

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL VALLE DEL CAUCA
SALA DE ORALIDAD

SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

MAGISTRADA PONENTE: PATRICIA DEL PILAR FEUILLET PALOMARES

RADICADO:	76111-33-33-002-2022-00022-01
MEDIO DE CONTROL:	PROTECCIÓN DE DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS
DEMANDANTE:	PROCURADURÍA 21 JUDICIAL II AMBIENTAL Y AGRARIA DEL VALLE DEL CAUCA (lhincapie@procuraduria.gov.co)
DEMANDADOS:	MUNICIPIO DE CALIMA EL DARIÉN (alcaldia@calimaeldarien-valle.gov.co) (ofijuridica@calimaeldarien-valle.gov.co) (carlosfabianpalacios@gmail.com) EMCALIMA ESP (emcalima@calimaeldarien-valle.gov.co) (flsm1393@yahoo.com.mx) DEPARTAMENTO DEL VALLE DEL CAUCA (njudiciales@valledelcauca.gov.co) (gloriatenjo@gmail.com) VALLECAUCANA DE AGUAS S.A. ESP (juridico@eva.gov.co) (fsg@eva.gov.co)
VINCULADOS:	SOCIEDAD JAIME ESCOBAR VALENCIA Y CÍA (sonico51241@gmail.com) HORIZONTE SOLUCIONES URBANAS S.A.S. (sonico51241@gmail.com) UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA (notificaciones.judiciales@parquesnacionales.gov.co) NACIÓN - MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE (procesosjudiciales@minambiente.gov.co) (lramayab@minambiente.gov.co) (lau-1104@hotmail.com) CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL VALLE DEL CAUCA (jhon-rolando.salamanca@cvc.gov.co) (notificacionesjudiciales@cvc.gov.co)

COADYUVANTES: PERSONERÍA MUNICIPAL DE CALIMA
(personeria@calimaeldarien-valle.gov.co)
(jtobon@defensoria.edu.co)
VEEDURÍA CIUDADANA DARIENITA
(veeciudarienita2020@gmail.com)
ARMANDO ESCOBAR POTES
(armandoescobar23@hotmail.com)
LUIS GERARDO GAMBOA Y OTROS
(ofijuridica@calimaeldarien-valle.gov.co)
MINISTERIO PÚBLICO: PROCURADURÍA 19 JUDICIAL II PARA
ASUNTOS ADMINISTRATIVOS DE CALI
(procjudadm19@procuraduria.gov.co)

TEMA. PRESTACIÓN INADECUADA DE SERVICIOS PÚBLICOS
DE ACUEDUCTO Y SANEAMIENTO BÁSICO.
PROBLEMÁTICA POR CONSTRUCCIONES SIN
LICENCIA URBANÍSTICA O DENTRO DE LA FRANJA
FORESTAL PROTECTORA DE FUNTES HIDRÍCAS.
ZONA DE RESERVA FORESTAL DEL PACÍFICO.

Santiago de Cali, veintiocho (28) de septiembre de dos mil veintitrés (2023)

1. La Sala decide los recursos de apelación presentados por la parte demandante, el coadyuvante Armando Escobar Potes, el departamento del Valle del Cauca, el municipio de Calima El Darién, la sociedad Vallecaucana de Aguas S.A. ESP y la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca contra la sentencia del 6 de febrero de 2023, proferida por el Juzgado Segundo Administrativo de Buga, que amparó los derechos colectivos invocados en la demanda.

ANTECEDENTES

1. Pretensiones

2. En ejercicio del medio de control previsto en el artículo 144 de la Ley 1437 de 2011, la Procuraduría 21 Judicial II Ambiental y Agraria del Valle del Cauca pidió la protección de los derechos e intereses colectivos previstos en los literales a¹, c², g³, h⁴, j⁵ y m⁶ del artículo 4 de la Ley 472 de 1998, que estimó vulnerados por el municipio de Calima El Darién, Emcalima ESP, el

¹ El goce de un ambiente sano, de conformidad con lo establecido en la Constitución, la ley y las disposiciones reglamentarias.

² La existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. La conservación de las especies animales y vegetales, la protección de áreas de especial importancia ecológica, de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas, así como los demás intereses de la comunidad relacionados con la preservación y restauración del medio ambiente.

³ La seguridad y salubridad públicas.

⁴ El acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública.

⁵ El acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna.

⁶ La realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes.

departamento del Valle del Cauca, la sociedad Vallecaucana de Aguas y la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca⁷ (CVC).

3. Concretamente, solicitó:

- Que se suspendiera la expedición de nuevas licencias de urbanismo, parcelación, subdivisión y construcción en el municipio de Calima El Darién, hasta tanto el municipio estuviera en condiciones de garantizar la adecuada prestación de servicios públicos, haya actualizado el plan básico de ordenamiento territorial y haya verificado el cumplimiento del Plan de Saneamiento y Manejo de Vertimientos y el Plan Maestro de Acueducto y Alcantarillado. Que esa suspensión no aplicara a aquellas licencias que se solicitaran para predios que, estando en zona de reserva forestal protectora (Ley 2 de 1959), previamente hubieren sido sustraídos por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y contaran con disponibilidad inmediata de servicios públicos con entidad estatal o empresa privada conforme lo prevé la Ley 142 de 1994.
- Que se ordenara al municipio de Calima El Darién: i) que reconstruyera el archivo de licencias otorgadas; ii) que, una vez reconstruido el archivo, remitiera las licencias a la autoridad ambiental regional (CVC), y iii) que revocara las licencias expedidas con violación a las normas urbanísticas o que acudiera al medio de control de nulidad ante la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, cuando estas hayan sido contrarias a la Constitución o la ley.
- Que se ordenara la revisión de la franja protectora de los ríos y quebradas del municipio de Calima El Darién, para determinar el estado actual y proceder a su recuperación.
- Que se ordenara a las entidades demandadas que, en un plazo máximo de 6 meses, efectuaran todas las gestiones necesarias para que el municipio de Calima El Darién cuente con instrumentos de planificación de desarrollo sostenible, entre ellas: **i)** la actualización del Plan Básico de Ordenamiento Territorial por parte del municipio, cuyo componente ambiental debe ser concertado con la CVC; **ii)** la determinación o definición, por parte de la CVC, de la capacidad de carga y el límite máximo que puede extenderse la población del municipio de Calima El Darién, teniendo en cuenta todo el ecosistema que lo rodea; **iii)** la actualización del Plan de Saneamiento y Manejo de Vertimientos para zona urbana y rural y del Plan Maestro de Acueducto y Alcantarillado, actividad a cargo de Emcalima y Vallecaucana de Aguas; **iv)** la disposición de un lote y de recursos financieros para la construcción de una planta de tratamiento y manejo de vertimientos, deber a cargo del municipio de Calima El Darién, Vallecaucana de Aguas y la CVC; **v)**

⁷ En auto del 14 de enero de 2022, este Despacho, a quien inicialmente le había correspondido el asunto por reparto para conocer en primera instancia, explicó la posición jurídica de la Corporación Autónoma Regional y entendió que no debía tenerse como entidad demandada.

apoyo técnico y financiero de parte del departamento del Valle del Cauca y Vallecaucana de Aguas para que el municipio de Calima El Darién logre la elaboración y actualización del Plan de Saneamiento y Manejo de Vertimientos y del Plan Maestro de acueducto y alcantarillado; **vi)** la suspensión de todos los vertimientos directos al Lago Calima, cuyo cumplimiento debe ser garantizado por el prestador del servicio Emcalima y por la CVC, y **vii)** la revisión de todas las licencias otorgadas sin respeto a las normas de ordenamiento territorial, en particular por desconocimiento de la franja protectora de los ríos y quebradas dentro y fuera del perímetro urbano de la ciudad.

2. Hechos

4. Por Resolución nro. ASP-323-18 del 26 de septiembre de 2018⁸, el municipio de Calima El Darién concedió licencia de parcelación, subdivisión y aprobación de planos de propiedad horizontal para el proyecto denominado «*Santura Ecoreserva Mística*».

5. Mediante Oficio PJAA21 N° 1851- 2020 del 30 de diciembre 2020⁹, la Procuraduría 21 Judicial II Ambiental y Agraria del Valle del Cauca solicitó al municipio de Calima El Darién que: **i)** informara si el Plan Básico de Ordenamiento Territorial (PBOT) había sido modificado y, de ser así, si el componente ambiental había sido concertado con la autoridad ambiental y socializado con la comunidad; **ii)** de haber modificado el PBOT, indicara cuáles fueron las modificaciones que se hicieron y, en caso de haber incorporado zona rural al perímetro urbano, si se surtió el trámite de sustracción de área protegida; **iii)** informara cuántas licencias de urbanismo ha otorgado en los últimos 5 años y la cantidad poblacional que se proyecta para el municipio en virtud de esas licencias; **iv)** indicara cuál era la capacidad y la vida útil del relleno sanitario y, además, cuál era la capacidad y la vida útil del sitio de disposición de residuos de construcción y demolición, en caso de existir; **v)** informara si se había otorgado licencia de urbanización al proyecto «*Santura Ecoreserva Mística*», si ese proyecto estaba ubicado en zona de reserva forestal protectora y, de ser así, si se había sustraído del área protegida; **vi)** informara si el municipio contaba con Plan de Saneamiento y Manejo de Vertimientos y con el Plan Maestro de Acueducto y Alcantarillado; **vii)** remitiera copia de los últimos exámenes fisicoquímicos del agua suministrada a los habitantes del municipio, y **viii)** remitiera un informe sobre el cumplimiento de la Directiva 04 del 20 de febrero de 2020 (protección especial del suelo rural agropecuario).

⁸ Folios 43-52 del archivo «001AccionPopularCalimaElDarién.pdf» contenido en la carpeta de primera instancia, visible en la actuación registrada en el índice nro. 3 del expediente colgado en Samai con el radicado 76111-33-33-002-2022-00022-02.

⁹ Folios 36-38 del archivo «001AccionPopularCalimaElDarién.pdf» contenido en la carpeta de primera instancia, visible en la actuación registrada en el índice nro. 3 del expediente colgado en Samai con el radicado 76111-33-33-002-2022-00022-02.

6. Mediante Oficio PJAA21 N° 1852- 2020 del 30 de diciembre 2020¹⁰, la Procuraduría 21 Judicial II Ambiental y Agraria del Valle del Cauca solicitó a la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca que: **i)** informara si el Plan Básico de Ordenamiento Territorial (PBOT) del municipio de Calima El Darién había sido modificado, si el componente ambiental había sido concertado con la autoridad ambiental y, en caso afirmativo, se remitiera la información sobre las observaciones realizadas durante el proceso de modificación; **ii)** en caso de que la modificación del PBOT hubiere implicado la incorporación de zona rural al perímetro urbano, indicara si se surtió el trámite de sustracción de área protegida; **iii)** informara cuántas licencias de urbanismo han sido otorgadas en los últimos 5 años en el municipio de Calima El Darién y si existían estudios de capacidad de carga del ecosistema circundante al lago Calima y el piedemonte de la cordillera; **iv)** indicara cuál era la capacidad y la vida útil del relleno sanitario y, además, cuál era la capacidad y la vida útil del sitio de disposición de residuos de construcción y demolición, en caso de existir; **v)** informara si el municipio de Calima El Darién remitió la licencia de urbanización otorgada al proyecto «*Santura Ecoreserva Mística*», si se había adelantado seguimiento a esa licencia, si ese proyecto estaba ubicado en zona de reserva forestal protectora y, de ser así, si se había sustraído del área protegida; **vi)** informara si el municipio de Calima El Darién contaba con Plan de Saneamiento y Manejo de Vertimientos y con Plan Maestro de Acueducto y Alcantarillado actualizado (y en qué porcentaje de ejecución), y **vii)** remitiera un informe sobre el cumplimiento de la Directiva 04 del 20 de febrero de 2020 (protección especial del suelo rural agropecuario).

7. En respuesta del 27 de enero de 2021¹¹, el municipio de Calima El Darién informó: **i)** que el PBOT no había sido modificado y que, de hecho, la actualización estaba en etapa de formulación; **ii)** que durante los últimos 5 años se habían expedido 514 licencias de urbanismo, pero que no se tenía el dato de proyección de población; **iii)** que el municipio no contaba con un sitio de disposición de residuos de construcción y demolición, que tampoco contaba con un relleno sanitario, pero tenía una Planta de Manejo Integral de Residuos Sólidos y que el sitio de disposición final era el relleno sanitario Colomba El Guabal ubicado en el municipio de Yotoco; **iv)** que el municipio sí otorgó licencia urbanística al proyecto «*Santura Ecoreserva Mística*», que ese proyecto sí estaba ubicado en zona de reserva forestal protectora y que no se tenía conocimiento acerca de si fue o no sustraído del área protegida; **v)** que el municipio sí contaba con Plan de Saneamiento y Manejo de Vertimientos, pero no tenía Plan Maestro de Acueducto y Alcantarillado, y **vi)** que en la actualización del PBOT se iba a dar cumplimiento a la legislación agraria y ambiental y que el 23 de diciembre de 2020 se había expedido una circular para que los trámites de licencias estuvieran sujetos a un concepto ambiental de la CVC.

¹⁰ Folios 72-75 del archivo «001AccionPopularCalimaElDarién.pdf» contenido en la carpeta de primera instancia, visible en la actuación registrada en el índice nro. 3 del expediente colgado en Samai con el radicado 76111-33-33-002-2022-00022-02.

¹¹ Folios 40-42 del archivo «001AccionPopularCalimaElDarién.pdf» contenido en la carpeta de primera instancia, visible en la actuación registrada en el índice nro. 3 del expediente colgado en Samai con el radicado 76111-33-33-002-2022-00022-02.

8. En respuesta del 5 de enero de 2021¹², la CVC informó: **i)** que, para esa fecha, el municipio de Calima El Darién no había presentado propuesta de ajuste al PBOT aprobado mediante Acuerdo 050 de 1999; **ii)** que las corporaciones autónomas regionales no expedían licencias urbanísticas, que el municipio de Calima El Darién no había remitido la información sobre la expedición de licencias de parcelación y construcción en suelo rural y rural suburbano y que no se contaba con estudios de capacidad de carga del ecosistema circundante al lago Calima y el piedemonte de la cordillera; **iii)** que el municipio no contaba con relleno sanitario y tampoco con un sitio de disposición de residuos de construcción y demolición; **iv)** que el municipio de Calima El Darién no entregó información sobre licencia urbanística otorgada al proyecto «*Santura Ecoreserva Mística*», que hasta el momento no se había identificado alguna infracción ambiental en esa zona, que ese proyecto sí estaba ubicado en zona de reserva forestal protectora y que no se tenía conocimiento acerca de si fue o no sustraído del área protegida; **v)** que el casco urbano de Calima El Darién contaba con Plan de Saneamiento y Manejo de Vertimientos (aprobado a la empresa Emcalima) cuyo estado de ejecución era del 30 % aproximadamente, mientras que el corregimiento del Diamante contaba con Plan de Saneamiento y Manejo de Vertimientos (aprobado al municipio Calima El Darién) cuyo estado de ejecución era del 5 % aproximadamente, y **vi)** que sí se viene dando aplicación a la protección especial del suelo rural agropecuario.

9. Mediante Oficio PJAA21 N° 0075- 2021 del 29 de enero 2021¹³, la Procuraduría 21 Judicial II Ambiental y Agraria del Valle del Cauca solicitó a la Secretaría de Salud Departamental que remitiera un informe sobre el diagnóstico de agua y saneamiento del departamento del Valle del Cauca, en el que incluyera: mapa del riesgo con los índices de calidad del agua para consumo humano, grado de aceptabilidad, seguimientos realizados a los sistemas aguas residuales y plantas de tratamiento de aguas residuales urbanas, inspecciones sanitarias realizadas a los sistemas de abastecimiento y obras de saneamiento ambiental previstas en el presupuesto del departamento.

10. En respuesta del 5 de febrero de 2021¹⁴, la secretaria de Salud departamental rindió el informe requerido y manifestó, entre otras cosas, que en el municipio de Calima El Darién el Índice de Riesgo por Calidad del Agua (IRCA) era de 9,50 % en la zona urbana (riesgo bajo) y de 43,08 % en la zona rural (riesgo alto).

3. Argumentos de la demanda

¹² Folios 77-82 del archivo «001AccionPopularCalimaElDarién.pdf» contenido en la carpeta de primera instancia, visible en la actuación registrada en el índice nro. 3 del expediente colgado en Samai con el radicado 76111-33-33-002-2022-00022-02.

¹³ Folios 110-111 del archivo «001AccionPopularCalimaElDarién.pdf» contenido en la carpeta de primera instancia, visible en la actuación registrada en el índice nro. 3 del expediente colgado en Samai con el radicado 76111-33-33-002-2022-00022-02.

¹⁴ Folios 113-125 del archivo «001AccionPopularCalimaElDarién.pdf» contenido en la carpeta de primera instancia, visible en la actuación registrada en el índice nro. 3 del expediente colgado en Samai con el radicado 76111-33-33-002-2022-00022-02.

3.1. Vulneración al derecho colectivo a la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes

11. Que, a pesar de que el Plan Básico de Ordenamiento Territorial (PBOT) del municipio de Calima El Darién data del año 1999 (aprobado mediante Acuerdo 050 de ese año), en los últimos 5 años la entidad territorial otorgó 514 licencias de urbanismo, lo que implicaba el otorgamiento de una serie de licencias de construcción de viviendas, sin que el municipio tuviera claridad sobre la población que se proyecta en su territorio. Que, en ese sentido, el municipio está creciendo sin una debida planificación territorial.

12. Que el municipio de Calima El Darién no ha cumplido la obligación prevista en el artículo 2.2.6.2.9 del Decreto 1077 de 2015, pues durante los últimos 5 años no ha enviado a la autoridad ambiental (CVC) la información respecto de las licencias de urbanismo y construcción que ha otorgado. Que, por ende, la CVC no ha tenido conocimiento de los proyectos urbanísticos que se desarrollan en el municipio de Calima El Darién, a pesar de que esa autoridad ambiental debe expedir permisos en determinados casos. Que, de hecho, la entidad territorial no ha concertado los determinantes ambientales con la CVC.

13. Que, por su parte, la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca ha asumido una posición pasiva frente a esa situación, porque no exigió a la autoridad municipal el envío de la información sobre las licencias expedidas, a sabiendas de que una gran extensión del territorio municipal de Calima El Darién se encuentra ubicado en zona de reserva forestal protectora.

14. Que, además, la CVC ni siquiera cuenta con estudios de capacidad de carga del ecosistema circundante al lago Calima y el piedemonte de la cordillera, es decir, no ha determinado cuál es la máxima cantidad poblacional que puede soportar el ecosistema. Que esa información es de vital importancia y de ella debe informar al municipio de Calima El Darién, para que sea tenida en cuenta en la actualización del PBOT.

3.2. Vulneración a los derechos colectivos de acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública y de acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna

15. Que los dos planes de saneamiento y manejo de vertimientos existentes en el municipio de Calima El Darién tienen un bajo porcentaje de ejecución. Que el del casco urbano, aprobado a la empresa Emcalima por un periodo de 10 años, tenía un estado de ejecución del 30 % aproximadamente, mientras que el del corregimiento del Diamante, aprobado directamente al municipio de Calima El Darién en el año 2015, tenía un estado de ejecución del 5 % aproximadamente.

16. Que, adicionalmente, el municipio de Calima El Darién carece de un Plan Maestro de Acueducto y Alcantarillado, instrumento que permite garantizar el abastecimiento actual y futuro de agua potable y organizar el alcantarillado

pluvial y sanitario. Que esa ausencia del instrumento denota que las redes de servicio público de acueducto y alcantarillado han crecido sin planificación.

17. Que Emcalima, como prestador del servicio público domiciliario de acueducto y alcantarillado, no ha cumplido con la ejecución de las obras que demandaba el Plan de Saneamiento y Manejo de Vertimientos que le fue aprobado, así como tampoco ha colaborado con la elaboración del Plan Maestro de Acueducto y Alcantarillado.

18. Que el municipio de Calima El Darién carecía de un sitio de disposición final de residuos de construcción y demolición, pese al alto desarrollo habitacional que ha tenido, que se infería de las 514 licencias de urbanismo que se otorgaron en los últimos 5 años. Que esa ausencia de sitio de disposición final de residuos de construcción y demolición implicaba que esa clase de residuos estaba siendo dispuesta de manera inadecuada.

19. Que también se presentaba una disposición inadecuada de residuos sólidos, que produjo que, en el año 2020, se acumularan más de 4 mil toneladas de basura en la Planta de Manejo Integral de Residuos Sólidos.

20. Que el municipio de Calima El Darién no contaba con Planta de Tratamiento de Aguas Residuales y ello generaba vertimientos directos en algunos puntos del lago Calima.

21. Que Vallecaucana de Aguas S.A. ESP tiene a cargo el Plan Departamental de Aguas en el Valle del Cauca y a ese plan se vinculó el municipio de Calima El Darién, a quien se le definió un plan de acción. Que, sin embargo, Vallecaucana de Aguas S.A. ESP no ejecutó el plan de acción del municipio de Calima El Darién, no entregó los estudios elaborados y no realizó las inversiones previstas, *«pues es evidente que el no tener un PSMV actualizado, estar entregando agua no apta para consumo humano en zona rural, no corresponde a la misión del plan departamental de aguas como es agua potable y saneamiento básico para los municipios»*.

22. Que, por su parte, el departamento del Valle del Cauca no ha cumplido la obligación descrita en el numeral 2° del artículo 7 de la Ley 142 de 1994¹⁵, en tanto que, a pesar de que el municipio de Calima El Darién es de sexta categoría, no le ha brindado apoyo financiero, técnico y administrativo para asegurar la prestación efectiva de los servicios públicos.

3.3. Vulneración al derecho de la seguridad y salubridad públicas

¹⁵ ARTÍCULO 7o. COMPETENCIA DE LOS DEPARTAMENTOS PARA LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS. Son de competencia de los departamentos en relación con los servicios públicos, las siguientes funciones de apoyo y coordinación, que ejercerán en los términos de la ley, y de los reglamentos que con sujeción a ella expidan las asambleas:
(...)

7.2. Apoyar financiera, técnica y administrativamente a las empresas de servicios públicos que operen en el Departamento o a los municipios que hayan asumido la prestación directa, así como a las empresas organizadas con participación de la Nación o de los Departamentos para desarrollar las funciones de su competencia en materia de servicios públicos.

23. Que algunos acueductos rurales en el municipio de Calima El Darién estaban suministrando agua con un índice de riesgo alto, es decir, no apta para el consumo humano.

3.4. Vulneración al derecho colectivo a la existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. La conservación de las especies animales y vegetales, la protección de áreas de especial importancia ecológica, de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas, así como los demás intereses de la comunidad relacionados con la preservación y restauración del medio ambiente

24. Que el municipio de Calima El Darién otorgó licencia urbanística al proyecto «*Santura Ecoreserva Mística*», que iba a desarrollarse en una zona de reserva forestal protectora, sin que el área hubiese sido previamente sustraída por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Que la ejecución de ese proyecto involucraba la intervención de 1 millón de metros cuadrados, todos ellos en zona de reserva forestal protectora.

3.5. Vulneración al derecho colectivo al goce de un ambiente sano

25. Que las infracciones descritas previamente comprometen el desarrollo sostenible, concepto que está ligado al goce de un ambiente sano.

4. Intervención de las entidades demandadas y vinculadas

4.1. Departamento del Valle del Cauca

26. Por conducto de apoderada judicial, pidió que se declarara la falta de legitimación en la causa por pasiva, por cuanto el departamento del Valle del Cauca no estaba amenazando o vulnerando los derechos colectivos invocados.

27. Manifestó que son los municipios, por intermedio de las curadurías urbanas y secretarías de planeación, los encargados de tramitar y expedir licencias urbanísticas y de sancionar a quienes infrinjan las normas de esa naturaleza.

28. Agregó que, en virtud de la Ley 1977 de 2019, todos los municipios no certificados reasumieron las competencias previstas en el artículo 5 de la Ley 142 de 1994 (entre ellas la de asegurar la prestación eficiente de los servicios públicos domiciliarios) y la administración de los recursos del Sistema General de Participaciones para agua potable y saneamiento básico, por lo que el departamento ya no administraba esos recursos.

29. Indicó que la empresa Vallecaucana de Aguas fungía como gestora del Programa Agua para la Prosperidad – Plan Departamental de Agua – PAP – PDA, y era a ella a quien debía consultársele lo relacionado con el agua potable y saneamiento básico.

30. Por último, señaló que el departamento del Valle del Cauca ha realizado varias actividades que involucran el agua potable y el saneamiento básico: visitas de inspección y vigilancia a los acueductos de las zonas urbana y rural del municipio de Calima El Darién, vigilancia de la calidad del agua suministrada, elaboración de mapas de riesgo, jornadas de educación sanitaria, asistencia técnica a las organizaciones gestoras del agua y pequeños prestadores, inspección sanitaria a los sistemas de tratamiento de aguas residuales urbana y rural y asistencia técnica a comunidades rurales en la operación y mantenimiento de pozos sépticos.

4.2. Municipio de Calima El Darién

31. Por medio de apoderado judicial, se opuso a la totalidad de las pretensiones de la demanda. Para el efecto, adujo:

32. Que la demanda desconocía los argumentos expuestos en el auto interlocutorio del 17 de junio de 2021, proferido por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca dentro del proceso 76001-23-33-000-2021-00428-00, en los que se destacó: **i)** que las meras afirmaciones de la demanda no determinaban la procedencia del amparo de los derechos colectivos, pues era indispensable que se aportaran pruebas que acreditaran la vulneración o amenaza, y **ii)** que la problemática expuesta sobre el municipio de Calima El Darién viene de tiempo atrás y que la solución requiere gestión de recursos y planificación.

33. Que, además, la demanda dejaba de lado varias circunstancias que se predicaban de la entidad territorial, entre ellas, las consecuencias del Covid 19, la categoría del municipio (sexta), la dependencia a los recursos que giran el departamento del Valle del Cauca y la Nación y la importancia del turismo como principal actividad en Calima El Darién.

34. Que el PBOT del municipio de Calima El Darién (aprobado mediante Acuerdo 050 de 1999) se encuentra vigente y, en su momento, fue concertado con la autoridad ambiental. Que la mayoría de municipios de cuarta, quinta y sexta categoría tienen planes de ordenamiento territorial desactualizados debido a la incapacidad financiera e institucional, pero aun así la administración municipal de Calima El Darién ha debido expedir licencias urbanísticas en razón a los derechos de los propietarios de predios. Que el municipio de Calima no ha tomado el número de licencias urbanísticas expedidas como criterio para calcular la proyección de la población, porque esa proyección se hace según los datos emitidos por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE).

35. Que la baja ejecución del Plan de Saneamiento y Manejo de Vertimientos aprobado a Emcalima (para la zona urbana) se debía a limitaciones financieras, en tanto que las obras han sido desarrolladas únicamente con recursos propios de Emcalima y del municipio de Calima El Darién. Que sí hay un Plan Maestro de Acueducto y Alcantarillado en el municipio de Calima El Darién, aprobado en el 2008, y que la actual administración estaba gestionando estudios y diseños

para su actualización, y una vez actualizado las obras se implementarían de manera gradual, según la capacidad financiera.

36. Que el manejo de los residuos de construcciones y demoliciones no había generado alarmas en el municipio de Calima El Darién. Que la entidad territorial sí contaba con una Planta de Tratamiento de Aguas Residuales, construida en los años 2005 y 2006, con capacidad *«para recibir 50 LPS de flujo medio de las aguas residuales producidas en la cabecera de Calima El Darién hasta el año 2023»*. Que Emcalima y la administración municipal estaban gestionando el proyecto Río Azul, que requiere una inversión de \$ 17.000'000.000 y generaría agua potable a las zonas rurales.

37. Que la economía del municipio de Calima El Darién depende principalmente del turismo —impulsado por proyectos urbanísticos—, de ahí que no fuera plausible cercenar el potencial turístico por el hecho de que parte del territorio estuviera en una zona de reserva forestal protectora, pues lo cierto era que los proyectos se podían viabilizar con anuencia del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Que, según el PBOT (Acuerdo 050 de 1999), el proyecto *«Santura Ecoreserva Mística»* no se halla en área de protección ambiental y que ese proyecto contaba con concepto de norma urbanística y la respectiva licencia urbanística. Que, adicionalmente, la licencia urbanística al proyecto *«Santura Ecoreserva Mística»* se otorgó en atención a la presentación de un documento de la CVC, según el cual no era necesario tramitar la sustracción del área ante el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

4.3. Sociedad Jaime Escobar Valencia y CIA y Horizonte Soluciones Urbanas S.A.S. (ejecutoras del proyecto «Santura Ecoreserva Mística»)¹⁶

38. A través de un mismo apoderado judicial, se solicitó que se denegaran las pretensiones de la demanda en lo que atañe al proyecto *«Santura Ecoreserva Mística»*. El apoderado esgrimió los siguientes argumentos:

39. Que la Ley 2 de 1959 declaró zonas de reserva forestal nacional y debía tenerse en cuenta que algunas de ellas podían servir para la producción forestal, es decir, bosques productores, y no protectores. Que, en ese sentido, la parte demandante no aportó pruebas que acreditaran que el área donde se iba a desarrollar el proyecto *«Santura Ecoreserva Mística»* hacía parte de los bosques protectores.

40. Que el proyecto *«Santura Ecoreserva Mística»* no requería del trámite de sustracción ante el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, porque, *«a pesar de encontrarse el predio dentro del Área de Reserva Forestal del Pacífico, pero por no ser la vocación del suelo de carácter forestal sino pecuaria, además que el Estatuto de usos del suelo del Municipio de Calima- El Darién, le otorga a este predio un uso diferente al forestal; razones por las cuales es viable que en el mismo se desarrollen actividades económicas diferentes al establecimiento o mantenimiento y utilización*

¹⁶ La Sala no hará alusión a argumentos que fundamentaban excepciones previas o que se oponían a la solicitud de medidas cautelares.

racional de áreas forestales productoras, protectoras o productoras – protectoras, siempre y cuando se garantice que la ejecución de las mismas y el ejercicio de las actividades no atente en contra de la conservación de los recursos naturales renovables del área de reserva, ósea de las zonas boscosas y en general de la flora existente en el sector». Que esa circunstancia quedó contenida en la licencia ambiental otorgada en el año 1997 al proyecto «Parcelación Campestre Palermo», ubicado en un predio de mayor extensión que contenía el área donde ahora se pretende desarrollar el proyecto «Santura Ecoreserva Mística». Que la licencia ambiental otorgada en el año 1997 tenía una vigencia igual al término de desarrollo del proyecto y, por ende, amparaba el proyecto «Santura Ecoreserva Mística», de ahí que se tuviera un derecho legalmente reconocido. Que el proyecto «Santura Ecoreserva Mística» era amigable y autosostenible con el medio ambiente.

41. Que había un prejuzgamiento de parte de la Procuraduría 21 Judicial II Ambiental y Agraria del Valle del Cauca, pues, a pesar de que el municipio de Calima El Darién había otorgado más de 500 licencias urbanísticas en los últimos 5 años, en las peticiones formuladas ante la entidad territorial y la CVC (ver párrafos 5 y 6) y en la demanda se refirió específicamente al proyecto «Santura Ecoreserva Mística».

4.4. Vallecaucana de Aguas S.A. ESP

42. Por conducto de apoderado judicial, pidió que se declarara la falta de legitimación en la causa por pasiva, porque la presunta vulneración que invocaba la parte demandante no estaba asociada a un incumplimiento de las competencias a cargo de Vallecaucana de Aguas S.A. ESP. En resumen, sostuvo:

43. Que el propósito de los Planes Departamentales para el Manejo Empresarial de los Servicios de Agua y Saneamiento (PDA) es apoyar a los municipios en su responsabilidad de asegurar la prestación de los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo.

44. Que Vallecaucana de Aguas S.A. ESP es el gestor y ordenador del gasto de los recursos del Plan Departamental para el Manejo Empresarial de los Servicios de Agua y Saneamiento (PDA) en el Valle del Cauca. Que, en esa condición, contrata proyectos de infraestructura en acueductos y/o agua potable, alcantarillado, aseo y ambiental y sus actividades complementarias.

45. Que el departamento del Valle del Cauca, el municipio de Calima El Darién y Vallecaucana de Aguas S.A. ESP suscribieron un convenio interadministrativo que constituye «fuente jurídica para la inversión que el gestor del plan departamental de aguas (PDA) pueda realizar en proyectos de agua y saneamiento en el ente territorial».

46. Que, sin embargo, las inversiones a través del Plan Departamental para el Manejo Empresarial de los Servicios de Agua y Saneamiento (PDA) se realizan con destino a proyectos que cumplan los requisitos de las resoluciones 672 de 2015 y 661 de 2019, ambas expedidas por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. Que, además, para que los proyectos puedan cofinanciarse con los

recursos del plan departamental, es necesario agotar un procedimiento que implica el despliegue de varias actuaciones a cargo del municipio.

47. Que, precisamente, Vallecaucana de Aguas S.A. ESP ha cofinanciado y entregado al municipio de Calima varias obras públicas relacionadas con el sector de agua y saneamiento básico. Que, de hecho, la parte demandante no indicó qué proyectos, de competencia de Vallecaucana de Aguas S.A. ESP, no fueron entregados o qué inversiones no fueron realizadas.

48. Que no era competencia de Vallecaucana de Aguas S.A. ESP velar por la correcta disposición de los residuos de construcción y demolición, pero que, como gestor del Plan Departamental para el Manejo Empresarial de los Servicios de Agua y Saneamiento (PDA), apoya a los municipios y a los prestadores del servicio alcantarillado, acueducto y aseo para que cumplan con las disposiciones legales relacionadas con ajustes y actualización de los Planes de Gestión Integral de Residuos Sólidos Domiciliarios (PGIRS). Que, en esos casos, Vallecaucana de Aguas S.A. ESP actúa únicamente como facilitador, porque el cumplimiento y ejecución de los PGIRS, así como su actualización, corresponde los municipios y a los operadores del servicio. Que, de hecho, en el año 2018 había prestado apoyo al municipio de Calima El Darién para el ajuste del PGIRS.

49. Que, para el año 2022, Vallecaucana de Aguas S.A. ESP estaba ejecutando el contrato de consultoría para la formulación o actualización del Plan de Saneamiento y Manejo de Vertimientos en la zona urbana del municipio de Calima El Darién.

50. Que Vallecaucana de Aguas S.A. ESP fungió como facilitador en los procesos de construcción de los Planes de Saneamiento y Manejo de Vertimientos en el municipio de Calima El Darién: el de zona urbana (aprobado en el 2013) y el del corregimiento de Diamante (aprobado en el 2015). Que esos planes tenían una vigencia de 10 años y, por ende, vencían en el 2023 y 2025, respectivamente. Que, por tanto, con posterioridad a esas fechas habrá la necesidad de formular un nuevo documento, previa solicitud del ente territorial.

51. Que Vallecaucana de Aguas S.A. ESP es facilitador del proceso de construcción de los Planes de Saneamiento y Manejo de Vertimientos, pero el ente territorial o el operador del servicio es quien tiene la obligación de velar por el cumplimiento del plan financiero consignado en el documento. Que, de otro lado, como lo dispone el artículo 6 de la Resolución 1433 de 2004 del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, el deber de velar por el cumplimiento del plan de acción del documento es la CVC.

4.5. Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca

52. Mediante apoderado judicial solicitó que se negaran las pretensiones respecto de la CVC. Para ello, expuso:

53. Que, según la Ley 388 de 1997, las decisiones sobre el ordenamiento territorial y la intervención de los usos del suelo corresponde al municipio, en

este caso a Calima El Darién. Que, en caso de existir, el desarrollo urbanístico desordenado e irregular sería atribuible únicamente al municipio de Calima El Darién. Que, de hecho, el municipio está facultado para sancionar a los responsables de infracciones urbanísticas (demolición de obra y suspensión de servicios públicos).

54. Que la CVC es competente para adelantar procesos e imponer sanciones por infracciones en materia ambiental. Que, para el efecto, la CVC realiza recorridos periódicos en el territorio del municipio de Calima El Darién y, cuando hay evidencia de infracciones ambientales, inicia los procesos e impone las sanciones, si es procedente.

55. Que, tratándose de los casos en los que hay un desarrollo de urbanismo sin la respectiva sustracción de zona de reserva forestal del Pacífico (presunto cambio del uso del suelo), la competencia para imponer sanciones radica en el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, por cuanto: **i)** la autorización para sustraer esas áreas de la zona de reserva forestal corresponde a ese ministerio, de conformidad con el parágrafo 3° del artículo 204 de la ley 1450 de 2011; **ii)** de acuerdo con el parágrafo del artículo 2 de la Ley 1333 de 2009, las sanciones por infracciones ambientales únicamente pueden ser impuestas por *«la autoridad ambiental competente para otorgar la respectiva licencia ambiental, permiso, concesión y demás autorizaciones ambientales e instrumentos de manejo ambiental»*, y **iii)** como el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible es el competente para autorizar la sustracción del área de la zona de reserva forestal y cambiar ese uso del suelo, también es el competente para sancionar las infracciones relacionadas con ello. Que, bajo esa premisa, las medidas preventivas impuestas en estos casos (desarrollo de urbanismo sin la respectiva sustracción de la zona de reserva forestal) han sido remitidas al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

56. Que, en lo que le corresponde, la CVC ha desestimado las nuevas solicitudes de derechos ambientales cuando no se acredita la sustracción del área de la zona de reserva forestal.

57. Que, por otra parte, en virtud del artículo 5 de la Ley 142 de 1994, la prestación de los servicios públicos domiciliarios es competencia de los municipios o de los prestadores públicos o privados del servicio, pero en ningún caso está a cargo de la CVC.

58. Que, si bien la modificación al Plan de Ordenamiento Territorial debe ser concertada con la autoridad ambiental en lo que atañe a aspectos ambientales, lo cierto es que el municipio de Calima El Darién, que es quien formula la modificación, aún no ha convocado a la CVC para esa etapa.

59. Que la CVC ha requerido al municipio de Calima El Darién para que lleve a cabo la ejecución del Plan de Saneamiento y Manejo de Vertimientos y, de hecho, le ha señalado causales para que lo modifique.

60. Que la CVC *«no es la entidad competente para ordenar el territorio conforme a la normatividad ambiental, agraria y urbanística, así como para expedir las licencias de urbanismo en sus diversas modalidades, ni para prestar los servicios públicos o construir las obras de alcantarillado y acueducto que demande el progreso local, así mismo no tiene a su cargo realizar las acciones necesarias para actualizar el plan básico de ordenamiento territorial – planes parciales –, ejecutar el Plan de Saneamiento y Manejo de Vertimientos, así como elaborar el Plan Maestro de Acueducto y Alcantarillado, y establecer un sitio de disposición final de residuos de la construcción y la demolición - RCD».*

61. Que coadyuvaba la pretensión de que se suspendiera la expedición de licencias urbanísticas en la zona rural, hasta que se acreditara la respectiva sustracción del área de la zona de reserva forestal. Que, además, la expedición de licencias urbanísticas en la zona urbana debía quedar supeditada al cumplimiento de lo establecido en el literal b) del numeral 1º del artículo 2.2.1.1.18.2 del Decreto 1076 de 2015, que prevé como zona de protección de los bosques *«una faja no inferior a 30 metros de ancha, paralela a las líneas de mareas máximas, a cada lado de los cauces de los ríos, quebradas y arroyos, sean permanentes o no, y alrededor de los lagos o depósitos de agua».*

62. Que la CVC ha requerido al municipio de Calima El Darién para que envíe las licencias urbanísticas, pero no se ha obtenido respuesta.

63. Que la CVC no debe realizar estudios de capacidad de carga del ecosistema circundante al lago Calima y el piedemonte de la cordillera, porque: **i)** como la zona rural del municipio de Calima El Darién está inmersa en la zona de protección de reserva forestal, en principio, no habría lugar a expansión urbanística, pues el artículo 2.2.6.2.2. del Decreto 1077 de 2015 prohíbe la expedición de licencias de parcelación en suelo rural; **ii)** es el PBOT el escenario donde debe definirse el límite máximo hasta donde puede extenderse la población del municipio de Calima, PBOT que debe ser concertado y tener en cuenta las determinantes ambientales, entre ellas la zona de reserva forestal, y **iii)** según el artículo 2.2.4.8.3.1 (numeral 4) del Decreto 190 de 2022, el competente para establecer la capacidad de un atractivo turístico es el municipio donde se encuentra el respectivo atractivo, es decir, el propio municipio de Calima El Darién.

64. Que el Plan de Saneamiento y Manejo de Vertimientos está a cargo del municipio, quien debe realizar las actuaciones ante el gestor (Vallecaucana de Aguas) para la consecución de los recursos que permitan su ejecución. Que, por su parte, el Plan Maestro de Acueducto y Alcantarillado debe ser elaborado por el correspondiente prestador del servicio.

65. Que el municipio de Calima El Darién sí tiene una Planta de Tratamiento de Aguas Residuales doméstica, que se encuentra en funcionamiento y está ubicada en la Vereda El Remolino.

66. Que, en lo relacionado con la suspensión de vertimientos directos al Lago Calima, *«corresponde a los propietarios, poseedores y ocupantes de los predios del sector*

rural que los habitan construir los sistemas de tratamiento y disposición final adecuada de aguas residuales debidamente aprobado por la CVC, y en sector urbano la obligación de conectarse al sistema de alcantarillado». Que el cumplimiento de ese deber debía procurarse a través de las medidas correctivas de policía, de conformidad con el numeral 10 del artículo 140, y su parágrafo segundo, de la Ley 1801 de 2016.

67. Que era el municipio de Calima El Darién, por ser quien las expidió, el que debía demandar y pedir la nulidad de las licencias urbanísticas que fueran contrarias a la ley.

5. Audiencia de pacto de cumplimiento

68. El 4 de agosto de 2022 se llevó a cabo la audiencia de pacto de cumplimiento, pero se declaró fallida, toda vez que la entidad demandada no propuso fórmula de arreglo.

6. Vinculación de coadyuvantes

69. Mediante Auto Interlocutorio 615 del 22 de junio de 2022, el Juzgado Segundo Administrativo de Buga aceptó la vinculación como coadyuvante de la parte demandante a la Personería Municipal de Calima.

70. En la diligencia de pacto de cumplimiento, se aceptó como coadyuvante de la parte demandada al señor Armando Escobar Potes.

71. Por Auto Interlocutorio 783 del 11 de agosto de 2022, el Juzgado Segundo Administrativo de Buga aceptó la vinculación como coadyuvantes de la parte demandada a Luis Gerardo Gamboa, María Gladis López Londoño, Luis Alfonso Loaiza Guerrero, Salomón Villada Galvis, Alejandra Bolaños, Andrés Felipe Gamboa Bolaños, Donaldo Echeverry, Leónidas Pineda Rodríguez, Leonel Mesías Ortega, Gerardo Araujo Solarte, Luz Nelly Sánchez y Dora Nelly Chávez.

72. En Auto Interlocutorio 886 del 26 de agosto de 2022, se aceptó la vinculación como coadyuvante de la parte demandante a la Veeduría Ciudadana Darienita.

7. Sentencia de primera instancia

73. Mediante sentencia del 6 de febrero de 2023, el Juzgado Segundo Administrativo de Buga: **i)** declaró la falta de legitimación en la causa por pasiva de Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la Unidad Administrativa Especial Parques Nacionales Naturales de Colombia y las sociedades Jaime Escobar Valencia y CIA S. en C. y Horizonte Soluciones Urbanas S.A.S., y **ii)** amparó los derechos e intereses colectivos previstos en los literales a¹⁷, c¹⁸, g¹⁹, h²⁰, j²¹ y m²² del artículo 4 de la Ley 472 de 1998, pues, a su

¹⁷ El goce de un ambiente sano, de conformidad con lo establecido en la Constitución, la ley y las disposiciones reglamentarias.

¹⁸ La existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. La conservación de las

juicio, estaban siendo vulnerados por el municipio de Calima El Darién, Emcalima ESP, el departamento del Valle del Cauca, Vallecaucana de Aguas S.A. y la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca. En virtud del amparo concedido, impartió las siguientes órdenes:

- Al municipio de Calima El Darién que, en un término no mayor a un (1) año contado a partir de la ejecutoria de la sentencia, actualice, o de ser necesario, reconstruya la base de datos de licencias urbanísticas expedidas en esa entidad territorial y las remita a CVC, para que esta hiciera «*lo de su cargo*».
- Al municipio de Calima El Darién que, en lo sucesivo, supedite la expedición de licencias urbanísticas al cumplimiento de la totalidad de requisitos establecidos en la normativa correspondiente, en especial lo relativo a la disponibilidad de servicios públicos, incluido el de alcantarillado o similar, así como a la presentación de los respectivos permisos expedidos por la autoridad ambiental, en los casos en que así se requiera.
- Al municipio de Calima El Darién y a la CVC que, dentro del término de dos (2) años contados a partir de la ejecutoria de la sentencia, determinen qué construcciones se realizaron en el municipio de Calima El Darién sin la correspondiente licencia urbanística, así como cuáles se realizaron dentro de la franja forestal protectora de las diferentes fuentes hídricas, y, en el marco de sus competencias, realicen las acciones administrativas, de policía y/o judiciales necesarias para la recuperación de la franja protectora de las distintas fuentes hídricas, así como para que cese la vulneración en lo que respecta a las construcciones sin licencias.
- Al municipio de Calima El Darién, a Emcalima ESP, al departamento del Valle del Cauca y a Vallecaucana de Aguas S.A. que, dentro del término de sesenta (60) meses contados a partir de la ejecutoria de la sentencia, adelanten las gestiones de índole técnico, administrativo, contractual, presupuestal y operativo tendientes a adecuar y/o ajustar las plantas de tratamiento de agua potable (PTAP) y de aguas residuales (PTAR) ya existentes, o a construir unas nuevas, para la prestación del servicio de acueducto y alcantarillado en el casco urbano del municipio de Calima El Darién, que garanticen la entrega de agua de buena calidad a los usuarios, esto es, sin riesgo, así como el adecuado tratamiento y devolución de las aguas residuales.
- Al municipio de Calima El Darién, al departamento del Valle del Cauca y a Vallecaucana de Aguas S.A. que, dentro del término de sesenta (60) meses contados a partir de la ejecutoria de la sentencia, adelanten las gestiones de índole técnico, administrativo, contractual, presupuestal y

especies animales y vegetales, la protección de áreas de especial importancia ecológica, de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas, así como los demás intereses de la comunidad relacionados con la preservación y restauración del medio ambiente.

¹⁹ La seguridad y salubridad públicas.

²⁰ El acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública.

²¹ El acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna.

²² La realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes.

operativo tendientes a adecuar y/o ajustar las plantas de tratamiento de agua potable (PTAP) y de aguas residuales (PTAR) ya existentes, o a construir unas nuevas, para la prestación del servicio de acueducto y alcantarillado en la zona rural del municipio de Calima El Darién, que garanticen la entrega de agua de buena calidad a los usuarios, esto es, sin riesgo, así como el adecuado tratamiento y devolución de las aguas residuales.

- A la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca que oriente y asesore al municipio de Calima El Darién, al departamento del Valle del Cauca, a Emcalima ESP y a Vallecaucana de Aguas en el proceso actualización y/o implementación de las plantas de tratamiento de agua potable y de tratamiento de aguas residuales, tanto en el área urbana como rural del municipio de Calima El Darién, y adopte las medidas sancionatorias a los particulares que se encuentren afectando el medio ambiente por las construcciones en zona rural del municipio de Calima El Darién.
- La conformación de un comité de verificación, integrado por un representante de la Procuraduría 21 Judicial II Ambiental y Agraria del Valle del Cauca, un representante del municipio de Calima el Darién, un representante de Emcalima ESP, un representante del departamento del Valle del Cauca, un representante de Vallecaucana de Aguas S.A. y un representante de la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca. Comité que deberá reunirse a más tardar en la última semana del mes de enero de 2025, y remitir un informe ejecutivo y concreto sobre las actividades realizadas en relación con el cumplimiento de las órdenes emitidas.

74. De manera preliminar, el juzgado se refirió a la naturaleza de la acción popular, a los derechos colectivos invocados, al desarrollo sostenible y al área de reserva forestal.

75. Luego, a partir del análisis de las pruebas obrantes en el expediente, dio por acreditados los siguientes hechos: **i)** que el PBOT del municipio de Calima El Darién data del año 1999 y no ha sido actualizado; **ii)** que el municipio de Calima El Darién expidió 514 licencias de urbanismo durante los últimos 5 años; **iii)** que el municipio de Calima El Darién tiene una Planta de Saneamiento y Manejo de Vertimientos en el casco urbano, con un nivel de ejecución del 30 %, y otra planta en el corregimiento de El Diamante, con un nivel de ejecución del 5 %; **iv)** que el municipio de Calima El Darién cuenta con un Plan Maestro de Acueducto y Alcantarillado que se ajusta a la prestaciones de los servicios públicos domiciliarios; **v)** que el municipio de Calima El Darién tiene Planta de Tratamiento de Aguas Residuales; **vi)** que hay construcciones en la franja forestal protectora de diferentes fuentes hídricas (30 metros), las cuales no cuentan con sistema de tratamiento de aguas residuales o vertimientos; **vii)** que hay construcciones que, a pesar de estar fuera de la franja forestal protectora, no tenían concepto de viabilidad de pozo séptico; **viii)** que el municipio de Calima El Darién renovó la vinculación al Plan Departamental de Aguas del Valle del Cauca mediante suscripción de convenio interadministrativo con el

departamento del Valle del Cauca y Vallecaucana de Aguas S.A.; **ix)** que Vallecaucana de Aguas S.A. es el gestor del Plan Departamental de Aguas del Valle del Cauca; **x)** que Vallecaucana de Aguas S.A. suscribió contrato de consultoría con la Unión Temporal PSMV para ajustar el Plan de Saneamiento Básico y Manejo de Vertimientos en el casco urbano del municipio de Calima El Darién; **xi)** que las franjas protectoras de las quebradas San José, La Italia y La Virgen del municipio de Calima El Darién presentan ocupación del 19,80 %, 39,92 % y 28,84 %, respectivamente; **xii)** que el agua de las quebradas San José, La Italia y La Virgen, luego del paso por el casco urbano, es de regular calidad para el consumo humano, porque se están vertiendo aguas residuales no tratadas; **xiii)** que los vertimientos de aguas residuales no se hacen de manera directa al Lago Calima, sino que se hacen luego de que las aguas son tratadas por Emcalima, y **xiv)** que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible sustrajo de la zona reserva forestal protectora el área donde se va a llevar a cabo el proyecto «*Santura Ecoreserva Mística*».

76. Con base en esos hechos probados, estimó que los derechos colectivos previstos en los literales a²³, c²⁴, g²⁵, h²⁶, j²⁷ y m²⁸ del artículo 4 de la Ley 472 de 1998 estaban siendo vulnerados, porque la calidad del agua que llegaba a los habitantes del municipio de Calima El Darién tenía un nivel de riesgo bajo (con riesgo, al fin y al cabo) en la zona urbana y un nivel de riesgo alto (no apto para consumo humano) en 11 acueductos de la zona rural²⁹. Además, porque había un indebido tratamiento de aguas residuales que contaminaban algunas fuentes hídricas que surten los acueductos en el municipio de Calima El Darién, con afectación sobre la flora y la fauna. En ese sentido, destacó el deber del Estado de garantizar la calidad del agua y de prohibir que se vierta agua sin tratamiento a las fuentes hídricas.

77. Expuso que los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo son servicios públicos esenciales, respecto de los cuales los municipios tenían la competencia de asegurar la prestación eficiente, bien de manera directa o a través de empresas de servicios públicos oficiales, mixtas o privadas. Agregó que los departamentos tenían la competencia de apoyar financiera, técnica y administrativamente a las empresas de servicios públicos que operen en el departamento o a los municipios que hayan asumido la prestación directa.

²³ El goce de un ambiente sano, de conformidad con lo establecido en la Constitución, la ley y las disposiciones reglamentarias.

²⁴ La existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. La conservación de las especies animales y vegetales, la protección de áreas de especial importancia ecológica, de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas, así como los demás intereses de la comunidad relacionados con la preservación y restauración del medio ambiente.

²⁵ La seguridad y salubridad públicas.

²⁶ El acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública.

²⁷ El acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna.

²⁸ La realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes.

²⁹ Avemare, acueducto Río Bravo – La Palmera, asociación de usuarios del acueducto vereda el Guadual Jiguales – Acujiguales, parcelación Los Refugios de Calima, Acuadiamante, acueducto rural La Gaviota Acuagaviota Gaviota Alta, acueducto rural La Gaviota Acuagaviota Gaviota Baja, junta de acueducto La Guaira y Asociación acueducto rural Bella Vista.

78. Adujo que el derecho colectivo a la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes estaba siendo vulnerado porque: **i)** había construcciones dentro de la franja protectora de 30 metros de las quebradas San José, La Italia y La Virgen y, además, construcciones fuera de la franja que no contaban con viabilidad de pozo séptico, es decir, sin licencia de construcción; **ii)** había un desarrollo urbanístico sin control en la zona rural del municipio de Calima El Darién, que no podía justificarse con la condición turística del sector, en tanto que la entidad territorial debía planificar el manejo de los recursos naturales en procura del desarrollo sostenible, y **iii)** se expidieron más de 500 licencias urbanísticas sin almacenar en base de datos y sin concepto de la CVC.

79. Destacó diversas normas que aluden al deber de las entidades públicas de actuar de manera mancomunada y coordinada para la protección del medio ambiente y la prestación de los servicios públicos domiciliarios.

80. Atribuyó la vulneración de los derechos colectivos, así: **i)** al municipio de Calima El Darién, por ser quien expide las licencias urbanísticas, ser quien debía velar porque se cumplieran las normas urbanísticas establecidas en procura de la protección del medio ambiente y ser la autoridad competente de asegurar la prestación eficiente de servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado; **ii)** al departamento del Valle del Cauca, porque, a pesar de tener conocimiento de que el agua entregada a la mayoría de habitantes del municipio de Calima El Darién era de regular o mala calidad, no desplegó alguna actividad para superar esa situación, y porque no brindó asesoría técnica y apoyo financiero al municipio de Calima El Darién para asegurar la prestación de los servicios públicos de manera eficiente; **iii)** a Vallecaucana de Aguas S.A., porque, en su condición de gestor del Plan Departamental de Aguas Departamentales del Valle del Cauca, debía contribuir, y no lo hizo, a la superación de la problemática relacionada con el agua potable y saneamiento básico; **iv)** a Emcalima ESP, porque, como prestadora de los servicios de acueducto y alcantarillado en la zona urbana del municipio de Calima El Darién, entregó agua con riesgo bajo para consumo humano (riesgo en todo caso) y porque no ha atendido los requerimientos sanitarios que ameritan los sistemas de tratamiento de aguas residuales que se vierten al Lago Calima, y **v)** a la CVC, porque tuvo conocimiento de las diversas problemáticas (construcciones en franjas protectoras y vertimientos directos de aguas residuales a fuentes hídricas) y no ejecutó acciones pertinentes para cumplir las funciones de protección ambiental: no demostró haber iniciado procesos administrativos por infracciones ambientales y no realizó un asesoramiento y acompañamiento al municipio de Calima El Darién en procura de la defensa del medio ambiente.

81. Finalmente, sostuvo que la vulneración de los derechos colectivos no era atribuible a una acción u omisión en el cumplimiento de las funciones del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y de la Unidad Administrativa Especial Parques Nacionales Naturales de Colombia, por lo que carecían de legitimación en la causa por pasiva. Además, agregó que la falta de legitimación en la causa por pasiva también se predicaba de las sociedades Jaime Escobar

Valencia y CIA S. en C. y Horizonte Soluciones Urbanas S.A.S, porque el área del proyecto «*Santura Ecoreserva Mística*» había sido sustraída de la zona reserva forestal protectora.

8. Recursos de apelación

8.1. Parte demandante

82. Pidió que se revocara lo relacionado con la falta de legitimación en la causa por pasiva del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, para, en su lugar, disponer que el comité de verificación también debía estar integrado por un representante de ese ministerio.

83. Señaló que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible administra la Reserva Forestal del Pacífico, de la que hace parte la totalidad del territorio del municipio de Calima El Darién. Indicó que en el expediente quedó demostrado que en esa zona de reserva existe un gran desarrollo habitacional del municipio de Calima El Darién, sin que esas áreas hayan sido sustraídas de la zona de reserva. En virtud de lo anterior, estimó que era necesario que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible efectuara un acompañamiento real y efectivo al municipio de Calima El Darién, con el fin de lograr el ordenamiento de la reserva y del uso del suelo en esa entidad territorial, evaluando *«la pertinencia de sustraer, por razones de interés social aquellas zonas que se encuentran consolidadas con ocupación de años atrás o que sean necesarias para realizar actividades económicas que impliquen remoción de bosques o cambios en el uso del suelo o cualquier otra actividad distinta al aprovechamiento racional de los recursos naturales; logrando por demás recuperar el sector ambientalmente, que se ha visto afectado por el crecimiento del municipio en zona rural y la ordenación de la Reserva en esa parte de Calima El Darién»*.

84. Por otra parte, y aunque no formuló petición expresa en ese sentido, alegó que no era cierto que las sociedades Jaime Escobar Valencia y CIA S. en C. y Horizonte Soluciones Urbanas S.A.S. carecieran de legitimación en la causa por pasiva, por cuanto el proyecto «*Santura Ecoreserva Mística*» sí estaba en el área de Reserva Forestal del Pacífico y la sustracción se produjo en el año 2022. Preciso que, por ende, en realidad lo que se produjo con respecto a esas sociedades fue un hecho superado.

8.2. Coadyuvante Armando Escobar Potes

85. El coadyuvante Armando Escobar Potes solicitó que se revocara el fallo de primera instancia.

86. En primer lugar, adujo que el Juzgado Segundo Administrativo de Buga vulneró el debido proceso, porque: **i)** emitió sentencia sin resolver el incidente de nulidad propuesto el 12 de enero de 2023 y **ii)** desconoció el principio del juez natural, pues, como el medio de control de protección de derechos e intereses colectivos iba dirigido contra entidades del orden nacional (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Unidad Administrativa Especial Parques

Nacionales Naturales de Colombia y Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca), la competencia para conocer en primera instancia radicaba en el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, según el numeral 14 del artículo 152 de la Ley 1437 de 2011 (con la modificación introducida por el artículo 28 de la Ley 2080 de 2021). Destacó que, para la determinación de la regla de competencia, no debía acudir al artículo 16 de la Ley 472 de 1998, sino al artículo 152 de la Ley 1437 de 2011, toda vez que se trataba de una ley posterior que prevalecía sobre la anterior y, además, regulaba íntegramente lo relacionada con la competencia de los tribunales administrativos en primera instancia.

87. Manifestó que, a partir del 6 de febrero de 2022, operó *«el fenómeno de la caducidad para decidir la acción popular»*, en virtud a que se venció el término previsto en el artículo 22 de la Ley 472 de 1998, según el cual, al notificar el auto admisorio, a la parte demandada deberá informársele que *«la decisión será proferida dentro de los treinta (30) días siguientes al vencimiento del término de traslado y que tiene derecho a solicitar la práctica de pruebas con la contestación de la demanda»*.

88. Expuso que el proceso está viciado de nulidad por falta de vinculación y notificación a Celsia S.A., quien era un litisconsorcio necesario, dada su condición de propietaria de la represa Calima, que se alimenta del lago Calima.

89. Señaló que había falta de legitimación en la causa por activa, debido al conflicto de intereses que se predicaba de la procuradora 21 judicial II ambiental y agraria del Valle del Cauca. Refirió que la demandante es propietaria de un inmueble ubicado en zona rural del municipio de La Cumbre, que también hace parte de la zona de Reserva Forestal del Pacífico, y en el que construyó una casa de habitación. Advirtió que, por ende, la demandante estaría infringiendo las normas ambientales que procura proteger, de ahí que debiera manifestarse impedida para promover el medio de control.

8.3. Departamento del Valle del Cauca

90. La apoderada judicial pidió que se revocara parcialmente la decisión del juzgado, para disponer que las pretensiones de la demanda no prosperaban respecto del departamento del Valle del Cauca.

91. Explicó que, de acuerdo con los artículos 365 a 370 de la Constitución Política y la Ley 142 de 1994, es competencia de los municipios asegurar la prestación eficiente de los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo, ya sea de manera directa o a través de empresas de servicios públicos de carácter oficial, privado o mixto. Especificó que, en el municipio de Calima El Darién, la prestación de esos servicios públicos domiciliarios está a cargo de Emcalima en el sector urbano y del municipio (directamente) en la zona rural.

92. Con base en la Ley 388 de 1997 y el Decreto 1469 de 2010, expuso que era el municipio de Calima El Darién el encargado de ordenar el territorio, expedir las licencias urbanísticas y sancionar las infracciones urbanísticas.

93. Destacó que, mediante Oficio SADE 2023014489 del 7 de febrero de 2023, la Secretaría Departamental de Hábitat y Vivienda del Valle del Cauca hizo saber al municipio de Calima El Darién que *«dentro del marco del convenio tripartita del PDA, vallecaucana de aguas, Departamento del Valle del Cauca del cual hace parte el Municipio de Calima Darién, se podrá prestar la respectiva asistencia técnica que se necesite, dejando claro la responsabilidad directa del ente territorial en estos temas y en el control que se debe ejercer en la enajenación de predios dentro de su territorio, sobre los cuales no sea posible contar con servicios públicos»*.

94. Por último, insistió en que el departamento del Valle del Cauca ha realizado varias actividades que involucran el agua potable y el saneamiento básico: visitas de inspección y vigilancia a los acueductos de las zonas urbana y rural del municipio de Calima El Darién, vigilancia de la calidad del agua suministrada, elaboración de mapas de riesgo, jornadas de educación sanitaria, asistencia técnica a las organizaciones gestoras del agua y pequeños prestadores, inspección sanitaria a los sistemas de tratamiento de aguas residuales urbana y rural y asistencia técnica a comunidades rurales en la operación y mantenimiento de pozos sépticos.

8.4. Municipio de Calima El Darién

95. El alcalde del municipio de Calima El Darién presentó el mismo escrito de apelación que el del coadyuvante Armando Escobar Potes (ver párrafos 86, 87, 88 y 89 de esta providencia).

8.5. Vallecaucana de Aguas S.A.

96. El apoderado pidió que se revocaran las órdenes impuestas a Vallecaucana de Aguas S.A., relacionadas con el deber de realizar gestiones de carácter técnico, administrativo, contractual, presupuestal y operativo para adecuar las plantas de tratamiento de agua potable y de tratamiento de aguas residuales en los sectores urbano y rural del municipio de Calima El Darién, o para construir unas nuevas, de tal forma que se asegure la entrega de agua de buena calidad a los usuarios de acueducto y el adecuado tratamiento y devolución de aguas residuales.

97. Mencionó que, según el artículo 2.3.3.1.2.5. del Decreto 1077 de 2015, el gestor del plan departamental de aguas tiene como único propósito apoyar a los municipios en la responsabilidad de asegurar la prestación de los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo, a través de la modernización empresarial y/o fortalecimiento institucional de los prestadores de esos servicios. A partir de ello, afirmó que era improcedente que a Vallecaucana de Aguas S.A. se le ordenara *«gestiones PRESUPUESTALES y CONTRACTUALES, ya que este ente no cuenta con presupuesto propio, que pueda destinar para suplir dichas necesidades. Vallecaucana de Aguas S.A. E.S.P. si puede APOYAR técnica, administrativa y operativamente al municipio de Calima El Darién, en la inserción de proyectos de agua y saneamiento básico, ejecutados por los Planes Departamentales de Aguas»*.

98. Refirió que la competencia para asegurar la prestación eficiente de los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo radica primeramente en los municipios, mientras que los departamentos y la Nación concurren en segundo lugar, cuando aquellos no están la capacidad de asegurar esa prestación.

99. Reiteró que las inversiones a través del Plan Departamental para el Manejo Empresarial de los Servicios de Agua y Saneamiento (PDA) se realizan con destino a proyectos que cumplan los requisitos de las resoluciones 672 de 2015 y 661 de 2019, ambas expedidas por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. Que, además, para que los proyectos puedan cofinanciarse con los recursos del plan departamental, es necesario agotar un procedimiento que implica el despliegue de varias actuaciones a cargo del municipio.

8.6. Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca

100. El apoderado judicial presentó recurso de apelación y solicitó que se devolviera el expediente al juzgado de primera instancia para que emitiera nuevamente el fallo o, en su defecto, se revocaran y/o modificaran las órdenes impartidas a la CVC.

101. En primer lugar, señaló que el Juzgado Segundo Administrativo de Buga no resolvió el recurso de reposición interpuesto contra la constancia secretarial del 11 de enero de 2023, recurso que tenía como finalidad que se tuvieran en cuenta los alegatos de conclusión presentados por la CVC. Afirmó que los alegatos fueron presentados oportunamente, en atención a que la CVC se notificó por conducta concluyente del auto que ordenó correr traslado para alegar de conclusión. Sustentó esa afirmación por el hecho de que: i) en la plataforma Samai, el auto que corrió traslado para alegar no permitía visualizarse y la actuación quedó registrada como «*auto concede*», y ii) el juzgado no envió el mensaje de datos al que alude el artículo 201 del CPACA, para advertir a las partes que la providencia iba a ser publicada en estado electrónico. Estimó que, en virtud de esa irregularidad, debía ordenarse al Juzgado Segundo Administrativo de Buga que resolviera el recurso de reposición y, luego de acceder a lo pedido en él, emitiera un nuevo fallo que tuviera en cuenta los alegatos presentados por la CVC.

102. Adujo que el fallo de primera instancia erró al concluir que la CVC no cumplió las funciones que le correspondían en materia ambiental. En ese sentido, expuso que el juzgado reprochó que la CVC, a pesar tener conocimiento de las infracciones, no acreditó haber iniciado procesos sancionatorios contra los presuntos infractores. Destacó que, sin embargo, la CVC sí estaba cumpliendo las funciones de seguimiento y control en materia ambiental, pues había impuesto medidas preventivas y había iniciado procesos sancionatorios ambientales, como daba cuenta la certificación suscrita por un funcionario de la entidad y tres hipervínculos que permitían visualizar sendos procesos.

103. Insistió en que, como había dicho en la contestación de la demanda (ver párrafo 55 de esta providencia) tratándose de los casos en los que hay un

desarrollo de urbanismo sin la respectiva sustracción de zona de reserva forestal del Pacífico, la competencia para imponer sanciones radica en el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

104. Advirtió que, de acuerdo con el Sistema Nacional Ambiental (artículo 4 de la Ley 99 de 1993), los municipios también tienen competencias en materia ambiental, entre ellas la de *«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»*. Agregó que, precisamente en virtud de esa función, la CVC remitía al municipio de Calima El Darién los documentos que daban cuenta de las infracciones, para que la alcaldía tomara las medidas respectivas con apoyo de la fuerza pública.

105. Mencionó que las corporaciones autónomas regionales no son superiores de los municipios en materia urbanística, en tanto que la participación de esas corporaciones se limita a concertar los aspectos ambientales en el Plan Básico de Ordenamiento Territorial.

106. Adujo que si bien la CVC reconoció que el Municipio de Calima El Darién tenía un Plan Maestro de Acueducto y Alcantarillado —porque así se evidenciaba en el expediente del Plan de Saneamiento y Manejo de Vertimientos de la zona urbana—, lo cierto era que a la autoridad ambiental no le correspondía determinar si el PMAA cumplía su finalidad, pues ello no era un requisito para aprobación del PSMV.

107. Explicó que era competencia del municipio de Calima El Darién hacer seguimiento y control a las licencias de construcción otorgadas, por lo que era su deber adelantar los procesos respectivos y, de ser el caso, imponer las sanciones correspondientes, entre ellas la de ordenar la demolición de las construcciones sin licencia.

108. En cuanto a la parte resolutive de la sentencia de primera instancia, solicitó:

- Que se revocara la decisión de declarar la falta de legitimación en la causa por pasiva del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, por cuanto esa era la entidad competente para decidir sobre la sustracción de áreas que estén en zona de reserva forestal del Pacífico, *«con el fin de ejecutar obras urbanísticas en suelo rural o la realindereación en los casos que se deban garantizar los derechos adquiridos por los propietarios de inmuebles ubicados en zona rural del ente territorial»*.
- Que se modificara la orden de actualizar o reconstruir la base de datos de licencias urbanísticas expedidas en el municipio de Calima El Darién y de remitirlas a la CVC para lo de su cargo, con el fin de *«garantizar los derechos adquiridos de las personas propietarias de predios que construyeron previa expedición de licencia de construcción y/o construyeron legalmente,*

además disponer que el Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible evalúe si es viable el levantamiento de la figura legal – reserva forestal del Pacífico –, teniendo en cuenta las nuevas condiciones morfológicas del territorio, las construcciones que se han ejecutado con licencia de construcción y/o se han construido legalmente, así como se tenga en cuenta para ello, la parte de la población del sector que se encuentre en situación vulnerable».

- Que se dispusiera que la expedición de nuevas licencias de urbanismo en la zona rural del municipio de Calima El Darién también debía quedar supeditada a que previamente se haya logrado la sustracción de la zona de reserva forestal del Pacífico.
- Que se dispusiera que en los folios de matrícula inmobiliaria de los predios ubicados en zona rural del municipio de Calima debía inscribirse la afectación como zona de reserva forestal del Pacífico.
- Que la orden de determinar las construcciones sin licencia y las construcciones dentro de la franja protectora de fuentes hídricas, así como la orden de realizar acciones administrativas, de policía y/o judiciales necesarias para la recuperación de la franja protectora de las fuentes hídricas del municipio de Calima El Darién y para que cese la infracción urbanística de haberse construido sin licencia, fuera impuesta únicamente a la entidad territorial, y no de manera conjunta con la CVC.
- Que se revocara la orden impuesta a la CVC de orientar y asesorar al municipio de Calima El Darién en el proceso de actualización y/o implementación de las plantas de tratamiento de agua potable, por cuanto ello era competencia de las secretarías de salud municipal y departamental. En este punto, señaló que, según sentencia del 21 de mayo de 2021³⁰, proferida por la Sección Primera del Consejo de Estado, *«la competencia en materia de servicios públicos, es de los entes territoriales, junto con la Empresa de Servicios Públicos, es a dichas entidades a quien le corresponde esa materia; de la mano con las Secretaría de Salud Municipal y Departamental, junto con la Superintendencia de Servicios Públicos».*

CONSIDERACIONES

1. Competencia

109. De conformidad con los artículos 37 de la Ley 472 de 1998 y 153 de la Ley 1437 de 2011, este Tribunal Administrativo es competente para conocer de los recursos de apelación presentados contra la sentencia proferida por el Juzgado Segundo Administrativo de Buga.

2. Generalidades de la acción popular

110. La Constitución Política de 1991 ordenó al legislador que regulara las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos.

³⁰ Expediente 76001-23-33-000-2016-01827-01.

111. Ese mandato fue cumplido mediante la Ley 472 de 1998, que definió las acciones populares como medios procesales que *«se ejercen para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible»*.

112. El artículo 4 de la Ley 472 de 1998 establece una lista enunciativa de derechos e intereses colectivos, entre los que se encuentran: **a)** el goce de un ambiente sano, de conformidad con lo establecido en la Constitución, la ley y las disposiciones reglamentarias; **b)** la moralidad administrativa; **c)** la existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. La conservación de las especies animales y vegetales, la protección de áreas de especial importancia ecológica, de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas, así como los demás intereses de la comunidad relacionados con la preservación y restauración del medio ambiente; **d)** el goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público; **e)** la defensa del patrimonio público; **f)** la defensa del patrimonio cultural de la Nación; **g)** la seguridad y salubridad públicas; **h)** el acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública; **i)** la libre competencia económica; **j)** el acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna; **k)** la prohibición de la fabricación, importación, posesión, uso de armas químicas, biológicas y nucleares, así como la introducción al territorio nacional de residuos nucleares o tóxicos; **l)** el derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente; **m)** la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes, **n)** Los derechos de los consumidores y usuarios.

113. A su turno, el artículo 144 de la Ley 1437 de 2011 establece que *«cualquier persona puede demandar la protección de los derechos e intereses colectivos para lo cual podrá pedir que se adopten las medidas necesarias con el fin de evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los mismos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible»*.

114. La Sala Plena del Consejo de Estado (2018)³¹ destacó los elementos esenciales que definen la naturaleza jurídica de la acción popular. Sobre el particular, expuso:

- a) Es una expresión concreta el derecho de acción. Es decir, le permite a los titulares solicitar ante el juez competente que mediante orden judicial, provea tutela judicial efectiva de los derechos e intereses colectivos vulnerados o cese la amenaza de ello.
- b) Es principal: La acción popular es de carácter principal y en consecuencia autónoma, lo cual implica que no depende de la inexistencia de otras acciones para solicitar la protección del derecho o interés

³¹ Sentencia del 13 de febrero de 2018, expediente 25000-23-15-000-2002-02704-01.

invocado. Muy diferente, por ejemplo, a la acción de tutela, que es eminentemente residual.

c) Es preventiva: Porque procede, incluso, cuando el derecho o interés colectivo no ha sido vulnerado si se concluye que está amenazado y que es necesario evitar un daño contingente o hacer cesar el peligro. Lo anterior, pese a que las acciones u omisiones sean remotas, ya que lo determinante es que sus efectos persistan frente a la amenaza o puesta en peligro.

d) Es eventualmente restitutiva: Porque el juez de la acción popular puede ordenar que las cosas vuelvan al estado anterior cuando fuere posible.

e) Es actual, no pretérita. Ello significa que habrá carencia de objeto si ha cesado la vulneración o amenaza del derecho colectivo. Por el contrario, procederá este mecanismo de protección -aunque el hecho generador sea anterior y se haya consumado-, si la violación, amenaza o puesta en peligro del derecho o interés colectivo, persiste, sea actual o inminente, o imprescriptible, inalienable, como ocurre con la conservación del patrimonio cultural.

f) La vulneración o amenaza debe ser real, inminente, concreta. Tal como lo ha precisado el Consejo de Estado la amenaza y vulneración denunciadas, 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.

g) Es excepcionalmente indemnizatoria. Es decir, en aquellos casos en los cuales se ha probado el daño a un derecho o interés colectivo, el juez podrá condenar al pago de perjuicios en favor de la entidad pública no culpable, que tenga entre sus funciones la vigilancia o protección del derecho o interés colectivo vulnerado (artículo 34 de la L 472).

115. En esa misma providencia, el Consejo de Estado definió los parámetros que debe considerar el juez de la acción popular para resolver el asunto:

a) Tiene en cuenta los principios consagrados en normas constitucionales, convencionales, o legales, que expresan valores superiores, o bien, como norma programática o directriz, que orienta la función pública y la administrativa.

b) Constata la efectiva vulneración o agravio, o el daño contingente, o la amenaza de uno o varios derechos e intereses colectivos invocados o que, de oficio, encuentre vulnerados o en riesgo.

c) Identifica la acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares, causante de la violación o amenaza.

d) Definidos los supuestos fácticos y jurídicos, en la sentencia se ordenan las medidas pertinentes, oportunas y procedentes conforme a lo indicado en el artículo 34 de la Ley 472.

3. Planteamiento de problemas jurídicos

116. De conformidad con los recursos de apelación, y por razones metodológicas³², la Sala formula los siguientes problemas jurídicos:

- Primer problema jurídico: Si debe dejarse sin efectos la sentencia de primera instancia: **i)** por no haberse resuelto el incidente de nulidad propuesto el 12 de enero de 2023 por el coadyuvante Armando Escobar Potes; **ii)** porque el Juzgado Segundo Administrativo de Buga no era el juez natural, en tanto que la competencia para conocer en primera instancia radicaba en el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca; **iii)** porque el juzgado había perdido competencia para decidir el asunto, al haber dejado vencer el término al que alude el artículo 22 de la Ley 472 de 1998; **iv)** por no haberse vinculado a Celsia S.A. como litisconsorcio necesario, y **v)** por no haber resuelto el recurso de reposición interpuesto por la CVC contra la constancia secretarial del 11 de enero de 2023.
- Segundo problema jurídico: Si la sentencia de primera instancia debe revocarse para, en su lugar, negar las pretensiones de la demanda, por configurarse la falta de legitimación en la causa por activa, derivada de un posible conflicto de interés que le asiste a la procuradora 21 Judicial II Ambiental y Agraria del Valle del Cauca.
- Tercer problema jurídico: Si la sentencia de primera instancia debe modificarse, con el fin de disponer que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible sí tiene legitimación en la causa por pasiva —y disponer las órdenes que le correspondan—, por ser la autoridad que administra la zona de reserva forestal del Pacífico, área en la que se han realizado construcciones sin que se haya obtenido la respectiva sustracción.
- Cuarto problema jurídico: Si la sentencia de primera instancia debe modificarse, en el sentido de desvincular al departamento del Valle del Cauca y exonerarlo de cualquier orden impuesta, pues, a juicio de esa autoridad, no le es atribuible la vulneración de derechos colectivos, en tanto que: **i)** el deber de asegurar la prestación eficiente de servicios públicos domiciliarios es del municipio de Calima El Darién; **ii)** el ordenamiento territorial, la expedición de licencias urbanísticas y la potestad de sancionar las infracciones de esa naturaleza son competencias del municipio de Calima El Darién; **iii)** la responsabilidad del departamento del Valle del Cauca se limita a prestar asistencia técnica, en el marco del Plan Departamental de Aguas del Valle del Cauca, y **iv)** el departamento del Valle del Cauca sí ha desplegado ciertas actividades en lo que atañe a agua potable y saneamiento básico en el municipio de Calima El Darién.

³² La idea es abordar primero las inconformidades de naturaleza procesal que conllevarían a rehacer el trámite de primera instancia y, en caso de que ellas no prosperen, analizar ahí sí las de carácter sustancial, que derivarían en decisiones de revocar, modificar o confirmar la sentencia de primera instancia.

- Quinto problema jurídico: Si la sentencia de primera instancia debe modificarse, con el fin de disponer que Vallecaucana de Aguas no debe adelantar gestiones presupuestales y contractuales para adecuar las plantas de tratamiento de agua potable y de tratamiento de aguas residuales en los sectores urbano y rural del municipio de Calima El Darién, o para construir unas nuevas, por cuanto: i) carece de presupuesto propio que pueda destinar a esas necesidades, y ii) la financiación de proyectos sobre agua potable y saneamiento básico se da en el marco del Plan Departamental de Aguas del Valle del Cauca, previo cumplimiento de los requisitos reglamentarios, que demandan actuaciones del municipio de Calima El Darién.
- Sexto problema jurídico: Si la sentencia de primera instancia debe modificarse, para disponer que, en el cumplimiento de las órdenes impartidas, deben garantizar los derechos adquiridos de las personas que construyeron con licencia y/o que se encuentren en situación de vulnerabilidad.
- Séptimo problema jurídico: Si la sentencia de primera instancia debe modificarse, para disponer que, tratándose de la zona rural del municipio de Calima, la expedición de nuevas licencias urbanísticas también debe quedar supeditada a que previamente se haya logrado la sustracción de la zona de reserva forestal del Pacífico.
- Octavo problema jurídico: Si la sentencia de primera instancia debe modificarse, para disponer que en los folios de matrícula inmobiliaria de los predios ubicados en zona rural del municipio de Calima El Darién debe inscribirse la afectación como zona de reserva forestal del Pacífico.
- Noveno problema jurídico: Si la sentencia de primera instancia debe modificarse, para disponer que la orden de determinar las construcciones sin licencia y las construcciones dentro de la franja protectora de fuentes hídricas, así como la orden de realizar acciones administrativas, de policía y/o judiciales necesarias para la recuperación de la franja protectora de las fuentes hídricas del municipio de Calima El Darién y para que cese la infracción urbanística de haberse construido sin licencia, debe ser impuesta únicamente al municipio de Calima El Darién (y no de manera conjunta con la CVC).
- Décimo problema jurídico: Si la sentencia de primera instancia debe modificarse, para disponer que la CVC no debe orientar y tampoco asesorar al municipio de Calima El Darién en el proceso de actualización y/o implementación de las plantas de tratamiento de agua potable, por cuanto ello es competencia de las secretarías de salud municipal y departamental.

4. Solución del caso

4.1. Solución al primer problema jurídico

117. La sentencia de primera instancia no debe ser dejada sin efectos, por cuanto no se advierten irregularidades procesales que ameriten invalidarla.

118. En primer lugar, la Sala destaca que en el expediente remitido por el Juzgado Segundo Administrativo de Buga³³ no aparece incidente de nulidad que hubiese sido presentado por el coadyuvante Armando Escobar Potes. Tampoco hay constancia de que efectivamente haya sido radicado ante la autoridad judicial.

119. En todo caso, dada la fecha en que supuestamente se presentó el incidente de nulidad (12 de enero de 2023), ese memorial no debía de estar incorporado en el expediente para el momento en que entró al Despacho para fallo. Lo anterior, por cuanto la fecha de ingreso al Despacho para sentencia fue el 11 de enero de 2023, según constancia secretarial³⁴. Téngase en cuenta que, de conformidad con los incisos 2° y 3° del artículo 33 de la Ley 472 de 1998³⁵, era improcedente presentar incidente de nulidad luego de vencido el término de alegatos de conclusión y, además, en caso de proponerse, el secretario no debía pasarlo al despacho.

120. En segundo lugar, se precisa que, mediante auto del 14 de enero de 2022³⁶ tribunal definió que la competencia para conocer del asunto en primera instancia correspondía a los juzgados administrativos de Buga. En esa providencia se explicó que la CVC no tenía la condición de demandada (al margen de que fuere procedente su vinculación como autoridad «*encargada de proteger el derecho o el interés colectivo afectado*») y que, por ende, para ese momento, la demanda se entendía dirigida contra entidades del orden municipal y departamental. Ese aspecto fue reiterado por auto del 28 de abril de 2022³⁷.

121. En tercer lugar, no es cierto que el Juzgado Segundo Administrativo haya perdido competencia para dictar sentencia, por el hecho de que se hubiese superado el término al que alude el artículo 22 de la Ley 472 de 1998. Ese precepto normativo establece que «*en el auto admisorio de la demanda el juez ordenará su traslado al demandado por el término de diez (10) días para contestarla*».

³³ Carpeta de primera instancia, visible en la actuación registrada en el índice nro. 3 del expediente colgado en Samai con el radicado 76111-33-33-002-2022-00022-02.

³⁴ Archivo «132ConstanciaSecretarial.pdf» contenido en la carpeta de primera instancia, visible en la actuación registrada en el índice nro. 3 del expediente colgado en Samai con el radicado 76111-33-33-002-2022-00022-02.

³⁵ ARTICULO 33. ALEGATOS. (...).

Vencido el término del traslado para alegar, el secretario inmediatamente pasará el expediente al despacho para que se dicte sentencia, sin que puedan proponerse incidentes, salvo el de recusación, ni surtirse actuaciones posteriores distintas a la de expedición de copias, desgloses o certificados, las cuales no interrumpirán el término para proferirlas, ni el turno que le corresponda al proceso.

El secretario se abstendrá de pasar al despacho los escritos que contravengan esta disposición.

³⁶ Archivo «003 2021-1182-00 POPULAR - REMITE POR COMPETENCIA.pdf» contenido en la carpeta de primera instancia, visible en la actuación registrada en el índice nro. 3 del expediente colgado en Samai con el radicado 76111-33-33-002-2022-00022-02.

³⁷ Documento asociado a la actuación registrada en el índice nro. 8 del expediente colgado en Samai con el radicado 76111-33-33-002-2022-00022-01.

También dispondrá informarle que la decisión será proferida dentro de los treinta (30) días siguientes al vencimiento del término de traslado y que tiene derecho a solicitar la práctica de pruebas con la contestación de la demanda». Como se ve, la norma no prevé que la autoridad judicial pierda competencia por el hecho de no haber dictado sentencia dentro del plazo de 30 días siguientes al vencimiento del término de traslado. Cuando se trata de restringir o despojar a las autoridades judiciales de la competencia que les ha sido atribuida de manera genérica, es necesario que la ley de manera expresa contenga esa consecuencia. En este caso el artículo 22 de la Ley 472 de 1998 no tiene prevista como consecuencia la pérdida de competencia y, por consiguiente, no es procedente aplicarla.

122. En cuanto lugar, la Sala estima que Celsia S.A., en su condición de propietaria de la represa Calima (que se alimenta del lago Calima) no tenía la condición de litisconsorcio necesario y, por lo tanto, no era indispensable su vinculación. En efecto, el proceso no versaba sobre una relación sustancial que involucrara a Celsia S.A. (ni siquiera se le estaba atribuyendo la vulneración de derechos colectivos) y mucho menos que el asunto debiera resolverse de manera uniforme (cada una de las partes demandadas o vinculadas era responsable por sus acciones u omisiones).

123. En quinto lugar, el recurso de reposición interpuesto por la CVC contra la constancia secretarial del 11 de enero de 2023 no era impedimento para emitir sentencia. De acuerdo con el artículo 36 de la Ley 472 de 1998³⁸, el recurso de reposición procede contra los autos dictados durante el trámite. Las constancias secretariales no son autos, no constituyen decisiones y, por lo mismo, no son susceptibles de recursos.

124. Adicionalmente, ese recurso se interpuso cuando el expediente ya había ingresado al despacho para fallo, de ahí que fuera improcedente y que la secretaría no debiera dar cuenta de él (incisos 2° y 3° del artículo 33 de la Ley 472 de 1998³⁹).

125. Ahora, si efectivamente los alegatos fueron presentados en término —de asistirle razón a la CVC en los argumentos del recurso—, y estos no fueron tenidos en cuenta, lo procedente era proponer incidente de nulidad por haberse omitido la oportunidad para alegar de conclusión⁴⁰. La CVC optó por interponer el recurso de apelación y, a pesar de que mencionó la supuesta irregularidad, no

³⁸ ARTICULO 36. RECURSO DE REPOSICION. Contra los autos dictados durante el trámite de la Acción Popular procede el recurso de reposición, el cual será interpuesto en los términos del Código [General del Proceso].

³⁹ ARTICULO 33. ALEGATOS. (...).

Vencido el término del traslado para alegar, el secretario inmediatamente pasará el expediente al despacho para que se dicte sentencia, sin que puedan proponerse incidentes, salvo el de recusación, ni surtirse actuaciones posteriores distintas a la de expedición de copias, desgloses o certificados, las cuales no interrumpirán el término para proferirlas, ni el turno que le corresponda al proceso.

El secretario se abstendrá de pasar al despacho los escritos que contravengan esta disposición.

⁴⁰ ARTÍCULO 133. CAUSALES DE NULIDAD. El proceso es nulo, en todo o en parte, solamente en los siguientes casos:

(...)

6. Cuando se omita la oportunidad para alegar de conclusión o para sustentar un recurso o descorrer su traslado.

propuso incidente de nulidad con los requisitos del artículo 135 del Código General del Proceso⁴¹ (no hizo petición para que se declarara la nulidad y no expresó la causal de nulidad).

126. Por último, la CVC no explicó qué argumentos expuestos en los alegatos de conclusión habrían tenido la relevancia suficiente para alterar el sentido de la decisión (téngase en cuenta que en esa oportunidad no pueden aportarse pruebas) y, en todo caso, los argumentos para desvirtuar la responsabilidad atribuida a esa autoridad ambientales serán analizados al resolver de fondo el recurso de apelación.

4.2. Solución al segundo problema jurídico

127. La Sala estima que en el presente caso no se configura la falta de legitimación en la causa por activa. El artículo 12 de la Ley 472 de 1998 permite que la demanda de protección de derechos e intereses colectivos (acción popular) pueda ser presentada por, entre otros: **i)** cualquier persona natural o jurídica; **ii)** por el Procurador General de la Nación, en lo relacionado con su competencia, y **iii)** los alcaldes y demás servidores públicos que por razón de sus funciones deban promover la protección y defensa de estos derechos e intereses

128. En ese sentido, la procuradora 21 Judicial II Ambiental y Agraria del Valle del Cauca, como delegada del procurador general de la Nación, estaba habilitada para ejercer este medio de control en el que se pretenden garantizar derechos relacionados con el medio ambiente.

129. El supuesto conflicto de intereses que pueda predicarse de la procuradora (por ser propietaria de un inmueble ubicado en zona rural del municipio de La Cumbre, que también hace parte de la zona de Reserva Forestal del Pacífico, y en el que construyó una casa de habitación) no enerva la titularidad de la acción, pues las pretensiones de la demanda no iban encaminadas a obtener un beneficio propio, sino a lograr la protección de derechos e intereses colectivos, que interesan a toda la comunidad.

130. En consecuencia, no es procedente revocar la sentencia de primera instancia para declarar la falta de legitimación en la causa por activa.

4.3. Solución al tercer problema jurídico

131. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible no tiene legitimación en la causa por pasiva en este proceso judicial.

132. La parte demandante y la CVC aducen que el ministerio sí tiene legitimación en la causa por pasiva, por cuanto es la entidad competente para

⁴¹ ARTÍCULO 135. REQUISITOS PARA ALEGAR LA NULIDAD. La parte que alegue una nulidad deberá tener legitimación para proponerla, expresar la causal invocada y los hechos en que se fundamenta, y aportar o solicitar las pruebas que pretenda hacer valer.

decidir sobre la sustracción de áreas que estén en zona de reserva forestal del Pacífico, sustracción que, a su juicio, es necesaria, para: **i)** ordenar o ajustar a la legalidad el uso del suelo y la reserva forestal en el municipio de Calima El Darién, debido a que hubo desarrollo habitacional en el sector rural sin la debida sustracción del área, y **ii)** *«ejecutar obras urbanísticas en suelo rural o la realindereación en los casos que se deban garantizar los derechos adquiridos por los propietarios de inmuebles ubicados en zona rural del ente territorial»*.

133. Sin embargo, conviene precisar que, en la demanda, la vulneración de los derechos colectivos no se asoció a un desarrollo habitacional o construcciones realizadas en la zona de reserva forestal del Pacífico, sin la previa sustracción del área respectiva.

134. En la demanda, el tema de la zona de reserva forestal del Pacífico se invocó únicamente para sustentar que la realización del proyecto *«Santura Ecoreserva Mística»* vulneraba uno de los derechos colectivos⁴² (ver párrafo 24 de esta providencia). Y ese aspecto se dio por superado con la Resolución 0827 del 03 de agosto de 2022, que sustrajo el área del proyecto de la zona de reserva forestal del Pacífico.

135. De hecho, la sentencia de primera instancia no impartió órdenes tendientes a determinar qué construcciones se realizaron dentro de la zona de reserva forestal del Pacífico (definida en la Ley 2 de 1959). Lo que ordenó fue determinar qué construcciones se hicieron dentro de la franja forestal protectora de fuentes hídricas, por cuanto las franjas protectoras de las quebradas San José, La Italia y La Virgen del municipio de Calima El Darién presentaban ocupación del 19,80 %, 39,92 % y 28,84 %, respectivamente.

136. Téngase en cuenta que en el expediente no quedó debidamente probado que existiera un desarrollo habitacional en la zona de reserva forestal del Pacífico, sin la previa sustracción del área respectiva. El debate probatorio no giró respecto de ese punto, pues no fue algo que la demanda haya planteado.

137. Siendo así, no hay razón para salvaguardar derechos adquiridos de quienes, sin la previa sustracción del área respectiva, hayan construido en la zona de reserva forestal del Pacífico, porque, se insiste, ese tema no fue objeto de estudio en el proceso y, además, el fallo de primera instancia no impartió órdenes que comprendieran ese tipo de situaciones.

138. La sustracción de áreas de la zona de reserva forestal del Pacífico debe estar precedida del procedimiento establecido para ello (Resolución 110 del 28 de enero de 2022) y habrá de ser concedida por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible cuando se cumplan los correspondientes requisitos. Por ende, cuando haya necesidad de sustraer un área de la zona de reserva forestal

⁴² A la existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. La conservación de las especies animales y vegetales, la protección de áreas de especial importancia ecológica, de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas, así como los demás intereses de la comunidad relacionados con la preservación y restauración del medio ambiente

del Pacífico para ejecutar obras urbanísticas en suelo rural del municipio de Calima El Darién, deberá agotarse dicho procedimiento.

4.4. Solución al cuarto problema jurídico

139. Al departamento del Valle del Cauca sí le asiste responsabilidad en la vulneración de derechos colectivos, de ahí que sí deba ser destinatario de órdenes.

140. En el expediente quedó probado: **i)** que el agua entregada a la mayoría de los habitantes del municipio de Calima El Darién (en zona urbana y en zona rural) es de regular o mala calidad⁴³ y **ii)** que hay un indebido tratamiento de aguas residuales que contaminaban algunas fuentes hídricas que surten los acueductos en el municipio de Calima El Darién⁴⁴. De hecho, a pesar de que esas circunstancias fueron algunas de las que conllevaron a la declaratoria de vulneración de derechos e intereses colectivos, los recurrentes no pretendieron desvirtuarlas.

141. Esas dos circunstancias están asociados a una prestación inadecuada de los servicios públicos de acueducto y saneamiento básico. Como parte de la solución a esa anomalía, el juzgado de primera instancia ordenó, entre otras cosas, que se adecuaran y/o ajustaran las plantas de tratamiento de agua potable (PTAP) y de aguas residuales (PTAR) ya existentes, o construir unas nuevas, para la prestación del servicio de acueducto y alcantarillado en las zonas urbana y rural del municipio de Calima El Darién.

142. El departamento del Valle del Cauca sí debe contribuir a esa solución porque el ordenamiento jurídico le atribuye competencias de cara a la prestación de los servicios públicos de acueducto y saneamiento básico⁴⁵.

143. El artículo 367 de la Constitución Política establece que los departamentos cumplirán funciones de apoyo y coordinación en materia de servicios públicos domiciliarios. A su turno, el numeral 2° del artículo 7 de la Ley 142 de 1994 prevé que los departamentos tienen la competencia de *«apoyar financiera, técnica y administrativamente a las empresas de servicios públicos que operen en el Departamento o a los municipios que hayan asumido la prestación directa»*.

144. Por otra parte, téngase en cuenta que los departamentos son participantes de los Planes Departamentales para el Manejo Empresarial de los Servicios de Agua y Saneamiento⁴⁶. Esos planes departamentales se crearon⁴⁷, precisamente,

⁴³ Folios 113-125 del archivo «001AccionPopularCalimaElDarien.pdf» contenido en la carpeta de primera instancia, visible en la actuación registrada en el índice nro. 3 del expediente colgado en Samai con el radicado 76111-33-33-002-2022-00022-02.

⁴⁴ Archivo «122ConceptoTecnicoCvc.pdf» contenido en la carpeta de primera instancia, visible en la actuación registrada en el índice nro. 3 del expediente colgado en Samai con el radicado 76111-33-33-002-2022-00022-02.

⁴⁵ El saneamiento básico incluye los servicios de aseo y alcantarillado.

⁴⁶ Artículo 4°. Participación en el PAP-PDA. Son participantes en la coordinación interinstitucional de los PAP, los que se señalan a continuación:

1. El Departamento.

para lograr la implementación de esquemas eficientes y sostenibles en la prestación de los servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico⁴⁸.

145. Incluso, es el gobernador (representante del departamento) quien preside el comité directivo⁴⁹, la máxima instancia de decisión y coordinación interinstitucional del respectivo Plan Departamental para el Manejo Empresarial de los Servicios de Agua y Saneamiento. Además de presidir, el gobernador tiene la potestad de designar otro de los miembros del comité⁵⁰.

146. Ese comité directivo *«es la instancia encargada de aprobar el ejercicio de planificación y seguimiento para el desarrollo de los PAP-PDA, incorporando un análisis de necesidades, recursos disponibles, metas e indicadores definidos en el nivel departamental por el departamento, el gestor y los municipios»*⁵¹.

147. Adicionalmente, el artículo 10 de la Ley 1176 de 2007 estipula que *«con los recursos del Sistema General de Participaciones correspondientes a la participación para agua potable y saneamiento básico que se asignen a los departamentos, se conformará una bolsa para cofinanciar las inversiones que se realicen en los distritos y municipios para desarrollar proyectos en el marco del Plan Departamental de Agua y Saneamiento del respectivo departamento. Estos recursos serán complementarios a los demás recursos que aporte el departamento para este fin»*.

148. En esas condiciones, la prestación inadecuada de los servicios públicos de acueducto y saneamiento básico (advertida en primera instancia) también es responsabilidad del departamento del Valle del Cauca, por cuanto ello denota: **i)** que no brindó el suficiente apoyo financiero, técnico y administrativo a las empresas de servicios públicos que operan en su territorio y/o al municipio de Calima El Darién, y/o **ii)** que, a pesar de su posición relevante en el plan departamental de agua y saneamiento, no ha conseguido los resultados esperados en materia de acueducto y saneamiento básico para el municipio de Calima El Darién.

2. Los Municipios y/o Distritos.

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

4. El Departamento Nacional de Planeación – DNP, y

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

⁴⁷ Conpes 3463 de 2007, artículo 91 de la Ley 1151 de 2007 y artículo 21 de la Ley 1450 de 2011.

⁴⁸ Decreto 2246 de 2012. Artículo 3°. Definición. Programa Agua y Saneamiento para la Prosperidad Planes Departamentales para el Manejo Empresarial de los Servicios de Agua y Saneamiento PAP-PDA. Son un conjunto de estrategias de planeación y coordinación interinstitucional formuladas y ejecutadas con el objeto de lograr la armonización integral de los recursos y **la implementación de esquemas eficientes y sostenibles en la prestación de los servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico**, teniendo en cuenta las características locales, la capacidad institucional de las entidades territoriales y personas prestadoras de los servicios públicos y la implementación efectiva de esquemas de regionalización.

⁴⁹ Numeral 1° del artículo 10 del Decreto 2246 de 2012.

⁵⁰ Numeral 2° del artículo 10 del Decreto 2246 de 2012.

⁵¹ Artículo 5 del Decreto 2246 de 2012.

149. Ahora, el hecho de que el departamento del Valle del Cauca haya realizado ciertas actividades⁵² relacionadas con el acueducto y saneamiento básico no permite eximirla de responsabilidad, por cuanto tales actividades han resultado insuficientes para solucionar la problemática.

4.5. Solución al quinto problema jurídico

150. Vallecaucana de Aguas S.A. sí debe adelantar gestiones presupuestales y contractuales para adecuar las plantas de tratamiento de agua potable y de tratamiento de aguas residuales en los sectores urbano y rural del municipio de Calima El Darién, o para construir unas nuevas.

151. La empresa Vallecaucana de Aguas S.A. es la gestora del Plan Departamental para el Manejo Empresarial de los Servicios de Agua y Saneamiento en el departamento del Valle del Cauca⁵³.

152. Como gestora, es *«responsable de la gestión, implementación, seguimiento a la ejecución del PAP-PDA y los asuntos relacionados con agua potable y saneamiento básico en el departamento»*⁵⁴.

153. Entre las funciones a cargo de esta entidad se destacan:

- Desarrollar las acciones necesarias para alcanzar el cumplimiento de los objetivos de la política del sector de agua potable y saneamiento básico, la observancia de los principios y el cumplimiento de los objetivos y las metas del PAP-PDA.
- Coordinar las acciones de los participantes del PAP-PDA.
- Ser el interlocutor ante los participantes del PAP-PDA.
- Elaborar y concertar con el departamento las propuestas de Manual Operativo, Plan General Estratégico de Inversiones, Plan Anual Estratégico de Inversiones, Plan de Aseguramiento para la Prestación de los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo, y Plan Ambiental del PAP-PDA, para ser presentados al Comité Directivo y suscribir documento en donde se soporte técnica, económica y legalmente el contenido de los instrumentos de planeación.
- Elaborar y concertar con el departamento y los municipios el Plan de Inversiones del Sector de Agua potable y Saneamiento Básico a desarrollarse en cada municipio o grupo de municipios y/o distritos participantes del PAP-PDA.

⁵² Visitas de inspección y vigilancia a los acueductos de las zonas urbana y rural del municipio de Calima El Darién, vigilancia de la calidad del agua suministrada, elaboración de mapas de riesgo, jornadas de educación sanitaria, asistencia técnica a las organizaciones gestoras del agua y pequeños prestadores, inspección sanitaria a los sistemas de tratamiento de aguas residuales urbana y rural y asistencia técnica a comunidades rurales en la operación y mantenimiento de pozos sépticos.

⁵³ Así se desprende del Convenio Interadministrativo No. 2000.14.03.2021-2007, suscrito entre el departamento del Valle del Cauca, Vallecaucana de Aguas S.A. y el Municipio de Calima El Darién (folios 133-144 del archivo denominado «036ContestacionvallecaucanaAguas.pdf» contenido en la carpeta de primera instancia, visible en la actuación registrada en el índice nro. 3 del expediente colgado en Samai con el radicado 76111-33-33-002-2022-00022-02).

⁵⁴ Numeral 2° del artículo 5 del Decreto 2246 de 2012.

- Gestionar y/o implementar directamente y/o en conjunto con los participantes, alternativas de financiación de proyectos en el marco del PAP-PDA.
- Presentar los proyectos a través del mecanismo de viabilización de proyectos y realizar las correcciones o modificaciones necesarias; no obstante, los municipios y/o distritos podrán presentar proyectos ante los respectivos mecanismos de viabilización de proyectos.
- Adelantar procesos de contratación con cargo a los recursos del PAP-PDA una vez los proyectos hayan sido viabilizados, de acuerdo con lo previsto en el presente decreto, el Manual Operativo, el Plan General Estratégico de Inversiones y Plan Anual Estratégico y de Inversiones y el Plan de Aseguramiento de la Prestación de los Servicios, velando por la pluralidad de oferentes y la publicidad de dichos procesos.

154. Como se ve, Vallecaucana de Aguas S.A., como gestora del plan departamental de agua potable y saneamiento básico en el departamento del Valle del Cauca, tiene el deber de: **i)** elaborar y concertar el Plan General Estratégico de Inversiones y Plan Anual Estratégico de Inversiones, **ii)** elaborar y concertar el plan de inversiones del Sector de Agua potable y Saneamiento Básico, **iii)** gestionar e implementar alternativas de financiación de proyectos y **iv)** adelantar procesos de contratación con cargo a los recursos del plan departamental.

155. De ese modo, sí era procedente imponer la orden de adelantar gestiones de índole presupuestal y contractuales, sin que eso implique que deba financiar con el presupuesto propio la adecuación y/o construcciones de las plantas de tratamiento de agua potable (PTAP) y de aguas residuales (PTAR) en el municipio de Calima El Darién.

156. El rol fundamental de Vallecaucana de Aguas S.A. se centra en lograr que se viabilicen esos proyectos, con el fin de que puedan ser financiados con los recursos del plan departamental de agua potable y saneamiento básico.

4.6. Solución al sexto problema jurídico

157. La Sala estima que sí es procedente disponer que, en el cumplimiento de las órdenes impartidas, deben garantizarse los derechos adquiridos de las personas que construyeron con licencia y/o que se encuentren en situación de vulnerabilidad, pero únicamente en cuanto a construcciones dentro de la franja forestal protectora de las diferentes fuentes hídricas.

158. En la sentencia de primera instancia, el Juzgado Segundo Administrativo de Buga ordenó al municipio de Calima El Darién y a la CVC que *«dentro del término de dos (02) años contados a partir de la ejecutoria de la sentencia que ponga fin al proceso, determinen qué construcciones se realizaron en el municipio de Calima sin la correspondiente licencia urbanística, así como cuáles se realizaron dentro de la franja forestal protectora de las diferentes fuentes hídricas, y en el marco de sus competencias, realicen las acciones administrativas, de policía y/o judiciales necesarias para la recuperación de la franja protectora de las distintas fuentes hídricas del municipio de*

Calima El Darién, así como para que cese la vulneración evidenciada en lo que respecta a las construcciones sin licencias».

159. De entrada, se destaca que la orden pretende corregir infracciones por supuestos diferentes: **i)** aquellas derivadas de construcciones sin licencia urbanística y **ii)** aquellas derivadas de construcciones dentro de la franja forestal protectora de las diferentes fuentes hídricas (30 metros)⁵⁵.

160. En lo que corresponde al primer supuesto, no hay lugar a garantizar derechos adquiridos de personas que hayan construido al amparo de licencia urbanística, porque, precisamente, se trata de construcciones sin licencia. Tampoco puede acudir a la figura de personas *«que se encuentren en situación de vulnerabilidad»* para legalizar ese tipo de construcciones, porque: **i)** si la construcción se levantó sobre predio propio, eso bastaría para desvirtuar la situación de vulnerabilidad (se trataría de personas que tienen bajo su patrimonio propiedad raíz), o **ii)** si la construcción se levantó sobre predio ajeno, no es posible legalizarla, pues se estaría favoreciendo a un tercero (titular del derecho del dominio), y no a la población vulnerable. Ello no obsta para que el municipio de Calima El Darién, en el marco de sus competencias, previa valoración de situaciones particulares, ofrezca posibilidades para que las construcciones puedan ser formalizadas.

161. En lo que atañe al segundo supuesto (construcciones dentro de la franja forestal protectora de las diferentes fuentes hídricas), es procedente salvaguardar los derechos adquiridos de las personas que construyeron con licencia urbanística, como lo ha hecho en casos similares el Consejo de Estado⁵⁶. Respecto de la población vulnerable, siempre y cuando se trata de personas con deficiencia económica que se hayan asentado ilegalmente en el lugar como única alternativa para obtener una solución de vivienda, deberá procurarse su reubicación.

4.7. Solución al séptimo problema jurídico

162. La sentencia de primera instancia sí debe modificarse para disponer que, tratándose de la zona rural del municipio de Calima, la expedición de nuevas licencias urbanísticas también debe quedar supeditada a que previamente se haya logrado la sustracción de la zona de reserva forestal del Pacífico.

163. Si bien en el expediente no quedó probado el desarrollo habitacional en la zona de reserva forestal del Pacífico sin previa sustracción del área, lo cierto es que en el curso del proceso sí se demostró que el municipio de Calima El Darién otorgó licencia urbanística para que se adelantara el proyecto *«Santura Ecoreserva Mística»*, sin que el área del proyecto hubiese sido sustraída por el

⁵⁵ Las franjas protectoras de las quebradas San José, La Italia y La Virgen del municipio de Calima El Darién presentan ocupación del 19,80 %, 39,92 % y 28,84 %, respectivamente.

⁵⁶ Sentencia del 5 de noviembre de 2013, expediente 25000-23-25-000-2005-00662-03(AP), proferida por la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, y sentencia del 16 de diciembre de 2022, expediente 76001-23-33-000-2017-01795-01.

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (la sustracción se efectuó en el curso del proceso).

164. La zona de reserva forestal del Pacífico fue establecida por la Ley 2 de 1959, en los siguientes términos:

ARTICULO 1°. Para el desarrollo de la economía forestal y protección de los suelos, las aguas y la vida silvestre, se establecen con carácter de "Zonas Forestales Protectoras" y "bosques de Interés General", según la clasificación de que trata el Decreto legislativo número 2278 de 1953, las siguientes zonas de reserva forestal, comprendidas dentro de los límites que para cada bosque nacional se fijan a continuación:

a) Zona de Reserva Forestal del Pacífico, comprendida dentro de los siguientes límites generales:

Por el Sur la línea de frontera con la república del Ecuador; por el Occidente, el Océano Pacífico y la línea divisoria con la República de Panamá; por el Norte, el Océano Atlántico (Golfo de Urabá); y por el Oriente, una línea que, arrancando 15 kilómetros al Este del divorcio de aguas de la Cordillera Occidental, en los límites con el Ecuador, sigue hasta el Volcán de Chiles, el Nevado de Cumbal y la quebrada de San Pedro, y de allí, a través del río Patía, hasta Chita, continuando 15 kilómetros al Este, por el divorcio de aguas del Cerro Rivas al Cerro de Munchique y siguiendo la cima de la Cordillera Occidental hasta el cerro de Caramanta, de allí al Cerro Paramilló y luego al Cerro Murucucú, y de allí una línea recta, con rumbo 45 grados Noreste, hasta el Océano Atlántico;

165. De acuerdo con el visor gráfico que puede consultarse en la página web del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible⁵⁷, toda el área rural del municipio de Calima El Darién⁵⁸ hace parte de zona reserva forestal del Pacífico.

166. Ante esa situación, y dado el carácter preventivo del medio de control de protección de derechos e intereses colectivos⁵⁹, es procedente, con miras a evitar la afectación de la zona de reserva forestal del Pacífico, disponer que la expedición de nuevas licencias en la zona rural del municipio de Calima también quede supeditada a que previamente se haya logrado la sustracción por parte del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

4.8. Solución al octavo problema jurídico

⁵⁷ <https://www.minambiente.gov.co/reservas-forestales-y-procesos-sancionatorios/>

⁵⁸ El área urbana y de expansión urbana fue sustraída mediante Resolución 2267 del 12 de noviembre de 2010 (folios 83-95 del archivo denominado «001AccionPopularCalimaElDarién.pdf» contenido en la carpeta de primera instancia, visible en la actuación registrada en el índice nro. 3 del expediente colgado en Samai con el radicado 76111-33-33-002-2022-00022-02).

⁵⁹ C-215 de 1999: «Ahora bien, otra característica esencial de las acciones populares es su naturaleza preventiva, lo que significa que no es ni puede ser requisito para su ejercicio, el que exista un daño o perjuicio de los derechos o intereses que se busca amparar, sino que basta que exista la amenaza o riesgo de que se produzca, en razón de los fines públicos que las inspiran. Desde su remoto origen en el derecho romano, fueron concebidas para precaver la lesión de bienes y derechos que comprenden intereses superiores de carácter público y que por lo tanto no pueden esperar hasta la ocurrencia del daño».

167. La sentencia de primera instancia debe modificarse para disponer que en los folios de matrícula inmobiliaria de los predios ubicados en zona rural del municipio de Calima El Darién debe inscribirse la afectación como zona de reserva forestal del Pacífico.

168. En ese sentido, conviene precisar que muchas veces la sustracción del área la zona de reserva forestal no surge como un acto previo que habilite el desarrollo de actividades económicas declaradas por la ley como de utilidad pública e interés social (que es el deber ser), sino que resulta ser una consecuencia derivada cambios irreversibles en las condiciones del suelo (necesidad de formalizar las construcciones que se hicieron sin la sustracción previa).

169. En ese contexto, la protección preventiva de la zona de reserva forestal del Pacífico se verá reforzada con la inscripción de esa afectación en los respectivos folios de matrícula de los predios, en tanto que, a partir de ese momento, no podrá alegarse el desconocimiento de la reserva como fórmula para que un posterior desarrollo habitacional provoque la sustracción del área de la zona de reserva forestal. Una orden de esta naturaleza fue dispuesta por la Sección Primera del Consejo de Estado en un caso similar al aquí debatido⁶⁰.

4.9. Solución al noveno problema jurídico

170. La CVC sí debe ser destinataria de la orden de determinar las construcciones sin licencia y las construcciones dentro de la franja protectora de fuentes hídricas, así como de la orden de realizar acciones administrativas, de policía y/o judiciales necesarias para la recuperación de la franja protectora de las fuentes hídricas del municipio de Calima El Darién y para que cese la infracción urbanística de haberse construido sin licencia.

171. Como se dijo, en el párrafo 159 de esta providencia, esa orden pretende corregir infracciones provenientes de dos supuestos: **i)** aquellas derivadas de construcciones sin licencia urbanística y **ii)** aquellas derivadas de construcciones dentro de la franja forestal protectora de las diferentes fuentes hídricas (30 metros).

172. Esos supuestos se dieron por acreditados, principalmente, en virtud del oficio del 16 de junio de 2021⁶¹, suscrito por la CVC, en el que se dijo:

Teniendo en cuenta los recorridos realizados por nuestros funcionarios en la zona rural y casco urbano del municipio de Calima El Darién, vemos con gran preocupación que algunas viviendas o construcciones se han cimentado dentro de la zona de franja forestal protectora de las quebradas y dichas viviendas o construcciones (zona rural) no cuentan con un sistema de tratamiento de aguas residuales o vertimientos, lo cual es necesario obtenerlo antes de su construcción

⁶⁰ Sentencia del 16 de diciembre de 2022, expediente 76001-23-33-000-2017-01795-01.

⁶¹ Folios 178-179 del archivo denominado «001AccionPopularCalimaElDarien.pdf» contenido en la carpeta de primera instancia, visible en la actuación registrada en el índice nro. 3 del expediente colgado en Samai con el radicado 76111-33-33-002-2022-00022-02.

con un concepto de viabilidad emitido por parte de la CVC, pues es requisito para adquirir la licencia de construcción, lo cual es de su competencia y en su gran mayoría dichas construcciones no lo tienen.

En otros casos, las viviendas rurales que no están dentro de la franja forestal protectora son igualmente construidas sin el concepto de viabilidad de construcción de pozo séptico y por ende no cuentan tampoco con la respectiva licencia de construcción, lo cual hemos verificado en campo y hacemos una salvedad que en zona rural es muy poca la construcción que cuenta con su respectiva licencia y de igual manera han construido sin pozo séptico para luego estos actores o usuarios tener problemas por convivencia y de contaminación ambiental.

Estas situaciones se están presentando en las veredas: La Florida, La Italia, La Gaviota, El Mirador, El Diamante, El Remolino, Jiguales, entre otros. Por lo anterior, solicitamos formalmente nos allegue la base de datos de las licencias de construcción emitidas por ustedes desde el año 2020 y a la fecha y que tengan en su archivo de 5 años anteriores (2015-2019), con el fin de hacer trazabilidad de la información y poder actuar de una manera eficaz y eficiente en este tema tan importante para el municipio. De igual manera le haremos llegar la información que tenemos en nuestros archivos en cuanto a las viviendas que no cuentan con pozo séptico y se han construido a pesar de todo, para que procedan a lo pertinente.

173. El segundo supuesto quedó igualmente respaldado con el concepto técnico emitido por la CVC del 28 de octubre de 2022, que fue decretado como prueba en el proceso. Algunas conclusiones fueron:

Tomando como referencia un área de 30 metros a cada lado de la quebrada San José, a su paso por el perímetro urbano del municipio de Calima Darién, la cual se sobrepone a las áreas forestales protectoras de nacimientos y zonas marginales de corrientes y depósitos de agua, categoría de suelo de protección del Municipio de Calima Darién, como se establece en el artículo 59 del acuerdo 050 de 1999, en un área equivalente a 103055.05 m², se encuentran ocupadas por construcciones 20404.81 m², equivalentes al 19.80% del área total.

- Tomando como referencia un área de 30 metros a cada lado de la quebrada La Italia, a su paso por el perímetro urbano del municipio de Calima Darién, la cual se sobrepone a las áreas forestales protectoras de nacimientos y zonas marginales de corrientes y depósitos de agua, categoría de suelo de protección del Municipio de Calima Darién, como se establece en el artículo 59 del acuerdo 050 de 1999, en un área equivalente a 136387.50 m², se encuentran ocupadas por construcciones 54444.75 m², equivalentes al 39.92% del área total.

- Tomando como referencia un área de 30 metros a cada lado de la quebrada La Virgen, a su paso por el perímetro urbano del municipio de Calima Darién, la cual se sobrepone a las áreas forestales protectoras de nacimientos y zonas marginales de corrientes y depósitos de agua, categoría de suelo de protección del Municipio de Calima Darién, como se establece en el artículo 59 del acuerdo 050 de 1999, en un área equivalente a 34934.51 m², se encuentran ocupadas por construcciones 10074.47 m², equivalentes al 28.84% del área total.

174. De acuerdo con lo anterior, es evidente que la CVC sí debe ser destinataria de las órdenes, por cuanto: **i)** la problemática involucra, por una parte, construcciones en zona rural que se realizaron sin el concepto de viabilidad técnica de la CVC para tratamiento de aguas residuales o vertimientos (pozo séptico) y, por el otro, construcciones dentro de la franja forestal protectora de las diferentes fuentes hídricas; **ii)** de conformidad con los numerales 2º⁶² y 12º⁶³ del artículo 31 de la Ley 99 de 1993, la CVC ejerce las funciones de máxima autoridad ambiental en el departamento del Valle del Cauca y de control al vertimiento de sustancias o residuos líquidos, sólidos y gaseosos, a las aguas, al aire o a los suelos; **iii)** de acuerdo con el artículo 2.2.3.3.5.1. del Decreto 1076 de 2015⁶⁴, la CVC es la competente para conceder los permisos de vertimientos y, por ende, es quien puede sancionar las infracciones relacionadas con vertimientos por ausencia de pozo séptico, y **iv)** la realización de construcciones en la franja forestal protectora de las diferentes fuentes hídricas supone una violación de las normas contenidas en el Decreto Ley 2811 de 1974 (Código de Recursos Naturales Renovables) y, por ende, una infracción en materia ambiental (artículo 5 Ley 1333 de 2009⁶⁵).

175. El hecho de que la problemática impacte negativamente el medio ambiente hace necesario que la CVC participe en el diagnóstico (determinar las construcciones sin licencia y las construcciones dentro de la franja protectora de fuentes hídricas) y, desde luego, en la solución (acciones administrativas, de policía y/o judiciales necesarias para la recuperación de la franja protectora de las fuentes hídricas del municipio de Calima El Darién y para que cese la infracción urbanística de haberse construido sin licencia), que involucren, en algunos casos, el ejercicio de la potestad sancionatoria.

176. Por otra parte, la CVC alega que sí ha cumplido las funciones en materia ambiental, pues ha adelantado procesos sancionatorios y remitido las medidas preventivas al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en lo que atañe a las infracciones sobre la zona de reserva forestal del Pacífico.

⁶² ARTÍCULO 31. FUNCIONES. Las Corporaciones Autónomas Regionales ejercerán las siguientes funciones:

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.

⁶³ Ejercer las funciones de evaluación, control y seguimiento ambiental de los usos del agua, el suelo, el aire y los demás recursos naturales renovables, lo cual comprenderá el vertimiento, emisión o incorporación de sustancias o residuos líquidos, sólidos y gaseosos, a las aguas en cualquiera de sus formas, al aire o a los suelos, así como los vertimientos o emisiones que puedan causar daño o poner en peligro el normal desarrollo sostenible de los recursos naturales renovables o impedir u obstaculizar su empleo para otros usos, estas funciones comprenden expedición de las respectivas licencias ambientales, permisos concesiones, autorizaciones y salvoconductos.

⁶⁴ ARTÍCULO 2.2.3.3.5.1. Requerimiento de permiso de vertimiento. Toda persona natural o jurídica cuya actividad o servicio genere vertimientos a las aguas superficiales, marinas, o al suelo, deberá solicitar y tramitar ante la autoridad ambiental competente, el respectivo permiso de vertimientos.

⁶⁵ ARTÍCULO 5o. INFRACCIONES. Se considera infracción en materia ambiental toda acción u omisión que constituya violación de las normas contenidas en el Código de Recursos Naturales Renovables, Decreto-ley 2811 de 1974, en la Ley 99 de 1993, en la Ley 165 de 1994 y en las demás disposiciones ambientales vigentes en que las sustituyan o modifiquen y en los actos administrativos emanados de la autoridad ambiental competente (...).

177. Ese argumento no permite eximirla de las órdenes impartidas por tres razones. Primero, la certificación con la que se muestra que hay 120 procesos sancionatorios ambientales activos no discrimina cuáles de ellos corresponden a infracciones en el municipio de Calima El Darién⁶⁶ y muchos menos cuáles son por la problemática que dio lugar al amparo de los derechos coercitivos. En segundo lugar, los hipervínculos que se insertaron en el correo del recurso de apelación de la CVC, a través de los cuales se pretendía mostrar expedientes de algunos procesos sancionatorios, no permiten ser visualizados por temas de permisos de autenticación y privacidad y, en todo caso, el recurso de apelación no es la oportunidad procesal para aportar pruebas. Y, por último, independientemente de ello, lo cierto es que el problema persiste.

178. En consecuencia, no se modificará la sentencia en ese aspecto.

4.10. Solución al décimo problema jurídico

179. La CVC sí debe orientar y asesorar al municipio de Calima El Darién en el proceso de actualización y/o implementación de las plantas de tratamiento de agua potable.

180. La actualización y/o implementación (construcción) de las plantas de tratamiento de agua potable supone la gestión y obtención de una concesión para el aprovechamiento del recurso hídrico (artículo 2.2.3.2.5.3 del Decreto 1076 de 2015⁶⁷). Para el caso del recurso hídrico en el municipio de Calima El Darién, esa concesión es otorgada por la CVC.

181. La orientación y asesoramiento de la CVC para con el municipio ayudará a que el correcto funcionamiento de las plantas de tratamiento de agua potable (medida protectora de los derechos colectivos) se logre de manera más celer y eficaz, porque las solicitudes de concesión para el aprovechamiento del recurso hídrico se presentarán con base en las pautas que previamente recomendó la propia autoridad ambiental. Ello evitará que las solicitudes se presenten de manera incompleta y se pierda tiempo en adiciones o subsanaciones.

182. Además, la orden no resulta desproporcionada para la CVC, porque no se le está imponiendo la ejecución de actividades que supongan erogación de gastos con cargo a su patrimonio.

183. Por consiguiente, tampoco se modificará ese punto de la sentencia.

5. Conclusión

184. La sentencia de primera instancia deberá ser modificada para disponer:

⁶⁶ La Unidad de Gestión de Cuenca Calima de la Dirección Ambiental Regional del Pacífico Este (que es quien emite la certificación) también comprende los municipios de Yotoco y Restrepo (Resolución 0.100 No. 300-0005 del 8 de enero de 2015).

⁶⁷ ARTÍCULO 2.2.3.2.5.3. Concesión para el uso de las aguas. Toda persona natural o jurídica, pública o privada, requiere concesión o permiso de la Autoridad Ambiental competente para hacer uso de las aguas públicas o sus cauces, salvo en los casos previstos en los artículos 2.2.3.2.6.1 y 2.2.3.2.6.2 de este Decreto.

- Que, al momento de realizar las acciones administrativas, de policía y/o judiciales necesarias para la recuperación de la franja protectora de las distintas fuentes hídricas, el municipio de Calima El Darién y la CVC deben salvaguardar los derechos adquiridos de las personas que construyeron con licencia urbanística y procurar la reubicación de la población vulnerable, siempre y cuando se trata de personas con deficiencia económica que se hayan asentado ilegalmente en el lugar como única alternativa para obtener una solución de vivienda, deberá procurarse su reubicación.
- Que la expedición de nuevas licencias en la zona rural del municipio de Calima también queda supeditada a que previamente se haya logrado la sustracción del área como zona de reserva forestal del Pacífico, por parte del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.
- Que el municipio de Calima El Darién debe realizar las gestiones necesarias para que en los folios de matrícula inmobiliaria de los predios ubicados en zona rural del municipio de Calima quede inscrita la afectación como zona de reserva forestal del Pacífico.

185. En lo demás, la providencia apelada será confirmada.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

RESUELVE

PRIMERO: MODIFICAR los numerales tercero y cuarto de la sentencia del 6 de febrero de 2023, proferida por el Juzgado Segundo Administrativo de Buga, que quedarán así:

TERCERO. - Ordenar al municipio de Calima El Darién que, dentro del término de un (01) año contado a partir de la ejecutoria de la sentencia que ponga fin al proceso, actualice, o de ser necesario, reconstruya la base de datos de licencias urbanísticas expedidas en dicho ente territorial, y las remita a CVC para lo de su cargo.

Así mismo, que, en lo sucesivo, la expedición de las licencias urbanísticas se supedite al cumplimiento de la totalidad de requisitos establecidos en la normativa correspondiente, en especial lo relativo a la disponibilidad de servicios públicos, incluido el de alcantarillado o similar, así como a la presentación de los respectivos permisos expedidos por la autoridad ambiental que corresponda, en los casos en que así se requiera.

Adicionalmente, la expedición de nuevas licencias en la zona rural del municipio de Calima quedará supeditada a que previamente se haya logrado la sustracción del área como zona de reserva forestal del Pacífico, por parte del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Para el efecto, el municipio de Calima El

Darién debe realizar las gestiones necesarias para que en los folios de matrícula inmobiliaria de los predios ubicados en zona rural del municipio de Calima quede inscrita la afectación como zona de reserva forestal del Pacífico.

CUARTO. - Ordenar al municipio de Calima y a la CVC que, dentro del término de dos (02) años contados a partir de la ejecutoria de la sentencia que ponga fin al proceso, determinen qué construcciones se realizaron en el municipio de Calima sin la correspondiente licencia urbanística, así como cuáles se realizaron dentro de la franja forestal protectora de las diferentes fuentes hídricas, y en el marco de sus competencias, realicen las acciones administrativas, de policía y/o judiciales necesarias para la recuperación de la franja protectora de las distintas fuentes hídricas del municipio de Calima El Darién, así como para que cese la vulneración evidenciada en lo que respecta a las construcciones sin licencias.

En todo caso, al momento de realizar las acciones administrativas, de policía y/o judiciales necesarias para la recuperación de la franja protectora de las distintas fuentes hídricas, el municipio de Calima El Darién y la CVC deben salvaguardar los derechos adquiridos de las personas que construyeron con licencia urbanística y procurar la reubicación de la población vulnerable, siempre y cuando se trata de personas con deficiencia económica que se hayan asentado ilegalmente en el lugar como única alternativa para obtener una solución de vivienda, deberá procurarse su reubicación.

SEGUNDO: CONFIRMAR en lo demás la sentencia apelada.

TERCERO: NOTIFICAR esta sentencia, según lo dispuesto en el artículo 203 de la Ley 1437 de 2011.

CUARTO: REMITIR copia de esta providencia a la Defensoría del Pueblo, en los términos del artículo 80 de la Ley 472 de 1998.

QUINTO: Ejecutoriada la presente decisión, devuélvase al despacho de origen, previa las anotaciones de rigor.

Los magistrados

(firmado electrónicamente por Samai)
PATRICIA DEL PILARFEUILLET PALOMARES

(firmado electrónicamente por Samai)
LUZ ELENA SIERRA VALENCIA

(firmado electrónicamente por Samai)
ÓSCAR ALONSO VALERO NISIMBLAT