

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS**

**SALA DE DECISIÓN**

**Magistrado Ponente: Fernando Alberto Álvarez Beltrán**

Manizales, dos (2) de septiembre de dos mil veintidós (2022).

<b>Radicación</b>	<b>17 001 23 00 000 2003 00924 00</b>
<b>Medio de control</b>	<b>Reparación directa</b>
<b>Demandante</b>	<b>Timo León Salcedo Jiménez, Blanca Yenid Navarro Mur, Jasmín Lorena salcedo Navarro y Timo Andrés</b>
<b>Demandado</b>	<b>Nación – Fiscalía General de la Nación</b>

Pasa la Sala a resolver de fondo incidente de regulación de honorarios presentado por el abogado Mario Fernando González Ibagón.

**I. Antecedentes**

Dentro del proceso de la referencia se dictó sentencia de segunda instancia por parte de la Sección Tercera, Subsección B el 4 de diciembre de 2019, revocando la sentencia proferida en primera instancia por este Tribunal, declaró probada la excepción de inexistencia de la obligación de pago propuesta por la Nación – Rama Judicial; declaró patrimonialmente responsable a la Nación – Fiscalía General de la Nación por los perjuicios ocasionados a los demandantes por la privación de la libertad del señor Timoleón Salcedo Jiménez, y, condenó a la Fiscalía General de la Nación al pago de indemnización por perjuicios morales.

El 3 de febrero de 2015 se radicó ante el Consejo de Estado incidente de regulación de honorarios profesionales por parte del abogado Mario Fernando González Ibagón quien afirma en el escrito que, el día 15 de mayo de 2003 el señor Timoleón Salcedo Jiménez y la señora Blanca Yenid Navarro Mur, actuando en nombre propio y en representación de sus hijos menores le otorgaron poder, con el fin de promover proceso de Reparación Directa, en contra de la Nación - Fiscalía General de la Nación las demandadas en la

referencia, para reclamar los perjuicios ocasionados por la privación de la libertad del mentado señor.

Sostiene que, el mismo día, 15 de mayo de 2003, se suscribió con los demandantes contrato de prestación de servicios con el objeto de presentar la demanda correspondiente; y que, por concepto de honorarios profesionales, se pactó la suma de dos salarios mínimos legales mensuales vigentes a la firma del contrato y la suma de dinero equivalente al cuarenta por ciento (40%) de la suma total reconocida en la sentencia, o en la conciliación.

Afirma que, los dos salarios mínimos legales mensuales vigentes que se habían pactado dentro del contrato descrito, fueron cancelados por los mandantes, por lo que en ejercicio de tal mandato, se presentó demanda el día 23 de julio de 2003, la cual fue admitida por el Tribunal Administrativo de Caldas, se pagaron los gastos ordinarios del proceso, se notificó el auto admisorio de la demanda, se contestó la misma, se decretaron y practicaron debidamente las pruebas, se corrió traslado para alegar de conclusión en primera instancia y se presentaron los alegatos correspondientes; se profirió sentencia de primera instancia el día 24 de septiembre de 2009, donde se negaron las pretensiones de la demanda; por lo que, el día 07 de octubre de 2009 se interpuso recurso de apelación sustentándose debidamente, presentándose los alegatos de conclusión de segunda instancia y profiriéndose la sentencia de segunda instancia, la cual accedió a las pretensiones de la demanda.

Expone que participó en todas las etapas procesales descritas anteriormente, y que, estando el proceso a despacho para proferir sentencia de segunda instancia, el señor Timoleón Salcedo Jiménez, presentó memorial revocando el poder conferido, siendo aceptado el mismo.

Finalmente, solicita que se disponga el pago a su favor, por concepto de los honorarios profesionales que se adeudan a la fecha, equivalente al cuarenta por ciento (40 %) de la suma total reconocida en la sentencia que ponga fin al proceso, en virtud de la ejecución del contrato de prestación de servicios profesionales, que se suscribió el día 15 de mayo de 2003.

Solicita las siguientes sumas de dinero:

- *Dos millones quinientos veinticinco mil doscientos cuarenta y seis pesos (\$ 2'525.246), equivalentes al cuarenta por ciento (40%) de la suma de dinero solicitada a título de indemnización por perjuicios materiales en la modalidad de daño emergente, debidamente indexada-*
- *Ciento tres millones noventa y seis mil pesos (\$ 103.096.000), por concepto del cuarenta por ciento (40 %) de la suma de dinero solicitada a título de indemnización por perjuicios morales, teniendo en cuenta que se solicitaron 100 salarios mínimos legales mensuales vigentes para cada uno de los demandantes.*
- *Ciento tres millones noventa y seis mil pesos (\$ 103.096.000), por concepto del cuarenta por ciento (40 %) de la suma de dinero solicitada a título de indemnización por perjuicios por el daño a la vida de relación.*

Y, finalmente solicita que se ordene, en la parte resolutive de la providencia que ponga fin al incidente, el pago a su favor de las sumas de dinero enunciadas y se libre mandamiento ejecutivo, en contra de los demandantes, por dichas sumas de dinero, decretando la medida cautelar de embargo de los derechos litigiosos de los demandantes por el valor reconocido.

Como pretensiones subsidiarias, solicita que, se disponga el pago a su favor, por concepto de los honorarios profesionales que se le adeudan a la fecha, en virtud de la ejecución del contrato de prestación de servicios el cuarenta por ciento (40%) de la suma de dinero reconocida en la sentencia que ponga fin a este proceso.

Al final hace una solicitud de pruebas dentro de las cuales se encuentra inspección judicial del expediente y reproducción de varias piezas procesales

El 4 de marzo de 2022 se resolvió admitir el incidente de regulación de honorarios presentado por el abogado Mario Fernando González Ibagón, y se corrió traslado a la parte demandante por el término de 3 días, que corrieron entre los días 17 y 22 de marzo de 2022, como consta en el documento 12 del expediente digital; y el señor Timoleón Salcedo Jiménez allegó pronunciamiento el día 17 de marzo de 2022, siendo éste presentado de manera extemporánea y sin mediar apoderado judicial, manifestando que, efectivamente el 15 de mayo de 2003 suscribió contrato de prestación de servicios profesionales con el abogado en mención, y que, hubo irregularidades en el proceso y hace una serie de manifestaciones sobre su vida personal, condiciones de reclusión y demás, exponiendo que canceló la suma de \$664.000 al abogado y que durante 8 años no tuvo conocimiento del proceso y dice que, declara bajo la gravedad de juramento que al abogado se le canceló el contrato y se le revocó el poder; y

afirma que, con su esposa e hijos acordaron reconocer al abogado el 15% o 20%, pero no el 40% del contrato, debido a lo que califica como irresponsabilidades.

## **II Consideraciones.**

El incidente de regulación de honorarios se encuentra regulado en el artículo 76 del Código General del Proceso así:

*“El poder termina con la radicación en secretaría del escrito en virtud del cual se revoque o se designe otro apoderado, a menos que el nuevo poder se hubiese otorgado para recursos o gestiones determinadas dentro del proceso. El auto que admite la revocación no tendrá recursos. Dentro de los treinta (30) días siguientes a la notificación de dicha providencia, el apoderado a quien se le haya revocado el poder podrá pedir al juez que se regulen sus honorarios mediante incidente que se tramitará con independencia del proceso o de la actuación posterior. Para la determinación del monto de los honorarios el juez tendrá como base el respectivo contrato y los criterios señalados en este código para la fijación de las agencias en derecho. Vencido el término indicado, la regulación de los honorarios podrá demandarse ante el juez laboral (...)”*  
(Subraya la Sala)

### **1. De las pruebas que reposan dentro del proceso.**

De las pruebas documentales que reposan dentro del proceso se resaltan las siguientes por su importancia en la resolución del presente asunto, con las cuales se hace un recorrido histórico de lo acontecido:

- Poderes conferidos por Blanca Yenid Navarro Mur y Timoleón Salcedo Jiménez, en nombre propio y en representación de sus hijos Jasmín Lorena y Timo Andrés Salcedo Navarro al abogado Mario Fernando González Ibagón identificado con cédula de ciudadanía número 18.394.991 y portador de la tarjeta profesional número 103.136 del CS de la J.
- Mediante providencia 26 de agosto de 2003 (fl. 138 C. 1) se admitió la demanda y se reconoció personería para actuar al abogado Mario Fernando González Ibagón.
- El 27 de abril de 2005 se llevó a cabo audiencia de testimonios en la cual se hizo presente el apoderado de los demandantes, abogado Mario Fernando González Ibagón (fls. 1 a 18 C. 2 pruebas de la parte demandante).

- Presentó escrito de alegatos de conclusión el apoderado de los demandantes (Fls. 206 a 212 C. 1)
- Sentencia de primera instancia el 24 de septiembre de 2009 el Tribunal Administrativo de Caldas, negando las pretensiones de la demanda. (Fls. 252 a 273 C. 6)
- A folio 277 obra interposición del recurso de apelación presentado el 9 de octubre de 2009, por el apoderado Mario Fernando González Ibagón, el cual sustentó como aparece entre folios 286 y 287 C. 6), recurso que fue admitido el 29 de enero de 2010 por parte de la sección Tercera del Consejo de Estado (Fl. 289 C. 6).
- El apoderado de los demandantes presentó alegatos de conclusión en segunda instancia como consta entre folios 315 y 318 C. 6)
- A folio 350 del cuaderno 6 obra memorial presentado por el demandante señor Timoleón Salcedo Jiménez identificado con cédula de ciudadanía número 88.152.582, en el cual dice que revoca el poder conferido al abogado Mario Fernando González Ibagón, y solicita expresamente se le expida paz y salvo por parte del abogado, manifestando que, si desiste de la prestación de los servicios, se compromete a pagar liquidación por honorarios.
- Entre folios 357 y 359 del cuaderno 6 reposa otro memorial del señor Timoleón Salcedo Jiménez, en el cual solicita nuevamente la revocatoria del poder conferido al abogado Mario Fernando González Ibagón, e inicia diciendo que tiene un contrato celebrado con el profesional del derecho.
- A folio 380 del cuaderno 6 obra un documento denominado contrato de prestación de servicios, suscrito entre el señor Timoleón Salcedo Jiménez, la Señora Blanca Yenid Navarro Mur y el abogado Mario Fernando González Ibagón, cuyo objeto es “Promover proceso de reparación directa en contra de la nación – Rama Judicial – Fiscalía General de la Nación, Consejo Superior de la Judicatura y Dirección Seccional de Administración Judicial por los perjuicios padecidos en razón de la privación de la libertad de la cual fue objeto el señor Timoleón Salcedo Jiménez, y su clausula segunda, tercera y cuarta disponen:

*“SEGUNDA: El mandatario se obliga a presentar la mencionada demanda antes del vencimiento del término de caducidad de la acción y a estar pendiente de las audiencias, diligencias y trámites del proceso.  
 TERCERA: Los mandantes se obligan a pagar a favor del mandatario, por concepto de honorarios profesionales, el equivalente en pesos colombianos a dos salarios mínimos legales mensuales vigentes (\$ 664,000) a la firma del presente contrato y la suma de dinero equivalente al CUARENTA POR CIENTO (40%) de la suma total reconocida en la*

*sentencia, o, en la conciliación, si estas fueren estimatorias de las pretensiones de la demanda.*

*CUARTA: Las partes convienen que el presente documento presta mérito ejecutivo en relación con las obligaciones en él reconocidas y releva de presentación para el pago y protesto. Para constancia se firma el presente contrato el 15 de mayo de 2003.”*

- Mediante providencia de 27 de noviembre de 2014 (Fl. 363 C. 6), la Magistrada Stella Contó Díaz del Castillo de la Sección Tercera del Consejo de Estado aceptó la solicitud de revocatoria del poder allegada por el demandante señor Timoleón Salcedo Jiménez.
- A folio 368 del cuaderno 6 obra memorial poder conferido por el señor Timoleón Salcedo Jiménez al abogado Luis Alberto Triviño Espinosa, identificado con cédula número 19.260.901 y portador de TP número 71.569 del CS de la J., a quien se le reconoce personería para actuar el 9 de abril de 2010 (Fl. 393 C. 6).
- En providencia de 12 de marzo de 2015, la Magistrada Stella Contó Díaz del Castillo de la Sección tercera del Consejo de Estado considera no tramitar la regulación de honorarios puesto que la competencia radica en el juez de primera instancia.
- A folio 402 obra memorial de solicitud de copia auténtica para el apoderado Mario Fernando González Ibagón, y mediante providencia de 7 de julio de 2016 se expide a expensas suya la copia auténtica de la totalidad del expediente, y al anverso está una nota a mano que dice *“19/07/2016 Se deja constancia que el expediente de la referencia estuvo a disposición de la parte interesada para que solicite las copias que le fueron autorizadas hasta el 1° de agosto de 2016. La parte interesada no se acercó a tomar las copias autorizadas en auto que antecede”*
- A folio 405 se deja constancia de fecha 11 de agosto de 2016 que el expediente estuvo a disposición de la parte interesada para solicitud de copias, pero que no se acercó a tomar las mismas.
- A folio 370 se solicita regulación de honorarios el 3 de febrero de 2015, y la sentencia de segunda se profirió el 4 de diciembre de 2019.

Resulta importante hacer mención de la providencia de la Sección Tercera del Consejo de 12 de marzo de 2015 (Fl. 381 del C. 6) mediante la cual resuelve sobre la solicitud de regulación de honorarios presentada por el abogado Mario Fernando González Ibagon en el siguiente sentido:

## *“II. CONSIDERACIONES*

*En relación con la competencia para conocer y tramitar el incidente de regulación de honorarios, el artículo 210 A del C.C.A., modificado por el artículo 64 de la Ley 1395 de 2010, establece:*

*"En segunda instancia no se tramitará incidente de regulación de honorarios. Resuelta la apelación, el proceso se remitirá al juez de primera instancia para que lo tramite y decida.*

*En primera y única instancia el incidente de regulación de honorarios no suspende el proceso y se resuelve como un asunto accesorio".*

*Siendo así y dado que la competencia para conocer del asunto que el abogado promueve se encuentra radicada en el juez de primera instancia, el despacho dispone*

*No tramitar la solicitud de regulación de honorarios a la que se hace mención, por improcedente.”*

Dejando presente que, pese a que el Consejo de Estado nunca remitió expresamente el proceso a este Tribunal una vez proferida la sentencia de segunda instancia para la resolución de la liquidación de honorarios del apoderado en mención; se profirió por éste la providencia de estese a lo dispuesto por el Consejo de Estado el 18 de agosto de 2021, pasando el 10 de diciembre de 2021 el proceso a Despacho poniendo en conocimiento la solicitud de incidente de regulación de honorarios, y pasando finalmente a Despacho el 12 de julio de 2022 para resolver de fondo el incidente en cuestión

### **1. Del caso en concreto.**

No se cuestiona que, el abogado Mario Fernando González Ibagón fungió como apoderado judicial de los demandantes en el asunto de la referencia, desde el momento de presentación de la demanda, esto es desde el 23 de julio de 2003 hasta el 27 de noviembre de 2014, fecha de aceptación de revocatoria del poder por parte de la Sección Tercera del Consejo de Estado el 27 de noviembre de 2014.

Se encuentra debidamente acreditada la gestión del apoderado en mención, desde la presentación de la demanda, asistencia a audiencia de testimonios, presentación de alegatos de conclusión de primera instancia, interposición y sustentación en término del recurso de apelación contra la sentencia proferida en primera instancia, y presentación de alegatos en segunda instancia; siendo revocado su poder cuando el proceso ya se encontraba a despacho para proferir

la sentencia de segunda instancia, la cual fue proferida favorablemente para los demandantes, prosperando el recurso de apelación interpuesto.

Tampoco hay dudas sobre la existencia del contrato de prestación de servicios profesionales suscrito entre el apoderado de los demandantes, abogado Mario Fernando González Ibagón y éstos, contrato al que, el señor Timoleón acepta haber suscrito y que no es desconocido, ni cuestionado, ni tachado dentro del presente asunto. Contrato en el que se pactaron de manera expresa los honorarios del 40% de la suma total reconocida en la sentencia.

Con relación a la regulación de honorarios, el Consejo de Estado<sup>1</sup> ha considerado:

*“(…) En estricto sentido, la regulación de los honorarios corresponde a la gestión adelantada por el profesional del derecho en el proceso radicado bajo el número 81 001 2331 003 2011 00059 00, desde su inicio hasta la notificación de la providencia que reconoció al nuevo apoderado designado por el municipio demandado.*

*Por su parte, el Código Civil establece que el contrato legalmente celebrado es ley para las partes, por lo que solo puede ser invalidado por mutuo consentimiento de los contratantes o por causas legales, en este evento, mediante sentencia judicial. Igualmente, el ordenamiento prevé que los contratos son obligatorios en cuanto a ellos pertenece por su esencia, naturaleza y lo especialmente pactado (...).*” (Subraya la Sala)

De igual manera, frente a los honorarios fijados en contratos de servicios profesionales el Consejo de Estado<sup>2</sup> ha precisado:

*“...En relación con los honorarios pactados por las partes, observa la Sala que, de acuerdo con las consideraciones del Colegio Nacional de Abogados al fijar las tarifas de honorarios profesionales, son diversos los factores que se deben tener en cuenta para su liquidación y dentro de ellos, se encuentran la calidad de la gestión encomendada, las condiciones económicas del poderdante, el lugar de prestación del servicio, los elementos probatorios aportados por el poderdante y con ellos, la facilidad o dificultad que exista para sacar adelante las pretensiones encomendadas y la cuantía de acuerdo con el valor de las pretensiones.*

*49. En cuanto a los sistemas de cobro de los honorarios, se establece que puede hacerse i) mediante el pacto de una suma fija, pagadera en tres contados: un 50% a la firma del poder, un 30% durante el trámite y el 20% restante al terminar la gestión, o de acuerdo con lo pactado entre el abogado y el interesado; ii) a través de la cuota Litis, la cual “consiste*

---

1 Consejo de Estado. Sección Cuarta. Providencia de treinta y uno (31) de enero de dos mil dieciocho (2018). C.P. Dr. Milton Chaves García. Rad 81001-23-31-000-2011-00059-03(22906).

2 Consejo de Estado. Sección Tercera. Providencia de primero (1) de agosto de dos mil dieciséis (2016). C.P. Dr. Danilo Rojas Betancourth. RAd. 25000-23-26-000-2003-01548-01(34562)

*en una participación económica, deducible por el abogado de los resultados económicos del proceso. Por lo general, esta cuota asciende al cincuenta por ciento (50%) cuando el interesado apenas firma el poder y todo lo demás (viáticos, notificaciones, copias, etc.) corre por cuenta del abogado. De todas maneras depende de un acuerdo suscrito entre el abogado y el poderdante, teniendo en cuenta factores como los riesgos del proceso, la interposición de recursos, etc., y iii) mediante un sistema mixto, consistente en “una suma fija y una participación en los resultados económicos favorables del proceso...” (Subraya la Sala)*

De lo expuesto, para esta Sala no hay duda de las gestiones adelantadas por el abogado Mario Fernando González Ibagón, las cuales duraron más de 10 años de actuaciones dentro del proceso, intervenciones en término, y más aún, cuando habiéndose proferido sentencia desfavorable para las partes en primera instancia, se presentó y sustentó debidamente el recurso de apelación, profiriéndose posteriormente una sentencia favorable en segunda instancia; obteniendo con ello sin duda alguna, un beneficio para los demandantes, da cuenta de la diligencia y permanencia del abogado en la prestación de sus servicios profesionales y representación judicial.

Ahora bien, pese a la naturaleza consensual del contrato de prestación de servicios, a lo pactado en el mismo; pese a que éste cuenta con las firmas de todas las partes, y que no fue discutido, ni tachado dentro de este asunto; los valores y porcentajes allí acordados no pueden ser el único parámetro inamovible para resolver el incidente de regulación de honorarios, ordenando el reconocimiento tal como se pactó en el contrato suscrito; pues, de ser así, el incidente para la regulación sería innecesario, ya que, bastaría con pedir el cumplimiento del contrato.

Ahora, es necesario tener presente el artículo 76 del Código General del Proceso dispone que **“Para la determinación del monto de los honorarios el juez tendrá como base el respectivo contrato y los criterios señalados en este código para la fijación de las agencias en derecho. Vencido el término indicado, la regulación de los honorarios podrá demandarse ante el juez laboral (...), negrillas no originales.** Norma de la cual se interpreta que, el contrato suscrito solo es una base para la fijación de honorarios, y que, se debe tener en cuenta los criterios señalados para la fijación de agencias en derecho.

Por otra parte, esta Sala debe estudiar cuidadosamente los honorarios pactados, definir si fueron excesivos y las gestiones realizadas por el apoderado judicial durante la duración del mandato.

En tal sentido, la Corte Constitucional<sup>3</sup> en sentencia T-626 de 2016 ha considerado:

*(...) 27. El asunto esbozado involucra el análisis de un tema que guarda una íntima correspondencia con el problema central a tratar. Se trata del estudio de los límites que la ley impone al abogado en el marco de las relaciones contractuales con las personas que asesoran, en especial, en materia de fijación de honorarios jurídicos*

*(...)*

***Límites a la autonomía de la voluntad en materia de fijación de honorarios jurídicos.***

*48. El caso sometido a consideración de esta Sala de Revisión, implica recordar que la abogacía como manifestación de la libertad de escoger una profesión u oficio supone límites para quien la ejerce. Esta Corporación ha precisado que el goce de este derecho no tiene un carácter absoluto, “no solo por el hecho de que a su ejercicio concurren distintas variables de naturaleza política y social, sino, además, porque la Constitución no patrocina ni incentiva un desempeño de las profesiones y oficios despojados de toda vinculación o nexo con los deberes y obligaciones que su ejercicio comporta”.*

*La jurisprudencia de la Corte ha señalado que este derecho tiene unos límites intrínsecos y extrínsecos. En cuanto a los primeros, ha dicho la Corte que se derivan del propio concepto del derecho, y frente a los segundos ha precisado que son aquellos impuestos expresa o implícitamente por la Constitución y por la ley para garantizar la vigencia de otros valores e intereses igualmente relevantes, como pueden ser los derechos ajenos, el orden público, el bien común y el deber correlativo al ejercicio de cada derecho.*

*Al respecto, la Corte ha entendido que las costas procesales son aquellos gastos en que incurre una parte por razón del proceso. Esa noción comprende tanto las expensas como las agencias en derecho. Las expensas son las erogaciones distintas al pago de los honorarios del abogado, tales como el valor de las notificaciones, los honorarios de los peritos, los aranceles, entre otros. Las agencias en derecho corresponden a los gastos por concepto de apoderamiento dentro del proceso, que el juez reconoce discrecionalmente a favor de la parte vencedora atendiendo a los criterios sentados en el artículo 366 del Código General del Proceso, y que no necesariamente deben corresponder a los honorarios pagados por dicha parte a su abogado.*

*Con apoyo de la doctrina sobre el tema, la Sala ha señalado que entre mandante y su apoderado judicial, pueden acordar libremente en el contrato que las sumas reconocidas por concepto de costas procesales, pueden retribuir el trabajo del abogado. Al respecto, en la sentencia T-432 de 2007, la Corte se refirió al tema en los siguientes términos:*

*(...)*

---

<sup>3</sup> Corte Constitucional. Sentencia de 11 de noviembre de 2016. MP. Dra. María Victoria Calle Correa. Exp. T-5569886

*Conforme con lo expuesto, queda claro que en la relación contractual que se establece entre un abogado y su mandante, puede estipularse válidamente que las agencias en derecho incrementarán los honorarios profesionales por la labor prestada, o que el abogado afronte las expensas del proceso y por eso mismo, a él se le deben retribuir. No obstante, dada la desigualdad en los conocimientos que se predica entre un abogado y su cliente, que se supone inexperto en las áreas del derecho, cobra mayor relevancia la obligación de informar a cargo del profesional, debido a la evidente necesidad de compensar la relación jurídica mediante la protección de la parte débil.*

(...)

*55. La Corte considera que estos razonamientos no resultan arbitrarios, pues mal podría imaginarse que, por tratarse de una profesión liberal, el ejercicio de la abogacía se encuentre desprovisto de controles por parte de las autoridades y tan solo baste un contrato de prestación de servicios, para entender como válida cualquier estipulación entre las partes, así se sacrifiquen bienes jurídicos constitucionales de mayor valía.*

(...)

*56.3. Finalmente, la Sala considera que las conclusiones de los juzgadores respecto al aprovechamiento de la ignorancia del cliente para obtener el pago desproporcionado de los honorarios no son ilógicas e irrazonables. Para esta Corte, tal conclusión se infiere tanto de la queja presentada por el directo afectado como de la ampliación a la misma celebrada en audiencia del 5 de diciembre de 2012, oportunidades en las cuales reiteró que al momento de la suscripción del contrato y durante el trámite de ambos procesos, realmente desconocía lo relativo al concepto de costas procesales. De ahí que en palabras de uno de los juzgadores “no basta[ba] entonces con el que poderdante haya firmado un contrato de prestación de servicios para considerar que es consciente conocedor del tema; la experiencia indica que no en pocas ocasiones se suscriben contratos sin tener dominio o conocimiento de lo que se está obligando o comprometiendo. Así pues, no se demostró en este proceso que el quejoso fuera una persona conocedora de asuntos jurídicos; todo lo contrario, lo que se desprende de su declaración es que ignoraba lo relativo a los conceptos que en su favor pudiere ordenar un juez dentro de un proceso.” (...)*

Por su parte, la sala civil de la Corte Suprema de Justicia en providencia AC4063 - 2019 fija las siguientes directrices a las que está sometido el incidente de regulación de honorarios:

“(...)

- a. *Presupone revocación del poder otorgado al apoderado principal o sustituto, ya expresa, esto es, en forma directa e inequívoca, ora por conducta concluyente con la designación de otro para el mismo asunto.*
- b. *Es competente el juez del proceso en curso, o aquél ante quien se adelante alguna actuación posterior a su terminación, siempre que se encuentre dentro de la órbita de su competencia, la haya asumido, conozca y esté conociendo de la misma.*

- c. *Está legitimado en la causa para promover la regulación, el apoderado principal o sustituto, cuyo mandato se revocó.*
- d. *Es menester proponer incidente mediante escrito motivado dentro del término perentorio e improrrogable de los treinta días hábiles siguientes a la notificación del auto que admite la revocación. Ésta, asimismo se produce con la designación de otro apoderado, en cuyo caso, el plazo corre con la notificación de la providencia que lo reconoce.*
- e. *El incidente es autónomo al proceso o actuación posterior, se tramita con independencia, no la afecta ni depende de ésta, y para su decisión se considera la gestión profesional realizada hasta el instante de la notificación de la providencia admitiendo la revocación del poder.*
- f. *La regulación de honorarios, en estrictez, atañe a la actuación profesional del apoderado a quien se revocó el poder, desde el inicio de su gestión hasta el instante de la notificación del auto admitiendo la revocación, y sólo concierne al proceso, asunto o trámite de que se trate, sin extenderse a otro u otros diferentes (...).*
- g. *El quantum de la regulación, "no podrá exceder el valor de los honorarios pactados", esto es, el fallador al regular su monto definitivo, no podrá superar el valor máximo acordado.*
- h. *Recuerda la sala que la facultad que tiene el juez parara decidir sobre los honorarios del abogado no es absoluta, sino que se limita a las actuaciones adelantadas durante el trámite cuyo conocimiento le compete.* (Subraya la Sala)

De conformidad con lo expuesto, con los hechos ocurridos en el presente asunto, las actuaciones realizadas por el apoderado judicial que solicita la regulación de honorarios, y, en concordancia con la jurisprudencia en mención, para esta Sala, pese a la existencia de un contrato de prestación de servicios profesionales pactado en un 40% de la suma total reconocida en la sentencia; no resulta posible reconocerse en su totalidad en vista de lo siguiente:

- En el contrato suscrito se acordó el pago en dos tipos de modalidades, una suma de \$664.000 para el momento de la firma del contrato, y el 40% de la suma reconocida en la sentencia; de manera que, el apoderado que presenta el incidente, ya había obtenido una suma de dinero previamente.
- Las gestiones del abogado Mario Fernando González Ibagón se llevaron a cabo desde la presentación de la demanda, hasta la presentación de alegatos en segunda instancia; es decir, que no pudo culminar con las actuaciones necesarias para obtener el pago de las sumas de dinero concedidas a los demandantes en la sentencia en segunda instancia presentada a su favor.
- En el proceso, se encuentran varios memoriales del demandante señor, Timoleón Salcedo Jiménez, exponiendo que no es posible la

comunicación con su apoderado, quien no le informa sobre el estado del proceso; y precisamente por ello, dice revocar el poder a él conferido.

Así las cosas, en vista que, en el presente asunto el abogado Mario Fernando González Ibagón ya había obtenido una parte del pago por su gestión en el asunto de la referencia, y pese a que había pactado el 40% de las sumas reconocidas en la sentencia; en virtud que no pudo completar su gestión hasta la finalidad del proceso, incluyendo la consecución del pago de la sentencia a favor de sus poderdantes, esta Sala estima que el reconocimiento de los honorarios debe corresponder a un treinta por ciento (30%) de lo reconocido en la sentencia de segunda instancia; suma que debe ser pagada por sus poderdantes, como se dirá en la parte resolutive de esta providencia, pues aceptar que por virtud del contrato el porcentaje pactado en 40% debe ser ineluctablemente reconocido o determinado en la providencia que resuelva el presente incidente, dadas las circunstancias o factores anteriormente considerados, deviene en un cobro desproporcionado de honorarios que por modo alguno, este juez colegiado ha de prohijar, su rol no es el de dar fe o ser simplemente un instrumento para constatar y determinar un monto acordado en el contrato de prestación de servicios aportado como prueba, que conforme con lo dispuesto en el artículo 76 reseñado del CGP., ha de tenerse como base para su determinación, pero además teniendo en consideración los criterios establecidos en el citado código para la fijación de agencias en derecho.

Ahora, frente a las pretensiones del abogado en mención, debe decir esta Sala que no es posible siquiera pensar en el reconocimiento de un porcentaje sobre sumas de dinero que no fueron efectivamente reconocidas en la sentencia de segunda instancia, pues este solicita como pretensiones principales el reconocimiento sobre las pretensiones de la demanda, y como subsidiarias sobre lo reconocido en la sentencia.

La sentencia proferida en segunda instancia resolvió:

*“REVOCAR la sentencia dictada el 24 de septiembre de 2009 por el Tribunal Administrativo de Caldas la cual quedará así:*

*PRIMERO: Declarar probada la excepción de inexistencia de la obligación de pago propuesta por la NACIÓN-RAMA JUDICIAL.*

*SEGUNDO: DECLARAR patrimonialmente responsable a la NACIÓN - FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN por los perjuicios ocasionados a TIMOLEÓN SALCEDO JIMÉNEZ por la privación de su libertad.*

*TERCERO: CONDENAR a la NACIÓN RAMA JUDICIAL - FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN al pago de las siguientes indemnizaciones: 3.1. Por concepto de perjuicios morales:*

*Para Timoleón Salcedo Jiménez la suma de cien (100) salarios mínimos legales mensuales vigentes.*

*Para Blanca Yenid Navarro Mur la suma de cien (100) salarios mínimos legales mensuales vigentes.*

*Para Jasmin Lorena Salcedo Navarro la suma de cien (100) salarios mínimos legales mensuales vigentes.*

*Para Timo Andrés Salcedo Navarro la suma de cien (100) salarios mínimos legales mensuales vigentes.*

*CUARTO: NEGAR las demás pretensiones de la demanda.*

*QUINTO: SIN CONDENAS en costas.*

*SEXTO: Las condenas se cumplirán en los términos de los artículos 176 a 178 del CCA.*

*SÉPTIMO: Para el cumplimiento de la sentencia expídanse copias con destino a las partes, de conformidad con el artículo 114 del CGP.”*

La Sentencia en cita fue objeto de corrección el 28 de abril de 2021 (Fl. 470 C. 6), pues en el numeral primero se declaró probada la excepción de inexistencia de obligación de la Nación - Rama Judicial, pero en el tercero, se dejó a la nación como condenada al pago de los perjuicios, y corrige condenando solamente a la Fiscalía General de la Nación.

Por lo considerado, se regulan los honorarios teniendo en cuenta la cuantía de las prestaciones reconocidas en la sentencia del 4 de diciembre de 2019 proferida por el Honorable Consejo de Estado, cuyos datos se toman de lo indicado en la parte resolutive de la sentencia antes transcrita; donde el Consejo de Estado reconoció un total de 400 salarios mínimos legales mensuales vigentes, y a esa fecha (diciembre de 2019) el salario mínimo legal mensual vigente se encontraba en ochocientos veintiocho mil doscientos once pesos M/CTE (\$828.211), por lo que la suma allí reconocida ascendería a un total de

trescientos treinta y un millones doscientos ochenta y cuatro mil cuatrocientos pesos (\$331.284.400), cuyo treinta por ciento (30%) sería noventa y nueve millones trescientos ochenta y cinco mil trescientos veinte pesos (\$99.385.320) suma correspondiente a los honorarios del abogado Mario Fernando González Ibagón de acuerdo a lo regulado en este asunto, tal como se dirá en la parte resolutive de esta providencia.

Ahora, esa suma de dinero está a cargo de los demandantes de la siguiente manera: A cargo del señor Timoleón Salcedo Jiménez el 30% de ochenta y dos millones ochocientos veintiún mil cien pesos (82.821.100), **es decir, veinticuatro millones ochocientos cuarenta y seis mil trescientos treinta pesos (\$24.846.330)**; de la señora Blanca Yenid Navarro Mur el 30% de ochenta y dos millones ochocientos veintiún mil cien pesos (82.821.100), **es decir, veinticuatro millones ochocientos cuarenta y seis mil trescientos treinta pesos (\$24.846.330)**; de la joven Jasmin Lorena Salcedo Navarro el el 30% de ochenta y dos millones ochocientos veintiún mil cien pesos (82.821.100), **es decir, veinticuatro millones ochocientos cuarenta y seis mil trescientos treinta pesos (\$24.846.330)**; y al joven Timo Andrés Salcedo Navarro el 30% de ochenta y dos millones ochocientos veintiún mil cien pesos (82.821.100), **es decir, veinticuatro millones ochocientos cuarenta y seis mil trescientos treinta pesos (\$24.846.330)**.

Finalmente, y frente a la solicitud del abogado Mario Fernando González Ibagón de librar mandamiento ejecutivo contra los demandantes por las sumas de dinero solicitadas, y decretar medida cautelar de embargo de los derechos litigiosos de los demandantes por el valor reconocido, esta Sala deja claro que lo que acá se adelanta y se resuelve es un incidente de regulación de honorarios, no un proceso ejecutivo, que sería en el cual procede librarse mandamiento de pago y decretar medida cautelar de embargo, por lo no hay lugar a pronunciamiento al respecto.

Por lo discurrido, la Sala Segunda de Decisión del Tribunal Administrativo de Caldas,

## I. Resuelve

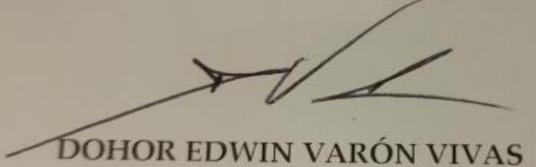
**Primero:** Se fija en noventa y nueve millones trescientos ochenta y cinco mil trescientos veinte pesos (\$99.385.320) los honorarios correspondientes al abogado **Mario Fernando González Ibagón**, a cargo del señor Timoleón Salcedo Jiménez a quien le corresponde el valor de veinticuatro millones ochocientos cuarenta y seis mil trescientos treinta pesos (\$24.846.330); a cargo de la señora Blanca Yenid Navarro Mur a quien le corresponde el valor de veinticuatro millones ochocientos cuarenta y seis mil trescientos treinta pesos (\$24.846.330); a cargo de la joven Jasmin Lorena Salcedo Navarro a quien le corresponde el valor de veinticuatro millones ochocientos cuarenta y seis mil trescientos treinta pesos (\$24.846.330); y a cargo del joven Timo Andrés Salcedo Navarro a quien le corresponde el valor de veinticuatro millones ochocientos cuarenta y seis mil trescientos treinta pesos (\$24.846.330); todo ello por concepto de la representación judicial en el proceso de Reparación Directa con radicado 17 001 23 00 000 2003 00924 00, en contra de la Nación - Rama Judicial - Fiscalía General de la Nación.

**Segundo:** Ejecutoriada esta providencia, **archívese** el expediente, previas las anotaciones del caso en el Sistema Justicia Siglo XXI.

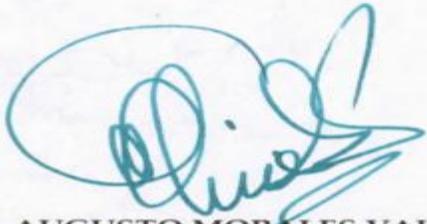
### Los Magistrados



**Fernando Alberto Álvarez Beltrán**  
Magistrado Ponente



DOHOR EDWIN VARÓN VIVAS  
Magistrado



AUGUSTO MORALES VALENCIA  
Magistrado



## **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS** **-Sala de Decisión-**

**Magistrado Ponente: Augusto Ramón Chávez Marín**

**S. 133**

**Asunto:** Sentencia de primera instancia  
**Acción:** Popular  
**Radicación:** 17001-23-33-000-2017-00869-00  
**Accionante:** Javier Elías Arias Idárraga.  
**Accionado:** Municipio de Aguadas y Corporación Autónoma Regional de Caldas – Corpocaldas.

**Vinculado:** Departamento de Caldas.

**Aprobado en Sala Extraordinaria de Decisión, según consta en Acta nº 034 del 02 de septiembre de 2022**

Manizales, dos (02) de septiembre de dos mil veintidós (2022).

### **ASUNTO**

La Sala de Decisión del Tribunal Administrativo de Caldas, en sede de primera instancia, procede a dictar sentencia dentro de la acción popular promovida por el señor Javier Elías Arias Idárraga contra el Municipio de Aguadas, la Corporación Autónoma Regional de Caldas<sup>1</sup> – Corpocaldas y el Departamento de Caldas.

### **LA DEMANDA**

El día 6 de diciembre de 2017, a través de escrito que obra en expediente híbrido, el señor Javier Elías Arias Idárraga radicó demanda para la protección del derecho e interés colectivo consagrado en el literal b del artículo 4 de la Ley 472 de 1998 que refiere a la “*moralidad administrativa*”, el cual consideró vulnerado por el Municipio de Aguadas y Corpocaldas.

Como sustento de su inconformidad, el accionante expuso lo siguiente:

Manifestó que según el artículo 111 de la Ley 99 de 1993, modificado por el artículo 106 de la Ley 1151 de 2007, los departamentos y municipios destinarán un porcentaje no inferior al 1% de sus ingresos corrientes para la adquisición, mantenimiento y conservación de los recursos hídricos que surten de agua los acueductos municipales y distritales.

---

<sup>1</sup> En adelante Corpocaldas

Expresó que la adquisición de estas zonas de especial conservación, le corresponde al respectivo municipio o distrito, en forma conjunta con Corpocaldas.

Indicó que consecuente con la creciente importancia del tema ambiental, se han implementado en el país, iniciativas que permiten conservar el medio ambiente, tales como, conservación de nacimientos de agua y áreas aledañas al recurso hídrico.

Adujó que pese a ser una obligación legal, los accionados han desatendido lo ordenado en la ley.

Agregó que, desde la vigencia de la Ley 99 de 1993, el ente territorial y Corpocaldas, no han adquirido los predios que ordena la ley para la conservación de las cuencas hídricas que surten los acueductos del municipio.

Precisó que la Ley 99 de 1993, se promulgó con el fin de proteger los embalses y acueductos del país frente a los efectos adversos del fenómeno del niño y de la deforestación de las cuencas hidrográficas, causadas por los asentamientos subnormales.

Reiteró que demanda la protección del bien jurídico a la moralidad pública y correcto manejo de la administración pública, toda vez aparentemente los recursos que ordena la Ley 99 de 1993, desde el año 1993 a la fecha de fallar la acción, no se han invertido como lo ordena la Constitución Política de Colombia.

Solicitó en consecuencia: i)“ (...) se ampare el derecho colectivo a la moralidad administrativa como se establece en el literal b, artículo 4 Ley 472 de 1998. ii) Se ordene a las partes accionadas, a realizar la inversión del 1% de las rentas corrientes de cada periodo fiscal, desde el año 1993 hasta la fecha que se profiera sentencia. iii) Se ordene pagar a mi bien, el incentivo equivalente al 15% del valor que se recupere para la adquisición de los predios aledaños al recurso hídrico, artículo 40 de la Ley 472 de 1998 y se concedan costas y agencias en derecho a mi bien. iv) Se ordene por parte del juez el auto admisorio aplicar, los artículos 86 y 96 CGP, con el fin de que los demandados aporten en la contestación de la demanda las pruebas que pretendan hacer valer y de consignar situaciones falsas o que dilaten la acción, sean condenados por temeridad y mala fe, además de aplicar el artículo 38 de la Ley 472 de 1998. Igualmente se aplique el artículo 145 del CPACA. v) Se ordene informar a la comunidad sobre la acción popular, por la página web de la Rama Judicial, link o por avisos a la comunidad y solicitó además se concedan amparo de pobreza, a fin que las pruebas que se requieran las paguen las partes o el fondo para acciones populares, de la defensoría del pueblo y se invierta la carga de la prueba, pues no tengo vínculo laboral actualmente.”

## **TRÁMITE DE LA ACCIÓN**

El 06 de diciembre de 2017, el proceso fue asignado por reparto al Despacho 4 del Tribunal Administrativo de Caldas, cuya titular para esa fecha se declaró impedida para conocer del asunto, al estar incurso en la causal prevista en el número 8 del artículo 141 del Código General del Proceso. El Tribunal a través de auto del 19 de enero de 2018, accedió al impedimento propuesto por la Magistrada.

El 7 de febrero de 2018 se presenta manifestación de impedimento por parte del Magistrado Ponente de esta providencia, encontrándose infundado, por tal razón se rechaza lo solicitado y se devuelve para dar continuidad al proceso; en consecuencia, se presenta nueva solicitud de impedimento por parte del siguiente Despacho, lo cual es aceptado por el Tribunal mediante auto del 24 de mayo de 2018.

Una vez surtido todos los trámites, mediante auto del 3 de septiembre de 2018, este Despacho admite la acción popular de la referencia; ordena comunicar sobre el trámite adelantado al Director General de Corpocaldas, al Alcalde del municipio de Aguadas, al representante del ministerio público y a los miembros de la comunidad en general.

### **Notificación y traslado**

El 4 de septiembre de 2018 se notificó la demanda mediante correo electrónico a las partes del proceso; momento a partir del cual corrió el término de traslado de la demanda.

### **Vinculación**

Mediante de auto el 15 de junio de 2019, se vinculó al proceso al Departamento de Caldas.

Después de pronunciarse respecto de la nulidad y desistimiento contra el auto admisorio de la acción popular, el proceso continuó su curso.

## **RESPUESTA DE LOS ACCIONADOS**

### **Municipio de Aguadas, Caldas.**

Por medio de escrito que obra en el expediente híbrido, el Municipio de Aguadas dio respuesta a la acción de la referencia, frente a los hechos preciso que la administración municipal ha dado cumplimiento a lo dispuesto en la

ley, para lo ha adquirido predios de interés ambiental, en efecto hace relación de los predios adquiridos en las últimas 5 vigencias; igualmente se opuso a la prosperidad de las pretensiones. (fl. 88 cuaderno1).

Por lo expuesto, el Municipio de Aguadas propuso la siguiente excepción:

i) *"Inexistencia de vulneración de derechos colectivos por parte del Municipio de Aguadas-Caldas"*, con fundamento en que el accionante incurre en un error al manifestar que los recursos que refiere la norma deben ser destinados única y exclusivamente para la adquisición de predios, cuando la misma disposición establece que también lo será para el mantenimiento de los predios ya adquiridos; agregó que no existe prueba alguna ni de la vulneración de la moralidad administrativa, ni mucho menos de la afectación a los habitantes del Municipio.

Afirmó que se ha realizado el mantenimiento necesario para la conservación de los predios de interés ambiental que posee el Municipio, para lo cual se han suscrito los respectivos convenios, por lo tanto manifestó que resulta diáfano concluir que le Municipio de Aguadas ha dado cumplimiento a la Ley y no ha vulnerado el derecho colectivo a la moralidad pública.

#### **Corporación Autónoma Regional de Caldas – Corpocaldas.**

A través de escrito que reposa en el expediente híbrido, Corpocaldas contestó la acción de la referencia en los términos que se exponen a continuación:

Respecto de los hechos de la demanda, se abstuvo de emitir pronunciamiento alguno, atendiendo la limitante que indica el artículo 217 de la Ley 1437 de 2011, en el sentido que no tiene valor la confesión de los representantes de las entidades públicas. Así mismo se opuso a las pretensiones de la demanda.

Por lo expuesto, Corpocaldas propuso las siguientes excepciones:

i) *"Errónea fundamentación jurídica de la demanda"*, argumentó que el acto realiza una errónea fundamentación, con el fin de vincular la Corporación, ello por cuanto la norma con la cual el demandante sustenta su alegato fue modificada por el artículo 106 de la ley 1151 de 2007, el artículo 210 de la Ley 1450 de 2011 y el Decreto n° 870 de 2017.

Consideró que la interpretación impropia del subrogado artículo 106 de la Ley 1151 de 2007, con el propósito de vincular a Corpocaldas a la acción popular, entendiendo que la Corporación de forma conjunta con los municipios y el departamento debían destinar no menos del 1% de sus ingresos corrientes a la adquisición de áreas de interés para acueductos municipales, sin embargo, la norma indicaba que la administración de esa áreas adquiridas por los

municipios y departamentos debía hacerse de manera conjunta con la Corporación Autónoma Regional respectiva, inciso 4 artículo 106 de la Ley 1151 de 2007, pero hasta dicha coadministración desapareció con el artículo 210 de la Ley 1450 de 2011, quedando así, la obligación en cabeza de las entidades territoriales.

ii) *“falta de legitimación en la causa por pasiva predicable de la Corporación Autónoma Regional de Caldas - Corpocaldas.”* Señaló que la norma que indicó la parte actora, artículo 111 de la Ley 99 de 1993, primera por el artículo 106 de la Ley 1151 de 2007, la segunda por el artículo 210 de la Ley 1450 de 2011 y la tercera por el Decreto n°870 de 2017, normativa que contiene la obligación de los departamentos y municipios de destinar un 1% de sus ingresos corrientes, para la adquisición y mantenimiento de las áreas de importancia estratégica para la conservación de recursos hídricos que surten de agua los acueductos municipales, distritales y regionales.

Concluyó que está claramente demostrada la excepción, respecto de la no obligación de la destinación de recursos para áreas de importancia estratégica para la conservación de recursos hídricos que surten de agua los acueductos, por lo que solicita decretar probada la excepción y exonerar de toda responsabilidad a Corpocaldas.

iii) *“Cumplimiento de la obligación de las autoridades ambientales respecto áreas de importancia estratégica para la conservación de recursos hídricos que surten de agua los acueductos”* aclaró que las autoridades ambientales deben definir las áreas prioritarias a ser adquiridas con esos recursos, pero para que la Corporación pueda definir esas áreas prioritarias los entes territoriales deben solicitar previamente a Corpocaldas el concepto técnico.

Indicó que Corpocaldas desde hace años cuenta con estudios base para realizar el concepto técnico ambiental del estado del área abastecedora de acueductos para consumo humano.

Señaló que los estudios realizados son instrumentos para que los municipios prioricen las áreas de importancia eco sistémica a adquirir, inicialmente se destaca “micro cuenca o Abaco” y con posterioridad, los predios ubicados dentro de los mismos, acordes con la caracterización e importancia que tengan los mismos para el abastecimiento hídrico de las comunidades.

En relación con el reporte de información, argumentó que otra de las obligaciones de las autoridades ambientales es reportar al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la información suministrada por las entidades territoriales quienes son las que realizan la inversión sobre la adquisición de predios.

Concluyó que las actividades desarrolladas por las autoridades ambientales, es realizar reporte al Ministerio, de los predios que expone el artículo 111 de la Ley 99 de 1993, obligación que no se ha vendido para la presente vigencia, (más tardar al 31 de marzo que cada anualidad), sin embargo al momento de la contestación de esta demanda, los Municipios y el Departamento de Caldas no han allegado el reporte a Corpocaldas, aclarando que, solo en la medida que las Entidades Territoriales suministran la información, se puede lograr la emisión.

iv) *“Corpocaldas ha actuado conforme a los postulados legales y constitucionales”* Indicó que no es cierto lo afirmado por el demandante en su escrito cuando manifestó que Corpocaldas no dio respuesta al derecho de petición.

Agregó que el día 18 de julio de 2017 el señor Javier Arias Idárraga presentó derecho de petición a la corporación a través del correo electrónico de la entidad y mediante oficio 2017 –IE-00019 del 3 de agosto de 2017 se dio respuesta de fondo al mismo.

v) *“Ausencia de transgresión de los derechos reclamados y cumplimiento integral y diligente de las funciones asignadas por la ley a la corporación autónoma regional de Caldas – Corpocaldas, en atención a su órbita de competencia”* resaltó que, por lo expuesto, queda claro que son los Municipios y el Departamento de Caldas, los facultados para dar una solución efectiva y conforme a derecho, es notorio que las entidades territoriales son los únicos competentes para cumplir con la función o la obligación de invertir no menos del 1% de sus ingresos corrientes para la adquisición de áreas de interés para acueductos municipales y la autoridad ambiental, está encargada únicamente de definir las áreas prioritarias, pero previa solicitud de las entidades territoriales.

Para finalizar, indicó que no existe omisión alguna por parte de Corpocaldas frente a las obligaciones que son atribuidas por ley a las Corporaciones Autónomas.

## **CONTESTACIÓN DEMANDA ENTIDAD VINCULADA**

### **Departamento de Caldas.**

La entidad pública, a través de apoderado contestó la acción de la referencia en los términos que se exponen a continuación:

Respecto de los hechos manifestó lo siguiente: En relación con el primero, indicó que el artículo mencionado por el demandante, es cierto, solo que no es el citado; en relación con del segundo, refirió que es una manifestación cierta del accionante, y que así quedó incluida en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas (1948), ratificada por la

Asamblea General de las Naciones Unidas (2010); El hecho tercero lo aceptó como cierto e indicó que así lo establece la ley, pero la misma no indica un plazo para la adquisición, de conformidad con el artículo 111 de la Ley 99 de 1993, se establecía un plazo de 15 años, y fue prorrogado de manera indefinida, a partir de las modificaciones introducidas por el artículo 106 de la Ley 1151 de 2007 y tampoco se estableció que la entidad territorial tiene la obligación de adquirir todos los predios ofrecidos por los particulares; Respecto del cuarto hecho indicó que no es cierto, dado que el Departamento de Caldas ha cumplido lo establecido en la ley, respecto de las obligaciones relativas a la apropiación de un porcentaje no inferior al 1% de sus ingresos, destinados a cofinanciar la adquisición de áreas o ecosistemas estratégicos para la preservación y recuperación de los recursos naturales; En relación con el hecho cinco afirmó que no es cierto dado que el artículo 111 de la Ley 99 de 1993, establece la forma para la adquisición y mantenimiento de las áreas. Frente al hecho sexto aceptó que es cierto, explicando que la Ley 99 de 1993, como las reformas se promulgaron para cuidado de la política ambiental en Colombia; Finalmente; afirmó que no es cierto el hecho séptimo, ya que se ha dado estricto cumplimiento a las normas y disposiciones constitucionales por parte de los entes territoriales.

Respecto de las pretensiones indicó que se opone a todas y cada una de ellas, puesto que considera que la entidad territorial ha dado estricto cumplimiento a la norma y a las disposiciones constitucionales.

De conformidad con lo anterior, propuso las siguientes excepciones:

i) *"Falta de legitimación en la causa por pasiva"*, fundada en que, el Departamento de Caldas, no ha realizado actuaciones u omisiones por la que se le pueda indilgar conductas que afecten los derechos colectivos.

ii) *"inexistencia de vulneración de derechos colectivos por parte del Departamento de Caldas"*. Indicó que el Departamento de Caldas no ha vulnerado los derechos colectivos, ni derechos civiles, ni políticos ni del medio ambiente, ni la moralidad administrativa, y manifestó que el Departamento de Caldas ha actuado conforme a la norma.

iii) *"improcedencia de la acción"*, adujo que, la acción impetrada de protección de derechos e intereses colectivos, no es la idónea para solicitar el cumplimiento de una ley, por lo que mencionó la acción de cumplimiento, pues considera que es la acción que procede contra todo acto u omisión de la autoridad que incumpla actos administrativos.

iv) *"cobro de lo no debido"*, fundada en que, el actor solicita en una de sus pretensiones lo siguiente *"se ordene a mi bien el pago del 15% del valor que se recupere para la adquisición de los predios aledaños al recurso hídrico, artículo 40 Ley*

472 de 1998 (...)” respecto de lo cual afirmó que la pretensión pecuniaria no tiene fundamento legal alguno.

v) “*hecho superado*”, manifestó que quedó acreditada con el cumplimiento de los deberes y obligaciones de que tratan las disposiciones del artículo 111 de la Ley 99 de 1993.

Así mismo hace relación de los predios adquiridos en cumplimiento de la ley y defensa contra las inundaciones y regulación de cauces o corrientes de agua, para el adecuado manejo y aprovechamiento de cuencas hidrográficas, y equilibrio biológico la Gobernación de Caldas efectuó compra de varios predios, logrando un impacto favorable en el abastecimiento de los aguas que nacen en cada lugar.

### **AUDIENCIA DE PACTO DE CUMPLIMIENTO**

Adelantado el trámite de rigor, el Despacho ponente fijó fecha para celebrar la audiencia pública de pacto de cumplimiento prevista en el artículo 27 de la Ley 472 de 1998, la cual se estableció para el 31 de marzo de 2020, audiencia que fue reprogramada y se llevó a cabo el 9 de septiembre de 2020 y con la asistencia de los delegados del Municipio de Aguadas, de la Corporación Autónoma Regional de Caldas, en adelante, Corpocaldas y del Departamento de Caldas; así como sus apoderados. Asistió igualmente vocero del Ministerio Público y el delegado de la Defensoría del Pueblo. Ante la ausencia del actor popular se declaró fallida la diligencia considerando además el contenido de las pretensiones, la postura de las entidades y manifestaciones del Ministerio Público frente a la propuesta de la demanda (archivo 20 Cuaderno N1 Principal).

### **PERIODO PROBATORIO**

Encontrándose en curso el presente proceso, mediante auto del 5 de marzo de 2021, el Despacho ponente ordenó que las entidades demandadas aportaran al proceso las siguientes pruebas.

Pruebas parte demandante:

- i) Al Municipio de Aguadas remitir certificación del monto de los ingresos corrientes, por el periodo fiscal comprendido desde el año 1993 a la fecha de la expedición de la certificación.
- ii) Informe detallado de todos los predios que se hayan adquirido en cumplimiento del artículo 111 de la Ley 99 de 1993, especificando, año de adquisición, ubicación, extensión superficial, valores y

copia de los respectivos certificados de tradición para cada predio adquirido desde el año 1993; la entidad territorial allegará únicamente el informe y documentos que no obren en el expediente.

Pruebas de oficio:

- i) Informe en el que se identifiquen las microcuencas que abastecen los Acueductos del municipio de Aguadas, la correspondiente identificación de las zonas donde nacen las fuentes hídricas y una caracterización técnica de las zonas que requieren apoyo de la autoridad ambiental.
- ii) Informe los programas de ordenación y manejo de las cuencas, planificación de uso y estudios de conservación de fuentes hídricas en relación con el municipio de Aguadas.
- iii) Informe si han definido las áreas prioritarias a que se refiere el artículo 111 de la Ley 99 de 1993 en el Municipio de Aguadas.
- iv) Informe las actividades de mantenimiento que se han realizado en los predios destinados a la conservación del recurso hídrico del Municipio.

### **ALEGATOS DE CONCLUSIÓN**

Culminado el debate probatorio, el Despacho corrió traslado a las partes para alegatos de conclusión, por auto del 19 de mayo de 2021, oportunidad en la que se pronunciaron las partes así:

#### **Parte demandante.**

La parte actora procedió a presentar los alegatos de conclusión y solicitó que se amparen los derechos indicados en la acción popular con base en lo ordenado por el Consejo de Estado, en el proceso n° 66001-23-31-000-2010-00343, MP. Stella Conto Díaz del Castillo, en la que le fueron concedidas costas por un valor de \$2.757.816.

Por lo anterior, solicitó se concedan costas a su favor, en la tarifa máxima, diez salarios mínimos, con fundamento en el Acuerdo del 5 de agosto de 2016 del Consejo Superior de la Judicatura.

#### **Corporación Autónoma Regional de Caldas – Corpocaldas**

Manifestó que de conformidad con las pruebas aportadas y practicadas se

encontró probado que existe una clara *“falta de legitimación en la causa atribuible a Corpocaldas”*; considerando que la pretensión principal invocada por el accionante es que *“Se ordene a los accionados a realizar la inversión del 1% de las rentas corrientes de cada periodo fiscal, desde el año 1993 hasta la fecha que se profiera sentencia”* la cual se encuentra contemplada en el artículo 111 de la ley 99 de 1993 modificada por el artículo 210 de la ley 1450 de 2011, que establece exclusivamente la obligación legal de destinar recursos para la adquisición de predios a los municipios y gobernaciones, por lo tanto no le corresponde las Corporaciones Autónomas Regionales (archivo 40AlegatosConclusión2017-00869 del expediente híbrido).

### **Departamento de Caldas**

Hizo referencia sobre las competencias y funciones de las entidades territoriales y de las autoridades ambientales.

Enfatizó que las entidades territoriales en coordinación con las Corporaciones Autónomas Regionales, son las encargadas de adelantar, dirigir, ejecutar programas ambientales respectivos a la conservación de los recursos ambientales, de los usos del agua y demás recursos renovables, además de adelantar proyectos de aprovechamiento de cuencas y microcuencas hidrográficas.

Resaltó que el Departamento de Caldas es un territorio rico en recursos naturales que tiene diversidad de climas y pisos térmicos con abundante vegetación, por lo que considera que es inagotable el recurso de agua, asegurando así, la supervivencia de las generaciones futuras.

Afirmó que la Gobernación de Caldas ha adelantado en todos los municipios del Departamento, medidas orientadas al cumplimiento de las obligaciones de que trata el artículo 111, consistentes en la adquisición de predios para la conservación y recuperación de los recursos naturales en los municipios del departamento.

Manifestó que respecto de los Departamentos, la Ley 99 de 1993 pone a su cargo el desarrollo de planes, programas y proyectos para la gestión integral del recurso hídrico, en armonía con los planes de desarrollo regional y nacional; la regulación, control y preservación del recurso hídrico, con sujeción a la normatividad superior; la cofinanciación y ejecución coordinada con las autoridades ambientales de obras y proyectos de descontaminación, regulación de cauces, corrientes de agua, manejo de cuencas y microcuencas.

Arguyó que de conformidad con los principios de eficiencia, economía y eficacia que, desde el artículo 209 constitucional y 3° de la Ley 489 de 1998,

el departamento, en conjunto con los municipios ha adelantado estudios y diagnósticos sobre los recursos hídricos y su perdurabilidad en el tiempo, que estos les han permitido llegar a la conclusión que el departamento no tendrá problemas de carencia de agua como sí lo tienen otras regiones del país.

Así mismo manifestó respecto del derecho colectivo al ambiente sano, y de conformidad con las pruebas aportadas se puede observar que no existe disminución o alteración del recurso hídrico que surte el acueducto del Municipio de Aranzazu y tampoco el deterioro de las cuencas hidrográficas; por lo tanto no ha vulnerado ni trasgredido los derechos colectivos reclamados, ni derechos civiles o políticos, ni del medio ambiente, ni la moralidad administrativa, pues esta entidad ha dado cumplimiento a la Ley y a las funciones de su competencia.

Concluyó que el Departamento de Caldas no ha vulnerado ni trasgredido los derechos colectivos reclamados, ni derechos civiles o políticos, ni del medio ambiente, ni la moralidad administrativa, toda vez que la entidad ha dado cumplimiento de la Ley y las funciones de su competencia (archivo 42Alegatos del expediente híbrido).

### **Concepto del Ministerio Público**

La Procuraduría 29 judicial II para asuntos Administrativos Manizales – Caldas, i) Hace recuento de las acciones presentadas por el demandante y los argumentos de la contestación de la demanda, y expresa que el actor popular antes de presentar la demanda para la protección de los derechos e intereses colectivos, debió solicitar a la autoridad o al particular en ejercicio de funciones administrativas que adopte las medidas necesarias de protección del derecho o interés colectivo amenazado o violado, como requisito de procedibilidad. Preciso que si la autoridad no atiende dicha reclamación dentro de los quince (15) días siguientes a la presentación de la solicitud o se niega a ello, podrá acudir ante el juez, además del contenido confuso del escrito que adjuntó el accionante para acreditar el cumplimiento de este requisito de procedibilidad, no cumple con las exigencias establecidas en el artículo 144 del CPACA, toda vez que se limita a requerir una información general sin que se mencione si existe o no amenaza o lesión a los derechos colectivos y las medidas necesarias que considera se deben implementar para superar dicha situación; ii) “*improcedencia de la acción*” indicó que, el escrito presentado por el señor Arias Idárraga debió admitirse y tramitarse como una acción de cumplimiento, de acuerdo con las prescripciones de la ley 393 de 1997, por cuanto en realidad lo que se busca es el cumplimiento de un deber legal que surge de la ley 99 de 1993; iii) Se refirió a la *Inexistencia de daño o peligro a los intereses colectivos*” manifestó que, el actor no cumplió con su deber establecido en el artículo 30 de la ley 472 de 1998 en el sentido que le

corresponde la carga de la prueba de la existencia del daño o peligro para los intereses colectivos, y aportar elementos de juicio que muestren una relación de causalidad entre las acciones u omisiones de las entidades accionadas y alguna afectación o peligro a estos derecho, tampoco señala cuáles son esas afectaciones a la moralidad administrativa o el patrimonio público, indica sin sustento probatorio un supuesto incumplimiento de un deber legal que además no prueba; iv) *“Cumplimiento de las normas legales”* indicó que, el marco normativo aplicable actualmente está conformado por el Decreto 1007 de 2018 (Junio 14) *« Por el cual se modifica el Capítulo 8 del Título 9 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1076 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible, en lo relacionado con la reglamentación de los componentes generales del incentivo de pago por servicios ambientales y la adquisición y mantenimiento de predios en áreas y ecosistemas estratégicos que tratan el Decreto Ley 870 de 2017 y los artículos 108 y 111 de Ley 99 de 1993, modificados por los artículos 174 de la Ley 1753 de 2015 y 210 de la Ley 1450 de 2011, respectivamente»*.

En esas circunstancias, concluyó el Ministerio Público que Corpocaldas no tiene la obligación legal de destinar el 1% de sus ingresos corrientes para la adquisición de predios o áreas para la conservación del recurso hídrico que surte los acueductos municipales y agregó que el Municipio de Aguadas ha cumplido con la obligación legal que le corresponde por ley. En el mismo sentido indicó que considera que el Departamento de Caldas sí ha cumplido la obligación legal, así sea parcialmente.

## ***CONSIDERACIONES DEL TRIBUNAL***

Para desatar el presente asunto la Sala requiere hacer las siguientes consideraciones.

### **1.- Presupuestos procesales**

En el presente caso los presupuestos procesales se encuentran satisfechos, es decir, la demanda presentada en debida forma, legitimación en la causa por activa y por pasiva, el derecho de postulación ejercido por las partes y, además, no existen causales de nulidad que vicien lo actuado, por lo que es procedente dictar la sentencia de rigor.

### **2.- Generalidades**

La acción popular, enmarcada en el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia y regulada en la Ley 472 de 1998, es un mecanismo constitucional con carácter preventivo y reparador, es decir, 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. De esta forma, las personas naturales o jurídicas pueden demandar a autoridades públicas o particulares en cualquier momento, para garantizar la protección de los mismos.

Conforme los artículos 1, 2, 3 y 9 de la Ley 472 de 1998, los elementos necesarios para la procedencia de la acción popular son:

- a) Su objetivo sea la defensa y protección de los derechos e intereses colectivos.
- b) Acción u omisión de autoridades públicas o particulares, que hayan violado o amenacen violar los derechos e intereses colectivos.
- c) Se ejerza 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.
- d) Sean derechos e intereses colectivos susceptibles de esta acción, teniendo en cuenta que son aquellos definidos como tales en la Constitución Política, las Leyes ordinarias y los tratados de derecho internacional celebrados por Colombia, como por ejemplo los mencionados en el artículo 4 de la Ley 472 de 1998.
- e) La titularidad para su ejercicio, como su nombre lo indica, está dada por su naturaleza popular, por lo tanto puede ser ejercida por cualquier persona, natural o jurídica, pública o privada, o también por las autoridades, organismos y entidades señalados en el artículo 12 de la Ley 472 de 1998.

### **3.- Las excepciones propuestas por las entidades demandadas**

Se recuerda que en el presente asunto se propusieron las siguientes excepciones: *“Inexistencia de violación a derechos colectivos e intereses colectivos por parte del Municipio de Aguadas-caldas”*; *“errónea fundamentación jurídica de la demanda”*, *“Falta de legitimación en la causa por pasiva predicable de Corpocaldas”*, *“Cumplimiento de las obligaciones de las autoridades ambientales respecto áreas de importancia estratégica para la conservación de recursos hídricos que surten de agua los acueductos”*, *“Corpocaldas ha actuado conforme a los postulados legales y constitucionales”*, *“ausencia de trasgresión de los derechos reclamados y cumplimiento integral y diligente de las funciones asignadas por la ley a Corpocaldas, en atención a su órbita de competencia”*; *“Falta de legitimación en la causa por pasiva respecto del Departamento de Caldas”* *“inexistencia de vulneración de derechos colectivos por parte del Departamento de Caldas”*, *“improcedencia de la acción”* *“cobro de lo no debido”*, *“hecho superado”*; las cuales se resolverán al desatar el fondo de la controversia en las consideraciones de esta providencia porque guardan relación sustancial con la discusión propia de esta acción popular.

Respecto de la excepción de improcedencia de la acción, se fundamentó en que los hechos expuestos por la parte actora imponían la radicación de una demanda a través del medio de control de cumplimiento de actos administrativos, argumento que en criterio de este Tribunal no está llamado a prosperar en tanto la Ley 393 de 1997 *“Por la cual se desarrolla el artículo 87 de la Constitución Política”*, expresó en el artículo 8 que la misma *“(…) procederá para el cumplimiento de normas con fuerza de Ley y Actos Administrativos, lo cual no excluirá el ejercicio de la acción popular para la reparación del derecho.”*. Así mismo, el párrafo del artículo 9 ibidem, refirió que la mencionada acción no podrá perseguir el cumplimiento de normas que establezcan gastos.

En ese sentido, al comparar los hechos y pretensiones de la demanda con las disposiciones anteriores, concluye la Sala de Decisión que la excepción de “improcedencia de la acción” no está llamada a prosperar.

#### **4.- El objeto de la controversia y el problema jurídico**

Pretende el accionante que se proteja el derecho colectivo a la moralidad administrativa y que, en consecuencia, se ordene a las entidades accionadas realizar la inversión de no menos del 1% de las rentas corrientes de cada periodo fiscal, desde la entrada en vigencia de la Ley 99 de 1993, hasta la fecha que se profiera sentencia.

En consecuencia, corresponde a la Sala determinar en primer lugar, si las entidades demandadas tienen el deber legal mencionado, y en caso que la respuesta sea afirmativa, establecer si han cumplido tal deber respecto de la adquisición y mantenimiento de las áreas de interés que surten de agua el acueducto del Municipio de Aguadas, Caldas.

Para el caso concreto, la entidad territorial consideró que la Administración Municipal ha dado cumplimiento a la normativa vigente, para lo cual ha suscrito contratos y convenios tendientes al cuidado y conservación del medio ambiente.

El Departamento de Caldas expresó que ha cumplido las obligaciones relativas a la apropiación de un porcentaje no inferior al 1% de sus ingresos, destinado a cofinanciar la adquisición de áreas o ecosistemas estratégicos para la preservación y recuperación de los recursos naturales, es decir que ha adelantado medias orientadas al cumplimiento de las obligaciones de que trata el artículo 111 de la Ley 99 de 1993, consistentes en la adquisición de predios para la conservación y recuperación de los recursos naturales.

Finalmente, Corpocaldas resaltó que según la normatividad vigente (artículo 111 de la Ley 99 de 1993 modificado por el artículo 210 de la Ley 1450 de 2011),

las Corporaciones no tiene la obligación legal de destinar parte de sus ingresos o recursos económicos para la adquisición de áreas de interés para acueductos municipales y regionales.

Para dar solución a la controversia suscitada, la Sala examinará los siguientes aspectos: *i) el marco normativo de la problemática denunciada; ii) los hechos debidamente acreditados en el sub lite; iii) el grado de afectación o amenaza de los derechos colectivos; iv) la relación de causalidad entre la acción u omisión señalada como causa de la afectación de tales derechos e intereses; y v) si los mismos están demostrados de manera idónea en el proceso. Finalmente se establecerá la solución del caso.*

## **5.- El marco jurídico de la presente controversia**

El actor invocó la protección de la moralidad administrativa en el ámbito de la adquisición de predios para la recuperación y protección de las cuencas hídricas que abastecen el acueducto del Municipio de Aguadas, exponiendo el incumplimiento u omisión de las entidades accionadas en relación con el artículo 111 de la Ley 99 de 1993, modificado por el artículo 106 de la Ley 1151 de 2007.

### **5.1. Derecho colectivo a la moralidad administrativa**

Frente a lo que se entiende por moralidad administrativa, de acuerdo con el desarrollo jurisprudencial decantado tanto por el H. Consejo de Estado como por la H. Corte Constitucional, en un Estado pluralista como el que se adopta en la Constitución de 1991, la moralidad tiene una textura abierta, en cuanto de ella pueden darse distintas definiciones. Sin embargo, si dicho concepto se adopta como principio que debe regir la actividad administrativa, la determinación de lo que debe entenderse por moralidad no puede depender de la concepción subjetiva de quien califica la actuación, sino que debe referirse a la finalidad que inspira el acto de acuerdo con la ley<sup>2</sup>. De esta forma, puede decirse que la moralidad administrativa ostenta una naturaleza dual, fungiendo tanto como principio de la función administrativa como derecho colectivo. Así, en sentencia del 8 de junio del 2011<sup>3</sup>, la Suprema Corporación de lo Contencioso Administrativo indicó lo siguiente:

*(...) En efecto, funge como principio de la función administrativa (Constitución Política, artículo 209 y ley 489 de 1998, artículo 3) y como derecho colectivo. En el primer caso, esto es como principio, orienta la producción normativa infra-*

---

<sup>2</sup> Ver, entre otras: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 12 de octubre de 2006, C.P. Ruth Stella Correa Palacio, exp. 15001-23-31-000-2004-00857-01(AP).

<sup>3</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 8 de junio de 2011, C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa, exp. 25000-23-26-000-2005-01330-01(AP).

*constitucional e infra-legal a la vez que se configura como precepto interpretativo de obligatoria referencia para el operador jurídico; y como derecho o interés colectivo, alcanza una connotación subjetiva, toda vez que crea expectativas en la comunidad susceptibles de ser protegidas a través de la acción popular, y así lo ha reconocido esta corporación en fallos anteriores. Así las cosas, la jurisprudencia constitucional y contencioso administrativa han señalado que el derecho colectivo a la moralidad administrativa puede resultar vulnerado o amenazado cuando se verifiquen varios supuestos. **En primer lugar, resulta necesario que se pruebe la existencia de unos bienes jurídicos afectados y su real afectación.** Al entender de esta Sala dichos bienes jurídicos comprenderían la buena fe, la ética, la honestidad, la satisfacción del interés general, la negación de la corrupción, entre otros; y habrá lugar a que se configure de forma real su afectación, si se prueba el acaecimiento de una acción u omisión, de quienes ejercen funciones administrativas, con capacidad para producir una vulneración o amenaza de dichos bienes jurídicos, que se genera a causa del desconocimiento de ciertos parámetros éticos y morales sobre los cuales los asociados asienten en su aplicación". Al respecto, la Corte Constitucional ha establecido que la moralidad administrativa no se predica únicamente del "fuero interno de los servidores públicos sino que abarca toda la gama del comportamiento que la sociedad en un momento dado espera de quienes manejan los recursos de la comunidad y que no puede ser otro que el de absoluta pulcritud y honestidad". **En segundo término, la jurisprudencia constitucional y contencioso administrativa han reiterado que la vulneración a la moralidad administrativa supone generalmente el quebrantamiento del principio de legalidad. (...) Por último, la jurisprudencia ha reiterado que la vulneración de la moralidad administrativa coincide con "el propósito particular que desvíe el cumplimiento del interés general al favorecimiento del propio servidor público o de un tercero", noción que sin duda se acerca a la desviación de poder.** (Negrillas de la Sala)*

En síntesis, la moralidad administrativa se refiere al ejercicio de la función administrativa conforme al ordenamiento jurídico y a las finalidades propias del cumplimiento de las funciones públicas, determinadas por la satisfacción del interés general y no por intereses privados o particulares, sin que cualquier vulneración al ordenamiento jurídico en el ejercicio de tal función, lleve consigo la vulneración a la moralidad administrativa, por cuanto no toda violación al principio de legalidad implica automáticamente violación del derecho colectivo a la moralidad administrativa.

Debe precisar la Sala de Decisión que para acreditar la transgresión de la moralidad administrativa se requiere la demostración por la vía de dolo o culpa grave, de afectación de bienes jurídicos como el principio de legalidad, la buena fe, la ética, la honestidad, la satisfacción del interés general, entre otros. En términos del H. Consejo de Estado<sup>4</sup>, la vulneración de la moralidad

<sup>4</sup> CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCION TERCERA CONSEJERO PONENTE: JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA Bogotá, D.C., ocho (8) de junio de

administrativa coincide con “el propósito particular que desvíe el cumplimiento del interés general al favorecimiento del propio servidor público o de un tercero”, noción que sin duda se acerca a la desviación de poder.

## 5.2. De la protección constitucional y legal que tienen las personas de gozar de un ambiente sano

El artículo 79 de la Constitución Política establece:

*“Artículo 79. Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo. Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines.”* (Negrillas de la Sala)

El H. Consejo de Estado<sup>5</sup> al referirse al derecho colectivo al goce de un ambiente sano, indicó lo siguiente:

*“A partir de los citados mandatos, la jurisprudencia ha entendido y desarrollado que la noción de medio ambiente comprende los elementos biofísicos y los recursos naturales como el suelo, el agua, la atmósfera, la flora, la fauna, etc., los cuales pueden ser objeto de aprovechamiento por parte del ser humano, siempre que se haga de manera eficiente, es decir, teniendo en cuenta el criterio de aprovechamiento sostenible de los recursos, de suerte que se satisfagan las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades<sup>6</sup>*

*Es así como, recientemente, la Sección Primera del Consejo de Estado hizo alusión al contenido de este derecho, en el sentido de resaltar el carácter ecológico de la Constitución de 1991; así como la obligación del Estado y de los particulares de proteger la diversidad e integridad del ambiente, y de prevenir y controlar los factores de deterioro de este. Al respecto, la sentencia de 8 de junio de 2017 (rad. 88001-23-33-000-2014-00040-01(AP)), señaló lo siguiente:*

*“[...] Para la jurisprudencia constitucional, el ámbito constitucionalmente protegido del ambiente sano se refiere a “aspectos relacionados con el manejo, uso, aprovechamiento y conservación de los recursos naturales, el equilibrio de los ecosistemas, la protección de la diversidad biológica y cultural, el desarrollo*

---

dos mil once (2011) Radicación número: 25000-23-26-000-2005-01330-01(AP) Actor: FERNANDO GARCÍA-HERREROS CASTAÑEDA Demandado: MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL y CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA.

5 CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN PRIMERA Consejero ponente: ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS Bogotá, D. C., cuatro (4) de octubre de dos mil dieciocho (2018) Radicación número: 05001-23-33-000-2016-00713-01(AP) Actor: JULIO ENRIQUE GONZÁLEZ VILLA Demandado: CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE LAS CUENCAS DE LOS RÍOS NEGRO Y NARE

6 Corte Constitucional, sentencia T-606 de 2015. M.P.: Jorge Iván Palacio Palacio.

*sostenible, y la calidad de vida del hombre entendido como parte integrante de ese mundo natural”<sup>7</sup>. En este sentido, el ambiente sano es un derecho colectivo, no solo por su pertenencia al capítulo 3 Título II de la Constitución, que se refiere a los derechos colectivos y del ambiente, sino por cuanto su contenido es tal que no puede ser asignado a ninguna persona en particular. Por ello, “la protección de estos aspectos ambientales consagrados en la Constitución, se realiza en estricto sensu mediante el mecanismo de las acciones populares, en virtud del artículo 88 de la Carta, que al haber sido estructuradas en la ley 472 de 1998, son la vía judicial acertada para proteger los derechos colectivos relacionados con el espacio público, la seguridad, la salubridad y el medio ambiente”<sup>89</sup>.*

(...)

*En el mismo sentido, esta Sección ha considerado, en cuanto al derecho al goce de un ambiente sano, lo siguiente:*

*“[...] La Carta Política en su artículo 79, reconoce el derecho a gozar de un ambiente sano y le atribuye al Estado el deber de proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines. Con miras a una adecuada materialización de tales propósitos, dispone que la ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo. Desde el punto de vista constitucional, el medio ambiente involucra aspectos relacionados con el manejo, uso, aprovechamiento y conservación de los recursos naturales, el equilibrio de los ecosistemas, la protección de la diversidad biológica y cultural, el desarrollo sostenible, y la calidad de vida del hombre entendido como parte integrante de ese mundo natura [...]”<sup>10</sup>*

Para garantizar a las personas el derecho a gozar de un ambiente sano y en aras de preservar los recursos hídricos y asegurar el desarrollo sostenible de la Nación, el legislador promulgó la Ley 99 de 1993.

En el artículo 111 de la mencionada ley, modificado por el artículo 210 de la Ley 1450 de 2011, se refirió a la adquisición de áreas de interés para acueductos municipales en los siguientes términos:

---

<sup>7</sup> T-453/98 M.P Alejandro Martínez Caballero y T-851/10 M.P Humberto Antonio Sierra Porto.

<sup>8</sup> T-863A/99 M.P Alejandro Martínez Caballero.

<sup>9</sup> Aparte citado en la sentencia T-707/12, Referencia: expediente T-3.056.570. Magistrado Ponente: Luis Ernesto Vargas Silva. Bogotá, DC., once (11) de septiembre de dos mil doce (2012).

<sup>10</sup> Consejo de Estado, Sala De Lo Contencioso Administrativo, Sección Primera.

Consejera ponente (E): María Claudia Rojas Lasso. Bogotá D.C., dieciocho (18) de marzo de dos mil diez (2010). Radicación número: 44001-23-31-000-2005-00328-01(AC). Actor: Bartolo Poveda González. Demandado: Municipio de Maicao y Otros

**ARTÍCULO 111. ADQUISICIÓN DE ÁREAS DE INTERÉS PARA ACUEDUCTOS MUNICIPALES.** <Artículo modificado por el artículo 210 de la Ley 1450 de 2011. El nuevo texto es el siguiente:> Declárense de interés público las áreas de importancia estratégica para la conservación de recursos hídricos que surten de agua los acueductos municipales, distritales y regionales.

Los departamentos y municipios dedicarán un porcentaje no inferior al 1% de sus ingresos corrientes para la adquisición y mantenimiento de dichas zonas o para financiar esquemas de pago por servicios ambientales.

<Inciso derogado por el artículo 23 del Decreto Ley 870 de 2017>

Las autoridades ambientales definirán las áreas prioritarias a ser adquiridas con estos recursos o dónde se deben implementar los esquemas por pagos de servicios ambientales de acuerdo con la reglamentación que el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial expida para el efecto. Su administración corresponderá al respectivo distrito o municipio. Los municipios, distritos y departamentos garantizarán la inclusión de los recursos dentro de sus planes de desarrollo y presupuestos anuales respectivos, individualizándose la partida destinada para tal fin.

**PARÁGRAFO 1o.** Los proyectos de construcción y operación de distritos de riego deberán dedicar un porcentaje no inferior al 1% del valor de la obra a la adquisición de áreas estratégicas para la conservación de los recursos hídricos que los surten de agua. Para los distritos de riego que requieren licencia ambiental, aplicará lo contenido en el parágrafo del artículo 43 de la Ley 99 de 1993.

**PARÁGRAFO 2o.** El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, Institutos de Investigación Científica adscritos y vinculados, las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, las Autoridades Ambientales de los Grandes Centros Urbanos y los establecimientos ambientales a que se refiere el artículo 13 de la Ley 768 de 2002, podrán en el marco de sus competencias, efectuar los aportes técnicos, financieros y operativos requeridos para la consolidación del instrumento de pago por servicios ambientales y el desarrollo de proyectos derivados de este instrumento.

En esta disposición se observa cómo el legislador impone una carga obligatoria a los departamentos y municipios, consistente en destinar sus recursos no inferiores al 1% de los ingresos corrientes, para la adquisición de predios y conservación de las áreas de importancia estratégica.

En efecto, las disposiciones del artículo 111 de la Ley 99 de 1993 imponen a las entidades territoriales los deberes de i) dedicar no menos del 1% de sus

ingresos a la conservación de los recursos hídricos que surten los acueductos; ii) adquirir los predios que las conforman; y iii) administrar esas áreas conjuntamente con la corporación autónoma regional de la jurisdicción.

De conformidad con esta norma, la decisión sobre la destinación de los recursos para la conservación de las áreas abastecedoras de los acueductos no es potestativa de los departamentos y municipios, teniendo en cuenta que perentoriamente la norma exige que destinen no menos del 1% de sus ingresos para la adquisición de los predios.

### **5.3. Sobre las competencias de las corporaciones autónomas regionales y su obligación de administrar y ejecutar planes en materia ambiental**

El artículo 150 de la Constitución Política de Colombia revistió al legislador de autoridad para regular la creación y funcionamiento de las Corporaciones Autónomas Regionales, a las que se les ha otorgado un régimen de autonomía.

Al respecto, el artículo 30 de la Ley 99 de 1993, establece:

*Artículo 30. Objeto. Todas las Corporaciones Autónomas Regionales tendrán por objeto la ejecución de las 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 del Medio Ambiente.*

En cuanto a sus funciones, en relación con la materia de esta controversia, la ley en cita dispuso:

*ARTÍCULO 31. Funciones. Las Corporaciones Autónomas Regionales ejercerán las siguientes funciones:*

*“1) Ejecutar las políticas, planes y programas nacionales en materia ambiental definidos por la ley aprobatoria del Plan Nacional de Desarrollo y del Plan Nacional de Inversiones o por el Ministerio del Medio Ambiente, así como los del orden regional que le hayan sido confiados conforme a la ley, dentro del ámbito de su jurisdicción;*

*2) Ejercer la función de máxima autoridad ambiental en el área de su jurisdicción, de acuerdo con las normas de carácter superior y conforme a los criterios y directrices trazadas por el Ministerio del Medio Ambiente;*

*[...]*

*20) 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; [...]"*

Por lo dicho se concluye que las Corporaciones Autónomas Regionales tienen las siguientes funciones: i) ejecutar políticas, planes y programas en materia ambiental, ii) ejercer la función de máxima autoridad ambiental y ejecutar, administrar, operar y mantener, en coordinación con las entidades territoriales, programas de desarrollo sostenible y ejercer las demás funciones atribuidas por ley.

En relación con lo anterior, el Decreto 953 de 2013, el cual tiene por objeto "(...) reglamentar el artículo 111 de la Ley 99 de 1993 modificado por el artículo 210 de la Ley 1450 de 2011, con el fin de promover la conservación y recuperación de las áreas de importancia estratégica para la conservación de recursos hídricos que surten de agua a los acueductos municipales, distritales y regionales, mediante la adquisición y mantenimiento de dichas áreas y la financiación de los de esquemas de pago por servicios ambientales", previó lo que a continuación se lee:

*"Artículo 4º. Identificación, delimitación y priorización de las áreas de importancia estratégica. Para efectos de la adquisición de predios o la implementación de esquemas de pago por servicios ambientales por parte de las entidades territoriales, las autoridades ambientales deberán previamente identificar, delimitar y priorizar las áreas de importancia estratégica, con base en la información contenida en los planes de ordenación y manejo de cuencas hidrográficas, planes de manejo ambiental de microcuencas, planes de manejo ambiental de acuíferos o en otros instrumentos de planificación ambiental relacionados con el recurso hídrico.(...)"* (Negrillas de la Sala).

#### **5.4. Sobre las competencias de las entidades territoriales: Municipio de Aguadas y Departamento de Caldas.**

En el mismo sentido, la Ley 99 de 1993 les asigna el cumplimiento a las entidades territoriales de los principios de armonía regional, principio de gradación normativa y principio de rigor subsidiario, con el fin de asegurar el interés colectivo de un medio ambiente sano y adecuadamente protegido.

Por lo anterior, dispuso las funciones de los departamentos así:

*"Artículo 64. Funciones de los departamentos. Corresponde a los Departamentos en materia ambiental, además de las funciones que le sean delegadas por la ley o de las que se le deleguen a los Gobernadores por el*

*Ministerio del Medio Ambiente o por las Corporaciones Autónomas Regionales, las siguientes atribuciones especiales:*

*1) Promover y ejecutar programas y políticas nacionales, regionales y sectoriales en relación con el medio ambiente y los recursos naturales renovables;*

*[...]*

*3) Dar apoyo presupuestal, técnico, financiero y administrativo a las Corporaciones Autónomas Regionales, a los municipios y a las demás entidades territoriales que se creen en el ámbito departamental, en la ejecución de programas y proyectos en las tareas necesarias para la conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables;*

*[...]*

*6) 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 hidrográficas;*

*7) Coordinar y dirigir con la asesoría de las Corporaciones Autónomas Regionales, las actividades de control y vigilancia ambientales intermunicipales, que se realicen en el territorio del departamento con el apoyo de la fuerza pública, en relación con la movilización, procesamiento, uso, aprovechamiento y comercialización de los recursos naturales renovables."*

De igual forma, la misma ley estableció las funciones de los municipios de la siguiente manera:

*Artículo 65. Funciones de los municipios, de los distritos y del distrito capital de Santafé de Bogotá. Corresponde en materia ambiental a los municipios, y a los distritos con régimen constitucional especial, además de las funciones que les sean delegadas por la ley o de las que deleguen o transfieran a los alcaldes por el Ministerio del Medio Ambiente o por las Corporaciones Autónomas Regionales, las siguientes atribuciones especiales:*

*1) Promover y ejecutar programas y políticas nacionales, regionales y sectoriales en relación con el medio ambiente y los recursos naturales renovables; elaborar los planes programas y proyectos ambientales municipales articulados a los planes, programas y proyectos regionales, departamentales y nacionales.*

*2) 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;*

*3) 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;*

*4) Participar en la elaboración de planes, programas y proyectos de desarrollo ambiental y de los recursos naturales renovables a nivel departamental.*

*5) 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;*

*6) 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;*

*7) Coordinar y dirigir, con la asesoría de las Corporaciones Autónomas Regionales, las actividades permanentes de control y vigilancia ambientales que se realicen en el territorio del municipio o distrito con el apoyo de la fuerza pública, en relación con la movilización, procesamiento, uso, aprovechamiento y comercialización de los recursos naturales renovables o con actividades contaminantes y degradantes de las aguas, el aire o el suelo;*

*[...]*

*10) 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.** (Negrillas de la Sala)*

## **5.5. De la carga de la prueba en la acción popular**

En las acciones populares la carga de la prueba recae en el demandante, tal como dispone el artículo 30 de la Ley 472 de 1998:

*Artículo 30. Carga de la prueba. La carga de la prueba corresponderá al demandante. Sin embargo, si por razones de orden económico o técnico, si dicha carga no pudiere ser cumplida, el juez impartirá las órdenes necesarias para suplir la deficiencia y obtener los elementos probatorios indispensables para proferir un fallo de mérito, solicitando dichos experticios probatorios a la entidad pública cuyo objeto esté referido al tema materia de debate y con cargo a ella.*

*En el evento de no existir la posibilidad de allegar la prueba respectiva, en virtud de lo establecido en el inciso anterior, el juez podrá ordenar su práctica con cargo al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos.*

Queda claro que es el actor quien deberá probar la amenaza o vulneración de los derechos e intereses colectivos. Por lo cual, no basta con señalar cuales son los hechos, acciones u omisiones que vulneran los derechos e intereses colectivos, sino que se deberá demostrar la efectiva violación de los mismos.

Al respecto el Consejo de Estado señaló lo siguiente:

*“(...) la acción popular tiene un papel preventivo y/o remedial de protección de derechos e intereses colectivos, cuando quiera que éstos se ven amenazados o están siendo vulnerados, pero en uno y otro evento, tanto la amenaza como la vulneración, según el caso, deben ser reales y no hipotéticas, directas, inminentes, concretas y actuales, de manera tal que en realidad se perciba la potencialidad de violación del derecho colectivo o la verificación del mismo, aspectos todos que deben ser debidamente demostrados por el actor popular, quien conforme a lo dispuesto en el artículo 30 de la Ley 472 de 1998, tiene la carga de la prueba.”<sup>11</sup>*

Sobre el anterior pronunciamiento dicha Alta Corporación en sentencia del 30 de junio de 2011 aclaró lo siguiente:

*“Con fundamento en lo anterior la procedencia de la acción popular se sujeta a que, de los hechos de la demanda se pueda deducir siquiera sumariamente una amenaza a los derechos colectivos, entendidos estos como intereses de representación difusa, en la medida en que su titular es un grupo indeterminado o indeterminable de personas, la obligación de que la acción se dirija contra persona natural o jurídica o autoridad pública cuya actuación u omisión se considere que amenaza o viola el interés colectivo, requisito este último que requiere que la acción u omisión sea probada por el actor, o que del acervo probatorio obrante en el expediente el*

---

<sup>11</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, sección tercera, sentencia del siete (17) de abril de dos mil cinco (2005), Consejero de Estado German Rodríguez Villamizar 25000-23-25-000-2003-01499-01(AP).

*juez pueda deducir la vulneración del o de los derechos colectivos pues de lo contrario no puede ni podrá dar orden alguna tendiente proteger y la normalización de una situación que pueda ser protegida con la expedición de la sentencia producto de la acción popular. La carga de la prueba le impone al actor popular el deber de precisar y probar los hechos de los cuales estima la amenaza o vulneración de los derechos colectivos alegados en la demanda.”<sup>12</sup>*

Así las cosas, al tener el demandante la carga de la prueba, es su deber anexar el material probatorio a la demanda o acreditar en el periodo probatorio correspondiente que la amenaza o vulneración alegada es real y no hipotética para que posteriormente el juez pueda acceder a sus pretensiones con los elementos de juicio pertinentes.

Sin embargo, la Sala con el fin de dar cumplimiento a los postulados constitucionales y jurisprudenciales, decretó prueba de oficio con el propósito de decidir lo que en derecho corresponde.

#### **5.6. De las facultades ultra y extra petita del Juez Popular**

El artículo 5 de la Ley 472 de 1998 prevé que el Juez deberá impulsar oficiosamente la acción y velar por la protección al debido proceso, garantías procesales y el equilibrio entre las partes.

De igual forma el artículo 34 de dicha ley abre la posibilidad al Juez de la acción popular de ampliar o superar la causa petendi, mediante fallos *extra y ultra petita*. Así, se observa que dicho juez está revestido de amplias facultades para definir la protección del derecho, prevenir su amenaza o vulneración<sup>13</sup>.

Lo anterior ocurre porque se trata de una acción pública, que tiene como fin la defensa de derechos e intereses colectivos, de los cuales no es titular un sujeto determinado. Así pues, mediante esta acción no se plantean pretensiones subjetivas, sino que se pone en conocimiento del juez una situación que afecta a la comunidad: con ese mecanismo se pretende precaver o superar la afectación de bienes que comprometen la existencia y desarrollo de la colectividad misma, es decir, hacer valer el interés general<sup>14</sup>.

Así las cosas, el juez goza de la facultad de proferir fallos *extra y ultra petita*, de manera que: (i) si en el curso del proceso se encuentra probada una nueva

---

<sup>12</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, sección primera, sentencia del treinta (30) de junio de dos mil once (2011), Consejero de Estado Marco Antonio Velilla Moreno 50001-23-31-000-2004-00640-01(AP).

<sup>13</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, sección tercera, sentencia del dieciséis (16) de mayo de dos mil siete (2007), Consejero de Alier Eduardo Hernandez Enriquez 25000-23-25-000-2003-01252-02(AP).

<sup>14</sup> Sentencia C-622 de 2007, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

circunstancia que no fue alegada por el demandante, y que configura una amenaza o vulneración de un derecho colectivo, el juez de la acción popular tiene a su cargo la obligación de protegerlo; y (ii) en ejercicio de sus facultades oficiosas, el juez constitucional puede ordenar remedios que excedan las pretensiones presentadas por el actor popular en la demanda, siempre que resulte necesario para hacer cesar la vulneración o amenaza<sup>15</sup>.

## **6.- Reseña de las pruebas para resolver la controversia**

Del material probatorio la Sala destaca los siguientes elementos fácticos relevantes para la solución del problema sometido a su conocimiento.

1)- En la contestación de la demanda, el Municipio de Aguadas relacionó los predios adquiridos en las últimas 5 vigencias: 102-5573, 102-0009887, 102-0002555, 102-0002556 (fl. 90 cuaderno 1).

\*Anexó CD con documentos adjuntos: i) Carpeta: *Convenios celebrados con las Jac convenios 240 y 184*; ii) Carpeta: *Solicitud y respuesta compra de predios*; iii) archivos PDF: *Contrato cercamiento- enero 2017; contrato cercamiento- febrero 2018, convenio interadministrativo 184-2016, convenio interadministrativo 226-2018, convenio interadministrativos 240-2016* (fl. 87 vuelto).

2)- En la contestación de la demanda Corpocaldas, preciso que no es cierto lo afirmado por el accionante cuando manifiesta que Corpocaldas no emitió respuesta al derecho de petición del 18 de julio de 2017, en el que solicitó los certificados de disponibilidad presupuestal, registro presupuestal y escrituras que acrediten la adquisición de predios para la conservación del agua conforme lo prevé la Ley 99 de 1993, modificada por el artículo 106 de la Ley 1151 de 2007. (fls.72 al 74, Cuaderno1).

En consecuencia de lo anterior Corpocaldas anexó oficio n°2017-IE-00019508 del 3 de agosto de 2017 suscrito por el Coordinador de Biodiversidad y Ecosistemas por medio del cual emitió respuesta de manera oportuna y de fondo al derecho de petición interpuesto por el accionante (fls 75 y 76, cuaderno 1, expediente híbrido).

En la misma comunicación se indicó que corresponde a Corpocaldas a petición de los municipios de Caldas y de la Gobernación de Caldas, emitir concepto técnico-ambiental del estado del área abastecedora de acueductos para consumo humano Abaco, como área prioritaria para la conservación de bienes y servicios ecosistémicos, como lo prevé el artículo 111 de la Ley 99 de 1993, modificada por el artículo 210 de la Ley 1450 de 2011. (fls. 75 y 76 cuaderno1, expediente híbrido.)

---

<sup>15</sup> Sentencia T-443 de 2013, M.P.Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

\*Mediante oficio n°2016-IE-00014297 del 31 de mayo de 2016, suscrito por el Director General de Corpocaldas, se emitió respuesta al derecho de petición interpuesto por la Contraloría General de Caldas, sobre el tema de: *“la necesidad de indagar por el destino final de los recursos que las entidades territoriales deben disponer para cumplir cabalmente con las previsiones del artículo 111 de la Ley 99 de 1993, modificado por el artículo 210 de la Ley 1450 de 2011”* (fls. 77 y 78, cuaderno 1 del expediente híbrido).

\*Oficio n°2016-IE-00017495 del 13 de julio de 2017, suscrito por Profesional Universitario de Corpocaldas, por medio del cual se emite Concepto Técnico 110-841, conforme a lo estipulado en el artículo 111 de la Ley 99 de 1993, (fls. 79 al 86, cuaderno1).

\*Oficios n°2018-IE-00011749 del 5 de mayo de 2018, remitido al Alcalde de Aguadas, solicitando reporte de los predios adquiridos o esquemas de pagos por servicios ambientales, en aplicación al artículo 111 de la Ley 99 de 1993 modificado por el artículo 210 de la Ley 1450 y reglamentado por el Decreto 953 de 2013, (fl. 87, cuaderno1 del expediente híbrido).

\*Se anexa CD con los siguientes documentos adjuntos: *contratos n°214-2012-TOMO I informe final-región norte, 214-2012-TOMO II región sur occidente, 214-2012-TOMO III región centro sur, 214-2012-TOMO IV región alto oriente, 214-2012-TOMO V región bajo oriente y 214-2012-TOMO VI región occidente; contratos n°220-2013-informe final Manizales generalidades CAP 1 y 220-2013-informe final Manizales microcuencas CAP 2* (fl.87 vuelto, cuaderno 1 del expediente híbrido).

3)- Dentro de la contestación de la demanda el Departamento de Caldas refirió que la entidad territorial ha dado cumplimiento a la ley, respecto de las obligaciones de apropiación de un porcentaje no inferior al 1% de sus ingresos, destinado a cofinanciar la adquisición de áreas o ecosistemas estratégicos para la preservación y recuperación de los recursos naturales, por lo tanto hizo relación de los predios adquiridos en todo el Departamento (fls. 122 al 135, cuaderno 1 del expediente híbrido).

\*El Departamento de Caldas anexó CD con los siguientes documentos adjuntos: *“archivo en PDF con los certificados de tradición”; “Certificado presupuestal emitido por la secretaría de hacienda sobre los gastos del Departamento de Caldas vigencia fiscal 2019, en el que refirió que existe apropiación presupuestal que garantiza la partida con destino a la adquisición de predios para la protección de microcuencas”; “oficio G.B.218 del 22 de octubre de 2019 suscrito por la profesional del grupo de bienes Flor Marcela Álvarez Mejía, donde se anexan copias de las escrituras públicas y certificados de tradición de los predios relacionados en el contenido de la contestación”* (fl. 141, cuaderno 1 del expediente híbrido).

## 7. Solución del caso concreto

El actor popular pretende el amparo del derecho colectivo a la moralidad administrativa al considerar que está siendo vulnerado por el Municipio de Aguadas, Corpocaldas y el Departamento de Caldas, ante el aparente incumplimiento por parte de las entidades accionadas, del deber legal de destinar no menos del 1% de los ingresos corrientes de las entidades territoriales, al mantenimiento y conservación de áreas de importancia estratégica para la conservación de recursos hídricos que surten de agua los acueductos municipales, distritales y regionales.

El Municipio de Aguadas y el Departamento de Caldas expresaron que han dado cumplimiento de la normatividad ambiental y se han hecho las adquisiciones de predios y a la conservación y mantenimiento ambiental respectivo.

En el mismo sentido, Corpocaldas consideró que no es de su competencia la obligación de destinación de recursos para la adquisición de áreas de importancia estratégica y conservación de recursos hídricos, con fundamento en el artículo 111 de la Ley 99 de 1993, modificado por el artículo 210 de la Ley 1450 de 2011.

Cabe resaltar que el H. Consejo de Estado en providencia del 29 de octubre de 2015<sup>16</sup>, al estudiar un recurso de apelación contra una sentencia proferida en un asunto de similares contornos fácticos y jurídicos en el Municipio de Pueblo Rico, Risaralda, expresó:

*Por su parte, la adquisición de los inmuebles con los recursos destinados por la ley está orientada a la conservación de las áreas de importancia estratégica para la generación y suministro de agua potable, asunto sobre el que se destacan los siguientes aspectos:*

*i) se trata de un proceso que debe ser coordinado entre los entes territoriales y la corporación autónoma regional de la jurisdicción, habida cuenta que, en su calidad de máxima autoridad ambiental, tiene la función de "...adelantar... con el apoyo de las entidades territoriales los planes de cofinanciación necesarios para adquirir áreas o ecosistemas estratégicos para la conservación, preservación, y recuperación de los recursos naturales", como lo dispone el artículo 108 de la misma ley;*

---

<sup>16</sup> CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCION TERCERA-SUBSECCIÓN B Consejera Ponente: STELLA CONTO DÍAZ DEL CASTILLO Bogotá D.C., veintinueve (29) de octubre (10) de dos mil quince (2015) Radicación: 66001233100020100034301 Actor: María Ximena Pereira Acosta y otros Demandado: departamento de Risaralda y otros Referencia: acción popular

*ii) en ese mismo orden, si bien el deber legal de destinar el 1% del porcentaje de los ingresos recae sobre los departamentos y municipios, no es menos cierto que sobre la corporación autónoma regional recae la función de adelantar los planes de cofinanciación necesarios para adquirir las áreas, de que trata el artículo 111 de la Ley 99 de 1993 y*

*iii) el principio de colaboración, exigido desde las disposiciones constitucionales y el artículo 108 citado, requiere de un proceso previo de planeación, por parte de los entes territoriales y la autoridad ambiental, que permita establecer, priorizar e identificar las áreas estratégicas y los predios a adquirir, tal como lo exigen las disposiciones de la Ley 99 de 1993, con sujeción a los principios de armonía regional, gradación normativa y rigor subsidiario (art. 63)*

(...)

*De donde no queda sino concluir que se trata de apropiaciones e inversiones forzosas, con destinación específica, que la ley pone en cabeza de los entes territoriales de cara al cumplimiento de los fines superiores relacionados con el derecho colectivo al medio ambiente sano y, en especial, la vida y dignidad humana, en cuanto orientados a la protección de cuencas hídricas de las que depende el abastecimiento del agua, vital para la subsistencia en condiciones de dignidad, el mejoramiento la calidad de vida, en fin, de la satisfacción de necesidades mínimas vitales del ser humano.*

### **7.1. Sobre las pruebas de Corpocaldas en relación con el cumplimiento de sus obligaciones de acuerdo con el artículo 111 de la Ley 99 de 1993.**

En relación con la Corporación autónoma demandada, de las pruebas aportadas y practicadas en el presente asunto, se destaca:

Mediante correo electrónico del 23 de marzo de 2021, la Corporación Autónoma allegó oficio n°2021-II-00007290 del 19 de marzo de 2021, suscrito por el Coordinador de Biodiversidad y Ecosistemas, en el cual se emitió respuesta a solicitud de concepto técnico-ambiental y de más obligaciones generadas a partir de la aplicación del artículo 111 de la Ley 99 de 1993 (archivos 03 y 04, cuadernoN2 prueba de oficio del expediente digital).

En oficio 2016-IE-00014297 del 31 de mayo de 2016, Corpocaldas en respuesta al derecho de petición emitido por la Contraloría General de Caldas informó en relación con las obligaciones generadas a partir de la aplicación del artículo 111 de la Ley 99 de 1993 (fls77 y 78 C1).

De lo anterior expresó:

*“Nota aclaratoria; el concepto técnico emitido por CORPOCALDAS se da sobre el total del área de la microcuenca como Área Abastecedora de Acueducto para consumo humano, priorizada para la conservación de bienes y servicios ambientales con prioridad del recurso hídrico y no se da el concepto técnico como área priorizada para la compra; ya que es el municipio o el departamento quienes definen cuales y cantos de los predios contenidos dentro del área priorizada (y con concepto técnico emitido por Corpocaldas) son sujetos de adquisición, después de cumplir otros requisitos.*

(...)

*De conformidad con lo anterior, Corpocaldas viene realizando estudios como: - “Estudio integral de áreas abastecedoras de acueductos veredales con énfasis en el componente predial Departamento de Caldas,” contrato 2014-2012; y el estudio –“identificación, diagnóstico, priorización y espacialización a nivel predial de áreas de interés municipal y regional, estrategias en el suministro de servicios ecosistémicos de recarga, regulación y abastecimiento hídrico de acueductos veredales, ubicadas en las microcuencas aferentes directos a la cuenca río Chinchiná, municipio de Manizales”, contrato 2020-2013.*

*Estos estudios han sido entregados y reposan en cada municipio de Caldas para que sirvan como insumo técnico en la toma de decisiones de los alcaldes y gobernador en el momento de adelantar gestiones para la conservación de las microcuencas y áreas de abastecimiento de su jurisdicción. (fls.58 y 59 C.1).*

Frente a lo anterior, la Corporación demandada aportó el contrato 214-2012, relacionado con el *“Estudio integral de áreas abastecedoras de acueductos veredales con énfasis en el componente predial Departamento de Caldas”,* en el TOMO I Región Norte se refirió al Municipio de Aguadas y a las microcuencas Pital 1(Bocas), Alto del Oso, Alto del Volcán (Malabrigo, Monterredondo), La Toma, Cañada Honda, Alto del Espinal.

En algunos apartes del estudio se lee:

*Las fuentes hídricas más representativas del municipio son: El Río Cauca, Arma, Pácora y Tarcará, las quebradas cajones, la seca, poré, el Carmen, la chorrera y las coles.*

(...)

*En el marco del contrato n° 214 de 2014, se definió la caracterización de algunas áreas prioritarias en el abastecimiento hídrico de los municipios de Caldas.*

*Es así como en el Municipio de Aguadas en coordinación con la administración municipal, se priorizaron 6 microcuencas cuyas bocatomas están distribuidas*

*en 4 veredas del municipio y que se consideran de gran importancia en el abastecimiento de comunidades además presentan problemática ambiental que pueden llegar a afectar el suministro hídrico.*

(...)

Ahora, debe advertir la Sala que de todas las microcuencas mencionadas el estudio abordó la ubicación político administrativa, delimitación, descripción biofísica de la microcuenca, flora y fauna presente en la zona, tipo y calidad del bien o servicio ambiental de la microcuenca, estado de los componentes ambientales (Agua, suelo, aire), descripción de la calidad y disponibilidad de caudales, georreferenciación y cartografía de las áreas prediales de interés municipal y regional, mapa uso actual y cobertura, estado de las concesiones y permisos de vertimientos, sistema de abastecimiento en cabeceras municipales y centros poblados, análisis de recursos municipales invertidos en conservación y adquisición de predios.

En relación con la descripción de la calidad y disponibilidad de caudales en cada microcuenca se previó en el estudio:

-Microcuenca Pital 1 (Bocas):

*Los beneficios directos de las La microcuenca son: Que presta un servicio básico de aprovechamiento del líquido para consumo humano de 250 familias ubicadas en las veredas Bocas (Aguadas), Calle Vieja (La Pintada) y parte de la zona urbana de la Pintada.*

*El 70.05% del área de la microcuenca presenta conflicto por sobre utilización severa; pero el área con algún conflicto por sobreutilización es de 100%. Esta sobreutilización severa es acorde al porcentaje de área que se encuentra en cobertura de pastos limpios.*

(...)

*En la descripción de la calidad y disponibilidad de caudales: con respecto a la calidad del agua, se observó presencia de espuma y materia sólida en la visita de campo. Además de esto el paso constante del ganado por las corrientes se convierten en el factor más relevante en el deterioro de la calidad del recurso hídrico.*

*Componente Social: En la microcuenca hay escasas franjas de protección, sumado a la constante contaminación por el ganado ubicado en la parte alta de la microcuenca. Las áreas de protección son rastrojos bajos y altos, lo que demuestra la constante presión de la ganadería hacia las franjas de protección; sus cauces se secan en épocas de verano.*

*Por otra parte, la comunidad expresa un abandono casi total por parte del Estado con el argumento de que deben recibir el agua del acueducto municipal y tener, si así lo quieren, el acueducto de Calle Vieja como una segunda opción, lo cual no consideran posible, teniendo en cuenta que el servicios con que ahora cuenta es mucho mejor que el del municipio en general.*

- Microcuenca Alto del Oso:

*Los beneficios directos de las La microcuenca so: Presenta un servicio básico de aprovechamiento del líquido para consumo humano de 200 familias ubicadas en la vereda Viboral.*

(...)

*El 49.04% del área de la microcuenca presenta conflicto por sobre utilización severa; que unido al conflicto por sobre utilización ligera (23.84%), agrupan un total de 72.88% con algún conflicto por sobreutilización.*

*El 24.05% (16.86 has) que se encuentran en tierras sin conflicto de uso o uso adecuado corresponde al área bajo cobertura de Bosque de Galería Arbolado.*

*En la descripción de la calidad y disponibilidad de caudales: en los parámetros cualitativos de la calidad del agua se observó presencia de materia sólida y turbidez. Se presentan problemas de torrenciales y deslizamientos. Además de esto el paso constante de ganado por las corrientes se convierte en el factor más relevante en el deterioro de la calidad del recurso hídrico. De acuerdo a la disponibilidad de caudales no se presentan racionamientos, por escasez de agua, solo en los casos en los que la turbidez impide un flujo adecuado para las viviendas.*

- Microcuenca Alto del Volcán (Malabrigo, Monterredondo):

*Los beneficios directos de las microcuencas son: Presenta un servicio de aprovechamiento del líquido para consumo humano de 27 familias ubicadas en la vereda Monterredondo.*

(...)

*Las características físicas del agua no muestran signos de contaminación por algún factor ambiental o agropecuario.*

- Microcuenca La Toma:

*Presenta un servicio de aprovechamiento del líquido para consumo humano de 140 familias ubicadas en la vereda Viboral.*

(...)

*Las características físicas del agua no muestran signos de contaminación por algún factor ambiental y agropecuario, aunque en la visita de campo se evidencio presencia de materia sólida. Sin embargo, teniendo en cuenta las explotaciones pecuarias (ganadería), agriaría (mora) y forestal (pino), el riesgo de la llegada de residuos a las corrientes por acción de escorrentía u otros factores continúa siendo relevante.*

- Microcuenca Cañada Honda:

*Presenta un servicio de aprovechamiento del líquido para consumo humano de 28 familias ubicadas en la vereda Goteras.*

(...)

*Las características físicas del agua no muestran signos de contaminación por algún factor ambiental y agropecuario. Solo se encontró presencia de materia sólida producto de la hojarasca de los árboles, sin embargo teniendo en cuenta las explotaciones pecuaria (ganadería), el riesgo de la llegada de residuos a las corrientes por acción de escorrentía u otros factores continúa siendo relevante.*

- Microcuenca Alto del Espinal:

*Presenta un servicio de aprovechamiento del líquido para consumo humano de 5 familias ubicadas en la vereda Dosquebradas.*

(...)

*Las características físicas del agua no muestran signos de contaminación por algún factor ambiental y agropecuario. Solo se encontró presencia de materia sólida ocasionada por la caída de especies protectoras (guadua), sin embargo teniendo en cuenta las explotaciones pecuarias (ganadería), el riesgo de la llegada de residuos a las corrientes por acción de escorrentía u otros factores continúa siendo relevante.*

Respecto de las microcuencas que abastecen los acueductos del Municipio de Aguadas, Corpocaldas en oficio nº2021-II-00007290 del 19 de marzo de 2021 informó (archivo 04Rta2017-0829MunicipioAguadas, cuaderno N2 pruebas de oficio del expediente digital):

*Corpocaldas y la Gobernación de Caldas en el año 2020 elaboraron el documento "Cuencas y Abacos de Caldas", donde se describen las cuencas hidrográficas y las fuentes abastecedoras del recurso hídrico del departamento*

*de Caldas. Realizando un análisis técnico de las fuentes hídricas que abastecen del recurso agua en los municipios del departamento (documento anexo).*

*De igual manera, la Corporación Autónoma Regional de Caldas, mediante el contrato n° 2014-2012 realizó “Estudio Integral de Áreas Abastecedoras de Acueductos Veredales con Énfasis en el componente predial” (documento anexo).*

Sobre la definición de áreas priorizadas a que se refiere el artículo 111 de la Ley 99 de 1993 en el Municipio de Aguadas, expresó en la misma comunicación:

*Mediante el contrato 2014-2012, se realizó “Estudio Integral de áreas abastecedoras de Acueductos veredales con énfasis en el componente predial” donde el municipio priorizó 6 fuentes abastecedoras del recurso hídrico (documento anexo) documento que describe el área abastecedora y los predios que la conforman, como base para la compra de los mismos, acorde a lo dispuesto en el artículo 111 de la Ley 99 de 1993 y el decreto 953 de 2013.*

En el oficio al que se ha hecho referencia, se afirmó que Corpocaldas en asocio con el Municipio de Aguadas, ha desarrollado actividades de manejo, conservación y protección de fuentes abastecedoras del recurso hídrico, entre las que enlistó:

- Instalación de cerca inerte con franja amarilla en guadua.*
- Restauración protectora, con siembra de árboles.*
- Talleres de capacitación sobre el manejo y conservación de los recursos naturales y el medio ambiente.*
- Mantenimiento de plantación forestal.*
- Instalación de cerca viva e inerte.*
- Apoyo a la producción de material vegetal para la restauración de áreas abastecedoras del recurso hídrico.*

Agregó la Corporación demandada que para el caso del Municipio de Aguadas en los dos últimos años se han intervenido las microcuencas abastecedoras:

*Microcuenca Mermita con 1000 metros lineales de cerca inerte*  
*Microcuenca reserva forestal protectora Tarcará con 4.250 metros lineales de cerca inerte.*

Además de lo anterior, Corpocaldas aportó el oficio 2017IE 00019508 del 3 de agosto de 2017, en el cual dio respuesta a la petición radicada en la entidad por el actor popular y le indicó (fl.76):

(...)

*Corpocaldas por solicitud de los municipio o departamentos emite concepto Técnico-Ambiental del estado del Área Abastecedora de Acueductos para consumo humano Abaco, como área prioritaria para la conservación de bienes y servicios ecosistémicos, en el marco del artículo 111 de la ley 99 de 1993, modificado por el artículo 210 de la Ley 1450 de 2011; por lo tanto Corpocaldas no emite concepto técnico sobre un predio o unidad productiva en particular, sino sobre toda un área de microcuenca abastecedora que puede involucrar varios predios (...)*

En ese orden de ideas, es claro que corresponde a Corpocaldas y a petición de los Municipios de Caldas y de la Gobernación de Caldas, emitir concepto técnico-ambiental del estado del área abastecedora de acueductos para consumo humano Abaco, como área prioritaria para la conservación de bienes y servicios ecosistémicos, como lo prevé el artículo 111 de la Ley 99 de 1993, modificado por el artículo 210 de la Ley 1450 de 2011.

A lo anterior se le suma los contratos 220-2013-Informe final, suscrito entre Corpocaldas y la Fundación para el Desarrollo Comunitario de Samaná FUNDECOS, denominado *“Identificación, diagnóstico, priorización y especialización a nivel predial de áreas de interés municipal y regional estratégicas en el suministro de servicios ecosistémicos de recarga, regulación y abastecimiento hídrico de acueductos veredales, ubicadas en las microcuencas aferentes directos a la cuenca río Chinchiná, Municipio de Manizales”*(CD fl.87 vuelto cuaderno 1).

En efecto, para atender el propósito del dar cumplimiento a la normatividad vigente el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible expidió la Resolución nº1781 de 2014, *“Por la cual se establece los lineamientos y se adoptan los formatos e instructivos para el reporte de información al que se refiere el artículo 14 del Decreto 953 de 2013”*, sobre los predio adquiridos y/o los esquemas de pago por servicios ambientales financiados por las entidades territoriales, en el marco de la inversión del 1% de los ingresos corrientes del artículo 111 de la Ley 99 de 1993, modificado por el artículo 210 de la Ley 1450 de 2011 y reglamentado por el Derecho 953 de 2013 (fl. 87 cuaderno1).

Finalmente, se tiene que la Corporación no ha recibido información por parte del Municipio de Aguadas, del inventario de predios adquiridos y de los esquemas de pago por servicios ambientales implementados con corte al 31 de diciembre de los años 2014, 2015, 2016 y 2017.

De acuerdo con lo anterior, para este Tribunal es evidente que para el caso del Municipio de Aguadas, la Corporación Autónoma Regional de Caldas cuenta con estudios y conceptos técnico - ambientales, relacionados con la conservación de las áreas prioritarias para la conservación de bienes y

servicios ecosistémicos, con prioridad del recurso hídrico que abastecen los acueductos de consumo humano; por lo que no se advierte la vulneración o amenaza de derechos colectivos por parte de tal entidad.

Ahora bien, una lectura de las disposiciones contenidas en la Ley 99 de 1993 permite inferir que a las corporaciones autónomas se les ha asignado diferentes funciones que en criterio del H. Consejo de Estado<sup>17</sup> se resumen en:

*i) Ser la máxima autoridad en esa materia; esto es, la entidad que, por encima de cualquier consideración, debe apersonarse de la conservación y recuperación ambiental de áreas tan importantes para la satisfacción de las necesidades del ser humano; ii) promover y desarrollar la participación comunitaria en actividades y programas de protección ambiental, de desarrollo sostenible y de manejo adecuado de los recursos naturales renovables; iii) coordinar el proceso de preparación de los planes, programas y proyectos de desarrollo medioambiental 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; iv) evaluar, controlar y hacer seguimiento ambiental de los usos del agua; v) ordenar y establecer las normas y directrices para el manejo de las cuencas hidrográficas ubicadas dentro del área de su jurisdicción, conforme a las disposiciones superiores y a las políticas nacionales; vi) 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; vii) asesorar a las entidades territoriales en la elaboración de proyectos en materia ambiental que deban desarrollarse con recursos destinados a esos fines; viii) adquirir bienes de propiedad privada y los patrimoniales de las entidades de derecho público y adelantar ante el juez competente la expropiación de bienes, una vez surtida la etapa de negociación directa, cuando ello sea necesario para el cumplimiento de sus funciones o para la ejecución de obras o proyectos requeridos para el cumplimiento de las mismas, e imponer las servidumbres a que haya lugar, conforme a la ley y ix) apoyar a los concejos municipales, a las asambleas departamentales y a los consejos de las entidades territoriales indígenas en las funciones de planificación que les otorga la Constitución Nacional, entre otras.*

En esta línea, para la Sala de decisión los estudios, contratos y demás documentos que obran en el proceso permiten inferir que Corpocaldas no ha vulnerado o amenazado derechos e intereses colectivos en relación con el

---

<sup>17</sup> CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCION TERCERA-SUBSECCIÓN B Consejera Ponente: STELLA CONTO DÍAZ DEL CASTILLO Bogotá D.C., veintinueve (29) de octubre (10) de dos mil quince (2015) Radicación: 66001233100020100034301 Actor: María Ximena Pereira Acosta y otros Demandado: departamento de Risaralda y otros Referencia: acción popular

deber de definir las áreas prioritarias a ser adquiridas con los recursos de los departamentos y municipios, para la adquisición y mantenimiento de las áreas de importancia estratégica para la conservación de recursos hídricos que surten de agua los acueductos municipales, distritales y regionales.

## 7.2. Sobre el Departamento de Caldas

En relación con el Departamento de Caldas, este allegó certificación expedida por la Secretaría de Hacienda el 11 de octubre de 2019 (archivo PDF contenido en el CD que obra a folio 99 del expediente), en la que expresó:

“(…)

*Que, en el Presupuesto de Gastos del Departamento de Caldas, vigencia fiscal 2019, existe la apropiación presupuestal que garantiza la partida con destino a la Adquisición de Predios para la Protección de Microcuencas. Discriminado así:*

					LINEA ESTRATEGICA 5	
					SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL	
				13	SECTOR AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BÁSICO	3.819.995.349
			54		CONSERVACIÓN Y PROTECCIÓN DEL RECURSO HÍDRICO	3.819.995.349
0-0301	1124	2301010201	31354298	160074	ADQUISICIÓN DE PREDIOS	973.949.197
0-0301	1124	2301010307	31354298	160074	ADQUISICIÓN DE PREDIOS	300.000.000
2-0301	1124	2301010307	31354298	160074	ADQUISICIÓN DE PREDIOS	2.546.046.152

De acuerdo con lo anterior, los dineros destinados para la adquisición de predios y zonas de conservación y protección del recurso hídrico, corresponde a un valor total de \$11.459.986.047 según el Presupuesto de Gastos del Departamento de Caldas, vigencia fiscal 2019.

Así mismo, en la contestación de la demanda, el Departamento de Caldas relacionó los predios adquiridos entre los años 2004 y 2019, entre los que figuran los del municipio demandado, de la siguiente manera:

MUNICIPIO	VEREDA	PREDIO	MICROCUECNA	MATRÍCULA INMOBILIARIA	FICHA CATASTRAL	Nº ESCRITURA PÚBLICA	NOTARÍA	FECHA EP
AGUADAS	Pore	Pore	Barrio Blanco	102-0000898	00-01-0010-0340-000	212	Única de Aguadas	03/05/2005
		La Magnolia	Barrio Blanco	102-0005755	00-01-0010-0336-000	215	Única de Aguadas	04/05/2005
		Barrio Blanco	Barrio Blanco	102-0000559	00-01-0010-0335-000	2033	5ª de Manizales	08/11/2007
		Barrio Blanco	Barrio Blanco	102-0000560				
		Barrio Blanco	Barrio Blanco	102-0000561				

17001-23-33-000-2017-00869-00

	Santa Rita	Rositas	Barrio Blanco	102-0001054	00-01-0010-0338-000	1731	5ª de Manizales	25/09/2007
		Rositas	Barrio Blanco	102-0005737				
		Santa Rita	Barrio Blanco	102-0010705	00-01-0010-0337-000	1732	5ª de Manizales	25/09/2007
		La Chivera	Barrio Blanco	102-0008622	00-01-0010-0903-000	2107	5ª de Manizales	21/11/2007
	Santa Rosa	Valladolit	Tarcara	102-0001739	00-01-0003-0041-000	207	Única de Aguadas	29/04/2005
		San Rosa	Tarcara	102-0002011	00-01-0003-0038-000	632	Única de Aguadas	06/12/2005
ARANZAZU	El Diamante	La Cabaña	Chamberi	118-0011272	00-00-0014-0020-000	327	Única de Aranzazu	31/12/2004
		El Diamante	Chamberi	118-0011273	00-00-0014-0055-000			
		El Diamante	Chamberi	118-0010334	00-00-0014-0007-000			
		El Diamante	Chamberi	118-0001514	00-00-0014-0029-000	431	Única de Aranzazu	21/12/2006
		El Silencio	Chamberi	118-0003601	Pendiente respuesta IGAC			
	La Honda Arriba	La Honda Arriba	La Honda	118-0001594	00-00-0015-0013-000	388	Única de Aranzazu	19/12/2007
	La Honda	La Divisa	La Honda	118-0005311	00-00-0017-0017-000			
BELALCAZAR	Paraje la María	Predio N 3		103-00022527	00-01-0012-0092-000	374	Única de Anserma	12/05/2005
MANZANARES	Agua Bonita	El Yarumo 1	Guarínó	108-0003479	00-02-0002-0015-000	470	Única de Manizales	28/10/2006
		El Yarumo 2	Guarínó	108-0003480				
	Aliso	Las Palomas		108-0001952	00-01-0023-0031-000	468	Única de Manizales	27/10/2006
	San Juan	Rincón Santo	El Perrillo	108-0013582	00-01-0011-0070-000	3107	Única de Manizales	07/12/2007
	La Esmeralda	Esmeralda 1	Santo Domingo		108-2943	00-01-0021-0043-000	366	Única de Manizales
Esmeralda 2				108-2944				
Los Alpes				108-58	00-01-0021-0034-000			
MARMATO	Boquerón	El Brillante y el Líbano		115-17931	Pendiente respuesta IGAC	78	Marmato	02/11/2007
MARULANDA	Zancudo	La Palmera	El Perrillo y Mollejones (cuenca Alta del Ríos Guarino)	118-0014436	00-02-0001-0041-000	10038	2ª De Manizales	10/12/2088
		La Albania		118-0010208	00-02-0001-0044-000	34	Única de Risaralda	31/01/2007
	Montebonito	La Palmera		118-0010654	00-02-0001-0043-000	2856	3ª de Manizales	11/12/2008
		La Palmera		118-0010653	00-02-0001-0042-000			
	Rincón Santo	EL Helecho		118-0002605	00-02-0001-0026-000	9403	2ª De Manizales	09/12/2010
		La Cristalina		118-0002568	00-02-0001-0028-000	5035	4ª De Manizales	10/12/2010
		EL Zancudo		118-19153	Pendiente respuesta IGAC	3545	4ª De Manizales	20/09/2014

17001-23-33-000-2017-00869-00

		La Cabaña		118-15455	00-02-0001-0029-000			
		La Mirada		118-15454	00-02-0001-0030-000			
		Dosquebradas - El Billar		118-19176	Pendiente respuesta IGAC	52	Única de Marulanda	29/12/2014
		Lote Uno		118-0018197	00-01-0001-0061-000	1220	1ª De Manizales	20/09/2014
	Mirasol	El Laurel		118-0000224	00-02-0001-0045-000	35	Única de Risaralda	31/01/2007
	Paraje la Gruta	El Porvenir		118-4131	00-01-0001-0034-000	4463	2ª De Manizales	23/01/2015
	La Estrella	La Elvira	El Contenido	118-18574	00-02-0002-0102-000	29	Única de Marulanda	04/12/2015
	Paraje la Iberia	Lote de terreno		<b>118-872</b> <b>118-873</b> <b>118-874</b> <b>118-875</b> <b>118-878</b> <b>118-879</b>	00-01-0001-0036-000	21	Única del Circuito de Marulanda	17/12/2016
NEIRA	Quebrada Negra	Acueducto empocaldas	La Floresta	110-0013374	00-00-0005-0609-000	6281	4ª De Manizales	21/12/2006
	Quebrada Negra	Predios		110-14249	00-00-0005-0637-000	261	Única de Neira	18/06/2013
	Quebrada Negra	El Cisne	San Juan	110-14666	00-00-0006-0132-000	605	Única de Neira	14/12/2015
PACORA	San Lorenzo	La Mirada	La Palmita	112-0001838	00-01-0009-012-000	528	Única de Pacora	28/12/2007
		La Porra		112-0004737	00-01-0009-0017-000	43	Única de Pacora	25/01/2008
		Santa Teresa		112-0000877	00-01-0009-0009-000	35	Única de Pacora	23/01/2008
	San Antonio	Lote	La Sierra	112-0008355	00-01-0008-0054-000	387	Única de Pacora	29/08/2008
		La Florida		112-0000646	00-01-0007-0001-000	413	Única de Pacora	26/09/2007
		La Sierra		112-0004536	00-01-0007-0081-000	383, 444, 412	Única de Pacora	28/10/2006, 14/12/2006, 6/09/2007
	La Cubana	La Guacimal	La Fortuna	112-0006880	00-01-0009-0003-000	42	Única de Pacora	25/01/2008
La Virginia	Pozo		112-385	00-01-0010-0001-000	25	Única de Pacora	24/01/2014	
	La Virginia		112-3998	00-01-0010-0003-000				
	El Bosque		112-3999					
PENSILVANIA	Paramitos	El Quimula	Quebrada la Linda	114-116	00-03-0022-0006-000	2370	3ª de Manizales	29/12/2005
	La Linda	Quebrada la Linda	Quebrada la Linda	114-434	00-03-0022-0009-000			
				114-437	00-03-0022-0019-000			
	Agua Bonita	La Selva	Quebrada la Linda	114-438	00-03-0022-0012-000			
	San Daniel	El Horizonte	Quebrada la Linda	114-5013	00-03-002-0019-000			
	La Italia	Lote 28		114-1345	00-04-0019-0020-000	569	5ª de Manizales	30/03/2007
		Lote 9		114-1360	00-04-0019-0010-000	733	3ª de Manizales	30/03/2007
Lote 32			114-1368	00-04-0019-0039-000	510	Única de Pensilvania	28/12/2007	

**17001-23-33-000-2017-00869-00**

		Lote 10		114-1610	00-04-0019-0009-000	568	5ª de Manizales	30/03/2007
		Lote 29		114-1346	00-04-0019-0019-000	2214	2ª De Manizales	30/03/2007
	EL Popal	La Sonora	Quebrada Pensilvania	114-5970	00-01-0003-0036-000	408	Única de Pensilvania	09/12/2005
	El Salado	El Cebral		114-14454	00-02-0003-0135-000	512	Única de Pensilvania	29/12/2007
		El Cebral		114-17239	00-02-0003-0307-000		Única de Pensilvania	29/12/2007
	Berlín	El Vergel		114-5257	00-01-0004-0002-000	2234	1ª De Manizales	10/12/2014
		Berlín - Arabia	Río Pensilvania y El Salado	114-1236	00-01-0004-0001-000	2230	1ª De Manizales	10/12/2014
		La Frontera		114-1629	00-01-0004-0003-000	2230	1ª De Manizales	10/12/2014
	Río Dulce	San Luis	Río Dulce	114-2484	00-047-0001-0018-000	405	Única de Pensilvania	15/12/2015
		Río Dulce		114-2331	00-01-0020-0003-000	305	Única de Pensilvania	20/10/2017
		El Porvenir		114-16947	00-01-0020-0045-000			
		La Playita		114-169489	00-01-0020-0046-000			
		Lote 34		117-1343	00-04-0019-0027-000	326	Única de Pensilvania	30/09/2017
		La Congoja		114-5621	00-01-0020-0033-000	328	Única de Pensilvania	30/09/2017
RIOSUCIO	Los Andes	Lote 8	Los Andes o Nacederos	115-8691	00-01-0002-0051-000	5000	4ª De Manizales	18/12/2013
		San Alfonso o Bellavista		115-15195	00-01-0002-0061-000			
		La Cruz		115-16172	00-01-0002-0018-000			
		Lote 11		115-8694	00-01-0002-0054-000			
		Vista Hermosa		115-0015196	00-01-0002-0016-000			
		Santa Ana		115-8924	00-01-0002-0057-000			
		La Hondulada		115-3078	00-01-0002-0059-000			
		Alto Cielo		115-15546	00-01-0002-0011-000			
		Vista Hermosa		115-15552	00-01-0002-0060-000			
		San Pedro		115-16030	00-01-0002-0012-000			
		La Aurora		115-18644	00-01-0010-2702-000	450	Única de Riosucio	21/08/2008
RISARALDA	Varillas	La Playa		103-15182	00-02-0002-0057-000	403	Única de Risaralda	29/12/2006
	Guacaica	Lote		103-8726	00-02-0002-0097-000	404	Única de Risaralda	26/12/2006
	Santa Ana	El Bosque		103-27335	Pendiente respuesta IGAC	173	Única de Risaralda	24/10/2015
	Pielroja	Buenos Aires	La Escondida	103-27381	00-01-0008-0004-000	206	Notaira única del Circuito de Risaralda	11/12/2015

**17001-23-33-000-2017-00869-00**

	Media Cuesta	Predio		103-28467	Pendiente respuesta IGAC	119	Única de Risaralda	26/06/2019
SAMANÁ	Santa Inés	La Laguna		114-5255	00-04-0007-0155-000	93	Samaná	27/04/2005
	El Jardín	La Florida		114-16299	00-04-0003-0514-000	343	1ª De Manizales	28/03/2008
	El Congreso	La Palma	Río Tenerife	114-0010727	00-03-00-01-0389-000	2461	3ª de Manizales	27/11/2014
		Santa Fe		114-10778	00-03-00-01-0388-000			
		El Oro		114-8707	00-03-00-01-0052-000			
	California Alta	Alto Mira		114-13051	00-04-0003-0519-000	129	Única de Samaná	12/06/2013
California	Macías		114-765	00-04-0003-0296-000	128	Única de Samaná	12/06/2013	
SUPÍA	Taiza	El Derrumbe	Quebrada Grande	115-4377	00-00-0017-0087-000	412	Única de Anserma	20/05/2005
	Hojas Anchas	La Línea		115-352	00-00-0012-0024-000	41	Única de Supía	18/01/2006
		La Línea		115-353				
	Pirgura	Boquía	Quebrada Grande	115-11229	00-00-0017-0036-000	538	5ª de Manizales	11/04/2008
	Amalia	Santa Clara y la Cecilia		115-8371	00-00-0013-0054-000	119	Única de Belalcazar	10/05/2006
San Jonás o Santo Tomás			115-16826	00-00-0013-0007-000				
VICTORIA	Cacahualito	Lote		106-27078	00-01-0002-0061-000	153	Única de Victoria	20/10/2005
VILLAMARIA	Romeral	Lote		100-197664	00-01-0003-0007-000	679	Única de Villamaría	30/09/2013
	La Bella	Las Brisas	La Nueva Bella	100-3377	00-01-0016-0005-000	867	Única de Villamaría	20/11/2015
APÍA	El Contento	San José		292-7212	00-01-0002-0394-000	200 - 248	Única de Belalcazar	22/07/2005, 07/09/2005
	El Manzano	Rural		292-2931	00-01-0003-0008-000	298 - 87	Única de Belalcazar	30/09/2006, 10/04/2007
	El Contento	La Floresta		292-5279	00-02-0002-0283-000	46	Única de Belalcazar	18/02/2006
	San Carlos	La Merced		292-543	00-01-0011-0214-000	875	3ª de Manizales	14/04/2008
		San Atanael		292-3219	00-01-0011-0051-000			
		La Palma		292-2818	00-01-0011-0055-000	1946	5ª de Manizales	26/10/2007
	Vesubio	La Divisa		292-5178	00-01-0002-0339-000	1157	5ª de Manizales	28/08/2009
	La Soledad		292-4847	00-01-0011-0064-000	305	Única de Belalcazar	06/10/2006	
GUÁTICA	Varales	Estambul		293-22502	00-02-0008-0043-000	80	Única de Belalcazar	18/03/2005
		Lote		293-22704	00-02-0008-0042-000	408	Única de Anserma	19/05/2005
		Lote		293-23312	00-02-0008-0016-000	326	Única de Risaralda	01/11/2006
HERVEO		El Porvenir		359-4936	00-02-0014-0007-000	5701	4ª De Manizales	22/12/2008
		La Selva		359-17371	Pendiente información ORIP Fresno	912	1ª De Manizales	12/08/2008

	LA Sonora		359-748	Pendiente información ORIP Fresno		
	El Tablazo		359-749	Pendiente información ORIP Fresno		
	Las Delicias		359-750	Pendiente información ORIP Fresno		
	La Plata		359-751	Pendiente información ORIP Fresno		

Se infiere de lo anterior que la inversión realizada por el Departamento de Caldas tuvo lugar en los años 2004, 2007 y 2009.

En *archivo PDF denominado cuencas Municipio Aguadas*, que obra en el CD aportado con la contestación de la demanda, se relacionan los siguientes certificados de tradición:

Folios de matrícula	Fecha adquisición	Valor acto	Adquirentes	Valor invertido por el departamento de acuerdo con porcentaje
102-559	30/11/2007	\$150.000.000	Departamento de Caldas 100%	\$1.500.000,00
102-560	30/11/2007	\$150.000.000	Departamento de Caldas 100%	
102-561	30/11/2007	\$150.000.000	Departamento de Caldas 100%	
102-898	11/05/2005	\$6.000.000	Departamento de Caldas 100%	\$6.000.000,00
102-1054	02/10/2007	\$34.700.000	Departamento de Caldas 100%	\$34.700.000,00
102-5737	02/10/2007	\$34.700.000	Departamento de Caldas 100%	\$34.700.000,00
102-1739	13/03/2008	\$103.000.000	Departamento de Caldas 100%	\$103.000.000,00
102-2011	13/03/2008	\$75.000.000	Departamento de Caldas 100%	\$75.000.000,00

102-8622	30/11/2007	\$11.125.000	Departamento de Caldas 100%	\$11.125.000,00
102-10705	02/10/2007	\$46.500.000	Departamento de Caldas 100%	\$46.500.000,00
102-5755	11/05/2005	\$20.000.000	Departamento de Caldas 100%	\$20.000.000,00
<b>TOTAL:</b>				\$332.525.000,00

De acuerdo con lo expuesto, el Departamento de Caldas invirtió en predios del Municipio de Aguadas la suma de \$332.525.000,00.

Además, según las pruebas aportadas por el Departamento de Caldas, se logró identificar que esa entidad territorial ha adquirido un total de 131 predios, en los municipios de, Aranzazu, Belalcázar, Manzanares, Marmato, Marulanda, Neira, Pacora, Pensilvania, Riosucio, Risaralda, Samara, Supía, Victoria, Villamaría, Apía, Guática, Herveo, y Aguadas.

Así mismo se destaca, que la entidad, en oficio SV-287 del 16 de marzo 2021 (archivo 02, cuadernoN3, pruebas de oficio del expediente digital), emitió información en relación con las microcuencas que abastecen los acueductos de los municipios de: Anserma, Filadelfia, Belalcázar, Manizales, Aguadas, Victoria, Aranzazu y Marquetalia:

La identificación de las microcuencas que abastecen los acueductos de los municipios citados, no hace parte de nuestra competencia, por tanto la Corporación Autónoma Regional de Caldas, mediante concepto técnico, remite dicha información para los procesos de compra de predios específicos.

(...)

Respecto de las áreas prioritarias a que se refiere el artículo 111 de la Ley 99 de 1993, indicó:

La definición de áreas prioritarias es realizada por la Corporación Autónoma Regional de Caldas, entidad que mediante concepto técnico valida si los predios de protección ambiental que se adquieren a través del departamento, pueden ser adquiridos o no, por estar catalogados como de importancia ambiental para la protección de microcuencas.

En el mismo mencionó que en el periodo de gobierno, se realizaron actividades en predios de protección ambiental ubicados en el Municipio de Marquetalia, propiedad de la administración municipal, en el demás municipio, aún no se ha adelantado dichas actividades, así:

Municipio	N o.	Nombre del predio	Ubicación (vereda o sector)	Acueducto	Establecimiento de cerca inerte (Km)	Establecimiento de cerca viva(Km)	Revegetalización (Ha)
Marquetalia	15	El Reflejo	Rosario	urbano	0,6	0,6	0,4
	16	Las Delicias	La Parda-Peñalisa	urbano-rural	0,4	0,4	0,4
	17	Los Yarumos	Versalles-Los Andes	urbano	0,8	0,8	0,4
	18	Los Farallones	EL Retiro	rural	0,8	0,8	0,4
	19	Chaquiro	San Juan	urbano	0,9	0,9	
CANTIDADES TOTALES DE OBRA					3,5	3,5	1,6

Por último, mediante correo electrónico del 26 de julio de 2022, el Departamento de Caldas emitió respuesta a prueba de oficio solicitada por esta Sala de decisión con el fin obtener *Certificado del monto de los ingresos corrientes, de cada una de las vigencias fiscales comprendidas entre los años 1994 y 2022*. En dicha comunicación el Departamento de Caldas únicamente adjuntó certificación de los ingresos corrientes de la vigencia fiscal del año 2022, (archivos 05 y 06, cuaderno N2 prueba de oficio, Expediente híbrido), así:

Que para la vigencia fiscal 2022, el Valor en Presupuesto Definitivo de los Ingresos Corrientes sin distinguir los Ingresos Corrientes de Libre Destinación del Departamento de Caldas, corresponde a la suma de: QUINIENTOS CINCUENTA Y NUEVE MIL SEISCIENTOS NOVENTA Y TRES MILLONES CUATROCIENTOS VEINTIDOS MIL TRESCIENTOS TREINTA Y CUATRO PESOS MCTE (\$559.693.422.334).

Para la vigencia fiscal de 1994 no se posee información.

Se expide de acuerdo a solicitud del Tribunal Administrativo de Caldas.

Analizado el material probatorio que obra en el expediente, la Sala de decisión infiere que el departamento no ha dado cumplimiento estricto a la obligación legal de dedicar el 1% de sus ingresos corrientes para la adquisición y mantenimiento de áreas de importancia estratégica para la conservación de recursos hídricos que surten de agua los acueductos municipales.

En efecto, la destinación de dicho porcentaje se debe constatar en cada anualidad y en relación con el conjunto de los municipios que comprenden el territorio departamental, circunstancia que con los elementos de juicio aportados al proceso se acreditó solo de manera parcial, y por lo tanto sin lograr la satisfacción del propósito contenido en la norma, el cual consiste en proteger, conservar y mantener el recurso hídrico como parte fundamental del ambiente y del desarrollo sostenible de la sociedad.

En este sentido, la simple relación de la apropiación presupuestal de la partida con destino a la Adquisición de Pedios para la Protección de Microcuencas en los años 2019 y 2022, así como la lista de predios adquiridos entre los años

2004 y 2019 por la entidad accionada y la demostración de labores de mantenimiento en un municipio específico (Marquetalia) no permiten concluir a este Juez plural que el Departamento de Caldas cumplió con la mencionada obligación legal de proteger el recurso hídrico. Esa situación genera la vulneración del derecho colectivo al goce de un ambiente sano entendido como los *“aspectos relacionados con el manejo, uso, aprovechamiento y conservación de los recursos naturales, el equilibrio de los ecosistemas, la protección de la diversidad biológica y cultural, el desarrollo sostenible, y la calidad de vida del hombre entendido como parte integrante de ese mundo natural”*<sup>18</sup>.

De este modo, la actuación entre el departamento y los municipios se debe ejecutar bajo los principios de planeación, coordinación y colaboración, con el fin de lograr una verdadera conservación del recurso natural a través de la dedicación de un porcentaje de sus ingresos en la adquisición y mantenimiento de las áreas de importancia estratégica definidas como destinatarias del cuidado del agua.

Como las pruebas mencionadas solo demuestran un cumplimiento parcial de la norma dispuesta por el legislador para la protección de las áreas estratégicas definidas para la conservación del recurso hídrico, este Tribunal considera que la omisión de la entidad territorial tiene graves consecuencias en la protección de los derechos e intereses colectivos de los ciudadanos del Departamento de Caldas.

La vulneración acreditada amerita la adopción de medidas por parte de esta Corporación, frente a las cuales se decidirá en capítulo posterior.

### **7.3. Sobre lo probado en relación con el Municipio de Aguadas.**

En la contestación de la demanda y en las pruebas aportadas y solicitadas, el Municipio relacionó los predios adquiridos para atender los lineamientos establecidos en el artículo 111 de la Ley 99 de 1993 (cuaderno N3 Prueba parte demandante del expediente híbrido), fueron los siguientes:

---

18 T-453/98 M.P Alejandro Martínez Caballero y T-851/10 M.P Humberto Antonio Sierra Porto.

PREDIOS ADQUIRIDOS EN CUMPLIMIENTO DEL ARTICULO 111 DE LA LEY 99 DE 1993  
MUNICIPIO DE AGUADAS - CALDAS

FICHA CATASTRAL	UBICACIÓN DEL PREDIO	DIRECCION, DESTINACION O NOMBRE DEL PREDIO	MATRICULA INMOVILIARIA	NATURALEZA DEL ACTO	NOMBRE DE QUIEN VENDE	VALOR DEL ACTO
000100000030044000000000	VDA SANTA ROSA	EL CASTILLO (RESERVA FORESTAL)	102-0007947	COMPRVENTA (1/2)	EDELMIRA CASTAÑO LOAIZA	1.200.000,00
000100000030047000000000	VDA SANTA ROSA	LA FORTALEZA (RESERVA FORESTAL)	102-0003813	COMPRVENTA ESTE Y 102-0003735/8529	MARIA ELSY DUQUE DE GALLEGO	3.500.000,00
000100000030048000000000	VDA SANTA ROSA	EL VERGEL (RESERVA FORESTAL)	102-0008529	COMPRVENTA ESTE Y 102-0003735/8313	MARIA ELSY DUQUE DE GALLEGO	3.500.000,00
000100000030054000000000	VDA SANTA ROSA	SAN BERNARDO (RESERVA FORESTAL)	102-0003735	COMPRVENTA ESTE Y 102-0003813/8529	MARIA ELSY DUQUE DE GALLEGO	3.500.000,00
000100000030046000000000	VDA SANTA ROSA	SAN JOSE O SANTA ROSA (RESERVA FORESTA SIN AFECTACION)	102-0007833	COMPRVENTA	MARCO TULIO OROZCO OSORIO	7.000.000,00
000100000030045000000000	VDA SANTA ROSA	LAS PALMAS (RESERVA FORESTAL)	102-0008423	COMPRVENTA PROINDIVISO (1/2)	JOSE LUIS CARDONA NIETO	2.800.000,00
000100000030051000000000	VDA SANTA ROSA	LA FLORENCIA LA ROSITA LA MARINA (RESERVA FORESTAL)	102-0008789	COMPRVENTA	MANUEL TIBERIO DUQUE GOMEZ	12.000.000,00
000100000030043000000000	VDA SANTA ROSA	LOS MARTINEZ (RESERVA FORESTAL)	102-0007284	COMPRVENTA	NICANOR OSORIO MONTOYA	3.300.000,00
000100000030042000000000	VDA SANTA ROSA	LA VIRGINIA (RESERVA FORESTAL)	102-0000728	COMPRVENTA	NICANOR OSORIO MONTOYA	9.376.000,00
000100000030029000000000	VDA SANTA ROSA	SAN JOSE (RESERVA FORESTAL)	102-0008843	COMPRVENTA ESTE Y 102-0004352	JOSE CIRER OSPINA RAMIREZ	7.029.840,00
000100000030030000000000	VDA SANTA ROSA	LA CUMBRE (RESERVA FORESTAL)	102-0004352	COMPRVENTA ESTE Y 102-0008843	JOSE CIRER OSPINA RAMIREZ	7.029.840,00
000100000030055000000000	VDA SANTAROSA	MARMATO O AURES (RESERVA FORESTAL)	102-0004164	COMPRVENTA ESTE Y 102-0003447/3019	MARIA FANNY MARTINEZ DE FRANCO	3.500.000,00
000100000030056000000000	VDA SANTAROSA	EL REFUGIO (RESERVA FORESTAL)	102-0003447	COMPRVENTA ESTE Y 102-0004164/3019	MARIA FANNY MARTINEZ DE FRANCO	3.500.000,00
000100000030057000000000	VDA SANTAROSA	YERBA BUENAL (RESERVA FORESTAL)	102-0003019	COMPRVENTA ESTE Y 102-0003447/4164	MARIA FANNY MARTINEZ DE FRANCO	3.500.000,00
000100000030053000000000	VDA SANTA ROSA	SANTA ROSA O SAN BERNARDO (RESERVA FORESTAL)	102-0008857	COMPRVENTA PROINDIVISO (10/11)	CAMPO ELIAS ZAMBRANO ROJAS	1.046.727,25
000100000030039000000000	VDA SANTA ROSA	SAN JOSE SAN JORGE (RESERVA FORESTAL)	102-0001178	COMPRVENTA	IVAN DARIO GOMEZ ESTRADA	41.614.461,00
000100000030059000000000	VDA SANTAROSA	LA PALMA (RESERVA FORESTAL)	102-0000577	COMPRVENTA	ANA LUCIA PAREJA LONDOÑO	30.000.000,00
000100000030040000000000	VDA SANTA ROSA	SAN JOSE - BUENAVISTA (RESERVA FORESTAL)	102-0002664	COMPRVENTA	CARMEN JULIA MURILLO TORO	20.998.000,00
000100000030062000000000	VDA SANTAROSA	ALEGRIAS	102-0009887	COMPRVENTA	ALONSO MEJIA GALVIS	40.000.000,00
000100000060324000000000	VEREDA TAMBORAL	EL NARANJO	102-0013494	COMPRVENTA PARCIAL	JHON FREDY MEDINA ACEVEDO	4.500.000,00
000100000060293000000000	VEREDA TAMBORAL	EL NARANJO UNO	102-0013497	COMPRVENTA PARCIAL	LEONARDO ANTONIOMEDINA MUÑOZ	17.250.000,00
000100000010006300000000	VEREDA VIBORAL	MICROCUCENCA ACUEDUCTO DE VIBORAL	102-0005573	COMPRVENTA	JOSE REINEL FRANCO CARMONA	33.000.000,00
000100000010015300000000	VEREDA SAN PABLO	LA SOMBROSA	102-0010978	COMPRVENTA	HECTOR FABIO MORENO HOYOS	175.000.000,00
000100000010015300000000	VEREDA SAN PABLO	SAN PABLO	102-0010977	COMPRVENTA	HECTOR FABIO MORENO HOYOS	175.000.000,00

La inversión anterior equivale a la suma total de \$434.144.868.

Así mismo, el municipio allegó copia de los siguientes documentos para demostrar las inversiones que en materia de protección de microcuencas ha realizado el Municipio:

DOCUMENTOS	Objeto	Participación Corpocaldas	Participación Municipio de Aguadas
Convenio Interadministrativo de Asociación n°184-2016	Anuar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros, para la gestión integral en microcuencas hidrográficas abastecedoras de acueductos y áreas de interés ambiental		\$51.302.861,0
Convenio Interadministrativo de Asociación n°226-2018	Anuar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros, para la gestión integral en microcuencas hidrográficas abastecedoras de acueductos y áreas de interés ambiental	\$28.884.462,00	\$3.000.000,0
Convenio Interadministrativo de Asociación n°240-2016	Anuar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros, para desarrollar acciones de conservación, uso y manejo sostenible de la biodiversidad.		\$161.781.925,0
Convenio Interadministrativo de Asociación n°258-2020	Anuar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros, para la gestión integral en microcuencas hidrográficas abastecedoras de acueducto y áreas de interés ambiental.	\$49.820.717,00	\$5.000.000,0
<b>TOTAL:</b>		<b>\$78.705.179,00</b>	<b>\$221.084.786,0</b>

Con base en las pruebas aportadas, el Municipio de Aguadas invirtió en adquisición de predios la suma de \$434.144.868 y en materia de protección y conservación del recurso hídrico, se han adelantado acciones por valor de \$221.084.786, para un total de inversión de \$655.229.654.00.

Ahora bien la Entidad Territorial, mediante oficio D.A. 1000-176 del 26 de mayo de 2021 dio respuesta al requerimiento realizado por este Despacho, en el cual *“adjunto informe detallado de los predios adquiridos, de la áreas prioritarias, de las actividades de mantenimiento realizadas por el Municipio”*, en el mismo documento adjunta certificado de ingresos corrientes de libre destinación de las vigencias fiscales 1993 al 2020, en respuesta a prueba solicitada por el demandante (cuaderno N3 Prueba parte demandante del expediente híbrido); así:

VIGENCIA	VALOR ICLD	VIGENCIA	VALOR ICLD
1993	109.562.160,01	2007	1.669.275.000,00
1994	214.488.785,86	2008	1.839.319.624,00
1995	205.753.218,10	2009	1.989.176.841,62
1996	253.390.706,54	2010	2.096.407.313,00
1997	645.925.791,55	2011	2.271.543.442,00
1998	681.750.494,05	2012	2.238.230.000,00
1999	761.945.038,92	2013	2.367.776.559,00
2000	552.824.357,60	2014	2.722.943.042,85
2001	1.090.606.834,45	2015	3.031.911.000,00
2002	1.209.604.340,00	2016	3.563.965.000,00
2003	1.151.630.386,83	2017	3.980.043.000,00
2004	1.209.211.906,17	2018	4.594.352.000,00
2005	1.390.593.692,10	2019	3.860.332.000,00
2006	1.460.123.376,70	2020	4.276.486.286,00

Concluyó la Alcaldía Municipal que en gestiones realizadas ante la Corporación Autónoma Regional de Caldas, ha firmado convenios interadministrativos en distintas vigencias, con objetos de protección y conservación de las cuencas hidrográficas abastecedoras de acueductos.

Cabe agregar que mediante correo electrónico del 16 de agosto de 2022, el Municipio de Aguadas allegó respuesta a prueba de oficio solicitada por esta Sala de decisión, en el cual adjuntó *“Certificado del monto de los ingresos corrientes, de cada una de las vigencias fiscales comprendidas entre los años 1994 y 2022”*, así:

VIGENCIA	VALOR INGRESOS CORRIENTES
1994	1.340.070.231,82
1995	1.263.604.542,26
1996	1.358.584.231,98
1997	2.154.821.450,50
1998	3.080.691.634,34
1999	3.509.491.554,47
2000	4.103.767.244,73
2001	6.363.074.674,27
2002	4.280.646.755,00
2003	3.426.342.351,35
2004	3.768.976.586,49
2005	4.197.041.261,99
2006	4.616.745.388,18
2007	5.309.257.196,41

VIGENCIA	VALOR INGRESOS CORRIENTES
2008	5.840.182.916,05
2009	6.424.201.207,66
2010	7.066.621.328,42
2011	7.773.283.461,27
2012	7.873.807.285,27
2013	7.879.541.920,27
2014	8.115.957.125,00
2015	8.112.484.051,00
2016	7.415.515.030,00
2017	8.063.220.478,00
2018	8.386.005.409,72
2019	9.724.811.662,75
2020	10.331.105.436,15
2021	10.979.176.488,67

Por lo tanto se concluye que en total de ingreso corrientes del Municipio de Aguadas, entre la vigencia fiscal desde 1994 al 2021 asciende a la suma por valor de \$162.759.028.904.02 por lo que el 1% que debió dedicar la entidad territorial para la adquisición y mantenimiento de áreas de importancia estratégica para la conservación de recursos hídricos que surten de agua los acueductos en esos periodos fue de \$1.627.590.289.04; inversión que no fue acreditada de manera total en esta instancia en tanto se demostró que la destinación de recursos fue cercana a los \$700 millones de pesos.

Lo expuesto permite concluir a la Sala que se ha incumplido por parte del Municipio de Aguadas con el contenido normativo del artículo 111 de la Ley 99 de 1993, por lo tanto no ha dado estricto cumplimiento a la obligación legal en relación a la destinación de los recursos para la adquisición y mantenimiento de áreas de importancia estratégica para la conservación del recurso hídrico que surten de agua los acueductos, toda vez que no se logró demostrar la totalidad de la inversión de los ingresos corrientes.

En criterio de este Tribunal, el mencionado incumplimiento vulnera el derecho colectivo a la defensa de un ambiente sano, en tanto la omisión de la entidad territorial se presenta como un obstáculo para el aseguramiento del agua como recurso natural de los asociados.

Se recuerda por la Sala que sobre el goce de un ambiente sano la Sección Primera del Consejo de Estado ha hecho alusión a las distintas dimensiones de este derecho, destacando que tiene 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>19</sup>

## 8. Conclusiones

De conformidad con el material probatorio allegado al expediente, la Sala considera que en relación con el Departamento de Caldas y el Municipio de Aguadas, se demostró la vulneración del derecho colectivo a gozar de un ambiente sano, por la omisión en la destinación y ejecución de los recursos previstos por el artículo 111 de la Ley 99 de 1993 para la conservación de las áreas de importancia estratégica para la protección de las cuencas hídricas que abastecen los acueductos, incumpliendo de manera parcial de la destinación legal de los recursos correspondiente al 1% de los ingresos corrientes.

Las pruebas aportadas por ambas entidades territoriales no son suficientes para acreditar el cumplimiento de la norma y, por el contrario, su análisis permite concluir que no se han ejecutado las acciones de conservación y adquisición de predios que conlleven a su vez a la protección del ambiente.

En lo que corresponde a las Corporaciones Autónomas Regionales, en calidad de máxima autoridad ambiental, el legislador les otorgó la obligación legal de ejecutar planes, políticas, programas y proyectos estratégicos en conjunto con los municipios y departamentos con el fin de cumplir la normatividad ambiental; así como el deber de conservación de las áreas de importancia estratégica para el abastecimiento de los acueductos, incluida la adquisición de los predios, sujetas a los principios de coordinación, planeación, eficacia y eficiencia, aspectos que quedaron acreditados en el caso de Corpocaldas.

Siendo ello así, resulta claro que de conformidad con lo estipulado en el artículo 111 de la Ley 99 de 1993, no es obligación legal de las Corporaciones Autónomas Regionales destinar no menos del 1% de los recursos corrientes, para la conservación de las áreas abastecedoras de los acueductos, puesto que la norma impone la carga es a los departamentos y municipios. Sin embargo, a la luz del artículo 108 de la misma disposición, sobre esa entidad recae el deber de adelantar *“en coordinación y con el apoyo de las entidades territoriales (...) los planes de cofinanciación necesarios para adquirir áreas o ecosistemas estratégicos para la conservación, preservación, y recuperación de los recursos naturales”*, por lo que dicha adquisición de predios no le está prohibida.

---

<sup>19</sup> Consejo de Estado, Sección primera. Consejero Ponente: Roberto Augusto Serrato Valdés. Rad. 76001-23-31-000-2011-01300-01(AP). Actor: Henry Leoncio Barreiro Belalcázar.

En efecto, lo anterior quiere decir que Corpocaldas como máxima Autoridad Ambiental tiene la obligación legal de cumplir con las funciones y deberes relacionados con la conservación de áreas de importancia estratégica para el abastecimiento de los acueductos de consumo humano.

Así las cosas, el legislador impuso la obligación legal y el deber de actuar de manera diligente en cuanto al cumplimiento de proteger, conservar y recuperar el medio ambiente, propendiendo por el cuidado de las áreas de importancia estratégica, así como el deber de actuar de manera “*coordinada*” o conjunta entre las corporaciones autónomas, los departamentos y municipios para lograr el cumplimiento de los planes de cofinanciación necesarios para la adquisición de áreas de importancia estratégica.

En criterio de la Sala de decisión, la falta de diligencia del Departamento de Caldas y del Municipio de Aguadas en el cumplimiento de los fines legales resulta abiertamente contraria al deber de observar los fines superiores de conservación de recursos hídricos; por lo que es necesario disponer medidas de protección del derecho colectivo al goce de un ambiente sano.

#### **9. Sobre las órdenes necesarias para la protección del derecho colectivo a la moralidad administrativa**

Con fundamento en lo analizado hasta este punto y, establecido como está en este proceso, que el Departamento de Caldas y el Municipio de Aguadas, Caldas, vienen incumpliendo los deberes de destinar no menos del 1% de sus ingresos corriente a la conservación de las áreas de importancia estratégica para el abastecimiento de los acueductos y la adquisición de predios con ese fin, con grave afectación de los valores e intereses relacionados con el goce de un ambiente sano, la Sala de decisión adoptará las siguientes medidas:

9.1.- Reconvénir al Departamento de Caldas y al Municipio de Aguadas, Caldas, para que se abstengan de continuar incurriendo o de reincidir en las actuaciones contrarias al derecho colectivo al goce de un ambiente sano, establecidas en este proceso o en otras que tengan los mismos propósitos o efectos contrarios a los fines del Estado, en el ámbito de la destinación de los recursos para la conservación de las áreas de importancia estratégica para el abastecimiento de los acueductos y la adquisición de predios, de que tratan los artículos 108 y 111 de la Ley 99 de 1993.

9.2.- El Departamento de Caldas y el Municipio de Aguadas, Caldas, dentro de los treinta (30) días siguientes a la ejecutoria de este fallo, elaborarán y divulgarán ampliamente un informe analítico y detallado sobre **i)** los recursos apropiados en cada una de las vigencias fiscales del periodo comprendido entre 1994 y 2022, en cumplimiento de las disposiciones del artículo 111 de la

Ley 99 de 1993; **ii)** los valores apropiados que fueron ejecutados y la utilización que se dio a los mismos; **iii)** los predios adquiridos y la vinculación con las cuencas hidrográficas objeto de conservación; **iv)** las labores de mantenimiento y recursos ejecutados en esa actividad; **v)** los saldos de los valores apropiados que no fueron ejecutados y **vi)** la disponibilidad de esos recursos no ejecutados.

9.3.- En aplicación de los principios de precaución y prevención que rigen en materia ambiental, el Departamento de Caldas y el Municipio de Aguadas-Caldas, procederán a la adquisición e inicio de los trabajos de conservación y recuperación de las áreas definidas como prioritarias por Corpocaldas para ser adquiridas con los recursos referidos por el artículo 111 de la Ley 99 de 1993.

El Departamento de Caldas apoyará al Municipio de Aguadas con la cofinanciación de la adquisición de los predios y la Corporación Autónoma Regional de Caldas colaborará en la coordinación y ejecución que sea requerida para la adquisición, recuperación y mantenimiento.

9.4.- El Departamento de Caldas y el Municipio de Aguadas, Caldas, apropiarán en sus presupuestos, en el plazo máximo correspondiente a las vigencias fiscales 2023 y 2024, los recursos en cantidad igual a la diferencia entre lo apropiado en los presupuestos, en cumplimiento de las disposiciones del artículo 111 de la Ley 99 de 1993, y el 1% de los ingresos en cada una de las vigencias fiscales comprendidas entre 1994 y 2022, actualizados con el IPC desde el 1º de enero de cada vigencia en que debieron ser apropiados, hasta el 31 de diciembre de 2022. Tales recursos los dedicarán prioritariamente a los fines definidos en esas disposiciones. En caso de recibir el apoyo financiero de que trata el punto 9.7 siguiente de esta decisión, las mencionadas entidades territoriales apropiarán inmediatamente en sus presupuestos los recursos recibidos con la destinación señalada. Todo ello con sujeción a las disposiciones que rigen la apropiación y ejecución presupuestal.

9.5.- El Departamento de Caldas y el Municipio de Aguadas, Caldas, en coordinación y con la ayuda de Corpocaldas, dentro de los **seis (6) meses** siguientes a la ejecutoria de este fallo, llevarán a cabo los procesos de planeación y de programación que permitan definir los planes, programas, proyectos y recursos para la conservación de las áreas de importancia estratégica para el abastecimiento de los acueductos, la identificación de los predios, la priorización y cofinanciación de la adquisición, así como la administración de las zonas, de que tratan los artículos 108 y 111 de la Ley 99 de 1993.

9.6.- Finalizado el plazo de seis meses establecido en el numeral anterior, el Departamento de Caldas y el Municipio de Aguadas, Caldas, procederán, en

coordinación con la Corporación Autónoma Regional de Caldas y de acuerdo con sus competencias, a la adquisición, conservación, recuperación, mantenimiento y administración de los predios, con sujeción a los plazos, planes, programas, proyectos y recursos definidos.

9.7.- Se exhortará al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y al Departamento Nacional de Planeación para que, de conformidad con las políticas, planes y recursos disponibles, apoyen al Departamento de Caldas y al Municipio de Aguadas, Caldas, en caso de que requieran financiación para el cumplimiento de las apropiaciones presupuestales que deben efectuar en aplicación de lo dispuesto por el artículo 111 de la Ley 99 de 1993 y en esta sentencia.

#### **10.- Sobre el comité de verificación de cumplimiento**

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 34 de la ley 472 de 1998 se conformará un comité de verificación que estará integrado por el señor Agente del Ministerio Público asignado al Despacho del Magistrado Ponente, el señor Javier Elías Arias Idárraga en calidad de accionante, un representante del Municipio de Aguadas, un representante del Departamento de Caldas, un representante de Corrocadas y el Defensor del Pueblo – Regional Caldas o su delegado. El comité se reunirá e informará al Tribunal Administrativo de Caldas con destino a este expediente, una vez vencidos los términos indicados en esta providencia.

#### **11.- Sobre el incentivo solicitado por el accionante**

En cuanto al incentivo que solicita el actor popular, se tiene que, el artículo 34 de la Ley 472 de 1998, establecía el reconocimiento económico para los actores populares, dicho artículo fue derogado de manera tácita por el artículo 1° de la Ley 1425 de 2010.

El H. Consejo de Estado<sup>20</sup> al referirse a esta figura en providencia del 2 de octubre de 2014 expresó:

*En la sentencia proferida el 3 de septiembre de 2013<sup>21</sup> la Sala Plena concluyó que “El acceso al incentivo económico dentro de aquellos procesos iniciados en*

---

<sup>20</sup> CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCION SEGUNDA Consejero ponente: GUSTAVO EDUARDO GOMEZ ARANGUREN Bogotá, D.C., Bogotá, D.C., dos (2) de octubre de dos mil catorce (2014) Radicación número: 11001-33-31-019-2007-00735-01(AP)REV Actor: LUIS FERNANDO TAMAYO VALENCIA Y OTRO Demandado: MINISTERIO DE TRANSPORTE.

<sup>21</sup> Cita de cita: CONSEJO DE ESTADO. SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Consejero ponente: MAURICIO FAJARDO GOMEZ. Bogotá, D.C., septiembre tres (03) de dos mil trece (2013). Radicación número: 17001-33-31-001-2009-01566-01(IJ). Actor: JAVIER ELIAS ARIAS IDARRAGA. Demandado: MUNICIPIO DE CHINCHINA.

*ejercicio de la acción popular antes de la expedición de la Ley 1425 resulta improcedente, habida cuenta de la inexistencia de los preceptos que, con ocasión de la expedición de dicha ley, preveían el reconocimiento del tal estímulo”.*

*Para arribar a esa conclusión se expusieron, entre otros, los siguientes argumentos<sup>22</sup>*

*3.1.- La supresión del incentivo económico constituyó el propósito explícito del legislador cuando discutió y aprobó el proyecto que finalmente se convirtió en la Ley 1425 de 2010, la cual fue declarada exequible por la Corte Constitucional mediante sentencia C-630 de 24 de agosto de 2011<sup>23</sup>.*

*2.2.- Aunque la Ley 1425 de 2010 nada dijo respecto del artículo 34 de la Ley 472 de 1998, norma que prevé aspectos instrumentales relacionados con el reconocimiento y pago del incentivo a favor de los actores populares, lo cierto es que en el artículo 2 de la primera de las leyes citadas se dispuso la derogatoria y modificación de todas las disposiciones que le sean contrarias. A partir de lo anterior debe entenderse que el artículo 34 de la Ley 472 de 1998 fue derogado en forma tácita por el 2º de la Ley 1425 de 2010, habida cuenta de su palmaria incompatibilidad con esta norma.*

*3.3.- Indistintamente del carácter sustantivo o procedimental que pudiere predicarse respecto de las disposiciones abolidas (artículos 39 y 40 de la Ley 472 de 1998), la conclusión es la misma: Por virtud de la decisión del legislador el incentivo económico desapareció del ordenamiento jurídico y, con ello, la posibilidad legal de seguir reconociéndolo dentro de las decisiones judiciales en aquellos asuntos iniciados antes de la promulgación de la Ley 1425 de 2010.*

*3.4.- De aceptarse la condición sustancial de los preceptos legales que consagraban el incentivo en las acciones populares (por cuanto creaban una relación jurídica en cabeza de las personas involucradas en el litigio derivado del ejercicio de la acción constitucional: derecho al incentivo económico y la consiguiente obligación de pagarlo), necesariamente habría de concluirse que la desaparición del ordenamiento jurídico de las disposiciones que gozaban de tal naturaleza y que reconocían un derecho, impide al operador judicial mantener su reconocimiento, considerando que la disposición que lo consagraba dejó de existir para el momento en el cual debía resolverse tal punto.*

*(...)*

---

<sup>22</sup> Cita de cita: Los argumentos que en esta sentencia se resumen fueron tomados íntegramente de la providencia expedida por la Sala Plena del Consejo de Estado el 3 de septiembre de 2013, que fue citada en el pie de página número 10.

<sup>23</sup> M.P. María Victoria Calle Correa.

En consecuencia, la Sala considera que no es posible conceder el incentivo solicitado por el actor popular, teniendo en cuenta que a la fecha de presentada la demanda de acción popular, ya se encontraba derogada la disposición que lo autorizaba.

## **12.- Sobre las costas procesales**

El artículo 38 de la Ley 472 de 1998, dispone lo siguiente:

***ARTICULO 38. COSTAS.** El 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.*

El H. Consejo de Estado, a través de Sala de Decisión especial, en sentencia de unificación de fecha 6 de agosto de 2019, estableció las siguientes reglas de unificación respecto de las costas y agencias en derecho en la acción popular:

*63. 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.*

*164. 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 con temeridad o mala fe. En este último evento, también habrá lugar a condenarlo al pago de la multa prevista en la disposición 38 ibídem.*

*165. 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.*

*166. 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.*

*167. 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.*

*169. Para este efecto, se entenderá causada la agencia en derecho siempre que el actor popular resulte vencedor en la pretensión protectoria de los derechos colectivos y su acreditación corresponderá a la valoración que efectúe el tallador en atención a los criterios señalados en el numeral 4 del artículo 366 del Código General del Proceso, es decir, en atención a la naturaleza, calidad y duración del asunto, o a cualquier otra circunstancia especial que resulte relevante para tal efecto.*

*170. 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.*

En relación con la solicitud de reconocimiento de costas y agencias en derecho a favor del actor popular, en criterio de este Tribunal dicho concepto no se encuentra acreditado en el presente asunto y en ese sentido se negará por la Sala de decisión dicha pretensión de la demanda.

En efecto, en el presente asunto no se demostró temeridad o mala fe de las partes y a las pretensiones de la demanda se accedió de manera parcial.

***En mérito de lo expuesto el TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS, administrando justicia, en nombre de la República y por autoridad de la Ley,***

## **FALLA**

**Primero:** **DECLÁRANSE** no probadas las excepciones denominadas “Inexistencia de vulneración de derechos colectivos por parte del Municipio de Aguadas-Caldas”, propuesta por el Municipio de Aguadas; “Falta de

*legitimación en la causa por pasiva predicable de Corpocaldas”, formulada por Corpocaldas; “Falta de legitimación en la causa por pasiva”, “inexistencia de vulneración de derechos colectivos por parte del Departamento de Caldas”, “improcedencia de la acción” y “hecho superado” propuestas por el Departamento de Caldas.*

**Segundo. DECLÁRANSE** probadas las excepciones denominadas *“Cumplimiento de la obligación de las autoridades ambientales respecto áreas de importancia estratégicas para la conservación de recursos hídricos que surten de agua los acueductos”, “Corpocaldas ha actuado conforme a los postulados legales y constitucionales”, “ausencia de transgresión de los derechos reclamados y cumplimiento integral y diligente de las funciones asignadas por la Ley a Corpocaldas, en atención a su órbita de competencia” propuesta por Corpocaldas, y, “cobro de lo no debido”, formulada por el Departamento de Caldas.*

**Tercero. DECLÁRANSE** responsables al Departamento de Caldas y al Municipio de Aguadas, Caldas, de la vulneración del derecho colectivo previsto en el literal a) del artículo 4 de la Ley 472 de 1998, relativo al goce de un ambiente sano, de conformidad con lo establecido en la Constitución, la ley y las disposiciones reglamentarias.

**Cuarto. ORDÉNASE** al Departamento de Caldas y al Municipio de Aguadas, Caldas:

*4.1.- Abstenerse de continuar incurriendo o de reincidir en las actuaciones contrarias al derecho colectivo al goce de un ambiente sano, establecidas en este proceso o en otras que tengan los mismos propósitos o efectos contrarios a los fines del Estado, en el ámbito de la destinación de los recursos para la conservación de las áreas de importancia estratégica para el abastecimiento de los acueductos y la adquisición de predios, de que tratan los artículos 108 y 111 de la Ley 99 de 1993.*

*4.2.- El Departamento de Caldas y el Municipio de Aguadas, Caldas, dentro de los **treinta (30) días** siguientes a la ejecutoria de este fallo, elaborarán y divulgarán ampliamente un informe analítico y detallado sobre **i)** los recursos apropiados en cada una de las vigencias fiscales del periodo comprendido entre 1994 y 2022, en cumplimiento de las disposiciones del artículo 111 de la Ley 99 de 1993; **ii)** los valores apropiados que fueron ejecutados y la utilización que se dio a los mismos; **iii)** los predios adquiridos y la vinculación con las cuencas hidrográficas objeto de conservación; **iv)** las labores de mantenimiento y recursos ejecutados en esa actividad; **v)** los saldos de los valores apropiados que no fueron ejecutados y **vi)** la disponibilidad de esos recursos no ejecutados.*

*4.3.- En aplicación de los principios de precaución y prevención que rigen en materia ambiental, el Departamento de Caldas y el Municipio de Aguadas,*

*Caldas, procederán a la adquisición e inicio de los trabajos de conservación y recuperación de las áreas definidas como prioritarias por Corpocaldas para ser adquiridas con los recursos referidos por el artículo 111 de la Ley 99 de 1993.*

*El Departamento de Caldas apoyará al Municipio de Aguadas, Caldas, con la cofinanciación de la adquisición de los predios y la Corporación Autónoma Regional de Caldas colaborará en la coordinación y ejecución que sea requerida para la adquisición, recuperación y mantenimiento.*

*4.4.- El Departamento de Caldas y el Municipio de Aguadas, Caldas, apropiarán en sus presupuestos, en el plazo máximo correspondiente a las vigencias fiscales 2023 y 2024, los recursos en cantidad igual a la diferencia entre lo apropiado en los presupuestos, en cumplimiento de las disposiciones del artículo 111 de la Ley 99 de 1993, y el 1% de los ingresos en cada una de las vigencias fiscales comprendidas entre 1994 y 2022, actualizados con el IPC desde el 1º de enero de cada vigencia en que debieron ser apropiados, hasta el 31 de diciembre de 2022. Tales recursos los dedicarán prioritariamente a los fines definidos en esas disposiciones. En caso de recibir el apoyo financiero de que trata el ordinal quinto de esta decisión, las mencionadas entidades territoriales apropiarán inmediatamente en sus presupuestos los recursos recibidos con la destinación señalada. Todo ello con sujeción a las disposiciones que rigen la apropiación y ejecución presupuestal.*

*4.5.- El Departamento de Caldas y el Municipio de Aguadas, Caldas, en coordinación y con la ayuda de Corpocaldas, dentro de los **seis (6) meses** siguientes a la ejecutoria de este fallo, llevarán a cabo los procesos de planeación y de programación que permitan definir los planes, programas, proyectos y recursos para la conservación de las áreas de importancia estratégica para el abastecimiento de los acueductos, la identificación de los predios, la priorización y cofinanciación de la adquisición, así como la administración de las zonas, de que tratan los artículos 108 y 111 de la Ley 99 de 1993.*

*4.6.- Finalizado el plazo de seis meses establecido en el numeral anterior, el Departamento de Caldas y el Municipio de Aguadas, Caldas, procederán, en coordinación con la Corporación Autónoma Regional de Caldas, y de acuerdo con sus competencias, a la adquisición, conservación, recuperación, mantenimiento y administración de los predios, con sujeción a los plazos, planes, programas, proyectos y recursos definidos.*

**Quinto.** Remítase copia de la presente providencia al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y Departamento Nacional de Planeación para que, de conformidad con las políticas, planes y recursos disponibles, apoyen al Departamento de Caldas y al Municipio de Aguadas, Caldas, en caso de que requieran financiación para el cumplimiento de las apropiaciones presupuestales que deben efectuar en

aplicación de lo dispuesto por el artículo 111 de la Ley 99 de 1993 y en esta sentencia.

**Sexto. CONFÓRMASE** un comité de verificación que estará integrado por el señor el señor Agente del Ministerio Público asignado al Despacho del Magistrado Ponente, el señor Javier Elías Arias Idárraga en calidad de accionante, un representante del Municipio de Aguadas, un representante del Departamento de Caldas, un representante de Corpocaldas y el Defensor del Pueblo – Regional Caldas o su delegado. El comité se reunirá e informará al Tribunal Administrativo de Caldas con destino a este expediente, una vez vencidos los términos indicados en esta providencia.

**Séptimo. NIÉGANSE** las demás pretensiones de la demanda.

**Octavo. PUBLÍQUESE** la parte resolutive de esta providencia en un diario de amplia circulación nacional, a costa del Municipio de Aguadas. Una vez realizada la publicación mencionada, se deberá allegar constancia de su realización.

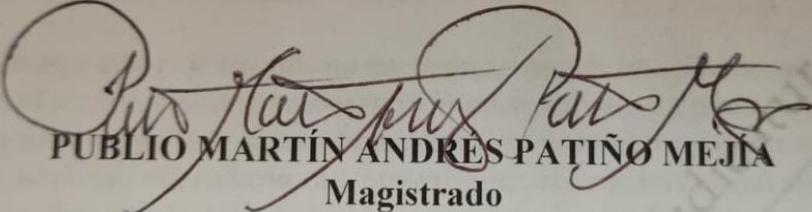
**Noveno. EXPÍDASE** copia de este fallo con destino a la Defensoría del Pueblo para los efectos del artículo 80 de la Ley 472 de 1998.

**Décimo.** Esta sentencia es susceptible del recurso de apelación, en los términos del artículo 37 de la Ley 472 de 1998. Si no es apelada, archívense las presentes diligencias, previas las anotaciones respectivas en el programa informático "*Justicia Siglo XXI*".

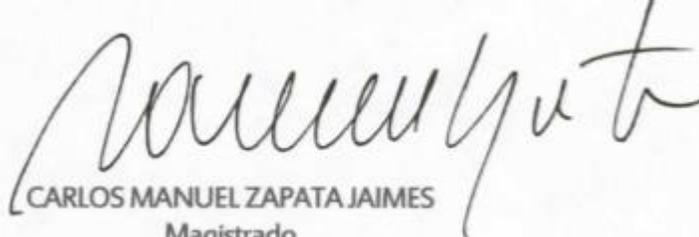
**Notifíquese y cúmplase**



AUGUSTO RAMÓN CHÁVEZ MARÍN  
Magistrado



PUBLIO MARTÍN ANDRÉS PATIÑO MEJÍA  
Magistrado



CARLOS MANUEL ZAPATA JAIMES  
Maestrado

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS**

**NOTIFICACIÓN POR ESTADO**

No. 159

FECHA: 06/09/2022



**HÉCTOR JAIME CASTRO CASTAÑEDA  
SECRETARIO**

**CONSTANCIA SECRETARIAL:**

Manizales, cinco (05) de septiembre de dos mil veintidós (2022)

Informando al señor Magistrado que se encuentra pendiente la admisión del recurso de apelación de sentencia, pasa a despacho para resolver lo pertinente.

Consta de dos carpetas:

Cuaderno de primera instancia: 17 archivos.

Cuaderno de segunda instancia: 01 archivo.



**HÉCTOR JAIME CASTRO CASTAÑEDA**  
**SECRETARIO**

Radicación: 17001333300320140056802  
Medio de control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho.  
Demandante: Cesar Augusto Tabares Ramírez.  
Demandado: Municipio de Chinchiná.

**REPUBLICA DE COLOMBIA**



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS**

**A.I. 244**

Manizales, cinco (05) de septiembre de dos mil veintidós (2022).

Revisada la actuación de primera instancia para los efectos de la admisión del recurso de apelación interpuesto, el Despacho observa que el recurso fue presentado dentro del término oportuno y fueron sustentados los motivos de inconformidad ante el Juez que profirió la decisión, (Archivo 13 del cuaderno de primera instancia del expediente electrónico).

Así, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 247 del CPACA, **ADMÍTESE** el recurso de apelación interpuesto contra la sentencia proferida el 30 de septiembre de 2020 por el Juzgado Séptimo Administrativo del Circuito de Manizales, que negó las pretensiones de la demanda en el proceso de la referencia (archivo 08 del cuaderno de primera instancia del expediente electrónico).

Vencido el término de ejecutoria de la admisión del recurso, y en caso de que no exista solicitud de pruebas por practicar en segunda instancia, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 247 numeral 4 del CPACA, modificado por el artículo 623 del Código General del Proceso, considerando innecesario citar a audiencia de alegaciones y juzgamiento, **CÓRRASE** traslado común a las partes por el término de diez (10) días, para que presenten sus alegatos de conclusión.

Radicación: 17001333300320140056802

Lo anterior, en virtud del inciso final del artículo 86 de la Ley 2080 de 2021, teniendo en cuenta que en el presente proceso los recursos de apelación fueron interpuestos antes del 25 de enero de 2021, fecha de entrada en vigencia de la mencionada Ley.

Vencido el término concedido a las partes, el Ministerio Público DISPONDRÁ igualmente de diez (10) días para emitir su concepto, sin retiro del expediente.

**NOTIFÍQUESE** personalmente al señor Agente del Ministerio Público a través de la dirección electrónica correspondiente, por estado electrónico a las demás partes, en los términos previstos en los artículos 197, 198 y 201 del CPACA.

Se advierte a las partes y demás intervinientes que la presentación de memoriales con destino a este proceso deberá realizarse únicamente en formato digital al correo electrónico de la Secretaría del Tribunal Administrativo de Caldas: [sgtadmincl@notificacionesrj.gov.co](mailto:sgtadmincl@notificacionesrj.gov.co)

Cualquier documento enviado a otra dirección de correo no se tendrá por presentado.

**Notifíquese y cúmplase**

**AUGUSTO RAMÓN CHÁVEZ MARÍN**  
Magistrado



Firmado Por:

**Augusto Ramon Chavez Marin**  
**Magistrado Tribunal O Consejo Seccional**  
**Oral 5**  
**Tribunal Administrativo De Caldas**

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica,  
conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **3000620fde07545b4c6f802502d57c39ad41323b681e8a78287aad02c32cade1**

Documento generado en 05/09/2022 10:54:36 AM

**Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:**  
**<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**