



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN PRIMERA

CONSEJERO PONENTE: CARLOS FERNANDO MANTILLA NAVARRO

Bogotá, D. C., veintidós (22) de enero de dos mil veintiséis (2026)

Radicado: 20001 2331 000 2004 01468 04
Accionante: Gabriel Arrieta Camacho
Accionado: Municipio de Valledupar y Corporación Autónoma Regional del Cesar
Medio de control: Protección de los derechos e intereses colectivos
Grado jurisdiccional de consulta
Tema: Cumplimiento parcial de sentencia y reducción de sanción
Decisión: Modifica

AUTO INTERLOCUTORIO

La Sala decide el grado jurisdiccional de consulta respecto de la providencia del 22 de agosto de 2025, proferida por el Tribunal Administrativo del Cesar, mediante la cual se sancionó al señor Ernesto Miguel Orozco Durán, en su condición de alcalde del municipio de Valledupar, con multa equivalente a cinco (5) salarios mínimos legales mensuales vigentes, por haber incurrido en desacato de la sentencia del 28 de noviembre de 2005, dictada dentro de la acción popular radicada bajo el número 20001 2331 000 2004 01468 01, en la que se ordenó la protección y recuperación del humedal El Eneal.

I. ANTECEDENTES

1.1. De la providencia objeto de la solicitud de desacato

1.1.1. Mediante sentencia del 28 de noviembre de 2005 el Tribunal Administrativo del Cesar resolvió lo siguiente:

RESUELVE:

PRIMERO. Proteger el Derecho Colectivo al goce del espacio público, a un Ambiente Sano y a la existencia del equilibrio ecológico, al que hace referencia los artículos 79, 82 y 88 de la Constitución Política de Colombia.

SEGUNDO. Como consecuencia se ordena las siguientes medidas protectoras de los derechos colectivos:

a. Que el señor Alcalde del Municipio de Valledupar Cesar, en el término de un (1) año, adelante todas las diligencias necesarias tendientes a limpiar y hacer mantenimiento al manantial de agua natural, que cruza el barrio Eneal, desde su nacimiento hasta su terminación.

b. Que el Municipio de Valledupar Cesar, tome las medidas administrativas y policivas para recuperar el espacio público ocupado en forma irregular y como consecuencia de ello prevenga hacia el futuro invasiones, que afecten el área indicada.

c. Que el municipio de Valledupar adopte las medidas necesarias para evitar el vertimiento de las aguas negras y basuras a este canal.



Radicado: 20001 2331 000 2004 01468 04

Accionante: Gabriel Arrieta Camacho

Accionado: Municipio de Valledupar y otro

d. Que La Corporación Autónoma Regional del Cesar CORPOCESAR, dentro del mismo término, adelante todas las diligencias necesarias para determinar el grado de contaminación de las aguas que circulan por este manantial natural; Y que a partir de la fecha realice en forma mensual un control a las medidas administrativas que el Municipio tome para evitar la contaminación de esta agua.

TERCERO. Conformase un Comité a fin de que verifique el cumplimiento de la sentencia, el cual estará integrado por las siguientes personas:

1. El Defensor del Pueblo para el Departamento del Cesar o su Delegado.
2. El señor Secretario de Salud Municipal de Valledupar o su delegado.
3. El señor Personero Municipal de Valledupar- Cesar.
4. El o los Presidentes de las Organizaciones no gubernamentales existentes de los barrios por donde circula en manantial de aguas naturales.

CUARTO. Fijase en diez (10) salarios mínimos legales vigentes mensuales el incentivo de que trata el artículo 39 de la ley 472 de 1998, a favor del señor GABRIEL ARRIETA CAMACHO, actor de la presente Acción Popular y a cargo del Municipio de Valledupar Cesar y la Corporación Autónoma Regional del Cesar CORPOCESAR.

QUINTO. Remítase copia de la presente sentencia a la Procuraduría Departamental del Cesar para lo de su cargo (art. 27 Ley 4 72 de 1998)¹.

1.2. Del trámite del incidente de desacato

1.2.1. El Procurador 8 Judicial II Agrario y Ambiental de Valledupar y el ciudadano Gabriel Arrieta Camacho, presentaron incidente de desacato por el presunto incumplimiento de la sentencia del 28 de noviembre de 2005, emitida por el Tribunal Administrativo del Cesar, mediante la cual se ampararon los derechos colectivos al espacio público y al medio ambiente de los habitantes del barrio Eneal, y se ordenó la protección y recuperación del humedal El Eneal, órdenes que, según afirman, no han sido acatadas por ninguno de los alcaldes que han ejercido el cargo.

Los incidentantes sostienen que la desatención de lo ordenado en la sentencia se refleja en la persistente vulneración de las garantías constitucionales, evidenciada en la contaminación del humedal y la ocupación indebida del espacio público. En consecuencia, solicitan que se imponga sanción por desacato al actual alcalde de Valledupar por incumplir las órdenes judiciales relacionadas con la recuperación del humedal El Eneal y del espacio público.

1.2.2. Mediante auto del 15 de diciembre de 2023, el Tribunal Administrativo del Cesar resolvió un incidente de desacato y sancionó al entonces alcalde de Valledupar y al Director de Corpocesar, imponiéndoles multa equivalente a cinco (5) salarios mínimos legales mensuales vigentes, al considerar que las acciones adelantadas desde la sentencia del 28 de noviembre de 2005, habían sido insuficientes frente a la persistente afectación del humedal El Eneal.

1.2.3. Sin embargo, el Consejo de Estado, mediante auto del 12 de septiembre de 2024, revocó dicha decisión al advertir que las sanciones se habían impuesto respecto de funcionarios que ya no ejercían los cargos al momento de la decisión, lo que vulneraba el principio de responsabilidad personal en materia de desacato.

¹ Visible a índice 2 del Sistema de Gestión Judicial Samai.



1.2.4. En cumplimiento de lo dispuesto por el Consejo de Estado, mediante providencia del 6 de febrero de 2025, el Tribunal Administrativo del Cesar dispuso la apertura de un nuevo incidente de desacato, respecto de la solicitud promovida por el ciudadano Gabriel Arrieta Camacho, contra Ernesto Miguel Orozco Durán, en su calidad de Alcalde de Valledupar, y Adriana Margarita García Arévalo, como Directora General de Corpocesar, por el presunto incumplimiento de la sentencia de acción popular del 28 de noviembre de 2005. En dicha decisión se corrió traslado a los incidentados para que, dentro del término de tres (3) días, expusieran las razones por las cuales no se ha dado cumplimiento al fallo y aportaran las pruebas que consideraran pertinentes. Asimismo, se requirió al Comité de Verificación, conformado por la Defensoría del Pueblo, la Secretaría de Salud Municipal de Valledupar, la Personería Municipal y las organizaciones comunitarias del sector, para que informaran el estado actual de cumplimiento de las órdenes judiciales.

La providencia que ordenó la apertura del incidente fue notificada por Secretaría el 6 de febrero de 2025, mediante comunicaciones enviadas a las siguientes direcciones de correo electrónico institucionales: cesar@defensoria.gov.co, juridica@defensoria.gov.co, info@personeriavalledupar.gov.co, notificacionesjudiciales@corpocesar.gov.co, almesjose82@hotmail.com, defensa.juridica@valledupar.gov.co, juridica@valledupar-cesar.gov.co, alcaldia@valledupar-cesar.gov.co, contactenos@valledupar-cesar.gov.co, pqr.recepcion@valledupar.gov.co, secretariageneral@valledupar-cesar.gov.co, secretariagobierno@valledupar-cesar.gov.co, cgence@procuraduria.gov.co, cparodi@procuraduria.gov.co, frentenacionalanticorrucion@gmail.com.

II. RESUELVE

PRIMERO: INICIAR el incidente de desacato promovido por GABRIEL ARRIETA CAMACHO contra ERNESTO OROZCO DURÁN como Alcalde del Municipio de Valledupar, y de ADRIANA MARGARITA GARCÍA ARÉVALO como Directora General de la CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL CESAR, por incumplimiento de la sentencia adiada 28 de noviembre de 2005, en la que se dispuso:

"PRIMERO. Proteger el Derecho Colectivo al goce del espacio público, a un Ambiente Sano y a la existencia del equilibrio ecológico, al que hace referencia los artículos 79, 82 y 88 de la Constitución Política de Colombia.

SEGUNDO. Como consecuencia se ordena las siguientes medidas protectoras de los derechos colectivos:

- a. Que el señor Alcalde del Municipio de Valledupar Cesar, en el término de un (1) año, adelante todas las gestiones necesarias tendientes a limpiar y hacer mantenimiento al manantial de agua natural, que cruza el barrio Eneal, desde su nacimiento hasta su terminación.
- b. Que el Municipio de Valledupar Cesar, tome las medidas administrativas y policivas para recuperar el espacio público ocupado en forma irregular y como consecuencia de ello prevenga hacia el futuro invasiones, que afecten el área indicada.
- c. Que el municipio de Valledupar adopte las medidas necesarias para evitar el vertimiento de las aguas negras y basuras a este canal.
- d. Que La Corporación Autónoma Regional del Cesar CORPOCESAR, dentro del mismo término, adelante todas las diligencias necesarias para determinar el grado de contaminación de las aguas que circulan por este manantial natural; Y que a partir de la fecha realice en forma mensual un control a las medidas administrativas que el Municipio tome para evitar la contaminación de esta agua". (sic)



SEGUNDO: Concédase al alcalde de Valledupar y a la directora de Corpocesar el término de tres (3) días para que expongan los motivos por los cuales no se ha dado cumplimiento al fallo popular de la referencia, así como para que presenten sus argumentos de defensa y aporten las pruebas conducentes y pertinentes para la adopción de la decisión a la que haya lugar.

TERCERO: Requerir al Defensor del Pueblo para el Departamento del Cesar o su delegado, al Secretario de Salud Municipal de Valledupar o su delegado, al Personero Municipal de Valledupar, y a los Presidentes de las Organizaciones no Gubernamentales existentes en los barrios por donde circula el manantial de aguas naturales, para que en su calidad de integrantes del Comité de Verificación de cumplimiento de la sentencia del 28 de noviembre de 2005, informen dentro del término de tres (3) días las razones por las cuales no se ha dado cumplimiento a la respectiva orden judicial.

CUARTO: Por Secretaría notifíquese a las partes la presente decisión.

1.2.5. En memorial del 11 de febrero de 2025², la **Personería Municipal de Valledupar**, informó que, en atención al oficio N.º 027 del 26 de agosto de 2024, remitido por la Comisión Regional de Moralización – Cesar, mediante el cual se solicitó a las autoridades accionadas reportar las acciones adelantadas para la recuperación ambiental de los humedales El Eneal y María Camila, realizó seguimiento específico al cumplimiento de la sentencia del 28 de noviembre de 2005. Indicó que, en cumplimiento de dicha solicitud y de sus funciones como integrante del Comité de Verificación, el 3 de agosto de 2023 se efectuó una visita especial al humedal El Eneal, y el 23 de agosto de 2023 se llevó a cabo una reunión con el Comité para evaluar el estado del ecosistema y el grado de avance de las órdenes judiciales.

Señaló que, durante la visita del 3 de agosto de 2023, se constató un marcado deterioro ambiental, evidenciado en el vertimiento de aguas residuales domésticas, acumulación de residuos sólidos y orgánicos, presencia de malos olores y proliferación de vectores, sin que se observaran labores sostenidas de limpieza o mantenimiento por parte del municipio ni de la autoridad ambiental. Agregó que persiste la ocupación irregular de la ronda hídrica por viviendas construidas en las inmediaciones del humedal, lo que demuestra la ausencia de acciones policivas y administrativas dirigidas a la recuperación del espacio público protegido.

Indicó también que los habitantes del sector continúan vertiendo aguas servidas y residuos directamente al cuerpo de agua, lo que agrava la afectación ecológica y representa un riesgo para la salud pública, ante la falta de control por parte de la administración municipal. Afirmó que, si bien el municipio de Valledupar y Corpocesar han implementado algunas actividades de mitigación, estas han sido aisladas e insuficientes, sin una estrategia integral que permita detener la disminución del área del humedal ni revertir el deterioro de su función ecosistémica.

Finalmente, el Ministerio Público recomendó a las autoridades involucradas municipio de Valledupar, Departamento del Cesar, Corpocesar y demás entidades la formulación de una política pública para la protección de humedales, la reubicación progresiva de las familias asentadas en la ronda hídrica, la construcción de sistemas adecuados para el manejo de vertimientos, y la realización de sesiones ordinarias del Concejo Municipal para debatir y adoptar las medidas necesarias para la recuperación del ecosistema El Eneal.

1.2.6. El municipio de Valledupar, mediante memorial de 12 de febrero de 2025³, manifestó que ha adelantado diversas gestiones encaminadas al cumplimiento de la sentencia del 28 de noviembre de 2005. Sin embargo, señaló la existencia de

² *Ibidem.*

³ *Ibidem.*



circunstancias externas que han dificultado su ejecución total, sin que ello implique negligencia o desatención por parte de la administración municipal.

Indicó que durante los meses de febrero y junio de 2022 se llevaron a cabo de jornadas ambientales en el humedal El Eneal y actividades de sensibilización sobre la importancia de ese cuerpo de agua. Asimismo, se dio acompañamiento a la Inspección Séptima de Policía a la diligencia de desalojo en agosto de 2022 y en noviembre de ese mismo año se practicó una inspección ocular preliminar en el área protegida.

Señaló que la Secretaría Local de Salud verificó que el nacimiento del humedal se encontraba cerrado con una puerta y alambre de púas, y que contaba con un letrero que informa sobre su existencia. Destacó que el sector del colegio Manuela Beltrán y los barrios El Cerrito y Villacorelca se encontraban limpios; no obstante, persisten algunos puntos donde se continúa generando residuos, debido a la presencia de cambuches cercanos al cuerpo de agua.

Añadió que el 2 de noviembre de 2024 se adelantó una jornada de limpieza y sensibilización ambiental con participación de la comunidad, en la que se identificaron vertederos ilegales y se promovió la corresponsabilidad ciudadana en la conservación del ecosistema.

Sostuvo que, para el año 2025, la Alcaldía tenía previstas acciones de seguimiento, limpieza y capacitación ambiental, orientadas a fortalecer el compromiso comunitario con la preservación del humedal. Además, destacó que las secretarías de Desarrollo Económico y de Gobierno, a través de la Oficina de Espacio Público, han llevado a cabo intervenciones y actividades de recuperación del área, cuyos respaldos fueron incorporados al proceso.

Concluyó que, en cuanto al elemento subjetivo, no se evidenciaba ninguna conducta que permitiera imponer una sanción a los funcionarios del municipio de Valledupar, dado que no existe un actuar negligente, toda vez que se han ejecutado acciones orientadas a cumplir el fallo.

1.2.7. En escrito de 12 de febrero de 2025⁴, la Directora General de **Corpocesar** señaló que, desde el inicio del periodo institucional en 2024, se han adelantado diversas actuaciones orientadas al cumplimiento de la sentencia del 28 de noviembre de 2005. Señaló, en primer lugar, la expedición de la Resolución 0027 del 22 de enero de 2024, mediante la cual la autoridad ambiental adoptó el Plan de Manejo Ambiental de los Humedales de Valledupar, el cual fue remitido a la Gobernación del Cesar, al municipio de Valledupar, a la Contraloría General de la República, a la Procuraduría Ambiental y Agraria, al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y al IDEAM, y socializado con las demás entidades territoriales.

Señaló la ejecución del proyecto de educación ambiental «Gestión para el manejo de residuos sólidos en las comunas 1, 2, 4 y 5 del municipio de Valledupar»⁵, que incluyó actividades comunitarias y pedagógicas en los humedales El Eneal y María Camila. Asimismo, informó que en diciembre de 2024 se realizó la campaña de monitoreo de parámetros fisicoquímicos del agua mediante el muestreo PMA 0020-24, adelantado por el laboratorio ambiental de Corpocesar en los humedales El Eneal, María Camila y Sicarare.

Indicó que el 10 de septiembre de 2024 se llevó a cabo una jornada de asistencia técnica para el fortalecimiento de la gestión del ordenamiento territorial, con participación del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la Gobernación del Cesar, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC y las Secretarías de Planeación Municipal. Posteriormente, el 18 de diciembre de 2024, se efectuó seguimiento a los

⁴ *Ibidem*.

⁵ Visible a índice 136 *Ibidem*.



Radicado: 20001 2331 000 2004 01468 04

Accionante: Gabriel Arrieta Camacho

Accionado: Municipio de Valledupar y otro

asuntos ambientales concertados en el marco del proceso de revisión del POT de Valledupar.

En cuanto a la vigencia 2025, indicó que las acciones relativas al humedal El Eneal se encuentran incorporadas en el Plan de Acción Corporativo 2024–2027, dentro del Programa de Educación Ambiental y Participación Ciudadana, y que actualmente se encuentra en fase de formulación y estructuración técnica el proyecto «Implementación de acciones integrales de conservación y preservación en los humedales El Eneal, María Camila y Sicarare», en coordinación con la Gobernación del Cesar, la Alcaldía de Valledupar y Emdupar, con participación de veedurías ciudadanas.

En cuanto a las actuaciones de control, Corpocesar informó que, a través de su Oficina Jurídica, se han adelantado cinco (5) procesos sancionatorios ambientales relacionados con afectaciones al humedal El Eneal, conforme al informe rendido el 12 de febrero de 2025. Los expedientes se relacionan de la siguiente manera:

NO EXPEDIENTE	PRESUNTO INFRACTOR	RECURSO NAT AFECTADO	TIPO DE INFACCIÓN	PREDIO/UBICACIÓN
059-2021	HERWIN GARZON FORERO	FLORA/ TALA	DAÑO AMBIENTAL	HUMEDAL EL ENEAL
084-2021	HERWIN GARZON FORERO Y SLM CONSTRUCCIONES	FLORA/ TALA	DAÑO AMBIENTAL	HUMEDAL EL ENEAL
099-2019	EMDUPAR	HIDRICO/ CONTAMINACIÓN	DAÑO AMBIENTAL	ENEAL- ARROYO EL MAMON
103-2019	MUNICIPIO DE VALLEDUPAR	HIDRICO/ INCUMPLIMIENTO	DAÑO AMBIENTAL	HUMEDAL EL ENEAL
OJ 389 - 2022 (B)	LUCELIS BOLÁN Y JANER ELIECER REYES	HIDRICO/ OCUPACIÓN DE CAUCE	DAÑO AMBIENTAL	HUMEDAL ENEAL -

Asimismo, reportó la participación de la entidad en mesas de trabajo interinstitucionales convocadas por la Comisión Regional de Moralización – Cesar, realizadas los días 14 de junio, 31 de julio y 16 de agosto de 2024, orientadas a la coordinación de acciones administrativas, educativas y operativas en los humedales urbanos.

Señaló que el 23 de agosto de 2024 se efectuó un recorrido técnico en el humedal María Camila, en el cual se revisó el filtro francés, el alumbrado público y los hidrantes, y se acordó el retiro de árboles caídos y la realización de jornadas de limpieza, conforme a la Circular 001 de 2018. Así mismo, indicó que el 20 de septiembre de 2024 se llevó a cabo la Reunión de Formulación del Proyecto Humedales de Valledupar (María Camila, Eneal y Sicarare) para la implementación del plan de manejo ambiental, en la cual se identificó la necesidad de recopilar información catastral y jurídica respecto de predios ubicados en el área del humedal El Eneal. Finalmente, señaló que el 11 de noviembre de 2024 se realizó una mesa con participación de veedores ciudadanos, en la que se discutieron problemáticas relacionadas con la ocupación en la ronda hídrica de los humedales.

Concluyó que Corpocesar fue más allá de lo ordenado en la sentencia del 28 de noviembre de 2005, debido a que ejerció acciones de control, seguimiento y vigilancia, brindó acompañamiento al municipio de Valledupar en el proceso de recuperación ambiental del humedal.

1.3. La providencia consultada

Por medio de auto calendado el 22 de agosto de 2025, advirtiendo que se pronunciaría *“respecto del incidente de desacato promovido por GABRIEL ARRIETA CAMACHO y el PROCURADOR 8 JUDICIAL II AGRARIO Y AMBIENTAL, contra el MUNICIPIO DE VALLEDUPAR y la CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL CESAR, por el presunto incumplimiento de la sentencia del 28 de noviembre de 2005”*, el Tribunal Administrativo del Cesar resolvió el incidente de desacato en los siguientes términos:



Radicado: 20001 2331 000 2004 01468 04

Accionante: Gabriel Arrieta Camacho

Accionado: Municipio de Valledupar y otro

V. RESUELVE

PRIMERO: SANCIONAR Por desacato al señor ERNESTO MIGUEL OROZCO DURÁN, en su condición de Alcalde de Valledupar – Cesar, por las razones expuestas en la parte motiva del presente proveído.

SEGUNDO: En consecuencia, impóngase al sancionado multa de cinco (5) salarios mínimos legales mensuales vigentes, a favor del Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos, conforme a lo establecido en el artículo 41 de la Ley 472 de 1998.

TERCERO: Remítase en consulta la presente decisión al Consejo de Estado. Por Secretaría dispóngase lo pertinente.

CUARTO: Notifíquese a las partes por el medio más expedito y eficaz⁶.

Como sustento de lo anterior afirmó lo que sigue a continuación:

En el análisis del cumplimiento de la sentencia del 28 de noviembre de 2005, el Tribunal partió de la valoración de los informes allegados por la Personería Municipal de Valledupar, el municipio de Valledupar y Corpocesar, así como de las actas de seguimiento suscritas en el marco del Comité de Verificación. En particular, la Personería Municipal reportó, con fundamento en la visita especial del 3 de agosto de 2023 y en la reunión de seguimiento del 23 de agosto de 2023, que el humedal El Eneal presenta un estado persistente de deterioro ambiental, caracterizado por el vertimiento de aguas residuales domésticas, acumulación de residuos sólidos y orgánicos, presencia de malos olores y proliferación de vectores. Señaló, además, la existencia de viviendas construidas de manera irregular dentro de la ronda hídrica, algunas de más de veinte (20) años de antigüedad, lo que demuestra la ausencia de medidas administrativas y policivas orientadas a la recuperación del área protegida. Estas circunstancias fueron igualmente advertidas en las sesiones del Comité de Verificación llevadas a cabo los días 6 y 9 de septiembre de 2024.

Asimismo, la Secretaría de Salud Municipal, en informe técnico allegado en el mismo espacio de verificación, advirtió la presencia de vectores y riesgo sanitario derivado de los vertimientos domésticos que ingresan al cuerpo de agua y de la acumulación de residuos en la ronda hídrica. Tal reporte insistió en la necesidad de intervenciones estructurales y permanentes, pues las condiciones observadas comprometen no solo el ecosistema sino también la salubridad pública, en atención a la cercanía de viviendas y circulación de población residente.

Por su parte, el municipio de Valledupar allegó como medios de prueba las actas de reuniones administrativas del 20 de septiembre y 22 de octubre de 2024, así como el informe técnico del 2 de noviembre de 2024, acompañado de registro fotográfico, en el cual se documentaron jornadas de limpieza, mantenimiento de zonas verdes, actividades de sensibilización ambiental y acompañamiento a diligencias de inspección y desalojo. No obstante, el Tribunal observó que dichas actuaciones corresponden a intervenciones puntuales y fragmentadas, que no se encuentran articuladas en una política pública ambiental continua ni se integran a los instrumentos de ordenamiento territorial. Destacó que, pese a las mencionadas jornadas operativas, no se adoptaron medidas sostenidas para impedir el vertimiento de aguas residuales al humedal, ni planes efectivos para la recuperación del espacio público ocupado irregularmente, lo que ha permitido la consolidación de asentamientos en la zona de protección.

⁶ Visible a índice 2 *Ibidem*.



Radicado: 20001 2331 000 2004 01468 04

Accionante: Gabriel Arrieta Camacho

Accionado: Municipio de Valledupar y otro

En contraste, respecto de Corpocesar, el Tribunal concluyó que la entidad acreditó el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la sentencia. Para ello, la corporación aportó la Resolución 0027 del 22 de enero de 2024, mediante la cual se adoptó el Plan de Manejo Ambiental de los humedales El Eneal, María Camila y Sicarare, así como la campaña de monitoreo de la calidad del agua realizada en diciembre de 2024 mediante el muestreo PMA 0020-24, y el informe sobre cinco (5) procesos sancionatorios ambientales adelantados contra presuntos infractores. Estas actuaciones demostraron el seguimiento y control ambiental exigido por la orden judicial.

A partir de lo anterior, el Tribunal concluyó que persiste el incumplimiento de las órdenes impartidas al municipio de Valledupar, toda vez que no se ha recuperado el espacio público ocupado, no se ha evitado la contaminación del humedal ni se ha implementado un proceso sostenido de protección y recuperación ambiental, pese al transcurso de casi veinte (20) años desde la expedición del fallo y a los reiterados requerimientos judiciales efectuados en incidentes anteriores.

Con fundamento en el artículo 41 de la Ley 472 de 1998, el Tribunal impuso al alcalde del municipio de Valledupar, señor Ernesto Miguel Orozco Durán, una multa equivalente a cinco (5) salarios mínimos legales mensuales vigentes, a favor del Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos, y se abstuvo de sancionar a la Directora General de Corpocesar al constatar su cumplimiento.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

2.1. Cuestión previa

Antes de abordar el estudio de fondo, la Sala advierte que en el expediente reposan dos solicitudes de desacato: una presentada por el accionante y otra elevada por el Procurador 8 Judicial II Agrario y Ambiental. No obstante, mediante auto del 6 de febrero de 2025, el Tribunal Administrativo de Valledupar dispuso únicamente la apertura del trámite respecto de la petición formulada por el accionante.

Si bien, en principio, ello podría sugerir que no se dio el curso procesal correspondiente al memorial remitido por el agente del Ministerio Público, lo cierto es que el procedimiento ordenado en el auto del 6 de febrero de 2025 exigió al alcalde de Valledupar y a la directora de Corpocesar explicar las razones por las cuales no habían cumplido el fallo popular, así como exponer sus argumentos de defensa y allegar las pruebas conducentes y pertinentes para adoptar la decisión a que hubiere lugar. Esto evidencia que se corrió traslado a los presuntos incumplidos, se recibieron las respectivas contestaciones y se surtieron las actuaciones procesales necesarias para definir el incumplimiento alegado. Además, al momento de resolver el incidente, la providencia objeto de consulta dejó claro que el pronunciamiento comprendía ambas solicitudes.

En consecuencia, la Sala procederá a analizar en el grado jurisdiccional de consulta la providencia del 22 de agosto de 2025. Sin perjuicio de lo anterior, se advertirá al juez de primera instancia para que, en adelante, cuando concurran dos o más solicitudes de la misma naturaleza, evalúe la apertura conjunta del trámite incidental de desacato y disponga expresamente su iniciación.

2.2. Competencia

Atendiendo lo dispuesto en el inciso final del artículo 41 de la Ley 472 de 1998, la Sala es competente para conocer del grado jurisdiccional de consulta de la providencia del 22 de agosto de 2025, proferida por el Tribunal Administrativo del Cesar, mediante la cual se sancionó al señor Ernesto Miguel Orozco Durán, en su condición de alcalde del municipio de Valledupar, con multa equivalente a cinco (5) salarios mínimos legales



Radicado: 20001 2331 000 2004 01468 04

Accionante: Gabriel Arrieta Camacho

Accionado: Municipio de Valledupar y otro

mensuales vigentes, por haber incurrido en desacato de la sentencia del 28 de noviembre de 2005, dictada dentro de la acción popular radicada bajo el número 20001 2331 000 2004 01468 01, en la que se ordenó la protección y recuperación del humedal El Eneal.

2.3. Generalidades

Sobre la imposición de la sanción por desacato

De conformidad con lo establecido en el artículo 41 de la Ley 472 de 1998, la persona que incumpliere una orden judicial proferida por la autoridad competente en los procesos que se adelanten por acciones populares, incurrirá en multa hasta de cincuenta (50) salarios mínimos mensuales con destino al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos, conmutables en arresto hasta de seis (6) meses, sin perjuicio de las sanciones penales a que hubiere lugar.

Agrega la disposición citada que la sanción será impuesta por la misma autoridad que profirió la orden judicial, mediante trámite incidental, y que ésta será objeto de consulta por el superior jerárquico, quien decidirá si debe revocarse o no la sanción.

En el grado de consulta lo único que se persigue es verificar si la sanción impuesta por el juez del desacato resulta **proporcionada y adecuada**, pues se insiste, lo que se busca es proteger el debido proceso del accionado incumplido, sin olvidar que está en la obligación de acatar, así sea de manera tardía, la orden del juez.

Para determinar si la imposición de la sanción por desacato se ajusta a la ley, en ejercicio de la potestad disciplinaria del Juez de conocimiento, se deben encontrar acreditados dos requisitos, a saber: (i) el objetivo, que hace referencia al incumplimiento del fallo, esto es, a que se compruebe que la decisión contenida en el mismo no ha sido acatada por la persona encargada de ejecutarla al interior de la entidad responsable, y (ii) el subjetivo, que, en razón a la naturaleza disciplinaria de la sanción por desacato, exige establecer que el responsable fue negligente respecto de su obligación.

En ese orden de ideas, para declarar en desacato (elemento objetivo), debe precisarse cuál era la conducta ordenada, quien o quienes debían cumplirla y dentro de qué término, a efectos de verificar si el destinatario de la orden la realizó de forma oportuna y completa.

Para imponer la sanción, en cambio, se necesita que confluyan tanto el elemento objetivo como el subjetivo; para lo cual deberán tenerse presentes los elementos propios del régimen sancionatorio, verbigracia, los grados y modalidad de la culpa o negligencia con que haya actuado el funcionario, las posibles circunstancias de justificación, agravación o atenuación de la conducta, y por supuesto, el derecho de defensa y contradicción.

En ese sentido, debe reiterarse que, en razón a que la sanción por desacato a la orden judicial se enmarca en el régimen sancionatorio, es personal y no institucional.

2.4. Análisis del caso concreto

En la sentencia del 28 de noviembre de 2005 se ordenó al municipio de Valledupar adelantar las diligencias necesarias para la limpieza y mantenimiento del humedal El Eneal en toda su extensión, recuperar el espacio público ocupado de manera irregular, adoptar medidas para evitar el vertimiento de aguas residuales y residuos sólidos al cuerpo hídrico y ejercer acciones de control que garantizaran su conservación. Por su parte, a Corpocesar se le impuso determinar el grado de contaminación de las aguas del manantial y ejercer control permanente de las medidas adoptadas por el municipio para corregir las causas de deterioro.



En cuanto a la obligación a cargo del municipio relacionada con la limpieza y mantenimiento del humedal, se observa que la administración reportó jornadas de aseo, recolección de residuos y sensibilización ambiental realizadas en distintos momentos de 2024, con participación de dependencias municipales, la Gobernación del Cesar, Corpocesar y organizaciones comunitarias. Entre ellas, se destaca la intervención integral del 2 de noviembre de 2024, respecto de la cual obran registro fotográfico y constancia de participación interinstitucional. No obstante, dichas actuaciones corresponden a intervenciones aisladas y carecen de evidencia de continuidad y periodicidad; no se allegó cronograma de mantenimiento, programación mensual ni actos administrativos que institucionalizaran la actividad. De esta manera, si bien existen avances, la orden no puede considerarse cumplida de manera efectiva y sostenida.

Respecto de la obligación de recuperar el espacio público, las actas de inspección y los informes de la Secretaría de Desarrollo Económico y Medio Ambiente reconocen la permanencia de viviendas y asentamientos dentro de la ronda hídrica, algunos existentes desde décadas atrás. Pese a la identificación de esta problemática en las mesas interinstitucionales, no se allegaron actuaciones policivas o urbanísticas orientadas a la restitución material del área invadida, ni decisiones administrativas encaminadas a la reubicación de ocupantes, medidas de protección de bienes de uso público o apertura de procesos sancionatorios urbanísticos. En consecuencia, esta orden no presenta cumplimiento verificable.

En relación con la obligación de evitar el vertimiento de aguas residuales y residuos sólidos al humedal, se observa que continúan activos puntos de descarga y disposición informal, según lo reportado por el propio municipio y las visitas técnicas allegadas. Aunque se realizaron mesas técnicas con Emdupar y se reiteró la necesidad de adecuación de redes y soluciones sanitarias, no se demostró la ejecución de obras de infraestructura ni medidas de control efectivas para detener las descargas domésticas. Por ello, esta orden tampoco puede considerarse cumplida.

De este recuento se desprende que el incumplimiento material de la sentencia persiste por parte del municipio de Valledupar, pues a pesar de haberse acreditado gestiones parciales orientadas al cumplimiento, éstas resultan insuficientes para alcanzar la recuperación efectiva del humedal, la eliminación de los vertimientos y la restitución del espacio público ocupado. Sin embargo, las acciones realizadas evidencian que no se trata de una conducta abiertamente renuente o de resistencia deliberada, sino de una ejecución incompleta, fragmentada y carente de planeación sostenida. Esta situación permite concluir que el elemento objetivo del desacato se encuentra configurado, mientras que el elemento subjetivo se presenta en grado atenuado, pues la administración municipal desplegó ciertos esfuerzos que, aunque no lograron satisfacer plenamente las órdenes judiciales, sí reflejan una intención de avance.

En estas condiciones, la sanción impuesta debe mantenerse en cuanto busca asegurar el cumplimiento de la sentencia; no obstante, resulta procedente graduarla, en atención al grado de diligencia demostrada, a los avances verificados y a los principios de proporcionalidad e idoneidad que gobiernan la imposición de medidas coercitivas. Por tanto, se modificará la multa fijada por el Tribunal, reduciéndola de cinco (5) a tres (3) salarios mínimos legales mensuales vigentes, medida suficiente para garantizar el cumplimiento pendiente y adecuada al nivel de responsabilidad acreditado.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera,

RESUELVE



Radicado: 20001 2331 000 2004 01468 04

Accionante: Gabriel Arrieta Camacho

Accionado: Municipio de Valledupar y otro

PRIMERO: MODIFICAR el numeral segundo de la providencia consultada, proferida el 22 de agosto de 2025 por el Tribunal Administrativo del Cesar, el cual quedará así:

SEGUNDO: En consecuencia, impóngase al sancionado multa de tres (3) salarios mínimos legales mensuales vigentes, a favor del Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos, conforme a lo establecido en el artículo 41 de la Ley 472 de 1998.

SEGUNDO: CONFIRMAR, en lo demás, la providencia consultada, proferida el 22 de agosto de 2025 por el Tribunal Administrativo del Cesar.

TERCERO: PREVENIR al juez de primera instancia para que, en lo sucesivo, cuando existan dos o más solicitudes del mismo tipo, estudie el inicio del trámite incidental de desacato de forma conjunta y disponga de manera expresa su apertura.

CUARTO: Ejecutoriada esta providencia, devuélvase el expediente al Tribunal de origen para lo de su cargo.

Se deja constancia que la anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en la sesión del 22 de enero de 2026.

Cópiese, notifíquese y cúmplase,

NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN
Presidenta
Consejera de Estado

PABLO ANDRÉS CÓRDOBA ACOSTA
Consejero de Estado

CARLOS FERNANDO MANTILLA NAVARRO
Consejero de Estado

GERMÁN EDUARDO OSORIO CIFUENTES
Consejero de Estado

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