



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN TERCERA
SUBSECCIÓN A

CONSEJERA PONENTE: ZORANNY CASTILLO OTÁLORA

Bogotá, D.C., veinticuatro (24) de agosto de dos mil veintiséis (2026)

Radicado: 11001-03-15-000-2026-03916-01
Accionante: ASOCIACIÓN DE USUARIOS DEL CANAL LA MILAGROSA
Accionado: TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CASANARE
Referencia: ACCIÓN DE TUTELA

***Temas:** Acción de tutela contra providencia judicial. Confirma improcedencia por incumplimiento del requisito de subsidiariedad, al no haberse agotado el incidente de nulidad. La revisión de las órdenes del fallo debe surtirse ante el Comité de Verificación instituido en la propia sentencia.*

SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA¹

I. SÍNTESIS DE LA DECISIÓN

1. Se confirmará la sentencia proferida el 2 de julio de 2026 por la Sección Quinta de esta Corporación, que declaró improcedente la acción de tutela por incumplimiento del requisito de subsidiariedad. Aunque la parte accionante atribuyó a la sentencia proferida el 21 de julio de 2016 dentro de la acción popular los defectos sustantivo, procedimental absoluto y fáctico, derivados de la indebida integración del contradictorio, la Sala advierte que contaba con el incidente de nulidad previsto en el numeral 8 del artículo 133 del Código General del Proceso para remediar esa irregularidad, mecanismo que no agotó pese a conocer la existencia del proceso desde junio de 2023.
2. Por otra parte, la revisión integral del fallo que reclama, en atención a circunstancias técnicas y ambientales sobrevinientes, debe ventilarse ante el juez natural de la acción popular a través del Comité de Verificación instituido en la propia sentencia, y no por vía de tutela.

II. ANTECEDENTES

La demanda

3. El 22 de mayo de 2026, la Asociación de Usuarios del Canal La Milagrosa, a través de apoderada judicial, interpuso acción de tutela contra el Tribunal Administrativo de Casanare, con el fin de obtener el amparo de sus derechos fundamentales al debido proceso, a la igualdad, de acceso a la administración de justicia, al goce de un ambiente sano y al agua, presuntamente vulnerados con ocasión de la sentencia proferida el 21 de julio de 2016 dentro de la acción popular con radicado 85001-2333-000-2012-00068-

¹ Para la elaboración de esta providencia, exclusivamente, para la redacción de los hechos y la síntesis de las intervenciones de las partes, se utilizó la herramienta de inteligencia artificial Copilot Chat GPT-5, la cual es proporcionada dentro del entorno de Microsoft 365 por la Rama Judicial, con carácter asistencial y bajo supervisión humana, conforme a los lineamientos fijados por la Corte Constitucional en la Sentencia T-323 de 2024 y al Acuerdo PCSJA24-12243 de 2024 del Consejo Superior de la Judicatura, «Por el cual se adoptan lineamientos para el uso y aprovechamiento respetuoso, responsable, seguro y ético de la inteligencia artificial en la Rama Judicial». Se deja expresa constancia de que la valoración del material probatorio, el análisis jurídico del asunto, la construcción de la motivación, las conclusiones alcanzadas y la decisión adoptada corresponden exclusivamente a esta corporación, como resultado del juicio crítico y la deliberación humana.



00, y de los autos de requerimiento y apremio proferidos en su cumplimiento.

Hechos relevantes

4. En sentencia del 21 de julio de 2016, el Tribunal Administrativo de Casanare amparó los derechos colectivos al goce de un ambiente sano dentro de la acción popular promovida por la Procuraduría 23 Judicial II Ambiental y Agraria de Casanare contra el departamento de Casanare, el municipio de Yopal, Corporinoquia y la Empresa de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Yopal, y ordenó, entre otras medidas, la terminación de las obras de evacuación de aguas lluvias del sector de la calle 24 de Yopal, con vertimiento al Canal La Milagrosa.

5. En el numeral 5 de la parte resolutive de dicho fallo, el Tribunal ordenó a los ciudadanos de las veredas El Garzón y La Unión, y a los demás usuarios del canal La Milagrosa, que no se opusieran a la terminación de la referida obra, sin perjuicio de las eventuales indemnizaciones por daño antijurídico a que hubiera lugar.

6. La Asociación de Usuarios del Canal La Milagrosa, persona jurídica constituida el 21 de febrero de 2005, que administra el canal en beneficio de más de 600 familias, no fue vinculada como parte ni notificada de las actuaciones surtidas dentro de la acción popular. Según sus propias afirmaciones, conoció de la existencia del proceso y de las órdenes en él impartidas en junio de 2023, con ocasión de una reunión convocada por la Alcaldía de Yopal.

7. Desde entonces, el Tribunal Administrativo de Casanare ha proferido sucesivos autos de requerimiento dirigidos a la Asociación para exigir el cumplimiento del numeral 5 de la parte resolutive del fallo de 2016, entre ellos los del 8 de agosto de 2023, 15 de diciembre de 2023, 30 de agosto de 2024, 5 de mayo de 2025 y 16 de abril de 2026, este último con advertencia de iniciar el trámite de incidente de desacato.

8. La representante legal de la Asociación atendió el requerimiento del Tribunal mediante escrito del 23 de septiembre de 2024, en el que presentó un concepto técnico-jurídico sobre los riesgos de inundación, erosión y contaminación que, en su criterio, generaría el vertimiento de aguas lluvias urbanas al canal.

9. Según consta en la comunicación oficial No. 500.23.0973 del 18 de septiembre de 2023, expedida por Corporinoquia, a la fecha no existe permiso ambiental de ocupación de cauce que autorice el vertimiento de aguas lluvias al Canal La Milagrosa.

Pretensiones

10. Con fundamento en lo anterior, la parte actora solicitó, entre otras pretensiones: (i) declarar la nulidad de las órdenes impartidas en la sentencia del 21 de julio de 2016 y de los autos de cumplimiento subsiguientes, en lo que respecta a la obligación impuesta al Canal La Milagrosa; y (ii) dejar sin efectos los autos de requerimiento proferidos en su contra.

11. Solicitó, además: (iii) ordenar al Tribunal Administrativo de Casanare que, previo a proferir nuevas providencias, vincule en debida forma a la Asociación; y (iv) ordenar la revisión integral del fallo de 2016 a la luz de la normatividad ambiental vigente, del concepto técnico presentado por la Asociación y de la subsistencia actual de la afectación que motivó la acción popular.



Fundamentos

12. Como sustento de esas pretensiones, se atribuyeron a la sentencia del 21 de julio de 2016 los siguientes defectos: (i) sustantivo, por no basarse en las normas aplicables a la protección del derecho al agua; (ii) procedimental absoluto, derivado de la falta de vinculación y notificación de la Asociación; (iii) fáctico, por la falta de valoración del concepto técnico que acredita la inviabilidad actual de las obras; y (iv) violación directa de la Constitución, por desconocimiento de los artículos 29, 44, 46, 79, 80 y 229 de la Carta Política.

Trámite impartido

13. Mediante auto del 2 de junio de 2026, la Magistrada Ponente de primera instancia admitió la tutela, negó la medida provisional solicitada y dispuso la vinculación, como terceros con interés, de la Procuraduría 23 Judicial II Ambiental y Agraria de Casanare, el departamento de Casanare, el municipio de Yopal, la Empresa de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Yopal, Corporinoquia, la firma Ingenieros Civiles Constructores ICICO Ltda., la Universidad de La Salle, la Fundación Universitaria San Gil, la Defensoría Regional del Pueblo de Casanare y las demás personas vinculadas dentro de la acción popular.

Intervenciones

14. El Tribunal Administrativo de Casanare, autoridad accionada, solicitó declarar improcedente el amparo por falta de inmediatez, en tanto la sentencia cuestionada se profirió el 21 de julio de 2016, esto es, más allá del término de seis meses reconocido por la jurisprudencia para cuestionar providencias judiciales por vía de tutela.

15. Señaló que en el auto admisorio de la acción popular se ordenó divulgar su existencia a la comunidad mediante aviso radial, el cual se difundió el 4 de mayo de 2012 en Caracol Radio Yopal, por lo que la Asociación pudo intervenir desde el inicio del proceso, sobre todo porque se vinculó a los residentes del sector afectado por la problemática que impedía la realización de las obras.

16. La Universidad de La Salle señaló que actuó dentro del marco de sus competencias legales, como institución de educación superior, sin extralimitar sus funciones ni asumir responsabilidades propias de otras autoridades. Indicó que consideraba legítimo que la Asociación pudiera exponer ante las autoridades competentes sus consideraciones técnicas, ambientales y jurídicas, en tanto en el asunto concurren diversos intereses constitucionalmente relevantes.

17. El municipio de Yopal argumentó que las inconformidades de la demanda se dirigen contra actuaciones del Tribunal Administrativo de Casanare, respecto de las cuales la entidad territorial carece de injerencia, competencia o facultad decisoria, por lo que no existe nexo entre la presunta vulneración alegada y sus propias actuaciones. Solicitó declarar la falta de legitimación en la causa por pasiva y, adicionalmente, la falta de inmediatez, por haberse acudido al mecanismo constitucional años después de proferida la sentencia cuestionada.

18. Corporinoquia solicitó que se declarara la falta de legitimación en la causa por pasiva, al no haber incurrido en acción u omisión alguna que vulnerara los derechos fundamentales de la parte tutelante.



19. La Procuraduría 23 Judicial II Ambiental y Agraria de Casanare puso de presente que no existía relación de causalidad entre sus funciones y el motivo originario de la acción de tutela, por lo que solicitó que se declarara su falta de legitimación en la causa por pasiva.

20. El departamento de Casanare se opuso a la prosperidad de las pretensiones porque no se evidenciaba que la presunta vulneración de los derechos fundamentales invocados fuera atribuible a esa entidad territorial.

21. Pese a haber sido notificados en debida forma, la Empresa de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Yopal (EAAAY), la firma Ingenieros Civiles Constructores ICICO Ltda., los señores Luis Ángel Ramos Walteros, Ricardo Alonso Avella Chaparro, Saúl Valderrama, Silvino González, Martha Yaneth Vargas, María Lucila Reyes Ardila, María Lucila Reyes Ordóñez, Hugo Rodrigo Prieto, Rodrigo Prieto Laverde, Edilberto Pérez, Jaime Ernesto Barrera, Óscar Jiménez, Mery Riveros, Félix Roberto Fajardo, Betty Alcira Camacho Reyes, Pedro Galeano Morales, Laureano Garzón, Jhon Robinson Garzón, Germán Vargas Perilla y Edilberto Vargas, así como la Fundación Universitaria San Gil y la Defensoría Regional del Pueblo de Casanare, guardaron silencio.

Sentencia de primera instancia

22. En sentencia del 2 de julio de 2026, la Sección Quinta del Consejo de Estado declaró la improcedencia de la acción de tutela por incumplimiento del requisito de subsidiariedad. Consideró que, desde que la Asociación tuvo conocimiento de la existencia de la acción popular en junio de 2023, le correspondía promover el incidente de nulidad previsto en el numeral 8 del artículo 133 del Código General del Proceso, aplicable por remisión del artículo 208 del CPACA y del artículo 44 de la Ley 472 de 1998, y que la omisión en formular oportunamente dicho incidente comportó el saneamiento de la nulidad alegada.

Impugnación

23. La parte actora impugnó la decisión. Sostuvo que sí se encuentra acreditado el requisito de inmediatez porque la vulneración alegada es de tracto sucesivo y se actualiza con cada actuación de apremio; que el hecho generador del agravio actual es el auto del 16 de abril de 2026; y que la tutela se presentó dentro del mes siguiente a dicha actuación.

24. Argumentó que el incidente de nulidad no constituye un mecanismo idóneo ni eficaz para evitar el perjuicio irremediable que se cierne sobre el derecho al agua de más de 600 familias porque su formulación no suspende automáticamente los efectos del fallo ni de los autos de cumplimiento, y su trámite tomaría un tiempo incompatible con la inminencia de la ejecución de las obras.

25. Finalmente, sostuvo que el objeto de la acción de tutela no se limita a cuestionar la falta de vinculación procesal, sino que comprende la pretensión de que se realice una revisión integral y actualizada del fallo del 21 de julio de 2016 a la luz de la normatividad ambiental vigente y de las condiciones técnicas actuales del canal, finalidad para la cual, en su criterio, el incidente de nulidad no resulta idóneo.



III. CONSIDERACIONES

Competencia

26. La Subsección A de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado es competente para resolver la impugnación, conforme a los artículos 86 de la Constitución Política y 32 del Decreto 2591 de 1991, concordantes con el Acuerdo 080 de 2019, por el cual se expidió el reglamento interno de esta Corporación.

Problema Jurídico y metodología de la decisión

27. Corresponde a la Sala determinar si confirma, modifica o revoca la sentencia del 2 de julio de 2026, proferida por la Sección Quinta del Consejo de Estado, que declaró improcedente la acción de tutela por incumplimiento del requisito de subsidiariedad.

28. Para ello, la Sala examinará: (i) si se encuentra acreditado el requisito de inmediatez; (ii) si se satisface la subsidiariedad, en particular la idoneidad y eficacia del incidente de nulidad frente al perjuicio irremediable alegado; y (iii) si existe un mecanismo idóneo, distinto de la tutela, para obtener la revisión de las órdenes contenidas en el fallo popular.

Análisis de la Sala

Inmediatez

29. El requisito de inmediatez exige que la tutela contra providencia judicial se interponga dentro de un plazo razonable contado desde el hecho generador de la vulneración. La Sala no comparte el planteamiento de la impugnante según el cual dicho término debe contabilizarse desde el auto de requerimiento del 16 de abril de 2026.

30. El reproche constitucional que sustenta la demanda no recae, en esencia, sobre el contenido de los autos de apremio proferidos entre 2023 y 2026, sino sobre la indebida integración del contradictorio en la sentencia del 21 de julio de 2016, esto es, la falta de vinculación y notificación de la Asociación al proceso de acción popular. Ese vicio, de existir, se configuró y fue conocido por la parte actora desde junio de 2023, momento a partir del cual estaba en la obligación de proponer con diligencia el mecanismo procesal previsto para remediarlo.

31. Los autos de requerimiento posteriores no constituyen hechos nuevos y autónomos de vulneración, sino actuaciones de cumplimiento de una decisión cuya irregularidad ya era conocida por la accionante. Admitir que cada nueva actuación de apremio reabra el término de inmediatez equivaldría a permitir que la parte se reserve estratégicamente la alegación de la nulidad para el momento que le resulte más conveniente, en desmedro de los principios de lealtad procesal y de buena fe que rigen las actuaciones judiciales, y en detrimento de la seguridad jurídica que la propia acción de tutela busca preservar.

Subsidiariedad

32. La Constitución Política, en su artículo 86, inciso 3°, establece la subsidiariedad como presupuesto de procedencia de la acción de tutela, conforme al cual esta solo procede cuando el afectado no dispone de otro medio de defensa judicial, o cuando el medio existente no resulte idóneo ni eficaz para evitar un perjuicio irremediable.

33. El numeral 8 del artículo 133 del Código General del Proceso, aplicable por remisión del artículo 208 del CPACA y del artículo 44 de la Ley 472 de 1998 a los medios de



control de protección de derechos e intereses colectivos, consagra el incidente de nulidad como el mecanismo idóneo para remediar la omisión en la vinculación de quienes debían intervenir como partes o terceros en un proceso judicial, y como la vía adecuada para ventilar la presunta falta de notificación en el trámite de una acción popular.

34. En el caso concreto, la Asociación conocía la existencia del proceso desde junio de 2023 y, más aún, intervino materialmente en él al atender el requerimiento del Tribunal mediante escrito del 23 de septiembre de 2024, en el que presentó un concepto técnico-jurídico sobre los riesgos derivados de las obras. Pese a esa participación efectiva, se abstuvo de formular el incidente de nulidad para alegar la indebida integración del contradictorio, omisión que, conforme a la jurisprudencia constitucional², comporta el saneamiento de la irregularidad y la preclusión de la oportunidad para invocarla.

35. En consecuencia, dejó extinguir el mecanismo judicial idóneo que el ordenamiento disponía para remediar la falta de vinculación que ahora invoca por vía de tutela, sin que se satisfaga el requisito de subsidiariedad exigido para la procedencia del amparo.

36. En cuanto al perjuicio irremediable alegado por la impugnante para desplazar la exigencia de subsidiariedad, la Sala observa que, si bien el derecho al agua para consumo humano es susceptible de protección constitucional, la sola invocación de un riesgo ambiental o técnico no basta para desplazar al juez natural cuando, como se explica a continuación, existe un mecanismo específico, distinto del incidente de nulidad, para atender las circunstancias sobrevinientes que invoca la actora.

Mecanismo idóneo para la revisión de las órdenes del fallo popular

37. La parte tutelante sostiene que, aun cuando el incidente de nulidad fuera formalmente idóneo para remediar la falta de vinculación, no lo es para obtener la revisión integral del fallo de 2016 a la luz de las condiciones técnicas y ambientales actuales, en particular ante la ausencia de permiso de ocupación de cauce certificada por Corporinoquia.

38. La Sala no comparte este argumento. El propio fallo del 21 de julio de 2016 instituyó un Comité de Verificación, presidido por el magistrado sustanciador e integrado por las entidades y autoridades con interés en el cumplimiento de la sentencia, con la función de auditar, vigilar y asegurar la ejecución de la providencia. Este comité constituye la instancia idónea ante la cual el juez de la acción popular puede conocer de primera mano los elementos, incidencias y vicisitudes que afectan el cumplimiento del fallo.

39. El juez de la acción popular, en su condición de juez constitucional, conserva la competencia para adaptar las órdenes impartidas en el fallo a las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que tiene lugar su ejecución, e incluso para modularlas cuando se acredite que, por circunstancias sobrevinientes, su cumplimiento en los términos originalmente concebidos resulta desproporcionado o de imposible ejecución³.

40. La pretensión de que se revise integralmente el fallo de 2016 a la luz de la normatividad ambiental vigente, del concepto técnico presentado por la Asociación y de la subsistencia actual de la afectación que motivó la acción popular, debe encauzarse ante el Tribunal Administrativo de Casanare, en el marco del Comité de Verificación

² Corte constitucional - Sentencia T-481/24

³ Corte constitucional - Sentencia T-055/21



instituido en la propia sentencia, y no ante el juez constitucional por vía de tutela, pues ello implicaría sustituir la competencia del juez natural de la acción popular.

41. Por las razones expuestas, la Sala confirmará la sentencia impugnada, sin que resulte necesario examinar de fondo los defectos alegados por la parte actora, en tanto no se superan los requisitos de inmediatez y subsidiariedad.

42. No obstante, la Sala exhortará al Tribunal Administrativo de Casanare para que, en el trámite del Comité de Verificación de la sentencia del 21 de julio de 2016, garantice la participación de la Asociación de Usuarios del Canal La Milagrosa y valore los elementos técnicos y ambientales que esta ha puesto de presente.

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

RESUELVE

PRIMERO. CONFIRMAR la sentencia proferida el 2 de julio de 2026 por la Sección Quinta del Consejo de Estado, que declaró improcedente la acción de tutela promovida por la Asociación de Usuarios del Canal La Milagrosa contra el Tribunal Administrativo de Casanare.

SEGUNDO. EXHORTAR al Tribunal Administrativo de Casanare para que, en el marco del Comité de Verificación de la sentencia del 21 de julio de 2016 dentro del proceso 85001-2333-000-2012-00068-00, garantice la participación de la Asociación de Usuarios del Canal La Milagrosa y valore los elementos técnicos y ambientales por ella aportados.

TERCERO. NOTIFICAR la presente decisión a las partes y a los interesados por el medio más expedito, de conformidad con el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

CUARTO. ENVIAR el expediente de tutela a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Firmado electrónicamente
ZORANNY CASTILLO OTÁLORA

Firmado electrónicamente
FERNANDO ALEXEI PARDO FLÓREZ

Firmado electrónicamente
JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ

VF

Nota: esta providencia fue suscrita en forma electrónica mediante el aplicativo SAMAI, de manera que el certificado digital que arroja el sistema permite validar la integridad y autenticidad del presente documento en el enlace <https://relatoria.consejodeestado.gov.co:8080/Vistas/documentos/validador>. Igualmente puede acceder al aplicativo de validación escaneando con su teléfono celular el código QR que aparece a la derecha.

