



Demandante: James Perea Peña
Demandados: Corporación Autónoma Regional del Valle
Rad: 76-001-23-33-000-2024-00478-01

CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN QUINTA

CONSEJERO DE ESTADO PONENTE: OMAR JOAQUÍN BARRETO SUÁREZ

Bogotá, D. C., diez (10) de octubre de dos mil veinticuatro (2024)

Referencia: ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO
Radicación: 76-001-23-33-000-2024-00478-01
Demandante: JAMES PEREA PEÑA
Demandados: CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL VALLE DEL CAUCA

Tema: Improcedencia de la acción cuando se ordena un gasto no presupuestado – improcedencia cuando se busca el cumplimiento de la potestad sancionatoria

SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

OBJETO DE LA DECISIÓN

Procede la Sala a resolver la impugnación interpuesta por la parte actora contra la sentencia de 21 de agosto de 2024, mediante la cual el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca declaró improcedente y negó la acción de cumplimiento.

I. ANTECEDENTES

1. La solicitud

1. En nombre propio y en ejercicio de la acción desarrollada por la Ley 393 de 1997, James Perea Peña presentó demanda contra la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca (en adelante CVC), en la que formuló las siguientes pretensiones:

PRIMERO. ORDENAR al Director de la Corporación Regional Ambiental CVC reemplazar en todas las baterías sanitarias de los establecimientos donde desempeñen sus funciones la entidad, los sistemas e implementos de alto consumo de agua por los de bajo consumo Reglamentados en el Decreto 3102 de 1.997, y que para tal efecto ya fueron adoptados por la empresa prestadora del servicio de acueducto ACUAVALLE, para dar así cabal cumplimiento a lo establecido en el artículo 6º del Decreto 3102 de 1.997.

SEGUNDO. ORDENAR al Doctor MARCO ANTONIO SUAREZ que como Representante legal de la CVC , y dando cumplimiento a su obligación legal consagrada en el artículo 8º del Decreto 3102 de 1.997, aplique las sanciones establecidas en la ley a la entidad prestadora del servicio de acueducto ACUAVALLE quien a pesar de tener una sentencia en contra promulgada por el Juzgado Catorce (14) Administrativo Oral (hace ya 6 años) para que diera cumplimiento a su deber legal contenido en el artículo 5º del Decreto 3102 de 1.997, ha incumplido lo ordenado en la Sentencia, dejando todo escrito en el papel sin aplicabilidad alguna, y la ley y su respectivo decreto carentes de



ejecutabilidad, y el fin propuesto por estos como un convidado de piedra en la conservación del preciado líquido.

Así mismo investigar y sancionar a todos los usuarios del sector oficial e institucional adscritos a las empresas prestadoras que no estén cumpliendo con las normas establecidas en la ley. Esta orden debe darse de manera INMEDIATA, teniendo en cuenta que es una ley y un Decreto sancionados hace ya veinticinco años (25) e incumplido por el mismo tiempo, en el cual por negligencia e inaplicación de las normas hemos desperdiciado millones de metros cúbicos de agua que hoy nos hace falta y nos tienen condenados a racionamientos obligados, y en un futuro no muy lejano, llamados irremediablemente a una escasez sin precedentes del preciado líquido, y donde el desperdicio de unos se convierte en la escasez de los otros¹.

2. Hechos

2. En resumen, el fundamento fáctico de la demanda es el siguiente:

3. El 31 de diciembre de 1997, el Gobierno nacional sancionó la Ley 373 de 1.997, por medio de la cual se estableció el programa para el uso eficiente y ahorro del agua y lo definió como el conjunto de proyectos y acciones que deben elaborar y adoptar las entidades encargadas de la prestación de los servicios de acueducto, alcantarillado, riego y drenaje producción hidroeléctrica y demás usuarios del recurso hídrico.

4. Por medio del Decreto 3102 de 1997, el 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, sistemas e implementos de bajo consumo de agua.

5. Afirmó que, frente al cumplimiento de las normas establecidas en la Ley 373 de 1997 y su decreto reglamentario del mismo año, la CVC, como autoridad ambiental, tiene dos obligaciones:

Primero. Artículo 6º. Todos los usuarios pertenecientes al sector oficial, están obligados a reemplazar, antes del 1º de julio de 1.999 los equipos, sistemas e implementos de alto consumo de agua, por los de bajo consumo.

Segundo. Artículo 8º. Las autoridades ambientales dentro de su correspondiente jurisdicción y en ejercicio de las facultades policivas otorgadas por el artículo 83 de la ley 99 de 1.993 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 1,995 y en sus decretos reglamentarios.

6. Afirmó que las normas cuyo cumplimiento se reclaman no establecen un gasto para las autoridades o entidades pertenecientes al sector oficial, sino que contienen un mandato claro, expreso y exigible en el sentido de que deben cambiar los equipos, sistemas e implementos de alto consumo de agua por los de bajo consumo.

¹ Se transcribe tal cual, incluso con posibles errores.



7. Sostuvo que la CVC es la entidad que, para el caso del departamento del Valle del Cauca, ejerce como autoridad ambiental; es decir, que en cabeza de esta se encuentra la obligación de cumplir con lo establecido en el artículo 8.º del Decreto 3102 de 1997 en el sentido de elaborar e implementar los mecanismos que se requieran con la finalidad de verificar si las entidades encargadas de prestar el servicio de acueducto y todos los usuarios adscritos a ella están desperdiciando el agua, o no están cumpliendo con la normativa existente, y, en caso afirmativo, aplicar las respectivas sanciones que se encuentran contempladas en la ley.

3. Trámite de la solicitud en primera instancia

8. Mediante providencia del 29 de julio de 2024², el magistrado sustanciador del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca admitió la demanda, ordenó la notificación a la CVC, al Ministerio Público y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.

4. Contestación de la demanda

4.1. Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca

9. Se opuso 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.

10. 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 CVC 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 9.º de la Ley 393 de 1997.

11. En relación con 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.

12. 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 normativa ambiental, uso irracional e inadecuado de los recursos ambientales o uso sin contar con los respectivos permisos, procede conforme lo establece la Ley 1333 de 2009.

13. En cuanto al seguimiento que se hace frente al uso del recurso hídrico indicó que, entre el periodo 2017 a 2021, atendió y tramitó más de dos mil denuncias por infracciones contra el recurso del agua, cumpliendo de esta

² Índice 10 de Samai, del expediente digital del tribunal.



manera con la función de vigilancia y control que le asiste en cuanto al uso eficiente de los recursos naturales.

14. 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.

15. Como consecuencia, 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.

16. 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 para este fin y de acuerdo con el presupuesto asignado, aclarando que esta no es la única actividad que requiere de mantenimiento y soporte³.

5. Sentencia de primera instancia

17. El Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, en sentencia del 21 de agosto de 2024⁴, declaró improcedente la acción de cumplimiento, en relación con el artículo 6.º del Decreto 3102 de 1997 porque persigue la ejecución de una norma de la cual se deriva la materialización de un gasto a cargo de la entidad accionada, el cual no ha sido ordenado ni apropiado en el presupuesto de la entidad.

18. En lo que respecta al cumplimiento de la disposición contenida en el artículo 8.º de la norma en cita, se tiene que la entidad accionada allegó las pruebas con el fin de acreditar la ejecución de dicho precepto normativo, entre ellas, la relación de denuncias por infracciones contra el recurso agua durante el 2017 a 2021, así como el listado de los procesos sancionatorios vigentes o en trámite en cada una de las Direcciones Ambientales Regionales.

19. Por tanto, el Tribunal señaló que, actualmente, la entidad adelanta diversos procesos sancionatorios en cada una de sus Direcciones

³ Índice 18 de Samai, archivo 8 del expediente digital del tribunal.

⁴ Índice 20 de Samai, del expediente digital del tribunal.



Ambientales Regionales, aunado a que, de los documentos que acompañan la demanda no era posible establecer el incumplimiento de la facultad sancionatoria por parte de la CVC respecto de la entidad encargada de prestar el servicio de acueducto en el departamento del Valle del Cauca y menos frente a un usuario en particular.

20. Concluyó al indicar que el accionante allegó la Resolución 000100 del 23 de mayo de 2016, 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 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.

21. Como consecuencia, no advirtió 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 desperdicien el agua, motivo por el cual, negó lo pretendido frente al cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 8.º del Decreto 3102 de 1997.

6. La impugnación⁵

22. El actor solicitó que se revoque el fallo de primera instancia y, en su lugar, que se proferiera decisión que ordene a la CVC el cumplimiento de las normas invocadas.

23. Adujo que no comparte la declaratoria de improcedencia dictada por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca porque, de la jurisprudencia proferida por el Consejo de Estado⁶, se podía concluir que:

(...) en el caso concreto, estando disciplinada detalladamente en la ley 99 de 1.993, en el decreto 1339 de 1994 y en los actos administrativos arriba analizados, un debito prestacional debidamente determinado, realización y pago de la transferencia, la pretensión de cumplimiento es procedente, pues en manera alguna se trata de invadir la competencia reservada Constitucional o legalmente a la entidad pública encargada de la facción presupuestal, incluidos los gastos.

De lo anterior se concluye que la restricción establecida en el parágrafo del artículo 9º de la ley 393 de 1997 no resulta aplicable en la presente demanda de acción de cumplimiento pues las normas cuyo cumplimiento se reclaman no establecen un gasto para las autoridades o entidades pertenecientes al sector oficial sino que contiene un mandato claro, expreso y exigible en el sentido de que deben cambiar los equipos, sistemas e implementos de alto consumo de agua por los de bajo consumo reglamentados en el decreto 3102 de 1.997, lo que implica que es otra cosa, y mucho menos invade la competencia de los órganos encargados de la facción presupuestal, razón por la cual el presente mecanismo Constitucional si resulta procedente sumado al hecho de que la

⁵ La sentencia del 31 de julio de 2024 fue notificada el 2 de agosto de 2024, y el escrito de impugnación fue radicado mediante correo electrónico el 7 de agosto de 2024, término que se encuentra oportuno.

⁶ ACU-552, sentencia de enero 25 de 1.999, C.P. Daniel Suarez.



parte actora no cuenta con otro mecanismo judicial para ventilar las pretensiones de la demanda.

24. En ese sentido, sostuvo que lo establecido en el artículo 6.º del Decreto 3102 de 1997 contiene un mandato imperativo, inobjetable, preciso y exigible en el sentido de que todos los usuarios pertenecientes al sector oficial están obligados a reemplazar los sistemas e implementos de alto consumo de agua por los de bajo consumo, lo cual aplicaría para la CVC.

25. En relación con la negación de las pretensiones relativas al artículo 8.º del Decreto en mención, afirmó que a la CVC le corresponde ejercer el control y vigilancia del cumplimiento de las normas de protección ambiental y manejo de los recursos naturales, emprender las acciones de policía que sean pertinentes al efecto y, en particular, adelantar las investigaciones e imponer las sanciones que correspondan a quienes infrinjan dichas normas.

26. De lo anterior, se desprende que la CVC es la entidad que para el caso del Valle del Cauca ejerce como autoridad ambiental; es decir, que en cabeza de esta se encuentra la obligación de cumplir con lo establecido en el artículo 8.º del Decreto 3102 de 1997 en el sentido de elaborar e implementar los mecanismos, procesos e instrumentos que se requieran con la finalidad de verificar si las entidades encargadas de prestar el servicio de acueducto y los usuarios del servicio de acueducto desperdician el agua por no cumplir con lo establecido en el Decreto 3102 de 1997 en todas sus partes.

27. Así las cosas, afirmó que no comparte lo aducido por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, por cuanto, a su juicio, la CVC, en la contestación de la demanda, no hizo referencia a si efectivamente está cumpliendo lo ordenado en la norma tal y como en ella se prescribe y, tampoco allegó prueba que así lo acredite. Además, no demostró que ha sancionado a alguna entidad prestadora del servicio de acueducto, o gerente, o directores, ni que hubiera enviado comunicación a los representantes legales de las entidades en los cuales los conmine a cumplir con lo establecido en el Decreto 3102 de 1997, sino que se ha dedicado a sancionar delitos menores contra el desperdicio del agua, en especial, porque las empresas prestadoras del servicio de acueducto tienen obligaciones claras, expresas, inobjetables y exigibles (artículo 5º Decreto 3102 de 1.997).

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia

28. La Sección Quinta es competente para decidir la impugnación contra la sentencia del 21 de agosto de 2024 dictada por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, según lo dispuesto en los artículos 150⁷ y 152⁸ del Código

⁷ Artículo 150: Competencia del Consejo de Estado en segunda instancia y cambio de radicación. El Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo, conocerá en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los tribunales administrativos y de las apelaciones de autos susceptibles de este medio de



de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA) y en el artículo trece del Acuerdo 080 de 2019 expedido por la Sala Plena del Consejo de Estado⁹.

2. Problema jurídico

29. Corresponde a la Sala resolver si confirma, revoca o modifica la decisión adoptada por la citada corporación judicial en la sentencia de 21 de agosto de 2024, que declaró la improcedencia de la acción respecto de una norma porque implicaba un gasto para la entidad y negó las pretensiones en relación con otra porque consideró que no se está incumpliendo el mandato.

30. Por tanto, la Sala deberá verificar si se cumple con los presupuestos de procedibilidad y precedencia de la acción de cumplimiento y, como consecuencia, establecer si es viable exigirle a la CVC el cumplimiento de lo ordenado en los artículos 6.º y 8.º del Decreto 3102 de 1.997.

3. Generalidades de la acción de cumplimiento

31. La acción de cumplimiento busca la materialización de aquellos mandatos contenidos en las normas de rango legal y en los actos administrativos.

32. Sin embargo, para la prosperidad del medio de control, del contenido de la Ley 393 de 1997, se desprende que se deben cumplir varios requisitos mínimos. Estos presupuestos se han identificado y precisado que son los siguientes:

(i) Que el actor pruebe la renuencia de la entidad accionada frente al obediencia del deber, antes de instaurar la demanda, bien sea por acción u omisión o por la ejecución de actos o hechos que permitan deducir su imperioso incumplimiento. Excepcionalmente, se puede prescindir de este requisito «cuando el cumplirlo a cabalidad genere el inminente peligro de sufrir un perjuicio irremediable» caso en el cual corresponde ser sustentado en la solicitud [artículo 8.º]. La falta de acreditación de este presupuesto implica el rechazo de la acción de cumplimiento.

(ii) Que el deber que se pide acatar se encuentre consignado en normas aplicables con fuerza material de ley o actos administrativos vigentes [artículo 1.º].

(iii) Que el afectado no tenga o haya podido ejercer otro instrumento judicial para lograr el efectivo cumplimiento del deber legal o administrativo,

impugnación. También conocerá del recurso de queja que se formule contra decisiones de los tribunales, según lo regulado en el artículo 245 de este código.

⁸ Artículo 152: (...) 14. De los relativos a la protección de derechos e intereses colectivos y de cumplimiento, contra las autoridades del orden nacional o las personas privadas que dentro de ese mismo ámbito desempeñen funciones administrativas.

⁹ Dicho acuerdo estableció la competencia de la Sección Quinta para el conocimiento de las apelaciones contra las providencias susceptibles de ese recurso que sean dictadas por los tribunales administrativos, en primera instancia, en las acciones de cumplimiento.



circunstancia esta que la hace improcedente, salvo el caso que, de no proceder, se produzca un perjuicio grave e inminente para quien ejerció la acción.

(iv) Pretender la protección de derechos que puedan ser garantizados a través de la tutela o el acatamiento de normas que establezcan gastos a la Administración [artículo 9.º].

33. Si se advierte la configuración de alguno de los tres puntos descritos [ii, iii o vi], la decisión conlleva a la declaratoria de improcedencia del medio de control.

34. Finalmente, si los anteriores presupuestos se encuentran satisfechos, la Sala precisa que el estudio del fondo del asunto corresponde al de determinar si existe o no el mandato imperativo e inobjetable en cabeza de aquella autoridad pública o del particular en ejercicio de funciones públicas y frente a los cuales se haya dirigido la acción, a partir de la/s disposición/es invocada/s, [artículos 5.º y 6.º]. Por tanto, del referido análisis se concluirá la prosperidad o no de la/s pretensión/es formulada/s.

5. La constitución de la renuencia

35. En el artículo 8.º, la Ley 393 de 1997 señaló que «[c]on el propósito de constituir la renuencia, la procedencia de la acción requerirá que el accionante previamente haya reclamado el cumplimiento del deber legal o administrativo y la autoridad se haya ratificado en su incumplimiento o no contestado dentro de los diez (10) días siguientes a la presentación de la solicitud [...]».

36. Frente a los alcances de esta norma, la Sala mantiene un criterio reiterado según el cual «[...] el reclamo en tal sentido no es un simple derecho de petición sino una solicitud expresamente hecha con el propósito de cumplir el requisito de la renuencia para los fines de la acción de cumplimiento»¹⁰.

37. Esta corporación también ha considerado que no puede tenerse por demostrado el requisito de procedibilidad de la acción en aquellos casos en que la solicitud hecha por el interesado «[...] tiene una finalidad distinta a la de constitución en renuencia»¹¹.

38. Según el criterio reiterado de la Sala, la renuencia debe entenderse como la negativa del accionado frente al requerimiento, bien porque no brinde respuesta oportuna o porque, a pesar de ser proferida en tiempo, sea contraria al querer del ciudadano¹².

¹⁰ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, providencia de octubre 20 de 2011, expediente No. 2011-01063, M.P. Mauricio Torres Cuervo.

¹¹ Sobre el particular pueden verse las providencias de noviembre 21 de 2002 dentro del expediente ACU-1614 y de marzo 17 de 2011, expediente 2011-00019.

¹² Sobre el particular pueden consultarse, entre otras, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, sentencia del 15 de diciembre de 2015, radicación 25000-23-41-000-2016-02003-01 M.P. Lucy Jeannette Bermúdez, sentencia del



39. Es necesario que la solicitud permita determinar claramente que lo pretendido por el interesado es el efectivo cumplimiento de un deber legal o administrativo, cuyo objetivo es precisamente la constitución en renuencia de la parte demandada.

40. Como fue establecido en el numeral 5.º del artículo 10.º de la Ley 393 de 1997, el agotamiento del requisito de procedibilidad de la acción respecto de la parte accionada deberá acreditarse con la demanda, so pena de ser rechazada de plano.

41. La parte accionante, para acreditar el requisito de procedibilidad, aportó copia de la comunicación radicada el 11 de junio de 2024 ante la CVC, en la que solicitó al director de la entidad que dé cumplimiento a los artículos 6.º y 8.º del Decreto 3102 de 1997.

42. En el expediente no obra prueba de que el organismo haya dado respuesta, por lo cual está acreditado el agotamiento del requisito de procedibilidad de la acción.

5. Normas que se piden cumplir

43. Según quedó expuesto en los antecedentes, la actora pretende que, a través de este mecanismo constitucional, se le ordene a la CVC que dé cumplimiento a lo establecido en los artículos 6.º y 8.º del Decreto 3102 de 1.997.

44. De lo expuesto por el accionante, la Sala revocará parcialmente la decisión de primera instancia, que declaró improcedente la acción interpuesta respecto del artículo 6.º y negó las pretensiones relacionadas con el artículo 8.º, para en su lugar, declarar improcedente la acción, de conformidad con las siguientes razones.

45. El artículo 6.º del Decreto 3102 de 1997 establece:

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.

46. Al respecto, la entidad manifestó que el cumplimiento de dicho artículo conlleva reemplazar la totalidad de las baterías sanitarias de las diferentes sedes donde se desempeñan las funciones de la CVC, lo que, a su vez, implica un gasto que actualmente no se encuentra apropiado y tampoco fue demostrado por la parte actora lo contrario.

47. La parte actora en su impugnación hizo referencia al fallo proferido en el proceso Acu - 552, en el que el actor fue la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca y el demandado el Distrito Capital de Santafé de Bogotá, en el cual se sostuvo:

17 de noviembre de 2016, radicación 15001-33-33-000-2016-00690-01 M.P. Lucy Jeannette Bermúdez y sentencia del 15 de septiembre de 2016, radicación 15001-23-33-000-2016-00249-01 M.P. Lucy Jeannette Bermúdez.



En otros términos, si la norma con fuerza material de ley o el acto administrativo, implican un gasto, la limitante legal no es predicable cuando se trata de la ejecución presupuestal como que, no puede el intérprete soslayar que el párrafo declarado exequible es, cuanto lo primero, norma exceptiva y, además, ha de tener presente que el razonamiento y la argumentación expuestas por la Corte, se contraen única y exclusivamente al respeto de las competencias y la aplicación de los principios en materia de facción presupuestal. Una vez elaborado un presupuesto o apropiado el gasto, la vocación natural de éstos, es la de ser efectivamente destinados a la satisfacción de la función social para el cual están concebidos. Esta sola reflexión sugiere, al intérprete, el análisis de la pretensión de cumplimiento en concreto, pues que una vez ordenado, presupuestado y apropiado el gasto, todas las autoridades encargadas de su ejecución, han de cumplirlo y ello, desde la óptica de la norma constitucional contenida en el artículo 87 de la Carta política, impone su cumplimiento. Para el caso de la atención a la población desplazada, existe un Fondo Nacional (art. 21 Ley 387 de 1997) para dicho propósito, cuyo objeto lo es, el financiamiento de los programas a que se ha hecho alusión, razón de más, para desechar, el argumento enderezado a negar la prosperidad de la pretensión, como que la Sala entiende que, precisamente, la razón de ser de la existencia del Sistema Nacional y del Fondo para la atención integral a la población desplazada, es la ejecución de los programas relacionados con la materia, sin que la prosperidad de la pretensión de cumplimiento implique en manera alguna invadir órbitas de competencia en materia presupuestal, que es el sentido genuino de la excepción consagrada en el párrafo del artículo 9° de la Ley 393 de 1997. Es más, de conformidad con el párrafo del artículo 21: “La Consejería Presidencial para los desplazados, coordinará la ejecución de los recursos de este Fondo”, disposición esta que evidencia, sin la más mínima duda, que no se trata de la excepción contenida en el párrafo del artículo 9° de la Ley de cumplimiento.
a duda, que no se trata de la excepción contenida en el párrafo del artículo 9° de la Ley de cumplimiento.

48. En este punto, la Sala no desconoce que, en oportunidades previas¹³, ha sido postura reiterada de esta Corporación superar el requisito de procedibilidad, en casos como el presente, bajo el argumento de que, «en atención a la finalidad que persiguen dichas normas, como lo es la protección de los recursos hídricos a través de la implementación de dispositivos ahorradores, para la Sala es claro que este requisito de procedencia adjetiva de la acción debe superarse (...)».

49. Sin embargo, de conformidad con lo establecido por la jurisprudencia reiterada y reciente de esta Sala, la acción de cumplimiento no es procedente cuando lo solicitado implique un gasto, independiente de su finalidad; dado que, al momento de la implementación del mandato, la entidad deberá ejecutar un presupuesto que, como ocurre en este caso, no está proyectado.

¹³ Sentencias de 30 de octubre de 2015, radicado: 25000-23-41-000-2015-01461-01, MP. Alberto Yepes Barreiro. Dicha postura ha sido reitera por la Sección, entre otras, en las siguientes decisiones: (i) 2 de mayo de 2016, radicado: 25000-23-41-000-2015-02437-01, MP. Rocío Araújo Oñate, (ii) 12 de mayo de 2016, radicado: 25000-23-41-000-2016-00034-01, MP. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, y (iii) 19 de mayo de 2016, radicado: 25000-23-41-000-2016-00038-01, MP. Carlos Enrique Moreno Rubio y sentencia de 24 de agosto de 2024, radicado 6001-23-33-000-2023-00423-01, M.P. Luis Alberto Álvarez Parra.



50. Sobre el particular, la Sección ha concluido que esa causal puede ser superada cuando dicho gasto está debidamente presupuestado¹⁴, es decir, una vez elaborado un presupuesto o apropiado el gasto que debe ser efectivamente destinado a la satisfacción de la función para el cual está concebido, y será en estos casos en los cuales la pretensión de cumplimiento devendrá procedente; sin embargo, esa condición no fue acreditada en este asunto, motivo por el cual se confirmará en ese sentido el fallo de primera instancia.

51. En relación con el artículo 8.º del Decreto 3201 de 1997, establece la facultad para aplicar sanciones en cabeza de las autoridades administrativas, entre ellas la CVC; sin embargo, debe advertirse que las facultades policivas establecidas en los artículos 83¹⁵ y 85¹⁶ de la Ley 99 de 1993, a los cuales hace referencia, fueron subrogadas por la Ley 1333 de 2009¹⁷, esto dice el artículo:

Artículo 8º. Las autoridades ambientales, dentro de su 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 representantes legales se les aplicarán las sanciones disciplinarias establecidas en la Ley 200 de 1995 y en sus decretos reglamentarios.

52. Ahora, al revisar la norma subrogada y el contenido de la nueva, se advierte que, en esencia, contienen los mismos preceptos; es decir, los artículos 83 y 85 establecían, en cabeza de las Corporaciones Autónomas Regionales, funciones policivas para la imposición y ejecución de las medidas de policía, multas y sanciones aplicables según el caso, competencias y facultades que continúan en la Ley 1399 de 2009, incluso ampliadas.

53. Sin embargo, respecto de la pretensión imponer sanciones, de conformidad con lo establecido en el artículo 8.º de Ley 1333 de 2009, la acción resulta improcedente pues jurisprudencialmente se ha sostenido que «éstas sólo son imponibles a través de un procedimiento administrativo en el que se pruebe la responsabilidad del infractor y la viabilidad de la sanción, es

¹⁴ Al respecto puede consultarse la sentencia de 3 de abril de 2014, Rad. No. 2013-01288-01, actor: María Luisa Guerrero Narváez, M.P. Alberto Yepes Barreiro, sentencia del 22 de octubre de 2020, Rad. 25000-23-41-000-2020-00185-01(ACU), actor Luz Patricia Agudelo Patiño, M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez y sentencia del 15 de abril de 2020, Rad. 13-001-23-33-000-2020-00795-01, actor Carlos Mario Daza Mejía y, recientemente, sentencia del 22 de agosto de 2024, Rad. 25000-23-41-000-2024-00875-01.

¹⁵ ARTÍCULO 83. Atribuciones de Policía. (Subrogado por el art. 66 de la Ley 1333 de 2009). El Ministerio del Medio Ambiente y las Corporaciones Autónomas Regionales, además de los departamentos, municipios y distritos con régimen constitucional especial, quedan investidos, a prevención de las demás autoridades competentes, de funciones policivas para la imposición y ejecución de las medidas de policía, multas y sanciones establecidas por la ley, que sean aplicables según el caso.

¹⁶ ARTÍCULO 85. Tipos de Sanciones. (Subrogado por el art. 66 de la Ley 1333 de 2009). El Ministerio del Medio Ambiente y las Corporaciones Autónomas Regionales impondrán al infractor de las normas sobre protección ambiental o sobre manejo y aprovechamiento de recursos naturales renovables, mediante resolución motivada y según la gravedad de la infracción, los siguientes tipos de sanciones y medidas preventivas:

¹⁷ Por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones.



decir, que ella no se aplica por disposición directa de la ley, sino por disposición administrativa del competente para ello, previo el procedimiento que corresponde»¹⁸.

54. En efecto, en el caso en particular, el ejercicio de la potestad sancionatoria por parte de la CAR impone el agotamiento del procedimiento administrativo correspondiente. En ese sentido, no puede perderse de vista que los artículos 12 y siguientes de la Ley 1333 de 2009 establecen las etapas que deben surtir para la imposición de una sanción que, en el caso de las CAR, cuando estas son infractoras, está a cargo de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales -ANLA-.

55. Así las cosas, para efectos de que la entidad pueda aplicar las sanciones establecidas por el 85 de la Ley 1333 de 2009, debe seguirse por parte de la ANLA un procedimiento establecido en la ley, a través del cual se prueba la ocurrencia del hecho, la responsabilidad del infractor y la posibilidad de imponer una sanción; por tanto, debe cumplirse con el trámite e mención, requisito que torna improcedente esta acción, en tanto no se supera el requisito de subsidiariedad como resultado de la existencia de dicho procedimiento.

54. Como consecuencia, la Sala revocará la negativa de las pretensiones de la demanda y, en su lugar declarará la improcedencia de la acción, de conformidad con los argumentos en esta providencia.

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

FALLA

PRIMERO: Revocar parcialmente la sentencia del 21 de agosto de 2024, proferida por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, según lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: Declarar improcedente la acción, de conformidad con la parte motiva de esta providencia.

TERCERO: Notifíquese a las partes en la forma prevista en el artículo 22 de la Ley 393 de 1997.

CUARTO: En firme esta providencia, devuélvase el expediente al tribunal de origen.

OMAR JOAQUÍN BARRETO SUÁREZ
Presidente

¹⁸ C.E. 18 de febrero de 1999, ACU-585



Demandante: James Perea Peña
Demandados: Corporación Autónoma Regional del Valle
Rad: 76-001-23-33-000-2024-00478-01

LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA

Aclara el Voto
Magistrado

GLORIA MARÍA GÓMEZ MONTOYA

Magistrada

PEDRO PABLO VANEGAS GIL

Magistrado

Este documento fue firmado electrónicamente. Usted puede consultar la providencia oficial con el número de radicación en el siguiente enlace:

<https://relatoria.consejodeestado.gov.co:8080/Vistas/Casos/procesos.aspx>