funcional y que,

<sup>29</sup> Ley 84 de 26 de mayo de 1873.

<sup>30</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-600 de 2011, Magistrada Ponente María Victoria Calle Correa.

<sup>31</sup> Consejera Ponente, doctora Marta Nubia Velásquez Rico.



de conformidad con el artículo 4 del Decreto 264 de 2000, se establece que son cargos directivos aquellos que actúen en representación del Procurador General de la Nación, por lo que según lo señalado en los artículos 277 y 280 de la Constitución Política, en concordancia con el artículo 41 del Decreto Ley 262 de 2000 cumplen esta función. En dicha providencia se consideró lo siguiente:

*“[...] En cuanto a la ubicación del empleo de procurador judicial II en la estructura de la Procuraduría General de la Nación, se tiene que el Decreto 264 de 2000, en su artículo 7, se refiere a la nomenclatura de los empleos de la entidad y señala que los procuradores judiciales II se encuentran en el nivel profesional, asignándoles el código 3PJ y el grado EC.*

***No obstante lo anterior, en claro desarrollo de un criterio funcional, en el artículo 4 del mencionado Decreto 264 de 2000 se establece que son cargos del nivel directivo aquellos empleos que tienen funciones de dirección, definición de políticas y de representación del Procurador General. En el numeral 10 de ese artículo señala como funciones generales de los empleos de ese nivel: “10. Intervenir como agentes del Ministerio Público, de conformidad con lo establecido en la Constitución y la ley”, lo que resulta congruente con lo prescrito en los artículos 277-7 y 280 de la Carta Política, en tanto los procuradores judiciales II tienen la condición de agentes del Ministerio Público que, entre otras, ejercen funciones de intervención judicial en representación del Procurador General de la Nación, lo que igualmente se ve refrendado en el artículo 41 del Decreto Ley 262 de 2000, de manera que la simple ubicación formal del mencionado artículo 7 del Decreto 264 de 2000 no puede tenerse en consideración para los efectos de esta decisión [...]”*** (Destacado fuera de texto).

42. Atendiendo a que, en el presente caso, el pariente, en segundo grado de consanguinidad, del Consejero de Estado, doctor German Eduardo Osorio Cifuentes, se encuentra nombrado en la entidad demandada, en el cargo de procurador judicial II, el cual, desde una perspectiva material y funcional, corresponde al nivel directivo, la Sala considera que, en este caso, se configura la causal de impedimento invocada.

***Análisis de la causal de impedimento prevista en el numeral 4.º del artículo 130 de la ley 1437, en el caso concreto***

43. De conformidad con los argumentos expuestos por el doctor Germán Eduardo Osorio Cifuentes, en el caso *sub examine*, y teniendo en cuenta la causal prevista en el numeral 4.º del artículo 130 de la Ley 1437, la Sala considera que se debe establecer el tipo y grado de parentesco que tenga alguna de las partes, su representante o apoderado con el Juez o Magistrado que manifiesta su impedimento.

44. Atendiendo a que, en el presente caso, el pariente, en segundo grado de consanguinidad, del Consejero de Estado, doctor German Eduardo Osorio Cifuentes, es contratista de la Corporación Autónoma Regional del Tolima –



CORTOLIMA, entidad demandada dentro del proceso de la referencia, la Sala considera que, en este caso, se configura la causal de impedimento invocada.

45. En consecuencia, teniendo en cuenta que en este caso se configuran las causales de impedimento previstas en los numerales 3.º y 4.º del artículo 130 de la Ley 1437, conforme se indicó *supra*, se separará del conocimiento de este proceso al Consejero de Estado impedido, como se dispondrá en la parte resolutive de esta sentencia.

### **Problemas jurídicos**

46. La Sala deberá determinar, con fundamento en los recursos de apelación:

46.1. Si el Municipio de Ibagué y la Corporación Autónoma Regional del Tolima -CORTOLIMA son competentes o no para realizar las medidas encaminadas a la recuperación del ecosistema acuífero objeto de esta acción popular, ordenadas en la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo del Tolima, en primera instancia, o si dicha competencia corresponde exclusivamente a la Empresa Ibaguereña de Acueducto y Alcantarillado S.A. E.S.P.

46.2. Asimismo, se deberá determinar, en los términos del recurso de apelación, si era o no procedente la condena en costas de la Corporación Autónoma Regional del Tolima -CORTOLIMA, en primera instancia.

47. En consecuencia, se determinará si hay lugar a confirmar, modificar o revocar la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo del Tolima el 30 de marzo de 2023.

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

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

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



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

50. Esta acción tiene por objeto que “[...] *toda persona natural o jurídica [...]*” pueda disponer de un mecanismo judicial para la protección efectiva, de forma rápida y sencilla, de los derechos colectivos, cuya amenaza o vulneración debe necesariamente probarse para la procedencia del amparo.

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

52. Sobre el particular, la Sección Primera del Consejo de Estado, en providencia de 28 de marzo de 2014, explicó que la acción popular es autónoma y principal y, además, puede ser ejercida por cualquier persona natural o jurídica, sin embargo “[...] *quien concurre al litigio después de haberse promovido la acción popular por diferente persona, sólo puede acogerse al proceso dentro de los términos en que ésta presenta la demanda, es decir, no le es dable al tercero extenderse en la materia discutida, los móviles o las consecuencias del proceso, puesto que es la parte actora quien en la demanda, fija el litigio [...]*”<sup>32</sup>.

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

<sup>32</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, C.P. Marco Antonio Velilla Moreno, providencia de 28 de marzo de 2014, núm. único de radicación 25000-23-27-000-2001-90479-01(AP).



se pretenda impugnar una ley o que se imparta una orden al legislador, habrá de acudir a las acciones pertinentes.

### **Marco normativo y desarrollo jurisprudencial de los derechos e intereses colectivos al goce de un ambiente sano y a la existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales**

54. Visto el artículo 79 de la Constitución Política, todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La Corte Constitucional ha resaltado la importancia del medio ambiente sano como derecho colectivo, “[...] *ya que los derechos colectivos y del ambiente no sólo se le deben a toda la humanidad, en cuanto son protegidos por el interés universal, y por ello están encuadrados dentro de los llamados derechos humanos de 'tercera generación', sino que se le deben incluso a las generaciones que están por nacer, toda vez que la humanidad del futuro tiene derecho a que se le conserve, el planeta desde hoy, en un ambiente adecuado a la dignidad del hombre como sujeto universal del derecho [...]*”<sup>33</sup>.

55. En ese orden de ideas, la Sección Primera del Consejo de Estado ha hecho alusión a las distintas dimensiones de este derecho, destacando que ostenta la calidad de: “[...] (i) *derecho fundamental (por encontrarse estrechamente ligado con los derechos fundamentales a la vida y a la salud); (ii) de derecho-deber (todos son titulares del derecho a gozar de un ambiente sano pero, además, tienen la obligación correlativa de protegerlo); (iii) de objetivo social (conservación de las condiciones del medio ambiente para garantizar el aprovechamiento de los recursos naturales por parte de las generaciones presentes y futuras); (iv) de deber del Estado (conservación del medio ambiente, eficiente manejo de los recursos, educación ambiental, fomento del desarrollo sostenible, e imposición las sanciones a que haya lugar); y (v) de derecho colectivo, de conformidad con lo previsto en el artículo 88 superior [...]*”<sup>34</sup>.

### **Marco normativo y desarrollo jurisprudencial de las competencias de los Municipios en materia ambiental**

56. Vistos los artículos 4 y 65 de la Ley 99, por la cual se creó el Sistema Nacional Ambiental -SIMA-, como el conjunto de orientaciones, normas, actividades,

<sup>33</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-699/2015. Referencia: Expediente D-10610. Asunto: Demanda de inconstitucionalidad contra el Artículo 53, 54 (parcial) y 55 (parcial) de la Ley 13 de 1990 “*Por la cual se dicta el Estatuto General de Pesca*”. Demandante: Diego López Medina. M.P.: Diana Fajardo Rivera, 18 de octubre de 2017.

<sup>34</sup> Consejo de Estado, Sala Contenciosa Administrativa, Sección Primera. C.P: Roberto Augusto Serrato Valdés. núm. único de radicación 760012331000201101300-01(AP).



recursos, programas e instituciones que permiten la puesta en marcha de los principios generales ambientales.

57. De acuerdo con el artículo 4°. *eiusdem*, entre los componentes institucionales que integran el Sistema Nacional Ambiental -SIMA- se encuentran, entre otros, los Distritos y Municipios

58. Los municipios y distritos, en materia ambiental y en virtud de lo previsto en el artículo 65 de la precitada Ley, tienen a cargo las funciones de promover y ejecutar programas y políticas nacionales, regionales y sectoriales en relación con el medio ambiente y los recursos naturales renovables. Asimismo, cumplen las siguientes funciones:

58.1. Elaborar los planes programas y proyectos ambientales municipales articulados a los planes, programas y proyectos regionales, departamentales y nacionales; dictar con sujeción a las disposiciones legales reglamentarias superiores, las normas necesarias para el control, la preservación y la defensa del patrimonio ecológico del municipio; adoptar los planes, programas y proyectos de desarrollo ambiental y de los recursos naturales renovables, que hayan sido discutidos y aprobados a nivel regional, conforme a las normas de planificación ambiental de que trata la presente ley.

58.2. Participar en la elaboración de planes, programas y proyectos de desarrollo ambiental y de los recursos naturales renovables a nivel departamental; colaborar con las corporaciones autónomas regionales, en la elaboración de los planes regionales y en la ejecución de programas, proyectos y tareas necesarias para la conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables; ejercer, a través del alcalde como primera autoridad de policía con el apoyo de la Policía Nacional y en Coordinación con las demás entidades del Sistema Nacional Ambiental –SINA-, con sujeción a la distribución legal de competencias, funciones de control y vigilancia del medio ambiente y los recursos naturales renovables, con el fin de velar por el cumplimiento de los deberes del Estado y de los particulares en materia ambiental y de proteger el derecho constitucional a un ambiente sano.

58.3. Dictar, dentro de los límites establecidos por la ley, los reglamentos y las disposiciones superiores, las normas de ordenamiento territorial del municipio y las regulaciones sobre usos del suelo; ejecutar obras o proyectos de descontaminación de corrientes o depósitos de agua afectados por vertimientos del municipio, así como programas de disposición, eliminación y reciclaje de residuos líquidos y sólidos y de control a las emisiones contaminantes del aire; y promover, cofinanciar



o ejecutar, en coordinación con los entes directores y organismos ejecutores del Sistema Nacional de Adecuación de Tierras y con las Corporaciones Autónomas Regionales, obras y proyectos de irrigación, drenaje, recuperación de tierras, defensa contra las inundaciones y regulación de cauces o corrientes de agua, para el adecuado manejo y aprovechamiento de cuencas y micro-cuencas hidrográficas.

59. En relación con las competencias de la Nación, los Departamentos, los municipios y las autoridades ambientales en materia de saneamiento y los Planes Departamentales para el Manejo Empresarial de los Servicios de Agua y Saneamiento o planes departamentales de agua - PDA, esta Sala reiterará las consideraciones expuestas por la Sección Primera en sentencia de 14 de diciembre de 2022<sup>35</sup>.

### ***Marco normativo y desarrollo jurisprudencial de las competencias de las Corporaciones Autónomas Regionales en materia Ambiental***

60. Vistos los artículos 4, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, y 33 de la Ley 99 de 1993 por la cual se creó el Sistema Nacional Ambiental -SIMA-, como el conjunto de orientaciones, normas, actividades, recursos, programas e instituciones que permiten la puesta en marcha de los principios generales ambientales.

61. De acuerdo con el artículo 4°. *eiusdem*, entre los componentes institucionales que integran el Sistema Nacional Ambiental -SIMA- se encuentran, entre otros, las Corporaciones Autónomas Regionales

62. Las corporaciones autónomas regionales tienen como objeto la ejecución de políticas, planes, programas y proyectos sobre medio ambiente y recursos naturales renovables, así como dar cumplida y oportuna aplicación a las disposiciones legales vigentes sobre su disposición, administración, manejo y aprovechamiento, conforme a las regulaciones, pautas y directrices expedidas por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible 76 . De conformidad con los numerales 3.º, 4.º, 7.º 20, y 24 del artículo 31 de la Ley 99, en el Sistema Nacional Ambiental –SINA-, estas entidades ejercen, las siguientes funciones:

62.1. Promover y desarrollar la participación comunitaria en programas de protección ambiental, de desarrollo sostenible y de manejo adecuado de los recursos naturales renovables;

---

<sup>35</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección primera. Sentencia de 14 de diciembre de 2022. Proceso identificado con el NUR 760012333000201701795-01. C.P. Doctor Roberto Augusto Serrato Valdés.



62.2. Coordinar el proceso de preparación de los planes, programas y proyectos de desarrollo medioambiental que deban formular los diferentes organismos y entidades integradas del Sistema Nacional Ambiental (SINA) en el área de su jurisdicción y en especial, asesorar a los Departamentos, distritos y Municipios de su comprensión territorial en la definición de los planes de desarrollo ambiental y en sus programas y proyectos en materia de protección del medio ambiente y los recursos naturales renovables, de manera que se asegure la armonía y coherencia de las políticas y acciones adoptadas por las distintas entidades territoriales;

62.3. Promover y realizar conjuntamente con los organismos nacionales adscritos y vinculados al Ministerio del Medio Ambiente, y con las entidades de apoyo técnico y científico del Sistema Nacional Ambiental (SINA), estudios e investigaciones en materia de medio ambiente y recursos naturales renovables;

62.4. 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 y los recursos naturales renovables;

62.5. Transferir la tecnología resultante de las investigaciones que adelanten las entidades de investigación científica y de apoyo técnico del nivel nacional que forman parte del Sistema Nacional Ambiental (SINA) y prestar asistencia técnica a entidades públicas y privadas y a los particulares, acerca del adecuado manejo de los recursos naturales renovables y la preservación del medio ambiente, en la forma que lo establezcan los reglamentos y de acuerdo con los lineamientos fijados por el Ministerio del Medio Ambiente;

### **Marco normativo y desarrollo jurisprudencial sobre el derecho a la seguridad y la salubridad pública**

63. Visto el artículo 49 de la Constitución Política, se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud y corresponde al Estado organizar, dirigir y reglamentar la prestación de servicios de salud a los habitantes y de saneamiento ambiental conforme a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad. También, establecer las políticas para la prestación de servicios de salud por entidades privadas, y ejercer su vigilancia y control. Asimismo, establecer las competencias de la Nación, las entidades territoriales y los particulares y determinar los aportes a su cargo en los términos y condiciones señalados en la ley.



64. Los servicios de salud se organizarán en forma descentralizada, por niveles de atención y con participación de la comunidad.
65. Toda persona tiene el deber de procurar el cuidado integral de su salud y de su comunidad.
66. Visto el artículo 78 ibidem, los productores de bienes y servicios que atenten contra la salud y la seguridad de los consumidores son responsables por los daños que causen.
67. Visto el numeral 2.º del artículo 95 ibidem, son deberes de las personas obrar conforme al principio de solidaridad social, respondiendo con acciones humanitarias ante situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas.
68. Visto el artículo 366 ibidem, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes es uno de los fines del Estado y la solución de las necesidades insatisfechas en materia de salud es un objetivo prioritario de las autoridades estatales.
69. Vista la Ley 9.º de 24 de enero de 1979<sup>36</sup>, el legislador adoptó medidas sanitarias sobre: i) el control de los usos de aguas; ii) el manejo de residuos líquidos, sólidos, excretas, emisiones atmosféricas; iii) suministro de agua; iv) salud ocupacional; v) saneamiento de edificaciones; vi) alimentos; v) drogas, medicamentos, cosméticos y similares; vi) vigilancia y control epidemiológico; vii) desastres; viii) defunciones, traslado de cadáveres, inhumanación y exhumanación, trasplante y control de especímenes; ix) artículos de uso doméstico; x) vigilancia y control; y xi) derechos y deberes relativos a la salud.
70. Visto el artículo 32 de la Ley 1222 de 9 de enero de 2007<sup>37</sup>, salud pública consiste en “[...] el conjunto de políticas que buscan garantizar de una manera integrada, la salud de la población por medio de acciones de salubridad dirigidas tanto de manera individual como colectiva, ya que sus resultados se constituyen en indicadores de las condiciones de vida, bienestar y desarrollo del país. Dichas acciones se realizarán bajo la rectoría del Estado y deberán promover la participación responsable de todos los sectores de la comunidad [...]”.

<sup>36</sup> “Por la cual se dictan Medidas Sanitarias”.

<sup>37</sup> “Por la cual se hacen algunas modificaciones en el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones”.



71. Visto el numeral 4.º del artículo 6.º de la Ley 1801 de 29 de julio de 2016<sup>38</sup>, la salud pública es una categoría jurídica de convivencia que implica la responsabilidad que le asiste al Estado, así como a la ciudadanía frente a la protección de la salud como un derecho de diferentes connotaciones<sup>39</sup>.

72. Ahora bien, la Corte Constitucional, en sentencia C-225 de 2017<sup>40</sup>, analizó la constitucionalidad de la Ley 1801, norma que, como se estudió previamente, contiene el concepto de salud pública, la cual exige un conjunto de condiciones sanitarias necesarias para la protección de la vida, salud e integridad física del ser humano, de las especies animales y vegetales presentes en el ecosistema.

73. La Sección Primera del Consejo de Estado, mediante la sentencia proferida el 6 de julio de 2018, indicó que “[...] i) *no existe distinción entre los conceptos de “salud pública” y “salubridad pública” de hecho se han entendido como sinónimos; ii) este derecho colectivo se encuentra íntimamente relacionado con la conservación del orden público y la garantía del bienestar de la comunidad; iii) esto mediante la adopción de medidas tendientes a evitar su alteración [...]*”<sup>41</sup>.

### **Marco normativo y desarrollo jurisprudencial sobre el derecho e interés colectivo al acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública**

74. Vistos los artículos 2.º, 24, y 366 de la Constitución Política sobre el deber del Estado de asegurar el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población, comoquiera que, el artículo 2.º de la Constitución Política señala que “[...] [l]as autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares [...]”. El artículo 24 ibidem establece el derecho de todos los colombianos de circular libremente por el territorio nacional. Y, el artículo 366 de la Constitución, dispone que “[...] [e]l bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado [...]”.

75. Estas disposiciones constituyen un fundamento esencial para el derecho colectivo al acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad

<sup>38</sup> Por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia.

<sup>39</sup> Individual, colectivo y comunitario, cuyo desarrollo se basa en las condiciones de bienestar y calidad de vida

<sup>40</sup> H. Corte Constitucional, Sentencia C-225/17. Referencia: Expediente D-11648. Asunto: Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 220 de la Ley 1801 de 2016 “Por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia”. Actores: Francisco de Paula Santander Ruiz y Yamile Vega Parra. Magistrado Ponente: Alejandro Linares Cantillo, 20 de abril de 2017.

<sup>41</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera; C.P. Dr. Hernando Sánchez Sánchez; sentencia de 6 de julio de 2018; núm. único de radicación: 680012333000201500848-01(AP)

pública, que ha sido considerado por la Sección Primera del Consejo de Estado como una prerrogativa, según la cual, la comunidad puede acceder a las infraestructuras que sirvan para “la buena gestión de la salubridad pública”, que integra el conjunto de elementos y servicios propicios para garantizar la salud.

76. Así, en sentencia de 19 de abril de 2007, el Consejo de Estado se pronunció sobre el alcance del derecho colectivo al acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública:

*"[...] El derecho o interés colectivo al acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública, detenta un origen constitucional, pues en el artículo 88 alusivo a las acciones populares se indica el de la 'salubridad' como derecho susceptible de protección a través de esta acción constitucional. Así mismo, en la lista enunciativa de derechos e intereses colectivos susceptibles de amparo a través de este instrumento, contenida en el artículo 4 de la Ley 472 de 1998, se consagra de manera textual en su literal h.*

*Este derecho comprendido en su dimensión colectiva, debe entenderse como la posibilidad que tiene la comunidad de acceder a instalaciones y organizaciones que velen por o garanticen su salud. En este orden de ideas, puede pensarse en la estructura sanitaria y en especial hospitalaria, como típica manifestación del mismo. [...]*

*El derecho colectivo invocado como vulnerado en la presente acción es el del 'acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública'. Es un servicio público a cargo del Estado cuya finalidad es disminuir la morbilidad, es decir, la proporción de personas que enferman en un sitio y tiempo determinado. Ahora bien, el derecho invocado hace alusión igualmente a la palabra 'infraestructura' la cual debe entenderse como un conjunto de elementos o servicios que se consideran necesarios para la creación y funcionamiento de una organización, en este caso, para la buena gestión de la salubridad pública. Por lo tanto, el acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública implica, entre otros aspectos, la posibilidad que tienen las personas de beneficiarse de los programas de salud preventivos, de rehabilitación y atención, buscando disminuir el número de personas enfermas en un lugar específico y en un espacio de tiempo determinado<sup>42</sup>.*

*Se observa así, que este específico derecho o interés colectivo no puede confundirse con la salud de la comunidad, toda vez que se refiere más bien a la posibilidad de esta de acceder a infraestructuras que sirvan para protegerla. Se verifica entonces una relación comunidad - bienes y/o comunidad - organización; de tal modo que solo se constatará la afectación a este derecho o interés colectivo, cuando se logre demostrar la imposibilidad de acceso a una infraestructura de servicios determinada; se insiste no es el acceso a los servicios, sino a la infraestructura de estos.*

*Si se hace referencia al acceso, se colige, que la garantía de este derecho o interés colectivo, se obtendrá a través de órdenes orientadas a acceder a infraestructuras de servicios [...]"<sup>43</sup> (Destacado fuera de texto).*

77. En pronunciamientos posteriores, la Sala ha considerado que el derecho al acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública implica que “[...] las construcciones y edificaciones estén adaptadas de tal forma que eviten

<sup>42</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, sentencia de 14 de noviembre de 2002. C.P. Ligia López Díaz, radicación número: AP- 533. En esta decisión se discutía la naturaleza colectiva que podía detentar la expectativa de los enfermos de VIH de acceder a instalaciones y medios hospitalarios.

<sup>43</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 19 de abril de 2007, C.P. Alier Eduardo Hernández Enríquez, radicación número: 540012331000200300266-01(AP).



*a las personas contraer enfermedades o, que se generen focos de contaminación o epidemias que afecten o amenacen el estado de sanidad comunitaria [...]”<sup>44</sup>.*

**Marco normativo y desarrollo jurisprudencial del derecho e interés colectivo de acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna**

78. Visto el artículo 365 de la Constitución Política, los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional. Los servicios públicos podrán ser prestados por el Estado, directa o indirectamente, por comunidades organizadas, o por particulares; en todo caso, el Estado mantendrá la regulación, el control y la vigilancia de dichos servicios.

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

80. El artículo 367 ibidem prevé que la ley fijará las competencias y responsabilidades relativas a los servicios públicos domiciliarios, su cobertura, calidad y financiación, y el régimen tarifario que tendrá en cuenta además de los criterios de costos, los de solidaridad y redistribución de ingresos.

81. De conformidad con los numerales 2.1. a 2.5. y 2.8 del artículo 2.º de la Ley 142, el Estado intervendrá en los servicios públicos con el objeto de garantizar la calidad del bien objeto del servicio público y su disposición final para asegurar el mejoramiento de la calidad de vida de los usuarios; ampliar, de forma permanente, la cobertura mediante sistemas que compensen la insuficiencia de la capacidad de pago de los usuarios; atender prioritariamente las necesidades básicas en materia de agua potable y saneamiento básico; prestar, continúa e ininterrumpidamente, sin excepción, los servicios públicos, salvo cuando existan razones de fuerza mayor o caso fortuito o de orden técnico o económico que así lo exijan; prestar eficientemente los servicios públicos; y establecer mecanismos que garanticen a los usuarios el acceso a los servicios públicos y su participación en la gestión y fiscalización de su prestación.

---

<sup>44</sup> Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia de 6 de julio de 2018, radicación número: 680012333000201500848-01(AP), C.P. Hernando Sánchez Sánchez. Reiterado en sentencia de 31 de enero de 2019, radicación número: 850012333000201400034-01(AP), C.P. Roberto Augusto Serrato Valdés.



82. Constituyen instrumentos para la intervención estatal en los servicios públicos todas las atribuciones y funciones asignadas a las entidades, autoridades y organismos de que trata la Ley 142, especialmente las relativas a la promoción y apoyo a personas que presten servicios públicos; la gestión y obtención de recursos para la prestación de servicios públicos; la regulación de la prestación de los servicios públicos teniendo en cuenta las características de cada región, la fijación de metas de eficiencia, cobertura y calidad, evaluación de las mismas y definición del régimen tarifario; el control y vigilancia de la observancia de las normas y planes y programas sobre la materia; organización de sistemas de información, capacitación y asistencia técnica; protección de los recursos naturales; y otorgamiento de subsidios a las personas de menores ingresos<sup>45</sup>.

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

*“[...] lo primero que hay que destacar es la consagración expresa de los servicios públicos como “inherentes a la finalidad social del Estado”, a quien le asignó la tarea de “asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional” (art. 365). Se caracterizan además **porque efectivizan otros derechos como la dignidad, la igualdad y el libre desarrollo de la personalidad; tienen vocación de universalidad**; pueden ser prestados por el Estado, de manera directa o indirecta, por intermedio de comunidades organizadas o por particulares; se consideran un asunto de Estado por cuanto se encuentran en la esfera de lo público ante la obligación que recae en él de asegurar su prestación eficiente; se sujetan a un régimen jurídico especial, donde el Estado tiene un deber de regulación, control y vigilancia permanente; su régimen tarifario exige tener en cuenta los criterios de costos, solidaridad y redistribución del ingreso; pueden ser estatizados por razones de soberanía o de interés social una vez se indemnice a los particulares afectados con tal medida; su prestación será descentralizada, en tanto corresponde su ejecución a las entidades territoriales; el pago de subsidios a estratos pobres involucra recursos de la Nación y de las entidades territoriales<sup>46</sup> [...]”<sup>47</sup> (Resaltado fuera de texto).*

### **Competencia de los municipios y distritos en materia de prestación de los servicios públicos domiciliarios**

84. El artículo 311 de la Constitución Política señala que “[...] [a]l Municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes [...]”.

<sup>45</sup> Artículo 3.º de la Ley 142, sobre instrumentos de la intervención estatal.

<sup>46</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-263 de 2013.

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



85. A su turno, el artículo 367 ibidem prevé que la ley fijará las competencias y responsabilidades relativas a la prestación de los servicios públicos domiciliarios, su cobertura, calidad y financiación y el régimen tarifario que tendrá en cuenta además de los criterios de costos, los de solidaridad y redistribución de ingresos. De igual manera, indica que los servicios públicos domiciliarios se prestarán directamente por cada municipio o distrito cuando las características técnicas y económicas del servicio y las conveniencias generales lo permitan y aconsejen.

86. El legislador se ha ocupado de desarrollar la precitada normativa constitucional mediante la expedición de leyes en las cuales ha asignado a los municipios, distritos y a las autoridades locales la responsabilidad de garantizar, en sus respectivas jurisdicciones, la prestación de los servicios públicos domiciliarios y, por esa vía, la efectividad de los derechos al saneamiento básico y a la salubridad de todos sus habitantes.

87. Al efecto, se tiene que la Ley 136 de 2 de junio de 1994<sup>48</sup> prescribe en los numerales 3.º, 7.º y 19 del artículo 3.º que a los municipios o distritos les compete promover el desarrollo de su territorio y construir las obras que demande el progreso municipal, teniendo en cuenta, entre otros, los planes de vida de los pueblos y de desarrollo comunal; procurar la solución de las necesidades básicas insatisfechas de los habitantes del ente territorial, en lo que sea de su competencia, con énfasis en las niñas, niños, los adolescentes, mujeres cabeza de familia y los demás sujetos de especial protección constitucional; y garantizar la prestación del servicio de agua potable y saneamiento básico a los habitantes de la jurisdicción, de acuerdo con las normas que regulan los servicios públicos domiciliarios.

88. A su vez, la Ley 142 de 11 de julio de 1994<sup>49</sup>, en los numerales 1.º, 3.º y 6.º del artículo 5.º señala que es competencia de los municipios y distritos, en relación con los servicios públicos, asegurar que se presten a sus habitantes, de manera eficiente, los servicios domiciliarios de acueducto, alcantarillado, aseo y energía eléctrica, por empresas de servicios públicos de carácter oficial, privado o mixto, o directamente por la administración del ente territorial; disponer el otorgamiento de subsidios a los usuarios de menores ingresos, con cargo al presupuesto del municipio; y apoyar con inversiones y otros instrumentos a las empresas de servicios públicos promovidas por los departamentos y la Nación para realizar actividades de su competencia.

<sup>48</sup> Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los Municipios.

<sup>49</sup> Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones.



89. Igualmente, vistos los numerales 2.º y 9.º del artículo 8.º de la Ley 388 de 18 de julio de 1997<sup>50</sup>, sobre la acción urbanística, la función pública del ordenamiento territorial 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, entre las cuales se encuentran localizar y señalar las características de la infraestructura para los servicios públicos domiciliarios, la disposición y tratamiento de los residuos sólidos, líquidos, tóxicos y peligrosos, así como los equipamientos de servicios de interés público y social como centros docentes y hospitalarios; y dirigir y realizar la ejecución de obras de infraestructura para los servicios públicos domiciliarios, directamente por la entidad pública o por entidades mixtas o privadas, de conformidad con la ley.

90. Además, el artículo 76 de la Ley 715 de 21 de diciembre de 2001<sup>51</sup>, ordena que los municipios y distritos, directa o indirectamente, con recursos propios, del Sistema General de Participaciones u otros recursos, deben promover, financiar o cofinanciar proyectos de interés municipal y en especial realizar directamente o a través de terceros en materia de servicios públicos, además de las competencias establecidas en otras normas vigentes, la construcción, ampliación, rehabilitación y mejoramiento de la infraestructura de servicios públicos.

91. El anterior recuento normativo permite concluir que la prestación directa o indirecta de los servicios públicos domiciliarios constituye una función a cargo de los municipios y distritos; así también, la construcción, ampliación, rehabilitación y mejoramiento de su infraestructura, en orden a garantizar su eficiente y oportuna prestación. Los citados entes territoriales, en virtud de su autonomía, podrán realizar la anterior labor acudiendo a la estructura, la forma y la organización interna que consideren más conveniente en el marco de las posibilidades que otorga la Constitución y la ley.

### **Competencia de las corporaciones autónomas regionales en materia de saneamiento básico**

92. La Ley 99 de 22 de diciembre de 1993<sup>52</sup>, reordenó el sector público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables y definió a las corporaciones autónomas regionales en el artículo 23

<sup>50</sup> "Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones"

<sup>51</sup> "Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros"

<sup>52</sup> "Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA y se dictan otras disposiciones"



como “[...] entes corporativos de carácter público, creados por la ley, integrados por las entidades territoriales que por sus características constituyen geográficamente un mismo ecosistema o conforman una unidad geopolítica, biogeográfica o hidrogeográfica, dotados de autonomía administrativa y financiera, patrimonio propio y personería jurídica, encargados por la ley de administrar, dentro del área de su jurisdicción, el medio ambiente y los recursos naturales renovables y propender por su desarrollo sostenible, de conformidad con las disposiciones legales y las políticas del Ministerio del Medio Ambiente [...]”.

93. Los numerales 3.º, 4.º, 20, 26 y 28 del artículo 31 de la Ley 99, prevén que las corporaciones autónomas regionales tienen como funciones coordinar el proceso de preparación de los planes, programas y proyectos de desarrollo medioambiental que deban formular los diferentes organismos y entidades integradas del Sistema Nacional Ambiental (SINA) en el área de su jurisdicción y, en especial, asesorar a los departamentos, distritos y municipios de su comprensión territorial en la definición de los planes de desarrollo ambiental y en sus programas y proyectos en materia de protección del medio ambiente y los recursos naturales renovables, de manera que se asegure la armonía y coherencia de las políticas y acciones adoptadas por las distintas entidades territoriales; promover y desarrollar la participación comunitaria en programas de protección ambiental, de desarrollo sostenible y manejo adecuado de los recursos naturales renovables; asesorar a las entidades territoriales en la formulación de planes de educación ambiental formal y ejecutar programas de educación ambiental no formal, conforme a las directrices de la política nacional; 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 y los recursos naturales renovables; asesorar a las entidades territoriales en la elaboración de proyectos en materia ambiental que deban desarrollarse con recursos provenientes del Fondo Nacional de Regalías o con otros de destinación semejante; y promover y ejecutar programas de abastecimiento de agua a las comunidades indígenas y negras tradicionalmente asentadas en el área de su jurisdicción en coordinación con las autoridades competentes.

94. Asimismo, el último inciso del artículo 1.º del Decreto 41 de 12 de enero de 2011<sup>53</sup>, estableció que “[...] [l]as corporaciones autónomas regionales y de desarrollo sostenibles podrán destinar los recursos de la línea prevista en el

<sup>53</sup> “Por el cual se modifica el artículo 3º del Decreto 3333 de 2008”



presente decreto<sup>[54]</sup>, **para financiar y cofinanciar estudios, diseños e inversión en interceptores, emisarios finales, sistemas de tratamiento de aguas residuales domésticas, rellenos sanitarios municipales o regionales, y financiar o cofinanciar los demás proyectos del componente ambiental de su competencia, en el marco los Planes Departamentales para el Manejo Empresarial de los Servicios de Agua y Saneamiento (PDA) [...]**” (Destacado fuera del texto).

95. En relación con las inversiones de estas entidades en obras de infraestructura en el sector de agua potable y saneamiento básico, la Ley 1450 de 16 de julio de 2011<sup>55</sup>, en el artículo 22<sup>56</sup>, prevé:

**“[...] ARTÍCULO 22. INVERSIONES DE LAS CORPORACIONES AUTÓNOMAS REGIONALES EN EL SECTOR DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BÁSICO.**

*Las obras de infraestructura del sector de agua potable y saneamiento básico financiadas con recursos de las Corporaciones Autónomas Regionales, podrán ser entregadas como aportes a municipios o a las Empresas de Servicios Públicos que operen estos servicios en el municipio, de acuerdo con lo que este determine, bajo la condición de que trata el numeral 87.9 del artículo 87 de la Ley 142 de 1994 o las normas que la modifiquen o sustituyan.*

*En ningún caso la entrega de aportes bajo condición por las Corporaciones Autónomas Regionales se constituye como detrimento patrimonial del Estado. Las Corporaciones Autónomas Regionales no podrán exigir contraprestaciones por la entrega de las obras de las que trata este artículo.*

*La ejecución de los recursos de destinación específica para el sector de agua potable y saneamiento básico por las Corporaciones Autónomas Regionales, deberá efectuarse en el marco de los PDA, lo anterior sin perjuicio de las inversiones que puedan realizar las mismas en los municipios de su jurisdicción no vinculados al PDA [...].”*

96. Con fundamento en lo anterior, la Sección Primera del Consejo de Estado, en sentencia de 16 de mayo de 2019<sup>57</sup>, concluyó que las corporaciones autónomas regionales tienen competencia para la ejecución de obras que permitan garantizar el saneamiento ambiental, lo cual, de forma razonable, comprende la realización de diseños y estudios para la construcción de la infraestructura necesaria para la prestación de servicios públicos.

97. Además, esta misma Sección, en sentencia proferida el 19 de julio de 2018, teniendo en cuenta el marco normativo expuesto, concluyó que, en materia de

<sup>54</sup> Se refiere a “[...] los recursos de la línea de redescuento con tasa compensada a la que se refiere el Decreto 3333 de 2008, a aquellas inversiones que se encuentren definidas y aprobadas en el componente ambiental de los PDA como imprescindibles para garantizar la sostenibilidad ambiental de los proyectos que se ejecuten en el marco de estos planes para la prestación de los servicios públicos de acueducto y saneamiento básico [...]”.

<sup>55</sup> Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014

<sup>56</sup> Esta norma está vigente según lo dispuesto en el artículo 336 de la Ley 1955 de 25 de mayo de 2019, “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022”, “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”

<sup>57</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia proferida el 16 de mayo de 2019, C.P. Dr. Hernando Sánchez Sánchez, número único de identificación 850012333000201400230-01



protección y recuperación ambiental, las entidades territoriales y las corporaciones autónomas deben actuar de manera coordinada, de acuerdo con las competencias específicas a su cargo. En esta sentencia, se consideró lo siguiente:

*“[...] En ese orden, la Sala considera necesaria la adopción de medidas para proteger los derechos colectivos amenazados y vulnerados en este caso concreto por la falta de uso y mantenimiento de la Planta de Tratamiento de Aguas Residuales del Barrio Antonio Nariño.*

*151. En ese orden y con el fin de mitigar la amenaza y vulneración advertida por la falta de funcionamiento de la Planta de Tratamiento de Aguas Residuales, esta Sección ordenará al Municipio de Barrancabermeja y a la Corporación Autónoma Regional de Santander que de manera conjunta y coordinada, en el marco de las atribuciones y competencias de cada una, desarrollen las labores de ejecución, administración, operación y mantenimiento de las obras de infraestructura necesarias para la recuperación y puesta en funcionamiento de esa Planta de Tratamiento [...].”<sup>58</sup> (Destacado fuera de texto).*

98. Así las cosas, las corporaciones autónomas regionales deben cumplir sus funciones en coordinación con las entidades territoriales y con los organismos a las que estas hayan asignado responsabilidades de su competencia<sup>59</sup>.

99. Sin embargo, es necesario precisar que las corporaciones autónomas regionales no tienen competencia para prestar servicios públicos domiciliarios. En efecto, el artículo 15 de la Ley 142, siguiendo un criterio de especialidad orgánica, establece cuáles son los sujetos prestadores de los servicios, dentro de los cuales no incluyó a esas autoridades ambientales:

*“[...] ARTÍCULO 15. PERSONAS QUE PRESTAN SERVICIOS PÚBLICOS. Pueden prestar los servicios públicos:*

*15.1. Las empresas de servicios públicos.*

*15.2. Las personas naturales o jurídicas que produzcan para ellas mismas, o como consecuencia o complemento de su actividad principal, los bienes y servicios propios del objeto de las empresas de servicios públicos.*

*15.3. Los municipios cuando asuman en forma directa, a través de su administración central, la prestación de los servicios públicos, conforme a lo dispuesto en esta Ley.*

*15.4. Las organizaciones autorizadas conforme a esta Ley para prestar servicios públicos en municipios menores en zonas rurales y en áreas o zonas urbanas específicas.*

*15.5. Las entidades autorizadas para prestar servicios públicos durante los períodos de transición previstos en esta Ley.*

*15.6. Las entidades descentralizadas de cualquier orden territorial o nacional que al momento de expedirse esta Ley estén prestando cualquiera de los servicios públicos y se ajusten a lo establecido en el párrafo del artículo 17 [...].”*

<sup>58</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera del Consejo de Estado, C.P. Hernando Sánchez Sánchez, sentencia proferida el 19 de julio de 2018, el núm. único de identificación 680012331000201100882-01(AP)

<sup>59</sup> Párrafo 4.º de la Ley 99



100. En concordancia con lo expuesto, la Sección Primera en sentencia proferida, en segunda instancia, el 3 de diciembre de 2018, consideró: “[...] *Esta competencia de las corporaciones tiene por objeto las obras de infraestructura, la cual encuentra en la legislación especial de servicios públicos domiciliarios un límite en sus alcances, toda vez que la ley 142 establece los sujetos prestadores de los servicios, siguiendo un criterio de especialidad orgánica, **excluyendo la posibilidad de que otros sujetos allí no comprendidos, cumplan dichas funciones de prestación de servicio o desarrollo de dicha actividad económica**, sin embargo con el fin de dar soluciones a las necesidades de saneamiento ambiental y en ejercicio de las demás funciones atribuidas por la ley, **dichas autoridades ambientales podrán intervenir para la defensa y protección o para la descontaminación o recuperación del medio ambiente y los recursos naturales renovables** [...]*”<sup>60</sup> (Destacado fuera de texto original).

### **Marco normativo y desarrollo jurisprudencial sobre las competencias de los Municipios en materia de control de ocupación o asentamientos ilegales en zonas paralelas a los cauces de los ríos.**

101. El artículo 137 del Decreto Ley 2811 de 18 de diciembre 1974<sup>61</sup> establece una protección especial de las fuentes, cascadas, lagos y otras corrientes de agua naturales o artificiales. Su tenor literal es el siguiente:

“[...] **ARTICULO 137.** Serán objeto de protección y control especial:

- a). *Las aguas destinadas al consumo doméstico humano y animal y a la producción de alimentos;*
- b). *Los criaderos y habitats de peces crustáceos y demás especies que requieran manejo especial;*
- c). **Las fuentes, cascadas, lagos y otros depósitos o corrientes de aguas, naturales o artificiales, que se encuentren en áreas declaradas dignas de protección.**

*En los casos previstos en este artículo se prohibirá o condicionará, según estudios técnicos, la descarga de aguas [...] [servidas] o desechos sólidos, líquidos o gaseosos, provenientes de fuentes industriales o domésticas. [...]* (Destacado fuera de texto).

102. El literal d) del artículo 83 del Decreto Ley *ibidem* estableció que, salvo derechos adquiridos por particulares, es un bien inalienable e imprescriptible del

<sup>60</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, C.P. Dr. Hernando Sánchez Sánchez, sentencia proferida el 3 de diciembre de 2018, núm. único de radicación 76001233100020110149301.

<sup>61</sup> Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente.



Estado la “[...] faja paralela a la línea de mareas máximas o a la del cauce permanente de ríos y lagos, hasta de treinta metros de ancho [...]”.

103. A su turno, el Decreto 2245 de 19 de diciembre de 2017<sup>62</sup>, en su artículo 2.2.3.2.3A.2., sobre definiciones, definió la ronda hídrica de la siguiente forma:

*“[...] 4. **Ronda Hídrica:** Comprende la faja paralela a la línea de mareas máximas o a la del cauce permanente de ríos y lagos, hasta de treinta metros de ancho.*

*Así mismo hará parte de la ronda hídrica el área de protección o conservación aferente. Tanto para la faja paralela como para el área de protección o conservación aferente se establecerán directrices de manejo ambiental, conforme a lo dispuesto en la "Guía Técnica de Criterios para el Acotamiento de las Rondas Hídricas en Colombia" [...].”*

104. En esta misma línea, el Decreto núm. 1449 de 27 de junio de 1977<sup>63</sup>, dispuso, en el literal “b” del numeral 1.º del artículo 3, que son Áreas Forestales Protectoras la faja no inferior a 30 metros de ancho, paralela a las líneas de mareas máximas o a cada lado de los cauces de los ríos, quebradas y arroyos.

105. Esta protección especial se fundamenta en que las franjas de terreno aledañas a los cuerpos de agua permiten el funcionamiento adecuado de las dinámicas hidrológicas y geomorfológicas, así como del ecosistema propio de esos cuerpos de agua.

106. Dicho carácter permite a las autoridades imponer una serie de limitaciones a los propietarios de los predios donde existan rondas hídricas por razones de interés general y para salvaguardarlos como bienes de importancia ambiental. En efecto, para prestar servicios de turismo, recreación o deporte en corrientes y otros depósitos de aguas de dominio público, el artículo 103 del Decreto Ley 2811 de 1974, estableció la obligación de obtener concesión otorgada por la autoridad competente. Asimismo, su artículo 104 precisó que la ocupación permanente de playas solo se permitirá para efectos de navegación y la transitoria requiere permiso.

107. Además, por sus características, esta zona es de dominio público; en consecuencia, está por fuera del comercio<sup>64</sup>, no se puede adquirir por medio del

<sup>62</sup> “Por el cual se reglamenta el artículo 206 de la Ley 1450 de 2011 y se adiciona una sección al Decreto 1076 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible, en lo relacionado con el acotamiento de rondas hídricas”

<sup>63</sup> “Por el cual se reglamentan parcialmente el inciso 1 del numeral 5 del artículo 56 de la Ley 135 de 1961 y el Decreto Ley No. 2811 de 1974.”

<sup>64</sup> El artículo 1521 del Código Civil, establece:

“[...] ARTÍCULO 1521. <ENAJENACIONES CON OBJETO ILÍCITO>. Hay un objeto ilícito en la enajenación:

1o.) De las cosas que no están en el comercio.

2o.) De los derechos o privilegios que no pueden transferirse a otra persona.

3o.) De las cosas embargadas por decreto judicial, a menos que el juez lo autorice o el acreedor consienta en ello [...].”

transcurso del tiempo en virtud de la posesión<sup>65</sup> y no puede ser objeto de adjudicación. En efecto, el artículo 14 del Decreto 1541 de 1978, señala:

*“[...] **ARTICULO 14.** Para efectos de aplicación del artículo 83, letra d, del Decreto - Ley 2811 de 1974, cuando el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, INCORA, pretenda titular tierras aledañas a ríos o lagos procederá, conjuntamente con el Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente - INDERENA-, a delimitar la franja o zona a que se refiere este artículo, **para excluirla de la titulación.**”*

*Tratándose de terrenos de propiedad privada situados en las riberas de ríos, arroyos o lagos, en los cuales no se ha delimitado la zona a que se refiere el artículo anterior, cuando por mermas, desviación o desecamiento de las aguas, ocurridos por causas naturales, quedan permanentemente al descubierto todo o parte de sus cauces o lechos, **los suelos que los forman no accederán a los predios ribereños sino que se tendrán como parte de la zona o franja a que alude el artículo 83, letra d, del Decreto - Ley 2811 de 1974, que podrá tener hasta treinta (30) metros de ancho [...]**” (Destacado fuera de texto).*

108. De allí que, para los efectos de esta sentencia, sea pertinente enunciar los rasgos relevantes<sup>66</sup> del espacio público, conforme al citado artículo 82 de la Constitución Política, así: i) es deber del Estado, por ende, de sus autoridades, velar por la protección de la integridad del espacio público; ii) es deber del Estado y de sus autoridades, velar por su destinación al uso común; iii) es deber de las autoridades asegurar la efectividad del carácter prevalente del uso común del espacio público sobre el interés particular; iv) es deber de las entidades públicas ejercer la facultad reguladora en materia de ordenamiento territorial, en relación con el uso del suelo y del espacio público para la defensa del interés común, entre otros.

109. Cabe resaltar que, en sentencia C-265 de 2002<sup>67</sup>, la Corte Constitucional fundamentó constitucionalmente la necesidad de proteger el espacio público en la importancia de hacer realidad el proyecto de Estado consignado en la Constitución Política de 1991, el cual debe procurar por garantizar los derechos sociales y colectivos, como la recreación -artículo 52 de la Constitución Política-, el aprovechamiento del tiempo libre y el goce de un medio ambiente sano -artículo 79 de la Constitución Política-; derechos cuya realización depende de la existencia de un espacio físico a disposición de todos los habitantes<sup>68</sup>.

<sup>65</sup> Los artículos 2518 y 2519 del Código Civil, establecen:

*“[...] **ARTÍCULO 2518.** <PRESCRIPCIÓN ADQUISITIVA>. Se gana por prescripción el dominio de los bienes corporales, raíces o muebles, que están en el comercio humano, y se han poseído con las condiciones legales.*

*Se ganan de la misma manera los otros derechos reales que no están especialmente exceptuados [...].”*

*“[...] **ARTICULO 2519.** <IMPREScriptIBILIDAD DE LOS BIENES DE USO PÚBLICO>. Los bienes de uso público no se prescriben en ningún caso [...].”*

<sup>66</sup> Cfr. Sentencia T-508 de 1992. M.P. Fabio Morón Díaz

<sup>67</sup> Corte Constitucional, Sala Plena (16 de abril de 2002). Sentencia C-265 de 2002. [MP Manuel José Cepeda Espinosa]

<sup>68</sup> Sobre la relevancia constitucional de la protección del espacio público, la Corte Constitucional ha determinado que: “[...] *la calidad de vida de las personas que habitan un determinado lugar está íntimamente ligada a la posibilidad de contar con espacios de encuentro y circulación que hagan posible la construcción de un tejido social en el que cada individuo se reconoce como miembro de una comunidad y se relaciona con otros para la satisfacción de sus intereses y necesidades. De esta manera, la defensa del espacio público*



110. Para dar cumplimiento a dichos mandatos, la Constitución Política asigna a las autoridades administrativas municipales, concejos y alcaldes, la competencia para regular los aspectos esenciales y protección del espacio público.

111. Por un lado, el artículo 313 de la Constitución establece que los concejos municipales son competentes para reglamentar los usos del suelo -numeral 7-; y, por el otro, el artículo 315 *ibidem* dispone que los alcaldes tienen la obligación de cumplir y hacer cumplir el ordenamiento jurídico, integrado por las normas que expida el respectivo concejo municipal.

112. Así, por ejemplo, la Ley 388 y el Decreto Reglamentario 1504 de 4 de agosto de 1998<sup>69</sup> disponen que las autoridades municipales y distritales deben reglamentar la administración y conservación del espacio público en los Planes de Ordenamiento Territorial. En efecto, cuando un sector social incurre en el abuso del espacio público, le corresponde al alcalde su recuperación. Por ello, en los eventos de una invasión, esa autoridad, profiere la orden de desalojo que se ejecuta con la colaboración de la fuerza pública<sup>70</sup>.

### **Marco normativo y desarrollo jurisprudencial sobre las costas procesales en el medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos**

113. Visto el artículo 38 de la Ley 472 que, en materia de costas procesales, establece: “[...] **[e]l juez aplicará las normas de procedimiento civil relativas a las costas**. Sólo podrá condenar al demandante a sufragar los honorarios, gastos y costos ocasionados al demandado, cuando la acción presentada sea temeraria o de mala fe. En caso de mala fe de cualquiera de las partes, el juez podrá imponer una multa hasta de veinte (20) salarios mínimos mensuales, los cuales serán destinados al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos, sin perjuicio de las demás acciones a que haya lugar [...]” (Destacado fuera de texto).

114. Vistos los numerales 1.º y 8.º del artículo 365 de la Ley 1564, sobre la regulación de condena en costas que disponen lo siguiente:

*[...] En los procesos y en las actuaciones posteriores a aquellos en que haya controversia la condena en costas se sujetará a las siguientes reglas:*

**1. Se condenará en costas a la parte vencida en el proceso, o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación, casación, queja, súplica,**

---

contribuye a garantizar la existencia de un escenario de convivencia libre que acerca a todos los habitantes de una ciudad en condiciones de igualdad.” Ver, sentencia C-265 de 2002.

<sup>69</sup> Decreto 1504 de 1998, “Por el cual se reglamenta el manejo del espacio público en los planes de ordenamiento territorial”, artículo 7.

<sup>70</sup> Sentencia T-257 de 2017



anulación o revisión que haya propuesto. Además, en los casos especiales previstos en este código [...]

**8. Sólo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezcan que se causaron y en la medida de su comprobación [...]** (Destacado fuera de texto).

115. Esta Corporación<sup>71</sup> ha señalado el criterio objetivo-valorativo de la condena en costas que implica, por una parte, que no se tenga en cuenta el obrar temerario o de mala fe, o si quiera culpable de la parte demandada, sino **su derrota** en el proceso o en recurso que haya propuesto<sup>72</sup>; y, por la otra, la prueba de su causación por el pago de gastos ordinarios del proceso, así como de agencias en derecho<sup>73</sup>.

116. La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo de esta Corporación profirió sentencia de 6 de agosto de 2019<sup>74</sup>, en la que unificó lo relacionado con el reconocimiento, la condena y la liquidación de costas en el trámite del medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos, de la siguiente manera:

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

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

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

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

<sup>71</sup> Ver, entre otras: i) Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, providencia de 13 de diciembre de 2018, C.P. Oswaldo Giraldo López, número único de radicación 110010324000201600162-01; ii) Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, sentencia de 7 de abril de 2016, C.P. William Hernández Gómez, número único de radicación 150012333000201200509-00; y iii) Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, sentencia de 12 de diciembre de 2018, C.P. Milton Chaves García, número único de radicación 250002337000201401115-01.

<sup>72</sup> Corte Constitucional, sentencia C-157 de 21 de marzo de 2013, M.P. Mauricio González Cuervo.

<sup>73</sup> Al respecto se puede consultar también: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, providencia de 7 de febrero de 2019, C.P. Roberto Augusto Serrato Valdés, número único de radicación 050012333000201600713-01(AP).

<sup>74</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sala Veintisiete Especial de Decisión, C.P. Rocío Araújo Oñate, sentencia de 6 de agosto de 2019, núm. único de radicación 150013333007201700036-01 (AP)REV-SU.



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

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

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

### Análisis del caso concreto

117. La Sala advierte que las pruebas relevantes para resolver el caso *sub examine* son las siguientes<sup>75</sup>:

117.1. Video documental televisado, en el cual se expone mediante manifestaciones de miembros de la comunidad la afectación que está presentando la Quebrada el Sillón<sup>76</sup>.

117.2. Copia del documento de 14 de noviembre de 2014<sup>77</sup>, expedido por la Secretaría de Salud Municipal de Ibagué, mediante el cual i) se expone la ubicación exacta de la quebrada El Sillón y la problemática que se presenta en ella como consecuencia de la contaminación ocasionada por el manejo inadecuado de residuos sólidos; y ii) se realizan recomendaciones encaminadas a la mejora de la quebrada El Sillón.

117.3. Copia del certificado de disponibilidad presupuestal núm. 1031-2442 de 28 de septiembre de 2016<sup>78</sup>, expedido por el Director del grupo de presupuesto de la Secretaría de Hacienda, en el que se indicó el valor disponible para el mejoramiento y adecuación y/o construcción del colector El Sillón.

117.4. Copia del certificado de disponibilidad presupuestal núm. 1031-2434 de 28 de septiembre de 2016<sup>79</sup>, expedido por el Director del grupo de presupuesto de la

<sup>75</sup> Cfr. índice 19 del expediente digital, SAMAI.

<sup>76</sup> Cfr. Ver folio 77 del Cuaderno Principal 1, expediente físico.

<sup>77</sup> Cfr. Ver folio 138 al 140 del Cuaderno Principal 1, expediente físico.

<sup>78</sup> Cfr. Ver folio 144 del Cuaderno Principal 1, expediente físico.

<sup>79</sup> Cfr. Ver folio 146 del Cuaderno Principal 1, expediente físico.



Secretaría de Hacienda, en el que se indicó el valor disponible para el mejoramiento y adecuación y/o construcción del colector El Sillón.

117.5. Copia del Contrato núm. 1444<sup>80</sup> celebrado entre el Municipio de Ibagué y la Empresa Ibaguereña de Acueducto y Alcantarillado S.A. E.S.P. el 29 de septiembre de 2026, mediante el cual se estableció por objeto “[...] *AUNAR ESFUERZOS INTERADMINISTRATIVOS TÉCNICOS Y ECONÓMICOS ENTRE EL MUNICIPIO DE IBAGUÉ Y LA EMPRESA DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO DE IBAGUÉ UBAL S.A ESP OFICIAL, PARA DESARROLLAR EL MEJORAMIENTO, ADECUACIÓN Y/O CONSTRUCCIÓN DEL COLECTOR EL SILLÓN CENTRO ORIENTE DEL MUNICIPIO DE IBAGUÉ [...]*”.

117.6. Copia de la Resolución núm. 0959 de 11 de marzo de 2011<sup>81</sup>, expedida por la Corporación Autónoma Regional del Tolima -CORTOLIMA, por la cual “[...] *se avoca conocimiento y se eleva pliego de cargos y se dictan otras disposiciones [...]*” en contra de la Empresa Ibaguereña de Acueducto y Alcantarillado S.A. E.S.P y/o su representante legal o quien haga sus veces, por la presunta comisión de conductas contra el medio ambiente y, en especial, por atentar contra el recurso hídrico, derivado de la contaminación con aguas residuales que son vertidas a la quebrada El Sillón.

117.7. Copia del Informe de visita núm. F\_008 de 31 de julio de 2015<sup>82</sup> expedido por la Corporación Autónoma Regional del Tolima -CORTOLIMA en el que se expuso los resultados de la inspección ocular realizada el día 24 de julio de 2015 por los impactos ambientales negativos ocasionados por las aguas residuales domésticas en la quebrada El Sillón en el sector los Martínez.

117.8. Copia del Informe de visita núm. F\_008 de 7 de febrero de 2017<sup>83</sup> expedido por la Corporación Autónoma Regional del Tolima -CORTOLIMA en el que se expuso los resultados de la inspección ocular realizada el día 7 de febrero de 2017 mediante el cual verifica el estado actual de la quebrada El Sillón, indicando que “[...] *existe contaminación ambiental específicamente al recurso hídrico, puesto que se evidencio la inadecuada disposición de residuos sólidos, escombros y algunos vertimientos de aguas residuales sobre el cauce, provocando así el estado actual de la fuente hídrica [...]*”. Asimismo se manifestó que “[...] *frente a los vertimientos de aguas residuales que se evidenciaron es pertinente que la entidad del ente municipal encargada del sistema de alcantarillado tome las medidas*

<sup>80</sup> Cfr. Ver folio 147 al 151 del Cuaderno Principal 1, expediente físico.

<sup>81</sup> Cfr. Ver folio 164 al 175 del Cuaderno Principal 1, expediente físico.

<sup>82</sup> Cfr. Ver folio 176 al 182 del Cuaderno Principal 1, expediente físico

<sup>83</sup> Cfr. Ver folio 265 al 272 del Cuaderno Principal 2, expediente físico



*necesarias que permitan desaparecer las descargas puntuales a la fuente hídrica [...]”.*

117.9. Copia de certificado con núm. de radicación 73001233300120160055800<sup>84</sup> de 22 de noviembre de 2026 expedido por el comité de conciliación del Municipio de Ibagué, mediante el cual se concluyó que *“[...] la posición es no tener ánimo conciliatorio dado que por las características técnicas de las obras que se requieren realizar en la Quebrada El Sillón, le corresponde al Ibal S.A. E.S.P. adelantar las mismas, por tratarse de un asunto de su competencia, todas vez que esta entidad es a quien le corresponde realizar el mantenimiento y reparación de las redes de acueducto y alcantarillado [...]”*, de acuerdo al Decreto 012 de 1999.

117.10. Copia del Informe de visita núm. F\_008 de 30 de octubre de 2017<sup>85</sup> expedido por la Corporación Autónoma Regional del Tolima -CORTOLIMA, en el que se exponen los resultados de la inspección ocular realizada el día 26 de octubre de 2017 que se llevó a cabo con el fin de verificar el estado de la Quebrada Sillón, en atención al mensaje interno núm. 8680 de 26 de octubre de 2017.

117.11. Copia del Informe técnico expedido por el grupo de prevención y atención de desastres del Municipio de Ibagué de la visita de 10 de noviembre de 2017<sup>86</sup>; y escrito de *“REGISTRO DE VISITA”* de la misma<sup>87</sup>, en los que se expusieron los resultados de la inspección y verificación de viviendas en riesgo por influencia de la quebrada El Sillón, en atención al mensaje interno No. 8680 de 26 de octubre de 2017.

117.12. Copia de escrito de contestación del requerimiento núm. 2016-0055800<sup>88</sup> de octubre de 2028 expedido por la empresa Ibaguereña de Acueducto y Alcantarillado S.A. E.S.P., en el cual manifestó que *“[...] la Empresa ibaguereña de Acueducto y Alcantarillado IBAL SA ESP OFICIAL no encuentra justificación legal y técnica para que se solicite dentro de la acción popular que nos ocupa la canalización de la quebrada el sillón de esta ciudad [...]”* y, por consiguiente, indicó que el ente estatal e idóneo para esclarecer sobre la canalización de la quebrada El Sillón es la Corporación Autónoma Regional del Tolima.

<sup>84</sup> Cfr. Ver folio 357 al 359 del Cuaderno Principal 2, expediente físico.

<sup>85</sup> Cfr. Ver folio 425 al 431 del Cuaderno Principal 3, expediente físico.

<sup>86</sup> Cfr. Ver folio 450 al 452 del Cuaderno Principal 3, expediente físico.

<sup>87</sup> Cfr. Ver folio 453 al 454 del Cuaderno Principal 3, expediente físico.

<sup>88</sup> Cfr. Ver folio 507 al 508 del Cuaderno Principal 3, expediente físico.



118. De conformidad con el marco normativo y los desarrollos jurisprudenciales indicados *supra*, la Sala procede a realizar el análisis del acervo probatorio para, posteriormente, en aplicación del silogismo jurídico, resolver el caso *sub examine*.

119. La Sala, previo a la solución de los problemas jurídicos planteados, precisa que la finalidad de la acción popular es la protección de los derechos e intereses colectivos y, en ese orden, evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible. Asimismo, que, conforme con los recursos de apelación y en los términos planteados en los problemas jurídicos, no es objeto de análisis la existencia o no de amenaza o vulneración de los derechos e intereses colectivos.

120. Expuesto lo anterior, la Sala procede a realizar el análisis de los argumentos expuestos en los recursos de apelación, de acuerdo con los problemas jurídicos indicados *supra*.

#### **Análisis de los argumentos del recurso de apelación interpuesto por la Corporación Autónoma Regional del Tolima -CORTOLIMA, en el caso concreto**

121. El Tribunal, en la sentencia de 30 de marzo de 2023, proferida en primera instancia, por un lado, ordenó al Municipio de Ibagué que, junto a la Empresa Ibaguereña de Acueducto y Alcantarillado de Ibagué S.A. E.S.P. y la Corporación Autónoma Regional del Tolima -CORTOLIMA:

*“[...] dentro de los tres (03) meses siguientes a la ejecutoria de la presente providencia, realicen en forma conjunta un informe previas las correspondientes inspecciones técnicas con el fin de formular un programa de recuperación de la Quebrada El Sillón y su ecosistema acuífero durante todo su recorrido a cielo abierto, en el que se establezca las actividades, responsables, fecha cierta de culminación de cada actividad, presupuesto o financiación, periodo dentro del cual deberán efectuarse las gestiones administrativas, presupuestales y financieras para la ejecución del programa. El desarrollo y/o ejecución no puede superar el plazo de doce (12) meses contados desde que se venza el plazo para la elaboración de este documento [...]”*

122. Asimismo, en esta misma providencia se ordenó al Municipio de Ibagué y la Corporación Autónoma Regional del Tolima -CORTOLIMA que:

*“[...] en un plazo de un (01) mes planifiquen y coordinen actividades correspondientes a jornadas de capacitación comunitaria como acciones que propendan a la modificación de hábitos de consumo, reutilización de elementos, adecuada separación de la fuente, almacenamiento y presentación de residuos sólidos domiciliarios para la recolección de estos, que son generados por las viviendas aledañas al recorrido de la Quebrada El Sillón durante todo su recorrido a cielo abierto [...]”.*



123. La Corporación Autónoma Regional del Tolima -CORTOLIMA formuló un reparo concreto en su recurso de apelación, en el que expresó que las órdenes impartidas por el Tribunal mediante sentencia están fuera de sus funciones y competencias establecidas en la normativa que la rige. Indicando que “[...] *[s]on precisamente las entidades territoriales las que tienen encomendada esa labor de realizar jornadas de capacitación de la comunidad en este tipo de actividades, labor que se cumple a través de la secretaría de medio ambiente del ente territorial [...]*”.

124. La Sala observa que del argumento expuesto por la Corporación Autónoma Regional del Tolima -CORTOLIMA se infiere que, a juicio de la entidad, son otras entidades territoriales a quienes les compete ejecutar la “[...] *planificación de actividades participativas representadas en jornadas de capacitación comunitaria con acciones que conlleven a la modificación de hábitos de consumo, reutilización de elementos, al igual que la adecuada separación de residuos sólidos domiciliarios [...]*” impuesta por el Tribunal. Asimismo, controvertió la condena en costas, en primera instancia.

125. Por lo anterior, la Sala considera pertinente pronunciarse sobre cada una de las órdenes impartidas a la Corporación Autónoma Regional del Tolima -CORTOLIMA en la sentencia de 30 de marzo de 2023, como pasa a realizarse a continuación:

***Sobre la orden de realizar un informe orientado a formular un programa de recuperación de la Quebrada el Sillón y su ecosistema acuífero, en el caso concreto***

126. Respecto de la orden para que “[...] *dentro de los tres (03) meses siguientes a la ejecutoria de la presente providencia, realicen en forma conjunta un informe previas las correspondientes inspecciones técnicas con el fin de formular un programa de recuperación de la Quebrada El Sillón y su ecosistema acuífero durante todo su recorrido a cielo abierto, en el que se establezca las actividades, responsables, fecha cierta de culminación de cada actividad, presupuesto o financiación, periodo dentro del cual deberán efectuarse las gestiones administrativas, presupuestales y financieras para la ejecución del programa. El desarrollo y/o ejecución no puede superar el plazo de doce (12) meses contados desde que se venza el plazo para la elaboración de este documento [...]*”, la Sala señala que, en virtud de lo establecido en los numerales 4.º, 7.º, y 20.º del artículo 31 de la Ley 99, son las Corporaciones Autónomas Regionales competentes para:



126.1. Coordinar el proceso de preparación de los planes, programas y proyectos de desarrollo medioambiental que deban formular los diferentes organismos y entidades integradas del Sistema Nacional Ambiental (SINA).

126.2. Promover y realizar conjuntamente con los organismos nacionales adscritos y vinculados al Ministerio del Medio Ambiente, y con las entidades de apoyo técnico y científico del Sistema Nacional Ambiental (SINA), estudios e investigaciones en materia de medio ambiente y recursos naturales renovables.

126.3. 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 y los recursos naturales renovables.

127. Asimismo, como se indicó en el marco normativo y desarrollo jurisprudencial sobre la competencia de las corporaciones autónomas regionales en materia de servicios públicos domiciliarios, la Sección Primera del Consejo de Estado, en sentencia de 16 de mayo de 2019<sup>89</sup> concluyó que, si bien, las corporaciones autónomas regionales no son entidades prestadoras de servicios públicos domiciliarios y por ende no son competentes para ello, sí tienen competencia para la ejecución de obras que permitan garantizar el saneamiento ambiental, lo cual, de forma razonable, comprende la realización de diseños y estudios para la construcción de la infraestructura necesaria para garantizar principalmente el saneamiento ambiental, lo cual puede generar un impacto positivo en la prestación de servicios públicos.

128. En este punto y sin perjuicio de lo anterior, la Sala considera que el cumplimiento de las órdenes impartidas en el ordinal segundo de la parte resolutive de la sentencia proferida, en primera instancia, por el Tribunal, debe realizarse en el marco de las competencias constitucionales, legales y reglamentarias de cada entidad y conforme con los principios de coordinación, concurrencia, subsidiariedad, complementariedad y armonía entre las diversas autoridades. Se trata de una orden relevante en la medida en que, producto de la inspección técnica orientada a la formulación del programa de recuperación de la Quebrada El Sillón y su ecosistema acuífero, durante todo su recorrido a cielo abierto, supone una medida previa,

---

<sup>89</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia proferida el 16 de mayo de 2019, C.P. Dr. Hernando Sánchez Sánchez, número único de identificación 850012333000201400230-01



concomitante y relevante para el cumplimiento de las demás órdenes impartidas en la sentencia.

129. Por lo anterior, la Sala considera que la Corporación Autónoma Regional del Tolima -CORTOLIMA es competente para realizar, junto al Municipio de Ibagué y la Empresa Ibaguereña de Acueducto y Alcantarillado de Ibagué S.A. E.S.P. las inspecciones técnicas, los informes y la formulación del programa de recuperación de la quebrada El Sillón, conforme lo ordenado en el ordinal segundo de la parte resolutive de la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo del Tolima, en primera instancia.

***Sobre la orden de planificar y coordinar actividades correspondientes a jornadas de capacitación comunitaria, en el caso concreto***

130. Ahora bien, respecto de la orden: “[...] en un plazo de un (01) mes planifiquen y coordinen actividades correspondientes a jornadas de capacitación comunitaria como acciones que propendan a la modificación de hábitos de consumo, reutilización de elementos, adecuada separación de la fuente, almacenamiento y presentación de residuos sólidos domiciliarios para la recolección de estos, que son generados por las viviendas aledañas al recorrido de la Quebrada El Sillón durante todo su recorrido a cielo abierto. [...]”, la Sala considera que, en virtud de lo establecido en los numerales 3.º y 24.º del artículo 31 de la Ley 99, son las Corporaciones Autónomas Regionales competentes para:

130.1. Promover y desarrollar la participación comunitaria en programas de protección ambiental, de desarrollo sostenible y de manejo adecuado de los recursos naturales renovables.

130.2. Prestar asistencia técnica a entidades públicas y privadas y a los particulares, acerca del adecuado manejo de los recursos naturales renovables y la preservación del medio ambiente, en la forma que lo establezcan los reglamentos y de acuerdo con los lineamientos fijados por el Ministerio del Medio Ambiente.

131. Por lo anterior, la sala considera que la Corporación Autónoma Regional del Tolima -CORTOLIMA es competente para realizar, junto al Municipio de Ibagué, la planificación y coordinación de las jornadas de capacitación comunitarias con el objeto de que la comunidad que reside en las zonas aledañas al recorrido de la Quebrada El Sillón, durante todo su recorrido a cielo abierto, lleven a cabo acciones que propendan a la modificación de hábitos de consumo, reutilización de elementos, adecuada separación de la fuente, almacenamiento y presentación de residuos



sólidos domiciliarios para la recolección de estos. Medida ordenada en el numeral séptimo de la parte resolutive de la sentencia, proferida en primera instancia por el Tribunal Administrativo del Tolima.

***Sobre la condena en costas a la Corporación Autónoma Regional del Tolima - CORTOLIMA, en el caso concreto***

132. Ahora bien, la Sala considera que, de acuerdo con lo previsto en el artículo 365 de la Ley 1564 de 12 de julio de 2012<sup>90</sup>, y en los términos expuestos por la jurisprudencia de esta Corporación, en especial, la sentencia de unificación de 6 de agosto de 2019, mencionada *supra*, se condenará en costas a la parte vencida en el proceso, o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación, casación, queja, súplica, anulación o revisión que haya propuesto, siempre y cuando las costas se encuentren probadas en el proceso.

133. De lo anteriormente expuesto, la Sala considera que, en relación con la Corporación Autónoma Regional del Tolima -CORTOLIMA no se encuentran probados los dos presupuestos establecidos en las normas e interpretaciones jurisprudenciales anteriormente mencionadas porque, si bien, el Tribunal impartió ordenes en la parte resolutive de la sentencia, estas obedecen a que la Corporación Autónoma Regional del Tolima es la competente para realizar dichas acciones orientadas a la superación de la vulneración y amenaza de los derechos colectivos amparados, en primera instancia.

134. En este punto, la Sala precisa que las ordenes impartidas a la Corporación Autónoma Regional no obedecen a la determinación de la existencia de una acción u omisión por parte de esa entidad, que implique amenaza o vulneración de los derechos e intereses colectivos invocados y, por ende, por un lado, responsabilidad en ese sentido, sino que su comparecencia al proceso y las órdenes impartidas se fundamentan en, por un lado, su condición de “[...] *entidad administrativa encargada de proteger el derecho o el interés colectivo afectado* [...]”<sup>91</sup>; por el otro, en que el ejercicio de sus competencias constitucionales, legales y reglamentarias, en los términos explicados, son “[...] *necesarias para volver las cosas al estado anterior a la vulneración del derecho o del interés colectivo* [...]”<sup>92</sup> o, al menos, superar la situación evidenciada en torno a los derechos e intereses colectivos objeto de

<sup>90</sup> “[...] *Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones* [...]”.

<sup>91</sup> En los términos del inciso final del artículo 21 de la Ley 472, sobre notificación del auto admisorio de la demanda, que establece que el trámite se comunicará y, por ende, se vinculará a “[...] *la entidad administrativa encargada de proteger el derecho o el interés colectivo afectado* [...]”.

<sup>92</sup> Así lo establece el artículo 34 de la Ley 472, sobre la sentencia. Asimismo, la norma establece en su inciso final que “[...] *[t]ambién comunicará a las entidades o autoridades administrativas para que, en lo que sea de su competencia, colaboren en orden a obtener el cumplimiento del fallo* [...]”.



pronunciamiento, en especial, el relativo al goce de un ambiente sano en materia de saneamiento básico.

135. En ese orden de ideas, no se trata de una entidad “*vencida*” en el proceso, sino que es la entidad que, por sus competencias, es la encargada de garantizar la protección del derecho.

136. Asimismo, la Sala resalta que la vulneración de los derechos e intereses colectivos aludida, en virtud del material probatorio obrante en el proceso y según lo considerado por el Tribunal Administrativo del Tolima, en primera instancia, es atribuible principalmente al Municipio de Ibagué y a la Empresa Ibaguereña de Acueducto y Alcantarillado S.A. E.S.P. por cuanto se trata de las entidades competentes para la prestación del servicio público y, en relación con la última, “[...] *ha sido objeto de procesos administrativos [de carácter sancionatorio] adelantados por la autoridad ambiental regional, que han desembocado en la imposición de multas, sin que hasta el momento se haya logrado encontrar una solución definitiva a la problemática que afecta los derechos e intereses colectivos de la comunidad objeto de protección [...]*”.

137. Adicionalmente, la Sala considera que se encuentra probado que: i) la Corporación Autónoma Regional del Tolima -CORTOLIMA, desde febrero de 2010 hasta noviembre de 2017 ha venido practicando visitas técnicas de inspección ocular en el sector de la quebrada El Sillón; y ii) a través de la Resolución núm. 0959 de 2011, la corporación autónoma regional avocó conocimiento y declaró abierta investigación formal dentro del proceso sancionatorio Núm. 6073, Tomo 28, contra la Empresa Ibaguereña de Acueducto y Alcantarillado S.A. E.S.P., como entidad responsable de la prestación del servicio público de acueducto y alcantarillado en el Municipio de Ibagué y con fundamento en que esta entidad realiza “[...] *presuntas actividades violatorias de las normas protectoras de los recursos naturales y el medio ambiente [...]*”.

138. En atención a lo anterior, la Sala concluye que a la Corporación Autónoma Regional del Tolima -CORTOLIMA no le son atribuibles acciones u omisiones determinantes en la vulneración o amenaza de los derechos e intereses colectivos y que, por el contrario, ha sido diligente en el cumplimiento de sus competencias, mediante la realización de gestiones y actuaciones administrativas tendientes a la superación de la situación de contaminación del afluente hídrico El Sillón, motivo por el cual la Sala considera que esta entidad no puede considerarse parte vencida en el proceso y, en consecuencia, se accederá a lo solicitado en el sentido de modificar el ordinal décimo cuarto de la parte resolutive de la sentencia proferida,

en primera instancia, por el Tribunal Administrativo del Tolima, en el sentido de excluirla de la condena en costas.

### **Análisis de los argumentos del recurso de apelación interpuesto por el Municipio de Ibagué, en el caso concreto**

139. El Tribunal Administrativo del Tolima, en la sentencia de 30 de marzo de 2023, proferida en primera instancia, ordenó al Municipio de Ibagué que:

*“[...] dentro de los tres (03) meses siguientes a la ejecutoria de la presente providencia, realicen en forma conjunta un informe previas las correspondientes inspecciones técnicas con el fin de formular un programa de recuperación de la Quebrada El Sillón y su ecosistema acuífero durante todo su recorrido a cielo abierto, en el que se establezca las actividades, responsables, fecha cierta de culminación de cada actividad, presupuesto o financiación, periodo dentro del cual deberán efectuarse las gestiones administrativas, presupuestales y financieras para la ejecución del programa. El desarrollo y/o ejecución no puede superar el plazo de doce (12) meses contados desde que se venza el plazo para la elaboración de este documento [...]”.*

*“[...] dentro de los seis (06) meses siguientes a la ejecutoria de la presente providencia, adelante las gestiones administrativas, presupuestales y financieras para que se elabore el proyecto de construcción del colector del sistema de alcantarillado de aguas residuales para la zona de las calles 34 y 36 con la altura de la carrera 2 y hasta la desembocadura de ésta en el Río Combeima, contemplando las acciones necesarias para que las aguas residuales cumplan con los estándares requeridos para su tratamiento antes de ser descargadas al Río Combeima.*

*Vencido este plazo, la ejecución del proyecto deberá desarrollarse a más tardar en un plazo de doce (12) meses [...]”.*

*“[...] en un plazo de doce (12) meses contados a partir de la ejecutoria de esta providencia, efectúen las gestiones administrativas, presupuestales y financieras con fines a recuperar - espacio público - la ronda de protección hídrica de la Quebrada El Sillón durante todo su recorrido a cielo abierto respecto de los asentamientos humanos y/o ocupaciones de viviendas construidas ilegalmente, estableciendo responsables y fechas ciertas para su ejecución [...]”*

*“[...] en forma directa o a través de su operador del servicio de aseo, en un plazo de quince (15) días contados a partir de la ejecutoria de esta providencia, realice la limpieza de los residuos sólidos domiciliarios y escombros sobre la zona de protección del cauce de la Quebrada El Sillón durante todo su recorrido a cielo abierto [...]”.*

*“[...] en un plazo de un (01) mes planifiquen y coordinen actividades participativas correspondientes a jornadas de capacitación comunitaria con acciones que propendan a la modificación de hábitos de consumo, reutilización de elementos, adecuada separación de la fuente, almacenamiento y presentación de residuos sólidos domiciliarios para la recolección de estos, que son generados por las viviendas aledañas al recorrido de la Quebrada El Sillón durante todo su recorrido a cielo abierto [...]”.*

140. El Municipio de Ibagué formuló un reparo concreto en su recurso de apelación, en el que expresó que el servicio de alcantarillado no se encuentra en cabeza del ente territorial, sino de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Ibagué -IBAL S.A. E.S.P., entidad que *“[...] cuenta con todas las herramientas,*



*conocimientos a su disposición y con el personal calificado para realizar las obras ordenadas como lo son la construcción del colector del sistema de alcantarillado de aguas residuales del sector [...]”.*

141. La Sala observa que del argumento expuesto por el Municipio de Ibagué se infiere que, a juicio de la entidad, es la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Ibagué -IBAL S.A. E.S.P. quien tiene competencia para realizar “*las obras ordenadas*” por el Tribunal. Por lo anterior, la Sala considera pertinente pronunciarse sobre cada una de las órdenes impartidas en relación con el Municipio de Ibagué en la sentencia de 30 de marzo de 2023.

142. Respecto de las ordenes relativa a que: i) “[...] *dentro de los tres (03) meses siguientes a la ejecutoria de la presente providencia, realicen en forma conjunta un informe previas las correspondientes inspecciones técnicas con el fin de formular un programa de recuperación de la Quebrada El Sillón y su ecosistema acuífero durante todo su recorrido a cielo abierto, en el que se establezca las actividades, responsables, fecha cierta de culminación de cada actividad, presupuesto o financiación, periodo dentro del cual deberán efectuarse las gestiones administrativas, presupuestales y financieras para la ejecución del programa. El desarrollo y/o ejecución no puede superar el plazo de doce (12) meses contados desde que se venza el plazo para la elaboración de este documento [...]*”; y ii) “[...] *que en forma directa o a través de su operador del servicio de aseo, en un plazo de quince (15) días contados a partir de la ejecutoria de esta providencia, realice la limpieza de los residuos sólidos domiciliarios y escombros sobre la zona de protección del cauce de la Quebrada El Sillón durante todo su recorrido a cielo abierto [...]*”.

143. La Sala destaca que, como se expuso *supra*, en especial, en el marco normativo y desarrollo jurisprudencial de las competencias de los municipios en materia ambiental, los municipios en virtud de lo previsto en el artículo 65 de la Ley 99, tienen a su cargo la elaboración los planes programas y proyectos ambientales municipales articulados a los planes, programas y proyectos regionales, departamentales y nacionales.

144. Por lo anterior, la sala considera que el Municipio de Ibagué es competente para realizar los informes y formular junto con la Empresa Ibaguereña de Acueducto y Alcantarillado de Ibagué - IBAL S.A. E.S.P. y la Corporación Autónoma Regional del Tolima -CORTOLIMA el programa de recuperación de la Quebrada El Sillón. Asimismo, teniendo en cuenta que la Quebrada El Sillón, objeto de esta acción, se encuentra ubicada en jurisdicción del Municipio de Ibagué, la Sala considera que



esta entidad es competente para realizar actividades de limpieza de los residuos sólidos domiciliarios y escombros sobre la zona de protección del cauce, en los términos ordenados en los ordinales segundo y sexto de la parte resolutive de la sentencia de 30 de marzo de 2023 proferida por el Tribunal, en primera instancia, teniendo en cuenta las principalísimas competencias ambientales y en materia de prestación de servicios públicos que le asisten a los entes territoriales.

144.1. Y es que, se reitera, los Municipios son competentes para participar en la elaboración de planes, programas y proyectos de desarrollo ambiental y de los recursos naturales renovables a nivel municipal, colaborar con las corporaciones autónomas regionales, en la elaboración de los planes y en la ejecución de programas, proyectos y tareas necesarias para la conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables en la respectiva jurisdicción y ejercer, a través del alcalde como primera autoridad de policía, con el apoyo de la Policía Nacional y en Coordinación con las demás entidades del Sistema Nacional Ambiental –SINA-, precisas funciones de control y vigilancia del medio ambiente y los recursos naturales renovables, con el fin de velar por el cumplimiento de los deberes del Estado y de los particulares en materia ambiental y de proteger el derecho constitucional a un ambiente sano.

145. Ahora bien, respecto de la orden relativa a que “[...] dentro de los seis (06) meses siguientes a la ejecutoria de la presente providencia, adelante las gestiones administrativas, presupuestales y financieras para que se elabore el proyecto de construcción del colector del sistema de alcantarillado de aguas residuales para la zona de las calles 34 y 36 con la altura de la carrera 2 y hasta la desembocadura de ésta en el Rio Combeima, contemplando las acciones necesarias para que las aguas residuales cumplan con los estándares requeridos para su tratamiento antes de ser descargadas al Rio Combeima [...]”, la Sala considera que son los municipios, en virtud del artículo 311 de la Constitución Política de Colombia, la entidad principalmente responsable en la prestación de los servicios públicos, su cobertura, calidad y financiación, en el área de su jurisdicción, bien sea en forma directa o a través de particulares.

146. Adicional a lo anterior, la Sala considera que, si bien la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Ibagué S.A. E.S.P. es la empresa de servicios públicos oficial dentro del orden municipal que tiene a cargo la prestación del servicio de alcantarillado, esto no exime al Municipio de Ibagué de su obligación de “[...] asegurar que se presten a sus habitantes, de manera eficiente, los servicios domiciliarios [...]”, ni a mantener la vigilancia y control sobre la prestación del mismo.



Asimismo, como se indicó en el marco normativo y jurisprudencial indicado *supra*, corresponde a los Municipios, en virtud de la Ley 388, la obligación de dirigir y realizar la ejecución de obras de infraestructura para los servicios públicos domiciliarios, directamente por la entidad pública o por entidades mixtas o privadas, de conformidad con la ley.

147. En efecto, la Ley 715 de 21 de diciembre de 2001<sup>93</sup>, sobre proyectos de interés municipal en materia de servicios públicos ordena que los municipios y distritos, directa o indirectamente, con recursos propios, del Sistema General de Participaciones u otros recursos, deben promover, financiar o cofinanciar estos proyectos, además de la construcción, ampliación, rehabilitación y mejoramiento de la infraestructura de servicios públicos.

148. Por lo anterior, la Sala considera que el Municipio de Ibagué, en su función de dirección de ejecución de obras de infraestructura para servicios públicos domiciliario, es competente para cumplir la orden de adelantar “[...] *las gestiones administrativas, presupuestales y financieras para que se elabore el proyecto de construcción del colector del sistema de alcantarillado de aguas residuales [...]*” señalada en el ordinal tercero de la parte resolutive de la sentencia de 30 de marzo de 2023.

149. Respecto de la orden relativa a que se “[...] *efectúen las gestiones administrativas, presupuestales y financieras con fines a recuperar - espacio público - la ronda de protección hídrica de la Quebrada El Sillón durante todo su recorrido a cielo abierto respecto de los asentamientos humanos y/o ocupaciones de viviendas construidas ilegalmente, estableciendo responsables y fechas ciertas para su ejecución [...]*”, la Sala observa que, en virtud del Decreto Ley 2811 de 18 de diciembre de 1974<sup>94</sup> y del Decreto 1449 de 27 de junio de 1977<sup>95</sup>, la franja paralela a la línea del cauce permanente de ríos, hasta de 30 metros de ancho, son bienes inalienables e imprescriptibles del Estado, así como “*áreas forestales protectoras*” (Destacado fuera de texto).

150. En ese orden, por sus características, estas zonas constituyen espacio público y, en consecuencia, están por fuera del comercio, no se puede adquirir por

<sup>93</sup> “[...] *Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros [...]*”.

<sup>94</sup> “[...] *Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente [...]*”.

<sup>95</sup> “[...] *Por el cual se reglamentan parcialmente el inciso 1 del numeral 5 del artículo 56 de la Ley número 135 de 1961 y el Decreto-Ley número 2811 de 1974 [...]*”.



medio del transcurso del tiempo en virtud de la posesión y no puede ser objeto de adjudicación.

151. Ahora bien, la Constitución Política de Colombia asigna a las autoridades administrativas municipales, concejos y alcaldes, la competencia para regular los aspectos esenciales y protección del espacio público. En atención a lo anterior, la Ley 388 y el Decreto Reglamentario 1504 de 4 de agosto de 1998<sup>96</sup>, disponen que las autoridades municipales y distritales deben reglamentar la administración y conservación del espacio público en los Planes de Ordenamiento Territorial. En efecto, cuando un sector social incurre en el abuso del espacio público, le corresponde al alcalde su recuperación como función policiva. Por ello, en los eventos de una invasión, esa autoridad, profiere la orden de desalojo que se ejecuta con la colaboración de la fuerza pública.

152. En ese orden de ideas, la Sala considera que el Municipio de Ibagué es competente para cumplir la orden de efectuar las gestiones administrativas, presupuestales y financieras con fines a recuperar el espacio público que, en este caso, constituye la ronda de protección hídrica de la Quebrada El Sillón, durante todo su recorrido a cielo abierto, en el área de su jurisdicción y respecto de los asentamientos humanos y/o ocupaciones de viviendas construidas ilegalmente, estableciendo responsables y las medidas necesarias para la protección del medio ambiente y del espacio público, conforme lo ordenado en el ordinal quinto de la parte resolutive de la Sentencia de 30 de marzo de 2023.

153. Sin perjuicio de lo anterior, la Sala considera que se debe modificar el ordinal quinto de la parte resolutive de la sentencia proferida, en primera instancia, con el objeto de clarificar que el ejercicio de las gestiones administrativas, presupuestales y financieras, así como la determinación de responsabilidades y medidas necesarias para la protección del medio ambiente y del espacio público de la Quebrada El Sillón y su ronda, a cargo del Municipio, implica, entre otras medidas:

153.1. Realizar, dentro del término de un (1) mes, contado a partir de la notificación de esta sentencia, un censo, en el área de su jurisdicción, con el objeto de determinar las estructuras habitacionales -o de cualquier otro tipo- ubicadas en forma permanente o transitoria en la precitada Quebrada o en su zona de ronda;

153.2. Iniciar y adelantar de manera inmediata, en el marco de sus competencias, al vencimiento del plazo anterior, las medidas administrativas, policivas o de otra

<sup>96</sup> “[...] Por el cual se reglamenta el manejo del espacio público en los planes de ordenamiento territorial [...]”.



índole, necesarias, orientadas a garantizar la protección de la zona de ronda de la Quebrada El Sillón;

153.3. Adelantar, dentro del término de cuatro (4) meses, contados a partir de la notificación de esta sentencia, las gestiones necesarias para lograr la reubicación de las familias que habitan en la zona de ronda de la Quebrada El Sillón, ubicadas en el área de su jurisdicción, con la claridad de que, dentro del término de dieciocho (18) meses, contado a partir del vencimiento del plazo anterior y sin perjuicio de las medidas urgentes a que haya lugar, el Municipio de Ibagué deberá reubicar de forma definitiva, en un lugar que permita el acceso a los servicios públicos, a las familias que habitan en la zona de ronda de la Quebrada El Sillón, ubicadas en el área de su jurisdicción;

153.4. Establecer, dentro del término de un (1) mes, contado a partir de la notificación de esta sentencia, criterios administrativos y probatorios que permitan verificar que las familias beneficiarias de las medidas de reubicación hubieren habitado permanentemente en la Quebrada o su zona de ronda, durante el periodo objeto de amparo, que comprende la presentación de la demanda que dio origen a este proceso y la fecha en que se profiere esta sentencia, en segunda instancia; y adoptar y ejecutar, dentro del mismo término, un mecanismo dirigido a evitar que, luego de la reubicación de las personas y familias, otras personas o grupos de ellas se instalen en la Quebrada El Sillón o en su zona de ronda, en el área de su jurisdicción.

154. En todo caso, si durante la ejecución de la orden anterior se observa que razonablemente es necesario otorgar un plazo adicional, el Tribunal Administrativo del Tolima, en el marco del Comité de Verificación, proferirá las decisiones que considere necesarias para garantizar su cumplimiento, de conformidad con el artículo 34 de la Ley 472.

155. Finalmente, respecto de la orden relativa a que “[...] en un plazo de un (01) mes planifiquen y coordinen actividades participativas correspondientes a jornadas de capacitación comunitaria con acciones que propendan a la modificación de hábitos de consumo, reutilización de elementos, adecuada separación de la fuente, almacenamiento y presentación de residuos sólidos domiciliarios para la recolección de estos, que son generados por las viviendas aledañas al recorrido de la Quebrada El Sillón durante todo su recorrido a cielo abierto [...]”, la Sala considera que el Municipio de Ibagué, en virtud de lo expuesto en el marco normativo y desarrollo jurisprudencial sobre las competencias de los Municipios en materia ambiental y concretamente en lo establecido en el numeral 1.º y 5.º del artículo 65 de la ley 99,



es competente para planificar y coordinar actividades participativas correspondientes a jornadas de capacitación comunitaria, por cuanto la precitada norma le ordena “[...] *promover y ejecutar programas [...] en relación con el medio ambiente y los recursos naturales renovables [...], así como “[...] colaborar con las Corporaciones Autónomas Regionales, [...] en la ejecución de programas, proyectos y tareas necesarias para la conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables [...].”*

156. Por lo anterior, la sala considera que el Municipio de Ibagué es competente para realizar, junto a la Corporación Autónoma Regional del Tolima -CORTOLIMA, la planificación y coordinación de las jornadas de capacitación comunitarias con el objeto de que la comunidad que reside en las zonas aledañas al recorrido de la quebrada El Sillón durante todo su recorrido a cielo abierto, lleven a cabo acciones que propendan a la modificación de hábitos de consumo, reutilización de elementos, adecuada separación de la fuente, almacenamiento y presentación de residuos sólidos domiciliarios para la recolección de estos. Medida ordenada en el ordinal séptimo de la parte resolutive de la sentencia proferida, en primera instancia, por el Tribunal Administrativo del Tolima.

#### **Sobre el argumento de falta de recursos para la protección de los derechos e intereses colectivos, en el caso concreto**

157. En relación con el argumento del recurso de apelación presentado por la Corporación Autónoma Regional del Tolima -CORTOLIMA, en el que afirma que las medidas ordenadas en la sentencia proferida, en primera instancia, no son de su competencia y, en consecuencia, que el cumplimiento de las mismas “*se torna imposible*” por cuanto implica: i) dejar de atender aquellas que realmente si le competen; ii) ejecutar un presupuesto en actividades no programadas en el plan de acción de la entidad; iii) la disposición de “*una buena cantidad de recursos*” con los que la entidad no cuenta; y iv) adelantar un proceso contractual a través de un concurso de méritos, por cuanto, al no corresponder la función a la entidad, deberá esta “*contratar la función de manera externa*”; la Sala precisa, en primer orden y conforme con lo expuesto anteriormente, que la Corporación Autónoma Regional sí es competente para ejecutar las ordenes impartidas en la sentencia proferida, en primera instancia.

158. Ahora bien, en relación con la falta de recursos económicos, la Sección Primera del Consejo de Estado, en sentencia proferida el 16 de mayo de 2019, reiteró que las autoridades no pueden excusar el incumplimiento de una orden



judicial o la garantía de los derechos con fundamento en la falta de recursos. En esa oportunidad, se precisó lo siguiente:

***“[...] la falta de recursos públicos no es óbice para proteger los derechos e intereses colectivos habida cuenta que la efectividad de los derechos colectivos garantizados por la Constitución y la ley demandan atención prioritaria de las autoridades administrativas, y si su actuación no colma las exigencias de protección impuestas por el ordenamiento jurídico, es deber del Juez Constitucional de Acción Popular velar porque dicha situación sea debidamente atendida.*”**

*83. En el caso concreto, el Municipio aduce que con la decisión proferida por el Tribunal, en primera instancia, se está afectando el presupuesto de dicha entidad territorial sin consultar con su sostenibilidad financiera. Sobre el particular, se reitera, la Sala estima que dicho argumento no resulta suficiente para revocar la decisión de primera instancia, como quiera que las obligaciones fijadas en la sentencia son razonables y no resultan desproporcionadas [...]<sup>97</sup> (Destacado fuera de texto).*

159. En síntesis, la jurisprudencia de la Sección Primera del Consejo de Estado ha considerado, de forma reiterada, que la falta de capacidad presupuestal de las entidades que deben cumplir una orden judicial para la protección o el restablecimiento de los derechos e intereses colectivos no es un motivo suficiente para revocar la sentencia, en tanto ello desconoce que, de conformidad con el artículo 2.º de la Constitución Política, uno de los fines esenciales del Estado Social de Derecho consiste en garantizar la efectividad de los derechos.

#### **Comité de verificación de cumplimiento de la sentencia, en el caso concreto**

160. El Tribunal, en el ordinal décimo tercero de la parte resolutive de la sentencia proferida, en primera instancia, resolvió sobre la conformación del comité de verificación de cumplimiento, lo siguiente: *“[...] [p]ara verificar el cumplimiento del fallo, en los términos previstos en la Ley 472 de 1998, se ORDENA integrar el comité de verificación del cual harán parte el ALCALDE DEL MUNICIPIO DE IBAGUÉ O SU DELEGADO, EL GOBERNADOR DEL TOLIMA O SU DELEGADO, EL DIRECTOR DE CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL TOLIMA “CORTOLIMA”, EL GERENTE DE LA EMPRESA DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO DE IBAGUÉ IBAL S.A. E.S.P., EL PROCURADURÍA JUDICIAL II AMBIENTAL Y AGRARIO PARA EL TOLIMA, Y EL MAGISTRADO PONENTE [...].”*

161. La Sala, de conformidad con el artículo 34 de la Ley 472, sobre la sentencia en acciones populares, y teniendo en cuenta la jurisprudencia de esta Sección, considera que se debe modificar el precitado ordinal décimo tercero de la parte

<sup>97</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia proferida el 16 de mayo de 2019, C.P. Dr. Hernando Sánchez Sánchez, radicación núm. único de identificación 170012333000201700452-01.



resolutiva de la sentencia proferida, en primera instancia, en lo relacionado con la conformación del Comité de Verificación de cumplimiento, en el sentido de precisar que el Magistrado Sustanciador del Tribunal deberá presidir el comité, como se precisará en la parte resolutive de la sentencia.

162. Asimismo, en el evento que durante la ejecución de la sentencia se observe que razonablemente es necesario otorgar un plazo adicional a las autoridades obligadas, el Tribunal Administrativo del Tolima, en el marco del Comité de Verificación, podrá adoptar las decisiones que considere necesarias para garantizar su cumplimiento, lo que incluye todas las órdenes de la sentencia, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

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

#### **Conclusiones de la Sala**

164. En suma, la Sala considera que: i) el Municipio de Ibagué y la Corporación Autónoma Regional del Tolima -CORTOLIMA son competentes para cumplir con las medidas que les fueron ordenadas por el Tribunal, para la recuperación de la quebrada El Sillón y su ecosistema acuífero durante todo su recorrido a cielo abierto y en el área de su jurisdicción; y ii) la Corporación Autónoma Regional del Tolima -CORTOLIMA no es parte vencida en el proceso y, por lo tanto, se modificará el ordinal correspondiente en cuanto dispuso la condenada en costas, en primera instancia.

165. Por último, la Sala modificará la sentencia proferida, en primera instancia, por el Tribunal Administrativo del Tolima, en el sentido de clarificar las órdenes impartidas en el ordinal quinto, al Municipio de Ibagué; y precisar que el comité de verificación de cumplimiento deberá ser integrado y presidido por el magistrado ponente del respectivo Tribunal.

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

#### **III. RESUELVE**

**PRIMERO: DECLARAR FUNDADO** el impedimento que manifestó el Consejero de Estado, doctor Germán Eduardo Osorio Cifuentes, para intervenir en el proceso de



la referencia y, en consecuencia, **SEPARAR** al Magistrado de la Sección Primera del Consejo de Estado del conocimiento de la presente acción popular, por las razones expuestas en la parte motiva de esta sentencia.

**SEGUNDO: MODIFICAR** el ordinal décimo tercero de la parte resolutive de la sentencia de 30 de marzo de 2023 proferida por el Tribunal Administrativo del Tolima, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia, el cual quedará de la siguiente manera:

*“**DÉCIMO TERCERO:** Para verificar el cumplimiento del fallo, en los términos previstos en la Ley 472 de 1998, se **ORDENA** integrar el comité de verificación para el cumplimiento de la sentencia, del cual harán parte el **MAGISTRADO PONENTE, DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA**, quien lo presidirá; el **ALCALDE DEL MUNICIPIO DE IBAGUÉ O SU DELEGADO, EL GOBERNADOR DEL TOLIMA O SU DELEGADO, EL DIRECTOR DE CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL TOLIMA "CORTOLIMA" O SU DELEGADO, EL GERENTE DE LA EMPRESA DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO DE IBAGUÉ IBAL S.A. E.S.P. O SU DELEGADO Y EL PROCURADURÍA JUDICIAL II AMBIENTAL Y AGRARIO PARA EL TOLIMA.***

*En el evento que durante la ejecución de la sentencia se observe que razonablemente es necesario otorgar un plazo adicional a las autoridades obligadas, el Tribunal Administrativo del Tolima, en el marco del Comité de Verificación, podrá adoptar las decisiones que considere necesarias para garantizar su cumplimiento, lo que incluye todas las órdenes de la sentencia, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia”.*

**TERCERO: MODIFICAR** el ordinal décimo cuarto de la parte resolutive de la sentencia de 30 de marzo de 2023 proferida por el Tribunal Administrativo del Tolima, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia, el cual quedará de la siguiente manera:

*“**DÉCIMO CUARTO: CONDENAR EN COSTAS al Municipio de Ibagué, al Departamento del Tolima y a la Empresa Ibaguereña de Acueducto y Alcantarillado de Ibagué S.A. E.S.P y a favor de los demandantes, para lo cual se fija la suma equivalente a un (1) salario mínimo legal mensual vigente para cada una de las entidades, por concepto de agencias en derecho, y se ordena que por la Secretaría de este Tribunal se realice la correspondiente liquidación de los gastos procesales, en los términos del artículo 366 del Código General del Proceso”.***

**CUARTO: MODIFICAR** el ordinal quinto de la parte resolutive de la sentencia de 30 de marzo de 2023 proferida por el Tribunal Administrativo del Tolima, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia, el cual quedará de la siguiente manera:

*“**QUINTO: ORDENAR al Municipio de Ibagué** que, en el marco de sus competencias, constitucionales, legales y reglamentarias, efectúe las gestiones administrativas, presupuestales y financieras con fines a recuperar -espacio público- la ronda de protección hídrica de la Quebrada El Sillón, durante todo su recorrido a cielo abierto respecto de los asentamientos humanos y/u ocupaciones de viviendas construidas ilegalmente,*



estableciendo responsables y fechas ciertas para su ejecución, ubicadas en el área de su jurisdicción.

Las acciones, gestiones y medidas administrativas, presupuestales y financieras implican, entre otras, la obligación de:

5.1. **Realizar**, dentro del término de un (1) mes, contado a partir de la notificación de esta sentencia, un censo, en el área de su jurisdicción, con el objeto de determinar las estructuras habitacionales -o de cualquier otro tipo- ubicadas en forma permanente o transitoria en la precitada Quebrada o en su zona de ronda;

5.2. **Iniciar y adelantar** de manera inmediata, en el marco de sus competencias, al vencimiento del plazo anterior, las medidas administrativas, policivas o de otra índole, necesarias, orientadas a garantizar la protección de la zona de ronda de la Quebrada El Sillón;

5.3. **Adelantar**, dentro del término de cuatro (4) meses, contados a partir de la notificación de esta sentencia, las gestiones necesarias para lograr la reubicación de las familias que habitan en la zona de ronda de la Quebrada El Sillón, ubicadas en el área de su jurisdicción.

En el término de dieciocho (18) meses, contado a partir del vencimiento del plazo anterior y sin perjuicio de las medidas urgentes a que haya lugar, el Municipio de Ibagué deberá **reubicar de forma definitiva**, en un lugar que permita el acceso a los servicios públicos, a las familias que habitan en la zona de ronda de la Quebrada El Sillón, ubicadas en el área de su jurisdicción.

5.4. **Establecer**, dentro del término de un (1) mes, contado a partir de la notificación de esta sentencia, criterios administrativos y probatorios que permitan verificar que las familias beneficiarias de las medidas de reubicación **hubieren habitado permanentemente en la Quebrada o su zona de ronda, durante el periodo objeto de amparo**, que comprende la presentación de la demanda que dio origen a este proceso y la fecha en que se profiere esta sentencia, en segunda instancia; y

**Adoptar y ejecutar**, dentro del mismo término, un mecanismo dirigido a evitar que, luego de la reubicación de las personas y familias, otras personas o grupos de ellas se instalen en la Quebrada El Sillón o en su zona de ronda, en el área de su jurisdicción.

5.5. Si durante la ejecución de la sentencia se observa que **razonablemente es necesario otorgar un plazo adicional**, el Tribunal Administrativo del Tolima, en el marco del Comité de Verificación, proferirá las decisiones que considere necesarias para garantizar su cumplimiento, de conformidad con el artículo 34 de la Ley 472, por las razones expuestas en la parte motiva de esta sentencia”.

**QUINTO: CONFIRMAR** en lo demás la sentencia de 30 de marzo de 2023 proferida por el Tribunal Administrativo del Tolima, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

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



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

**OCTAVO:** En firme esta providencia, **DEVOLVER** el expediente al Tribunal Administrativo del Tolima, dejando las correspondientes anotaciones de ley.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**

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

**OSWALDO GIRALDO LÓPEZ**  
Consejero de Estado

**NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN**  
Consejera de Estado

**HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ**  
Consejero de Estado

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