



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL VALLE DEL CAUCA

SALA SEGUNDA DE DECISIÓN

Santiago de Cali, veintiuno (21) de agosto de dos mil veinticuatro (2024)

SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA No. 192

MEDIO DE CONTROL:	CUMPLIMIENTO
DEMANDANTE:	JAMES PEREA PEÑA jamespereape@hotmail.com
DEMANDADO:	CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL VALLE DEL CAUCA _notificacionesjudiciales@cvc.gov.co
RADICACIÓN:	76-001-23-33-000-2024-00478-00
TEMA	INCUMPLIMIENTO ARTICULOS 6º Y 8º DEL DECRETO 3102 DE 1997
DECISION	DECLARA IMPROCEDENTE Y NIEGA PRETENSIONES

I. EL ASUNTO

1. Profiere el Tribunal, en sede de instancia y a través de la Sala Segunda de Decisión, la sentencia correspondiente sobre la acción de cumplimiento presentada por el señor **JAMES PEREA PEÑA** contra la **CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL VALLE DEL CAUCA**.

II. LA DEMANDA

2. El señor **JAMES PEREA PEÑA** interpuso acción de cumplimiento en contra de la **CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL VALLE DEL CAUCA**, con el fin de obtener el cumplimiento efectivo de los artículos 6º y 8º del Decreto 3102 de 1997.
3. Como fundamentos fácticos de la demanda refirió que, el 31 de diciembre de 1997 el Gobierno Nacional sancionó la Ley 373 de 1997, por medio de la cual se estableció el programa para el uso eficiente y ahorro del agua.
4. Posteriormente, a través del Decreto 3102 de 1997, el entonces Ministerio de Patrimonio Económico (hoy Ministerio de Ambiente) reglamentó el artículo 15 de la Ley 373 de 1997 en relación con la instalación de equipos y sistemas de bajo consumo de agua, entre otras disposiciones.
5. A partir de lo anterior y con amparo en las normas respecto de las cuales depreca su cumplimiento, solicitó que se ordene a la entidad accionada lo siguiente:
6. Reemplazar en las baterías sanitarias de todos los establecimientos pertenecientes a la accionada, los sistemas de alto consumo de agua por los de bajo consumo.
7. Sancionar a la empresa prestadora del servicio público de acueducto en el Departamento del Valle del Cauca (ACUAVALLE) en caso de no cumplir con las obligaciones contenidas en los artículos 5º y 6º del Decreto 3102 de 1997, así

ACCIÓN: ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO
RADICACIÓN: 76001-23-33-000-2024-00478-00
ACCIONANTE: JAMES PEREA PEÑA
ACCIONADOS: CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL VALLE DEL CAUCA

como a los usuarios que desperdicien el agua y omitan reemplazar los sistemas de altos consumo de agua por los de bajo consumo¹.

III. LA CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

8. La **CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL VALLE DEL CAUCA** alegó contestación oponiéndose a las pretensiones de la demanda argumentando que, la acción de cumplimiento no se puede incoar frente a normas que generen gastos, salvo que dichas expensas estén apropiadas o cuando se pretenda la protección de derechos fundamentales, caso en el cual, el juez competente deberá convertir el trámite en el mecanismo previsto por el artículo 86 superior.

9. A partir de lo anterior señaló, que reemplazar la totalidad de las baterías sanitarias de las diferentes sedes donde se desempeñan las funciones de la Corporación, implica un gasto que actualmente no se encuentra apropiado, por lo que solicitó declarar la improcedencia del presente medio de control con fundamento en lo dispuesto en el parágrafo del artículo 9º de la Ley 393 de 1997.

10. Respecto a su función sancionatoria adujo, que los artículos 83 y 85 de la Ley 99 de 1993 fueron subrogados por el artículo 66 de la Ley 1333 de 2009, por lo que las funciones de policía de que trata la norma referida deben seguirse de conformidad con lo contemplado en la última disposición.

11. Por otro lado, precisó que dicha entidad, a través de sus funcionarios, realiza recorridos de seguimiento y control en el área de su jurisdicción, en los cuales, de advertir incumplimiento de la normatividad ambiental, uso irracional e inadecuado de los recursos ambientales o uso de estos sin contar con los respectivos permisos, procede conforme lo establece la Ley 1333 de 2009.

12. En cuanto al seguimiento que se hace frente al uso del recurso hídrico indicó que, entre el periodo 2017 a 2021 se han atendido y tramitado más de dos mil denuncias por infracciones contra el recurso del agua, cumpliendo de esta manera con la función de vigilancia y control que le asiste en cuanto al uso eficiente de los recursos naturales.

13. Expuso, que su función no solo se enmarca desde el rol coercitivo y sancionatorio, pues su propósito misional es prevenir, preservar, conservar y racionalizar el uso de los recursos naturales, desarrollando diferentes planes y estrategias orientadas a este importante fin.

14. En atención a lo expuesto, indicó que se han desarrollado diferentes instrumentos para el manejo del recurso hídrico, como son la Estrategia Corporativa de Educación Ambiental para el uso eficiente y ahorro del agua; planes de ordenación del recurso hídrico – PORH de diferentes afluentes; material de apoyo para el desarrollo de estrategias socioeducativas en la Gestión Integrada del Recurso Hídrico – GIRH; balance de demanda de diferentes ríos; evolución regional del agua, entre otros importantes documentos, que permiten a diferentes entidades conocer el territorio, sus recursos hídricos, la oferta y demanda, para el desarrollo de sus funciones.

15. Finalmente resaltó, que si bien dicha entidad no cuenta con un 100% de baterías sanitarias con sistema ahorrador de agua, lo cierto es que ha venido trabajando para reemplazar, actualizar y modernizar el sistema hidráulico y de baterías sanitarias de la entidad, tanto así que hoy cuenta con más del 80% de este sistema; sin embargo, refirió que esta actividad ha sido atendida de manera focalizada, debido a las apropiaciones presupuestales que deben adelantarse

¹ SAMAI, índice 3, archivo 3, zip, archivo 002- índice 9, archivo 7.

ACCIÓN: ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO
RADICACIÓN: 76001-23-33-000-2024-00478-00
ACCIONANTE: JAMES PEREA PEÑA
ACCIONADOS: CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL VALLE DEL CAUCA

para este fin y de acuerdo con el presupuesto asignado, aclarando que esta no es la única actividad que requiere de mantenimiento y soporte².

IV. PROBLEMA JURÍDICO

16. La controversia jurídica se contrae a determinar si, la entidad accionada ha incumplido el mandato contenido en los artículos 6° y 8° del Decreto 3102 de 1997 y, en consecuencia, si hay lugar a ordenar su cumplimiento.

V. TESIS DE LA SALA

17. La Sala negará las pretensiones de la demanda, al evidenciarse que la entidad accionada ha venido cumpliendo con el precepto legal contenido en el artículo 8° del Decreto 3102 de 1997, pues, actualmente adelanta diversos procesos sancionatorios en cada una de sus Direcciones Ambientales Regionales.

18. De igual manera, se observa que frente a lo dispuesto en el artículo 6° de la misma norma no procede la acción de cumplimiento, al ser una disposición de contenido material que implica un gasto público; aunado a que no se acreditó que para su cumplimiento exista apropiación presupuestal, conforme se indicó en la contestación de la demanda.

VI. MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL

19. La acción de cumplimiento que consagra el artículo 87 de la Constitución Política, es el instrumento que se le confiere a toda persona natural o jurídica, pública o privada, en cuanto titular de potestades e intereses jurídicos activos frente a las autoridades públicas y aún de los particulares que ejerzan funciones de esta índole, para poner en movimiento la actividad jurisdiccional del Estado, mediante la formulación de una pretensión dirigida a obtener el cumplimiento de una Ley o de un acto administrativo que ha impuesto ciertos deberes u obligaciones a una autoridad, la cual se muestra renuente a cumplirlos.

20. La norma anterior fue desarrollada mediante la Ley 393 de 1997, cuyo objeto es hacer efectivo el cumplimiento de normas aplicables con fuerza material de ley y de actos administrativos por parte de la entidad que ha sido renuente a cumplirlos, y de tal forma, procurar la observancia del ordenamiento jurídico existente. Al respecto la Corte Constitucional señaló³:

“(...) El objeto y finalidad de la acción de cumplimiento es otorgarle a toda persona, natural o jurídica, e incluso a los servidores públicos, la posibilidad de acudir ante la autoridad judicial para exigir la realización o el cumplimiento del deber que surge de la ley o del acto administrativo y que es omitido por la autoridad, o el particular cuando asume este carácter. De esta manera, la referida acción se encamina a procurar la vigencia y efectividad material de las leyes y de los actos administrativos, lo cual conlleva la concreción de principios medulares del Estado Social de Derecho, que tienden a asegurar la vigencia de un orden jurídico, social y económico justo (...).”

21. Conforme se desprende de la Ley 393 de 1997, los requisitos mínimos exigidos para que la acción de cumplimiento prospere, pueden resumirse de la siguiente forma:

² SAMAI, índice 18, archivo 8.

³ Sentencia C-157 del 29 de abril de 1998, Magistrado Ponente Dr. **ANTONIO BARRERA CARBONEL**.

ACCIÓN: ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO
RADICACIÓN: 76001-23-33-000-2024-00478-00
ACCIONANTE: JAMES PEREA PEÑA
ACCIONADOS: CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL VALLE DEL CAUCA

- a) Que el deber jurídico que se pide hacer cumplir se encuentre consignado en normas aplicables con fuerza material de ley o actos administrativos vigentes (artículo 1º).
- b) Que el mandato sea imperativo e inobjetable y que esté radicado en cabeza de aquella autoridad pública o de un particular en ejercicio de funciones públicas, frente a los cuales se reclama su cumplimiento (artículos 5º y 6º).
- c) Que se pruebe la renuencia al cumplimiento del deber, ocurrida ya sea por acción u omisión del exigido a cumplir, o por la ejecución de actos o hechos que permitan deducir su inminente incumplimiento (artículo 8º).
- d) No procederá la acción para la protección de derechos que pueden ser garantizados a través de la acción de tutela; caso en el cual debe darse a la solicitud el trámite correspondiente (inciso 1º, artículo 9º).
- e) Tampoco procederá cuando el afectado tenga o haya tenido otro instrumento judicial para lograr el efectivo cumplimiento del deber jurídico, salvo el caso que, de no proceder el juez administrativo, se produzca un perjuicio grave e inminente para quien ejerció la acción (inciso 2º, artículo 9º).
- f) Finalmente, no procederá cuando se pretenda el cumplimiento de normas que establezcan gastos (parágrafo, artículo 9º).

22. En cuanto a la acción bajo estudio, el Consejo de Estado mediante providencia del 5 de mayo de 2022⁴, expuso:

"De acuerdo con la reiterada jurisprudencia de esta corporación, la prosperidad de esta acción está sujeta a la observancia de los siguientes presupuestos: (i) que el deber jurídico cuya observancia se exige esté consignado en normas con fuerza de ley o en actos administrativos; (ii) que el mandato, la orden, el deber, la obligatoriedad o la imposición esté contemplada en forma precisa, clara y actual; (iii) que la norma esté vigente; (iv) que el deber jurídico esté en cabeza del accionado; (v) que se acredite que la autoridad o el particular en ejercicio de funciones públicas fue constituido en renuencia frente al cumplimiento de la norma o acto administrativo cuyo acatamiento pretende la demanda y (vi) que tratándose de actos administrativos no haya otro instrumento judicial para lograr su efectivo cumplimiento, ni persiga el cumplimiento de normas que establezcan gastos".

VII. HECHOS PROBADOS Y RESOLUCIÓN DEL CASO

23. Con miras a resolver el problema jurídico planteado, la Sala pasa a precisar los aspectos relevantes que se encuentran acreditados en el *sub lite*.

24. Mediante derecho de petición radicado 11 de junio de 2024, el accionante solicitó ante el director de la **CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL VALLE DEL CAUCA** el cumplimiento las disposiciones contenidas en los artículos 6º y 8º del Decreto 3102 de 1997⁵.

25. Así las cosas, es claro que se agotó debidamente el requisito de renuencia exigido en el inciso segundo del artículo 8º y artículo 10-5 de la Ley 393 de 1997,

⁴ Consejo de Estado, Sección Quinta, Exp. 52001-23-33-000-2022-00065-01 (AC). May. 05/22. Consejero Ponente: **CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO**.

⁵ SAMAI, índice 9, archivo 1.

ACCIÓN: ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO
RADICACIÓN: 76001-23-33-000-2024-00478-00
ACCIONANTE: JAMES PEREA PEÑA
ACCIONADOS: CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL VALLE DEL CAUCA

dado que se acreditó que el accionante presentó ante la entidad accionada la solicitud de cumplimiento de las normas ya referidas.

26. Advertido lo anterior, debe decirse que la parte actora persigue con la presente acción que se ordene a la **CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL VALLE DEL CAUCA** reemplazar en las baterías sanitarias de todos los establecimientos pertenecientes a dicha entidad, los sistemas de alto consumo de agua por los de bajo consumo, reglamentados en el Decreto 3102 de 1997.

27. Así mismo, solicitó que se le ordene sancionar a la empresa prestadora del servicio público de acueducto en el Departamento del Valle del Cauca (ACUAVALLE) en caso de no cumplir con las obligaciones contenidas en los artículos 5° y 6° del Decreto 3102 de 1997, así como a los usuarios que desperdicien el agua y omitan reemplazar los sistemas de altos consumo de agua por los de bajo consumo.

28. Lo anterior, en cumplimiento a lo dispuesto en los artículos 6° y 8° del Decreto 3102 de 1997, los cuales disponen lo siguiente:

“Artículo 6°.- Todos los usuarios pertenecientes al sector oficial, están obligados a remplazar, antes del 1 de julio de 1999, los equipos, sistemas e implementos de alto consumo de agua, por los de bajo consumo.

(...)

Artículo 8°.- Las autoridades ambientales, dentro de sus correspondiente jurisdicción y en ejercicio de las facultades policivas otorgadas por el artículo 83 de la Ley 99 de 1993, aplicarán las sanciones establecidas por el artículo 85 de esta Ley, a las entidades encargadas de prestar el servicio de acueducto y a los usuarios que desperdicien el agua, a los gerentes o directores o representantes legales se les aplicarán las sanciones disciplinarias establecidas en la Ley 200 de 1995 y en sus decretos reglamentarios”.

29. Tomando en consideración lo pretendido por el extremo activo y una vez analizadas las normas respecto de las cuales deprecia su acatamiento, es menester señalar, que en cuanto al artículo 6° de Decreto 3102 de 1997 se advierte que la presente acción resulta improcedente, al perseguir la ejecución de una norma de la cual se deriva la materialización de un gasto a cargo de la entidad accionada.

30. Lo anterior, de acuerdo con lo dispuesto en el parágrafo del artículo 9° de la Ley 393 de 1997, el cual establece que la acción de cumplimiento “no podrá perseguir el cumplimiento de normas que establezcan gastos”.

31. Al respecto, es importante recordar lo expuesto por el Consejo de Estado, quien frente al tema ha indicado lo siguiente:

“La acción de cumplimiento prevista en el artículo 87 de la Constitución Política y desarrollada por la Ley 393 de 1997, propende por la materialización efectiva de aquellos mandatos contenidos en leyes o en actos administrativos, a efectos de que el Juez de lo Contencioso Administrativo le ordene a la autoridad que se constituya renuente, proveer al cumplimiento de aquello que la norma prescribe. Es un mecanismo procesal idóneo para exigir el cumplimiento de las normas o de los actos administrativos, pero al igual que la acción de tutela es subsidiario, en tanto que no procede cuando la persona que promueve la acción tenga o haya tenido otro instrumento judicial para lograr el efectivo cumplimiento de la norma o

ACCIÓN: ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO
RADICACIÓN: 76001-23-33-000-2024-00478-00
ACCIONANTE: JAMES PEREA PEÑA
ACCIONADOS: CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL VALLE DEL CAUCA

del acto incumplido; **tampoco cuando su ejercicio persiga el cumplimiento de normas que establezcan gastos**"⁶.

32. Ahora bien, en cuanto a lo que debe entenderse como gasto público, El Consejo de Estado se ha pronunciado en los siguientes términos:

““Son normas que establecen gastos, aquellas mediante las cuales las Corporaciones Públicas autorizan las erogaciones que pueden hacerse con cargo al Tesoro. Según el inciso segundo del Art. 345 de la Constitución, no podrá hacerse gasto alguno si no ha sido decretado por el Congreso, por las Asambleas departamentales o por los Concejos distritales o municipales. A este tipo de normas es a las que se refiere el Art. 9o. de la ley 393 de 1997””⁷.

*No obstante lo anterior, se precisa que no en todos los casos en que la norma comporta una erogación dineraria, la acción de cumplimiento es improcedente; es necesario tener presente que, la jurisprudencia de esta Corporación también ha resaltado que, una vez elaborado un presupuesto o apropiado el gasto, la vocación natural de estos, es la de ser efectivamente destinados a la satisfacción de la función para el cual están concebidos, y es en estos casos, en los cuales, la pretensión de cumplimiento es procedente”*⁸.

33. En consideración al precedente traído a colación, es claro que la acción de cumplimiento no resulta procedente para reclamar derechos implícitos en una norma de contenido material o acto administrativo que impliquen un gasto público, a menos que haya sido ordenado en el presupuesto de la entidad y se haya realizado la apropiación del mismo.

34. En virtud de lo expuesto y como quiera que el fin último del actor es que en cumplimiento del artículo 6° del Decreto 3102 de 1997 se ordene reemplazar en las baterías sanitarias de todos los establecimientos pertenecientes a la entidad accionada, los sistemas de alto consumo de agua por los de bajo consumo, es evidente que dicha pretensión generaría un gasto a cargo de la administración y respecto del cual no existe apropiación presupuestal, conforme se indicó en la contestación de la demanda, **razón suficiente para declarar la improcedencia de la acción frente a dicha pretensión.**

35. En lo que respecta al cumplimiento de la disposición contenida en el artículo 8° de la norma en cita, se tiene que la entidad accionada allegó las siguientes pruebas con el fin de acreditar la ejecución de dicho precepto normativo:

36. Relación de denuncias por infracciones contra el recurso agua durante los años 2017 a 2021⁹.

37. Listado de los procesos sancionatorios vigentes o en trámite en cada una de las Direcciones Ambientales Regionales¹⁰:

Dirección Ambiental Regional	Total procesos vigentes
BRUT	400
Norte	333
Centro	466
Suroriente	287

⁶ Consejo de Estado, Sección Quinta, Providencia del 13 de agosto de 2014, expediente 76001-23-33-000-2014-00011-01 (ACU), Consejera Ponente, Dr. Susana Buitrago Valencia.
⁷ Consejo de Estado, Sección Primera, Providencia del 29 de enero de 1998, expediente ACU-127, Consejero Ponente, Dr. Juan Alberto Polo Figueroa.
⁸ Consejo de Estado, Sección Quinta, Providencia del 3 de abril de 2014, expediente 76001-23-33-000-2013-01288-01 (ACU), Consejero Ponente, Dr. Alberto Yepes Barreiro.
⁹ SAMAI, índice 18, archivo 1 a 5.
¹⁰ SAMAI, índice 18, archivo 6.

ACCIÓN: ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO
RADICACIÓN: 76001-23-33-000-2024-00478-00
ACCIONANTE: JAMES PEREA PEÑA
ACCIONADOS: CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL VALLE DEL CAUCA

Pacífico Oeste	351
Pacífico Este	236

38. Tomando como marco de reflexión lo anterior, es claro que la entidad accionada ha venido cumpliendo con el precepto legal contenido en el artículo 8° del Decreto 3102 de 1997, pues se advierte que actualmente adelanta diversos procesos sancionatorios en cada una de sus Direcciones Ambientales Regionales; aunado a que, de los documentos que acompañan la demanda no es posible establecer el incumplimiento de la facultad sancionatoria por parte de la **CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL VALLE DEL CAUCA** respecto de la entidad encargada de prestar el servicio de acueducto en el **DEPARTAMENTO DEL VALLE DE CAUCA** y menos frente a un usuario en particular.

39. Contrario a lo anterior, se observa que el accionante allegó la Resolución No. 000100 del 23 de mayo de 2016¹¹, por medio del cual se acogieron, por parte de la empresa **ACUAVALLE S.A ESP**, las disposiciones contenidas en la Ley 373 de 1997 y el Decreto Reglamentario No. 3102 del mismo año, en lo relacionado con la instalación de equipos, sistemas e implementos de bajo consumo de agua en todos los municipios del Valle del Cauca donde opera como prestador del servicio público domiciliario de acueducto.

40. De esta manera, es menester concluir que no se advierte una omisión por parte de la entidad accionada frente a aplicación de la potestad sancionatoria que como autoridad ambiental tiene respecto de las entidades encargadas de prestar el servicio de acueducto y a los usuarios que desperdician el agua, motivo por el cual, **se procederá a negar lo pretendido frente al cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 8° del Decreto 3102 de 1997.**

41. En mérito de lo expuesto, la Sala Segunda de Decisión del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

RESUELVE

PRIMERO: Declarar **IMPROCEDENTE** y **NEGAR** la acción de cumplimiento promovida por el señor **JAMES PEREA PEÑA** contra la **CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL VALLE DEL CAUCA**, de conformidad con lo expuesto en la parte considerativa de esta providencia.

SEGUNDO: NOTIFICAR esta sentencia a las partes en los términos del artículo 22 de la Ley 393 de 1997.

TERCERO: La presente decisión podrá ser impugnada dentro de los tres (03) días siguientes a su notificación, de conformidad con lo normado en el artículo 26 de la Ley 393 de 1997.

CUARTO: ARCHIVAR el expediente, en caso de no ser impugnada esta decisión, previa anotación en el sistema de gestión judicial SAMAI.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Los Magistrados,

(Firma electrónica en SAMAI)
RONALD OTTO CEDEÑO BLUME

¹¹ SAMAI, índice 9, archivo 2 a 3.

ACCIÓN: ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO
RADICACIÓN: 76001-23-33-000-2024-00478-00
ACCIONANTE: JAMES PEREA PEÑA
ACCIONADOS: CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL VALLE DEL CAUCA

(Firma electrónica en SAMAI)
JHON ERICK CHAVES BRAVO

(Firma electrónica en SAMAI)
FERNANDO AUGUSTO GARCIA MUÑOZ