



ACCIÓN POPULAR – Revoca parcialmente la sentencia / CARENCIA DE OBJETO EN LA ACCIÓN POPULAR POR HECHO SUPERADO – No acreditado / IMPACTO AMBIENTAL – No se mitigó solo se adoptaron medidas preventivas / MITIGACIÓN DEL IMPACTO AMBIENTAL – Implica la adopción de medidas restaurativas / COMITÉ DE VERIFICACIÓN - Debe integrarlo el juez de primera instancia

[L]a Sala concluye que no se configuró un hecho superado, porque a pesar que el recurso de reposición contra la Resolución DTP núm. 696 de 2018, fue resuelto por la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonía – CORPOAMAZONIA-, las obligaciones, condiciones y requisitos que debe llevar a cabo la Empresa Metropolitana de Aseo EMAS S.A.S. E.S.P., como titular de la Licencia Ambiental, para la construcción y operación del Relleno Sanitario en el Municipio de Mocoa, son de carácter preventivo. (...) En efecto, en el acto administrativo supra no se adoptaron medidas en relación con los impactos ambientales negativos ocasionados por la operación del Relleno Sanitario, respecto de los vasos uno, dos y tres, así como del plan de contingencia para la disposición de los residuos sólidos. (...) En el comité de verificación de esta sentencia participarán: i) la parte actora; ii) el Municipio de Mocoa; iii) la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonía – CORPOAMAZONIA-; iv) la Empresa Metropolitana de Aseo EMAS Putumayo S.A.S. E.S.P.; y v) el delegado de la Procuraduría General de la Nación ante el Tribunal Administrativo de Nariño. Este Comité será presidido por el Tribunal Administrativo de Nariño, a través de la Magistrada ponente de la sentencia proferida, en primera instancia.

MITIGACIÓN DEL IMPACTO AMBIENTAL – Implica la adopción de medidas restaurativas / CORPORACIÓN PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE DEL SUR DE LA AMAZONÍA – Responsable de la evaluación de idoneidad y del seguimiento de las medidas restaurativas

[S]e ordenará a la Corporación el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonía – CORPOAMAZONIA- que, una vez la Empresa Metropolitana de Aseo de Putumayo S.A.S. E.S.P. cumpla la anterior obligación, presente ante el Tribunal a quo, en el término de tres (3) meses, un informe la idoneidad de las medidas planteadas en el plan de restauración del medio ambiente y de recursos naturales. La Empresa Metropolitana de Aseo EMAS Putumayo S.A.S. E.S.P. debe ejecutar las acciones dirigidas a la restauración del medio ambiente y de los recursos naturales en la Vereda Medio Afán del Municipio de Moca, en el plazo previsto en el plan que se elabore para el efecto. También, se ordenará a la Corporación el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonía –CORPOAMAZONIA- que, de forma periódica, realice el seguimiento de la ejecución del plan para la restauración del medio ambiente y de los recursos naturales en la Vereda Medio Afán del Municipio de Mocoa. En caso de verificar que la Empresa Metropolitana de Aseo EMAS Putumayo S.A.S. E.S.P. incumplió con el referido plan, deberá iniciar los procesos administrativos sancionatorios en los términos previstos en la Ley 1333 de 2009 y determinar las medidas de compensación, mitigación y corrección a que hubiere lugar, así como el término perentorio en el que las investigadas deberán realizarlas. (...) También, se ordenará a la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonía –CORPOAMAZONIA-, como autoridad ambiental, que, de forma periódica, verifique que la Empresa Metropolitana de Aseo EMAS Putumayo S.A.S. E.S.P. cumpla con las obligaciones impuestas en la Resolución DTP núm. 696 de 2018, modificada y adicionada mediante la Resolución DTP núm. 01394 de 2018, de conformidad con el artículo 2.2.2.3.9.1.



Número único de radicación: 520012333000201800361-01
Demandante: Defensoría del Pueblo – Regional Putumayo

del Decreto 1076 de 2015. Si la autoridad ambiental verifica que la Empresa Metropolitana de Aseo EMAS Putumayo S.A.S. E.S.P. incumplió con sus obligaciones, deberá iniciar los procesos administrativos sancionatorios, en los términos previstos en la Ley 1333 de 2009 y determinar las medidas de compensación, mitigación y corrección a que hubiere lugar, así como el término perentorio en el que las investigadas deberán realizarlas. Por último, se ordenará al Municipio de Mocoa que, en el marco de sus competencias constitucionales y legales, asegure que la Empresa Metropolitana de Aseo EMAS Putumayo S.A.S. E.S.P. preste el servicio público domiciliario de aseo, de manera eficiente, como lo dispone el numeral 5.1. del artículo 5º de la Ley 142. Lo anterior teniendo en cuenta que los artículos 2º y 3º de la Ley 142, prevén que el Estado debe intervenir en los servicios públicos con el objeto de garantizar su calidad, a través, entre otros instrumentos, de la promoción y apoyo a las personas que presten los servicios públicos.

FUENTE FORMAL: LEY 142 DE 1994 – ARTÍCULO 2 / LEY 142 DE 1994 – ARTÍCULO 3 / LEY 142 DE 1994 – ARTÍCULO 5 / LEY 1333 DE 1999 / DECRETO 1076 DE 2015 – ARTÍCULO 2

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN PRIMERA

Consejero ponente: HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ

Bogotá, D.C., veintiocho (28) de junio de dos mil diecinueve (2019)

Radicación número: 52001-23-33-000-2018-00361-01(AP)

Actor: DEFENSORÍA DEL PUEBLO – REGIONAL PUTUMAYO

Demandado: MUNICIPIO DE MOCOA, CORPORACIÓN PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE DEL SUR DE LA AMAZONÍA – CORPOAMAZONIA- Y LA EMPRESA METROPOLITANA EMAS PUTUMAYO S.A.S. E.S.P.

Referencia: Medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos

Asunto: Apelación de la sentencia proferida, en primera instancia, el 26 de septiembre de 2018, por el Tribunal Administrativo de Nariño, mediante la cual se declaró la carencia actual de objeto por hecho superado.

SENTENCIA SEGUNDA INSTANCIA

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la Defensoría del Pueblo - Regional Putumayo contra la sentencia proferida el 25 de septiembre de 2018, por el Tribunal Administrativo de Nariño, mediante la cual se declaró la carencia actual de objeto por hecho superado.



La presente providencia tiene las siguientes partes: i) Antecedentes; ii) Consideraciones y iii) Resuelve; las cuales se desarrollarán a continuación.

I. ANTECEDENTES

La demanda

1. La Defensoría de Pueblo – Regional Putumayo, en ejercicio del medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos establecido en el artículo 88 de la Constitución Política y reglamentado por las leyes 472 de 5 de agosto de 1998¹ y 1437 de 18 de enero de 2011², presentó demanda contra el Municipio de Mocoa, la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonía –CORPOAMAZONIA- y la Empresa Metropolitana de Aseo EMAS Putumayo S.A.S. E.S.P. para que se protejan los derechos e intereses colectivos al goce de un ambiente sano, de conformidad con lo establecido en la Constitución, la ley y las disposiciones reglamentarias; a la existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. La conservación de las especies animales y vegetales, la protección de áreas de especial importancia ecológica, de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas, así como los demás intereses de la comunidad relacionados con la preservación y restauración del medio ambiente; a la seguridad y salubridad pública; y al acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública.

2. La parte actora considera vulnerados los derechos colectivos indicados *supra* por el inadecuado manejo de los residuos sólidos y lixiviados en las celdas transitorias de vertimiento de desechos en el Municipio de Mocoa.

3. Afirmó que los lixiviados son vertidos en una quebrada sin previo tratamiento, lo cual, en criterio de la Defensoría del Pueblo – Regional Putumayo, contamina el agua y genera malos olores. Como consecuencia de esta contaminación, algunas familias no pueden vivir en el sector en donde funciona el Relleno Sanitario y se mueren los animales que beben agua de la quebrada.

4. Asimismo, indicó por una parte, que el Municipio de Villa Garzón también deposita las basuras en el Municipio de Mocoa y, por la otra, que el Municipio de Mocoa y la Empresa Metropolitana de Aseo EMAS Putumayo S.A.S. E.S.P. no cuentan con permiso de vertimientos para la operación del Relleno Sanitario.

5. Agregó que las basuras son cubiertas únicamente con una lona verde, que los residuos contaminados se mezclan con las aguas lluvias y que no hay un sistema que evite que las basuras se derrumben.

6. Finalmente, adujo que, a pesar que esta situación se puso en conocimiento de las autoridades demandadas, la problemática no se ha solucionado.

Pretensiones de la demanda

7. Las pretensiones invocadas en el escrito de la demanda, son las

¹ “Por la cual se desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo y se dictan otras disposiciones”.

² “Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”



siguientes³:

“[...] PRIMERA. Solicito se protejan los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, la existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los residuos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución, la seguridad y salubridad pública, el acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública, en conexidad con el derecho a la vida e integridad física y los demás que consideren en peligro, consagrados en la Constitución Política y en el artículo 4, literales a), c), g), h) de la Ley 472 de 1998.

SEGUNDA. *Que de acuerdo con la pretensión anterior, se ordene al Municipio de Mocoa, y a la Empresa EMAS Putumayo S.A.S. E.S.P. **A)** Realizar las apropiaciones presupuestales necesarias para adecuar técnicamente el relleno sanitario, con una correcta disposición de residuos sólidos, teniendo en cuenta el volumen de producción de basuras del municipio y la conservación del medio ambiente. Evitando (sic) cualquier clase de contaminación ambiental y la presencia de residuos sólidos a cielo abierto. **B)** incluir dentro del plan de desarrollo del Municipio estrategias a mediano y corto plazo para el tratamiento de basuras teniendo en cuenta la normatividad ambiental existente; **C)** suspender el vertimiento de los lixiviados a la quebrada plateada (sic) y/o Guadual hasta que no se garantice el drenaje y tratamiento de lixiviados antes de ser vertidos a esta o cualquier fuente receptora (sic). **D)** Que se dé cumplimiento a las recomendaciones por parte de CORPOAMAZONIA según informe de 26 de julio del año 2016 **1** (sic) Se garantice el drenaje y tratamiento de lixiviados antes de ser vertidos sobre la fuente receptora, con el fin de cumplir con los parámetros mínimos de remoción de carga contaminante y de calidad de agua para preservar la fauna y la flora. Además permitir otros usos (sic) al agua de la quebrada planteada (sic) y/o Guadual. **2.** Tramitar permiso de vertimientos para el manejo y disposición final de los residuos sólidos. **3.** Tramitar licencia ambiental para el manejo y disposición final de los residuos sólidos. **4.** Garantizar la cobertura diaria de los residuos sólidos dispuestos. **5.** Controlar el contacto de agua lluvia y de escorrentía con los residuos sólidos dispuestos, con el fin de no aumentar la generación de lixiviados y saturar el sistema de tratamiento. **E)** Se instauren medidas para evitar la presencia de aves de rapiña en el relleno sanitario y zonas aledañas al mismo. **F)** Se instauren medidas que compensen, mitiguen y hagan cesar el impacto ambiental, como la afectación en la salud de los habitantes del sector y de sus animales, conforme al informe presentado por la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonía y la Defensoría del Pueblo, con el fin de que cese el presente riesgo y daño generado a la comunidad y se protejan los derechos colectivos invocados, de los habitantes de este sector.*

TERCERA: *Que de acuerdo con la pretensión anterior, se ordena a la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonía- CORPOAMAZONIA **a)** Suspender de forma inmediata el vertimiento y disposición final de lixiviados a fuentes hídricas, que estos sean recirculados y no vertidos. **b)** Que se fije un plazo para que se realice programas resarcitorios de fauna y flora, como de limpieza de la quebrada plateada (sic) y/o el Guadual y se recupere zonas de pasivo ambiental. **c)** Que se realice monitoreo mensual de la calidad de agua y del grado de contaminación de la quebrada plateada (sic) y/o el Guadual hasta su desembocadura y se adelante un estudio para determinar en las condiciones que se encuentran y cuáles son las medidas a instaurar para su recuperación. **d)** Se*

³ Folios 7



instauren medidas para evitar la presencia de aves de rapiña en el relleno sanitario y zonas aledañas al mismo. e) Se realice el seguimiento y control del cumplimiento de la normatividad ambiental que rige en esta materia, no obstante (sic) el acervo probatorio anexo a la demanda, permite probar la contaminación que está generando el relleno sanitario de Mocoa, que no cumplen con los requerimientos legales vigentes, como los lixiviados generados de la misma, que afectan la salud pública de la comunidad que reside cerca del relleno sanitario, en aras de preservar los derechos colectivos invocados [...]”⁴.

Contestaciones de la demanda

8. El Municipio de Mocoa⁵, por conducto de apoderada judicial, se opuso a las pretensiones, con fundamento en que no ha vulnerado los derechos e intereses colectivos invocados en la demanda.

9. Sostuvo que el ente territorial cuenta con un Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos y programas que tienen por objeto disminuir la generación de basuras.

10. Informó que mediante el Decreto Municipal núm. 235 de 29 de diciembre de 2016⁶, se declaró la situación de riesgo por calamidad pública ambiental, respecto a la disposición de los recursos sólidos en el Municipio de Mocoa y, en consecuencia, se radicó ante la Corporación Autónoma Regional de la Amazonía –CORPOAMAZONIA- un Plan de Contingencia para atender la problemática.

11. En síntesis, propuso las siguientes excepciones:

i) Ausencia de vulneración de derechos colectivos, toda vez que la Empresa Metropolitana de Aseo EMAS Putumayo S.A.S E.S.P. es la encargada de prestar el servicio de aseo, recolección, transporte y disposición final de los residuos generados en el Municipio de Mocoa.

ii) Imposibilidad jurídica para ordenar la realización de obras públicas por medio de una acción popular, porque ello desconoce la planeación presupuestal e implica desviar los recursos con destinación específica a una obra pública. Agregó que la realización de obras de infraestructura debe formar parte del Plan Nacional de Desarrollo o de los planes territoriales, de acuerdo con la política que adopte el Gobierno. Sobre el particular agregó:

“[...] En este orden de ideas, resultaría improcedente ordenar a la entidad demandada adelantar las apropiaciones presupuestales para adecuar técnicamente el relleno sanitario ubicado en la vereda bajo Afán del Municipio de Mocoa – Putumayo, pues dentro de su plan de desarrollo no tiene contemplado esta ejecución debido que (sic) la prestación del servicio público de aseo se encuentra a cargo de la empresa EMAS Putumayo S.A.S. E.S.P.A., prestando el Municipio un servicio indirecto a través de esta entidad, más cuando cualquier apropiación presupuestal deberá hacerse de acuerdo con los recursos que tenga la entidad y sus decisiones administrativas sobre prioridades en la inversión del gasto social [...]”⁷.

⁴ Folios 7 y 8

⁵ Folios 251 a 258

⁶ “Por medio del cual se declara una situación de riesgo de calamidad pública ambiental para el Municipio de Mocoa y se dictan otras disposiciones”

⁷ Folio 256



iii) Cumplimiento de las funciones de la entidad con arreglo a las limitaciones de orden presupuestal y de planeación del gasto.

12. La Empresa Metropolitana de Aseo EMAS Putumayo⁸ S.A.S. E.S.P. se opuso a las pretensiones de la demanda por falta de sustento fáctico. Asimismo, manifestó que no hay pruebas que indiquen que la entidad ha vulnerado o amenazado los derechos invocados en la demanda.

13. Informó que la entidad opera el Relleno Sanitario de la Vereda Medio Afán y que su ubicación fue elegida por otras autoridades, con fundamento en condiciones técnicas.

14. Sostuvo que, de acuerdo con sus obligaciones legales, celebró un contrato con la Empresa de Servicios Públicos Agua Cristalina para la recepción de los residuos sólidos del Municipio de Villa Garzón y que el Relleno Sanitario cuenta con un manejo técnico adecuado.

15. Aseveró que, desde el año 2015, la entidad radicó ante la autoridad ambiental el Estudio de Impacto Ambiental para obtener la Licencia Ambiental de operación del Relleno Sanitario y el Permiso de Vertimientos y que, mediante el auto DTP núm. 628 de 16 de noviembre de 2016, la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonía –CORPOAMAZONIA- admitió estas solicitudes.

16. Concluyó que, por los motivos expuestos, la acción popular es improcedente.

17. La Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonía⁹ -CORPOAMAZONIA-, en primer lugar, se refirió a sus competencias legales.

18. En segundo lugar, sostuvo que mediante la Resolución DTP núm. 0198 de 8 de marzo de 2002, la entidad adoptó el Plan de Manejo Ambiental de Residuos Sólidos en el Municipio de Mocoa y que este acto administrativo fue modificado respecto del volumen autorizado, por medio de las resoluciones núm. 1589 de 9 de noviembre de 2015, 1915 de 23 de diciembre de 2015 y 803 de 1.º de junio de 2016.

19. En tercer lugar, se refirió a los procesos sancionatorios ambientales que ha adelantado por el manejo de los residuos sólidos contra el Municipio de Mocoa. Destacó que mediante la Resolución DTP núm. 1154 de 8 de septiembre de 2016, le impuso a ese ente territorial la medida preventiva de suspensión de los efectos de la Resolución DTP núm. 098 de 8 de marzo de 2002.

20. En cuarto lugar, afirmó que el Municipio de Mocoa ha incumplido varias normas respecto al manejo de residuos sólidos y las recomendaciones realizadas por la autoridad ambiental para mitigar los impactos ambientales.

Actuaciones en primera instancia

21. Inicialmente, la demanda fue radicada ante el Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Mocoa.

⁸ Folios 316 a 328

⁹ Folios 413 a 419



22. El Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Mocoa, mediante auto proferido el 14 de octubre de 2016¹⁰, admitió el medio de control de protección de derechos e intereses colectivos; ordenó notificar a las entidades demandadas y al Ministerio Público, así como informar a la comunidad general acerca de la existencia del proceso.

23. La audiencia especial de pacto de cumplimiento se llevó a cabo el 3 de mayo de 2017 y se declaró fallida por falta de ánimo conciliatorio de las partes interesadas¹¹.

24. El Juzgado Primero Administrativo de Mocoa decretó pruebas mediante el auto proferido el 11 de octubre de 2017¹²; vencido el periodo probatorio, corrió traslado a las partes para que presentaran alegatos de conclusión¹³; y profirió sentencia, en primera instancia, el 20 de junio de 2018¹⁴.

25. El Municipio de Mocoa y la Empresa Metropolitana de Aseo de Putumayo EMAS Putumayo S.A.S. E.S.P. presentaron recursos de apelación contra la sentencia proferida el 20 de junio de 2018.

26. Sin embargo, el Tribunal Administrativo de Nariño, mediante auto proferido el 27 de julio de 2018¹⁵, **declaró la nulidad de la sentencia** proferida por el Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Mocoa, comoquiera que la demanda se dirigió contra una entidad de carácter nacional y, en este orden de ideas, la competencia le corresponde al Tribunal y no al Juzgado.

27. En consecuencia, el Tribunal Administrativo de Nariño asumió el conocimiento del proceso y profirió sentencia, en primera instancia.

La sentencia proferida en primera instancia

28. El Tribunal Administrativo de Nariño, mediante sentencia proferida, en primera instancia, el 26 de septiembre de 2018, dispuso en su parte resolutive, entre otras cosas, lo siguiente:

“[...] PRIMERO. Declarar vulnerados los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, la exigencia (sic) del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución, el acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública, en conexidad con el derecho a la vida e integridad física y demás, consagrados en la Constitución Política y específicamente en el artículo 4º de la ley 472 de 1998, protagonizada por la Empresa Metropolitana de Aseo EMAS PUTUMAYO SAS ESP.

SEGUNDO. Absolver de responsabilidad a la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonía, y al Municipio de Mocoa.

¹⁰ Folio 235

¹¹ Folios 445 a 482

¹² Folios 484 a 485

¹³ Folio 957

¹⁴ Folios 976 a 992

¹⁵ Folios 1076 a 1079



TERCERO. Declarar la carencia actual de objeto, debido a que la vulneración de los derechos colectivos se ha superado, por el otorgamiento de la licencia ambiental y del permiso de vertimientos concedidos por Corpoamazonía a la Empresa de Aseo EMAS PUTUMAYO SAS ESP, para el proyecto “Construcción y Operación del Relleno Sanitario Vereda Medio Afán, Municipio de Mocoa”, el dieciocho (18) de junio de dos mil dieciocho (2018) [...]”¹⁶.

29. Para fundamentar esta decisión, el *A quo* se refirió al marco legal y jurisprudencial de los derechos e intereses colectivos presuntamente vulnerados, así como a las competencias legales de las entidades demandadas en el marco del Sistema Nacional Ambiental y del servicio de recolección de residuos sólidos.

30. A continuación, sostuvo que la vulneración de los derechos e intereses colectivos invocados en la demanda se evidencia con la expedición de los decretos municipales núm. 235 de 29 de diciembre de 2016 y 153 de 4 de agosto de 2017, mediante los cuales se declaró la calamidad pública ambiental en el Municipio de Mocoa por la incapacidad del Relleno Sanitario de disponer los residuos sólidos.

31. Agregó que este hecho se prueba con los informes y conceptos técnicos que obran en el expediente, así como con las entrevistas que realizó la Defensoría del Pueblo a algunos habitantes del sector vecino al Relleno Sanitario.

32. Consideró que, de conformidad con el artículo 26 de la Ley 142 de 11 de julio de 1994¹⁷, la Empresa Metropolitana de Aseo EMAS Putumayo S.A.S. E.S.P. es responsable por los daños causados como consecuencia de la deficiente construcción u operación de sus redes.

33. Afirmó que la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonía -CORPOAMAZONIA- cumplió con sus funciones, en tanto requirió en varias oportunidades al Municipio de Mocoa para que llevara a cabo acciones de mitigación del daño ambiental y adelantó procesos sancionatorios.

34. Concluyó se configuró un hecho superado como consecuencia de la expedición de la Licencia Ambiental a favor de la Empresa Metropolitana de Aseo EMAS Putumayo S.A.S. E.S.P. Sobre el particular, agregó:

“[...] de lo transcrito deduce la Sala que el otorgamiento de una licencia ambiental supone el cumplimiento de todas las exigencias de orden legal y especialmente de orden técnico, exigibles del proyecto a desarrollarse, en aras de prevenir, mitigar, corregir y compensar los efectos ambientales que dicho proyecto puede producir.

Significa lo anterior que una vez otorgada la licencia ambiental, el proyecto que se beneficia con la misma ha cumplido con todas las exigencias legales para su desarrollo, cumplimiento que es certificado por la autoridad ambiental autoridad ambiental autorizada para expedirla [...]”¹⁸

Recurso de apelación

¹⁶ Folio 1110 vto.

¹⁷ “Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones”

¹⁸ Folios 1109 vto. y 1110



35. La Sala procede a realizar un resumen de los argumentos expuestos en el recurso de apelación presentado por la parte actora¹⁹ contra la sentencia proferida, en primera instancia.

36. En primer orden, la Defensoría del Pueblo – Regional Putumayo adujo que mediante la Resolución DTP núm. 0696 expedida el 6 de junio de 2018, la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonía - CORPOAMAZONIA- otorgó Licencia Ambiental a la Empresa Metropolitana de Aseo EMAS Putumayo S.A.S. E.S.P. y que esta lleva inmersa el Permiso de Vertimientos.

37. Aseveró que la Empresa Metropolitana de Aseo EMAS Putumayo S.A.S. E.S.P. interpuso recurso de reposición y, en subsidio, de apelación contra el referido acto administrativo y, en su criterio, ello impide la ejecución del proyecto de construcción y operación del Relleno Sanitario, así como el cumplimiento de las obligaciones impuestas a la titular de la Licencia Ambiental con el objeto de proteger los derechos colectivos amenazados por el inadecuado manejo de los residuos sólidos en el Municipio de Mocoa.

38. Por lo tanto, en criterio de la parte actora, no se configuró un hecho superado. Sobre el particular, precisó:

*“[...] Si bien Corpoamazonia (sic) otorgó a la Empresa Emas Putumayo, licencia ambiental y permisos de vertimientos, esta se realizó con una serie de obligaciones a cargo del titular de la licencia, muchas de ellas en procura de salvaguardar los derechos colectivos que como se probó en el proceso se vulneraron a los habitantes de la Vereda Medio Afán y evitar la contaminación que se ha genera a fuentes hídricas y recursos naturales. Licencia que aportó la Empresa Emas Putumayo con su recurso de apelación, sin que se mencionara que la misma no se encontraba en firme y más aún por el recurso que el mismo titular radica, que como **se puede vislumbrar del mismo busca que se elimine de la Resolución DTP núm. 696 del 6 de junio de 2018, muchas de las obligaciones impuestas para controlar su actividad y evitar los hechos vulneratorios (sic) de derechos colectivos que se han presentado por esta Empresa, lo que permite probar que en la actualidad no existe carencia actual del objeto y aún persiste la vulneración [...]**”²⁰(Resaltado fuera de texto original).*

39. En segundo orden, la parte actora afirmó que, en el trámite administrativo adelantado para la expedición de la Resolución DTP núm. 0696 de 2018, la autoridad ambiental excluyó a la comunidad y desconoció los principios y derechos constitucionales de publicidad, así como de participación ciudadana, toda vez que las personas afectadas con el indebido funcionamiento del relleno sanitario no fueron citadas a una audiencia pública ambiental.

40. Agregó que la autoridad ambiental no cumplió con las obligaciones previstas en los artículos 8.º y 10 del Decreto 330 de 8 de febrero de 2007²¹, comoquiera que por una parte, fijó el edicto de convocatoria de la audiencia pública ambiental el 5 de abril de 2018 y esta se llevó a cabo el día 20 del mismo mes y año y, por la otra, sin justificación, el plazo para la inscripción se cerró cuatro (4) días antes.

¹⁹ Folios 1120 a 1126

²⁰ Folio 1123

²¹ “Por el cual se reglamentan las audiencias públicas ambientales y se deroga el Decreto 2762 de 2005”



41. Afirmó que la vulneración de los derechos e intereses colectivos invocados en la demanda persisten, la cual se supera únicamente cuando exista un lugar adecuado para la disposición de las basuras en el Municipio de Mocoa.

42. Insistió que la Resolución DTP núm. 0696 de 2018, no esta en firme y tiene vicios de nulidad, lo que impide la protección de los derechos de la comunidad de la Vereda Afán del Municipio de Mocoa.

Actuación en segunda instancia

43. El Despacho sustanciador, mediante auto proferido el 7 de noviembre de 2018²², admitió el recurso de apelación presentado por la Defensoría del Pueblo – Regional Putumayo contra la sentencia proferida, en primera instancia.

44. Posteriormente, el Despacho sustanciador, por auto proferido el 11 de diciembre de 2018²³, decretó como pruebas documentales la copia de la Resolución DTP núm. 0696 expedida el 6 de junio de 2018 por la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonía -CORPOAMAZONIA-, la copia del recurso de reposición interpuesto contra este acto administrativo por la Empresa Metropolitana de Aseo de Putumayo S.A.S. E.P.S. y las copias de los oficios núm. 3858 de 10 de octubre y 6026-2018-2403 de 10 de diciembre de 2018.

45. Lo anterior, con fundamento en que se cumplen con los requisitos para decretar pruebas, en segunda instancia, y que los documentos están relacionados con hechos ocurridos después de que transcurrió la oportunidad para pedir pruebas, en primera instancia.

46. Por último, mediante auto proferido el 28 de marzo de 2019²⁴, el Despacho sustanciador ordenó a las partes que presentaran sus alegatos y surtir traslado al Procurador Delegado ante esta Corporación con el fin que rindiera concepto.

Alegatos de conclusión

47. La Sala observa que en esta instancia procesal, las partes no presentaron alegatos de conclusión.

Concepto de Ministerio Público

48. El Procurador Quinto Delegado ante el Consejo de Estado rindió concepto en segunda instancia²⁵.

49. Se refirió a la regulación normativa de la acción popular y a su objeto. Luego consideró que el problema jurídico que debe resolver el Consejo de Estado, de acuerdo con el recurso de apelación, consiste en determinar si existe o existió un daño contingente, peligro, amenaza, vulneración o agravio de los derechos e intereses colectivos invocados en la demanda, debido al manejo de los residuos sólidos y lixiviados en el relleno sanitario del Municipio de Mocoa.

²² Auto visible a folio 1143

²³ Auto visible a folios 1151 a 1155

²⁴ Auto que obra a folio 1163

²⁵ Folios 1171 a 1179



50. Con fundamento en las pruebas, concluyó que se vulneraron los derechos e intereses colectivos relacionados con el ambiente; sin embargo, se configuró un hecho superado por la carencia actual de objeto, porque la autoridad ambiental expidió la Licencia Ambiental y los permisos de vertimientos para la construcción y operación del Relleno Sanitario en el Municipio de Mocoa.

51. Aseveró que las obras para la adecuación y operación del Relleno Sanitario implica el cumplimiento del principio de planeación, la apropiación de los rubros presupuestales y la contratación, lo cual permite la cesación de la vulneración a los derechos e intereses colectivos, de forma progresiva.

52. Así las cosas, el representante del Ministerio Público solicitó que se confirme la sentencia proferida, en primera instancia.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

53. A continuación, la Sala abordará el estudio de las siguientes cuestiones: i) Competencia de la Sala; ii) Marco normativo y jurisprudencial de la acción popular; y iii) planteamiento del problema jurídico.

Competencia de la Sala

54. Vistos: i) el artículo 16 de la Ley 472, sobre competencia para conocer de las acciones populares en segunda instancia; ii) el artículo 13 del Acuerdo 80 de 12 de marzo de 2019²⁶, sobre la distribución de asuntos entre las secciones del Consejo de Estado; y iii) el artículo 150 del Ley 1437, sobre competencia del Consejo de Estado, en segunda instancia; esta Sección es competente para conocer, en segunda instancia, de los recursos de apelación que se presenten contra las sentencias proferidas, en primera instancia, por los tribunales administrativos en el trámite de las acciones populares.

55. Agotados los trámites inherentes a la acción popular sin que se observe causal de nulidad que pueda invalidar lo actuado, la Sala procede a resolver el recurso de apelación.

Marco normativo y jurisprudencial de la acción popular

56. El artículo 88 de la Constitución Política dispone que las acciones populares son un mecanismo de 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 [...]”.

57. En desarrollo de la norma constitucional, el legislador expidió la Ley 472 que en su artículo 2.º define las acciones populares como “[...] los medios procesales para la protección de los derechos e intereses colectivos [...]” que 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 [...]”.

²⁶ Por medio del cual se expide el reglamento interno del Consejo de Estado



58. Esta acción busca que la comunidad pueda disponer de un mecanismo judicial para la protección efectiva, de forma rápida y sencilla, de los derechos colectivos, cuya amenaza o vulneración debe necesariamente probarse para la procedencia del amparo.

59. Conforme con lo anterior, los supuestos sustanciales para que proceda el medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos son: i) una acción u omisión de la parte demandada; ii) un daño contingente, peligro, amenaza, vulneración o agravio de derechos o intereses colectivos; y, iii) la relación o nexo de causalidad entre la acción u omisión y la afectación de los derechos e intereses.

60. Sobre el particular, la Sección Primera del Consejo de Estado, en providencia de 28 de marzo de 2014, explicó que la acción popular es autónoma y principal y, además, puede ser ejercida por cualquier persona natural o jurídica, sin embargo “[...] quien concurre al litigio después de haberse promovido la acción popular por diferente persona, sólo puede acogerse al proceso dentro de los términos en que ésta presenta la demanda, es decir, no le es dable al tercero extenderse en la materia discutida, los móviles o las consecuencias del proceso, puesto que es la parte actora quien en la demanda, fija el litigio [...]”²⁷ (Destacado de la Sala).

61. La Sala resalta que conforme a los artículos 1.º, 2.º, 4.º y 9.º de la citada Ley 472, se infiere que la acción popular se caracteriza porque: i) está dirigida a obtener la protección de los derechos e intereses de naturaleza colectiva definidos como tales en la Constitución Política, en las leyes y en los tratados celebrados por Colombia; ii) su objetivo es evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o el agravio sobre los derechos e intereses colectivos y restituir las cosas a su estado anterior, cuando ello fuere posible; iii) es una acción pública, esto es, como mecanismo propio de la democracia participativa, puede ser ejercida por “toda persona” y, además, para afianzar pedagógicamente un sistema de control social, se señalan expresamente como titulares de esta acción las organizaciones no gubernamentales, las entidades públicas de control, el Procurador General de la Nación, el Defensor del Pueblo, los personeros y los servidores públicos; iv) es una acción autónoma y principal; v) no tiene carácter sancionatorio respecto de aquel contra quien se dirijan las pretensiones y, eventualmente, recaiga la sentencia estimatoria; y, vi) no ha sido instituida como mecanismo de control judicial de las leyes, en consecuencia, cuando con fundamento en la eventual violación o amenaza a un derecho o interés colectivo se pretenda impugnar una ley o que se imparta una orden al legislador, habrá de acudir a las acciones pertinentes.

62. Finalmente, es importante resaltar que la lesión o puesta en peligro de los derechos colectivos debe estar debidamente probada, según lo dispone el artículo 30 de la Ley 472 y que corresponde al actor popular la carga de acreditar y probar los hechos que sustentan las pretensiones de la demanda.

Planteamiento del problema jurídico

²⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, C.P. Marco Antonio Velilla Moreno, providencia de 28 de marzo de 2014, núm. único de radicación 25000-23-27-000-2001-90479-01(AP).



63. De acuerdo con el recurso de apelación, la Sala deberá determinar si al expedirse la Resolución DTP núm. 696 de 6 de junio de 2018²⁸, se superó la vulneración de los derechos e intereses colectivos al goce de un ambiente sano, de conformidad con lo establecido en la Constitución, la ley y las disposiciones reglamentarias; a la existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. La conservación de las especies animales y vegetales, la protección de áreas de especial importancia ecológica, de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas, así como los demás intereses de la comunidad relacionados con la preservación y restauración del medio ambiente; y al acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública.

64. En caso que la respuesta al problema jurídico anterior sea negativa, la Sala deberá establecer las medidas que se deben adoptar frente a la vulneración de los derechos e intereses colectivos *supra*.

65. Por último, la Sala estudiará si los vicios que pueden conllevar a que la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo declare la nulidad de un acto administrativo, afectan su ejecución.

66. Para ello, la Sala procederá en el siguiente orden: i) Carencia actual de objeto por hecho superado; ii) Pasivo ambiental; iii) Marco normativo de las medidas preventivas, sancionatorias y compensatorias en materia de responsabilidad ambiental; iv) análisis y solución del caso concreto; y v) conclusiones de la Sala.

Carencia actual de objeto por hecho superado

67. La Sección Primera del Consejo de Estado, en sentencia proferida el 9 de mayo de 2019, recordó que en el medio de control de protección de derechos e intereses colectivos se configura la carencia actual de objeto por hecho superado cuando, en el curso del proceso, desaparecen las circunstancias que amenazan o vulneran los derechos e intereses colectivos. En efecto, en esa oportunidad se consideró lo siguiente:

[...]

En cuanto a la carencia de objeto por hecho superado, tratándose de acciones populares, esta Sección ha sostenido que esta figura tiene lugar cuando desaparecen las circunstancias que representan amenaza o vulneración de los derechos colectivos, de tal forma que, cuando se acredite en el curso de la actuación judicial dirigida a conjurar esta afectación, ha desaparecido con anterioridad a que se profiera una sentencia, así deberá declararlo la autoridad judicial correspondiente. Expresamente se ha sostenido:

“IX.8. Referencia jurisprudencial a la carencia actual de objeto por hecho superado en materia de acciones populares.

IX.8.1. En relación con el fenómeno de la carencia de objeto por “hecho superado” en las acciones populares, esta Corporación ha puesto de presente lo siguiente:

²⁸ Por medio de la cual se otorgó una Licencia Ambiental a la Empresa Metropolitana de Aseo EMAS Putumayo S.A.S. E.S.P. para la ejecución del proyecto de construcción y operación del Relleno Sanitario Vereda Medio Afán



“De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 2 de la Ley 472 de 1998, 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”, de lo cual se deduce, que la orden de proteger los derechos colectivos supone la existencia de las circunstancias que los amenazan o vulneran; **pues si éstas han desaparecido, desaparece también la causa que da lugar a dicha protección.** No es posible hacer cesar la amenaza o vulneración de un derecho colectivo, si éstas han dejado de existir; tampoco lo es restituir las cosas al estado anterior, en tanto que, la ausencia de dichas circunstancias, supone, precisamente, que las cosas volvieron a su estado anterior **sin necesidad de la orden judicial.**

Así como la prosperidad de las pretensiones en una acción popular depende de lo acreditado por la parte demandante en el proceso, **la orden de proteger los derechos colectivos sólo puede proferirse cuando, al momento de dictar sentencia, subsisten las circunstancias,** que a juicio de los actores, vulneran o amenazan tales derechos, pues de lo contrario el fundamento fáctico y jurídico de dicha orden judicial habría desaparecido, y su objeto -que es, precisamente, la protección de los derechos colectivos- ya se habría logrado, generándose, de esta manera, una sustracción de materia .

Siendo ello así, si en el curso del proceso desaparecen las circunstancias que amenazan o vulneran el derecho colectivo, no es posible ordenar su protección en la sentencia, pues tal decisión sería inocua y alejada de la realidad”

IX.8.2. En el mismo sentido, la Sección Primera se pronunciado en la siguiente forma:

“la carencia de objeto por haberse superado el hecho vulnerador que originó la acción, se da cuando se comprueba que entre la presentación de ésta y el momento de dictar el fallo cesó la amenaza o vulneración del derecho cuya protección se había solicitado y, en tal circunstancia, ya no será necesaria la orden de protección, pero en todo caso, debe el juez declarar que la mencionada amenaza o vulneración existió pero desapareció”.

IX.8.3. En consecuencia, en el evento en que cese la vulneración del derecho colectivo como consecuencia del ejercicio de la acción popular, no resulta procedente denegar de plano las pretensiones, sino que, por el contrario, el juez de conocimiento deberá declarar la vulneración de los derechos colectivos y precisar que se puso fin a la transgresión del derecho colectivo cuyo amparo se perseguía.”²⁹ (Subrayas y negritas de la Sala)

[...]³⁰

68. Conforme con estas precisiones jurisprudenciales, los elementos sustanciales del fenómeno de carencia actual de objeto por hecho superado, son

²⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia del treinta y uno (31) de julio de dos mil dieciocho (2018). Radicado: 13001-23-33-000-2011-00117-01(AP). Consejero Ponente: Roberto Augusto Serrato Valdés.

³⁰ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera, sentencia proferida el 9 de mayo de 2019, C.P. Dr. Oswaldo Giraldo López, núm. único de radicación: 1700102300000-01100613-01(AP).



los siguientes: i) que se pruebe que a la fecha de la presentación de la demanda existía una vulneración o amenaza de un derecho colectivo. En el evento en que no se pruebe este aspecto, no se configurará el hecho superado, sino que se deberán negar las pretensiones de la demanda; ii) que en el curso del proceso judicial, cese la amenaza o vulneración del derecho colectivo; iii) que al momento de proferir sentencia no sea posible, por sustracción de materia, impartir órdenes de amparo del derecho colectivo porque ese derecho ya no se encuentra amenazado ni vulnerado.

69. En el evento en que cese la vulneración del derecho colectivo como consecuencia del ejercicio de la acción popular, no resulta procedente denegar de plano las pretensiones, sino que, por el contrario, el juez de conocimiento deberá declarar la vulneración de los derechos colectivos y precisar que se puso fin a la transgresión del derecho e interés colectivo cuyo amparo se perseguía.

Pasivos ambientales

70. Para aproximarnos al concepto de “*pasivos ambientales*” es necesario abordar la responsabilidad jurídica derivada de la comisión de daños al medio ambiente.

71. Principalmente, la Declaración de Río prevé una serie de principios según los cuales se deben adoptar medidas para evitar la amenaza o daño al medio ambiente; sin embargo, en el evento en que estos se produzcan es necesario fijar unos parámetros para determinar la responsabilidad de los sujetos trasgresores y la reparación integral de los efectos nocivos, así:

“[...] **PRINCIPIO 2**

*De conformidad con la Carta de las Naciones Unidas y los principios del derecho internacional, los Estados tienen el derecho soberano de aprovechar sus propios recursos según sus propias políticas ambientales y de desarrollo, y **la responsabilidad de velar por que las actividades realizadas dentro de su jurisdicción o bajo su control no causen daños al medio ambiente de otros Estados o de zonas que estén fuera de los límites de la jurisdicción nacional.***

[...]

PRINCIPIO 13

***Los Estados deberán desarrollar la legislación nacional relativa a la responsabilidad y la indemnización respecto de las víctimas de la contaminación y otros daños ambientales.** Los Estados deberán cooperar asimismo de manera expedita y más decidida en la elaboración de nuevas leyes internacionales sobre responsabilidad e indemnización por los efectos adversos de los daños ambientales causados por las actividades realizadas dentro de su jurisdicción, o bajo su control, en zonas situadas fuera de su jurisdicción.*

[...]

PRINCIPIO 16

Las autoridades nacionales deberían procurar fomentar la internalización de los costos ambientales y el uso de instrumentos económicos, teniendo en



cuenta el criterio de que el que contamina debe, en PRINCIPIO, cargar con los costos de la contaminación, teniendo debidamente en cuenta el interés público y sin distorsionar el comercio ni las inversiones internacionales. [...]”. (Destaca la Sala).

72. Los axiomas previamente citados hacen referencia a dos principios superiores del derecho: el primero, relacionado con la responsabilidad derivada del incumplimiento de una obligación que conlleva la adopción de medidas de mitigación, compensación y prevención y el segundo, sobre la responsabilidad que se desprende del daño que implica necesariamente su reparación integral.

73. Ahora bien, a manera de ejemplo, en el marco jurídico europeo y norteamericano se ha adoptado la denominación de “*environmental liability*” cuya traducción oficial es “responsabilidad medioambiental”; así, se incluye en este precepto el resarcimiento de los daños en estricto sentido y en un marco más amplio de todos los efectos nocivos causados por las actividades que entrañan un riesgo real o potencial para la salud humana o para el medio ambiente.

74. La Directiva 2004/35/ce “sobre la responsabilidad medioambiental en relación con la prevención y reparación de daños medioambientales” del Parlamento Europeo y del Consejo de la Unión Europea –cuyo contenido no es vinculante para el Estado Colombiano- señala que el principio fundamental en el que opera consiste en que “[...] *un operador cuya actividad haya causado daños al medio ambiente o haya supuesto una amenaza inminente de tales daños sea declarado responsable desde el punto de vista financiero a fin de inducir a los operadores a adoptar medidas y desarrollar prácticas dirigidas a minimizar los riesgos de que se produzcan daños medioambientales, de forma que se reduzca su exposición a responsabilidades financieras [...]*”.

75. Por su parte, la Agencia de Protección Ambiental de los Estados Unidos³¹ (EPA por sus siglas en inglés) define el pasivo ambiental como “[...] *una obligación legal de hacer un gasto en el futuro por actividades realizadas en el presente y el pasado sobre la manufactura, uso, lanzamiento, o amenazas de lanzar, sustancias particulares o actividades que afectan el medio ambiente de manera adversa [...]*”, concepto que no obliga al Estado Colombiano pero brinda una perspectiva acerca del alcance de esta figura.

76. Como puede verse, existe una confusión entre el concepto de pasivo entendido como la obligación de sufragar una suma de dinero y el de “*liability*”, que es el de responsabilidad. En el ámbito del derecho ambiental, la idea de pasivo se introduce de la traducción contable y económica del término en inglés ‘*liability*’, por tal motivo, al hablar de pasivo en otras latitudes, su concepto se relaciona con el de responsabilidad, que ostenta una connotación jurídica.

77. El Constituyente Colombiano no fue ajeno a la preservación de los recursos naturales. Por ello, en varios de sus postulados se propende por la protección del medio ambiente, otorgándole una doble dimensión como derecho y deber y, en lo atinente a la responsabilidad por daños, el artículo 80 de la Constitución Política introdujo una cláusula de responsabilidad civil ambiental al indicar que el Estado deberá exigir la reparación de los daños.

³¹ El concepto en Estados Unidos fue construido por la Agencia de Protección Ambiental (EPA por sus siglas en inglés), en el documento denominado “Valuing Potential Environmental Liabilities for managerial Decision Making: A Review of Available Techniques” –December 1996.



78. Sin perjuicio de lo anterior, previo a la Constitución de 1991, el artículo 16 de la Ley 23 de 1973, estableció una cláusula de responsabilidad para el Estado o los particulares que causen o generen contaminación o detrimento del medio ambiente ocasionando daños a las personas o a los recursos naturales de propiedad privada, aclarando que los particulares también lo serán por esas mismas razones o por el daño o el uso inadecuado de los recursos naturales de propiedad del Estado.

79. La precitada Ley, confirió facultades extraordinarias al Presidente de la República para la expedición del Decreto 2811 de 1974, cuerpo normativo en que se señaló que el Estado y los particulares tienen el deber de participar en la preservación, manejo y restauración del medio ambiente y los recursos naturales, los que son de utilidad pública e interés social.

80. En tal escenario, se tiene que el artículo 16 de la Ley 23 de 1973, antes mencionado, es el pilar legal de la responsabilidad por afectaciones al medio ambiente concretadas en un particular, mientras que el artículo 80 de la Constitución Política es el sustento superior que ampara el medio ambiente como un bien jurídico de carácter colectivo³². De igual manera, de este último se desprende el “daño al ecosistema”, concepto al que hace alusión la Corte Constitucional en sentencia C-320 de 1998³³ como aquella conducta antijurídica que se produce como consecuencia de una explotación lícita de los recursos.

81. La Sección Tercera³⁴ de esta Corporación ha estudiado el régimen de responsabilidad por daños al medio ambiente y ecológicos, indicando:

“[...] Se trata de un régimen de responsabilidad que tiene su fundamento en una norma pre-constitucional como es el artículo 16 de la Ley 23 de 1973, y cuyo sustento en la Carta Constitucional se encuentra en los artículos 8, 58, 79, 80, 81, 90 y 334. Se trata de encuadrar la responsabilidad patrimonial del Estado tanto por los daños ambientales, como por los daños ecológicos que se produzcan por la acción, actividad, omisión o inactividad.

Cuando se trata de la responsabilidad por daños ambientales y ecológicos debe precisarse:

- (1) La contaminación como fenómeno es el supuesto fáctico del que se hace desprender la concreción dañosa en derechos, bienes e intereses jurídicos;*
- (2) La contaminación en sí misma no es asimilable al daño ambiental y ecológico, ya que se comprende que en la sociedad moderna a toda actividad le es inherente e intrínseca la producción de uno o varios fenómenos de contaminación, al ser objeto de autorización administrativa y técnica en el ordenamiento jurídico;*
- (3) La contaminación desencadena un daño ambiental cuando produce un deterioro, detrimento, afectación o aminoración en la esfera persona o patrimonial de un sujeto o sujetos determinables;*

³² Sobre el particular se puede consultar la sentencia de la Sección Tercera de esta Corporación, proferida el 2 de noviembre de 2016. Expediente con número de radicación 23001-23-31-000-2008-00107-01(41467), Consejero Ponente: Ramiro de Jesús Pazos Guerrero.

³³ Corte Constitucional, Sentencia C-320/98. Referencia: O.P. 024 Asunto: Objeciones presidenciales al proyecto de Ley 235/96 Senado-154/96 Cámara, “por el cual se establece el seguro ecológico, se modifica el Código Penal y se dictan otras disposiciones”. Magistrado Ponente: Eduardo Cifuentes Muñoz, 30 de junio 1998.

³⁴ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia de 8 de septiembre de 2017. Expediente con número de radicación 52001-23-31-000-2006-00435-01(38040). Consejero Ponente: Jaime Orlando Santofimio Gamboa.



(4) *Se produce dicho daño ambiental cuando los derechos, bienes e intereses resultan cercenados o negados absolutamente [destrucción de un predio o de un bien mueble como consecuencia de una contaminación hídrica o atmosférica], o limitados indebidamente (v.gr., se obliga a una destinación natural y productiva diferente al uso del suelo de un predio, o las limitaciones a sus propiedades para poder seguir desarrollando una actividad productiva o agrícola en el mismo volumen o proporción), o cuando se condiciona el ejercicio [v.gr., cuando sujeta el uso y goce de un predio a una descontaminación o a un proceso de recuperación ambiental antes de retomar o seguir su uso natural y ordinario];*

(5) *Cuando se trata de la realización o ejecución de obras públicas o la construcción de infraestructuras el daño ambiental puede concretarse en la afectación del uso normal de los bienes patrimoniales, o en la vulneración de un bien ambiental, de los recursos naturales, del ecosistema, de la biodiversidad o de la naturaleza;*

(6) *De un mismo fenómeno de contaminación, o de la concurrencia de varios de ellos se pueden producir tanto daños ambientales, como daños ecológicos, esto es, aquellos que afectan a bien (es) ambiental (es), recurso (s) natural (es), ecosistema (s), biodiversidad o la naturaleza;*

(7) *La concreción de los daños ambientales y ecológicos puede ser histórica, instantánea, permanente, sucesiva o continuada, diferida.*

Legalmente, el artículo 4 de la Ley 23 de 1973 entiende “por contaminación la alteración del medio ambiente por sustancias o formas de energía puestas allí por la actividad humana o de la naturaleza, en cantidades, concentraciones o niveles capaces de interferir con el bienestar y la salud de las personas, atentar contra la flora y la fauna, degradar la calidad del medio ambiente o afectar los recursos de la Nación o particulares” [en similares términos el artículo 8.a, inciso segundo del Decreto 2811 de 1974].

Por lo anterior, es necesario examinar qué daños ambientales y ecológicos se produjeron como consecuencia de la contaminación, [v.gr., por el desarrollo de obras o infraestructuras hidráulicas, de la insuficiencia de estas, o del indebido funcionamiento de las mismas, supuestos que deberán ser examinados al interior del análisis procesal que se curse ante el juez de primera instancia]. La determinación de los daños ambientales y ecológicos, como sustrato mínimo para el cómputo de la caducidad es también compleja, por lo que se exige una delimitación inicial de cada una de estas modalidades de daños.

En ese sentido, el daño ambiental se define como “las alteraciones, efectos nocivos o molestias causadas a los bienes materiales o de recursos, a la salud e integridad de la personas, así como a las condiciones mínimas para el desarrollo y calidad de vida, y que pueden limitar el ejercicio de determinados derechos [vgr. derecho de propiedad]”. Se comprende, también, que el daño ambiental es “toda agresión derivada de la actividad humana en el medio natural, que causa como consecuencia la modificación o alteración en los bienes y recursos disponibles, o efectos nocivos en la salud e integridad de las personas”.

En tanto que el daño ecológico se define como la “degradación, deterioro o modificación del medio natural causada como consecuencia de cualquier tipo de actividad. La nota distintiva de esta definición se encuentra en que no está referida a interés individual o humano alguno, sino que se enfoca hacia la tutela del medio natural en su conjunto, como interés independiente de aquel”. Dicho daño, para complementar su definición, comprende la “destrucción de especies, la degradación de los recursos naturales (agua, aire, flora), la alteración de las



condiciones de los suelos, el deterioro y la modificación de los sistemas ambientales en la que se integran” [...].

82. De acuerdo con la directriz jurisprudencial en cita, el daño causado al ambiente se concibe como la agresión derivada de la actividad antrópica sobre el medio ambiente que afecta o modifica los recursos naturales e impacta sobre la integridad y salud de las personas y el daño ecológico se entiende como aquella degradación del medio natural como consecuencia de cualquier actividad. A partir de tales conceptos se estudia el régimen de responsabilidad ambiental.

83. En el año 2008, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial con el ánimo de avanzar en la conceptualización y establecimiento de procedimientos para la gestión integral de los “pasivos ambientales” celebró un contrato de consultoría, con el fin de *“Diseñar una estrategia integral para la gestión de los pasivos ambientales en Colombia”*. En efecto, dicha consultoría, al realizar un análisis sobre algunos aspectos jurídicos en la conceptualización de los pasivos ambientales³⁵, señaló la existencia de una confusión entre el impacto al medio ambiente de una actividad, el “daño ambiental” y la responsabilidad jurídica de las empresas, razón por la cual consideró que era necesario reseñar que dichos aspectos, daño y responsabilidad, debían verse en forma distinta del tema de pasivos ambientales pues de lo contrario se caería en una teoría absolutista del daño, según la cual todo impacto se asimilaría a daño y por tanto a pasivo.

84. Así las cosas, indicó que para hablar de daño debía tenerse claridad sobre el recurso natural dañado y su posible configuración; contrario *sensu*, para hablar de pasivos no se hacía referencia al daño ambiental sino a impactos negativos, efectos adversos, o a otros conceptos más generales por cuanto indicó que el daño ambiental hacía parte de la órbita de la responsabilidad.

85. En virtud de lo anterior y teniendo en cuenta que para el caso colombiano no existe una definición jurídica y que conlleva, como se señaló, a que se confunda el pasivo ambiental con el daño y, por lo tanto, con la responsabilidad ambiental, la consultoría del Ministerio de Ambiente, destacó algunos criterios para definir la configuración de un pasivo ambiental, así:

“[...] 1. Los efectos ambientales que no han sido manejados, prevenidos, compensados o mitigados durante la ejecución de la actividad, a pesar de haber existido normatividad, estándares y requisitos en la licencia ambiental, permisos, autorizaciones o concesiones otorgados.

2. Los efectos ambientales que implican riesgo para la salud humana o para los ecosistemas como consecuencia de la contaminación derivada del enterramiento, del abandono, del almacenamiento inapropiado subterráneo o en superficie o de los derrames de residuos peligrosos, sustancias químicas e hidrocarburos o elementos radiactivos.

3. Los efectos ambientales de actividades en ejecución que carecían de instrumentos de control ambiental, bien porque la ley existente en ese momento no los exigía o bien porque existiendo los instrumentos las autoridades competentes no realizaban el control y seguimiento adecuados.

³⁵ Documento denominado definición de herramientas de pasivos ambientales visible en <http://www.minambiente.gov.co/index.php/component/content/article?id=548:plantilla-asuntos-ambientales-y-sectorial-y-urbana-sin-galeria-44#documentos>



4. Los efectos ambientales generados por el cierre definitivo de una actividad por una razón distinta a la orden de una autoridad ambiental, como sería el caso de una liquidación de una sociedad titular de dicha actividad. Este criterio aplicaría cuando se produce esa situación y no han sido resueltos los efectos ambientales generados. [...]”.

86. Así, concluyó que el pasivo ambiental debía entenderse como: “[...] la obligación de asumir el costo de un deterioro ambiental del suelo, el aire, el agua o la biodiversidad, que no fue oportuna y/o adecuadamente mitigado, compensado, manejado, corregido o reparado. Esta obligación debe ser asumida por el propietario, poseedor o tenedor del sitio donde se encuentre el pasivo ambiental, independientemente de cualquier acción civil, sancionatoria o administrativa que el Estado pueda iniciar contra ese obligado o que éste pueda iniciar contra terceros [...]”.

87. En desarrollo del anterior concepto, explicó los elementos que la componen así:

“[...] i) **Obligación de asumir el costo:** Se parte de la definición de pasivo como una deuda y por lo tanto obligación de atenderla o pagarla. El concepto de obligación, en derecho, es el vínculo jurídico mediante el cual dos partes (acreedora y deudora) quedan ligadas, debiendo la parte deudora cumplir con una prestación objeto de la obligación.

ii) de restaurar o remediar: **Restaurar** es el proceso de revertir los impactos negativos producidos en el medio físico para volver en la medida de lo posible a la estructura, funciones, diversidad y dinámica del ecosistema original. **Remediación** es la remoción de contaminación o contaminantes del ambiente (suelo, aguas subterráneas, sedimento o aguas de la superficie) a niveles aceptables que aseguren la protección de la salud humana y el ambiente.

iii) los impactos ambientales negativos: Los impactos ambientales negativos son aquellos cuyo efecto se traduce en pérdida de valor natural, estético, cultural, paisajístico, de productividad ecológica o en aumento de los perjuicios derivados de la contaminación, de la erosión o colmatación y demás riesgos ambientales en discordancia con la estructura ecológico-geográfica y el carácter de una zona determinada.

iv) que no fueron oportuna o adecuadamente: La caducidad de la facultad sancionatoria de la Administración acontece, cuando ha transcurrido un término legalmente previsto para imponer una sanción sin que la entidad haya actuado en tal sentido, mientras que la ejecutoria de un acto administrativo tiene que ver con la definición de la obligación a cargo del administrado para que la Administración pueda hacerlo cumplir.

v) compensados, corregidos, mitigados o prevenidos:

Compensación: acciones dirigidas a resarcir y retribuir a las comunidades, las regiones, localidades y al entorno natural por los impactos o efectos negativos generados por un proyecto, obra o actividad, que no pueden ser evitados, corregidos o mitigados.

Corrección: Son las acciones dirigidas a recuperar, restaurar o reparar las condiciones del medio ambiente afectado por el proyecto, obra o actividad.



Mitigación: acciones dirigidas a minimizar los impactos y efectos negativos que pueda generar un proyecto, obra o actividad.

Recuperación: acción o efecto de restituir a su condición normal y de buen funcionamiento. (Tomado del Decreto 1076 de 2015)

vi) causados por cualquier actividad antrópica: Cualquier actividad debida o relativa al ser humano, que tiene su origen o es consecuencia del ser humano, sinónimo de antropógeno

vii) que pueden generar un riesgo para la salud humana o al ambiente: Riesgo es la probabilidad de que un peligro o amenaza se materialice causando daño.

viii) sin perjuicio de la responsabilidad civil, administrativa o penal a la que haya lugar:

Civil: El que ha cometido un delito o culpa que ha inferido daño a otro, es obligado a la indemnización sin perjuicio de la pena principal que la ley imponga por la culpa o el delito cometido.

Administrativa: es la que se deriva del incumplimiento de obligaciones impuestas por la ley y que da lugar al desarrollo del poder punitivo del Estado mediante la aplicación de unas sanciones, previo el cumplimiento de un proceso administrativo sancionatorio.

Penal: la sujeción de una persona que vulnera un deber de conducta impuesto por el derecho penal al deber afrontar las consecuencias que impone la Ley. [...]”.

88. De lo anterior, puede señalarse que el eje central de la definición del pasivo ambiental se delimita a la obligación que surge de revertir los impactos negativos producidos en el medio físico o la remoción de contaminación o contaminantes del ambiente a niveles aceptables que aseguren la protección de la salud humana y el ambiente, en virtud de la pérdida de valor natural, estético, cultural, paisajístico, de productividad ecológica o en aumento de los perjuicios derivados de la contaminación, de la erosión o colmatación y demás riesgos ambientales en discordancia con la estructura ecológico-geográfica y el carácter de una zona determinada.

89. Finalmente, la consultoría señaló la importancia de hablar de impacto ambiental y no de daño, en tanto que aquel se encuentra claramente definido en la legislación colombiana, es fácilmente valorado e identificable por una autoridad ambiental, no requiere establecer un responsable, no siempre termina en una infracción ambiental y porque no necesariamente implica indemnización o resarcimiento.

90. Ante la falta de definición jurídica del concepto de pasivo ambiental, el artículo 251 de la Ley 1753 de 9 de junio 2015³⁶ asignó al Gobierno Nacional, bajo el liderazgo del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la formulación de una política para la gestión de pasivos ambientales, en la que se fijara una única definición sobre el particular y se determinen los instrumentos técnicos, jurídicos y financieros para su gestión y recuperación.

³⁶ Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”



91. Así las cosas, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible no ha cesado sus esfuerzos por dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 251 de la Ley 1753, para lo cual celebró un nuevo contrato de consultoría³⁷ en el año 2015 con la empresa INNOVACIÓN AMBIENTAL –INNOVA S.A.S. E.S.P.³⁸, oportunidad en la que se arribó a una definición de pasivo ambiental como “[...] *impactos ambientales negativos ubicados y delimitados geográficamente, que no fueron oportuna o adecuadamente mitigados, compensados, corregidos o recuperados; causados por actividades antrópicas y que pueden generar un riesgo a la salud humana o al medio ambiente* [...]”.

92. En ese orden de ideas, tenemos que el pasivo ambiental es consecuencia de un impacto negativo sobre el medio ambiente, el cual no fue mitigado de manera oportuna o adecuada por el sujeto responsable en desarrollo de actividades antrópicas directa o indirectamente.

Marco normativo de las medidas preventivas, sancionatorias y compensatorias en materia de responsabilidad ambiental

93. El medio ambiente se erige en el sustento para la producción y la vida, al tiempo que es el receptor de los desechos de las actividades derivadas del consumo, lo que supone la existencia de una tensión respecto de la satisfacción de las necesidades presentes y futuras, a partir de ello surgió el concepto de desarrollo sostenible procurando el equilibrio entre el progreso económico y bienestar de la sociedad y la recuperación de los recursos renovables.

94. En materia de medidas para la protección del medio ambiente y su desarrollo sostenible en el ámbito internacional, los Estados en las normas internacionales tienen un conjunto de obligaciones relacionadas con la adopción de medidas para el amparo del medio ambiente, es el caso de la Convención de Viena para la protección de la capa de ozono de 1985, la Convención de Basilea de 1989 que obliga a los Estados partes a adoptar las medidas necesarias para reducir al mínimo la generación de desechos peligrosos y otros desechos en ella y, la Declaración de Río, cuyo principio 2 prevé que “[...] *los Estados tienen el derecho soberano de explotar sus propios recursos en aplicación de su propia política ambiental y la obligación de asegurar que las actividades que se lleven a cabo dentro de su jurisdicción o bajo su control no perjudiquen al medio de otros Estados o de zonas situadas fuera de toda jurisdicción nacional* [...]”³⁹. En ese sentido, el artículo 6 de la Convención sobre la Diversidad Biológica de 1992 señala una serie de medidas para la conservación y utilización sostenible; igualmente, la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático de 1992 señala, como principios relativos a las obligaciones de los estados parte de adopción de medidas para mitigar los efectos nocivos del cambio climático.

95. El Estado Colombiano señala el deber de protección del medio ambiente a nivel constitucional en el artículo 80 de la Carta Política, según el cual el Estado tiene el deber de “[...] *prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental,*

³⁷ Proceso de contratación núm. CMA 005-2015 disponible para consulta en el SECOP <https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=15-15-3724477>

³⁸ Se adelantaron talleres para Diseñar una estrategia integral para la gestión de los pasivos ambientales en Colombia disponibles para consulta en la página web: <http://www.innovaambiental.com.co/pasivos-ambientales/>

³⁹ El precitado postulado fue reproducido en el artículo 3 de la Convención Sobre la Diversidad Biológica de 1992.



imponer las acciones legales y exigir la reparación de los daños causados [...]”, por lo cual ostenta la titularidad de la potestad sancionatoria en materia ambiental, la cual es ejercida a través de las autoridades que hacen parte del SINA, a saber, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial; las corporaciones Autónomas Regionales (CAR); las corporaciones de Desarrollo Sostenible; las unidades ambientales de los grandes centros urbanos y la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales, de conformidad con las funciones legalmente asignadas a cada una de ellas.

96. Cabe desatacar que la potestad sancionatoria ambiental del Estado se encuentra prevista en el ordenamiento jurídico Colombiano con anterioridad a la expedición de la Carta Política de 1991. Así, el artículo 18 de la Ley 23 de 1973 facultó a la administración para imponer sanciones por la comisión de infracciones contra el medio ambiente; sin embargo, no señaló el procedimiento para su imposición. Posteriormente, los artículos 163, 284 y 339 del Decreto 2811 de 1974 instituyeron el deber de sancionar las conductas que atenten contra el buen uso de los recursos naturales renovables, norma que también omitió reglamentar la materia, motivo por el cual, cada normativa ambiental definió el trámite particular a seguir en cada caso para la imposición de sanciones por transgresión a las mismas, por ejemplo, los Decretos 1681 de 4 de agosto de 1978⁴⁰; 1541 de 26 de julio de 1978⁴¹ y 1608 de 31 de julio de 1978⁴².

97. A través de la Ley 9 de 24 de enero de 1979 se dictaron medidas sanitarias creando un régimen sancionatorio que preveía la clasificación y definición de las medidas sanitarias o de policía y las sanciones en estricto sentido. Más adelante, se expidió el Decreto 1594 de 26 de junio de 1984⁴³, reglamentario del Código Sanitario, en el que se fijó el procedimiento para la imposición de medidas preventivas, al igual que sancionatorias, en materia de aguas y residuos líquidos, entre otros temas contenidos en el Código Sanitario.

98. La Ley 99 pretendió unificar el procedimiento para la imposición de sanciones por infracción a la normativa ambiental remitiéndose a lo dispuesto en el Decreto 1594 de 1984 en los términos del párrafo 3.º del artículo 85; empero, continuaron vigentes los trámites reglamentados en normas especiales.

99. De igual manera, la norma en referencia reguló con mayor detalle la concesión de las licencias ambientales y las tasas retributivas, así como los instrumentos para la gestión ambiental y las sanciones a la infracción de normas ambientales, esto fortaleció la reglamentación existente en lo que a la protección de los recursos naturales se refiere y, asimismo, crear herramientas para la prevención y control de aquellas actividades con la potencialidad de provocar el daño o deterioro del medio ambiente, a través de la imposición de un costo directo a quienes generen externalidades ambientales negativas.

100. Las medidas que fueron integradas a la gestión ambiental como consecuencia de la infracción a la normativa en la materia, se clasifican en tres (3)

⁴⁰ Por el cual se reglamentan la parte X del libro II del Decreto- Ley 2811 de 1974 que trata de los recursos hidrobiológicos, y parcialmente la Ley 23 de 1973 y el Decreto- Ley 376 de 1957.

⁴¹ Por el cual se reglamenta la Parte III del Libro II del Decreto - Ley 2811 de 1974: "De las aguas no marítimas" y parcialmente la Ley 23 de 1973.

⁴² Por el cual se reglamenta el Código Nacional de los Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente y la Ley 23 de 1973 en materia de fauna silvestre.

⁴³ por el cual se reglamenta parcialmente el Título I de la Ley 09 de 1979, así como el Capítulo II del Título VI - Parte III - Libro II y el Título III de la Parte III Libro I del Decreto 2811 de 1974 en cuanto a usos del agua y residuos líquidos.



grupos, a saber, i) medidas preventivas, ii) sanciones administrativas en sede del proceso administrativo correspondiente y iii) medidas compensatorias.

Las medidas preventivas

101. En los apartes previamente estudiados se hizo especial mención al artículo 80 Constitucional, según el cual el Estado tiene el deber de prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, al igual que imponer las sanciones legales a que hubiere lugar y exigir la reparación de los daños causados. La labor preventiva ha adquirido una relevancia notable en nuestro ordenamiento jurídico respecto de la protección al medio ambiente, como quiera que todas las circunstancias que lo alteren, de materializarse, pueden provocar impactos negativos irreversibles o en el evento de ser posible retrotrae las cosas al estado anterior, los costos de ello suelen ser elevados.

102. El numeral 2 del artículo 85 de la Ley 99, subrogado por la Ley 1333 de 21 de julio de 2009⁴⁴ señalaba las clases de medidas preventivas, entre las que se encontraban la amonestación verbal o escrita, el decomiso preventivo de individuos o especímenes de fauna o flora de productos e implementos utilizados para cometer la infracción; suspensión de obra o actividad, cuando de su prosecución pueda derivarse daño o peligro para los recursos naturales renovables o la salud humana, o cuando la obra o actividad se haya iniciado sin el respectivo permiso, concesión, licencia o autorización y la realización dentro de un término perentorio, los estudios y evaluaciones requeridas para establecer la naturaleza y características de los daños, efectos e impactos causados por la infracción, así como las medidas necesarias para mitigarlas o compensarlas.

103. A su turno, el párrafo del artículo 1.º de la Ley 1333, dispone que “[...] *En materia ambiental, se presume la culpa o el dolo del infractor, lo cual dará lugar a las **medidas preventivas**. El infractor será sancionado definitivamente si no desvirtúa la presunción de culpa o dolo para lo cual tendrá la carga de la prueba y podrá utilizar todos los medios probatorios legales [...]*”.

104. El artículo 1.º del Decreto 2041 de 15 de octubre de 2014⁴⁵ define las medidas de prevención como “[...] *las acciones encaminadas a evitar los impactos y efectos negativos que pueda generar un proyecto, obra o actividad sobre el medio ambiente [...]*”.

105. Estas medidas están orientadas a evitar o impedir que se materialice o continúe un hecho que atente contra el medio ambiente, los recursos naturales, el paisaje o la salud humana. Así las cosas, la autoridad ambiental competente debe proceder de oficio o a petición de parte para comprobar el hecho denunciado y determinar la necesidad de imponer las medidas preventivas a través de un acto administrativo motivo según lo dispuesto por el artículo 12 de la Ley 1333. En los casos de flagrancia, la autoridad ambiental está obligada a imponer medidas cautelares y, de ser necesarias, medidas preventivas de carácter inmediato, de lo cual debe levantar un acto en la que se expliquen las razones para su adopción, acta que debe ser legalizada a través de un acto administrativo.

106. Las medidas preventivas se caracterizan por ser: i) inmediatas, ii) precautorias y iii) transitorias, adicional a lo cual se aplican sin perjuicio de las

⁴⁴ Por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones.

⁴⁵ Por el cual se reglamenta el Título VIII de la Ley 99 de 1993 sobre licencias ambientales.



sanciones correspondientes derivadas de una infracción ambiental y contra ellas no procede recurso alguno –artículo 32 de la Ley 1333-.

107. En el marco de una medida preventiva es posible el decomiso de especímenes, productos o implementos, los cuales deben ponerse a disposición de la autoridad ambiental respectiva, en el caso de que los productos incautados sean peligrosos o perecederos se debe entregar a la entidad un acta según la cual se haya dispuesto su destrucción, incineración o entrega.

108. Agotado el proceso de legalización de la medida preventiva, la autoridad ambiental evaluará el mérito para iniciar un proceso sancionatorio, de no haberlo esta será levantada, en caso afirmativo, únicamente se eliminará la medida si se demuestra la desaparición de las causas que le dieron origen. Estas medidas pueden ser impuestas sobre agentes o bienes extranjeros siempre que se encuentren dentro del territorio nacional.

109. Según la gravedad de la infracción en aplicación del principio de proporcionalidad, la autoridad ambiental puede imponer las siguientes medidas preventivas:

110. Amonestación escrita: se trata de un llamado de atención escrito al presunto infractor, opera cuando no se haya puesto en grave peligro los recursos naturales, el paisaje o la salud de las personas, esta puede incluir la obligación de atender a cursos de educación ambiental según lo señalado en el artículo 37 de la Ley 1333.

111. Decomiso o aprehensión preventiva de especímenes, elementos, productos y subproductos de fauna y flora silvestre: en este caso se retienen de forma temporal productos, especímenes de fauna y flora, equipos, medios, vehículos, materias primas o implementos utilizados para cometer una infracción ambiental o que resultan de ésta.

112. Suspensión de la obra o actividad: acaece cuando la ejecución de una actividad u obra pueda producir un perjuicio o poner en peligro el medio ambiente, los recursos naturales, el paisaje o la salud humana, o cuando no se disponga de los permisos ambientales necesarios.

Medidas sancionatorias

113. El legislador reguló integralmente el mencionado trámite recogiendo los procesos especiales y dispersos existentes, a través de la Ley 1333, norma que subrogó lo señalado en el artículo 85 de la Ley 99 y que sufrió modificaciones o adiciones con ocasión de la expedición de la Ley 1437. La Ley 1333 señala el procedimiento sancionatorio ambiental, así como la titularidad para el ejercicio de esa potestad imponiendo y ejecutando las medidas preventivas y sancionatorias a que haya lugar, estas últimas se destacan tener una función correctiva y compensatoria en cumplimiento de los principios ambientales señalados en la normativa nacional e internacional.

114. La aplicación de las sanciones está sometida a la existencia de infracciones contra el medio ambiente, esto es, acciones u omisiones trasgresoras de los postulados normativos en materia ambiental, por ejemplo, aquellas indicadas en el Código de Recursos Naturales Renovables, la Ley 99 y la Ley 165 de 9 de



noviembre de 1994⁴⁶ y en las demás disposiciones ambientales vigentes que las sustituyan o modifiquen y en los actos administrativos emanados de la autoridad ambiental competente; también, será constitutivo de infracción ambiental la comisión de un daño al medio ambiente, con las mismas condiciones que para configurar la responsabilidad civil extracontractual establece el Código Civil y la legislación complementaria, a saber: El daño, el hecho generador con culpa o dolo y el vínculo causal entre los dos. Cuando estos elementos se configuren darán lugar a una sanción administrativa ambiental, sin perjuicio de la responsabilidad que para terceros pueda generar el hecho en materia civil, como lo dispone el artículo 5.º de la Ley 1333.

115. Las acciones sancionatorias ambientales pueden promoverse en cualquier tiempo siempre que las condiciones que provocaron la infracción permanezcan y caducarán en el evento de que hayan transcurrido 20 años desde el hecho generador conforme con el artículo 10 de la Ley 1333. Las sanciones ambientales que no sean ejecutadas perderán fuerza en los eventos previstos en el artículo 91 de la Ley 1437, según lo indicado en el artículo 11 *ibidem*, estos son: i) suspensión provisional de la sanción; ii) la desaparición de sus fundamentos de hecho o de derecho; iii) cuando no se lleven a cabo los actos necesarios para ejecutar las sanciones en un periodo de 5 años; iv) el cumplimiento de la condición resolutoria a la que se encuentre sujeta la sanción; o v) cuando pierda su vigencia.

116. El artículo 40 de la Ley 1333 prevé que las sanciones a imponer están sujetas a unas características particulares, a saber: i) pueden imponerse como principales o accesorias; ii) atienden al principio de proporcionalidad de acuerdo a la gravedad de la infracción; iii) no eximen al infractor de ejecutar las obras o acciones ordenadas, ni de restaurar el medio ambiente, los recursos naturales o el paisaje afectados y iv) se aplican sin perjuicio de las acciones civiles, penales y disciplinarias a que hubiere lugar. Se encuentran tipificadas y desarrolladas en los artículos 40 a 49 de la Ley 1333, estas son:

1. Multas diarias hasta por cinco mil (5000) salarios mínimos mensuales legales vigentes.
2. Cierre temporal o definitivo del establecimiento, Edificación o servicio.
3. Revocatoria o caducidad de licencia ambiental autorización, concesión, permiso o registro.
4. Demolición de obra a costa del infractor.
5. Decomiso definitivo de especímenes, especies silvestres exóticas, productos y subproductos, elementos, medios o implementos utilizados para cometer la infracción.
6. Restitución de especímenes de especies de fauna y flora silvestres.
7. Trabajo comunitario según condiciones establecidas por la autoridad ambiental.

Medidas compensatorias

⁴⁶ Por medio de la cual se aprueba el "Convenio sobre la Diversidad Biológica", hecho en Río de Janeiro el 5 de junio de 1992.



117. La reparación de los daños al medio ambiente se torna difícil en tanto, en algunas ocasiones, estos son irreversibles, por ejemplo, en los eventos de pérdida de especies; no obstante, ante la ocurrencia del daño, se requiere de la adopción de medidas para restablecer la situación al estado anterior a que tuviera lugar el hecho perjudicial. Estas medidas compensatorias tienen sustento en principios incorporados en instrumentos internacionales, en este sentido el Principio 2 de la Declaración de Río señala que “[...] *De conformidad con la Carta de las Naciones Unidas y los principios del derecho internacional, los Estados tienen el derecho soberano de aprovechar sus propios recursos según sus propias políticas ambientales y de desarrollo, y la responsabilidad de velar por que las actividades realizadas dentro de su jurisdicción o bajo su control no causen daños al medio ambiente de otros Estados o de zonas que estén fuera de los límites de la jurisdicción nacional [...]*”, así surge para los Estados la obligación de reparar los daños ocasionados como resultado de la explotación de sus recursos naturales, aspecto que fue ilustrado con anterioridad en el caso *Trail Smelter*, ocurrido en 1941, en el cual se determinó que la trasgresión de una regla jurídica internacional acarrea la responsabilidad del sujeto de derecho internacional al que se le impute esa violación.

118. A su turno, el Principio 10 obliga al Estado a proporcionar dentro de su ordenamiento jurídico “[...] *acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre otros el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes [...]*”. Aunado a ello, el Principio 13 prevé que “[...] *Los Estados deberán cooperar asimismo de manera expedita y más decidida en la elaboración de nuevas leyes internacionales sobre responsabilidad e indemnización por los efectos adversos de los daños ambientales causados por las actividades realizadas dentro de su jurisdicción, bajo su control, o en zonas situadas fuera de toda jurisdicción [...]*”; de la articulación de los precitados postulados surge para los Estados la obligación de reparar los daños ocasionados como resultado de la explotación de sus recursos naturales, aspecto que fue ilustrado con anterioridad en el caso *Trail Smelter*, ocurrido en 1941, en el cual se determinó que la trasgresión de una regla jurídica internacional acarrea la responsabilidad del sujeto de derecho internacional al que se le impute esa violación.

119. Ahora bien, en lo que respecta al ordenamiento jurídico colombiano, el artículo 80 Constitucional le atribuye la obligación al estado de exigir la reparación de los daños causados al medio ambiente, esto desde las perspectivas de reparación personal y reparación ecosistémico, esta última orientada a la reparación *in natura* del medio ambiente.

120. Como una expresión de la norma superior previamente referenciada, el artículo 31 de la Ley 1333 hace referencia a las medidas compensatorias o de reparación, indicando que “[...] *la imposición de una sanción no exime al infractor del cumplimiento de las medidas que la autoridad ambiental competente estime pertinentes establecer para compensar y restaurar el daño o el impacto causado con la infracción [...]*”, la misma norma prevé que esas medidas deben guardar una estricta proporcionalidad con el daño causado, en ese contexto, debe entenderse que las medidas compensatorias son una categoría independiente de las sancionatorias y preventivas, que están orientadas a materializar el principio de la *restitutio in integrum*, que se refiere al restablecimiento de las cosas a su estado previo a la ocurrencia del hecho dañoso.



121. La definición de las medidas de compensación se encuentra en el artículo 1º del Decreto 2041 de 2014, conforme al cual “[...] *son las acciones dirigidas a resarcir y retribuir a las comunidades, las regiones, localidades y al entorno natural por los impactos o efectos negativos generados por un proyecto, obra o actividad, que no puedan ser evitados, corregidos o mitigados [...]*”.

122. La Corte Constitucional⁴⁷ tuvo oportunidad de pronunciarse al respecto, al analizar la constitucionalidad de los artículos 31 y 40 (parcial) de la Ley 1333, construyendo el concepto de medidas compensatorias, en los siguientes términos:

“[...] 8.6. Tratándose de las medidas compensatorias, ya se ha mencionado que a ellas se refieren los artículos 31 y 40 (parágrafo) de la Ley 1333 de 2009, cuando señalan que el infractor que ha sido objeto de una sanción por daño ambiental, debe también cumplir con “las medidas que la autoridad ambiental competente estime pertinentes establecer para compensar y restaurar el daño o el impacto causado con la infracción”. Aun cuando tales mandatos no consagran una definición clara y precisa de las medidas compensatorias, a partir de sus contenidos normativos se puede identificar cuál es su alcance y cuales los propósitos y objetivos que con ellas se persiguen.

8.7. Así, de acuerdo con tales disposiciones, por medidas compensatorias se entiende el conjunto de acciones ordenadas por la autoridad ambiental competente, dirigidas a lograr la recuperación, rehabilitación o restauración de los sistemas ecológicos que han sido degradados, dañados o destruidos como consecuencia de una infracción ambiental, y que le corresponde adelantar al infractor una vez ha quedado establecida su responsabilidad. En ese sentido, las medidas compensatorias están enfocadas directamente a la protección de la naturaleza, en cuanto buscan el retorno de los recursos naturales o el ambiente a la situación previa al impacto ambiental, o en su defecto, a lograr que tales bienes o su entorno sean mejorados o recuperados sustancialmente.

8.8. La interpretación que hace la Corte acerca de las medidas compensatorias, a partir de las normas de la Ley 1333 de 2009, coincide a su vez con el entendimiento que la doctrina especializada tiene de ellas, en el sentido de sostener que “[...] las medidas compensatorias en asuntos ambientales se han entendido como aquellas tareas que la administración asigna a quien genera un impacto ambiental con el fin de retribuir in natura por el efecto negativo generado”.

8.9. Teniendo en cuenta el objetivo que persiguen, las medidas compensatorias se inscriben, entonces, dentro de los mecanismos que el sistema jurídico ambiental ha instituido en defensa de los derechos de la naturaleza. Sobre este particular, es bueno recordar que el daño ambiental da lugar a la afectación de dos tipos de intereses: los personales y los naturales. Conforme con ello, el ordenamiento jurídico, al constituir los medios de defensa y garantía de los derechos, ha previsto la reparación a favor de las personas que puedan resultar afectadas en sus patrimonios y derechos (a través del resarcimiento propio de las acciones civiles - individuales y colectivas-), y la compensación o restauración para garantizar y asegurar los derechos de la naturaleza, concretamente, en relación con los derechos a mantener y regenerar sus ciclos vitales.

8.10. Como ya se anotó, dentro del propósito universal de propiciar un medio ambiente sano, y bajo el reconocimiento al medio ambiente como un derecho

⁴⁷ Corte Constitucional. Sentencia C-632 de 24 de agosto de 2011. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.



ligado íntimamente con la vida, la salud y la integridad física, los países tienen el compromiso ineludible de dotar a las autoridades competentes de los mecanismos jurídicos necesarios para actuar ante situaciones de peligro, riesgo o daño del medio ambiente. Y aun cuando en el área ambiental se ha precisado que la normatividad debe estar volcada hacia la finalidad preventiva, para los casos en que las acciones preventivas resulten fallidas o insuficientes, deben concebirse también mecanismos jurídicos de responsabilidad que permitan atender los efectos adversos del daño ambiental, no solo respecto de las víctimas sino también de los ecosistemas, en procura de lograr su restablecimiento a las condiciones existentes ante del daño. En relación con esto último, es bueno considerar que en la actualidad, la naturaleza no se concibe únicamente como el ambiente y entorno de los seres humanos, sino también como un sujeto con derechos propios, que, como tal, deben ser protegidos y garantizados. En este sentido, la compensación ecosistémica comporta un tipo de restitución aplicada exclusivamente a la naturaleza.

8.11. Ahora bien, el proceso de restitución o restauración ecológica que se adelanta a través de las llamadas medidas compensatorias, requiere, en cada caso, de una valoración técnica del daño o impacto negativo causado al medio ambiente con la infracción, por cuenta de la autoridad ambiental competente. Tal circunstancia, descarta de plano que el ordenamiento jurídico ambiental pueda hacer una descripción o enumeración taxativa de las medidas compensatorias.

En efecto, el componente tecnológico e incluso científico que identifica el manejo medio ambiental, exige que la medida compensatoria a adoptar, solo pueda determinarse una vez se establezca la clase y magnitud del daño sufrido por el ecosistema en cada situación particular y concreta. De este modo, la naturaleza, alcance y tipo de medida, corresponde definirlo a la entidad técnica ambiental de acuerdo con la evaluación que ésta haga de cada daño, lo cual asegura además, que la misma resulte equilibrada y coherente y permita cumplir el objetivo de restituir in natura el valor del activo natural afectado.

8.12. La circunstancia de que las medidas compensatorias no se encuentren descritas en la ley, no significa, en todo caso, que su imposición quede a la simple discrecionalidad de la autoridad ambiental competente, pues éstas solo se ordenan una vez surtido el respectivo juicio de proporcionalidad. A este respecto, el propio artículo 31 de la Ley 1333 de 2009 es claro en señalar que la sanción y las medidas compensatorias “deberán guardar una estricta proporcionalidad”, lo que permite entender que el alcance de la medida compensatoria es limitado, pues se circunscribe a la proporción del daño ambiental y, en todo caso, no podría ser excesivamente más gravosa que la sanción misma. Además, en cuanto se trata de medidas adoptadas por una autoridad técnica ambiental, éstas pueden ser sometidas a los respectivos controles administrativos y jurisdiccionales, por parte de quienes se consideren injustamente afectados con ellas.

8.15. Atendiendo pues a la finalidad que persiguen las medidas compensatorias, encuentra la Corte que, al igual que ocurre con las medidas preventivas, las mismas no tienen el alcance de una sanción por cuanto no se imponen a título de pena. Tal y como ha sido explicado, aquellas no están dirigidas a reprimir la conducta contraria a la ley -que es el propósito de la sanción- sino a lograr la recuperación in natura del medio ambiente que ha resultado afectado a causa de la infracción.

[...]”.



123. En tal escenario, la Corte señaló las características que permiten identificar las medidas compensatorias a que hace referencia el régimen sancionatorio ambiental contenido en la Ley 1333, así: i) únicamente están orientadas a la restauración *in natura* del medio ambiente afectado, esto es, que retorne a la situación en que se encontraba previo a la ocurrencia del hecho dañoso o su recuperación sustancial; ii) su imposición por parte de las autoridades técnicas - administrativas competentes está sometida a la existencia de la infracción y del daño provocado al medio ambiente, iii) tienen un carácter estrictamente técnico y por tal motivo no están definidas expresamente en la ley y su determinación está sujeta al tipo de daño causado, iv) en cualquier caso, la medida adoptada debe atender al principio de proporcionalidad y v) debido a finalidad resarcitoria su naturaleza no es sancionatoria.

Análisis y solución del caso concreto

124. De acuerdo con el problema jurídico planteado en el recurso de apelación, en esta instancia **no** se discute si la Empresa Metropolitana de Aseo EMAS Putumayo S.A.S. E.S.P. vulneró o amenazó los derechos e intereses colectivos invocados en la demanda, comoquiera que el Tribunal *a quo* en la sentencia proferida, en primera instancia, declaró vulnerados estos derechos **por el inadecuado funcionamiento de la Planta de Tratamiento de Residuos Sólidos en el Municipio de Mocoa y esta decisión no fue impugnada por las partes**. Así las cosas, la Sala se abstendrá de realizar un análisis probatorio sobre este aspecto y en el evento de encontrar que **no** se configuró un hecho superado, adoptará las medidas necesarias para la protección y el restablecimiento de los derechos, en los términos del artículo 34 de la Ley 472.

125. Lo anterior, teniendo en cuenta que el artículo 328 del Código General del Proceso prevé que la competencia del juez de segunda instancia se limita a conocer los puntos o cuestiones a los cuales se contrae el recurso de apelación, comoquiera que el mismo, en el caso del apelante único, define el marco de la decisión que debe adoptarse en esta instancia.

126. La parte actora sostiene en el recurso de apelación que, en el caso *sub examine*, no se configuró un hecho superado, comoquiera que no se encuentra en firme y tiene vicios de nulidad el acto administrativo mediante el cual la autoridad ambiental concedió la Licencia Ambiental y el Permiso de Vertimientos para la construcción y operación del Relleno Sanitario en el Municipio de Mocoa.

127. En primer orden, la Sala encuentra que, en efecto, la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonía –CORPOAMAZONIA- mediante la Resolución DTP núm. 696 de 6 de junio de 2018⁴⁸, otorgó a la Empresa Metropolitana de Aseo EMAS Putumayo S.A.S. E.S.P. i) Licencia Ambiental para la ejecución del proyecto denominado “*Construcción y Operación del Relleno Sanitario Vereda Medio Afán, Municipio de Mocoa, Departamento del Putumayo*”; y ii) Permiso de Vertimientos Líquidos en el **Río Afán**, en la cantidad de 0,073l/s de aguas residuales domésticas sobre campo de infiltración y 3.00 l/s para lixiviados tratados.

⁴⁸ Disco compacto visible a folio 1126 A



128. **Respecto del Permiso de Vertimientos**, en el acto administrativo *supra*, la autoridad ambiental le impuso a la Empresa Metropolitana de Aseo – EMAS Putumayo S.A.S. E.S.P. las siguientes obligaciones:

128.1. Realizar aforos y caracterización fisicoquímica y microbiológica cada seis (6) meses a partir del inicio de operaciones, antes y después del tratamiento de lixiviados, con la finalidad de verificar la eficiencia del sistema. Esta información debe ser reportada a la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonía –CORPOAMAZONIA-, de acuerdo con los parámetros establecidos en el artículo 14 de la Resolución DTP núm. 631, expedida por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible el 17 de marzo de 2015⁴⁹.

128.2. Realizar los análisis en un laboratorio acreditado por el IDEAM, de conformidad con el párrafo segundo del artículo 2.2.3.3.5.2 del Decreto 1076 de 26 de mayo de 2015⁵⁰. Los resultados de laboratorio deben reportarse cada año con el Informe de Cumplimiento Ambiental (ICA).

128.3. Implementar medidores de flujo de agua residual al inicio y al final del sistema de tratamiento para los vertimientos domésticos y los generados en la planta de compostaje, con el objeto de conocer el caudal inicial y el tratado; no se podrá exceder el caudal autorizado. Los registros deben aportarse a la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonía – CORPOAMAZONIA- con el Informe de Cumplimiento Ambiental (ICA).

128.4. Avisar, de forma inmediata y por escrito, a la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonía –CORPOAMAZONIA- sobre las modificaciones sustanciales de las condiciones bajo las cuales se inició el trámite del permiso de vertimientos.

128.5. Realizar la caracterización fisicoquímica y bacteriológica del vertimiento una vez se ponga en marcha el sistema de tratamiento de las aguas residuales y a los noventa (90) días siguientes, de conformidad con la Resolución DTP núm. 631 de 2015.

128.6. Realizar semanalmente limpieza y mantenimiento del sistema de tratamiento de aguas residuales y del sistema de conducción; informar, con soportes, a la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonía – CORPOAMAZONIA- la forma de disposición de los residuos sólidos removidos; y, semestralmente, rendir un informe que evidencie el cumplimiento de las obligaciones.

128.7. No exceder el caudal autorizado para el vertimiento de aguas residuales domésticas y de lixiviados tratados.

128.8. Presentar, dentro de los noventa (90) días siguientes a la ejecutoria del acto administrativo, los diseños estructurales del sistema de tratamiento de lixiviados ajustados a la normativa vigente, en especial, las estructuras en concreto, teniendo en cuenta los estudios de suelo presentados a la autoridad ambiental y las recomendaciones que se emitan.

⁴⁹ "Por la cual se establecen los parámetros y los valores límites máximos permisibles en los vertimientos puntuales a cuerpos de aguas superficiales y a los sistemas de alcantarillado público y se dictan otras disposiciones"

⁵⁰ "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible"



128.9. Especificar el tipo de coagulante que es necesario para el cálculo de sedimentación.

128.10. Presentar, dentro de los noventa (90) días siguientes a la fecha de ejecutoria del acto administrativo, los soportes de diseños estructurales de tratamiento -filtros biológicos-.

128.11. Presentar las cartas de responsabilidad de los profesionales que diseñaron el tratamiento de los lixiviados.

128.12. Presentar, dentro de los noventa (90) días siguientes a la fecha de ejecutoria del acto administrativo, el Plan de Gestión del Riesgo para el Manejo de Vertimientos en situaciones que limiten o impidan el tratamiento de las aguas. Dicho plan debe incluir el análisis del riesgo, medidas de prevención y mitigación, protocolos de emergencia y contingencia y programa de rehabilitación y recuperación.

128.13. Presentar, dentro de los sesenta (60) días siguientes a la fecha de ejecutoria del acto administrativo, un estudio o modelos de generación de lixiviados, con el objeto de garantizar y extraer la masa de residuos.

128.14. Presentar, dentro de los sesenta (60) días siguientes a la fecha de ejecutoria del acto administrativo, la evaluación ambiental del vertimiento, teniendo en cuenta los escenarios más críticos.

128.15. Realizar aforos diarios de los vertimientos.

128.16. Realizar semestralmente la caracterización fisicoquímica y microbiológica de la fuente hídrica receptora de los vertimientos.

128.17. Informar a la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonía –CORPOAMAZONIA-, con ocho (8) días de anticipación, la fecha y hora en la cual se tomará las muestras para vertimientos, con el objeto que un funcionario de esa entidad pueda estar presente.

128.18. Realizar aforos semestralmente de los caudales de vertimientos y reportar la información a la territorial Putumayo de la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonía –CORPOAMAZONIA-.

129. Asimismo, **frente al funcionamiento del relleno sanitario**, la autoridad ambiental, en la Resolución DTP núm. 0696 de 2018, le impuso a la Empresa Metropolitana de Aseo EMAS Putumayo S.A.S. E.S.P., entre otras, las obligaciones de adecuar el terreno para la disposición final de residuos sólidos; construir vías internas de acceso al relleno sanitario y sus demás componentes; hacer el drenaje perimetral de aguas lluvias en las celdas en uso; hacer el drenaje superficial de afloramientos de agua en las celdas contempladas para la disposición final de residuos sólidos; construir y operar el sistema de tratamiento de lixiviados; manejar los gases –evacuación por chimenea-; implementar cercas vivas perimetrales internas y externas de acuerdo al diseño paisajístico que se elabore; proteger el Relleno Sanitario respecto de los insectos, roedores y aves; y controlar el material particulado, el ruido, la erosión, la sedimentación, la calidad del aire y la migración del gas.



130. Además, en el acto administrativo se previó como obligación general, respecto de la Quebrada Guadual “[...] *establecer un plan de monitoreo y de restauración de la misma para lo cual se da un plazo de 3 meses para entregar dicho plan a la autoridad ambiental el cual debe definir acciones y costos concretos de la misma (sic) en este estudio se debe incluir y caracterizar los humedales aledaños que existan en el área de influencia directa del proyecto [...]*”.

131. Sin embargo, la Empresa Metropolitana de Aseo de Putumayo EMAS Putumayo S.A.S. E.S.P., interpuso recurso de reposición y, en subsidio, de apelación⁵¹ contra el acto administrativo *supra*, entre otras cosas, porque no se precisó la ubicación del proyecto de forma correcta; las aguas residuales domésticas que se proyectan generar en el Relleno Sanitario no se verterán en un campo de infiltración, sino que se canalizarán a la Planta de Tratamiento de Lixiviados, además la producción de esta clase de vertimientos es intermitente y depende de las personas que laboran en ese lugar; la caracterización microbiológica no tiene fundamento legal; la orden de realizar aforos y caracterizaciones antes y después del sistema de tratamiento, con el objeto de verificar su eficiencia, desconoce la Resolución 631 de 17 de marzo 2015⁵², expedida por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible; el aforo, como medio para determinar el caudal de la Planta de Tratamiento, se realiza a través de los medios que el ejecutor determine y no los que fije la autoridad ambiental; el compostaje se realizará en un espacio cubierto y el vertimiento generado en este lugar no es peligroso, por lo tanto no es necesario que los mismos se conecten a la planta de tratamiento de lixiviados ni que sean objeto de medición o de aforo; la autoridad ambiental exige, sin fundamento legal, características específicas de los diseños estructurales del sistema de tratamiento de lixiviados; el ejecutor presentó el estudio de la producción de lixiviados y la evaluación ambiental del vertimiento; las caracterizaciones del Río Afán constituyen una herramienta para la autoridad ambiental, pero no para la titular del permiso de vertimientos; no es necesario realizar un estudio hidrológico, comoquiera que este se llevó a cabo en el documento “*modelación afectación de la calidad hídrica del Río Afán por vertimiento de lixiviado tratado generado en el relleno sanitario del Municipio de Mocoa, Departamento del Putumayo*”; la adecuación de las vías internas del Relleno Sanitario, por no tener carácter público, no están sometidas a la reglamentación técnica y normativa del Ministerio de Transporte; y no es viable que se incluya en el proyecto de licenciamiento de los vasos IV, V1, V2 y V3 actividades de monitoreo y restauración de la Quebrada Guadual, toda vez que ello se relaciona con la operación del actual Plan de Manejo Ambiental.

132. Si bien, en el expediente no obra un acto administrativo relacionado con el recurso *supra*, la Sala encuentra que en la página Web de la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonía –CORPOAMAZONIA-, www.corpoamazonia.gov.co, esta publicada la Resolución DTP núm. 01394 de 22 de octubre de 2018, mediante la cual esta autoridad ambiental resolvió el recurso de reposición contra la Resolución DTP. Núm. 696 de 2018.

133. Este acto administrativo será estudiado por la Sala con el objeto de resolver los problemas jurídicos planteados en el recurso de apelación interpuesto contra la sentencia proferida, en primera instancia, comoquiera que, de conformidad con el

⁵¹ Disco compacto visible a folio 1126 A

⁵² “*Por la cual se establecen los parámetros y los valores límites máximos permisibles en los vertimientos puntuales a cuerpos de aguas superficiales y a los sistemas de alcantarillado público y se dictan otras disposiciones*”



artículo 177 de la Ley 1564 de 12 de julio de 2012⁵³, no es necesario adjuntar al proceso copia de las resoluciones cuando estén publicadas en la página Web de la entidad pública correspondiente.

134. Mediante la Resolución DTP núm. 1394 de 2018, la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonía –CORPOAMAZONIA–, **repuso parcialmente la Resolución DTP núm. 696 de 2018 y se abstuvo de conceder el recurso de apelación por improcedente**, según lo previsto en los artículos 74 de la Ley 1437 y 8.º de la Ley 489 de 29 de diciembre de 1998⁵⁴.

135. Al resolver el recurso de reposición la autoridad ambiental precisó que el proyecto de construcción y operación del Relleno Sanitario se encuentra ubicado en el Municipio de Mocoa, Vereda Medio Afán, en las coordenadas N° 01'10'40.1' W 076°38'013; que la Licencia Ambiental se otorga por la vida útil del proyecto, de acuerdo con el artículo 2.2.2.3.1.6 del Decreto 1076 de 2015, por los volúmenes de disposición planteados en el Estudio de Impacto Ambiental y el Plan de Manejo Ambiental; y que una vez culmine la vida útil de la celda núm. 4, la titular de la Licencia Ambiental debe contar con la viabilidad de la autoridad ambiental para iniciar la operación y funcionamiento de la siguiente celda y así sucesivamente hasta completar todas las celdas proyectadas para la operación del Relleno Sanitario.

136. Respecto de las obligaciones a cargo de la Empresa Metropolitana de Aseo – EMAS Putumayo S.A.S. E.S.P., en la Resolución *supra* se dispuso lo siguiente:

“[...]

ARTÍCULO QUINTO: El ARTICULO TERCERO de la Resolución DTP 696 de 6 de junio de 2018, y de conformidad a la parte motiva de la presente providencia quedará de la siguiente manera:

[...]

PARÁGRAFO SEGUNDO: LA EMPRESA METROPOLITANA DE ASEO - EMAS PUTUMAYO S.A.S. - E.S.P deberá respecto al permiso de vertimientos cumplir con las siguientes obligaciones:

a. El titular deberá realizar, aforos y caracterización fisicoquímica y microbiológica cada (6 meses) (sic), antes y después del sistema de tratamiento de lixiviados, contados a partir del inicio de operaciones de dicho sistema con la finalidad de verificar la concentración y límites permisibles en los vertimientos y reportar los resultados a CORPOAMAZONIA, de acuerdo a los parámetros establecidos en el artículo 14 de la Resolución 631 del 17 de marzo de 2015 (tratamiento y disposición de residuos, para este tipo de proyecto toda vez que los lixiviados de las celdas en clausura serán conducidos a la nueva planta propuesta. Para los análisis microbiológicos CORPOAMAZONIA le informará al titular del trámite los parámetros a tener en cuenta.

b. Los análisis de los parámetros deben ser realizados por un laboratorio acreditado por el IDEAM de conformidad con lo dispuesto en el parágrafo segundo

⁵³ Mediante la cual se expidió el Código General del Proceso,

⁵⁴ Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.



del artículo 2.2.3.3.5.2 del decreto 1076 del 26 de mayo de 2015. Los resultados de la caracterización deben repostarse cada año con el Informe de Cumplimiento Ambiental (ICA).

c. Realizar aforos del flujo de agua residual al inicio y al final del sistema de tratamiento tanto para el vertimiento doméstico como también para el generado en las celdas de disposición final de residuos sólidos y la planta de compostaje una vez tratada con el fin de conocer (sic) caudal inicial y el tratado y verificar que se encuentra dentro del límite del caudal autorizado; dichos registros deben ser allegados a CORPOAMAZONIA en el informe ICA. En ningún momento se podrá exceder del caudal autorizado para el vertimiento de aguas residuales. De igual manera el titular del trámite deberá indicar a CORPOAMAZONIA dentro de los treinta días siguientes a la fecha de ejecutoria, de la presente providencia, el método a utilizar para la realización de los aforos.

d. Dar aviso inmediato y por escrito a CORPOAMAZONIA, en caso de presentarse modificaciones sustanciales de las condiciones bajo las cuales se inició el trámite del permiso de vertimientos.

e. El Titular del trámite deberá realizar la caracterización fisicoquímica y bacteriológica del vertimiento una vez se ponga en marcha el sistema de tratamiento de las aguas residuales y una segunda caracterización a los 90 días siguientes de la puesta en marcha del sistema de tratamiento de aguas residuales de conformidad a la normatividad vigente y en especial (sic) lo establecido en la Resolución 631 de 2015 y de conformidad con la parte motiva del presente acto administrativo. Para los análisis bacteriológicos CORPOAMAZONIA le informará al titular del trámite los parámetros a tener en cuenta.

f. Realizar semanalmente limpieza y mantenimiento del sistema de tratamiento de aguas residuales y sistema de conducción, debiendo informar a CORPOAMAZONIA la disposición dada a los residuos sólidos removidos con los respectivos soportes y hacer entrega de un informe que evidencie el cumplimiento el cual deberá ser presentado de manera semestral.

g. En ningún momento se podrá exceder del caudal autorizado para el vertimiento de aguas residuales domésticas y de lixiviados tratados.

h. Presentar dentro de los noventa días siguientes a la fecha de ejecución de la presente providencia los diseños estructurales del sistema de tratamiento de lixiviados ajustados a la normatividad vigente, en especial las estructuras como son el reactor de manto de lodos (UASB), el floculador hidráulico, y tanque de sedimentación teniendo en cuenta los estudios de suelo presentados a la autoridad ambiental y las recomendaciones dadas en el mismos.

i. Especificar el tipo de coagulante que es necesario para el cálculo de sedimentación, porque de acuerdo a floc generado por el tipo del agente coagulador, se determina la carga superficial o velocidad de sedimentación del floc.

j. Presentar dentro de los noventa días siguientes a la de ejecutoria de la presente Resolución los soportes de diseños estructurales de tratamiento (filtros biológicos) que en realidad son tratamientos Fitopedológicos o Humedales artificiales.



k. Presentar cartas de responsabilidad de los profesionales que diseñan el tratamiento de lixiviados [...].

l. Presentar dentro de los noventa días siguientes a la fecha de ejecutoria de la presente Resolución el Plan de Gestión del Riesgo para el Manejo de Vertimientos en situaciones que limiten o impidan el tratamiento del vertimiento. Dicho plan debe inducir el análisis del riesgo, medidas de prevención y mitigación, protocolos de emergencia y contingencia y programa de rehabilitación y recuperación.

m. Atendiendo al principio de precaución el titular de la licencia deberá presentar dentro de los sesenta días siguientes a la fecha de ejecutoria de la presente providencia estudios o modelos de generación de lixiviados, con el objeto de garantizar las cantidades a tratar y a extraer de la masa de residuos.

n. Presentar dentro de los sesenta días siguientes a la fecha de ejecutoria de la presente providencia la evolución ambiental del vertimiento teniendo en cuenta los escenarios más críticos tale (sic) como como (sic) crecientes del río AFÁN, caudales mínimos para condiciones estacionarios como el fenómeno del niño.

o. Realizar aforos diarios de los vertimientos del cual se deberá llevar el correspondiente registro, dichos aforos deberán ser presentados en el INFORME ICA cada seis meses.

p. Realizar semestralmente la caracterización fisicoquímica y microbiológica cada seis (06) meses de la fuente hídrica receptora de los vertimientos en los siguientes puntos: 100 m aguas arriba del punto de descarga y 100 m aguas abajo de los vertimientos [...].

q. Informar a CORPOAMAZONIA con ocho días de anticipación la fecha y hora en la cual se tomarán las muestras para vertimientos, para que un funcionario de CORPOAMAZONIA este presente.

r. Realizar la caracterización fisicoquímica y bacteriológica mediante muestreo compuesto de la fuente receptora Río Afán con una frecuencia semestral [...]⁵⁵

137. En la Resolución DTP núm. 1394 de 2018, la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonía –CORPOAMAZONIA- también precisó que el titular de la licencia ambiental deberá presentar en un tiempo no mayor a noventa (90) días, contados a partir de la notificación de ese acto administrativo, un estudio hidrológico del Río Afán que describa el estado de las aguas antes de la puesta en marcha del proyecto y un plan de contingencia teniendo en cuenta el manejo y disposición de residuos sólidos, inconformidades de las comunidades aledañas, posibles volcamientos de vehículos, taponamiento de vías, dispersión e incremento de aves de rapiña que puedan generar peligro o proliferación de vectores, entre otros aspectos relacionados con la prestación del servicio de aseo.

138. Asimismo, en el acto administrativo, se establecieron como obligaciones generales a cargo de la Empresa Metropolitana de Aseo EMAS Putumayo S.A.S E.S.P., entre otras, permitir a la autoridad ambiental adelantar visitas al proyecto una vez al año o cuando se considere necesario como parte del seguimiento

⁵⁵ Ibidem



ambiental; socializar el Estudio de Impacto Ambiental y las obligaciones del titular de la Licencia Ambiental con la comunidad del área de influencia y con las personas que laborarán en el Relleno Sanitario; mejorar el aspecto paisajístico del predio en donde se localizará el sistema de tratamiento de lixiviados, a través de barreras vivas y rompe vientos con especies protectoras que mitiguen la dispersión de olores generados por la operación del sistema de tratamiento de aguas residuales; construir las vías internas de conformidad con la reglamentación técnica y normativa del Ministerio de Transporte; presentar a la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonía –CORPOAMAZONIA- un soporte de identificación, diseños y manejo de zonas de relleno y de botaderos de materiales sobrantes de la construcción de la vía para su aprobación; realizar, cada seis (6) meses, un monitoreo de la calidad del aire; sembrar especies forestales o arbóreas en los límites del predio para aislar las actividades del proyecto; y presentar, cada seis (6) meses, un informe del cumplimiento ambiental con los resultados de la implementación del Plan Manejo Ambiental y de la socialización, así como de la revisión y actualización del Plan de Contingencia.

139. En efecto, las Resolución DTP núm. 01394 de 2018, la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonía –CORPOAMAZONIA- previó varias obligaciones a cargo de la Empresa Metropolitana de Aseo EMAS Putumayo S.A.S. E.S.P. que permiten el adecuado funcionamiento del Relleno Sanitario en el Municipio de Mocoa, así como la prevención, mitigación, corrección y manejo de los efectos ambientales del proyecto.

140. La expedición de este acto administrativo constituye la primera etapa para proteger los derechos e intereses colectivos **amenazados** con el proyecto de construcción y operación del Relleno Sanitario en el Municipio de Mocoa, comoquiera que, además, es necesario que el titular de la licencia ambiental ejecute cada una de las obligaciones a las que se hizo referencia de forma previa.

141. Ahora bien, el Decreto 1076 de 2015, prevé que las autoridades que otorgan la licencia ambiental deben realizar el control y seguimiento de los proyectos sujetos a la misma; en efecto, el artículo 2.2.2.3.9.1. *ejusdem* establece que esa obligación tiene los siguientes propósitos:

“[...]”

1. Verificar la eficiencia y eficacia de las medidas de manejo implementadas en relación con el plan de manejo ambiental, el programa de seguimiento y monitoreo, el plan de contingencia, así como el plan de desmantelamiento y abandono y el plan de inversión del 1%, si aplican.

2. Constatar y exigir el cumplimiento de todos los términos, obligaciones y condiciones que se deriven de la licencia ambiental o plan de manejo ambiental.

3. Corroborar el comportamiento de los medios bióticos, abióticos y socioeconómicos y de los recursos naturales frente al desarrollo del proyecto.

4. Revisar los impactos acumulativos generados por los proyectos, obras o actividades sujetos a licencia ambiental y localizados en una misma área de acuerdo con los estudios que para el efecto exija de sus titulares e imponer a cada uno de los proyectos las restricciones ambientales que considere pertinentes con el fin de disminuir el impacto ambiental en el área.



5. Verificar el cumplimiento de los permisos, concesiones o autorizaciones ambientales por el uso y/o utilización de los recursos naturales renovables, autorizados en la licencia ambiental.

6. Verificar el cumplimiento de la normatividad ambiental aplicable al proyecto, obra o actividad.

7. Verificar los hechos y las medidas ambientales implementadas para corregir las contingencias ambientales ocurridas.

8. Imponer medidas ambientales adicionales para prevenir, mitigar o corregir impactos ambientales no previstos en los estudios ambientales del proyecto.

En el desarrollo de dicha gestión, la autoridad ambiental podrá realizar entre otras actividades, visitas al lugar donde se desarrolla el proyecto, hacer requerimientos, imponer obligaciones ambientales, corroborar técnicamente o a través de pruebas los resultados de los monitoreos realizados por el beneficiario de la licencia ambiental o plan de manejo ambiental.

Frente a los proyectos que pretendan iniciar su fase de construcción, de acuerdo con su naturaleza, la autoridad ambiental deberá realizar una primera visita de seguimiento al proyecto en un tiempo no mayor a dos (2) meses después del inicio de actividades de construcción.

9. *Allegados los Informes de Cumplimiento Ambiental (ICAs) la autoridad ambiental competente deberá pronunciarse sobre los mismos en un término no mayor a tres (3) meses*

[...].”

142. En el evento que la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonía –CORPOAMAZONIA- verifique el incumplimiento de las obligaciones impuestas al titular de la Licencia Ambiental, debe iniciar los procesos administrativos sancionatorios con el objeto de prevenir, corregir o compensar algún daño ambiental, de conformidad con la Ley 1333 de 21 de julio de 2009⁵⁶.

143. Así las cosas, la autoridad ambiental podrá sancionar a la titular de la licencia ambiental con multas, cierre temporal o definitivo del servicio, revocatoria o caducidad de la licencia ambiental, trabajo comunitario, entre otras, de acuerdo con la gravedad de la falta⁵⁷.

144. En estas condiciones, la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonía –CORPOAMAZONIA- está facultada para llevar a cabo actuaciones administrativas que permitan cumplir, de forma adecuada, las obligaciones a cargo de la Empresa Metropolitana de Aseo EMAS Putumayo S.A.S E.S.P., con el objeto de controlar los impactos ambientales negativos que puede generar la construcción y operación del Relleno Sanitario en el Municipio de Mocoa.

145. Así las cosas, la Sala concluye que la expedición de la Licencia Ambiental y el Permiso de Vertimientos garantiza la protección de los derechos e intereses

⁵⁶ Por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones.

⁵⁷ Artículo 40. Ley 1333



colectivos frente al proyecto “*Construcción y Operación del Relleno Sanitario, Vereda Medio Afán, Municipio de Mocoa, Departamento de Putumayo*”.

146. Sin embargo, de acuerdo con lo expuesto, mediante la Resolución DTP núm. 696 de 2018, modificada y adicionada mediante la Resolución DTP núm. 01394 de 2018, la autoridad ambiental concedió autorización para la construcción y operación del Relleno Sanitario **hacia el futuro**; por ello, los requisitos, términos, condiciones y obligaciones que se establecieron para la prevención, mitigación, corrección y manejo de los efectos ambientales del proyecto se fijaron a partir de la expedición de ese acto administrativo y de su firmeza. En efecto, el inciso cuarto del artículo 2.2.2.3.1.3. del Decreto 1076 de 2015, ordena que la licencia ambiental debe obtenerse **previamente a la iniciación del proyecto**.

147. Precisamente, en la Resolución *supra* la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonía –CORPOAMAZONIA- revocó la obligación general prevista en el literal v del artículo séptimo de la Resolución DTP núm. 696 de 2018, que consistía en que la Empresa Metropolitana de Aseo EMAS Putumayo S.A.S. E.S.P. debía presentar un plan de monitoreo y de restauración de la Quebrada Guadual, teniendo en cuenta que la misma se ha afectado como consecuencia de la operación del Relleno Sanitario. Lo anterior, con fundamento en lo siguiente:

“[...] Como lo indica el recurrente la Resolución 198 del 8 de marzo de 2002 hace alusión a la adopción de un plan de manejo ambiental para la ejecución del proyecto “MANEJO INTEGRAL DE RESIDUOS SÓLIDOS DEL MUNICIPIO DE MOCOA” proyecto que se viene ejecutando en el marco del acto administrativo antes citado por lo que no es pertinente en este momento establecer obligaciones en el nuevo proyecto que se pretende licenciar, así pues, la obligación establecida en el literal v de la Resolución DTP 0696 del 6 de junio de 2018 deberá ser suprimido, sin embargo es pertinente señalar que la restauración de la quebrada el Guadual si puede ser solicitada en el marco del cumplimiento de las obligaciones establecidos en la Resolución 198 de 2002 y los requerimientos que se efectúen con motivo del seguimiento de la resolución antes referida [...]” (Resaltado fuera de texto original).

148. Atendiendo lo expuesto, el alcance de la referida Licencia Ambiental es preventivo; en consecuencia, en el acto administrativo al que se ha hecho referencia, la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonía –CORPOAMAZONIA- no adoptó medidas en relación con los impactos ambientales **negativos ocasionados por la operación del relleno sanitario respecto de los vasos uno, dos y tres, así como del plan de contingencia para la disposición de los residuos sólidos**.

149. En estas condiciones, contrario a lo considerado por el Tribunal *a quo*, no es posible afirmar que, por la expedición de la Resolución DTP núm. 696 de 2018, modificada y adicionada mediante la Resolución DTP núm. 01394 de 2018, se superó la vulneración de los derechos e intereses colectivos al goce de un ambiente sano, de conformidad con lo establecido en la Constitución, la ley y las disposiciones reglamentarias; a la existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución; y al acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública.



150. La Sala recuerda que en la sentencia proferida, en primera instancia, se concluyó que “[...] *la declaratoria de calamidad pública ambiental hecha por el Municipio de Mocoa en dos oportunidades, esto es, el 29 de diciembre de 2016, mediante el Decreto 00153, evidencia de manera objetiva la vulneración de los derechos invocados, atendiendo que tales actos administrativos reconocieron la incapacidad del relleno sanitario de disponer de más residuos sólidos de los ya depositados, lo cual, a ciencia cierta y sin mayores disuasiones, evidencia de entrada, como ya se advirtió, la afectación de los intereses colectivos enunciados en la demanda, teniendo en cuenta que dicha incapacidad trae aparejada la ausencia de una infraestructura acorde con las necesidades del servicio y por ende la violación de las recomendaciones hechas por la autoridad ambiental, además de las consecuencias contaminantes de la superación de la capacidad del relleno [...]*”⁵⁸ (Resaltado fuera de texto original).

151. Además, el *A quo*, precisó que la Empresa Metropolitana de Aseo EMAS Putumayo S.A.S. E.S.P. **no cuenta con Permiso de Vertimientos de lixiviados a la Quebrada Guadual** y destacó que según el concepto núm. 667, emitido por la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonía – CORPOAMAZONIA-, en virtud del seguimiento al Plan de Contingencia presentado para la operación del Relleno Sanitario, no se cubren todos los residuos sólidos, en tanto el cobertor sintético no alcanza y tiene algunas rasgaduras.

152. En síntesis, el Tribunal *a quo* encontró probado el indebido funcionamiento de la Planta de Tratamiento de Residuos Sólidos en el Municipio de Mocoa por omisión de la Empresa Metropolitana de Aseo EMAS Putumayo S.A.S. E.S.P. y, como consecuencia, la **afectación** al medio ambiente, así como de los recursos naturales; sin embargo, no adoptó una decisión de **restablecimiento** de los derechos e intereses colectivos que resultaron **vulnerados**.

153. Sobre el particular, el artículo 34 de la Ley 472, prevé que la sentencia que acoja las pretensiones del demandante debe contener una orden de hacer o no hacer y exigir la realización de conductas necesarias para volver las cosas al estado anterior a la **vulneración** del derecho o interés colectivo, cuando fuere físicamente posible.

154. Además, de acuerdo con lo expuesto en el acápite denominado “*Pasivos ambientales*”, frente a los impactos ambientales negativos ocasionados por las actividades antrópicas, es necesario adoptar las medidas que permitan la recuperación del medio ambiente y de los recursos naturales.

155. En consecuencia, la Sala ordenará a la Empresa Metropolitana de Aseo de Putumayo S.A.S. E.S.P. que, en el ámbito de sus competencias, en concordancia con la Resolución DTP núm. 198 de 8 de marzo de 2002, expedida por la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonía – CORPOAMAZONIA-⁵⁹ y con el Plan de Contingencia del Relleno Sanitario de Mocoa para la disposición de residuos sólidos, elabore un plan que permita la restauración del medio ambiente y de los recursos naturales en la Vereda Medio Afán del Municipio de Mocoa, en especial de la Quebrada Guadual. Este plan debe contener de forma clara las acciones que se ejecutarán y el plazo de las

⁵⁸ Folios 1105

⁵⁹ Por medio de la cual se aprueba adoptar el Plan de Manejo Ambiental para la ejecución del proyecto Manejo Integral de Residuos Sólidos del Municipio de Mocoa Departamento de Putumayo, por la duración del proyecto.



mismas; además, debe ser presentado ante la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonía –CORPOAMAZONIA- en un término máximo de seis (6) meses contados a partir del día siguiente de la ejecutoria de la presente sentencia.

156. Asimismo, se ordenará a la Corporación el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonía –CORPOAMAZONIA- que, una vez la Empresa Metropolitana de Aseo EMAS Putumayo S.A.S. E.S.P. cumpla la anterior obligación, presente ante el Tribunal *a quo*, en el término de tres (3) meses, un informe de la idoneidad de las medidas propuestas en el plan de restauración del medio ambiente y de recursos naturales.

157. La Empresa Metropolitana de Aseo EMAS Putumayo S.A.S. E.S.P. debe ejecutar las acciones dirigidas a la restauración del medio ambiente y de los recursos naturales en la Vereda Medio Afán del Municipio de Moca, en el plazo previsto en el plan que se elabore para el efecto.

158. Igualmente, se ordenará a la Corporación el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonía –CORPOAMAZONIA- que, de forma periódica, realice el seguimiento de la ejecución del plan para la restauración del medio ambiente y de los recursos naturales en la Vereda Medio Afán del Municipio de Mocoa.

159. En caso de verificar que la Empresa Metropolitana de Aseo EMAS Putumayo S.A.S. E.S.P. incumplió con el referido plan, deberá iniciar los procesos administrativos sancionatorios en los términos previstos en la Ley 1333 de 2009 y determinar las medidas de compensación, mitigación y corrección a que hubiere lugar, así como el término perentorio en el que las investigadas deberán realizarlas.

160. Además de lo anterior, con el objeto de prevenir la vulneración o amenaza del derecho e interés colectivo al goce de un ambiente sano por la operación del Relleno Sanitario en desarrollo de la Resolución DTP núm. 696 de 2018, modificada y adicionada mediante la Resolución DTP núm. 01394 de 2018, la Sala exhortará a la Empresa Metropolitana de Aseo EMAS Putumayo S.A.S. E.S.P. para que cumpla con las obligaciones impuestas en la Licencia Ambiental en los términos y forma previstos en la misma.

161. También, se ordenará a la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonía –CORPOAMAZONIA-, como autoridad ambiental, que realice un seguimiento periódico del cumplimiento de las obligaciones impuestas a la Empresa Metropolitana de Aseo EMAS Putumayo S.A.S. E.S.P. en la Resolución DTP núm. 696 de 2018, modificada y adicionada mediante la Resolución DTP núm. 01394 de 2018. En caso de verificar que la Empresa Metropolitana de Aseo EMAS Putumayo S.A.S. E.S.P. incumplió estas obligaciones, deberá iniciar los procesos administrativos sancionatorios, en los términos previstos en la Ley 1333 de 2009 y determinar las medidas de compensación, mitigación y corrección a que hubiere lugar, así como el término perentorio en el que las investigadas deberán realizarlas.

162. Por último, se ordenará al Municipio de Mocoa que, de acuerdo con el numeral 5.1. del artículo 5.º de la Ley 142, en el marco de sus competencias constitucionales y legales, asegure que la Empresa Metropolitana de Aseo EMAS Putumayo S.A.S. E.S.P. preste, de manera eficiente, el servicio público domiciliario de aseo.



163. Lo anterior teniendo en cuenta que los artículos 2.º y 3.º de la Ley 142, prevén que el Estado debe intervenir en los servicios públicos con el objeto de garantizar su calidad, a través, entre otros instrumentos, de la promoción y apoyo a las personas que presten los servicios públicos.

164. En segundo orden, en relación con los argumentos del recurso de apelación, según los cuales la Resolución DTP núm. 696 de 2018, tiene vicios de nulidad relacionados con su formación, la Sala precisa que, de conformidad con el artículo 88 de la Ley 1437, los actos administrativos se presumen legales mientras no hayan sido anulados por la jurisdicción contencioso administrativo. En el caso *sub examine*, no se probó que la Licencia Ambiental haya sido anulada o suspendida por un juez.

165. Además, el artículo 144 *ejusdem* prohíbe que en el medio de control de protección de derechos e intereses colectivos se anulen actos administrativos. Si bien, el juez tiene facultades para adoptar las medidas que sean necesarias para cesar la amenaza o vulneración de los derechos e intereses colectivos que se deriven de los actos administrativos, en el presente caso no obran pruebas que permitan inferir que la Resolución DTP núm. 696 de 2018, modificada y adicionada mediante la Resolución DTP núm. 01394 de 2018, afecte el medio ambiente o impida el acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública, en el ámbito de la *causa petendi*.

166. Por las razones expuestas, no tiene vocación de prosperidad el problema jurídico planteado en el recurso de apelación, en relación con el vicio de nulidad del acto administrativo *supra*.

Comité de verificación

167. Para el cumplimiento de las órdenes proferidas en esta sentencia, se ordenará la conformación de un comité de verificación, según lo dispone el artículo 34 de la Ley 472:

***“[...] En la sentencia el juez señalará un plazo prudencial, de acuerdo con el alcance de sus determinaciones, dentro del cual deberá iniciarse el cumplimiento de la providencia y posteriormente culminar su ejecución. En dicho término el juez conservará la competencia para tomar las medidas necesarias para la ejecución de la sentencia de conformidad con las normas contenidas en el Código de Procedimiento Civil y podrá conformar un comité para la verificación del cumplimiento de la sentencia en el cual participarán además del juez, las partes, la entidad pública encargada de velar por el derecho o interés colectivo, el Ministerio Público y una organización no gubernamental con actividades en el objeto del fallo.*”**

También comunicará a las entidades o autoridades administrativas para que, en lo que sea de su competencia, colaboren en orden a obtener el cumplimiento del fallo [...]” (Resaltado fuera de texto original).

168. Así las cosas, en el comité de verificación de esta sentencia participarán: i) la parte actora; ii) el Municipio de Mocoa; iii) la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonía –CORPOAMAZONIA-; iv) la Empresa Metropolitana de Aseo EMAS Putumayo S.A.S. E.S.P.; y v) el delegado de la Procuraduría General de la Nación ante el Tribunal Administrativo de Nariño. Este



Comité será presidido por el Tribunal Administrativo de Nariño, a través de la Magistrada ponente de la sentencia proferida, en primera instancia.

Conclusiones de la Sala

169. En suma, la Sala concluye que no se configuró un hecho superado, porque a pesar que el recurso de reposición contra la Resolución DTP núm. 696 de 2018, fue resuelto por la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonía –CORPOAMAZONIA-, las obligaciones, condiciones y requisitos que debe llevar a cabo la Empresa Metropolitana de Aseo EMAS S.A.S. E.S.P., como titular de la Licencia Ambiental, para la construcción y operación del Relleno Sanitario en el Municipio de Mocoa, son de carácter preventivo.

170. En efecto, en el acto administrativo *supra* no se adoptaron medidas en relación con los impactos ambientales negativos ocasionados por la operación del Relleno Sanitario, respecto de los vasos uno, dos y tres, así como del plan de contingencia para la disposición de los residuos sólidos.

171. Por lo tanto, la Sala revocará el ordinal tercero de la sentencia proferida, en primera instancia, y, en su lugar, ordenará a la Empresa Metropolitana de Aseo de Putumayo S.A.S. E.S.P. que, en el ámbito de sus competencias, en concordancia con la Resolución DTP núm. 198 de 2002 y con el Plan de Contingencia del Relleno Sanitario de Mocoa para la disposición de residuos sólidos, elabore un plan que permita la restauración del medio ambiente y de los recursos naturales en la Vereda Medio Afán del Municipio de Mocoa, en especial de la Quebrada Guadual. Este plan debe contener, de forma clara, las acciones que se ejecutarán y el plazo de las mismas; además, debe ser presentado ante la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonía –CORPOAMAZONIA- en el plazo máximo de seis (6) meses contados a partir del día siguiente de la ejecutoria de la presente sentencia.

172. Asimismo, se ordenará a la Corporación el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonía –CORPOAMAZONIA- que, una vez la Empresa Metropolitana de Aseo de Putumayo S.A.S. E.S.P. cumpla la anterior obligación, presente ante el Tribunal *a quo*, en el término de tres (3) meses, un informe la idoneidad de las medidas planteadas en el plan de restauración del medio ambiente y de recursos naturales.

173. La Empresa Metropolitana de Aseo EMAS Putumayo S.A.S. E.S.P. debe ejecutar las acciones dirigidas a la restauración del medio ambiente y de los recursos naturales en la Vereda Medio Afán del Municipio de Moca, en el plazo previsto en el plan que se elabore para el efecto.

174. También, se ordenará a la Corporación el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonía –CORPOAMAZONIA- que, de forma periódica, realice el seguimiento de la ejecución del plan para la restauración del medio ambiente y de los recursos naturales en la Vereda Medio Afán del Municipio de Mocoa.

175. En caso de verificar que la Empresa Metropolitana de Aseo EMAS Putumayo S.A.S. E.S.P. incumplió con el referido plan, deberá iniciar los procesos administrativos sancionatorios en los términos previstos en la Ley 1333 de 2009 y determinar las medidas de compensación, mitigación y corrección a que hubiere lugar, así como el término perentorio en el que las investigadas deberán realizarlas.



176. Además de lo anterior, con el objeto de prevenir la vulneración o amenaza del derecho e interés colectivo al goce de un ambiente sano por la operación del Relleno Sanitario en desarrollo de la Resolución DTP núm. 696 de 2018, modificada y adicionada mediante la Resolución DTP núm. 01394 de 2018, la Sala exhortará a la Empresa Metropolitana de Aseo EMAS Putumayo S.A.S. E.S.P. para que cumpla con las obligaciones impuestas en la Licencia Ambiental en los términos y forma previstos en la misma.

177. También, se ordenará a la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonía –CORPOAMAZONIA-, como autoridad ambiental, que, de forma periódica, verifique que la Empresa Metropolitana de Aseo EMAS Putumayo S.A.S. E.S.P. cumpla con las obligaciones impuestas en la Resolución DTP núm. 696 de 2018, modificada y adicionada mediante la Resolución DTP núm. 01394 de 2018, de conformidad con el artículo 2.2.2.3.9.1. del Decreto 1076 de 2015.

178. Si la autoridad ambiental verifica que la Empresa Metropolitana de Aseo EMAS Putumayo S.A.S. E.S.P. incumplió con sus obligaciones, deberá iniciar los procesos administrativos sancionatorios, en los términos previstos en la Ley 1333 de 2009 y determinar las medidas de compensación, mitigación y corrección a que hubiere lugar, así como el término perentorio en el que las investigadas deberán realizarlas.

179. Por último, se ordenará al Municipio de Mocoa que, en el marco de sus competencias constitucionales y legales, asegure que la Empresa Metropolitana de Aseo EMAS Putumayo S.A.S. E.S.P. preste el servicio público domiciliario de aseo, de manera eficiente, como lo dispone el numeral 5.1. del artículo 5.º de la Ley 142

180. Lo anterior teniendo en cuenta que los artículos 2.º y 3.º de la Ley 142, prevén que el Estado debe intervenir en los servicios públicos con el objeto de garantizar su calidad, a través, entre otros instrumentos, de la promoción y apoyo a las personas que presten los servicios públicos.

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

III. RESUELVE

PRIMERO: REVOCAR el ordinal tercero de la sentencia proferida, en primera instancia, por el Tribunal Administrativo de Nariño el 26 de septiembre de 2018, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: En consecuencia, **ORDENAR** a la Empresa Metropolitana de Aseo EMAS Putumayo S.A.S. E.S.P. que, en el ámbito de sus competencias, en concordancia con la Resolución DTP núm. 198 de 2002 expedida por la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonía –CORPOAMAZONIA- y con el Plan de Contingencia del Relleno Sanitario de Mocoa para la disposición de residuos sólidos, elabore un plan que permita la restauración del medio ambiente y de los recursos naturales en la Vereda Medio Afán del Municipio de Mocoa, en especial de la Quebrada Guadual del Municipio de Mocoa. Este plan debe contener, de forma clara, las acciones que se ejecutarán y el plazo de las mismas; además, debe ser presentado ante la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonía –



CORPOAMAZONIA- en el plazo máximo de seis (6) meses, contados a partir del día siguiente de la ejecutoria de esta sentencia. Lo anterior, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

TERCERO: ORDENAR a la Corporación el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonía –CORPOAMAZONIA- que, una vez la Empresa Metropolitana de Aseo de Putumayo S.A.S. E.S.P. cumpla la obligación prevista en el ordinal anterior, presente ante el Tribunal Administrativo de Nariño, en el término de tres (3) meses, un informe sobre la idoneidad de las medidas propuestas en el plan de restauración del medio ambiente y de recursos naturales en la Vereda Medio Afán del Municipio de Mocoa, en especial de la Quebrada Guadual del Municipio de Mocoa. Lo anterior, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

CUARTO: ORDENAR a la Empresa Metropolitana de Aseo EMAS Putumayo S.A.S. E.S.P. que, en el plazo previsto en el plan que se ordena elaborar en el ordinal tercero de la parte resolutive de esta providencia, **ejecute** las acciones dirigidas a la restauración del medio ambiente y de los recursos naturales en la Vereda Medio Afán del Municipio de Mocoa, en especial de la Quebrada Guadual del Municipio de Mocoa.

QUINTO: ORDENAR a la Corporación el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonía –CORPOAMAZONIA- que, de forma periódica, realice el seguimiento de la ejecución del plan para la restauración del medio ambiente y de los recursos naturales en la Vereda Medio Afán del Municipio de Mocoa, en especial de la Quebrada Guadual del Municipio de Mocoa. En caso de verificar que la Empresa Metropolitana de Aseo EMAS Putumayo S.A.S. E.S.P. incumplió con el referido plan, deberá iniciar los procesos administrativos sancionatorios, en los términos previstos en la Ley 1333 de 2009 y determinar las medidas de compensación, mitigación y corrección a que hubiere lugar, así como el término perentorio en el que las investigadas deberán realizarlas.

SEXTO: EXHORTAR a la Empresa Metropolitana de Aseo EMAS Putumayo S.A.S. E.S.P. para que cumpla con las obligaciones impuestas en la Resolución DTP núm. 696 de 2018, modificada y adicionada mediante la Resolución DTP núm. 01394 de 2018, expedida por la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonía –CORPOAMAZONIA-, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SÉPTIMO: ORDENAR a la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonía –CORPOAMAZONIA-, como autoridad ambiental, que realice un seguimiento periódico del cumplimiento de las obligaciones impuestas a la Empresa Metropolitana de Aseo EMAS Putumayo S.A.S. E.S.P. en la Resolución DTP núm. 696 de 2018, modificada y adicionada mediante la Resolución DTP núm. 01394 de 2018. En caso de verificar que la Empresa Metropolitana de Aseo EMAS Putumayo S.A.S. E.S.P. incumplió estas obligaciones, deberá iniciar los procesos administrativos sancionatorios, en los términos previstos en la Ley 1333 de 2009 y determinar las medidas de compensación, mitigación y corrección a que hubiere lugar, así como el término perentorio en el que las investigadas deberán realizarlas, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

OCTAVO: ORDENAR al Municipio de Mocoa que, en el marco de sus competencias constitucionales y legales, asegure que la Empresa Metropolitana



Número único de radicación: 520012333000201800361-01
Demandante: Defensoría del Pueblo – Regional Putumayo

de Aseo EMAS Putumayo S.A.S. E.S.P. preste, de manera eficiente, el servicio público domiciliario de aseo en el Municipio de Mocoa, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

NOVENO: CONFORMAR un comité de verificación de cumplimiento de la sentencia, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

DÉCIMO: CONFIRMAR, en lo demás, la sentencia proferida en primera instancia, por el Tribunal Administrativo de Nariño el 26 de septiembre de 2018, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

DÉCIMO PRIMERO: REMITIR copia del presente fallo a la Defensoría del Pueblo, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 80 de la Ley 472 de 5 de agosto de 1998.

DÉCIMO SEGUNDO: En firme esta providencia, **DEVOLVER** el expediente al Tribunal Administrativo de Nariño.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

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

OSWALDO GIRALDO LÓPEZ
Presidente
Consejero de estado

NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN
Consejera de Estado

HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ
Consejero de Estado

ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS
Consejero de Estado