Popayán, 18 de diciembre de 2025

Doctora:
ANGELA GARCÍA MENDIETA
Jefe Oficina Asesora Jurídica
Supervisora del contrato 0341-2025 C.R.C

ASUNTO: Evidencias del contrato de prestación de servicios Nº 0494-2025 del 17 de septiembre de 2025, correspondiente al período 18-11-2025 a 17-12-2025.

A continuación, se presentan las evidencias de las actividades desarrolladas en el periodo del presente informe.

Atentamente,

Gilberto A. Blanco Zúñiga
Representante Legal
Blanco & Degiovanni Abogados y consultores SAS

Bogotá D.C., 27 de noviembre de 2025

Doctora
ANGELA PATRICIA GARCIA MENDIETA
Jefe Oficina Asesora Jurídica
Corporación Autónoma Regional del Cauca - CRC

Referencia: Concepto jurídico sobre viabilidad de contrato sindical

Acorde con su solicitud, por medio del presente documento me permito emitir el concepto solicitado y relacionado en la referencia, el cual me sirvo rendir en los siguientes términos:

I. PROBLEMA JURÍDICO

El presente concepto lo motiva la solicitud que recibiere el suscrito asesor mediante correo electrónico del 25 de noviembre del 2025, en el cual, se consulta acerca de la procedencia de la viabilidad de la suscripción de un contrato sindical entre la Corporación Autónoma Regional del Cauca (CRC) y la Asociación Sindical SINTRAMBIENTE CAUCA. En su solicitud se plantean dos interrogantes concretos (se transcribe aún con posibles errores):

- ¿Puede la CRC suscribir un contrato sindical con la Subdirectiva de SINTRAMBIENTE CAUCA, cuya representación legal está a cargo de una persona que al mismo tiempo, se desempeña como funcionario de la CRC? En ese caso, ¿dicho funcionario se encontraría inhabilitado para participar en la suscripción del contrato por su calidad de servidor público? ¿O esta condición no aplica, por la naturaleza del contrato sindical?

- Teniendo en cuenta que conforme a lo establecido en el Código Sustantivo del Trabajo, el contrato sindical es aquel que celebran uno o varios sindicatos de trabajadores con uno o varios empleadores o

sindicatos patronales para la prestación de servicios o la ejecución de una obra **por medio de sus afiliados**, surge la siguiente inquietud:
En el presente caso, si bien el objeto del contrato contempla el desarrollo de actividades de capacitación orientadas a fortalecer las competencias y el desarrollo organizacional de los funcionarios sindicalizados de la CRC, dentro de su ejecución se prevén también actividades de apoyo logístico, como transporte, alimentación y otros servicios complementarios, los cuales, aunque están debidamente descritos en el estudio previo y no persiguen fines lucrativos, **¿podrían ser legalmente asumidos por el sindicato en el marco de un contrato sindical, considerando que, por su naturaleza, dichos servicios no se prestan directamente a través de sus afiliados?** (negrillas del texto original)

II. NORMAS CONTROLANTES

Las normas aplicables al análisis comprenden, en primer lugar, disposiciones de la Constitución Política, particularmente los artículos 127, 209, 267 y 60, que establecen principios rectores de la función pública y las prohibiciones aplicables a los servidores públicos en materia contractual. En el ámbito legal, resultan relevantes el artículo 482 del Código Sustantivo del Trabajo, que define el contrato sindical; así como diversas disposiciones del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, Ley 80 de 1993, entre ellas el artículo 8, numeral 1, literal f), que consagra la inhabilidad de los servidores públicos para contratar con el Estado, y el artículo 10, que establece las excepciones a dicha prohibición. Asimismo, la Ley 1150 de 2007, en su artículo 13 y en el parágrafo 7 del artículo 2, modificado por la Ley 2022 de 2020, dispone la aplicación transversal del régimen de inhabilidades a todas las entidades estatales, independientemente de su régimen contractual especial.

En cuanto a la reglamentación específica del contrato sindical, son pertinentes los artículos 2.2.2.1.16, 2.2.2.1.24 y 2.2.2.1.25 del Decreto 1072 de 2015, compilado en el Decreto 36 de 2016, que desarrollan su definición, naturaleza jurídica y requisitos de suscripción.

III. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

El examen de procedencia del recurso deberá realizarse teniendo en cuenta los siguientes ejes: la naturaleza jurídica del contrato sindical y el régimen de inhabilidades aplicables al caso.

III.1. La naturaleza del Contrato Sindical

La definición legal del contrato sindical se encuentra en el artículo 482 del Código Sustantivo del Trabajo (CST):

> *"Se entiende por contrato sindical el que celebren uno o varios sindicatos de trabajadores con uno o varios (empleadores) o sindicatos patronales para la prestación de servicios o la ejecución de una obra por medio de sus afiliados."*

El Decreto 1072 de 2015 (compilado en el Decreto 36 de 2016) reitera y complementa esta definición, precisando su naturaleza jurídica:

> *Artículo 2.2.2.1.16. Definición. El contrato sindical es el que celebran uno o varios sindicatos de trabajadores con uno o varios empleadores o sindicatos patronales para la prestación de servicios o la ejecución de una obra por medio de sus afiliados. Es de naturaleza colectiva laboral, solemne, nominada y principal.*

La jurisprudencia Constitucional se ha referido a este como:

> *"En virtud de él, (i) el sindicato contratista responde porque sus afiliados presenten los servicios o ejecuten la obra contratada; (ii) el representante legal de la organización sindical como encargado de suscribir el contrato sindical, ejerce la representación de los afiliados que participan en el mismo; (iii) el sindicato se asimila, sin serlo (…), a un empleador sin ánimo de lucro por expresa disposición de la ley laboral y, (vi) en caso de disolución del sindicato de trabajadores que haya sido parte de un contrato sindical, los trabajadores quedan facultados para continuar prestando sus servicios mientras dure la vigencia del contrato y en las condiciones inicialmente estipuladas"*[1]

[1] Sentencia T-312 del 2023. Corte Constitucional.

Ahora bien, de una lectura literal y aislada de esta norma podría sugerir que toda actividad bajo el contrato debe ser ejecutada materialmente por los afiliados. Sin embargo, la jurisprudencia ha precisado el alcance de la capacidad de los sindicatos para desarrollar actividades económicas. El Consejo de Estado, al analizar la legalidad de la reglamentación del contrato sindical, determinó que los sindicatos pueden adelantar actividades económicas complementarias para cumplir su objeto. En una sentencia clave, afirmó:

> *"Conforme a lo expuesto, la Sala descarta la vulneración de los artículos 355 y 482 del Código Sustantivo del Trabajo, pues dichas normas prevén que las organizaciones sindicales adelanten actividades de contenido económico y por ello pueden celebrar contratos de prestación de servicios o de obra, para lo cual pueden contratar bajo su responsabilidad y lograr así un beneficio institucional, con lo cual no se desnaturaliza el objeto del sindicato."*[2]

Es un requisito del contrato sindical que este sea suscrito por su representante legal:

> *ARTÍCULO 2.2.2.1.25. De la suscripción del contrato sindical. El contrato sindical será suscrito por los representantes legales del sindicato y de la empresa de acuerdo con lo establecido en la Ley y en sus estatutos.*

De esta forma, se entiende que el contrato sindical es una figura jurídica de naturaleza colectiva y especial. Esta singularidad implica reconocer que los sindicatos pueden desarrollar actividades económicas necesarias para la ejecución del contrato, sin que ello desnaturalice su objeto ni vulnere la normativa vigente. Precisamente por tratarse de un instrumento atípico frente a la contratación estatal tradicional, resulta indispensable examinar cuáles son los límites jurídicos aplicables a las entidades públicas que acuden a esta figura.

III.2. Inhabilidades aplicables

[2] Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda. 06 de julio de 2015. Rad. 11001-03-25-000-2010-00240-00(2019-10). CP: Luis Vergara Quintero.

La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente ha sido clara en señalar que, aunque una entidad pública celebre este tipo de contrato, su regulación no se encuentra en las normas de contratación estatal, sino en la legislación laboral.

> *"Este tipo de contratos no están regidos por las normas contenidas en las leyes 80 de 1993, 1150 de 2007 y demás normas complementarias, ya que independientemente de que la entidad estatal que celebra el contrato sindical este enlistada en el artículo 2 de la Ley 80, por lo que en principio le sería aplicable dicho estatuto, esta modalidad contractual al tener una naturaleza especial, se encuentra fuera del ámbito de aplicación de dicha normativa al estar regulado por normas laborales, tal como expresamente lo disponen los artículos 482 del Código Sustantivo del Trabajo, 2.2.2.1.16 y 2.2.2.1.24 del Decreto 1072 de 2015."*[3]

A pesar de que el contrato sindical se rige por normas especiales y no por la Ley 80 de 1993, esto no significa que esté exento de la aplicación del régimen de inhabilidades e incompatibilidades. La Ley 1150 de 2007 estableció una regla de aplicación transversal para todas las entidades estatales, sin importar su régimen contractual.

El artículo 13 de la Ley 1150 de 2007 dispone que las entidades con régimen contractual excepcional, como es el caso de una entidad pública que suscribe un contrato sindical, deben aplicar los principios de la función administrativa y, de manera crucial:

> *"Aunque tenga una influencia limitada, las entidades del régimen exceptuado no se deslingan por completo de las normas de derecho público. Esto en la medida que el inciso primero del artículo 13 de la Ley 1150 de 2007 prescribe lo siguiente: "Las entidades estatales que por disposición legal cuenten con un régimen contractual excepcional al del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, aplicarán en desarrollo de su actividad contractual, acorde con su régimen legal especial, los principios de la*

[3] Concepto C-096 del 17 de marzo del 2020. Colombia Compra Eficiente.

<u>función administrativa y de la gestión fiscal de que tratan los artículos 209 y 267 de la Constitución Política, respectivamente según sea el caso y estarán sometidas al régimen de inhabilidades e incompatibilidades previsto legalmente para la contratación estatal</u> (…) El artículo 56 de la Ley 2195 de 2022 se presenta como una norma que complementa al parágrafo 7 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, modificado por la Ley 2022 de 2020, que establece el mandato de aplicación obligatoria de los documentos tipo para las entidades sometidas al EGCAP cuando celebren contratos o convenios interadministrativos o de cualquier otra índole, con otra Entidad Estatal o con patrimonios autónomos o con personas naturales o jurídicas de derecho privado, cuyo régimen de contratación sea especial o de derecho privado. En este caso, prima el contenido de la Ley 80 de 1993 –junto con su reglamentación– y de los documentos tipo sobre el manual de contratación de la entidad con régimen especial."[4] (resaltado fuera del texto original)

"Con esto, es claro que las entidades de régimen especial, sin importar su denominación, es decir, ya sean sociedades de economía mixta, empresas industriales y comerciales del Estado, empresas sociales del Estado, entre otras, deben aplicar las causales que originan que una persona sea inhábil o tenga una incompatibilidad para contratar con la entidad de régimen especial."[5]

El artículo 127 de la Constitución establece una prohibición de orden público, imperativa y de aplicación general para todos los servidores públicos, sin distinción del tipo de contrato o del régimen contractual aplicable:

"ARTÍCULO 127. Los servidores públicos no podrán celebrar, por sí o por interpuesta persona, o en representación de otro, contrato alguno con entidades públicas o con personas privadas que manejen o administren recursos públicos, salvo las excepciones legales."

[4] Colombia Compra Eficiente - Concepto 998 del 18 de diciembre de 2024.
[5] Concepto 059 del 06 de febrero del 2025. Colombia Compra Eficiente

Esta prohibición constitucional se desarrolla en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, Ley 80 de 1993, el cual en su artículo 8, numeral 1, literal f), establece que los servidores públicos son inhábiles para participar en procesos de selección y para celebrar contratos con entidades estatales.

La prohibición es explícita al incluir los contratos celebrados en representación de otro. El Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) ha sido consistente al señalar que esta inhabilidad se configura plenamente en estos escenarios:

> *"Así las cosas, y como quiera que, por expresa prohibición Constitucional y legal, los servidores públicos se encuentran inhabilitados para celebrar contratos con las entidades u organismos públicos del Estado ya sea directa o indirectamente, se deduce que el servidor público que ejerza como presidente de una junta de acción comunal o representante legal de una empresa del sector privado, se encuentra inhabilitado para celebrar contratos con las entidades u organismos públicos".*[6]

Este criterio fue reiterado en el concepto 054721 de 2022 de la misma entidad:

> *"En consecuencia, en criterio de esta Dirección Jurídica se tiene que una vez adelantada la revisión a las normas sobre la materia de inhabilidades e incompatibilidades aplicadas a los servidores públicos, se considera que en principio no existe impedimento para que un empleado público, forme parte de una sociedad sin ánimo de lucro (privada), siendo su representante legal, siempre y cuando la misma sea una persona jurídica de derecho privado en la que no haya participación de recursos estatales, ya que al ser una entidad privada, sus miembros no ostentarían la calidad de empleados públicos, por lo que no se configuraría entonces, la prohibición constitucional de desempeñar simultáneamente más de un empleo público ni recibir más de una asignación que provenga del tesoro público.*

[6] Concepto 058441 del 18 de febrero del 2021. Departamento Administrativo de la Función Pública. Rad. 20216000058441

> *No obstante, si actúa como representante legal de esta entidad, debe tener en consideración que, a todo servidor público, en virtud de lo señalado en el Artículo 8° de la Ley 80 de 1993, le está prohibido suscribir contratos con entidades públicas de cualquier nivel. Por tanto, el representante legal o quien haga sus veces que sea servidor público, estará impedido para suscribir un contrato con cualquier entidad estatal."*[7] (resaltado fuera del texto original)

Como también en el concepto 121291 de 2022 emitido por la DAFP:

> *"Para esta pregunta se reitera la respuesta indicada en el numeral anterior, con la aclaración de que en virtud de lo señalado en el artículo 8° de la Ley 80 de 1993, como servidor público le está prohibido suscribir contratos con entidades públicas de cualquier nivel o con personas privadas que manejen o administren recursos públicos. Por tanto, si es designado como representante legal de la ESAL y sigue siendo servidor público, estaría impedido para suscribir un contrato con cualquier entidad estatal o con personas privadas que manejen o administren recursos públicos."*[8]

La propia Constitución, en su artículo 127, y la Ley 80 de 1993 contemplan excepciones a esta inhabilidad general. Para el escenario de las asociaciones sin ánimo de lucro, existen dos excepciones clave que deben ser analizadas:

Excepción del Artículo 10 de la Ley 80 de 1993:

> *ARTÍCULO 10.- De las Excepciones a las Inhabilidades e Incompatibilidades. No quedan cobijadas por las inhabilidades e incompatibilidades de que tratan los artículos anteriores, las personas que contraten por obligación legal o lo hagan para usar los bienes o servicios que las entidades a que se refiere el presente estatuto*

[7] Concepto 054721 del 01 de febrero del 2022. Departamento Administrativo de la Función Pública. Rad. 20226000054721
[8] Concepto 121291del 24 de marzo del 2022. Departamento Administrativo de la Función Pública. Rad. 20226000121291

> *ofrezcan al público en condiciones comunes a quienes los soliciten, ni las personas jurídicas sin ánimo de lucro cuyos representantes legales hagan parte de las juntas o consejos directivos en virtud de su cargo o por mandato legal o estatutario, ni quienes celebren contratos en desarrollo de lo previsto en el artículo 60 de la Constitución Política.*

Adicionado a lo anterior, incluso si, tras analizar el caso, se concluye que la inhabilidad no se configura gracias a la excepción del mandato legal, la entidad estatal tiene el deber de verificar si la situación podría constituir un conflicto de intereses, el cual surge cuando "*el interés general, propio de la función pública, entre en conflicto con un interés particular y directo del servidor público*"[9]. La entidad debe asegurarse de que la participación del funcionario no afecte la transparencia, imparcialidad y moralidad de la contratación, evitando que se tomen decisiones que favorezcan un interés personal en detrimento del interés público.

> *"Si una vez analizados los supuestos de un caso particular para verificar si se encuadran dentro de las causales de inhabilidad y específicamente dentro de los previstos en el literal d) del numeral 2 del artículo 8 de la Ley 80 de 1993 y estos no se reúnen para la configuración de la inhabilidad, la entidad estatal tiene el deber de identificar cualquier conducta que pueda llegar a considerarse como un eventual conflicto de interés, producto de la concurrencia de intereses antagónicos en el contratista que lo lleven a adoptar determinaciones de aprovechamiento personal, familiar o particular en detrimento del interés público."*[10]

IV. CASO CONCRETO

Para dar aplicación de la norma al caso concreto, es necesario retomar los problemas jurídicos a resolver con el presente concepto.

[9] Concepto 088071 02 de marzo de 2023. Departamento Administrativo de la Función Pública
[10] Concepto 884 del 14 de agosto de 2025, Colombia Compra Eficiente, cita sentencia Consejo de Estado. Sala de Consulta y de Servicio Civil. Concepto del 23 de marzo de 2011. Rad.. Rad. 2.045. C.P. Enrique José Arboleda Perdomo

> ¿Puede la CRC suscribir un contrato sindical con la Subdirectiva de SINTRAMBIENTE CAUCA, cuya representación legal está a cargo de una persona que al mismo tiempo, se desempeña como funcionario de la CRC? En ese caso, ¿dicho funcionario se encontraría inhabilitado para participar en la suscripción del contrato por su calidad de servidor público? ¿O esta condición no aplica, por la naturaleza del contrato sindical?

No se recomienda suscribir el contrato sindical con la Subdirectiva de SINTRAMBIENTE CAUCA bajo las circunstancias descritas.

El funcionario de la CRC que ostenta la representación legal del sindicato se encuentra inhabilitado para participar en la suscripción de dicho contrato. A continuación, se explica la aplicación de la norma a esta situación particular:

La condición de funcionario de la CRC lo convierte en un servidor público. La Constitución Política y la Ley 80 de 1993 establecen una prohibición directa y taxativa que recae sobre la persona por el hecho de ser servidor público. Esta inhabilidad le impide celebrar contratos con cualquier entidad estatal.

La inhabilidad no se limita a los contratos que el funcionario celebre a título personal, pues la norma constitucional es explícita al prohibir que los servidores públicos celebren contratos en representación de otro. En este caso, el funcionario actuaría precisamente en representación del sindicato, encajando directamente en el supuesto de la prohibición. Su firma comprometería a la organización sindical, pero el acto de firmar lo ejecutaría una persona legalmente inhabilitada para ello.

Si bien el contrato sindical tiene un régimen legal especial, regido por la normativa laboral, esta particularidad no lo excluye de la aplicación del régimen de inhabilidades. El artículo 13 de la Ley 1150 de 2007 obliga a todas las entidades, sin importar su régimen contractual, a someterse a las inhabilidades previstas en la ley para la contratación estatal. La inhabilidad no se aplica al tipo de contrato, sino a la calidad de la persona que lo suscribe; en este caso, la calidad de servidor público del representante legal.

Ahora bien, la inhabilidad identificada es de carácter personal y recae exclusivamente sobre el funcionario de la CRC, no sobre la organización sindical como persona jurídica. Por lo tanto, la solución consiste en que una persona distinta y legalmente habilitada asuma la representación del sindicato para la celebración de este contrato específico. En este caso, la ASOCIACIÓN SINTRAMBIENTE CAUCA, como persona jurídica, no está inhabilitada; el impedimento recae únicamente sobre su actual representante legal por ser funcionario de la CRC.

Las organizaciones sindicales gozan de un derecho constitucional a la autonomía, que les permite auto-regularse y tomar decisiones sobre su estructura y funcionamiento interno. Esto incluye la potestad de elegir libremente a sus representantes. Esta autonomía es la herramienta legal que permite al sindicato resolver el impedimento actual.
Se debe precisar que el régimen de inhabilidades busca impedir no solo la

actuación directa de la persona inhabilitada, sino también cualquier actuación indirecta que persiga el mismo fin. En consecuencia, utilizar un poder o un mandato para que un tercero firme el contrato se considera una actuación por interpuesta persona, la cual está expresamente prohibida. De tal forma que una estrategia viable, conforme a la lógica jurídica, es que el sindicato, en ejercicio de su autonomía, designe a un representante legal distinto o ***ad hoc*** que no esté inhabilitado. La diferencia fundamental es que en ese caso no hay delegación, sino una transferencia real de la titularidad de la representación para ese acto, lo que sí sanea el impedimento legal.

Respecto al segundo interrogante:

> *2. Teniendo en cuenta que conforme a lo establecido en el Código Sustantivo del Trabajo, el contrato sindical es aquel que celebran uno o varios sindicatos de trabajadores con uno o varios empleadores o sindicatos patronales para la prestación de servicios o la ejecución de una obra por medio de sus afiliados, surge la siguiente inquietud:*
> *En el presente caso, si bien el objeto del contrato contempla el desarrollo de actividades de capacitación orientadas a fortalecer las competencias y el desarrollo organizacional de los funcionarios sindicalizados de la CRC, dentro de su ejecución se prevén también*

actividades de apoyo logístico, como transporte, alimentación y otros servicios complementarios, los cuales, aunque están debidamente descritos en el estudio previo y no persiguen fines lucrativos, ¿podrían ser legalmente asumidos por el sindicato en el marco de un contrato sindical, considerando que, por su naturaleza, dichos servicios no se prestan directamente a través de sus afiliados?

En virtud del fundamento jurídico expuesto, es procedente considerar legalmente viable que el sindicato asuma la gestión y contratación de servicios de apoyo logístico en el marco del contrato sindical. Dichas actividades no desnaturalizan el contrato, siempre que se mantengan como un medio instrumental y necesario para la consecución del objeto principal (la capacitación de los afiliados) y no como un fin lucrativo independiente.

V. CONCLUSIONES

1. El contrato sindical constituye una figura de naturaleza colectiva y especial, regulada por el Código Sustantivo del Trabajo y por el Decreto 1072 de 2015, cuyas características lo ubican por fuera del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, sin excluirlo del régimen constitucional de inhabilidades aplicable a quienes intervienen en su suscripción.
2. Los sindicatos pueden desarrollar actividades económicas complementarias necesarias para la ejecución del objeto contractual, según lo ha reconocido de manera expresa la jurisprudencia del Consejo de Estado, sin que ello implique una desnaturalización de su esencia ni un desbordamiento de su finalidad constitucional.
3. La existencia de un régimen contractual especial no exime a las entidades estatales ni a los particulares que actúan frente a ellas del cumplimiento del régimen de inhabilidades e incompatibilidades, el cual tiene fundamento constitucional (art. 127) y aplicación transversal por mandato del artículo 13 de la Ley 1150 de 2007.
4. La prohibición establecida en el artículo 127 de la Constitución y en el artículo 8 de la Ley 80 de 1993 recae sobre la persona del servidor público, e impide la celebración de contratos con entidades estatales tanto de forma directa como en representación de terceros. Por

tanto, un funcionario público que actúa como representante legal de un sindicato se encuentra inhabilitado para suscribir un contrato sindical con la entidad a la cual pertenece.

5. La inhabilidad identificada es de carácter estrictamente personal, lo cual significa que no afecta a la organización sindical como persona jurídica. En consecuencia, el sindicato puede superar el impedimento mediante la designación de un nuevo representante legal o de un representante ad hoc, siempre que dicha designación constituya un relevo real de la titularidad de la representación y no una actuación por interpuesta persona.
6. En relación con la ejecución material de las actividades previstas en el contrato sindical, es jurídicamente admisible que el sindicato gestione y contrate servicios de apoyo logístico, como transporte, alimentación u otros insumos complementarios, siempre que estos sean estrictamente instrumentales al objeto contractual y no constituyan una actividad lucrativa independiente.
7. La contratación de servicios logísticos por parte del sindicato no A la luz del análisis, no es jurídicamente recomendable que la CRC celebre el contrato sindical con SINTRAMBIENTE CAUCA en las condiciones actuales, mientras el representante legal continúe siendo un funcionario activo de la entidad, pues ello configura una inhabilidad insubsanable mediante delegación y solo superable mediante la modificación de la representación sindical.

Quedamos atentos a lo que se requiera sobre el particular.

Cordialmente,

GILBERTO AUGUSTO BLANCO ZUÑIGA
Socio y Representante Legal

JUAN JOSÉ FUENTES FERNÁNDEZ
Abogado

Bogotá D.C., diciembre de 2025

Señores
JUEZ DE REPARTO
E. S. D.

Asunto: Poder para actuar
Medio de control: Acción de tutela
Accionante: Corporación Autónoma Regional del Cauca – C.R.C.
Accionado: Juzgado Noveno Administrativo de Popayán

AMARILDO CORREA OBANDO, mayor de edad, identificado con cédula de ciudadanía No. 76.263.484 de El Patía - Cauca, en mi calidad de Director General de la **CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL CAUCA – CRC**, identificada con Nit. No. 891.501.885-4; mediante el presente escrito confiero **PODER ESPECIAL, AMPLIO Y SUFICIENTE** al doctor **GILBERTO AUGUSTO BLANCO ZÚÑIGA** identificado con la cédula de ciudadanía número 7144767 y portador de la T.P. 113284 del C. S. de la Judicatura, para que ejerza la representación judicial de la corporación al interior de la acción de tutela de la referencia.

El apoderado está facultado para interponer y llevar hasta su terminación la acción de tutela contra auto No. 1474 proferido por el Juzgado Noveno Administrativo de Popayán el 28 de noviembre del 2025 en el trámite de incidente de desacato dentro la acción de cumplimiento Rad. 19001-33-33-009-2023-00226-00.

El apoderado cuenta con todas las facultades inherentes para el ejercicio del presente mandato, en especial las de presentar la demanda, solicitar medidas cautelares, conciliar, desistir, recibir, sustituir, renunciar, reasumir, solicitar suspensiones procesales, y, en general, todas aquellas necesarias para el buen cumplimiento de su gestión y demás facultades contenidas en

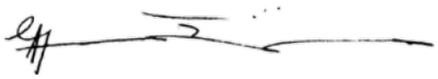
el artículo 77 del Código General del Proceso, incluidas las de realizar todos los trámites de ejecución y cobro de la sentencia en caso de ser necesario.

En consecuencia, solicito amablemente se le reconozca la personería al mencionado apoderado, en los términos y para los fines señalados en el presente mandato procesal, el cual, se confiere en atención a lo indicado en el artículo 5 de la Ley 2213 de 2022 y las normas que lo sustituyan, por tanto, no requiere de presentación personal o reconocimiento notarial o judicial.

Cordialmente,

AMARILDO CORREA OBANDO
C.C. 76.263.484 de El Patía - Cauca
Representante Legal – Director General CRC
notificaciones@crc.gov.co

Acepto,



GILBERTO AUGUSTO BLANCO ZUÑIGA
CC No. 7144767 de Santa Marta
TP No. 113284 del C. S. de la Judicatura
gilbertoblancoz@yahoo.com - gblanco@bdabogados.com.co

Bogotá D.C.,

Señores
JUZGADO REPARTO POPAYAN
E. S. D.

Asunto: Tutela
Medio de control: Acción de TUTELA
Accionante: Corporación Autónoma Regional del Cauca – C.R.C.
Accionado: Juzgado Noveno Administrativo de Popayán

GILBERTO AUGUSTO BLANCO ZÚÑIGA, mayor de edad, identificado como aparece al pie de mi correspondiente firma, obrando en mi condición de apoderado de la **CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL CAUCA – CRC (en adelante CRC)**; de manera atenta, dentro del término legal y en virtud de lo establecido en las normas sustantivas y de enjuiciamiento aplicables, interpongo **ACCIÓN DE TUTELA** en contra del Auto de 20 de noviembre de 2025 emitido por el Juzgado Noveno Administrativo de Popayán, mediante el cual se declaró terminado el incidente de desacato promovido por la CRC en contra del Municipio de Popayán – Cauca, de acuerdo con los siguientes hechos y consideraciones:

I. HECHOS

PRIMERO: La Corporación Autónoma Regional del Cauca (en adelante, la CRC) promovió una acción de cumplimiento bajo el rad. 19001333300920230022600 contra el Municipio de Popayán para obtener con el propósito de obtener la ejecución efectiva del Acuerdo Municipal No. 024 de 2021, expedido por el Concejo Municipal de Popayán, mediante el cual se establecieron las reglas y

criterios aplicables a las transferencias del porcentaje o sobretasa ambiental a favor de dicha autoridad ambiental.

SEGUNDO: En el marco de dicho proceso, el Juzgado Noveno Administrativo de Popayán, mediante sentencia N°183 del 13 de diciembre de 2023, ordenó al Municipio de Popayán transferir a la CRC el porcentaje ambiental recaudado entre el 9 y 30 de junio de 2023.

TERCERO: Dicha decisión fue adicionada en segunda instancia por el Tribunal Administrativo del Cauca, a través de la sentencia No. 029 del 23 de febrero de 2024, para incluir también la orden de transferir los recursos correspondientes al tercer trimestre del año 2023.

CUARTO: Ante la renuencia del Municipio de Popayán a cumplir de manera íntegra con las órdenes judiciales, la CRC promovió incidente de desacato, manifestando que la entidad territorial solo había cumplido parcialmente, encontrándose pendiente el pago del tercer y cuarto trimestre de 2023.

QUINTO: El Juzgado Noveno Administrativo de Popayán, mediante auto No. 1425 del 10 de noviembre de 2025, dio apertura al trámite incidental y requirió al Alcalde y a la Secretaria de Hacienda del Municipio para que rindieran un informe sobre el cumplimiento.

SEXTO: El Municipio de Popayán presentó un informe en respuesta al requerimiento del despacho. Sin embargo, omitió su deber legal de correr traslado simultáneo de dicho escrito a la CRC, lo que impidió que esta última conociera sus argumentos y ejerciera su derecho de contradicción de manera oportuna.

SEPTIMO: Sin permitir la debida contradicción por parte de la CRC, el Juzgado Noveno Administrativo de Popayán profirió el auto del 20 de noviembre de 2025, en el cual resolvió:

> *"PRIMERO: Dar por terminado el Incidente de Desacato promovido por la Corporación Autónoma Regional del Cauca – CRC (...).*

SEGUNDO: ABSTENERSE de imponer sanción en contra del Dr. Juan Carlos Muñoz Bravo, en calidad de alcalde del Municipio de Popayán y de la Dra. Juliana Isabel Sarmiento Castillo, secretaria de hacienda del municipio de Popayán (...).
CUARTO: Una vez en firme, ARCHIVESE el expediente."

OCTAVO: Notificada de esta decisión, la CRC interpuso recurso de reposición, fundamentado en los artículos 242 del CPACA y 318 del CGP. En dicho recurso, se expusieron dos argumentos centrales:

- La vulneración al debido proceso por la falta de traslado del informe presentado por el Municipio.
- El incumplimiento objetivo y persistente de la orden judicial, para lo cual se adjuntaron cinco (5) certificaciones emitidas por la Subdirección Financiera de la CRC el 21 de noviembre de 2025, donde se dejaba constancia de la no transferencia completa de los dineros correspondientes al tercer y cuarto trimestre de 2023

NOVENO: Mediante auto del 28 de noviembre de 2025, el juzgado accionado resolvió "Rechazar por improcedente el recurso de reposición formulado por la Corporación Autónoma Regional del Cauca – CRC" . Para ello, argumentó que, de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, no proceden recursos contra la decisión absolutoria que se profiere en el incidente de desacato de una acción de cumplimiento.

DÉCIMO: Con esta última providencia, quedó en firme la decisión de archivar el incidente de desacato, a pesar de las evidentes pruebas del incumplimiento y de la clara vulneración al derecho de defensa de la CRC, frustrando así la ejecución material de una sentencia judicial y vulnerando los derechos fundamentales al debido proceso y al acceso efectivo a la administración de justicia.

II. SOBRE LOS DERECHOS VULNERADOS

Las decisiones judiciales contenidas en los autos del 20 y 28 de noviembre de 2025, proferidas por el Juzgado Noveno Administrativo de Popayán, vulneran de manera directa y flagrante los derechos fundamentales de la Corporación Autónoma Regional del Cauca (CRC) al debido proceso y al acceso efectivo a la administración de justicia, consagrados en los artículos 29 y 229 de la Constitución Política.

III. CUMPLIMIENTO DE LOS REQUISITOS GENERALES DE PROCEDENCIA

De acuerdo con la Sentencia T395-2016 de Corte Constitucional, bajo el expediente T-5.365.340 y con Magistrado Ponente Alejandro Linares Cantillo, la acción de tutela contra providencias judiciales debe cumplir con unos requisitos generales de procedencia. A continuación, se explica que en el presente caso, la acción de tutela cumple a cabalidad con los presupuestos generales de procedibilidad, como se demuestra a continuación:

a) Relevancia Constitucional

El asunto trasciende una mera controversia de legalidad. Lo que se debate es la posible vulneración de derechos fundamentales como el debido proceso (en sus componentes de defensa, contradicción y valoración probatoria) y el acceso efectivo a la administración de justicia. La negativa del juzgado a tramitar adecuadamente el incidente y su decisión de archivar el expediente sin un análisis completo, frustra la ejecución material de una sentencia, lo que convierte el fallo en una declaración meramente formal y afecta la efectividad de los derechos reconocidos por la justicia

b) Agotamiento de los medios ordinarios y extraordinarios de defensa judicial (subsidiariedad)

Este requisito se encuentra plenamente satisfecho, toda vez que no existe otro mecanismo judicial para controvertir la decisión del Juzgado Noveno Administrativo de Popayán.

1. El auto del 20 de noviembre de 2025, que dio por terminado el incidente y se abstuvo de sancionar, no es susceptible de recursos, según lo dispuesto en el artículo 29 de la Ley 393 de 1997 y la interpretación de la Corte Constitucional en la Sentencia C-542 de 2010. La norma es clara al señalar que solo la decisión que impone una sanción es objeto de apelación o consulta.
2. A pesar de la improcedencia legal, la CRC interpuso recurso de reposición en un esfuerzo por defender sus derechos. Sin embargo, este fue rechazado de plano por el despacho judicial mediante auto del 28 de noviembre de 2025, confirmando así la inexistencia de vías procesales ordinarias para atacar la providencia. Por lo tanto, la acción de tutela se erige como el único mecanismo disponible para la protección de los derechos vulnerados

c) Inmediatez

La acción de tutela se interpondrá en un término razonable y proporcionado a partir del hecho que generó la vulneración. La última actuación judicial fue el auto del 28 de noviembre de 2025 que rechazó el recurso de reposición, momento en el cual la decisión de archivo quedó en firme. La presentación de la tutela se hará dentro del plazo prudencial que la jurisprudencia ha establecido, garantizando el cumplimiento de este requisito.

d) Identificación Razonable de los Hechos y Derechos Vulnerados

La solicitud de amparo identificará de manera clara y razonable los hechos que configuran la vulneración, las providencias judiciales cuestionadas (autos del 20 y 28 de noviembre de 2025) y los derechos fundamentales que se estiman conculcados, tal como ha sido expuesto.

e) La decisión atacada no es una sentencia de tutela

Las providencias objeto de la acción de amparo fueron dictadas dentro del trámite de un incidente de desacato derivado de una acción de cumplimiento, no de una acción de tutela, cumpliendo así con este requisito

IV. CONFIGURACIÓN DE LOS REQUISITOS ESPECIFICOS

IV.1. Defecto procedimental absoluto

Las providencias judiciales proferidas por el Juzgado Noveno Administrativo de Popayán el 20 y 28 de noviembre de 2025 incurren en un defecto procedimental absoluto. Esta causal de procedencia de la tutela contra providencia judicial se materializa cuando la autoridad judicial actúa completamente al margen del procedimiento legalmente establecido, ya sea porque omite etapas sustanciales que afectan el derecho de defensa y contradicción de una de las partes, o porque sigue un trámite ajeno al que corresponde:

> *"El defecto procedimental puede hallarse en tanto (i) el funcionario judicial utiliza los procedimientos como obstáculos para que el derecho sustancial pueda ser eficaz, así que sus actuaciones devienen en una vía de hecho y no de derecho y (ii) si el funcionario judicial sigue un trámite que es completamente ajeno al que corresponda u omite etapas del proceso que son sustanciales y que llegan a afectar de manera grave el curso del proceso, desconociendo el derecho a la*

defensa, contradicción y debido proceso de una de las partes."[1]
(resaltado fuera del texto original)

El núcleo de la vulneración radica en que el juzgado accionado tramitó y decidió el incidente de desacato sin garantizar a la Corporación Autónoma Regional del Cauca (CRC) su derecho fundamental a la contradicción.

Como se expuso en el recurso de reposición interpuesto el 21 de noviembre de 2025, la CRC manifestó expresamente esta irregularidad:

La que la parte accionada no cumplió con la carga de allegar copia a la CRC del escrito por medio del cual contestó el incidente de desacato, con lo cual no solo desconoció uno de sus deberes (art. 3 de la Ley 2213 de 2022)[2], pues, de contera, vulnero el derecho al debido proceso de la accionante CRC, pues no fue posible emitir un pronunciamiento detallado y juicioso frente a sus manifestaciones, con lo cual el despacho de conocimiento tuviese los argumentos suficientes para determinar cómo incumplido el fallo objeto del presente incidente.

Esta omisión no es una mera formalidad, sino la pretermisión de una etapa procesal esencial. El trámite incidental, aunque breve, debe garantizar los derechos fundamentales procesales, incluyendo la contradicción, la defensa y el debido proceso para ambas partes. La

[1] Corte Constitucional, Sentencia t-391 del 26 de julio de 2014. Expediente T- 4.212.771. MP: Jose Ignacio Pretelt Chaljub

[2] "***ARTÍCULO 3°. DEBERES DE LOS SUJETOS PROCESALES EN RELACIÓN CON LAS TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES.*** *Es deber de los sujetos procesales, realizar sus actuaciones y asistir a las audiencias y diligencias a través de medios tecnológicos. Para el efecto deberán suministrar a la autoridad judicial competente, y a todos los demás sujetos procesales, los canales digitales elegidos para los fines del proceso o trámite y enviar a través de estos un ejemplar de todos los memoriales o actuaciones que realicen, simultáneamente con copia incorporada al mensaje enviado a la autoridad judicial. (…)."*

notificación y el traslado de las actuaciones son presupuestos indispensables para el ejercicio de estos derechos, constituyendo un elemento básico del debido proceso. Su ausencia arbitraria se traduce en la imposibilidad de controvertir las decisiones y los argumentos de la contraparte

La jurisprudencia ha determinado de manera consistente que la falta o indebida notificación configura un defecto procedimental absoluto, precisamente porque "*se pretermite una etapa procesal que impide el ejercicio del derecho a la defensa*"[3]

Al recibir el informe del Municipio de Popayán y proceder a decidir de fondo sin correr traslado a la CRC, el juez accionado dejó a la Corporación en un estado de indefensión. Le impidió conocer los argumentos y las pruebas con las cuales la entidad territorial pretendía demostrar el cumplimiento, y, en consecuencia, le cercenó la oportunidad procesal para controvertirlos y aportar las pruebas que desvirtuaban dichas afirmaciones, como las cinco certificaciones que finalmente se vieron forzadas a adjuntar con el recurso improcedente.

Esta actuación judicial encaja perfectamente en la definición de defecto procedimental absoluto, pues la omisión de esta etapa fue grave y trascendente que influyó de manera cierta y directa con el fondo de la decisión. La decisión de dar por terminado el incidente y archivar el expediente se basó exclusivamente en la versión unilateral y no controvertida del Municipio, ignorando por completo la posición de la parte que promovió el incidente y que alegaba un incumplimiento persistente

> "la configuración tanto para el defecto procedimental absoluto como el defecto procedimental por exceso ritual manifiesto, en todos sus supuestos fácticos, también requieren: i) que trate de un

[3] Consejo de Estado. Sala de lo contencioso administrativo, Sección Segunda, subsección A. 25 de abril del 2019. Rad. 11001-03-15-000-2018-04223-00(AC)-2019. MP: Gabriel Valbuena Hernández

> error procedimental grave y trascendente que influya de manera cierta y directa con el fondo de la decisión; ii) que dicha deficiencia no pueda imputarse directa ni indirectamente a la persona que alega la vulneración al debido proceso; iii) que no se pueda corregir la irregularidad por ninguna otra vía; iv) que se haya alegado la irregularidad dentro del proceso, a no ser que ello hubiere sido imposible por la situación fáctica del caso; y v) que a consecuencia de todo lo anterior se vulneren derechos fundamentales."[4]

De esta forma, el Juzgado Noveno Administrativo de Popayán se apartó por completo del procedimiento al omitir una etapa sustancial que garantizaba el derecho a la defensa y contradicción de la CRC. Esta irregularidad no es imputable a la Corporación y tuvo una incidencia directa y determinante en la decisión final, configurando un defecto que hace procedente el amparo constitucional para restablecer las garantías conculcadas.

VI.2. Defecto factico

La providencia del 20 de noviembre de 2025, mediante la cual el Juzgado Noveno Administrativo de Popayán dio por terminado el incidente de desacato y ordenó el archivo del expediente, incurre en un defecto fáctico. Esta causal se configura cuando el juez carece del apoyo probatorio que le permita aplicar el supuesto legal en el que fundamenta su decisión, o cuando la valoración de la prueba es manifiestamente arbitraria, irracional y caprichosa.

Mediante auto del 20 de noviembre de 2025, suscrito por el Juzgado Noveno Administrativo de Popayán, se resolvió declarar como terminado el Incidente de Desacato presentado dentro del proceso de la referencia, argumentando para el efecto, lo siguiente:

[4] Consejo de Estado, Sala de lo contencioso administrativo, sección segunda, subsección A. 20 de febrero del 2025. Rad. 11001-03-15-000-2024-06863-00. CP: Luis Eduardo Mesa Nieves. refiriéndose a la Corte Constitucional, Sentencias, C-590 de 2005, T-214 y T-053 de 2012, T-160 de 2013 y SU- 770 de 2014

"(…)

El 14 de julio de 2023, la tesorera general del municipio de Popayán certifico mediante oficio con radicado N°20231320322241 que, por concepto de sobretasa ambiental a cargo de la Corporación Autónoma Regional del Cauca - CRC, se recaudó en el segundo trimestre vigencia 2023 por vigencias anteriores, $1.377.477.211,00 de pesos (Folio 12, archivo 006 ED), sobretasa que fue transferida el 17 julio de 2023, mediante transferencia electrónica a la cuenta corriente N°86800097000 de la Corporación Autónoma Regional del Cauca – C. R. C. (Folio 14, archivo 006 ED)

El 13 de octubre de 2023, la tesorera general del municipio de Popayán certificó, mediante oficio con radicado N°20231320499761, que durante el tercer trimestre de 2023 se recaudó la suma de $686.173.469,00 por concepto de sobretasa ambiental a favor de la Corporación Autónoma Regional del Cauca – CRC, correspondiente a vigencias anteriores (Folio 18, archivo 006 ED). Dicha sobretasa fue transferida el 13 de octubre de 2023 mediante transferencia electrónica a la cuenta corriente N° 86800097000 de la Corporación Autónoma Regional del Cauca – CRC (Folio 20, archivo 006 ED).

El 16 de enero de 2024, la tesorera general del municipio de Popayán certificó, mediante oficio con radicado N°20241320009461, que durante el cuarto trimestre de 2023 se recaudó, por concepto de sobretasa ambiental a favor de la Corporación

Autónoma Regional del Cauca – CRC y correspondiente a vigencias anteriores, la suma de $370.487.488,00 (Folio 22, archivo 006 ED) Dicha sobretasa fue transferida el 16 de enero de 2024, mediante transferencia electrónica, a la cuenta corriente N°86800097000 de la Corporación Autónoma Regional del Cauca – CRC (Folio 24, archivo 006 ED).

Según los soportes allegados, se establece que el Municipio de Popayán ha dado cumplimiento a los fallos de primera y segunda instancia dictados en la acción de cumplimiento.

(…)

En efecto, las constancias de las operaciones realizadas a través de la entidad bancaria Bancolombia, dirigidas a la cuenta corriente N°86800097000 de la Corporación Autónoma Regional del Cauca – CRC, dan cuenta de las transferencias efectuadas por concepto de sobretasa ambiental correspondientes al segundo trimestre de la vigencia 2023 (periodo comprendido entre el 9 y el 30 de junio de 2023) y al tercer trimestre de 2023.

Asimismo, se verifica la realización de la transferencia por concepto de sobretasa ambiental correspondiente al cuarto trimestre de 2023, actuación que, si bien no fue expresamente dispuesta en la sentencia de cumplimiento, se encuentra igualmente respaldada en los documentos aportados (…).”

(Las subrayas son nuestras)

En este sentido precisó el despacho de conocimiento, como fundamento de su decisión, el hecho de, presuntamente, haber cumplido a cabalidad el Municipio de Popayán los fallos de primera y segunda instancia emitidos en el trámite del medio de control de cumplimiento (acción de cumplimiento).

En suma, al amparo de los anteriores argumentos se produjo la decisión, consistente en la determinación de dar por concluido el incidente de desacato iniciado por la CRC en contra del Municipio de Popayán, y, consecuentemente, abstenerse de imponer la sanción respectiva, causando una directa vulneración a la garantía de las prerrogativas constitucionales al debido proceso y al principio de la buena fe que se predican de parte la incidentante CRC, quien, a la fecha aún no ha recibido en sus cuentas los dineros a los que tiene derecho por cuenta de la sobretasa ambiental.

El juzgado basó su conclusión de cumplimiento total en una valoración acrítica y unilateral de los comprobantes de transferencia aportados por el Municipio de Popayán. Al hacerlo, les otorgó un valor probatorio definitivo sin someterlos a contradicción y sin realizar un análisis objetivo que contrastara la orden judicial con la realidad fáctica alegada por la CRC. El objetivo del incidente no es la mera imposición de una sanción, sino lograr el cumplimiento efectivo, lo cual exige una verificación material y no meramente formal.

La valoración del juez fue manifiestamente irrazonable porque aceptó como prueba plena de cumplimiento los documentos de la parte incumplida, sin considerar que estos podían ser incompletos o corresponder a periodos distintos a los ordenados en la sentencia.

La decisión del juzgado se profirió ignorando por completo la prueba que desvirtuaba el supuesto cumplimiento. Si bien esta prueba fue aportada formalmente con el recurso de reposición, dada la imposibilidad de hacerlo antes por la falta de traslado, su contenido demuestra el error fáctico en el que incurrió la providencia inicial. En el recurso, la CRC fue enfática al señalar el incontrovertible incumplimiento de los fallos emitidos.

En las mencionadas certificaciones, contrario a lo afirmado por el ente municipal accionado, se deja constancia de la no transferencia, hasta la fecha y de manera completa, de los dineros recaudados por concepto sobretasa ambiental de los periodos correspondientes al tercer trimestre del año 2023 así como al cuarto trimestre del mismo año, incumpliendo así con la obligación asignada en la sentencia objeto del presente incidente de desacato. Veamos:

- **Certificación # 1:**

> *"El MUNICIPIO DE POPAYAN, identificado con el NIT. 891.580.006, el 18 de abril de 2023, consignó a favor de la Corporación Autónoma Regional del Cauca, la suma de cuatrocientos noventa y un millones seiscientos ocho mil ciento veintisiete pesos m/cte. ($491.608.127), que corresponde a los valores recaudados por el municipio en el primer trimestre de 2023, por la causación del impuesto predial de la vigencia 2022 y anteriores.*
>
> *Así mismo en la misma fecha, consigno a favor de la Corporación Autónoma Regional del Cauca, la suma de mil doscientos sesenta y dos millones quinientos sesenta y nueve mil seiscientos veinticuatro pesos m/cte. ($1.262.569.624), que corresponde al 15%, del valor total recaudado en el*

primer trimestre de 2023, por impuesto predial de la vigencia 2023.

Lo anterior con el fin de aclarar la certificación expedida por la tesorería municipal de Popayán, radicado 20231320157601, fechado el 17 de abril de 2023 y suscrita por la señora Paola Chaves y aportado en el folio 14 del memorial allegado por el abogado ROBERTO JOSE DIAZ LOPEZ, apoderado del Municipio de Popayán, en atención a la solicitud de desacato en el marco de la acción de cumplimiento, radicado 19001333300920230226600.

Por lo que dicha certificación expedida por la Tesorera Municipal en lo que respecta al alcance de la acción de cumplimiento, que solo involucra la vigencia 2023, acredita únicamente la transferencia del porcentaje ambiental del primer trimestre de la vigencia 2023, dando cumplimiento parcial a la orden de la sentencia.

(…)".

- **Certificación # 2:**

"El MUNICIPIO DE POPAYAN, identificado con el NIT. 891.580.006, el 17 de julio de 2023, consignó a favor de la Corporación Autónoma Regional del Cauca, la suma de mil trescientos setenta y siete millones cuatrocientos setenta y siete mil doscientos once pesos m/cte. ($1.377.477.211), que corresponde a los valores recaudados por el municipio en el segundo trimestre de 2023, por la causación del impuesto predial de la vigencia 2022 y anteriores.

Así mismo en la misma fecha, consignó a favor de la Corporación Autónoma Regional del Cauca, la suma de dos mil cuatrocientos ochenta y dos millones seiscientos veintinueve mil seiscientos treinta y seis pesos m/cte. ($2.482.629.636), que corresponde al 15%, del valor total recaudado en del 1 de abril de 2023 al 8 de junio de 2023, por impuesto predial de la vigencia 2023.

Lo anterior con el fin de aclarar la certificación expedida por la tesorería municipal de Popayán, radicado 20231320322241, fechado el 14 de julio de 2023 y suscrita por la señora Paola Chaves y aportado en el folio 15 del memorial allegado por el abogado ROBERTO JOSE DIAZ LOPEZ, apoderado del Municipio de Popayán, en atención a la solicitud de desacato en el marco de la acción de cumplimiento, radicado 19001333300920230226000.

Por lo que dicha certificación expedida por la Tesorera Municipal en lo que respecta al alcance de la acción de cumplimiento, que solo involucra la vigencia 2023, acredita únicamente la transferencia del porcentaje ambiental del 1 de abril de 2023 al 8 de junio de 2023, dando cumplimiento parcial a la orden de la sentencia.

(…).”

- **Certificación # 3:**

“El MUNICIPIO DE POPAYAN, identificado con el NIT. 891.580.006, el 13 de octubre de 2023, consignó a

favor de la Corporación Autónoma Regional del Cauca, la suma de seiscientos ochenta y seis millones ciento setenta y tres mil cuatrocientos sesenta y nueve pesos m/cte. ($686.173.469), que corresponde a los valores recaudados por el municipio en el tercer trimestre de 2023, por la causación del impuesto predial de la vigencia 2022 y anteriores.

Así mismo, no realizó transferencia alguna por concepto de recaudo realizado en el tercer trimestre de 2023, del impuesto predial de la vigencia 2023.

Lo anterior con el fin de aclarar la certificación expedida por la tesorería municipal de Popayán, 20231320499761, fechado el 13 de octubre de 2023 y suscrita por la señora Paola Chaves y aportado en el folio 16 del memorial allegado por el abogado ROBERTO JOSE DIAZ LOPEZ, apoderado del Municipio de Popayán, en atención a la solicitud de desacato en el marco de la acción de cumplimiento, radicado 19001333300920230226000.

Por lo que dicha certificación expedida por la Tesorera Municipal en lo que respecta al alcance de la acción de cumplimiento, que solo involucra la vigencia 2023, NO ACREDITA pagos por este concepto, NO DANDO cumplimiento a la orden judicial.

(…).”

- **Certificación # 4:**

"El MUNICIPIO DE POPAYAN, identificado con el NIT. 891.580.006, el 16 de enero de 2023, consignó a favor de la Corporación Autónoma Regional del Cauca, la suma de trescientos setenta millones cuatrocientos ochenta y siete mil cuatrocientos ochenta y ocho pesos m/cte. ($370.487.488), que corresponde a los valores recaudados por el municipio en el cuarto trimestre de 2023, por la causación del impuesto predial de la vigencia 2022 y anteriores.

Así mismo, no realizo transferencia alguna por concepto de recaudo realizado en el cuarto trimestre de 2023, del impuesto predial de la vigencia 2023.

Lo anterior con el fin de aclarar la certificación expedida por la tesorería municipal de Popayán, 20241320009461, fechado el 16 de enero de 2024 y suscrita por la señora Paola Chaves y aportado en el folio 17 del memorial allegado por el abogado ROBERTO JOSE DIAZ LOPEZ, apoderado del Municipio de Popayán, en atención a la solicitud de desacato en el marco de la acción de cumplimiento, radicado 19001333300920230226000.

Por lo que dicha certificación expedida por la Tesorera Municipal en lo que respecta al alcance de la acción de cumplimiento, que solo involucra la vigencia 2023, NO ACREDITA pagos por este concepto, NO DANDO cumplimiento a la orden judicial.

(…).”

- **Certificación # 5:**

“El MUNICIPIO DE POPAYAN, identificado con el NIT. 891.580.006, el 24 de abril de 2025, consignó a favor de la Corporación Autónoma Regional del Cauca, la suma de TRES MIL QUINIENTOS CINCUENTA Y DOS MILLONES TRESCIENTOS NOVENTA Y SIETE MIL OCHOCIENTOS OCHENTA Y ÚN PESOS m/cte. ($3.552.397.881), que corresponde a los valores recaudados por el municipio POR CONCEPTO DE PORCENTAJE AMBIENTAL DEL PERIODO DEL 9 DE JUNIO DE 2023 al 30 de junio de 2023.

Lo anterior con el fin de confirmar el cumplimiento parcial de la sentencia, hasta el 30 de junio de 2023, que señaló: “ORDENAR al Municipio de Popayán, que, si aún no lo ha hecho, realice en favor de la CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DEL CAUCA -C.R.C., la transferencia del porcentaje ambiental recaudado respecto del periodo comprendido entre el 9 y 30 de junio de 2023 y del tercer trimestre del año 2023, por concepto de Sobretasa Ambiental, según lo expuesto.”

A la fecha se certifica que el Municipio de Popayán no ha dado cumplimiento integral al fallo, adeudando lo correspondiente a la Sobretasa Ambiental correspondiente al tercer trimestre y de manera secuencial al cuarto trimestre de 2023.

También se aclara que, si bien a la fecha se encuentra al día por concepto de transferencias por

concepto de porcentaje ambiental de las vigencias 2024 y 2025, se trata de un asunto diferente al debatido en la acción de cumplimiento.

(…)."

En suma, el Municipio de Popayán, tal y como se planteó y soportó al momento de interponer incidente de desacato contra el Municipio de Popayán, ha incumplido lo ordenado en sentencia del 23 de febrero de 2024 emitida dentro del proceso de acción de cumplimiento, afirmación que se refrenda con las constancias emitidas por la accionante CRC (cinco en total de fecha 21 de noviembre de 2025), en las cuales se exponen los argumentos, según los cuales, se demuestra que la accionada sigue, sistemáticamente, incumpliendo lo ordenado en las sentencias emitidas, situación que vulnera los derechos constitucionales y legales predicables y aplicables al caso concreto.

Estas cinco certificaciones eran la prueba determinante que el juez omitió valorar. Esta omisión es de tal magnitud que resulta ostensible, flagrante y manifiesta y tuvo una incidencia directa en la decisión, pues de haber conocido y valorado estas pruebas, el juez no habría podido concluir que existió un cumplimiento cabal.

En virtud de lo expuesto, es más que claro que la autoridad judicial construyó su decisión sobre una base probatoria precaria y unilateral y, al mismo tiempo, omitió la existencia de pruebas concluyentes que demostraban la persistencia del incumplimiento. Este proceder arbitrario dejó sin sustento fáctico la decisión de archivar el incidente, vulnerando el derecho de la CRC a una tutela judicial efectiva y permitiendo que una orden judicial quedara sin cumplimiento material.

- **<u>De la obligación del juez en la contienda procesal</u>**

Como aspecto superlativo, por la incidencia en el asunto, es pertinente memorar que el artículo 103 del CPACA[5], establece la obligación en cabeza del juez de garantizar, dentro del iter procesal, la efectividad de los derechos reconocidos en la Constitución Política y la ley, para lo cual, deberá aplicar e interpretar las normas aplicables al caso observando los principios constitucionales y los del derecho procesal.

Al efecto, no puede ser otra la interpretación y el sentido que se espera del operador judicial, pues el pretender, como en el caso que nos ocupa, dejar sin cumplimiento el fallo judicial objeto de reclamo, constituye, en ultimas, en una denegación de justicia que vulnera los derechos de la parte accionante.

Con lo anterior, de contera, se defrauda la confianza depositada en la administración de justicia, propinando un duro golpe a la posibilidad de defender sus derechos, pues el medio judicial por excelencia ante un incumplimiento de una decisión judicial como la emitida al interior de la presente acción de cumplimiento, no es otro que el trámite del incidente de desacato, situación que se trunca con la decisión de darlo por concluido, cuando la realidad es que, a la fecha la accionante sigue esperando la satisfacción de sus derechos.

Es por lo expuesto que, no es dable aceptar la decisión materia de debate, pues con esta, de igual manera, se deja inerme a la entidad púbica, aduciendo un supuesto cumplimiento que, como se ha venido sosteniendo y demostrando no es real y comprobable,

---

[5] "***ARTÍCULO 103. Objeto y principios***. *Los procesos que se adelanten ante la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo tienen por objeto la efectividad de los derechos reconocidos en la Constitución Política y la ley y la preservación del orden jurídico.*
En la aplicación e interpretación de las normas de este Código deberán observarse los principios constitucionales y los del derecho procesal.
(…)."

cerrando así la posibilidad de ver garantizados los derechos de la CRC a recibir las transferencias que por mandato legal le son asignadas.

V. FUNDAMENTOS NORMATIVOS

El Derecho Fundamental al Debido Proceso (Artículo 29, C.P.): La Constitución establece de manera inequívoca que el debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas. Esta garantía superior implica que nadie podrá ser juzgado sino con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio. Este derecho incluye garantías esenciales como la posibilidad de presentar pruebas y controvertir aquellas que se alleguen en contra, siendo nula de pleno derecho la prueba obtenida con violación del debido proceso.

El Derecho Fundamental de Acceso a la Administración de Justicia (Artículo 229, C.P.): La Carta Política garantiza el derecho de toda persona para acceder a la administración de justicia. Este derecho, también conocido como tutela judicial efectiva, no se limita a la mera posibilidad de acudir a los tribunales. Implica, además, que las controversias sean resueltas de fondo y, crucialmente, que se cumpla de manera efectiva lo ordenado por el operador jurídico para el restablecimiento de los derechos lesionados. La función judicial no se entiende concluida con el simple planteamiento de las pretensiones, sino que exige que el juez garantice la realización de los derechos amenazados o vulnerados.

I. PETICIONES PROCESALES

Por lo anterior, se solicita amablemente al despacho:

- **PRIMERO: AMPARAR** los derechos fundamentales al debido proceso y al acceso efectivo a la administración de justicia de

mi poderdante, la Corporación Autónoma Regional del Cauca (CRC), los cuales fueron vulnerados por el Juzgado Noveno Administrativo de Popayán**.**

- **SEGUNDO**: En consecuencia, **DEJAR SIN EFECTOS JURÍDICOS** el auto del 20 de noviembre de 2025, mediante el cual se resolvió dar por terminado el incidente de desacato y archivar el expediente, así como el Auto No. 1474 del 28 de noviembre de 2025, que rechazó por improcedente el recurso de reposición interpuesto.

- **TERCERO:** Como medida de restablecimiento del derecho, **ORDENAR** al Juzgado Noveno Administrativo de Popayán que, en un término perentorio no mayor a cuarenta y ocho (48) horas, profiera una nueva decisión de fondo dentro del incidente de desacato promovido por la CRC, con radicado 19001-33-33-009-2023-00226-00.

- **CUARTO: ORDENAR** que la nueva decisión que se profiera deberá estar precedida del agotamiento de la etapa procesal omitida. Para ello, se deberá garantizar el derecho de defensa y contradicción de la Corporación Autónoma Regional del Cauca, corriendo traslado del informe y las pruebas presentadas por el Municipio de Popayán, permitiéndole así a la CRC pronunciarse y aportar las pruebas que considere pertinentes.

- **QUINTO: ORDENAR** al Juzgado Noveno Administrativo de Popayán que, al momento de proferir la nueva decisión, valore de manera integral, razonada y conforme a la sana crítica la totalidad del acervo probatorio, incluyendo las cinco (5) certificaciones expedidas por la Subdirección Financiera de la CRC el 21 de noviembre de 2025, las cuales demuestran la no transferencia completa de los recursos adeudados

II. PRUEBAS

De manera atenta solicitó se tengan como aportadas, las siguientes:

- Auto que decide el incidente de desacato con fecha del 20 de noviembre del 2025.
- Auto 1474 con fecha del 28 de noviembre del 2025, por medio del cual se rechaza el recurso contra el auto precedente.

De oficio:

Solicito respetuosamente que se oficie al Juzgado Noveno Administrativo de Popayán para que remita de manera íntegra el expediente digital del proceso de acción de cumplimiento identificado con el radicado No. 19001333300920230022600, incluyendo el trámite incidental por incumplimiento.

III. NOTIFICACIONES

Para efectos de citación a notificación o comunicación de las partes, se tienen las siguientes:

- La entidad recurrente, **CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL CAUCA – CRC**, las recibirá en su domicilio principal ubicado en la Carrera 7 No. 1 N – 28, Edificio Edgar Negret Dueñas de la ciudad de Popayán – Cauca. Correo electrónico: notificaciones@crc.gov.co

- El suscrito apoderado, las recibirá en su domicilio de trabajo, ubicado en la ciudad la ciudad de Bogotá, en la Calle 94ª No 11ª-39, Edificio Consorcio Inmobiliario, Oficina 302, Tel. 315-7599041, 316-2695912. De igual forma podrá ser notificado a las direcciones de correo electrónico:

gilbertoblancoz@yahoo.com,
gblanco@bdabogados.com.co.

- **Parte accionada:** El Juzgado Noveno Administrativo de Popayán recibirá notificaciones al correo**:** jadmin09ppn@cendoj.ramajudicial.gov.co

Atentamente;

GILBERTO AUGUSTO BLANCO ZUÑIGA
C.C. No. 7144767 de Santa Marta
TP No. 113284 del C. S. de la Judicatura

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL CAUCA

Popayán, dieciséis de diciembre de dos mil veinticinco (2025)

Magistrado Ponente: CARLOS HERNANDO JARAMILLO DELGADO

PROCESO	**19001233300020250022400**
ACCIÓN	**TUTELA – PRIMERA INSTANCIA**
ACTOR	**CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL CAUCA-CRC**
ACCIONADO	**JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE POPAYÁN**
VINCULADO	**MUNICIPIO DE POPAYÁN**

Auto Nro. 529

Auto admite de tutela

Examinado el escrito constitutivo de la presente acción de tutela que en reparto correspondió a este Despacho, se encuentra que cumple con las exigencias establecidas en los artículos 14 y 17, inciso segundo, del Decreto 2591 de 1991 y el artículo primero del Decreto 333 de 2021.

Y dado que la presunta vulneración de derechos fundamentales se origina en el marco de un incidente de desacato promovido dentro de la acción de cumplimiento radicada bajo el No. 19001333300920230022600, tramitada por el Juzgado Noveno Administrativo del Circuito de Popayán, en la cual el municipio de Popayán actúa como parte accionada, se dispone su vinculación al presente trámite de tutela, por cuanto ostenta un interés directo en las resultas de esta acción.

Por lo anterior, **SE DISPONE:**

PRIMERO: ADMITIR la tutela presentada por la CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL CAUCA- CRC, en contra del JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE POPAYÁN.

SEGUNDO: **VINCULAR** a la parte demandada dentro de la acción de cumplimiento con radicado Nro. 19001333300920230022600, MUNICIPIO DE POPAYÁN (CAUCA), con el fin de que ejerza su derecho de defensa, si bien lo considera.

SEGUNDO: NOTIFICAR la admisión de la presente acción constitucional al JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO DE POPAYÁN y al MUNICIPO DE POPAYÁN (CAUCA).

El accionado deberá remitir el expediente digital del proceso de acción de cumplimiento con radicación Nro. 19001333300920230022600, tramitado en el Juzgado Noveno Administrativo de Popayán.

CUARTO: La notificada rendirá el informe de que trata el artículo 19 del Decreto 2591 de 1991 y para ello se le concede un **término de dos (2) días.**

PROCESO	**19001233300020250022400**
ACCIÓN	**TUTELA – PRIMERA INSTANCIA**
ACTOR	**CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL CAUCA- CRC**
ACCIONADO	**JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE POPAYÁN**
VINCULADO	**MUNICIPIO DE POPAYÁN**

Por Secretaría, remitir el escrito de tutela y sus anexos al correo electrónico del juzgado accionado.

Los oficios y comunicaciones deberán remitirse, únicamente, al correo electrónico **stadmcauca@cendoj.ramajudicial.gov.co.**

QUINTO: NOTIFICAR el contenido del auto admisorio a la parte accionante en los términos del artículo 16 del Decreto 2591.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

El Magistrado,

Firmada electrónicamente por SAMAI
CARLOS HERNANDO JARAMILLO DELGADO

CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN QUINTA

Magistrado ponente: PEDRO PABLO VANEGAS GIL

Bogotá D.C., once (11) de diciembre de dos mil veinticinco (2025)

Acción:	ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO
Radicación:	19001-23-33-000-2025-00154-01
Accionante:	CARLOS MANUEL BAHOS CHAGUENDO
Accionados:	CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL CAUCA
Tema:	Revoca. Improcedencia de la demanda por subsidiariedad – procedimiento sancionatorio ambiental.

SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

La Sala conoce de la impugnación presentada por la parte accionante contra la sentencia del 14 de octubre de 2025, dictada por el Tribunal Administrativo del Cauca. Lo anterior de conformidad con lo dispuesto en los artículos 125[1], 150[2] y 243[3] de la Ley 1437 de 2011[4], así como del Acuerdo 080 del 12 de marzo de 2019 de la Sala Plena del Consejo de Estado (modificado por el Acuerdo 434 de 2024).

El recurso de apelación fue concedido mediante auto del 22 de octubre de 2025. Posteriormente, en auto del 20 de noviembre de 2025 el despacho ponente de esta decisión dictó auto de pruebas[5]. Por lo anterior, procede la Sala a proferir sentencia en los términos previstos en el artículo 3 de la Ley 393 de 1997.

---

[1] Modificado por la Ley 2080 de 2021, artículo 20.
[2] Modificado por la Ley 2080 de 2021, artículo 26.
[3] Modificado por la Ley 2080 de 2021, artículo 62.
[4] Artículo 150.Artículo modificado por del artículo 615 de la Ley 1564 de 2012. Inciso modificado por el artículo 26 de la Ley 2080 de 2021. 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 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 [...].
[5] En la providencia se requirió a la Corporación Autónoma Regional del Cauca para que: «a). Informe si la medida preventiva impartida mediante Resolución DTC-884-2024 se encuentra vigente o fue levantada por dicha autoridad, en los términos del artículo 35 de la ley 1333 de 2009.
B) Informe si actualmente se adelanta proceso administrativo sancionatorio como consecuencia de la expedición de la Resolución DTC-884-2024 «Por medio de la cual impone medida preventiva», en los términos del artículo 16 y siguientes de la Ley 1333 de 2009.
C) De ser positiva la respuesta anterior, indique el estado de la investigación y allegue constancia de los actos administrativos que se han expedido con ocasión al procedimiento administrativo».

I. ANTECEDENTES

1.1. Demanda

1. En ejercicio de la acción de cumplimiento prevista en el artículo 87 de la Constitución y desarrollada por la Ley 393 de 1997, el señor Carlos Manuel Bahos Chaguendo presentó demanda en contra de la Corporación Autónoma Regional del Cauca (en adelante CRC) con el fin de obtener el cumplimiento de lo previsto en la Resolución DTC del 8 de agosto de 2024 expedida por dicha autoridad.

2. En consecuencia, solicitó que se le ordene a la accionada:

> Que su despacho ordene a la CRC dar cumplimiento inmediato a la Resolución DTC-884 de 2024, en todos sus términos, en un plazo no superior a quince (15) días, e informe al juez de las actuaciones realizadas para garantizar:
> 1. La suspensión total de las actividades señaladas en la resolución.
> 2. La ejecución de la compensación ambiental (siembra de árboles nativos y cercado de franjas de protección).
> 3. La coordinación con la Policía Metropolitana de Popayán y la inspección de policía urbanística adscrita a la secretaria de Planeación Municipal conforme lo establece la propia resolución, para hacer efectiva la medida preventiva. […]

1.2. Posición de la parte demandante

3. El accionante expuso que la Resolución DTC-884 de 2024 fue expedida por la CRC como medida preventiva frente a afectaciones ambientales en las quebradas La Filipina y La Honda. Mencionó que, mediante tal acto administrativo, la autoridad impuso varias medidas preventivas al interior de la parcela Llano Verde.

4. Destacó que, pese a que ha transcurrido un plazo razonable desde su expedición, las medidas allí ordenadas no han sido acatadas. En ese orden, mencionó que hay afectaciones con la tala de arboles nativos en franja de protección, quema de vegetación y construcciones materiales no convenciones y convencionales.

5. Refirió que el 6 de agosto de 2024 solicitó a la autoridad encargada el acatamiento de los deberes dispuestos en el acto administrativo referido. Sin embargo, a la fecha de radicación de la demanda, no había recibido respuesta.

1.3. Posición de la parte demandada

6. La **CRC** solicitó que se desestimaran las pretensiones de la demanda. Para el efecto, expuso la demanda es improcedente comoquiera que existen otros mecanismos jurídicos para el efectivo cumplimiento de lo ordenado por dicha autoridad y son, precisamente, los procesos administrativos sancionatorios.

7. En ese orden de ideas, trajo a colación lo expuesto en los artículos 4 y 36 de la Ley 1333 de 2009 relacionados con las funciones de sanción y de imposición de medidas preventivas en materia ambiental, para señalar que aquellas deben ser tramitadas en un proceso sancionatorio, sin que sea posible acudir a la acción de cumplimiento.

8. En línea con lo anterior, señaló que, en ejercicio del legítimo derecho de intervenir en tales actuaciones ambientales, cualquier persona incluido el hoy accionante podía manifestar explícitamente su deseo de intervenir en aquel y para ello, debía dar cumplimiento en lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley 1333 de 2009, modificado por el artículo 24 de la Ley 2387 de 2023).

9. Aunado a lo anterior, precisó que aquella Corporación desde el año 2023 ha venido atendiendo denuncias relacionadas con presuntas afectaciones ambientales en el sector El Arado, vereda Santa Bárbara, municipio de Popayán; específicamente en el predio conocido como «Parcelación Llano Verde». De ahí que, ha realizado visitas técnicas, de las cuales ha evidenciado remoción de tierra con maquinaria pesada, tala de árboles sin autorización y afectación a la cobertura vegetal, como lo evidencia el informe técnico sancionatorio DTC-12525-2024 del 12 de agosto de 2024.

10. En atención a tal situación, refirió que expidió las Resoluciones DTC-468 del 18 de abril de 2023 mediante la cual impuso medida preventiva, consistente en la suspensión de toda obra o actividad que afecte los recursos naturales del predio; DTC-5985-2023 y DTC-12785-2023 que sustentaron la necesidad de iniciar el procedimiento sancionatorio que a la fecha se surte ante dicha autoridad; DTC-884-2024 que impuso otra medida preventiva, entre otras.

11. En vista de ello, refirió que ha venido actuando con diligencia, realizando múltiples visitas de verificación de terrenos en las cuales se han documentado de manera precisa afectaciones ambientas, e imponiendo medidas necesarias. Adicionalmente, refirió que actualmente cursa un trámite administrativo que debe desarrollarse dentro del marco legal previsto por el ordenamiento jurídico, so pena de desconocer el principio de legalidad y vulnerar los derechos fundamentales de los implicados.

1.4. Fallo de primera instancia

12. En sentencia del 14 de octubre de 2025, el Tribunal Administrativo del Cauca accedió a las súplicas de la demanda. Como fundamento de su decisión expuso, en primer lugar, que la demanda acredita todos los presupuestos de procedencia de la acción de cumplimiento.

13. Se destaca que, en lo que concierne al requisito de subsidiariedad, indicó que el artículo 32 de la Ley 1333 de 2009 dispone que las medidas preventivas son de ejecución inmediata y contra ellas no procedía ningún recurso. En seguida, señaló que el artículo 20 de la referida normativa prevé que cualquier

persona puede intervenir para aportar pruebas o auxiliar al funcionario competente una vez se haya iniciado el procedimiento sancionatorio, pero como aquel «se echó de menos por la parte actora», no era posible considerar que tenía la facultad para intervenir en el procedimiento administrativo iniciado.

14. Acto seguido, el *a quo* expuso que de las pruebas arrimadas al proceso no era posible determinar la existencia de un proceso sancionatorio con fundamento en los motivos que dieron lugar a la Resolución DTC-884, ni tampoco que se hubiera podido verificar si hubo merito para levantar la medida una vez fue legalizada, conforme lo establece el artículo 16 de la Ley 1333 de 2009.

15. De esa manera, afirmó que, aunque tal orden fue dada desde el mes de agosto de 2024, la entidad accionada no hizo seguimiento adecuado, pues no verificó su acatamiento, ni consideró iniciar procedimiento a los infractores. Además, destacó que mencionó actuaciones existentes previas a la imposición de la medida y otras relacionadas pero atinentes a otros actos administrativos que no son motivo de la presente acción constitucional.

16. En ese orden de ideas, le ordenó al director territorial de la CRC que en el término de 10 días procediera a hacer efectiva la Resolución DTC-884 del 8 de agosto de 2024, así como a garantizar el procedimiento administrativo dispuesto en el artículo 16 de la Ley 1333 de 2009.

1.5. Impugnación

17. La autoridad accionada solicitó que se revocará la decisión de primer grado y, en su lugar, se declarara la improcedencia de la demanda. En esencia, señaló que el *a quo* desconoció el carácter subsidiario de la acción de cumplimiento, al desconocer por completo la existencia de un procedimiento administrativo especial y reglado para la materia ambiental.

18. Para el efecto, iteró que el procedimiento efectuado para materializar las medidas preventivas y, eventualmente, imponer sanciones, es el procedimiento administrativo sancionatorio ambiental regulado por la Ley 1333 de 2009. Además, indicó que aquel trámite fue diseñado especialmente para: i) evaluar el mérito para iniciar investigación sancionatoria, ii) garantizar los derechos fundamentales de los presuntos infractores y iii) imponer medidas correctivas y compensatorias.

19. Precisó que aquella autoridad demostró que desde el año 2023 ha venido realizando actuaciones tendientes a la verificación y control ambiental en la zona desde el año 2023, incluyendo visitas técnicas que culminaron precisamente con la expedición de la medida preventiva contenida en la Resolución TCT-884 de 2024 y que desvirtuaban una actitud de total inactividad o renuencia.

20. Además, expuso que el hecho de que no se hubiera aportado prueba del seguimiento posterior a la expedición de la resolución, no configuraba

automáticamente la renuencia que existe la acción de cumplimiento. Precisó que si bien el artículo 16 de la Ley 1333 de 2009 otorga un término de 10 días para evaluar si existe mérito para iniciar procedimiento sancionatorio, aquello es una etapa dentro de un trámite más complejo que debe ser analizado a la luz del procedimiento administrativo y no habilita, per se, el uso de la acción.

21. Destacó que la presente acción tiene como finalidad exigir la efectividad de un mandato omitido y no debatir si la administración ha sido más o menos diligente en el cumplimiento de sus funciones complejas y regladas.

22. De otro lado, refirió que la orden impartida por el *a quo* era redundante, en la medida que reitera deberes expresamente consagrados en la ley para la autoridad ambiental y extralimitaba el objeto de la acción, comoquiera que esta acción no tiene por objeto servir de instrumento de supervisión continua sobre actuaciones administrativas.

II. CONSIDERACIONES

23. La Sala revocará la sentencia de primera instancia que accedió a las pretensiones de la acción de cumplimiento, para en su lugar declarar la improcedencia de la demanda, por las razones que pasan a explicarse. Para ello, se analizarán las siguientes cuestiones: i) el agotamiento del requisito de constitución en renuencia, y ii) el cumplimiento de los requisitos de procedencia de la acción de cumplimiento.

2.1. Caso concreto

24. Como viene de verse, el accionante ejerció acción de cumplimiento en contra de la CAR, con el fin de obtener el cumplimiento de lo previsto en el artículo la Resolución DTC del 8 de agosto de 2024 expedida por dicha autoridad y mediante la cual se dispuso la suspensión inmediata de toda actividad de tala de árboles, remoción de tierra, entre otras medidas preventivas.

2.1.1. El accionante agotó el requisito de procedibilidad relativo a la constitución en renuencia de los accionados

25. De acuerdo con el artículo 8 de la Ley 393 de 1997, previo al ejercicio de la acción de cumplimiento, el actor debe constituir en renuencia a la autoridad o al particular que ejerce funciones públicas y frente al cual se exige el cumplimiento del mandato legal o consagrado en acto administrativo. Para ello, es necesario que el actor indique expresamente cuál es la norma sobre la cual versa la acción, sin que la autoridad conteste en el plazo de diez días siguientes a la presentación de la solicitud o, por el contrario, se ratifique en el pretendido incumplimiento[6].

[6] Al respecto, el inciso segundo del artículo 8 de la Ley 393 de 1997 establece lo siguiente: «Con el propósito de constituir la renuencia, la procedencia de la acción requerirá que el accionante

26. En tales términos, esta Sección ha señalado que «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»[7]. La falta de agotamiento de este requisito conlleva el rechazo de la demanda.

27. En este caso está probado que el demandante constituyó en renuencia a la CAR respecto de cumplimiento de la Resolución DTC del 8 de agosto de 2024 expedida por dicha autoridad. En efecto, se corroboró que mediante correo electrónico del 6 de agosto de 2025 le pidió a tal autoridad el acatamiento de tal disposición, sin que se evidencie una respuesta oportuna.

2.1.2. La acción no supera los requisitos de procedencia

28. Conforme a lo dispuesto en la Ley 393 de 1997, la Sección Quinta de esta corporación ha sostenido que la procedencia de la acción de cumplimiento se encuentra supeditada a la acreditación de cinco requisitos generales:

(i) Que el deber que se pide acatar se encuentre consignado en normas aplicables con fuerza material de ley o actos administrativos vigentes (artículo 1)[8].

(ii) Que el mandato que se solicita atender esté radicado en cabeza de la autoridad pública o del particular en ejercicio de funciones públicas, encargado de ello (artículos 5 y 6).

(iii) Que el afectado no tenga o no haya podido ejercer otro instrumento judicial para lograr el efectivo cumplimiento del deber legal o administrativo, 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) Que la acción no persiga la protección de derechos fundamentales que puedan ser garantizados a través de la tutela (artículo 9).

(v) Que la acción no tenga por objeto el acatamiento de normas que establezcan gastos a la administración (artículo 9).

29. El incumplimiento de alguno de los requisitos de procedibilidad conlleva la improcedencia del medio de control. Por el contrario, si los anteriores

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».

[7] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, providencia del 20 de octubre de 2011. Rad. 2011-01063, M.P. Dr. Mauricio Torres Cuervo.

[8] Esto excluye el cumplimiento de las normas de la Constitución Política, que por lo general consagran principios y directrices.

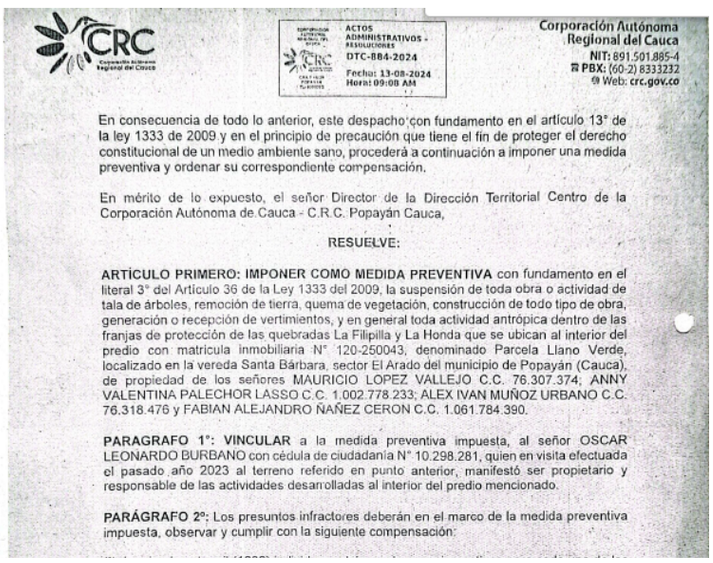
presupuestos se encuentran satisfechos, corresponde a la Sala determinar si existe o no el mandato imperativo e inobjetable en cabeza de aquella autoridad o del particular en ejercicio de funciones públicas frente a los cuales se haya dirigido la acción; y, a partir de ello, determinar la prosperidad de las pretensiones de la demanda.

30. Así, frente a la solicitud de ordenar el cumplimiento de la Resolución DTC del 8 de agosto de 2024 expedida por la autoridad accionada, esta Sección advierte que, en principio, las disposiciones se encuentran vigentes y tienen rango de ley o acto administrativo.

31. Además, la acción se dirige en contra de una autoridad pública, pues los deberes cuyo cumplimiento se exigen estarían a cargo de la CRC.

32. En lo que respecta al requisito de la subsidiariedad, la Sala debe destacar que lo perseguido por el accionante es el acatamiento de un deber cuya observancia no implica la protección de un derecho fundamental que pueda ser garantizado vía acción de tutela. Sin embargo, lo pretendido sí puede ser garantizado a través de un procedimiento administrativo sancionatorio en los términos de la Ley 1333 de 2009, conforme pasa a explicarse.

33. En primer lugar, debe destacarse que la norma cuyo acatamiento se solicita es la Resolución DTC-884-2024, que es del siguiente tenor:



CRC Corporación Autónoma Regional del Cauca

ACTOS ADMINISTRATIVOS - RESOLUCIONES
DTC-884-2024
Fecha: 13-08-2024
Hora: 09:08 AM

Corporación Autónoma Regional del Cauca
NIT: 891.501.885-4
PBX: (60-2) 8333232
Web: crc.gov.co

En consecuencia de todo lo anterior, este despacho con fundamento en el artículo 13° de la ley 1333 de 2009 y en el principio de precaución que tiene el fin de proteger el derecho constitucional de un medio ambiente sano, procederá a continuación a imponer una medida preventiva y ordenar su correspondiente compensación.

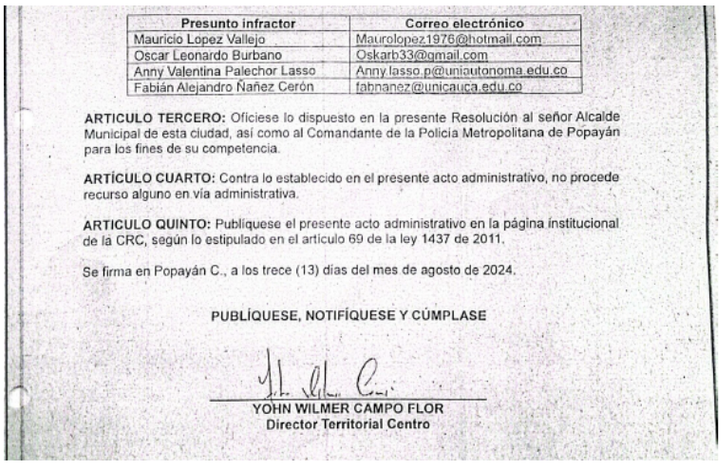
En mérito de lo expuesto, el señor Director de la Dirección Territorial Centro de la Corporación Autónoma de Cauca - C.R.C. Popayán Cauca,

RESUELVE:

ARTICULO PRIMERO: IMPONER COMO MEDIDA PREVENTIVA con fundamento en el literal 3° del Artículo 36 de la Ley 1333 del 2009, la suspensión de toda obra o actividad de tala de árboles, remoción de tierra, quema de vegetación, construcción de todo tipo de obra, generación o recepción de vertimientos, y en general toda actividad antrópica dentro de las franjas de protección de las quebradas La Filipilla y La Honda que se ubican al interior del predio con matrícula inmobiliaria N° 120-250043, denominado Parcela Llano Verde, localizado en la vereda Santa Bárbara, sector El Arado del municipio de Popayán (Cauca), de propiedad de los señores MAURICIO LOPEZ VALLEJO C.C. 76.307.374; ANNY VALENTINA PALECHOR LASSO C.C. 1.002.778.233; ALEX IVAN MUÑOZ URBANO C.C. 76.318.476 y FABIAN ALEJANDRO ÑAÑEZ CERON C.C. 1.061.784.390.

PARAGRAFO 1°: VINCULAR a la medida preventiva impuesta, al señor OSCAR LEONARDO BURBANO con cédula de ciudadanía N° 10.298.281, quien en visita efectuada el pasado año 2023 al terreno referido en punto anterior, manifestó ser propietario y responsable de las actividades desarrolladas al interior del predio mencionado.

PARÁGRAFO 2°: Los presuntos infractores deberán en el marco de la medida preventiva impuesta, observar y cumplir con la siguiente compensación:



Presunto infractor	Correo electrónico
Mauricio Lopez Vallejo	Maurolopez1976@hotmail.com
Oscar Leonardo Burbano	Oskarb33@gmail.com
Anny Valentina Palechor Lasso	Anny.lasso.p@uniautonoma.edu.co
Fabián Alejandro Ñañez Cerón	fabnanez@unicauca.edu.co

ARTICULO TERCERO: Ofíciese lo dispuesto en la presente Resolución al señor Alcalde Municipal de esta ciudad, así como al Comandante de la Policía Metropolitana de Popayán para los fines de su competencia.

ARTÍCULO CUARTO: Contra lo establecido en el presente acto administrativo, no procede recurso alguno en vía administrativa.

ARTICULO QUINTO: Publíquese el presente acto administrativo en la página institucional de la CRC, según lo estipulado en el artículo 69 de la ley 1437 de 2011.

Se firma en Popayán C., a los trece (13) días del mes de agosto de 2024.

PUBLÍQUESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

YOHN WILMER CAMPO FLOR
Director Territorial Centro

34. Como puede apreciarse, la norma tiene carácter de acto administrativo de carácter particular y concreto. Mediante aquel, la autoridad ambiental accionada impuso una serie de medidas preventivas a ciertos ciudadanos que estarían desplegando conductas contrarias al equilibrio ambiental al interior de un predio localizado en la vereda Santa Bárbara, sector El Arado del municipio de Popayán (Cauca).

35. Ahora bien, el accionante solicita con la presente demanda que se le ordene a la CRC cumplir lo dispuesto en tal acto administrativo y, en consecuencia, que se disponga que aquel debe garantizar: 1) la suspensión total de las actividades ordenadas en dicha Resolución, 2) la ejecución de la compensación ambiental y 3) la coordinación con autoridades policiales para garantizar la efectividad de la medida.

36. Ello permite advertir que lo perseguido por el accionante excede la órbita de la presente acción constitucional. En realidad, lo que pretende el señor Bahos Chaguendo, no es que la CRC cumpla lo dispuesto en Resolución DTC-884-2024, sino que **garantice su ejecución** y para ello el ordenamiento jurídico contempla el procedimiento administrativo sancionatorio.

37. Al respecto, debe precisarse que la Ley 1333 de 2009 ha previsto un procedimiento administrativo sancionatorio como vía específica para exigir el acatamiento de las obligaciones impuestas mediante actos administrativos de carácter ambiental. Dicho procedimiento constituye el cauce natural, ordinario y preferente para verificar el incumplimiento, ejercer facultades de investigación y adoptar las decisiones necesarias para garantizar la eficacia del acto administrativo.

38. Asimismo, los artículos 16 y 18 de la normativa comento disponen:

> **ARTÍCULO 18.** *Iniciación del procedimiento sancionatorio.* El procedimiento sancionatorio se adelantará de oficio**, a petición de parte** o como consecuencia de haberse impuesto una medida preventiva mediante acto administrativo motivado, que se notificará personalmente conforme a lo dispuesto en el Código Contencioso Administrativo, el cual dispondrá el inicio del procedimiento sancionatorio para verificar los hechos u omisiones constitutivas de infracción a

> las normas ambientales. En casos de flagrancia o confesión se procederá a recibir descargos. [Énfasis de la Sala]
>
> **ARTÍCULO 20.** *Intervenciones.* Iniciado el procedimiento sancionatorio, cualquier persona natural o jurídica podrá intervenir para aportar pruebas o auxiliar al funcionario competente cuando sea procedente en los términos de los artículos 69 y 70 de la Ley 99 de 1993. Se contará con el apoyo de las autoridades de policía y de las entidades que ejerzan funciones de control y vigilancia ambiental, así como con las entidades de investigación del SINA.

39. Luego, es claro que el accionante, si a bien lo tiene, puede acudir directamente ante la accionada para solicitar que inicie un procedimiento sancionatorio en contra de los implicados por el incumplimiento de los compromisos ambientales. Inclusive, el ciudadano puede intervenir en cualquier fase del procedimiento y, si así lo quiere, aportar pruebas o auxiliar al funcionario competente.

40. A través de dicho trámite, la entidad puede verificar el eventual incumplimiento, adoptar las medidas necesarias y garantizar la eficacia del acto administrativo, lo cual convierte ese mecanismo en la vía idónea para la satisfacción de la pretensión expuesta.

41. Nótese que el artículo 9 de la Ley 393 de 1997 estableció que la acción de cumplimiento no procederá «cuando el afectado tenga o haya tenido otro instrumento para lograr el efectivo cumplimiento de la norma o acto administrativo, salvo, que, de no proceder el juez, se siga un perjuicio grave e inminente para el accionante», lo cual no fue alegado ni en el escrito de la demanda, ni en la impugnación.

42. Asimismo, la jurisprudencia reiterada de esta Sección ha sostenido que este mecanismo constitucional no es un instrumento paralelo para reconocer derechos subjetivos[9] o resolver controversias que cuentan con otros medios de defensa. En efecto, la acción de cumplimiento «no tiene dentro de su objeto el de dirimir controversias jurídicas, ni el de reconocer derecho subjetivo alguno»[10]. De lo contrario, «si se autoriza al juez constitucional a que resuelva de fondo todas las controversias jurídicas en torno a la aplicación del derecho en el caso concreto, se anularía el principio de separación funcional de jurisdicciones y se dejaría sin sentido la existencia de los mecanismos procesales ordinarios y contencioso administrativos»[11].

---

[9] Consejo de Estado, Sección Quinta. Sentencia de 22 de noviembre de 2022. Rad. 25000-23-41- 000-2012-00109-01(AC). En el mismo sentido, ver Consejo de Estado, Sección Quinta. Sentencia del 27 de marzo de 2025. Rad. 08001-23-33-000-2025-00057-01. Consejo de Estado, Sección Quinta, Sentencia de 1 de noviembre de 2012. Rad. 76001-23-31-000-2012-00499-01. Consejo de Estado, Sección Quinta. Sentencia de 14 de octubre de 2021. Rad. 19001-23-33-000-2021-00086-01. Consejo de Estado, Sección Quinta. Sentencia del 10 de abril de 2025. Rad. 68001-23-33-000-2025-00074-01.

[10] Consejo de Estado, Sección Quinta. Sentencia de 22 de noviembre de 2022. Rad. 25000-23-41- 000-2012-00109-01(AC). En el mismo sentido, ver Consejo de Estado, Sección Quinta. Sentencia del 27 de marzo de 2025. Rad. 08001-23-33-000-2025-00057-01.

[11] Id.

43. De allí que esta acción no proceda para «exigir el cumplimiento de obligaciones consagradas en los contratos estatales, imponer sanciones, hacer efectivo los términos judiciales de los procesos, o perseguir indemnizaciones, por cuanto, para dichos propósitos, el ordenamiento jurídico establece otros cauces procesales, al tratarse de situaciones administrativas no consolidadas. Asimismo, por expresa disposición legislativa la acción de cumplimiento no se puede incoar frente a normas que generen gastos […]»[12].

44. Bajo esa lógica, dado que la acción de cumplimiento no puede desplazar ni sustituir el mecanismo especializado que el legislador diseñó de manera expresa para tratar este tipo de casos, la demanda deviene como improcedente.

2.2. Conclusión

45. Por las anteriores razones, la Sala revocará la sentencia de primera instancia proferida el 14 de octubre de 2025 por el Tribunal Administrativo del Cauca, que accedió a las pretensiones de la acción de cumplimiento. En su lugar, se declarará la improcedencia de la demanda por no acreditarse el requisito de la subsidiariedad, como viene de verse, a efectos de garantizarse lo perseguido, el ordenamiento jurídico dispone el procedimiento sancionatorio ambiental.

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,

III. FALLA

PRIMERO: REVOCAR la sentencia del 14 de octubre de 2025 dictada por el Tribunal Administrativo del Cauca, que accedió a las pretensiones de la demanda. En su lugar, se declarará la **IMPROCEDENCIA**, por las razones aquí expuestas.

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

TERCERO: En firme esta sentencia, devuélvase el expediente al tribunal de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

[12] Consejo de Estado, Sección Quinta. Sentencia de 27 de marzo de 2014. Rad. núm. 25000-23-41-000-2013-00444-01.

GLORIA MARÍA GÓMEZ MONTOYA
Presidente

LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA
Magistrado

OMAR JOAQUÍN BARRETO SUÁREZ
Magistrado

PEDRO PABLO VANEGAS GIL
Magistrado

Este documento fue firmado electrónicamente. Usted puede consultar la providencia oficial con el número de radicación en https://samai.consejodeestado.gov.co/Vistas/Casos/procesos.aspx