

SERVICIO PUBLICO DE ASEO-Omisión de gestión integral de los residuos sólidos; vulneración de la salubridad pública y ambiente sano / RELLENO SANITARIO DEL MUNICIPIO DE PURIFICACION-Explotación a cielo abierto con manejo inadecuado de residuos sólidos / PLAN DE GESTION INTEGRAL DE LOS RESIDUOS SOLIDOS-Municipio de Purificación

Acertó el Tribunal en amparar los derechos colectivos pues las pruebas allegadas demuestran que para el 3 de agosto de 2004, fecha del informe del Director Técnico de Control Fiscal de la Contraloría Departamental del Tolima, el municipio había omitido elaborar el PGIRS, pues según el artículo 8º del Decreto 1713 de 2002 disponía de dos (2) años a partir de su publicación para ejecutarlo. Así mismo, PURIFICA S.A. E.S.P. ha omitido manejar adecuadamente la disposición final de los residuos sólidos al arrojarlos a cielo abierto, generando proliferación de vectores, malos olores y riesgos para la salubridad pública. El manejo inadecuado de los residuos sólidos y la falta de un sitio apropiado para su disposición final vulnera los derechos e intereses colectivos a la salubridad pública y al goce de un ambiente sano. Advierte la Sala que la inasistencia del actor a la audiencia de pacto de cumplimiento no incide en la decisión del juez consistente en amparar o no los derechos colectivos invocados en la demanda, pues ésta se fundamenta en las pruebas regular y oportunamente allegadas al proceso. Se adicionará la sentencia apelada, pues las pruebas allegadas demuestran que la recolección de basuras y el tratamiento de los residuos sólidos en el sitio de disposición final presentan notorias deficiencias sanitarias que deben ser remediadas de inmediato con la adopción de medidas provisionales concretas que garanticen la efectiva protección a los derechos colectivos vulnerados, entre ellas la construcción de instalaciones en la plaza de mercado para la disposición temporal de los residuos sólidos, y las de seguridad industrial para los operarios que realizan las actividades de gestión de los residuos sólidos. Como quedó visto, los informes rendidos por el Procurador Judicial Ambiental y Agrario para el Tolima y por la Contraloría Departamental, en ejercicio de sus competencias de control en materia ambiental y sanitaria prueban inequívocamente que las autoridades del municipio de Purificación han omitido formular el Plan de Gestión Integral de los Residuos Sólidos, el proyecto para dotar al municipio de un relleno sanitario que satisfaga las exigencias técnicas y ambientales según la normativa vigente, y gestionar ante las instancias departamental y nacional los recursos de cofinanciación necesarios para adelantarlos, pues según lo admitió el apoderado del municipio y de la empresa en la apelación, en el presupuesto tampoco está prevista partida que permita ejecutarlos. De ahí que haya tenido razón al solicitar la adición de la sentencia apelada para que se apropien los recursos presupuestales requeridos para cumplir las órdenes impartidas.

SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES-Rentas de destinación específica de forzosa inversión en saneamiento básico / SANEAMIENTO AMBIENTAL-Servicio de Aseo del Municipio de Purificación; inadecuado manejo de residuos sólidos

A ese respecto, resulta pertinente reiterar que el Acto Legislativo 01 de 2001, que modificó los artículos 356 y 357 de la Constitución Política, creó el Sistema General de Participaciones de los departamentos, distritos y municipios precisamente para atender los servicios a cargo de éstos y proveer los recursos para financiar adecuadamente su prestación. Según lo preceptuado por los artículos 3º y 4º de la Ley 715 de 2001 que desarrollan el Acto Legislativo 01 de 2001, del Sistema General de Participaciones, forma parte la Participación de Propósito General, renta de destinación específica, de forzosa inversión en la satisfacción de las necesidades básicas insatisfechas de saneamiento ambiental.

La normativa constitucional y legal en lo pertinente preceptúa: (...). Frente a tan categóricos mandatos, para la Sala resulta inaceptable que las autoridades del municipio de Purificación hayan desatendido sus responsabilidades constitucionales y legales en un asunto tan trascendental como el de resolver la problemática de saneamiento ambiental causada por el manejo inadecuado de los residuos sólidos y por inobservar las exigencias técnicas y ambientales en las actividades de recolección y de tratamiento en el sitio de disposición final, la cual ha persistido sin solución por más de dos (2) años si se tiene en cuenta que las Actas de Visita la documentan desde el año 2004. El municipio no demostró haber efectuado avances graduales y progresivos para solucionarla en forma definitiva. Por el contrario, el Procurador Judicial Ambiental y Agrario del Tolima advirtió que el Alcalde incumplió el compromiso que a esos efectos suscribió el 26 de abril de 2004. Esta Sala adicionará el numeral tercero de la sentencia impugnada y en observancia del artículo 34 de la Ley 472 de 1998, definirá en forma precisa las órdenes que se imparten al Alcalde de Purificación y al Gerente de PURIFICA S.A. E.S.P. para que en el corto plazo se protejan los derechos al goce de un ambiente sano, a la preservación y conservación del medio ambiente, y a la salubridad pública cuya vulneración evidenciaron las pruebas allegadas al proceso. El Tribunal no se pronunció sobre este aspecto.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN PRIMERA

Consejero Ponente, CAMILO ARCINIEGAS ANDRADE

Bogotá D.C., seis (6) de diciembre de dos mil siete (2007)

Radicación número: 73001-23-31-000-2003-01768-01

Actor: JHON JAIRO PEÑA OCAMPO

Demandado: Municipio de Purificación (Tolima) y la Empresa de Servicio Público de Aseo de Purificación PURIFICA S.A. E.S.P.

ACCIÓN POPULAR

Se decide el recurso de apelación interpuesto por la demandada contra la sentencia de 13 de junio de 2005, mediante la cual el Tribunal Administrativo de Tolima declaró no probada la excepción propuesta por las entidades demandadas y amparó los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, a la seguridad, a la salubridad pública, al acceso a los servicios públicos y a su prestación eficiente y oportuna.

I. ANTECEDENTES

1. LA DEMANDA

El 19 de septiembre de 2003, JHON JAIRO PEÑA OCAMPO ejerció la siguiente acción popular contra el municipio de Purificación (Tolima) y la Empresa de Servicio Público de Aseo de Purificación PURIFICA S.A. E.S.P.

1.1. Hechos

El municipio de Purificación ha omitido dotar al municipio de un relleno sanitario o adecuar el existente a la normativa técnica y ambiental¹, y elaborar el Plan para la Gestión Integral de Residuos Sólidos (PGIRS) establecido en el artículo 8º del Decreto 1713 de 2002.

Por su parte, PURIFICA S.A. E.S.P. maneja inadecuadamente los residuos sólidos del municipio y los recolecta depositándolos a cielo abierto, causando contaminación ambiental y afectando la salubridad de los habitantes del municipio, quienes se ven expuestos a malos olores y proliferación de toda clase de insectos, roedores y agentes patógenos.

1.2. Pretensiones

El actor solicita al Tribunal ordenar al municipio de Purificación y a PURIFICA S.A. E.S.P.:

Adoptar las medidas necesarias y adelantar las gestiones tendientes a adecuar el sitio de disposición final de los residuos sólidos a las exigencias técnicas y ambientales, y a las necesarias para su tratamiento adecuado conforme lo establece el Decreto 1713 de 2002 (6 de agosto)².

Reconocer a su favor el incentivo de que trata el artículo 39 de la Ley 472 de 1998.

2. LA CONTESTACIÓN

2.1. Por medio de apoderado, el municipio de Purificación y PURIFICA S.A. E.S.P. propusieron la excepción «*falta de legitimación por activa*» por considerar

¹ Artículos 65 y 66 de la Ley 99 de 1993; 99 y 100 del Decreto 1713 de 2002; y 9 del Decreto 1180 de 2003.

² Publicado en el Diario Oficial 44.893 de 7 de agosto de 2002. Modificado por el Decreto 838 de 2005 (23 de marzo).

que el carácter público de las acciones populares, exige que el actor pertenezca a la comunidad afectada.

Pusieron de presente que el artículo 8º del Decreto 1713 de 2002 (6 de agosto) concedió a los municipios un plazo de dos (2) años a partir de su publicación, para elaborar y mantener actualizado el PGIRS e iniciar su ejecución, lo que significa que dicha obligación era exigible a partir del 6 de agosto de 2004 y no antes.

El PGIRS debe articularse con la política para la gestión integral de los residuos formulada por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial en la Resolución 1045 de 2003 (26 de septiembre).

PURIFICA S.A. E.S.P. ha adelantado gestiones tendientes a modernizar y tecnificar la prestación del servicio de aseo, como lo evidencia el contrato de reciclaje y las órdenes de prestación de servicios.

El actor no prueba los hechos en que fundamenta la acción y los daños concretos a la salud de los habitantes.

3. LA AUDIENCIA DE PACTO DE CUMPLIMIENTO

Tuvo lugar el 7 de mayo de 2004 con asistencia del apoderado del municipio y de PURIFICA S.A. E.S.P., y se declaró fallida por inasistencia del actor.

4. PRUEBAS

Obran en el expediente las siguientes:

- Copias de las órdenes de trabajo ³ de 10 de abril de 2000 a 27 de octubre de 2003, con que PURIFICA S.A. E.S.P. contrata la fumigación del relleno sanitario del municipio, el alquiler de maquinaria para enterrar los residuos sólidos, y la construcción de un kiosco para almacenar el material reciclable en el municipio de Purificación.
- Visita de inspección ⁴ realizada por el Tecnólogo Agropecuario Alberto Ávila y el Técnico de Saneamiento Ambiental Cesar Augusto Caballero del Hospital La

³ Folio 31-108

⁴ Folio 157

Candelaria ESE de Purificación el 9 de junio de 2004 al relleno sanitario del municipio, con el fin de observar su funcionamiento.

- Informe de 3 de agosto de 2004 ⁵ rendido por el Director Técnico de Control Fiscal de la Contraloría Departamental del Tolima tras la Auditoria de seguimiento ambiental a la Administración Municipal y a PURIFICA S.A. E.S.P. en la vigencia de 2003.

II. LA SENTENCIA APELADA

El *a quo* declaró no probada la excepción propuesta por las entidades demandadas y amparó los derechos al goce de un ambiente sano, a la seguridad y salubridad públicas, al acceso a los servicios públicos, y a su prestación eficiente y oportuna.

Juzgó que las pruebas allegadas demuestran que las entidades demandadas han omitido elaborar el PGIRS establecido en el artículo 8º del Decreto 1713 de 2002 y someterlo a la aprobación de CORTOLIMA, hacer un manejo técnico y ambiental adecuado a los residuos sólidos del casco urbano, y su disposición final se hace a cielo abierto. Es evidente que el sitio dispuesto actualmente para la disposición final de los residuos sólidos no es un lugar técnicamente adecuado.

Ordenó a las entidades demandadas elaborar el PGIRS y enviarlo a las autoridades ambientales para su aprobación, y poner fin a la disposición final de los residuos sólidos en el lugar que se tiene dispuesto para ello.

III. LA IMPUGNACIÓN

Las entidades demandadas insisten en que el actor no probó el daño o la amenaza de los derechos colectivos invocados en la demanda.

Sostienen que resultaron perjudicadas por la inasistencia del actor a la audiencia de pacto de cumplimiento, pues en ella pretendían exponer los avances de obra que se adelantan en la adecuación y remodelación de la planta de tratamiento de residuos sólidos.

⁵ Cuaderno de pruebas

Solicita adicionar la adición de la sentencia apelada para que según los numerales 4º, 5º y 6º del artículo 1º de la Ley 99 de 1993, se apropien los recursos presupuestales requeridos ara cumplir las órdenes.

IV. CONSIDERACIONES

El artículo 88 CP dispone:

«La ley regulará las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad públicas, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza que se definan en ella...»

En desarrollo de este precepto constitucional se expidió la Ley 472 de 1998 (25 de agosto) cuyo artículo 2º define las acciones populares así:

«Los medios procesales para la protección de los derechos e intereses colectivos.
Las acciones populares se ejercen para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible».

- **La excepción de falta de legitimación en la causa por activa**

El artículo 12 de la ley 472 de 1998 establece:

«[...]

Artículo 12. Titulares de las acciones. Podrán ejercitar las acciones populares:

1. **Toda persona natural** o jurídica.
2. Las organizaciones No Gubernamentales, las Organizaciones Populares, Cívicas o de índole similar.
3. Las entidades públicas que cumplan funciones de control, intervención o vigilancia, siempre que la amenaza o vulneración a los derechos e intereses colectivos no se haya originado en su acción u omisión.
4. El Procurador General de la Nación, el Defensor del Pueblo y los Personeros Distritales y municipales, en lo relacionado con su competencia.
5. Los alcaldes y demás servidores públicos que por razón de sus funciones deban promover la protección y defensa de estos derechos e intereses.

[...]»

Se declarará no probada la excepción de *falta de legitimación en la causa por activa*, pues el hecho de que el actor no resida en el municipio de Purificación, no

ha sido erigido por la ley en motivo de falta de legitimación para ejercer la acción popular.

- **La inasistencia a la audiencia de pacto de cumplimiento.**

Esta Sala en reiterada jurisprudencia⁶ ha puesto de presente que la inasistencia del actor popular a la audiencia de pacto de cumplimiento obliga al *a quo* a imponerle las sanciones previstas en la Ley.

Al respecto esta Corporación ha dicho:

«En sentencia del 25 de agosto de 2001 proferida por la Sección Primera del Consejo de Estado dentro de la AP-15001-23-31-000-2000-2099-01, con ponencia del Consejero Dr. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, se precisó que del texto del artículo antes transcrito (artículo 27 de la Ley 472 de 1998) claramente se advierte que para efectos de la audiencia especial de pacto de cumplimiento la Ley 472 de 1998 únicamente previó que la inasistencia a la misma por parte de los funcionarios competentes, constituía causal de mala conducta, sancionable con la destitución del cargo. Sin embargo, el artículo 44, ibídem, señala que en los procesos por acciones populares se aplicarán las disposiciones del Código de Procedimiento Civil y del Código Contencioso Administrativo, dependiendo de la jurisdicción que le corresponda, en los aspectos no regulados en la presente Ley, mientras no se opongan a la naturaleza y finalidades de tales acciones', lo cual, en principio, permite considerar que el juzgador está autorizado para acudir a otras disposiciones que sí prevén la sanción pecuniaria como consecuencia de la inasistencia a una audiencia o diligencia, verbigracia, el artículo 74 de la Ley 446 de 1998, 101 del C.P.C., o el artículo 114 del C.C.A

Claro está, que no puede perderse de vista que además de esas normas, citadas a manera de ejemplo en sentencia proferida en el año 2001 para resolver ese caso concreto en ese momento y en lo que resultare pertinente, también cabe tener presente el artículo 39 del C.P.C. relacionado con los poderes disciplinarios del juez, en virtud de cuyo numeral 1° dicho funcionario puede 'sancionar con multas de dos a cinco salarios mínimos mensuales a sus empleados, a los demás empleados públicos, y a los particulares que sin justa causa incumplan las órdenes que les imparta en ejercicio de sus funciones o demoren su ejecución.'».

Esto cobra más importancia si se concibe a la audiencia de pacto de cumplimiento como la primera oportunidad para lograr la reivindicación del derecho colectivo conculcado, materializándose así esa naturaleza altruista propia de la acción popular que igualmente debe caracterizar a quien la ejerce, y por tanto desprovista de todo interés económico.

⁶ Sentencias de 30 de agosto de 2007; expedientes acumulados 2004-0143 y 2004-0585; M.P. Dr. Marco Antonio Velilla Moreno.
6 de octubre de 2005; expediente AP-90074; M.P. Dra. María Claudia Rojas Lasso.
25 de agosto de 2001; expediente 2000-2099; M.P. Dr. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

Posteriormente, en sentencia del 6 de octubre de 2005, proferida dentro de la acción popular 90074, con ponencia de la Consejera Dra. María Claudia Rojas Lasso, se dispuso:

‘Advierte la Sala, que en adelante, en caso de no asistencia de la parte actora a la audiencia de Pacto de Cumplimiento deberá el a-quo imponer a ésta las sanciones previstas en la ley.’.

A partir de tal precedente se ha venido advirtiendo que la inasistencia del actor a la audiencia de pacto de cumplimiento, sin que se excusara por ello o la justificara, no debe pasarse por alto, razón por la cual ha encontrado necesario recordar que, en adelante, cuando ello ocurra, se tiene el deber de imponer las sanciones previstas en la ley.»

Aun cuando la Sala advierte que el Tribunal omitió imponer al actor sanción de multa por no asistir a la audiencia de pacto de cumplimiento, no procede hacerlo en esta instancia porque se estaría violando su derecho de defensa.

- **El caso concreto**

El actor instauró la acción popular para reclamar protección a los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, a la seguridad y salubridad públicas, y al acceso a los servicios públicos y a su prestación eficiente y oportuna contemplados en los literales a), g) y j) del artículo 4º de la Ley 472 de 1998 y, en consecuencia, susceptibles de protección mediante el ejercicio de la acción popular, por considerar que el municipio de Purificación carece de un depósito final de residuos sólidos y de un manejo adecuado para su disposición final.

Corresponde a la Sala determinar si se probó que las entidades demandadas han omitido sus deberes de velar por la preservación del medio ambiente y los recursos naturales, en especial en relación con las gestiones tendientes a elaborar el PGIRS, adecuar el sitio de disposición final de los residuos sólidos y tratarlos conforme lo dispone el Decreto 1713 de 2002.

A esos efectos, importa señalar lo siguiente:

El Presidente de la República, en ejercicio de las facultades conferidas por el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Nacional, expidió el Decreto 1713 de 2002 (6 de agosto)⁷ por el cual se reglamenta la Ley 142 de 1994, la Ley 632 de 2000 y la Ley 689 de 2001, en relación con la prestación del servicio público de aseo, y la Ley 99 de 1993 y el Decreto Ley 2811 de 1974 en relación con la

⁷ Publicado en el Diario Oficial 44.893 de 7 de agosto de 2002.

Gestión Integral de Residuos Sólidos. De su contenido normativo, resulta oportuno lo siguiente:

«**Artículo 1.** Definiciones. Para los efectos de este Decreto, se adoptan las siguientes definiciones:

[...]

Disposición final de residuos. Es el proceso de aislar y confinar los residuos sólidos en especial los no aprovechables, en forma definitiva, en lugares especialmente seleccionados y diseñados para evitar la contaminación, y los daños o riesgos a la salud humana y al medio ambiente.

[...]

Relleno sanitario. Es el lugar técnicamente seleccionado, diseñado y operado para la disposición final controlada de los residuos sólidos, sin causar peligro, daño o riesgo a la salud pública, minimizando y controlando los impactos ambientales y utilizando principios de ingeniería, para la confinación y aislamiento de los residuos sólidos en un área mínima, con compactación de residuos, cobertura diaria de los mismos, control de gases y lixiviados, y cobertura final.

[...]

Artículo 4°. Responsabilidad de la prestación del servicio público de aseo. De conformidad con la ley, **es responsabilidad de los municipios y distritos asegurar que se preste a todos sus habitantes el servicio público de aseo de manera eficiente, sin poner en peligro la salud humana, ni utilizar procedimientos y métodos que puedan afectar al medio ambiente** y, en particular, sin ocasionar riesgos para los recursos agua, aire y suelo, ni para la fauna o la flora, o provocar incomodidades por el ruido o los olores y sin atentar contra los paisajes y lugares de especial interés. (negrilla fuera de texto)

Artículo 5°. Responsabilidad en el manejo de los residuos sólidos. **La responsabilidad por los efectos ambientales y a la salud pública generados por las actividades efectuadas en los diferentes componentes del servicio público de aseo de los residuos sólidos, recaerá en la persona prestadora del servicio de aseo, la cual deberá cumplir con las disposiciones del presente decreto y demás normatividad vigente.** (negrilla fuera de texto)

Parágrafo. Cuando se realice la actividad de aprovechamiento, la responsabilidad por los efectos ambientales y a la salud pública causados será de quien ejecute la actividad.

[...]

Artículo 8°. Plan para la Gestión Integral de Residuos Sólidos- PGIRS. **A partir de la vigencia del presente decreto, los Municipios y Distritos, deberán elaborar y mantener actualizado un Plan Municipal o Distrital para la Gestión Integral de Residuos o desechos sólidos en el ámbito local y/o regional según el caso**, en el marco de la política para la Gestión Integral de los Residuos expedida por el Ministerio del Medio Ambiente, el cual será enviado a las autoridades Ambientales competentes, para su conocimiento, control y seguimiento.

El plazo máximo para la elaboración e iniciación de la ejecución del plan es de dos (2) años contados a partir de la fecha de publicación del presente Decreto. El plan se diseñará para un período acorde con el de los Planes de Desarrollo Municipal y/o Distrital según sea el caso. La ejecución del Plan para la Gestión Integral de Residuos Sólidos - PGIRS-, se efectuará en armonía y coherencia con lo dispuesto en los Planes y/o Esquemas de Ordenamiento Territorial y en los Planes de Desarrollo de nivel Municipal y/o Distrital.

El PGIRS debe estar a disposición de las entidades de vigilancia y control, tanto de la prestación del servicio como de las autoridades ambientales, quienes podrán imponer las sanciones a que haya lugar, en caso de su incumplimiento.

[...]

Artículo 83. Obligatoriedad de prever la disposición final. Todos los Municipios o Distritos tienen la obligación de prever en los Planes de Gestión Integral de los Residuos Sólidos, el sistema de disposición final adecuado tanto sanitaria, como ambiental, económica y técnicamente.

[...]»

De las pruebas allegadas merece destacarse:

Visita de inspección ⁸ realizada por el Tecnólogo Agropecuario Alberto Ávila y el Técnico de Saneamiento Ambiental Cesar Augusto Caballero el 9 de junio de 2004 al relleno sanitario del municipio de Purificación:

«Objetivo de la visita

Inspeccionar las instalaciones del relleno sanitario con el fin de observar su funcionamiento

Desarrollo

Siendo las 3:00 de la tarde nos reunimos en el relleno sanitario con la persona encargada de la obra.

Se inicia la visita inspeccionando las quince chimeneas (aireación) con las que se inició el proyecto las cuales están selladas.

Actualmente se están construyendo celdas de 26 mts de largo por 3 mts de profundidad y un sistema de filtración que sirve para llevar el liscibiado (residuo líquido) inicialmente a un pozo profundo, después de este proceso regresa a través de un sistema de bombeo de nuevo a la celda y de esta manera continuar la filtración, para dar un reciclaje adecuado a las basuras con el objetivo de no proliferar ningún brote de epidemia en la comunidad.

Recomendaciones

- Tapar las celdas para evitar que el tiempo de invierno se empoce el agua, lo cual puede acarrear serios daños al proceso.
- Continuar con este nuevo proceso de reciclaje por el bien de la comunidad Purificence.»

Informe de 3 de agosto de 2004 ⁹ del Director Técnico de Control Fiscal de la Contraloría Departamental del Tolima, resultado de la Auditoria de Seguimiento Ambiental realizado en la vigencia 2003 a la Administración Municipal y a PURIFICA S.A. E.S.P., en que consta:

«[...]

⁸ Folio 157

⁹ Cuaderno de pruebas

2.3. EVALUACIÓN PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE ASEO

La recolección se hace dos veces por semana.

Se pudo apreciar que **los vehículos recolectores no son los apropiados para tal fin al no contar con las medidas de prevención, que eviten la contaminación de las áreas aledañas al carretable con residuos sólidos** como de lixiviados que se producen.

No se cuenta con un plan de manejo ambiental, exigido por la corporación para desarrollar la actividad de disposición final de los residuos sólidos. Al no cumplir con las mínimas condiciones ambientales sanitarias.

No se está dando cumplimiento a las disposiciones del Decreto 1713 de 2002, al verter los residuos sólidos sin el debido tratamiento, a un lote a cielo abierto generando con ello los siguientes impactos ambientales negativos:

Contaminación y alteración de la calidad de las fuentes hídricas superficiales y subterráneas, por la acción de las aguas de escorrentía.

Por no contar con canales perimetrales e impermeabilización del lote ni sistema de tratamiento de lixiviados, estos se han convertido en uno de los espacios más perjudiciales que inciden en la problemática generada por la mala disposición de los residuos sólidos.

Generación de olores ofensivos, que están contribuyendo con el deterioro atmosférico que se está presentando en el mundo.

Se notó la presencia de gran cantidad de gallinazos, debido a la mala disposición de los residuos sólidos.

El daño paisajístico, es otro de los factores más relevantes ocasionado por la mala disposición de los residuos sólidos, por el mal aspecto que produce a la zona aledaña al botadero.

Los residuos sólidos están esparcidos en el área sin el debido cubrimiento, contribuyendo con esto a la proliferación de vectores infectocontagiosos y la presencia de gallinazos.

La plaza de mercado no cuenta con el sitio adecuado para almacenar temporalmente las basuras, lo cual permite que estos se esparzan por la calle dando mal aspecto, y propiciando la generación de olores ofensivos y la proliferación de vectores infectocontagiosos.

La Empresa «PURIFICA S.A.» ni la Administración Municipal han iniciado o han contratado un estudio para dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 8º del Decreto 1713 de 2002, en lo que tiene que ver con la elaboración de los PGIRS, Plan Municipal para la Gestión Integral de los Residuos Sólidos en el ámbito local y regional, en el marco de la política para la gestión integral expedida por el Gobierno Nacional, **a pesar de haber transcurrido un año del plazo del plazo que se tiene para dar cumplimiento a la anterior norma.**

[...]

CONCLUSIONES

[...]

La Empresa PURIFICA E.S.P. no ha adelantado las acciones y gestiones satisfactorias tendientes a dar solución definitiva de la problemática, por no contar con el sitio donde disponer los residuos sólidos en la forma debida, como tampoco ha iniciado implementación de los PGIRS de conformidad con el Decreto 1713 de 2002.

Que al verificar las acciones contempladas en el plan de mejoramiento ambiental concertado en la Contraloría Departamental del Tolima, el porcentaje de cumplimiento es muy bajo haciéndose necesario precisar lo siguiente:

Que la Administración Municipal no adelantó una planeación real en el Plan de Desarrollo, ya que las necesidades básicas en la parte ambiental y sanitaria del Municipio han tenido una evolución muy baja como se puede apreciar en el informe anterior.

Que la Administración Municipal mostró poca gestión (eficiencia-eficacia) en la utilización de los recursos económicos, en el mejoramiento de las condiciones sanitarias y ambientales del municipio.

[...] (negrilla fuera de texto)»

Observa la Sala el informe rendido por el Procurador Judicial Ambiental y Agrario para el Tolima el 26 de abril de 2004¹⁰ en que consta:

«El botadero de basura del municipio de Purificación tiene una extensión de 3 hectáreas, no tiene licencia ambiental, mensualmente las basuras se compactan y se cubren, no se procesan lixiviados ni gases, está cercado, se fumiga una vez al mes, no hay actividades de reciclaje ni compostaje, los operarios del botadero carecen de seguridad industrial. Las basuras se transportan en volquetas y su recolección y disposición final se paga por tarifas domiciliarias. Igualmente, la Administración Municipal carece de planes de inversión para el botadero de basuras a cielo abierto y para la construcción de un relleno sanitario. Así la situación, los residuos sólidos de Purificación generan graves problemas ambientales y se espera que Cortolima ordene y haga cumplir el cierre de este foco infeccioso.»

Acertó el Tribunal en amparar los derechos colectivos pues las pruebas allegadas demuestran que para el 3 de agosto de 2004, fecha del informe del Director Técnico de Control Fiscal de la Contraloría Departamental del Tolima¹¹, el municipio había omitido elaborar el PGIRS, pues según el artículo 8º del Decreto 1713 de 2002 disponía de dos (2) años a partir de su publicación¹² para ejecutarlo.

Asimismo, PURIFICA S.A. E.S.P. ha omitido manejar adecuadamente la disposición final de los residuos sólidos al arrojarlos a cielo abierto, generando proliferación de vectores, malos olores y riesgos para la salubridad pública.

El manejo inadecuado de los residuos sólidos y la falta de un sitio apropiado para su disposición final vulnera los derechos e intereses colectivos a la salubridad pública y al goce de un ambiente sano. Así lo puso de presente la Sala¹³ al decidir una acción popular instaurada por las mismas omisiones que en el caso presente se alegan como causa de la amenaza a los derechos colectivos invocados.

Precisó:

¹⁰ Folio 147

¹¹ Cuaderno de pruebas

¹² Publicado en el Diario Oficial 44.893 de 7 de agosto de 2002.

¹³ Sentencia de 26 de mayo de 2005. M.P. Dr. Camilo Arciniegas Andrade. Expediente: AP 2004-0894. Actor: Carlos Alberto Castañeda León.

«Del anterior recuento, se desprenden las siguientes conclusiones: -Que el Municipio de Buenos Aires no cuenta con un relleno sanitario o sitio adecuado para depósito final de basuras, desperdicios, desechos y residuos sólidos domiciliarios, comerciales e institucionales, que reúna normas técnicas y ambientales. -Que en el Municipio no cuenta con una empresa encargada de la recolección de basuras. -También se demostró que tampoco existe una empresa encargada de la recolección de basuras y no habiendo un lugar para su depósito final, los habitantes arrojan a cielo abierto y a la intemperie los residuos sólidos producidos en sus residencias, generándose malos olores, vectores, contaminación del medio ambiente y riesgos evidentes a la salubridad públicas. De lo anterior se deduce que no existe un manejo adecuado de basuras y que al no contar con una entidad encargada de la prestación del servicio público de recolección de desechos sólidos, se vulneran los derechos colectivos invocados de los habitantes del municipio. Los artículos 4º, 5º y 8º del Decreto 605 de 1996 (27 de marzo), por el cual se reglamenta la ley 142 de 1994 en relación con la prestación del servicio público domiciliario de aseo, establecen: (...). De las normas transcritas se deduce que corresponde al municipio velar por la efectiva prestación del servicio público de recolección de basuras y del manejo de los residuos sólidos domésticos, directamente o a través de una entidad encargada de la prestación de este servicio. En este caso está demostrada la vulneración de los derechos e intereses colectivos invocados, pues la falta de un sitio apropiado para depósito final de basuras y de una empresa encargada de su recolección produce proliferación de vectores, malos olores y riesgos para la salubridad pública, vulnerando los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública y a su prestación eficiente y oportuna.»

Advierte la Sala que la inasistencia del actor a la audiencia de pacto de cumplimiento no incide en la decisión del juez consistente en amparar o no los derechos colectivos invocados en la demanda, pues ésta se fundamenta en las pruebas regular y oportunamente allegadas al proceso.

Se adicionará la sentencia apelada, pues las pruebas allegadas demuestran que la recolección de basuras y el tratamiento de los residuos sólidos en el sitio de disposición final presentan notorias deficiencias sanitarias que deben ser remediadas de inmediato con la adopción de medidas provisionales concretas que garanticen la efectiva protección a los derechos colectivos vulnerados, entre ellas la construcción de instalaciones en la plaza de mercado para la disposición temporal de los residuos sólidos, y las de seguridad industrial para los operarios que realizan las actividades de gestión de los residuos sólidos.

Como quedó visto, los informes rendidos por el Procurador Judicial Ambiental y Agrario para el Tolima y por la Contraloría Departamental, en ejercicio de sus competencias de control en materia ambiental y sanitaria prueban inequívocamente que las autoridades del municipio de Purificación han omitido formular el Plan de Gestión Integral de los Residuos Sólidos, el proyecto para dotar al municipio de un relleno sanitario que satisfaga las exigencias técnicas y

ambientales según la normativa vigente, y gestionar ante las instancias departamental y nacional los recursos de cofinanciación necesarios para adelantarlos, pues según lo admitió el apoderado del municipio y de la empresa en la apelación, en el presupuesto tampoco está prevista partida que permita ejecutarlos. De ahí que haya tenido razón al solicitar la adición de la sentencia apelada para que se apropien los recursos presupuestales requeridos para cumplir las órdenes impartidas.

A ese respecto, resulta pertinente reiterar que el Acto Legislativo 01 de 2001¹⁴, que modificó los artículos 356 y 357 de la Constitución Política, creó **el Sistema General de Participaciones de los departamentos, distritos y municipios precisamente para atender los servicios a cargo de éstos y proveer los recursos para financiar adecuadamente su prestación.**

Según lo preceptuado por los artículos 3° y 4° de la Ley 715 de 2001 que desarrollan el Acto Legislativo 01 de 2001, del Sistema General de Participaciones, forma parte **la Participación de Propósito General, renta de destinación específica, de forzosa inversión en la satisfacción de las necesidades básicas insatisfechas de saneamiento ambiental.**

La normativa constitucional y legal en lo pertinente preceptúa:

«[...]

Artículo 356 CP.(Modificado por el Acto Legislativo 01 de 2001). Salvo lo dispuesto por la Constitución, la ley, a iniciativa del Gobierno, fijará los servicios a cargo de la Nación y de los Departamentos, Distritos, y Municipios. **Para efecto de atender los servicios a cargo de éstos y a proveer los recursos para financiar adecuadamente su prestación, se crea el Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios.**

Los Distritos tendrán las mismas competencias que los municipios y departamentos para efectos de la distribución del Sistema General de Participaciones que establezca la ley.

Para estos efectos, serán beneficiarias las entidades territoriales indígenas, una vez constituidas. Así mismo, la ley establecerá como beneficiarios a los resguardos indígenas, siempre y cuando estos no se hayan constituido en entidad territorial indígena.

Los recursos del Sistema General de Participaciones de los departamentos, distritos y municipios se destinarán a la financiación de los servicios a su cargo, dándole prioridad al servicio de salud y los

¹⁴ Publicado en el Diario Oficial 44.506 de 1° de agosto de 2001, pero entró a regir a partir del 1° de enero de 2002.

servicios de educación preescolar, primaria, secundaria y media, garantizando la prestación de los servicios y la ampliación de cobertura.

Teniendo en cuenta los principios de solidaridad, complementariedad y subsidiariedad, la ley señalará los casos en los cuales la Nación podrá concurrir a la financiación de los gastos en los servicios que sean señalados por la ley como de competencia de los departamentos, distritos y municipios.

La ley reglamentará los criterios de distribución del Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos, y Municipios, de acuerdo con las competencias que le asigne a cada una de estas entidades; y contendrá las disposiciones necesarias para poner en operación el Sistema General de Participaciones de estas, incorporando principios sobre distribución que tengan en cuenta los siguientes criterios:

a) Para educación y salud: población atendida y por atender, reparto entre población urbana y rural, eficiencia administrativa y fiscal, y equidad;

b) Para otros sectores: población, reparto entre población y urbana y rural, eficiencia administrativa y fiscal, y pobreza relativa.

No se podrán descentralizar competencias sin la previa asignación de los recursos fiscales suficientes para atenderlas.

Los recursos del Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos, y Municipios se distribuirán por sectores que defina la ley.

El monto de recursos que se asigne para los sectores de salud y educación, no podrá ser inferior al que se transfería a la expedición del presente acto legislativo a cada uno de estos sectores.

PARÁGRAFO TRANSITORIO. El Gobierno deberá presentar el proyecto de ley que regule la organización y funcionamiento del Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos, y Municipios, a más tardar el primer mes de sesiones del próximo periodo legislativo.

Artículo 357 CP. (Modificado por el Acto Legislativo 01 de 2001). El monto del Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios se incrementará anualmente en un porcentaje igual al promedio de la variación porcentual que hayan tenido los ingresos Corrientes de la Nación durante los cuatro (4) años anteriores incluida la correspondiente al aforo del presupuesto en ejecución.

Para efectos del cálculo de la variación de los ingresos Corrientes de la Nación a que se refiere el inciso anterior, estarán excluidos los tributos que se arbitren por medidas de estados de excepción, salvo que el Congreso, durante el año siguiente les otorgue el carácter permanente.

Los municipios clasificados en las categorías cuarta, quinta y sexta, de conformidad con las normas vigentes, podrán destinar libremente, para inversión y otros gastos inherentes a] funcionamiento de la administración municipal, hasta un veintiocho (28%) de los recursos que perciban por concepto del Sistema General de Participaciones de

los Departamentos, Distritos y Municipios, exceptuando los recursos que se destinen para educación y salud.

PARÁGRAFO TRANSITORIO 1°. El Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios tendrá como base inicial el monto de los recursos que la Nación transfiera a las entidades territoriales antes de entrar en vigencia este acto legislativo por concepto de situado fiscal, participación de los municipios en los ingresos Corrientes de la Nación y las transferencias complementarias al situado fiscal para educación, que para el año 2001 se valoran en la suma de diez punto novecientos sesenta y dos (10.962) billones de pesos.

En el caso de educación, la base inicial contempla los costos por concepto de docentes y administrativos pagados con situado fiscal y el fondo de compensación educativa, docentes y otros gastos en educación financiados a nivel distrital y municipal con las participaciones en los ingresos Corrientes de la nación, y los docentes, personal administrativo de los planteles educativos y directivos docentes departamentales y municipales pagados con recursos propios, todos ellos a 1° de noviembre del 2000. Esta incorporación será automática a partir del 1° de enero de 2002.

PARÁGRAFO TRANSITORIO 2°. Durante los años comprendidos entre 2002 y 2008 el monto del Sistema General de Participaciones crecerá en un porcentaje igual el de la tasa de inflación causada, más un crecimiento adicional que aumentará en forma escalonada así: Para los años 2002, 2003, 2004 y 2005 el incremento será de 2%; para los años 2006, 2007 y 2008 el incremento será de 2.5%.

Si durante el periodo de transición el crecimiento real de la economía (producto interno bruto) certificado por el DANE en el mes de mayo del año siguiente es superior al 4% el crecimiento adicional del Sistema General de Participaciones de que trata el presente párrafo se incrementara en una proporción equivalente al crecimiento que supere el 4%, previo descuento de los porcentajes que la Nación haya tenido que asumir, cuando el crecimiento real de la economía no haya sido suficiente para financiar el 2% adicional durante los años 2002,2003,2004 y 2005, y 2.5% adicional para los años 2006, 2007 y 2008.

PARÁGRAFO TRANSITORIO 3°. Al finalizar el periodo de transición, el porcentaje de los ingresos Corrientes de la Nación destinados para el Sistema General de Participación será como mínimo el porcentaje que constitucionalmente se transfiera en el año 2001.

La Ley, a iniciativa del Congreso, establecerá la gradualidad del incremento autorizado en este párrafo.

En todo caso, después del período de transición, el Congreso, cada cinco años y a iniciativa propia a través de ley, podrá incrementar el porcentaje.

Igualmente durante la vigencia del Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos, y Municipios, el Congreso de la República, podrá revisar por iniciativa propia cada cinco años, la base de liquidación de éste.

LEY 715 DE 2001

[...]

Artículo 3°. Conformación del sistema general de participaciones. El Sistema General de Participaciones estará conformado así:

[...]

3.3. **Una participación de propósito general que incluye los recursos** para agua potable y **saneamiento básico**, que se denominará participación para propósito general.

[...]

Artículo 4°. Distribución sectorial de los recursos. El monto total del Sistema General de Participaciones, una vez descontados los recursos a que se refiere el parágrafo 2° del artículo 2°, se distribuirá las participaciones mencionadas en el artículo anterior así: la participación para el sector educativo corresponderá al 58.5%, la participación para el sector salud corresponderá al 24.5 **la participación de propósito general corresponderá al 17.0**

[...]

Artículo 76. Competencias del municipio en otros sectores. Además de las establecidas en la Constitución y en otras disposiciones, **corresponde a los Municipios, directa o indirectamente, con recursos propios, del Sistema General de Participaciones u otros recursos, promover, financiar o cofinanciar proyectos de interés municipal y en especial ejercer las siguientes competencias:**

[...]

76.12. Equipamiento municipal

Construir, ampliar y mantener la infraestructura del edificio de la Alcaldía, las plazas públicas, cementerio, el matadero municipal y la plaza de mercado y **los demás bienes de uso público.**

[...]

Artículo 78. Destino de los recursos de la participación de propósito general. Los municipios clasificados en las categorías 4ª, 5ª y 6ª, podrán destinar libremente, para inversión u otros gastos inherentes al funcionamiento de la administración municipal, hasta un veintiocho por ciento (28%) de los recursos que perciban por la Participación de Propósito General.

El total de los recursos de la participación de propósito general asignado a los municipios de categorías Especial, 1ª, 2ª y 3ª; el 72% restante de los recursos de la participación de propósito general para los municipios de categoría 4ª, 5ª o 6ª; y el 100% de los recursos asignados de la participación de propósito general al departamento archipiélago de San Andrés y Providencia, se deberán destinar al desarrollo y ejecución de las competencias asignadas en la presente ley.

Del total de dichos recursos, las entidades territoriales destinarán el 41% para el desarrollo y ejecución de las competencias asignadas en agua potable y saneamiento básico.»

Frente a tan categóricos mandatos, para la Sala resulta inaceptable que las autoridades del municipio de Purificación hayan desatendido sus responsabilidades constitucionales y legales en un asunto tan trascendental como el de resolver la problemática de saneamiento ambiental causada por el manejo inadecuado de los residuos sólidos y por inobservar las exigencias técnicas y ambientales en las actividades de recolección y de tratamiento en el sitio de disposición final, la cual **ha persistido sin solución por más de dos (2) años si se tiene en cuenta que las Actas de Visita la documentan desde el año 2004.** El municipio no demostró haber efectuado avances graduales y progresivos para solucionarla en forma definitiva. Por el contrario, el Procurador Judicial Ambiental y Agrario del Tolima advirtió que el Alcalde incumplió el compromiso que a esos efectos suscribió el 26 de abril de 2004¹⁵.

Esta Sala adicionará el numeral tercero de la sentencia impugnada y en observancia del artículo 34 de la Ley 472 de 1998, definirá en forma precisa las órdenes que se imparten al Alcalde de Purificación y al Gerente de PURIFICA S.A. E.S.P. para que en el corto plazo se protejan los derechos al goce de un ambiente sano, a la preservación y conservación del medio ambiente, y a la salubridad pública cuya vulneración evidenciaron las pruebas allegadas al proceso. El Tribunal no se pronunció sobre este aspecto.

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

F A L L A :

ADICIÓNASE el numeral tercero de la sentencia así:

ORDÉNASE al Alcalde del municipio de Purificación que, a más tardar dentro de los dos meses siguientes a la notificación de este fallo, y con cargo a los recursos que se giren en el año 2008 por la Nación como «Participación de Propósito General», adopte un plan de acción con su respectivo cronograma de modo que en los seis meses siguientes, adelante las gestiones administrativas, presupuestales de formulación de proyectos, de planeación, y las contractuales que aseguren que en un tiempo razonable, que no podrá ser mayor de dos (2) años ejecute el proyecto de construcción y reubicación del relleno sanitario.

¹⁵ Folio 148

ORDÉNASE al Alcalde del municipio de Purificación y a PURIFICA S.A. E.S.P. para que, a más tardar, dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a la notificación del presente fallo, adopten las medidas que aseguren que a más tardar dentro de los quince (15) días hábiles siguientes:

1. Se implementen los procedimientos para el tratamiento técnico y ambiental de los residuos sólidos en el municipio de Purificación.

2. Se adecue la plaza de mercado del municipio un sitio para almacenar los residuos sólidos, con el fin de evitar la proliferación de malos olores y vectores infectocontagiosos.

3. A la empresa PURIFICA S.A. E.S.P.:

Implementar y poner en operación un reglamento de trabajo, salud ocupacional y seguridad industrial, que discrimine los protocolos higiénico-sanitarios y ambientales para cada una de las actividades y procesos involucrados en la recolección y el tratamiento de los residuos sólidos; y provea de dotación técnica y del equipamiento de seguridad industrial a todos los operarios con la frecuencia que la normativa laboral exija.

Adecurar los vehículos recolectores de residuos sólidos con las medidas de prevención que eviten la contaminación del medio ambiente.

4. A la Secretaría de Salud:

Realizar una campaña de educación sanitaria que instruya a los funcionarios de PURIFICA S.A. E.S.P. responsables de la recolección de basuras y a los que operan el botadero sobre los protocolos que deben observar para realizar correctamente el tratamiento de desechos, alimentos y basuras para evitar enfermedades y riesgos a la salud.

Ejercer las funciones de inspección control y vigilancia que como autoridad sanitaria le competen para asegurar que los procedimientos señalados por los Decretos 1713 de 2002 y 1180 de 2003 se cumplan estrictamente.

CONFÍRMASE en lo demás la sentencia apelada.

EXHÓRTASE al Tribunal para que en lo sucesivo imponga multa al actor que no asista al pacto de cumplimiento conforme a lo señalado en la parte motiva de esta providencia.

Cópiese, notifíquese y, en firme esta providencia, devuélvase el expediente al Tribunal de origen. Cúmplase.

Se deja constancia de que la anterior sentencia fue discutida y aprobada por la Sala en la sesión de 6 de diciembre de 2007.

MARTHA SOFÍA SANZ TOBÓN
Presidente

CAMILO ARCINIEGAS ANDRADE

RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PLANETA MARCO ANTONIO VELILLA MORENO