

ACCIÓN POPULAR - Accede / FUNCIONAMIENTO DEL RELLENO SANITARIO LAS VIOLETAS / AFECTACIÓN A LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS INVOCADOS / CUMPLIMIENTO DE LOS REQUERIMIENTOS TÉCNICOS DEL RELLENO SANITARIO LAS VIOLETAS / DEBER DE ADECUACIÓN DE UN NUEVO RELLENO SANITARIO - Como consecuencia de la finalización de la vida útil del antiguo relleno Las Violetas

[La Sala deberá determinar si ¿con el material probatorio obrante en el proceso se puede establecer que el relleno sanitario Las Violetas vulnera los derechos e interés colectivos invocados y, si además, cumple con los requerimientos técnicos para que continúe su funcionamiento?] (...) Del material probatorio obrante en el expediente, se advierte que el relleno sanitario Las Violetas fue construido en el año 1992, por el Municipio de San Roque. Asimismo, se evidencia que CORNARE financió el diseño de éste y que en la actualidad su administración está en cabeza de las Empresas Públicas de San Roque, de conformidad con lo dispuesto en el Decreto número 082 del 31 de diciembre de 2013. Igualmente, de la revisión del POT del Municipio de San Roque, es posible constatar que en su artículo 171, se estableció que el relleno sanitario Las Violetas está ubicado en la vereda Encarnaciones, esto es, un área del sistema de servicios públicos domiciliarios, cuyo único uso de suelos permitido es aquel relacionado con la infraestructura primaria para la provisión de esa clase de servicios. (...) Ahora bien, frente al manejo de tal relleno, de entrada se advierte que, si bien el mismo funcionó con defectos durante varios años, en los que se destacan, entre otros, la negligencia del Municipio de San Roque para presentar el PMA y la solicitud de permiso de vertimientos del relleno Las Violetas cuando los mismos fueron requeridos por CORNARE, lo cierto es que, de la lectura informes elaborados por esa autoridad ambiental, tal problemática fue superada, lo que permite concluir que en la actualidad citado relleno sí cuenta con un manejo acertado y que se han venido aplicando las recomendaciones y requerimientos que la citada Corporación ha venido impartiendo para su correcto funcionamiento. Lo anterior, sin perjuicio a que su vida útil hubiere terminado en julio de 2020. (...) En tal orden, asiste razón a la parte recurrente cuando sostiene que el Tribunal no realizó una acertada valoración de los Informes Técnicos de Control y Seguimiento efectuados por la autoridad ambiental demandada, los cuales dan cuenta que sí existe un manejo óptimo del relleno sanitario Las Violetas. No obstante, en este punto, advierte la Sala que dicha situación no es suficiente para revocar la sentencia recurrida, toda vez que, como se expondrá a continuación, la vida útil de tal relleno feneció, sin que se esté acreditado que las autoridades demandas hubieren iniciado las gestiones necesarias para su ampliación o construcción de uno nuevo. (...) Bajo ese entendido, la Sala encuentra probada la amenaza de vulneración de los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, la existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar el desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución y la conservación de las especies animales y vegetales, así como el derecho a la salubridad pública, como consecuencia de la finalización de la vida útil del relleno sanitario Las Violetas y por ende, concuerda con el Tribunal en que es necesario que las entidades demandadas lleven a cabo un plan de cierre, clausura y post clausura del relleno sanitario Las Violetas y procedan a adelantar las diligencias necesarias para la construcción de uno nuevo en los términos en que serán resueltos los restantes puntos de la controversia.

ACCIÓN POPULAR - Accede / FUNCIONAMIENTO DEL RELLENO SANITARIO LAS VIOLETAS / AFECTACIÓN A LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS INVOCADOS / IMPROCEDENCIA EN LA REVOCATORIA DE LAS ÓRDENES CONSIGNADAS EN EL FALLO DE PRIMERA INSTANCIA

[La Sala deberá determinar] si debe revocarse la sentencia en la que se ordenó a un municipio la construcción de unas obras dentro de una sentencia proferida en el de una acción popular, si el ente territorial alega no tener recursos para la ejecución de éstas. (...) Siendo ello así, lo primero que advierte la Sala es que el argumento traído en el recurso de alzada por el Municipio de San Roque, según el cual, no cuenta con el presupuesto necesario para construir un nuevo relleno sanitario, no resulta válido para que el juez popular se abstenga de impartir las órdenes que estime necesarias a efectos de proteger los derechos e intereses colectivos que fueron vulnerados con el actuar de la administración, en tanto la planificación del presupuesto y el control y vigilancia de los recursos naturales son deberes que se encuentran a cargo de los municipios. En este punto es menester resaltar que esta Sección ha sostenido de forma uniforme y reiterada que la falta de recursos económicos no es un argumento que sirva para desvirtuar la afectación de los derechos colectivos o para limitar las medidas que eventualmente puede adoptar el juez popular para garantizar la protección de los derechos colectivos que estime vulnerados. Por otro lado, advierte la Sala que el Municipio accionado se encuentra en la obligación de adelantar los trámites y gestiones administrativas correspondientes para incluir las actividades que le fueron ordenadas en el fallo de primera instancia en su presupuesto anual de ingresos y gastos.

ACCIÓN POPULAR - Accede / FUNCIONAMIENTO DEL RELLENO SANITARIO LAS VIOLETAS / AFECTACIÓN A LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS INVOCADOS / INSUFICIENCIA DEL TIEMPO OTORGADO EN EL FALLO DE PRIMERA INSTANCIA PARA GESTIONAR LA CONSTRUCCIÓN Y ADECUACIÓN DEL NUEVO RELLENO SANITARIO

[L]a Sala deberá dilucidar si es cierto que el tiempo otorgado por el Tribunal al Municipio de San Roque para dar cumplimiento a las órdenes que impartió en primera instancia es insuficiente para que ese ente territorial presente el PGIRS en el que señale potenciales lugares para la nueva ubicación del relleno sanitario y realice todas las diligencias necesarias para la construcción y puesta en funcionamiento de este último. (...) evidencia la Sala que el plazo otorgado por el Tribunal Administrativo de Antioquia en el numeral segundo de la sentencia del 31 de octubre de 2019, resulta insuficiente para que el Municipio de San Roque expida el PGIRS y señale en el mismo lugar o lugares potenciales para la localización de un nuevo relleno sanitario e inicie los trámites de licenciamiento ante CORNARE. Ello por cuanto, como se vio, dicho plan deberá evaluar de forma adecuada los lugares en que podría disponerse los residuos sólidos en tal Municipio, garantizando para esos efectos, la participación de los distintos actores en el procedimiento de formación de tal acto, circunstancia que no podría ser llevada a cabo en el término de dos (2) meses, como definió el aludido Tribunal. Siendo ello así, la Sala concuerda con el Ministerio Público, en el sentido que, teniendo en cuenta la complejidad de tal trámite, deberá modificarse el numeral segundo del fallo apelado, para en su lugar, otorgar un plazo de seis (6) meses para que el Municipio de San Roque presente el correspondiente PGIRS, señalando para el efecto, los potenciales lugares para la localización del nuevo relleno sanitario, o la utilización de uno idóneo para el efecto que se encuentre en la región, e inicie los trámites de licenciamiento ante CORNARE. (...) En relación con la orden dispuesta en el numeral tercero de la sentencia recurrida, tendiente a que el Municipio de San Roque y la Empresa de Servicios Públicos de San Roque S.A.S. E.S.P. realicen en un plazo de seis (6) meses las tareas necesarias para la construcción y puesta en funcionamiento de un nuevo relleno sanitario (...) la Sala considera que el término de seis (6) meses conferido por el Tribunal para llevar a

cabo dicha actividad es insuficiente, por lo que es menester modificar el numeral tercero de la sentencia apelada, en el sentido de conferir un plazo máximo de dos (2) años a efectos de que el Municipio de San Roque y la empresa de servicios públicos de ese ente territorial realicen las diligencias necesarias para la construcción y puesta en funcionamiento del nuevo relleno sanitario, si es esa la opción viable, de acuerdo con el PGIRS; o, en su defecto, deberá realizar los trámites que se requieran para hacer uso de otro relleno sanitario existente en la región, en el plazo máximo de un (1) año contado a partir de la fecha en que quede ejecutoriada la presente sentencia.

ACCIÓN POPULAR - Accede / FUNCIONAMIENTO DEL RELLENO SANITARIO LAS VIOLETAS / AFECTACIÓN A LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS INVOCADOS / DEBER DE ASESORAMIENTO TÉCNICO DE LAS CORPORACIONES AUTÓNOMAS REGIONALES A LOS ENTES TERRITORIALES - Sobre las materias respecto de las cuales ejercen control / DESCONOCIMIENTO DEL PRINCIPIO DE IMPARCIALIDAD - No configuración

[Corresponde a la Sala determinar si las Corporaciones Autónomas Regionales carecen del deber de dar asesoramiento técnico a los entes territoriales sobre las materias respecto de las cuales ejercen control, bajo la justificación de que ello sería una extralimitación en el ejercicio de sus funciones o si, por el contrario, acertó el a quo al ordenar que, en el caso particular, CORNARE brindara asesoramiento técnico al municipio de San Roque para la puesta en funcionamiento del nuevo relleno sanitario]. (...) [La Sala] evidencia que las órdenes dispuestas en el numeral séptimo de la sentencia recurrida, se ajustan a las competencias designadas en cabeza de CORNARE por el artículo 31 de la Ley 99 de 1993, dado que están dirigidas a garantizar el acompañamiento de esa entidad en obras que tienen especial relevancia para el medio ambiente, siendo estas, el plan de cierre, clausura y postclausura del relleno sanitario Las Violetas, y el apoyo técnico para la escogencia del lugar en el que funcionará el nuevo relleno. Igualmente, advierte la Sala que de ningún modo el ejercicio de tales potestades puede acarrear alguna clase de impedimento sobre CORNARE, como autoridad encargada de conceder los permisos para el funcionamiento del nuevo relleno y de la inspección, vigilancia y control de aquel, como del relleno sanitario Las Violetas, pues, contrario a lo que sostiene esa entidad en el recurso de alzada, ha quedado claro que el ejercicio de dichas funciones corresponde a una expresa autorización legal, lo que per se impide que la objetividad de esa autoridad se encuentre en entredicho. Bajo las anteriores premisas, el cargo no prospera.

NOTA DE RELATORÍA: Sobre la posición de la Sala de la Sección Primera en relación con el argumento relacionado con la falta de recursos para dar cumplimiento a las órdenes dadas en el fallo de acción popular, pueden consultarse las siguientes decisiones: Consejo de Estado. Sección Primera. C.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. Sentencia de 25 de octubre de 2001. Radicación: 2000-0512-01(AP). C.P. Camilo Arciniegas Andrade. Sentencia de 5 de septiembre de 2002. Radicación: 2001-0303-01(AP-531). C.P. Camilo Arciniegas Andrade. Sentencia de 10 de abril de 2008. Radicación: 2001-01961-01(AP). C.P. María Claudia Rojas Lasso. Sentencia de 15 de septiembre de 2011. Radicación: 2004-01241-01(AP). C.P. Guillermo Vargas Ayala. Sentencia de 22 de enero de 2015. Sobre la obligación de adelantar y gestionar los trámites y gestiones administrativas para cumplir cargas presupuestales impuestas en fallos de acción popular, puede consultarse la siguiente decisión: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Sentencia del 7 de marzo

de 2019. Número de radicación: 88001 23 33 000 2016 00022 01. Consejero Ponente: Oswaldo Giraldo López.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION PRIMERA

Consejero ponente: OSWALDO GIRALDO LÓPEZ

Bogotá, D.C., veintiocho (28) de enero de dos mil veintiuno (2021)

Radicación número: 05001-23-33-000-2018-02149-01(AP)

Actor: JESSICA CARVAJAL AGUIRRE, EDGAR LEÓN BEDOYA ROMÁN, MELISSA DURANGO VÉLEZ, DORIS JARAMILLO VELÁSQUEZ, DANIA VALDERRAMA MOSQUERA, JORGE ALBERTO RUIZ CASTAÑEDA, ALBA CRISTINA ARANGO HERNÁNDEZ, SONIA ESCALANTE HENAO, SOR GRICELDA ÁLVAREZ SIERRA, XIOMARA ALEJANDRA CORTÉS PRECIADO Y DUVÁN ALEXIS PARRA JIMÉNEZ

Demandado: MUNICIPIO DE SAN ROQUE (ANTIOQUIA), CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE LAS CUENCAS DE LOS RÍOS NEGRO Y EMPRESAS PÚBLICAS DE SAN ROQUE S.A.S. E.S.P

Procede la Sala a decidir el recurso de apelación interpuesto por la Corporación Autónoma Regional de las Cuencas de los Ríos Negro y Nare - CORNARE y el Municipio de San Roque, en contra de la sentencia dictada el 31 de octubre de 2019, por el Tribunal Administrativo de Antioquia.

I. SÍNTESIS DEL CASO

1.1. Los ciudadanos Jessica Carvajal Aguirre, Edgar León Bedoya Román, Melissa Durango Vélez, Doris Jaramillo Velásquez, Dania Valderrama Mosquera, Jorge Alberto Ruiz Castañeda, Alba Cristina Arango Hernández, Sonia Escalante Henao, Sor Gricelda Álvarez Sierra, Xiomara Alejandra Cortés Preciado y Duván Alexis Parra Jiménez presentaron acción popular en contra del Municipio de San Roque, la Corporación Autónoma Regional de las Cuencas de los Ríos Negro y Nare (en adelante CORNARE) y Empresas Públicas de San Roque S.A.S. E.S.P., solicitando que se protegieran los derechos 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; a la conservación de las especies animales y vegetales, a 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 públicas; al acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública, al acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna, y a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente.

1.2. Como consecuencia, plantearon las siguientes pretensiones:

“III. PRETENSIONES

PRIMERA. *Que se ordene a los accionados la elaboración de un plan de cierre del Relleno Sanitario Las Violetas del Municipio de San Roque, recuperando el entorno y reforestando el área con vegetación nativa, así como la adopción de medidas para el control de emisión de material particulado, olores y plagas.*

SEGUNDA. *Que se ordene al Municipio de San Roque, Antioquia, adoptar las medidas pertinentes para la reubicación y construcción de un nuevo relleno sanitario que cumpla con los requisitos y exigencias establecidos en la normatividad vigente.*

TERCERA. *Que se ordene a la Corporación Autónoma Regional de las Cuencas de los Ríos Negro y Nare - CORNARE, prestar la asistencia técnica para la elaboración de los estudios pertinentes de la construcción del nuevo relleno sanitario, o subsidiariamente, ejerza sus funciones de forma eficiente y eficaz en la vigilancia del relleno actualmente en funcionamiento.*

CUARTA. *Subsidiariamente, que se realicen todas las obras de mitigación y mejoramiento necesarias para el adecuado funcionamiento del Relleno Sanitario Las Violetas del Municipio de San Roque, entre ellas: cercamiento y vigilancia, apropiado cumplimiento de las basuras, control de plagas, cambio de los filtros de evacuación de gases, evitar el derramamiento de los lixiviados y debido manejo de la compostera incluyendo su reubicación, todo esto conforme a la normatividad vigente.*

QUINTA. *Que se ordena a la Alcaldía Municipal de San Roque Antioquia; Empresas Públicas de San Roque S.A.S. - E.S.P., que implementen el Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos (PGIRS) de conformidad con el Decreto 1713 de 2002.*

SEXTA. *Ordenar a la Administración Municipal de San Roque generar procesos de capacitación e interacción con la comunidad afectada, en relación con las obras de mitigación y mejoramiento necesarias para el adecuado funcionamiento del relleno Sanitario (Sic). Así mismo, que se implementen estrategias para que la comunidad participe de las actividades de monitoreo y control que se adelanten, a fin de que estas puedan ejercer su derecho a la participación efectiva.*

SÉPTIMA. *Que se condene en costas a los accionados en esta acción popular¹.*

¹ Folios 6 a 7 del Cuaderno número 1.

1.3. Como sustento fáctico de los solicitado, adujeron lo siguiente:

1.3.1. Manifestaron que en el año 1992 se construyó el relleno sanitario denominado Las Violetas en el Municipio de San Roque, el cual se encuentra ubicado en el paraje Puente Negro de la vereda Patio Bonito a uno punto siete (1.7) kilómetros de la cabecera municipal.

1.3.2. Sostuvieron que, pese a lo anterior, la realidad actual de ese lugar se asemeja más a la de un “*botadero a cielo abierto*”², que carece de cercamiento y vigilancia, en el que rondan animales caninos, carroñeros y roedores que pueden transmitir enfermedades a la población aledaña a ese sitio, esto es, aproximadamente treinta (30) familias.

1.3.3. Advirtieron que dicho relleno fue construido sobre un humedal, cerca de la quebrada La Florida, a la cual caen directamente los lixiviados allí producidos debido a las fugas que se presentan.

1.3.4. Precisaron que la referida situación ha afectado a las familias de la comunidad cuyas fuentes de ingreso, como piscicultura y ganadería, dependían directamente de la calidad del líquido de ese afluente que, además, desemboca en la quebrada San Roque.

1.3.5. Arguyeron que en noviembre de 2017, en aquel lugar se construyó una compostera que no reúne las condiciones sanitarias, físicas y ambientales, lo que origina la producción de malos olores que afectan tanto a las viviendas cercanas como a la población del municipio al ser un foco de contaminación. Adicionalmente, expusieron que el recubrimiento en tierra de los residuos sólidos es insuficiente y algunos de los filtros verticales destinados para la evacuación de los gases generados por el proceso de descomposición presentan grados de inclinación que a futuro podrían generar dificultades para su correcto funcionamiento.

1.3.6. Afirmaron que, según el Esquema de Ordenamiento Territorial del Municipio de San Roque del año 2013, la vida útil del relleno sanitario Las Violetas fue proyectada a corto plazo, esto es, hasta el año 2019. Asimismo, dicho instrumento

² Folio 2 ibídem.

determinó que la prolongación de la duración de tal relleno dependería del manejo adecuado que se hiciera del mismo.

1.3.7. En relación con lo anterior, indicaron que CORNARE, mediante informe técnico de control y seguimiento número 112-1550-2017 del 7 de diciembre de 2017, efectuó requerimientos a la Administración Municipal y le otorgó sesenta (60) días para que, a través de la Empresa de Servicios Públicos de San Roque, cumpliera con las indicaciones allí señaladas. Esa Corporación llevó a cabo una visita de verificación el 18 de febrero de 2018, que dio lugar al informe 112-0280-2018 del 9 de marzo del mismo año, en el que, como consecuencia del incumplimiento del documento 112-1550-2017, se otorgaron veinte (20) días adicionales para acatar las recomendaciones allí definidas, las cuales no han sido completamente atendidas.

1.3.8. Expresaron que, según el Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos (en adelante PGIRS) del año 2015 del Municipio de San Roque, ese ente territorial para el año 2018 produciría por día siete coma catorce (7,14) toneladas de residuos, cantidad que con el paso del tiempo iría en aumento, circunstancia que *“agudiza la situación de contaminación y disminuye la vida útil del Relleno Sanitario”*³.

1.3.9. Arguyeron que, pese a que en el mes de febrero de 2018 presentaron sendas peticiones al Municipio de San Roque, a CORNARE y a las Empresas Públicas de San Roque S.A.S. E.S.P., con el fin de que los intereses colectivos aquí alegados como desconocidos fueran protegidos, las respuestas otorgadas por aquellas entidades no fueron satisfactorias.

II. TRÁMITE DE LA ACCIÓN

2.1. La acción popular fue presentada el día 1º de noviembre de 2018⁴, ante la Oficina de Apoyo de los Juzgados Administrativos de Medellín. Fue repartida al Juzgado 17 Administrativo Oral del Circuito que, en proveído del 2 de noviembre de 2018, declaró la falta de competencia para conocer del asunto y la remitió al Tribunal Administrativo de Antioquia⁵. Allí correspondió al Magistrado Jorge Iván Duque Gutiérrez, quien, mediante auto del 13 de noviembre de 2018, la admitió y ordenó

³ Folio 4 ibídem.

⁴ Folio 24 ibídem.

⁵ Folio 57 ibídem.

notificar al Alcalde, los representantes legales de CORNARE y de las Empresas Públicas de San Roque S.A.S. E.S.P., así como al Ministerio Público⁶.

2.2. **CORNARE** contestó la demanda a través de memorial del 21 de enero 2019⁷, en el que propuso la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva alegando que, de conformidad con los artículos 311 y 367 de la Constitución Política, es deber de los municipios prestar los servicios públicos cuando así sea posible en virtud de las características técnicas y económicas de la actividad. Posteriormente, y con la misma intención, transcribió el artículo 5º de la Ley 142 de 1994⁸, que desarrolla el mismo asunto. Igualmente, los artículos 4º y 5º del Decreto 605 de 1996⁹, así como el 4º del Decreto 1713 de 2002¹⁰, sobre la responsabilidad de dichos entes, específicamente en cuanto al servicio de aseo y el manejo de los residuos sólidos.

Luego manifestó que en el presente asunto existía carencia actual de objeto frente a esa entidad. Para sustentar dicha afirmación citó los artículos 23, 30 y 31 de la Ley 99 de 1993¹¹, para concluir que las funciones de las Corporaciones Autónomas Regionales solamente están referidas a la coordinación, control y seguimiento ambiental, mientras que es al municipio al que corresponde, directamente o a través de una entidad encargada, la garantía del servicio de recolección y manejo de residuos sólidos domésticos. En consecuencia, solicitó ser desvinculado del proceso.

2.2.1. En relación con los hechos de la demanda, señaló que es falso que el relleno sanitario en realidad corresponda a un “*botadero a cielo abierto*”, pues en el informe técnico 112-1534-2018 del 31 de diciembre de 2018, se indicó que el desarrollo de la disposición final de residuos era el adecuado al contar con seis (6) operarios encargados de separar aquellos reciclables, evitando así que los mismos fueran arrojados al relleno.

⁶ Folio 63 ibídem.

⁷ Folio 88 a 91 ibídem.

⁸ “*Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones.*”

⁹ “*Por el cual se reglamenta la Ley 142 de 1994 en relación con la prestación del servicio público domiciliario de aseo*”

¹⁰ “*Por el cual se reglamenta la Ley 142 de 1994, la Ley 632 de 2000 y la Ley 689 de 2001, en relación con la prestación del servicio público de aseo, y el Decreto Ley 2811 de 1974 y la Ley 99 de 1993 en relación con la Gestión Integral de Residuos Sólidos*”

¹¹ “*Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA y se dictan otras disposiciones.*”

2.2.2. Por otro lado, adujo que es falso que ese lugar se encuentre construido sobre un humedal. Adicionalmente, acerca del vertedero de lixiviados, informó que en el documento reseñado se evidenciaron *“sobre el costado norte del relleno, pequeños drenajes de lixiviado que se están conduciendo por la cuneta de aguas lluvias y no se están conduciendo al sistema de tratamiento. El sistema de tratamiento está compuesto por dos piscinas sedimentadoras construidas en bolsacreto y cubiertas con geomembrana, se observa que ambas piscinas o tanque están presentando filtraciones”*¹².

2.2.3. Sobre los filtros para la evacuación de gases, arguyó que en el escrito 112-1534-2018 se advirtió que aquellos se encontraban en buen estado, poseen la altura adecuada y fueron construidos con *“malla tipo gavión, piedra de canto rodado y tubería de 4” perforada”*¹³.

2.2.4. Frente a la construcción de la compostera, advirtió que no era cierto que no se hubieren reunido las condiciones sanitarias, físicas y ambientales para su realización, máxime cuando su objeto es el de mejorar los procesos de transformación de residuos orgánicos en compostaje.

2.2.5. Respecto de la cobertura de las basuras, refirió que existe un buen manejo de la plataforma de disposición final en donde dicha actividad es efectuada, describiendo que el primer recubrimiento es de plástico y luego de material de limo, conjunto que posteriormente es compactado tanto manual como mecánicamente.

2.2.6. Puso de presente que esa entidad visitó el citado relleno el 17 de diciembre de 2018, lo que dio lugar al informe de seguimiento 112-1534 del 31 de diciembre de 2018, en el que planteó que el cumplimiento correspondía a un setenta y cinco por ciento (75%) en tanto de las ocho (8) acciones ordenadas, únicamente restaban dos (2).

Por otro lado, en ese mismo documento se concluyó que las actividades recomendadas en el informe técnico número 112-0280-2018 habían sido observadas en un sesenta y dos punto cinco por ciento (62,5%) y aseveró que en términos generales se evidenciaba un muy buen avance en el cumplimiento en las restantes. Aseguró que por ello otorgó sesenta (60) días a la administración municipal, a través de su Empresa de Servicios Públicos, para que efectuaran las demás.

¹² Folio 88 ibídem.

¹³ Folio 888 vuelto ibídem.

2.2.7. Comunicó que, en revisión del personal técnico y jurídico, se encuentra el estudio y solicitud de ampliación de la vida útil del relleno sanitario Las Violetas, el cual fue presentado por las Empresas Públicas de San Roque S.A.S. - E.S.P. el 25 de julio de 2018, y tramitado bajo el número de radicado 132-50000.

2.2.8. Por último, enunció todas las actuaciones administrativas proferidas con ocasión del acompañamiento, control y seguimiento adelantado respecto del relleno sanitario.

2.3. El **Municipio de San Roque**, en oficio del 19 de febrero de 2019, se opuso a la prosperidad de la acción colectiva bajo las razones que pasan a sintetizarse:

2.3.1. Adujo que el relleno sanitario está cercado con alambre de púas a cuatro (4) hilos. Informó que, aun cuando es cierto que se han visto semovientes pastando en ese lugar, dicha situación se debe a la actuación irresponsable de particulares, sobre la cual ya se alertó a la Inspección Municipal de Policía.

2.3.2. Aseveró que esa obra *“cuenta con canales recolectores de lixiviados (tejido en red que permite su evacuación y retención periódica para su degradación natural, con aproximadamente 1.400 metros lineales de canales) revestidos en polietileno de alta densidad, estabilizados con material pétreo de 5” a 8”.* Dichos lixiviados son conducidos en tubería PVC sanitaria de 4” perforada, hasta una piscina de oxidación”¹⁴.

2.3.3. Manifestó que los filtros de evacuación de gases funcionan correctamente. Preciso que las Empresas Públicas de San Roque S.A.S. E.S.P. periódicamente adelanta obras de mantenimiento de la piscina de oxidación y toma muestras de agua para analizarlas en laboratorio con la finalidad de detectar de forma temprana la existencia de contaminación.

2.3.4. Señaló que la compostera construida en el año 2017 cumple con todas las especificaciones técnicas, sanitarias, físicas y ambientales. Adujo que es falso que las normas del Esquema de Ordenamiento Territorial no contemplen el relleno sanitario.

¹⁴ Folio 149 ibídem.

2.3.5. Propuso como excepción de mérito a la que denominó *“inexistencia de amenaza o vulneración de los derechos colectivos invocados”*, indicando que el caso bajo estudio carece de los supuestos sustanciales para su procedibilidad, los cuales enunció así: *“a). Una acción u omisión de la parte demandada; b) un daño contingente, peligro, amenaza, vulneración o agravio de derechos o intereses colectivos, peligro o amenaza que no es en modo alguno el que previene de todo riesgo normal de la actividad humana, y c) la relación de causalidad entre la acción u omisión y la señalada afectación de tales derechos e intereses”*¹⁵. Ello es así, por cuanto el relleno sanitario cuenta con un Plan de Manejo Ambiental (en adelante PMA) *“o Licencia Ambiental”*¹⁶ otorgada mediante la Resolución número 112-3026 del 15 de julio de 1999, las visitas de control y seguimiento de las autoridades competentes han dado lugar a recomendaciones que han sido acogidas en tiempo y se han implementado obras tendientes al mejoramiento del manejo y disposición final de los residuos.

2.3.6. Sobre las viviendas construidas en los terrenos aledaños al relleno Las Violetas, manifestó que la Oficina de Planeación Municipal ha iniciado una investigación con el fin de determinar si aquellas cuentan con las respectivas licencias de construcción y *“si fueron levantadas respetando los retiros exigidos”*¹⁷. Adujo que *“[d]ebe tenerse en cuenta además que las mismas se construyeron luego de establecido el Relleno Sanitario, razón por la cual no puede alegarse la amenaza o vulneración de los derechos colectivos invocados, puesto que el hecho alegado es anterior al asentamiento de las viviendas construidas”*¹⁸. Respecto de este punto manifestó que el hecho de que la acción de la referencia sea presentada solo hasta el año 2018 da cuenta de que para el año de inicio de labores del relleno no existían viviendas en la zona que impidieran su autorización.

2.3.7. Hizo referencia a los artículos 49, 79, 80 y 366 Constitucionales, señalando que en ellos se trata al derecho a gozar de un ambiente sano y la solución de las necesidades insatisfechas en cuanto a saneamiento ambiental como servicio público respecto del cual el Estado debe prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, así como imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados. Luego enunció las Leyes 99 de 1993, 142 de 1994, 632 de 2000 y 689 de 2005 y mencionó también los Decretos 2811 de 1974 y 838 de 2005, a

¹⁵ Folio 151 ibídem.

¹⁶ Ibídem.

¹⁷ ibídem

¹⁸ Folio 152 ibídem.

efectos de indicar que en esas normas se establecieron los requisitos para la localización de áreas de disposición final de residuos sólidos y las autoridades encargadas de determinar su viabilidad. Todo lo anterior para expresar que el relleno sanitario Las Violetas siempre ha cumplido con todas las normas que le son aplicables.

2.4. Empresas Públicas de San Roque S.A.S. E.S.P. contestó la demanda a través de memorial del 19 de febrero de 2019, en el que solicitó declarar improcedente esta acción popular, bajo las razones que pasan a sintetizarse:

2.4.1. Frente a la afirmación de que el relleno sanitario se asemeja a un *“botadero a cielo abierto”*, manifestó que aquella es falsa, pues este lugar destinado a la disposición final de residuos cumple con las disposiciones del RAS 2000 y los lineamientos del Decreto 838 de 2005, y las autoridades sanitarias han inspeccionado el lugar señalando acciones correctivas que se han ido implementando progresivamente. Negó que dicho relleno carezca de cercamiento, afirmando que aquel se encuentra aislado con alambre de púa y portón tipo reja en la entrada principal. En lo tocante a las viviendas aledañas, adujo que muchas de ellas fueron realizadas con posterioridad a la creación de relleno.

2.4.2. Arguyó que no es cierto que el relleno se haya construido sobre un humedal, e informó que *“si bien este se encuentra a relativa cercanía de la fuente de agua y haya habido algunas fugas, los lixiviados no representan riesgos tal como lo demuestra el último ensayo de laboratorio realizado a la fuente el día 28 de noviembre de 2017, mismo que fue revisado por la autoridad ambiental, como lo expone en el informe técnico 112-0280-2018 del 909 de marzo de 2018”*¹⁹.

2.4.3. En relación con los filtros de gases, planteó que, si bien es cierto que algunos presentaron pequeños grados de inclinación, esa situación fue corregida y, atendiendo a las recomendaciones de CORNARE, se ha implementado un nuevo diseño de filtro que mejora ostensiblemente su funcionamiento.

2.4.4. Sobre las afectaciones a las fuentes de ingresos de las familias que se sirven del agua de la quebrada La Florida, expresó que, al no existir quejas por parte de los pobladores de la vía que conduce al corregimiento de Cristales, ni información por

¹⁹ Folio 1 del Cuaderno número 2.

parte de la Unidad Municipal de Asistencia Técnica Agropecuaria - UMATA, las aseveraciones de los demandantes resultan falsas.

2.4.5. Destacó que, contrario a lo indicado en la demanda, la compostera construida en el año 2017 mejora las condiciones ambientales del relleno, genera un mínimo impacto en la zona y genera abono orgánico. En lo que respecta a la presencia de animales, argumentó que se trata de caninos que son abandonados allí y que permanecen en los alrededores por cuanto no existe en el municipio un lugar adecuado para su ingreso. Sostuvo que la zona es fumigada cada quince (15) días para controlar otros vectores y la proliferación o acceso de animales a la compostera se hace imposible en atención a que ésta cuenta con un cercamiento.

2.4.6. Trascribió el contenido de los artículos 167 y 171 del Acuerdo 010 de 2014²⁰, en el que se encuentra el esquema territorial vigente del Municipio de San Roque, en lo concerniente a las acciones que debe adelantar ese ente territorial en el corto plazo en el relleno sanitario Las Violetas, y manifestó que, además, ya había sido solicitada la ampliación de la vida útil del relleno sanitario, dado que su vida útil finalizaría en 2019 en virtud de lo estipulado en el PGIRS.

2.4.7. Finalmente, en línea similar a la de las demás entidades, alegó la excepción que denominó *“improcedencia de la acción popular - inexistencia de vulneración, dano (Sic) o amenaza actual contra los derechos colectivos”*²¹, con base en los artículos 2º y 9º de la Ley 472 de 1998 y en una sentencia de esta Corporación que no identificó, sosteniendo que los requisitos para encontrar vulnerados los intereses colectivos aquí perseguidos no se encuentran configurados y por ende debe declararse improcedente, absolviéndole de cualquier responsabilidad derivada de la misma.

2.5. El 27 de marzo de 2019, se efectuó la audiencia de pacto de cumplimiento que fue declarada fallida²².

2.6. Mediante proveído del 28 de marzo de 2019 se abrió a pruebas el proceso²³ y por auto del 15 de julio de 2019 se ordenó correr traslado para alegar de conclusión²⁴.

²⁰ “Por el cual se revisa y ajusta el Plan de Ordenamiento Territorial para el Municipio de San Roque y se dictan otras disposiciones”

²¹ Folio 4 ibídem

²² Folios 7 a 8 del Cuaderno número 3.

2.7. El **Municipio de San Roque** recorrió el mencionado traslado en memorial del 23 de julio de 2019, afirmando que los actores no lograron probar la vulneración o amenaza de los derechos colectivos que alegaron. Ello, debido a que la prueba testimonial no era suficiente para demostrar las violaciones a los derechos colectivos invocados.

Advirtió que si bien *“los documentos y otras aportadas por los accionados, demuestran las violaciones aducidas con la acción no tienen asidero fáctico especialmente si revisamos las visitas técnicas realizadas por “CORNARE”, las mismas que arrojan como resultado el hecho de que el relleno funciona técnicamente, cumpliendo con los requerimientos establecidos en las normas que rigen la materia y que no obstante algunas falencias propias de la operación misma este se desarrolla pacíficamente y sin alteraciones graves al ambiente o a los actuales vecinos que dicho sea de paso, se establecieron allí la mayoría de ellos posterior a la construcción del relleno en el año 1992”²⁵.*

Alegó que en el curso del proceso cada uno de los reclamos de la solicitud de amparo popular fue desvirtuado. Por último, reiteró los argumentos expuestos en la contestación de la demanda.

2.8. La **parte actora**, en oficio del 23 de julio de 2019, solicitó se acceda al amparo de los derechos colectivos invocados, teniendo en cuenta las siguientes razones:

Sostuvo que los requerimientos efectuados por CORNARE al relleno Las Violetas casi nunca han sido realizados en tiempo, por lo que se ha generado una mala operación del relleno sanitario que ha afectado los derechos e intereses colectivos de los habitantes del sector.

Ante el reproche de que las viviendas fueron construidas con posterioridad a la existencia del mencionado relleno, indicó que tal aseveración fue desvirtuada, toda vez que la empresa de servicios públicos allegó un contrato de compraventa en el que se indicó que el inmueble en que fue construido *“perteneía a la señora Ángela*

²³ Folio 18 *ibídem*.

²⁴ Folio 45 *ibídem*.

²⁵ Visible a folio 101 *ibídem*.

*Rosa Restrepo de Carvajal la cual es propietaria de la vivienda que queda a todo (Sic) el frente del relleno y que para esa época dicha vivienda ya existía*²⁶.

Sobre ese punto, adicionalmente, puso de presente que es incorrecto afirmar que por el hecho de que las viviendas hayan sido construidas con posterioridad no se pueda alegar la afectación de derechos colectivos. Ello es así, porque el manejo que se le da a los rellenos sanitarios los puede convertir en una amenaza o peligro para el ambiente con independencia de la fecha en que este último o las unidades habitacionales aledañas fueron levantadas, máxime cuando todas ellas cuentan con la respectiva licencia de construcción.

Luego de hacer referencia a la normativa que a su juicio resulta aplicable a la gestión integral de residuos sólidos, afirmó que varios especialistas han señalado que la cuestión de la disposición de basuras constituye un problema ambiental que produce alteración del aire, las aguas y en general los ecosistemas, el entorno físico y el paisaje. Expuso que dicha situación puede llevar a la amenaza y vulneración de los derechos a la vida, la integridad física y la salud.

Precisó que el manejo y disposición de las basuras son actividades que están en cabeza de los municipios directamente o a través de las empresas públicas, lo que significa que no es admisible que por razón de las omisiones de alguna de estas entidades el bienestar de las comunidades se vea afectado. Para sustentar tal afirmación, citó apartes de las sentencias T- 395 de 1998, T-453 de 1998, T-123 de 1999, T-294 de 2014 y T-227 de 2017. Adicionalmente se refirió a un estudio realizado por la Universidad de Los Andes en materia de residuos sólidos, en el que se conceptuó sobre los impactos a la salud asociados con los desechos sólidos.

En cuanto a las pruebas practicadas en el proceso, afirmó que los testimonios rendidos dieron cuenta de que se ha incumplido con la adecuación del terreno, el monitoreo y control de gases y la disposición de los residuos sólidos, ya que fue probado que cualquier persona o animal puede ingresar al relleno, que éste se encuentra próximo a la quebrada La Florida y que ello conlleva un riesgo de vertimiento de lixiviados. También que los filtros para la evacuación de gases como metano y dióxido de carbono carecen de la inclinación apropiada, que las condiciones técnicas y sanitarias de la compostera son foco de contaminación y que, como consecuencia de todo ello, los derechos al medio ambiente sano, a la salud y a

²⁶ Visible a folio 115 *ibídem*.

la salubridad pública de la comunidad aledaña al relleno sanitario Las Violetas se han vulnerado.

Finalmente, en lo referente al daño antijurídico, alegó que éste se deriva del manejo inadecuado que en ese lugar se efectúa de los residuos, lo que ha afectado la calidad de vida, salud y condiciones de vida digna de los habitantes del sector, pues de forma directa o indirecta se han ocasionado daños en las fuentes hídricas, el aire y el paisaje de esa comunidad, todo ello derivado de la omisión de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios y las Corporaciones Autónomas Regionales en el ejercicio de sus funciones de control y seguimiento de lo acontecido en ese lugar.

2.9. **CORNARE**, en oficio del 23 de julio de 2019, reiteró su solicitud de ser desvinculada del proceso. Por otro lado, manifestó que, en virtud del artículo 5º de la Ley 142 de 1994, así como con la enunciación del artículo 6º ibídem y del artículo 31 de la Ley 99 de 1993, los municipios de forma directa o a través de una empresa son encargados de la prestación del servicio público de recolección y manejo de residuos.

Expresó que ha realizado control y vigilancia al relleno, como se evidencia en los informes técnicos que dan cuenta de las visitas y requerimientos que ha adelantado; específicamente se refirió al identificado con en el número 112 - 0637 del 7 de junio de 2019, que refleja el estado actual de ese sitio de disposición final de residuos. En esa medida expuso que esa entidad no es la responsable de la presunta vulneración de los derechos colectivos invocados en la demanda²⁷.

2.10. **Empresas Públicas de San Roque S.A.S. E.S.P.** reiteró las aseveraciones de la contestación de la demanda e hizo énfasis en la carencia de pruebas técnicas idóneas allegadas por los actores, en tanto que ellos únicamente se fundamentaron en manifestaciones subjetivas.

Concluyó informando que el relleno sanitario cuenta con un *“expediente de plan de manejo ambiental, donde reposan las obligaciones que derivan de dicha actividad”*²⁸ y que CORNARE, al ejercer sus funciones de control y seguimiento, ha indicado que en ese lugar se cumple con los parámetros técnicos y de ley que dan cuenta de que

²⁷ Folios 123 y 124 ibídem.

²⁸ Folio 132 ibídem.

allí no se genera peligro a la salud, al bienestar de los seres vivos ni al medio ambiente²⁹.

III. FALLO DE PRIMERA INSTANCIA

El **Tribunal Administrativo de Antioquia** dictó sentencia el día 31 de octubre de 2019, en la cual declaró vulnerados y/o amenazados los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, la existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar el desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución y la conservación de las especies animales y vegetales, así como el derecho a la salubridad pública³⁰. En consecuencia, emitió las siguientes órdenes:

“PRIMERO: DECLARASE que los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, la existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar el desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución y la conservación de las especies animales y vegetales, así como el derecho a la salubridad pública; **son vulnerados y/o amenazados por el Municipio de San Roque y la Empresa de Servicios Públicos de San Roque y CORNARE.**

SEGUNDO: SE ORDENA AL ALCALDE DEL MUNICIPIO DE SAN ROQUE, que en el término de dos (2) meses contados a partir de la ejecutoria de la presente providencia, presente el Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos, señalando el lugar o potenciales lugares para la localización del nuevo relleno sanitario e inicie los trámites de licenciamiento ante CORNARE, dando cumplimiento a los dispuesto en el decreto (Sic) 838 de 2005, para el funcionamiento del mismo.

TERCERO: Se ordena al **Municipio de San Roque** y a **La Empresa de Servicios Públicos de San Roque S.A.S. E.S.P.** realizar todas las diligencias necesarias para la construcción y puesta en funcionamiento del nuevo relleno sanitario, con el cumplimiento de la normatividad vigente, especialmente lo dispuesto en el Decreto 838 de 2005; en un plazo de seis (6) meses a partir de la ejecutoria de la presente providencia. De terminarse la vida útil del relleno las Violetas, sin que hay[a] entrado en funcionamiento el nuevo relleno, se dispondrán los residuos sólidos en otro sitio de manera provisional, sin que se afecten los derechos colectivos aquí protegidos.

CUARTO: SE ORDENA a la **Empresa de Servicios Públicas de San Roque S.A.S. E.S.P.** que elabore y lleve a cabo un plan de cierre, clausura y post clausura del relleno Sanitario Las Violetas, aplicando las especificaciones técnicas conforme a los (Sic) normado en el Decreto 838 de 2005 y sin que se reciban más residuos en el sitio a partir del mes de julio del año 2020, cuando se cumpliría el máximo de vida útil según el último informe de CORNARE.

QUINTO: El Municipio de San Roque Y (Sic) La Empresa de Servicios Públicos De San Roque S.A.S. E.S.P. realizarán todas las diligencias

²⁹ Folios 131 a 132 ibídem.

³⁰ Folios 169 a184 ibídem.

necesarias para la construcción y puesta en funcionamiento del nuevo relleno sanitario, con el cumplimiento del Decreto 838 de 2005.

SEXTO: De terminarse la vida útil del relleno las Violetas, sin que haya entrado en funcionamiento el nuevo relleno, el MUNICIPIO SAN ROQUE y la Empresa de Servicios Público de San Roque S.A.S. E.S.P. adoptarán un plan de contingencia para la disposición de los residuos sólidos en otro sitio de manera provisional, sin que se afecten los derechos colectivos aquí protegidos.

SÉPTIMO: SE ORDENA a la CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE LAS CUENCAS DE LOS RÍOS NEGRO - NARE- CORNARE- prestar la asesoría técnica necesaria para la escogencia del lugar, exigirá el cumplimiento de todos y cada uno de los requisitos de construcción y funcionamiento y seguirá cumpliendo con sus funciones de vigilancia y control.

OCTAVO: SE INSTA a **CORNARE**, para que adelante tramite (Sic) los procesos sancionatorios con mayor celeridad y eficacia.

NOVENO: Se Conformará un Comité para la verificación del cumplimiento de esta sentencia, integrado por un delegado de la Procuraduría Delegada para asuntos ambientales y agrarios, un Delegado de CORNARE, un delegado del Municipio de San Roque, un delegado de la Empresa de Servicios Público (Sic) de San Roque S.A.S. E.S.P. y un representante de la parte demandante³¹.(Negrillas del original).

3.1. En primer lugar, negó la excepción de falta de legitimación en la causa propuesta por CORNARE, teniendo en cuenta que dicha entidad fue vinculada en el presente asunto con el objeto de que eventualmente preste asistencia técnica a las entidades demandadas, en lo relacionado con la elaboración de los estudios para la construcción de un nuevo relleno sanitario, o de forma subsidiaria, ejerza sus funciones de vigilancia y control respecto del actual sitio de disposición final.

Igualmente, explicó que dicha autoridad ambiental tiene competencias relacionadas con la aprobación de planes de manejo y licencias ambientales, las cuales resultan necesarias para el funcionamiento del actual relleno o de uno nuevo.

3.2. Por otro lado, respecto del asunto bajo examen, hizo un análisis pormenorizado del material probatorio obrante en el expediente, para concluir que las entidades encargadas de la administración del relleno sanitario Las Violetas no habían cumplido con los requerimientos efectuados por CORNARE para un funcionamiento óptimo del mismo.

Sobre el particular, recalcó que las pruebas aportadas al plenario permitían establecer que en las piscinas de sedimentación de dicho relleno se presentan

³¹ Folios 183 vuelto a 184 del expediente.

filtraciones de lixiviados, los cuales no están siendo conducidos al sistema de tratamiento, produciendo la contaminación del medio ambiente, particularmente de la fuente de agua La Florida.

Asimismo, reprochó que la sociedad Empresas Públicas de San Roque E.S.P. se hubiere comprometido ante la autoridad ambiental a gestionar los recursos necesarios para la construcción de un nuevo sistema de lixiviados y a tramitar una nueva solicitud de actualización del PMA del relleno Las Violetas, sin que hubiera llevado a cabo ninguna de las mencionadas diligencias.

Aseveró que CORNARE, en el informe técnico del 18 de septiembre de 2019, indicó que la vida útil del relleno tiene una duración aproximada de diez (10) meses, plazo dentro del cual se pueden disponer al rededor de mil ochocientas (1.800) toneladas, por lo que la misma finalizaría en el mes de junio del año 2020.

A su vez, al referirse a los testimonios, señaló que entrevistó a los señores Luis Naibor Carvajal Restrepo y Jorge Luis Carvajal Restrepo, quienes además de dar cuenta detallada de los hechos que dieron lugar a la demanda, aseguraron que el relleno sanitario contiene cuatro (4) fosas de residuos hospitalarios, que hasta el año 2008 funcionó otro de estos depósitos de residuos finales en la vereda San Jorge, mejor equipado, pues tenía una planta de tratamiento de aguas residuales y que CORNARE ha consentido las irregularidades que se presentan en el relleno Las Violetas. Esta prueba fue tachada de sospechosa por la contraparte por tratarse de familiares de la demandante principal, pero el Tribunal desestimó las alegaciones al considerar que las narraciones de los testigos eran espontáneas y resaltó que era apenas lógico que los testigos hicieran parte de la misma comunidad y compartieran el mismo interés por la protección de los derechos colectivos.

3.3. En esa medida, adujo que se encontraba acreditada la vulneración de los derechos colectivos invocados respecto del Municipio de San Roque, así como por la E.S.P. de esa municipalidad, toda vez que han mostrado poca diligencia en la adecuación de los sistemas de disposición de residuos y de tratamiento de lixiviados y, además, durante el tiempo que lleva funcionando el aludido relleno sanitario, no han dado cumplimiento a los requerimientos efectuados por CORNARE para garantizar su correcto funcionamiento.

3.4. Por su parte, respecto de la conducta de CORNARE, cuestionó que esa autoridad, pese a tener conocimiento de la situación que se presentaba en el relleno sanitario Las Violetas, no haya tomado las medidas contundentes y necesarias para proteger los derechos colectivos en peligro.

3.5. En este punto, consideró lo siguiente:

“Cabe preguntarse si ante un relleno sanitario que no se adecúa a los requerimientos técnicos, cuya vida útil apenas podrá extenderse por diez meses más, realmente la ESP está interesada en construir allí un nuevo sistema de tratamiento de lixiviados. Y la tolerancia de CORNARE frente a la afectación del medio ambiente por un relleno sanitario que no se acoge a un PMA con los requerimientos técnicos y con la excusa de que se construirá el nuevo sistema; ¿Consulta la realidad de las condiciones del relleno sanitario?”³²

3.6. En relación con la ubicación del relleno sanitario, indicó que las normas pertinentes del EOT de San Roque, así como los informes del Secretario de Planeación, se genera confusión respecto del lugar en el que se encuentra el mismo, dado que se refieren indistintamente a la Vereda Encarnaciones y Patio Bonito. En este punto, advirtió que esta última vereda se clasificó como parte de la centralidad rural El Diamante, esto es, un área suburbana o de expansión, lugar en el que, según los testimonios, existe un centro de salud a cuatrocientos (400) metros lineales de distancia del relleno sanitario, y que alrededor de este se encuentran treinta (30) viviendas.

Lo anterior lo consideró relevante, toda vez que ponía de presente que el relleno sanitario Las Violetas tampoco cumplía con los parámetros definidos los Decretos 1713 de 2002 y 838 de 2005, relativos a la distancia mínima que debe existir entre esos sitios de disposición de residuos respecto de las zonas urbanas o suburbanas y las fuentes de agua.

3.7. Concluyó señalando lo siguiente:

“Pero aún si su ubicación se encontrara acorde con las normas señaladas y su funcionamiento fuera el adecuado, está demostrado que solo le quedan diez meses de utilidad. Y quedó establecido que el sistema es obsoleto, que se requiere un nuevo sistema y actualización del PMA, con todas las condiciones normativas y técnicas.

Pues bien, es obligación de las entidades territoriales formular el Plan de acreditado (Sic) por la Autoridad Municipal y ante la situación del actual relleno

³² Folio 181 vuelto ibídem.

sanitario al cual le quedaría 10 meses de vida (informe técnico de septiembre de 2019) y eso, haciendo abstracción del problema de la ubicación al que ya se hizo mención; la Entidad territorial se limitó a expresar que la reubicación desborda la capacidad financiera tanto del municipio como de la Empresa de Servicio Públicos, quien tampoco ha presentado un plan para solucionar el problema de los residuos sólidos en el municipio, pese a encontrarse dentro de su objeto social.

Así las cosas, se protegerán los derechos colectivos amenazados por el municipio de San Roque y la Empresa de Servicios Públicos de San Roque, a la comunidad de dicho municipio y con tal fin se darán las siguientes órdenes:

(...)³³.

IV. RECURSOS DE APELACIÓN

4.1. En escrito del 6 de noviembre de 2019, **CORNARE** interpuso recurso de apelación en contra de la sentencia antes reseñada argumentando que considera inadecuadas las órdenes fijadas en la misma, relativas al asesoramiento técnico al Municipio de San Roque para el cierre, la clausura y la postclausura del relleno Las Violetas, así como para la escogencia del terreno que lo remplazará, debido a que sus funciones consisten, entre otras, en otorgar permisos, concesiones y licencias ambientales para rellenos sanitarios así como para sus planes de manejo; circunstancia que, aseguró, de aceptarse, la convierte en juez y parte de las actuaciones administrativas respecto de las cuales debe ejercer control.

Lo dicho, aseguró, implicaría una vulneración del derecho al debido proceso del Municipio de San Roque, en tanto desconoce el principio de imparcialidad consagrado en el numeral 3º del artículo 3º de la Ley 1437 de 2011, y llevaría a una necesaria manifestación de impedimento, en los términos del artículo 11 ibídem, del funcionario público que se viera obligado a darle cumplimiento. Esa autoridad también citó la sentencia T-1034 de 2006 acerca de las diferencias entre imparcialidad de los jueces de carácter subjetivo y objetivo. Adicionalmente, al referirse a sus funciones, mencionó los artículos 23 y 31, numerales 2º, 9º y 12 de la Ley 99 de 1993 y el Decreto 1076 de 2015³⁴.

4.2. El **Municipio de San Roque** en memorial del 6 de noviembre de 2019, planteó su desacuerdo con las órdenes adoptadas en los numerales primero,

³³ Folio 184 ibídem.

³⁴ Folios 188 y 189 ibídem.

segundo, tercero y quinto del fallo del 31 de octubre de 2019, bajo los argumentos que pasan a sintetizarse³⁵:

En lo que respecta al numeral primero, luego de hacer un resumen de las razones por las que consideró fue concedido el amparo popular, puso de presente que los testigos no presentaron ninguna prueba técnica de sus afirmaciones, mientras que CORNARE, en la contestación de la presente acción, aseguró que no es cierto que el relleno sanitario se halle construido sobre un humedal.

Adicionalmente, afirmó que no se ha procedido a la reubicación del relleno sanitario porque éste cumple con todos los requisitos legales y técnicos para su funcionamiento y porque tal proyecto desborda la capacidad financiera tanto del municipio como de la empresa que presta los servicios públicos.

Controvirtió la decisión adoptada reiterando que la parte actora no allegó prueba técnica idónea que diera cuenta de sus alegaciones, mientras que CORNARE certificó que, no obstante se han presentado algunas dificultades del relleno sanitario, ese ente territorial ha cumplido a cabalidad las actividades recomendadas en los informes técnicos, ajustando los procedimientos pertinentes con esa finalidad, incluso al momento de interponer este recurso.

Sobre los demás numerales objeto de la apelación, dio cuenta de las implicaciones financieras de un proyecto de la envergadura del ordenado, que para su desarrollo necesitaría de la cofinanciación de distintas entidades públicas dado que ese ente territorial carece de los recursos para adelantarlos. En esa lógica, señaló que el Departamento de Antioquia podría cofinanciarlo, pero para ello tendrían que comprometerse vigencias futuras, acción prohibida durante el último año de gobierno en virtud de lo dispuesto en las Leyes 819 de 2003 y 1483 de 2011.

Ahora bien, manifestó que la duración mínima de esos trámites contractuales para la cofinanciación no es menor a dos (2) años, lapso que en el presente asunto supera la vigencia del año fiscal 2019 y que, por ende, la convierte en imposible por la limitación antes expuesta. Así, afirmó que las gestiones a que se aludió corresponderían a la siguiente administración municipal. Por lo anterior, manifestó,

³⁵ Folios 190 a 195 ibídem.

en el caso de que la decisión sea confirmada en segunda instancia, se necesitaría un plazo más amplio para su ejecución.

Finalmente, insistió en que los elementos para predicar la amenaza o vulneración de los derechos colectivos alegados por los accionantes no se configuran, reiterando los argumentos planteados en sus alegatos de conclusión, y por ello solicitó revocar la providencia recurrida y declarar que esa entidad no transgredió los derechos colectivos presuntamente amenazados.

4.3. **Empresas Públicas de San Roque S.A.S.- E.S.P.** impetró recurso de alzada de forma extemporánea³⁶.

5. CONSIDERACIONES DE LA SALA

5.1. Competencia

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 37 de la Ley 472 del 5 de agosto de 1998, el artículo 150 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (en adelante CPACA), y el artículo 13 del Acuerdo 080 de 2019 del Consejo de Estado, esta Corporación es competente para conocer, en segunda instancia, de los recursos de apelación en contra de las sentencias proferidas por los Tribunales Administrativos en las acciones populares.

5.2. Actuación en segunda instancia

5.2.1. Mediante auto del 3 de febrero de 2020, el Despacho del Consejero sustanciador admitió el recurso de apelación presentado por CORNARE y el Municipio de San Roque, y rechazó por extemporáneo el alegado por Empresas Públicas de San Roque S.A.S – E.S.P.³⁷. Posteriormente, en auto del 28 de febrero del 2020, se corrió traslado a las partes para alegar de conclusión³⁸.

5.2.2. **Empresas Públicas de San Roque S.A.S - E.S.P.** recorrió el traslado para alegar de conclusión, manifestando que allegaba *“pronunciamento de parte como*

³⁶ Folios 201 a 205 del Cuaderno No. 4

³⁷ Folios 215 a 216 del Cuaderno número 4.

³⁸ Folio 235 ibídem.

*no recurrente*³⁹ en el que solicitó revocar en su totalidad la sentencia del 31 de octubre de 2019⁴⁰, bajo las siguientes razones:

Alegó que no se dio el valor probatorio pertinente a los informes allegados por CORNARE, en tanto en ellos no se evidencia afectación alguna a los recursos naturales que alegan los demandantes y por el contrario, se presentan situaciones de mejoría en el giro normal de las actividades del relleno sanitario. Preciso que el relleno cumple con las disposiciones del RAS 2000 y los lineamientos del Decreto 838 de 2005.

Advirtió que *“el juez debió tener en cuenta estos informes técnicos de control y seguimiento al permiso otorgado arrimados al proceso y darles el verdadero valor probatorio, pues la primera llamada en caso que se presente una posible afectación ambiental es CORNARE y ésta en ninguno de sus informes técnicos indicó que existiera una afectación al medio ambiente”*⁴¹; razón por la cual adujo incumplimiento de la carga probatoria por parte de los accionantes, en los términos del artículo 30 de la Ley 472 de 1998, quienes, aseguró, fueron negligentes a la hora de probar técnicamente lo alegado.

A su vez, controvirtió el hecho de que el Tribunal no haya decretado una prueba pericial de oficio para esclarecer los hechos objeto de la presente acción y que únicamente se haya fundamentado en las pruebas testimoniales y documentales obrantes en el plenario, otorgando menor valor a aquellas allegadas por CORNARE; obviando el hecho de que, si lo manifestado por los demandantes fuera cierto, esa autoridad ambiental habría adoptado los correctivos pertinentes, por ejemplo, exigiendo un Plan de Reducción de Olores Ofensivos y ordenando el cierre definitivo del relleno sanitario.

5.2.3. Los **accionantes** reiteraron casi literalmente sus planteamientos de la demanda y los alegatos de conclusión de primera instancia⁴².

5.2.4. El **Municipio de San Roque** admitió que, aun cuando se han presentado dificultades en la operación y manejo del relleno sanitario, ellas han sido superadas

³⁹ Folio 244 ibídem.

⁴⁰ Folios 244 a 250 ibídem.

⁴¹ Folio 245 ibídem.

⁴² Folios 253 a 258 ibídem.

oportunamente con el apoyo técnico de CORNARE. Informó que se encuentra en trámite ante esa autoridad ambiental la ampliación de la vida útil del mismo.

Manifestó que las órdenes impartidas en la sentencia de primera instancia son excesivas, en tanto ese sitio de disposición final de residuos está operando y funcionando adecuadamente, máxime si se tiene en cuenta de que se trata de un municipio de sexta categoría con muchos de sus servicios básicos insatisfechos y mínimo presupuesto. Adicionalmente, reiteró los argumentos planteados en todas sus intervenciones en el proceso de la referencia e hizo especial énfasis en el grado de consanguinidad existente entre la demandante principal y los testigos a cuyo relato el *a quo* dio especial relevancia.

5.2.5. El Procurador Cuarto Delegado ante el Consejo de Estado, mediante memorial radicado en la Secretaría General de esta Corporación el día 27 de julio de 2020, rindió concepto en el asunto de la referencia, solicitando confirmar y adicionar la sentencia apelada.

Manifestó que el relleno sanitario Las Violetas no funciona en las condiciones idóneas requeridas para su operación. Para sustentar tal afirmación, señaló que CORNARE, en el informe técnico 112-1534 del 31 de diciembre de 2018, afirmó que era necesario evaluar y ajustar el correcto funcionamiento de los filtros para la conducción de lixiviados en el costado norte del relleno sanitario, toda vez que el mismo tenía filtraciones. Asimismo, aseguró que en el informe técnico 112-0280-2018 se dejó constancia que hay una fuente de agua que atraviesa el relleno sanitario, y que tal hecho fue confirmado por los testigos Luis Nabor Carvajal Restrepo y Jorge Luis Carvajal Restrepo, quienes adujeron que en dicha zona existe un humedal.

Bajo tal panorama, explicó que la filtración de lixiviados constituía un riesgo para la vida de la población colindante con el relleno sanitario, dado que la piscina de oxidación se encuentra a dieciséis (16) metros de la misma y a cuarenta y cinco (45) metros de la fuente de agua denominada La Florida; mientras que, por su parte, el centro de salud se encuentra a cuatrocientos (400) metros lineales de distancia del relleno sanitario, de ahí que, a su juicio, se esté exponiendo a la población al contacto con agua contaminada que puede eventualmente poner en riesgo su salud. Alegó que también se había acreditado en el plenario que se estaban realizando vertimientos de lixiviados a la fuente de agua La Florida sin ninguna clase de tratamientos.

Concordó con el Tribunal en que dicha problemática era del conocimiento del Municipio y de la empresa de servicios públicos, sin que esas entidades mostraran alguna clase de diligencia para solventar la misma; mientras que a CORNARE le reprochó que, pese de estar informada sobre tales fallas en el sistema de contención de lixiviados, a la fecha no había adoptado ninguna medida contundente para mitigar dicha situación ni ha sancionado a los responsables.

Arguyó que, como la vida útil del relleno sanitario finaliza en el mes de junio de los corrientes, es necesario que se actualice el Plan de Manejo Ambiental en el que se garantice un nuevo sistema de depósito de residuos que cumpla el ordenamiento ambiental y no continúe contaminando las fuentes hídricas.

Por otro lado, respecto al término de ejecución de las órdenes impartidas en la sentencia de primera instancia en cabeza del Municipio de San Roque, aseveró que tal lapso resultaba insuficiente para el cumplimiento de las mismas, razón por la cual sugirió sea considerado un plazo de seis (6) meses para la presentación del PGIRS señalando el lugar para la localización del nuevo relleno sanitario e iniciar los trámites de licenciamiento ante CORNARE, y de dos (2) años para adelantar las labores tendientes a su construcción y puesta en funcionamiento.

Justificó la citada ampliación teniendo en cuenta que el periodo constitucional del Alcalde Municipal, señor Freddy Osvaldo Rodríguez Henao, finaliza el 31 de diciembre de 2019, *“por lo que dada la interposición del recurso de apelación, no podrá ejecutar las actividades para dar cumplimiento al fallo, además que dado el fin del periodo constitucional de aquel y el impedimento legal de comprometer recursos para la ejecución de órdenes judiciales impartidas, sería el mandatario entrante quien tendrá que adelantar las actuaciones administrativas y presupuestales para el cumplimiento de la orden impartida”*.

Agregó que el aumento en el plazo obedecía también a que: (i) debe existir un periodo de transición administrativa en la Alcaldía Municipal del ente territorial demandado, (ii) la decisión de localización de nuevo relleno sanitario debe ser concertada con la comunidad, (iii) debe efectuarse un estudio detallado del POT del municipio y (iv) tendrá que evaluarse si el municipio cuenta con un lote de su propiedad o debe adquirir uno.

Entre tanto, en relación con las obligaciones a cargo de CORNARE, explicó que, de conformidad con el artículo 31 de la Ley 99 de 1993, las Corporaciones Autónomas Regionales dentro de su marco funcional tienen como objeto ejecutar políticas, planes, programas y proyectos referentes al medio ambiente y los recursos naturales renovables, como también velar por el cumplimiento y el adecuado manejo y aprovechamiento de los recursos naturales.

Bajo tal óptica, sostuvo que la orden impartida en el fallo de primera instancia a esa entidad pretende garantizar un acompañamiento técnico por parte de la autoridad ambiental en aras de realizar un adecuado proceso de cierre, clausura y postclausura del relleno sanitario Las Violetas, así como para adelantar las labores para la escogencia del lugar en que se pretenda ejecutar el proyecto del nuevo relleno sanitario. Sobre el particular indicó que, si bien dentro de las funciones contempladas en el artículo 31 ibídem, *“está la de exigir al Municipio de San Roque el cumplimiento de los requisitos expuestos en el ordenamiento ambiental, se considera que el acompañamiento técnico es precisamente aquel que por su naturaleza jurídica de autoridad ambiental brinda la corporación dentro del marco de sus funciones de evaluación, control y seguimiento a las observaciones o requerimientos exigidos para la correcta ejecución de las actividades que afecten o impacten el medio ambiente, como serían el cierre, clausura y post clausura del relleno sanitario Las Violetas y la escogencia del área para la construcción y ejecución del proyecto del nuevo relleno”*⁴³

Así, afirmó que en el plenario no se acreditó que la realización de las mencionadas actividades pueda comprometer la imparcialidad de CORNARE.

Dijo que, en caso de presentarse un conflicto de intereses, el impedimento o recusación recaería sobre el funcionario que conozca dichos asuntos, y no respecto de la entidad en sí misma, de acuerdo con lo preceptuado en el artículo 11 de la Ley 1437 de 2011.

5.3. Hechos

5.3.1. En el año de 1992 se construyó el relleno sanitario Las Violetas en el municipio de San Roque, cuya vida útil se estimó hasta el año 2019.

⁴³ Folio 19 del escrito contentivo del concepto rendido por la Procuraduría Cuarta Delegada ante esta Corporación.

5.3.2. En el año 2018, la parte actora presentó varias solicitudes al Municipio de San Roque y a las Empresas Públicas de San Roque S.A.S. - E.S.P., en las que se manifestaron inconformidades con el funcionamiento del mentado relleno sanitario.

5.3.3. Posteriormente, en esa misma anualidad, se presentó acción popular en contra de las entidades referidas con el fin de que, en relación con el relleno sanitario, se protegieran los derechos colectivos relacionados en el primer acápite de esta providencia.

5.3.4. Aquella prosperó, y mediante sentencia del 31 de octubre de 2019, el Tribunal Administrativo de Antioquia amparó los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, la existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar el desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución y la conservación de las especies animales y vegetales, así como el derecho a la salubridad pública.

5.3.5. En contra de esa decisión CORNARE y el Municipio de San Roque presentaron recursos de apelación.

5.4. Planteamiento

De lo expuesto en las distintas intervenciones de las partes en el proceso y de la sentencia que se apela, se colige que hay desacuerdo en los siguientes aspectos: (i) en cuanto al cumplimiento de los requerimientos técnicos para el funcionamiento del relleno Sanitario Las Violetas, pues, mientras el ente territorial considera que ha atendido a cabalidad lo dispuesto en el orden jurídico para ese efecto, el *a quo* no encontró acreditados todos los presupuestos establecidos para tal fin, (ii) en lo que hace a la existencia de material probatorio suficiente que dé cuenta de la vulneración de los derechos colectivos invocados, dado que el Municipio de San Roque considera insuficientes las pruebas aportadas por la parte actora, en atención a que la decisión de primera instancia se basó en algunas pruebas documentales y testimonios que carecen de sustento técnico y no valoró los informes suscritos por CORNARE, en tanto que para el Tribunal los mencionados informes y los testimonios practicados acreditaban que la disposición de residuos sólidos que se lleva a cabo en el citado relleno vulneraba los intereses cuya protección solicitaron los accionantes, (iii) en el tiempo otorgado en la providencia apelada para clausurar y seleccionar una nueva locación para el

funcionamiento del relleno, como quiera que para el Tribunal es pertinente llevar a cabo tal proyecto en seis (6) meses, pero para el ente territorial no resulta acorde a la envergadura de lo ordenado dadas todas las actuaciones que se requieren para ello, (iv) en la capacidad financiera para cumplir con las obligaciones impuestas, toda vez que el Municipio recurrente considera que no cuenta con los recursos para llevarlo a cabo, y (v) en la competencia de CORNARE para brindar apoyo técnico al citado ente territorial y a Empresas Públicas de San Roque, pues para dicha Corporación el orden jurídico no le reconoce facultades para esos fines, aunado a que comprometería su deber de imparcialidad y el debido proceso, mientras que para el Tribunal tal cuestión sí es consonante con tal ordenamiento, por cuanto sí tiene facultades para prestar asistencia técnica para la selección del nuevo relleno sanitario, o para ejercer funciones de vigilancia sobre el actual lugar de disposición de desechos.

Hechas las anotadas precisiones, pasa la Sala a abordar los puntos identificados en el orden descrito, aclarando que los dos primeros aspectos serán tratados conjuntamente habida cuenta de que se orientan a discutir un asunto probatorio.

5.4.1. De la controversia respecto a la vulneración a los derechos colectivos invocados.

De acuerdo con lo expuesto, tendrá que definirse entonces si es cierto que las pruebas obrantes en el proceso son suficientes para determinar que el relleno Sanitario Las Violetas cumple los requerimientos técnicos para su funcionamiento y por ende, no es cierto que con dicha actividad se vulneren los derechos colectivos invocados, lo que impone referir las pruebas que obran en el plenario para luego verificar si el rigor en su valoración llevaba a concluir que las entidades demandadas son responsables, tal y como lo encontró acreditado el Tribunal en primera instancia.

En consecuencia, teniendo en cuenta los medios probatorios obrantes en el plenario, la Sala hará referencia, en primer lugar, a algunos aspectos generales del relleno sanitario Las Violetas; posteriormente, se aludirá a las pruebas que acreditan cómo era la situación de dicho relleno antes de la interposición de la presente acción popular, esto es, antes del 1º de noviembre de 2018, y, finalmente, se precisará el estado actual del mismo.

5.4.1.1. Aspectos generales del relleno sanitario Las Violetas.

5.4.1.1.1. De su construcción y administración.

A. Sobre el particular, obra en el plenario **Informe Técnico sin número**, suscrito por la Ingeniera Sanitaria Nora Luz Rivera Yepes, funcionaria de CORNARE, sobre un **recorrido realizado el 30 de noviembre de 1988**, en el que se observaron dos (2) terrenos con el fin de determinar el sitio más adecuado para la construcción del Relleno Sanitario del Municipio de San Roque. En dicho recorrido fue recomendado el de propiedad de la señora Rosa Restrepo, que tenía para esa fecha dos (2) viviendas aledañas⁴⁴.

B. **Copia del Contrato Administrativo de Consultoría N° CCRN – 10589 del 27 de noviembre de 1987**, suscrito entre CORNARE y la Universidad de Antioquia, que tiene por objeto: *“la realización por parte de La Universidad y en favor de CORNARE de los estudios y diseños para la construcción, montaje y puesta en marcha de un sistema para el manejo de los desechos sólidos del municipio de San Roque (Ant)”*⁴⁵. Asimismo, fue aportada **Copia del Convenio Interadministrativo N° CORN - 16690**, sin fecha, suscrito entre CORNARE y el Municipio de San Roque, cuyo objeto *constituyó “la ejecución por parte del municipio, a través de contratistas suyos, de la obra pública consistente en la adecuación física de los terrenos donde estará ubicado el relleno sanitario municipal y de conformidad con los diseños que suministra CORNARE”*⁴⁶.

C. **Copia del contrato de obras públicas suscrito entre el Alcalde del Municipio de San Roque y el ciudadano Gerardo Montoya Molina**, representante legal de la Junta de Acción Comunal Central de San Roque, con el objeto de construir el relleno sanitario municipal. Este documento tiene la constancia de que fue suscrito el 27 de mayo de 1991, pero la copia aportada al plenario carece de firmas⁴⁷.

⁴⁴ Folio 34 del Cuaderno número 2.

⁴⁵ Folio 49 ibídem.

⁴⁶ Folio 86 ibídem.

⁴⁷ Folios 95 a 96 ibídem.

D. Por otro lado, en relación con la administración del mencionado relleno, se evidencia que, desde el 1 de enero de 2014, la misma está en cabeza de las Empresas Públicas de San Roque S.A. E.S.P.⁴⁸.

5.4.1.1.2. De su ubicación.

A. Respuesta identificada con el **consecutivo SPOI – 054, 00000542**, radicada en el Tribunal el 17 de mayo de 2019, en la que el **Secretario de Planeación, Obras públicas e Infraestructura** del Municipio de San Roque, informó que el mencionado relleno se encontraba ubicado en la Vereda Patio Bonito y que la piscina de lixiviados estaba a cuarenta y cinco (45) metros de la fuente de agua La Florida; veamos:⁴⁹:

“A. El relleno Sanitario se encuentra ubicado en la Vereda Patio Bonito zona rural del Municipio de San Roque.

La piscina de lixiviados se encuentra a una distancia de 45 metros aproximadamente de la fuente de agua LA FLORIDA, permiso de VERTIMIENTO otorgado por CORNARE.

La distancia que hay del relleno a la vivienda más cercana es de 16 metros aproximados desde el cerco de cerramiento.

B. En el archivo Municipal no se encuentra información acerca de la distancia que había entre el relleno sanitario y a la casa más cercana en el momento que este empezó a ser utilizado.

Se han otorgado una licencia N° 0123-15 en el año 2015 a la señora ANGELA ROSA DE CARVAJAL, la cual es la casa más cercana al relleno sanitario mencionada (Sic) en el literal anterior”. (Subrayas de la Sala).

B. **Acuerdo 010 de 2014**, “por el cual se revisa y ajusta el Esquema de Ordenamiento Territorial para el Municipio de San Roque y se dictan otras disposiciones”⁵⁰., en dicho documento se indica en las partes más relevantes:

“Artículo 167. Relleno sanitario

En el corto plazo la administración municipal deberá dar inicio a la formulación y actualización del Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos, donde se evaluará mediante un capítulo destinado a tal fin, el funcionamiento del relleno sanitario en lo que respecta a chimeneas, celdas, canal de lixiviados y sistema de tratamiento. Se deben realizar levantamientos topográficos para poder estimar los volúmenes utilizados y aquellos remanentes para estimar la vida útil. En igual sentido deberá dar cumplimiento a lo regulado en el decreto (Sic)

⁴⁸ Folios 480 a 482 del Cuaderno No. 2.

⁴⁹ Folio 78 ibídem.

⁵⁰ Folio 86 ibídem.

838 de 2005 y remitir el producto de ello al expediente municipal, desde el que se trazaran las acciones pertinentes.

El plazo máximo para la elaboración e iniciación de la ejecución del PGIRS es de un (1) año contado a partir de la fecha de publicación de la metodología que para el efecto expida el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

El manejo de los residuos sólidos en de San Roque le corresponde a la empresa de servicios públicos del municipio.

(...)

A su vez, el artículo 171 ibídem, dispuso como área de protección de servicios públicos la Vereda Encarnaciones, en la que, se indica, se localiza el relleno sanitario Las Violetas. Dicha disposición sostiene:

Título IV: De los usos del suelo rural
Artículo 171. Usos del Suelo Rural

Alcances y Características. El plan de uso del suelo del área rural es la regulación de las actividades humanas sobre el territorio mediante la distribución organizada de una serie de actividades interrelacionadas como: vivienda, comercio, servicios, industria, instituciones, vías y transporte público, cultivos, bosques, pastos, agroindustrias, minería y explotación de canteras. De acuerdo a lo anterior, el plan comprende los siguientes aspectos: i) clasificación de los usos del suelo, ii) zonificación, iii) criterios de manejo y iv) asignación de usos con criterios de impacto social, urbano y ambiental.

Clasificación de usos del suelo del área rural. Los usos del suelo se clasifican de la siguiente manera:

- Suelo de protección: el suelo de protección rural se divide en i) áreas para la conservación y protección de los recursos naturales y del medio ambiente, ii) áreas para la producción agrícola, ganadera y de explotación de los recursos naturales, iii) áreas del sistema de servicios públicos domiciliarios, iv) áreas de amenazas y riesgos.
- Suelo de desarrollo restringido
- Suelo de uso forestal
- Suelo para uso agropecuario
- Suelo para explotación de recursos naturales

Parágrafo 1. Para mayor claridad con respecto a la ubicación ver el mapa MR 11 de zonificación de usos propuestos del suelo rural.

Sección I – De suelo de protección rural

(...)

De las áreas del sistema de servicios públicos domiciliarios. Son todas aquellas áreas donde están localizados: tratamiento y/o disposición final de residuos sólidos o líquidos, tales como rellenos sanitarios, estaciones de transferencia, plantas de tratamiento de aguas residuales, y/o estaciones de bombeo (según mapa de localización). (Ver mapa MR 14). Estas áreas comprenden Relleno Regional (vereda El Píramo), Relleno Las Violetas (Vereda Encarnaciones), Escombrera (vereda Encarnaciones), Alternativa nuevo relleno (Vereda el Píramo).

De los usos en las áreas del sistema de servicios públicos domiciliarios.
Los usos permitidos son la protección de las infraestructuras primarias para la provisión de servicios públicos domiciliarios. Y los demás usos no son permitidos.

5.4.1.2. De la situación del relleno sanitario Las Violetas antes de la interposición de la acción popular de la referencia.

5.4.1.2.1. Del PMA y del permiso de vertimientos.

A. A través de **Resolución No. 543 del 17 de febrero de 1997**, “*por medio de la cual se adoptan unas medidas preventivas y se adoptan otras determinaciones*”. Cornare requirió al entonces alcalde del Municipio de San Roque a efectos de que presentara el Plan de Manejo Ambiental del relleno sanitario Las Violetas. El artículo segundo del mencionado acto dispuso:

“ARTÍCULO 2.: *Requerir al señor GERARDO MONTOYA MOLINA, Alcalde del Municipio de San Roque (Ant.) para que en un plazo perentorio de sesenta (60) días solares presente ante CORNARE para efectos de su aprobación e implementación inmediata por parte del Ente municipal, un PLAN DE MANEJO AMBIENTAL (...)*”⁵¹ (Subrayas de la Sala).

B. Dicho requerimiento sería reiterado por CORNARE en los siguientes autos: 2519 del 29 de diciembre de 1998⁵², 112-0996 del 29 de julio de 2005⁵³ y 112-0290 del 28 de marzo de 2006⁵⁴, 112-0708 del 31 de julio de 2006⁵⁵ y en los Informes Técnicos números: 135 – 131 del 27 de noviembre de 2004⁵⁶, 00065 del 5 de mayo de 2005⁵⁷, 112-0128 del 7 de julio de 2006⁵⁸, 135-0052 del 27 de marzo de 2007.

C. Por medio de **Auto No. 112 – 0475 del 1 de abril de 2007**, CORNARE abrió un procedimiento sancionatorio y formuló pliego de cargos en contra del entonces alcalde del Municipio de San Roque, por el incumplimiento en la presentación del Plan de Manejo Ambiental (en adelante PMA) para el relleno

⁵¹ Folio 122 del Cuaderno No. 2.

⁵² Folio 170 del Cuaderno No. 2.

⁵³ Folios 173 y 174 del Cuaderno No. 2.

⁵⁴ Folio 178 del Cuaderno No. 2.

⁵⁵ Folios 190 a 193 del Cuaderno No. 2.

⁵⁶ Folio 165 del Cuaderno No.2

⁵⁷ Folios 167 a 169 del Cuaderno No. 2.

⁵⁸ Folios 183 a 185 del Cuaderno No. 2.

sanitario y un estudio de caracterización de las aguas superficiales y subterráneas en las inmediaciones del relleno⁵⁹.

D. Documento contentivo del PMA del Relleno Sanitario Las Violetas enviado a la Jefe de la División Jurídica de CORNARE, con fecha de recibido del 27 de octubre de 2007⁶⁰. Cabe anotar que dicho PMA fue entregado en el período concedido para presentar los descargos dentro del proceso sancionatorio iniciado en el auto anteriormente citado.

E. **Resolución Número 112-7104 del 20 de diciembre de 2007**, *“por medio de la cual se acoge un plan de manejo ambiental y se adoptan otras determinaciones”*⁶¹. En tal acto se resolvió no sólo acoger el PMA sino que también se requirió al Municipio de San Roque para que, entre otras acciones, procediera a realizar ajustes al mismo, presentara informes semestrales sobre su cumplimiento y solicitara un permiso de vertimientos⁶².

F. **Resolución 112-2719 del 1 de julio de 2008**, mediante la cual CORNARE resolvió el proceso sancionatorio iniciado en contra del Alcalde Municipal de San Roque imponiéndole una multa de dos (2) smlmv⁶³.

G. **Auto Número 112-0503 del 15 de noviembre de 2011**, *“por medio del cual se inicia un procedimiento administrativo sancionatorio de carácter ambiental”*⁶⁴, proferido por CORNARE. Esa decisión tuvo origen en la presunta infracción del artículo 5º de la Ley 1333 de 2009, por parte del ente territorial demandado, ello con fundamento en el incumplimiento de las obligaciones impuestas a su cargo en el Auto No. 135-0027 del 29 de marzo de 2011.

H. **Auto Número 112-0051 del 13 de febrero de 2013**, *“por medio del cual se acoge una información”*⁶⁵, expedido por CORNARE. A través de esta decisión se acogió la información complementaria sobre el PMA y de las actividades para mejorar la operación del relleno sanitario que fue allegada por el ente territorial y la empresa de servicios públicos demandados. Adicionalmente, fueron requeridas esas entidades a efectos de que informaran: 1) cuál es el uso final que se le dará

⁵⁹ Folios 200 a 202 del Cuaderno No. 2.

⁶⁰ Folio 214 a 240 ibídem.

⁶¹ Folios 98 a 100 del Cuaderno No. 1.

⁶² Folios 99 a 103 ibídem.

⁶³ Folios 272 a 277 del Cuaderno No. 2.

⁶⁴ Folios 104 a 105 ibídem.

⁶⁵ Folios 133 a 135 ibídem.

al área del relleno sanitario una vez sea clausurado y 2) que, en concordancia con el PGIRS municipal, identificaran y localizaran las potenciales áreas para la ubicación de un nuevo relleno sanitario, teniendo en cuenta la vida útil del relleno sanitario Las Violetas y la actualización del Esquema de Ordenamiento Territorial.

I. Solicitud de permiso de vertimientos del Relleno Sanitario Las Violetas, radicada el 23 de agosto de 2013 por parte de la Empresa de Servicios Públicos Domiciliarios de San Roque E.S.P. ante CORNARE⁶⁶.

J. A través de **Auto No. 135 – 026 del 18 de septiembre de 2013** se dio inicio al trámite del permiso de vertimientos⁶⁷ y en **Resolución Número 135-0007 del 24 de enero de 2014** CORNARE otorgó el respectivo permiso ⁶⁸. En tal decisión esa Corporación no solo adoptó la mencionada resolución, sino que también acogió el documento que daba cuenta del sistema de tratamiento de las aguas residuales generadas en el relleno sanitario.

K. **Resolución Número 135-0165 del 30 de noviembre de 2015**, *“por medio de la cual ordena la cesación de un procedimiento administrativo sancionatorio de carácter ambiental”*⁶⁹, expedida por CORNARE. Mediante dicho acto esa autoridad ambiental resolvió no continuar con el proceso sancionatorio iniciado por el Auto Número 112-0503 del 15 de noviembre de 2011 en contra del municipio y la empresa de servicios públicos demandados, pues evidenció que en el año 2013 fue aceptada la información sobre el ajuste al PMA, en 2015 otorgó el permiso de vertimientos y además, ha estado recibiendo los informes semestrales sobre las actividades realizadas en el relleno sanitario para dar cumplimiento a dicho plan.

5.4.1.2.2. Del control y seguimiento efectuado por CORNARE desde 2015.

A. **Informe Técnico de Control y Seguimiento Número 131-0801 del 27 de agosto de 2015**⁷⁰, efectuado por CORNARE. En este oficio, se señalaron las siguientes recomendaciones respecto del relleno sanitario:

“27. RECOMENDACIONES

En relación al relleno:

⁶⁶ Folios 384 399 ibídem.

⁶⁷ Folio 410 ibídem.

⁶⁸ Folios 106 a 108 ibídem.

⁶⁹ Folios 136 a 142 ibídem.

⁷⁰ Folios 109 a 111 ibídem.

1. *Implementar una cobertura diaria de residuos de manera tal que no queden expuestos en la plataforma de disposición final.*

2. *Incentivar campañas de sensibilización y separación en la fuente a toda la comunidad para minimizar el ingreso de material susceptible de aprovechamiento al relleno sanitario.*

3. *Incentivar los procesos de aprovechamiento de residuos sólidos en cumplimiento de las obligaciones señaladas (Sic) en el artículo 96 del Decreto 298 de 2013.*

4. *Realizar la caracterización del sistema de tratamiento de lixiviados en cumplimiento de la Resolución 135-007 del 24 de enero de 2014.*

5. *La ESP deberá entregar los informes de cumplimiento ambiental ICA, para verificar el estado de cumplimiento del PMA aprobado por Cornare, en un plazo no mayor a 60 días y correspondientes al periodo 2015.(...)"⁷¹.*

B. Documento denominado "*Estudio de la calidad fisicoquímica de las aguas residuales generadas en el relleno sanitario "Las Violetas"*", elaborado por la Universidad de Antioquia. Allí se indica que el mencionado relleno no cumple con los niveles de DBO₅, grasas y aceites determinados en el Decreto No. 1594 de 1984; mientras que sí fueron observados a cabalidad los dispuestos en el artículo 74 del Decreto 1594 de 1984 y la Resolución 0631 de 2015⁷².

C. **Informe Técnico de Control y Seguimiento Número 112-1950-2016 del 5 de septiembre de 2016**⁷³, efectuado por CORNARE. En la visita que dio lugar a este documento se observó que los compromisos derivados del Informe Técnico 131-0801 del 27 de agosto de 2015, habían sido cumplidos el día 7 de marzo de 2016.

Frente a las actividades ordenadas en la Resolución 112-7104 del 20 de diciembre de 2007, por la cual se acogió el PMA, resaltó que de las nueve (9) actividades encomendadas restaba el cumplimiento parcial de dos (2) de ellas, a saber, las consistentes en: (i) "*propiciar un adecuado manejo y disposición de los materiales para reciclar [y de] los huesos provenientes de los expendios de carne, los cuales se deben recoger diariamente*", así como (iii) "*la construcción de los filtros de piedra verticales*".

Adicionalmente, se llegó a la conclusión de que el relleno era operado de manera adecuada y al sistema de tratamiento de lixiviados se le realizaba mantenimiento

⁷¹ Folio 110 ibídem.

⁷² Folios 436 a 474 ibídem

⁷³ Folios 143 a 145 ibídem.

periódico, pero resultaba necesario efectuar el mantenimiento de las cunetas perimetrales, así como la caracterización anual del sistema de lixiviados, adecuar las chimeneas y enviar los informes de cumplimiento ambiental; veamos:

“26. CONCLUSIONES:

En relación a la operación del relleno sanitario:

El relleno sanitario viene siendo operado de manera adecuada, se realizan actividad de mantenimiento periódico de las estructuras existentes en el mismo, tal como el sistema de tratamiento de lixiviados, cubrimiento y compactación de los residuos sobre la plataforma actual de residuos.

De acuerdo a la tabla de verificación de requerimientos, se hace necesario implementar actividades que se efectuaron parcialmente y que se describirán en las recomendaciones

En relación al cumplimiento de los requerimientos:

Se dio cumplimiento a los requerimientos del Informe técnico 131-0801 del 27 de agosto de 2015, en relación con la caracterización del sistema de tratamiento de lixiviados y la presentación del informe de gestión para el año 2015 con las actividades establecidas en el PMA aprobado por La Corporación, como se muestra en la tabla de verificación de requerimientos.

27. RECOMENDACIONES

El municipio de San Roque en un término de 60 días se deberá realizar las siguientes actividades sobre lo cual deberán enviar el respectivo registro de cumplimiento:

1. Retirar el material proveniente de los expendios de carne (huesos) y que se encuentran almacenados al interior de relleno para su posterior aprovechamiento como materia prima de concentrados de animales. Allegar su respectivo certificado.

2. Adecuar las chimeneas que se encuentran inclinadas sobre la plataforma de residuos.

3. Realizar el mantenimiento periódico de las cunetas perimetrales existentes en la vía de ingreso interna y del área donde se ubica el sistema de tratamiento de lixiviados que permita su ingreso e inspección.

4. Realizar la caracterización anual del sistema de tratamiento de lixiviados para la presente vigencia.

5. Enviar los informes de cumplimiento ambiental ICA, para verificar el estado de cumplimiento del PMA aprobado por Cornare, correspondientes al periodo 2016⁷⁴. (Subrayas de la Sala).

D. Informe Técnico de Control y Seguimiento Número 112-1550-2017 del 7 de diciembre de 2017⁷⁵, efectuado por CORNARE. En este caso la Corporación, respecto del cumplimiento de las actividades dispuestas en la Resolución 112-

⁷⁴ Folio 110 ibídem.

⁷⁵ Folios 112 a 114 ibídem.

7104 del 20 de diciembre de 2007, por la cual se acogió el PMA, manifestó que sólo hacía falta construir en la plataforma de llenado una cuneta perimetral para la conducción de las aguas lluvias a la fuente de agua más cercana e impedir su infiltración. Lo anterior, como quiera que sólo se contaba con una cuneta perimetral en cemento para la evacuación de aguas lluvias hasta la parte baja del relleno. Así mismo, arribó a las siguientes recomendaciones y conclusiones:

“26. CONCLUSIONES:

En relación con el cumplimiento del PMA:

De acuerdo a la tabla de verificación de compromisos, se puede concluir que de las ocho actividades referentes al control y seguimiento realizado al Plan de Manejo Ambiental acogido por La Corporación, siete de las actividades tienen un cumplimiento total y una actividad un cumplimiento parcial, lo que denota un esfuerzo para llevar a cabo los compromisos adquiridos en el PMA.

En relación con el cumplimiento de los requerimientos:

De acuerdo al cuadro de verificación de compromisos, se dio cumplimiento total a tres de las cinco actividades requeridas mediante oficio 111-3433 del 19 de septiembre de 2016, por lo cual se hace necesario la implementación de aquellas que se encuentran pendientes por ejecutar.

En relación con la operación del relleno sanitario:

En el relleno sanitario se realizan actividades de mantenimiento periódico de las infraestructuras existentes en el mismo, la implementación de chimeneas, además de la conformación y compactación de los residuos sobre la plataforma actual. Se hace necesario la implementación de cobertura temporal y la adecuación del tanque de almacenamiento de lixiviados para optimizar su operación.

27. RECOMENDACIONES

En un término de 60 días la Administración Municipal a través de la Empresa de Servicios Públicos deberán realizar las siguientes actividades sobre lo cual deberán enviar el respectivo soporte:

1. Recoger los residuos que se encuentran dispersos sobre la plataforma de disposición final.
 2. Implementar una cobertura temporal (lona o plástico) para que los residuos no permanezcan expuestos en la plataforma.
 3. Garantizar la disponibilidad de equipos o maquinaria para realizar las labores de operación y mantenimiento del relleno sanitario.
 4. Adecuar las paredes del tanque del almacenamiento de lixiviados para evitar que se infiltren por el terreno.
 5. Realizar la caracterización del sistema de tratamiento de lixiviados con su respectivo informe.
 6. Enviar los informes de cumplimiento ambiental ICA, para verificar el estado de cumplimiento del PMA aprobado por Cornare, correspondientes al periodo 2017.
- Informar sobre los avances del estudio contratado para estimar la vida útil del relleno sanitario”. (Subrayas de la Sala).

E. **Informe Técnico de Control y Seguimiento Número 112-0280-2018 del 9 de marzo de 2018**⁷⁶, elaborado por CORNARE, en el que se realizaron las observaciones que pasan a transcribirse sobre el funcionamiento del relleno sanitario Las Violetas:

“25. OBSERVACIONES

Se pudo observar al momento de la visita, lo siguiente:

Sistema de recolección y tratamiento de lixiviados:

Existen varios aspectos a mejorar en el sistema de tratamiento de lixiviados y que con anterioridad, han sido requeridos y notificados por parte de la Corporación en informes técnicos de visitas anteriores. El sistema utilizado actualmente presenta fugas altamente visibles, las cuales no solo llaman la atención de la comunidad circundante, sino que, impide que se desarrolle el proceso de remoción de carga; sin embargo, basado en los análisis presentados por la empresa de servicios públicos, es posible establecer que estos lixiviados están dentro de los parámetros permitidos para este tipo de proyectos.

Los resultados de laboratorio del muestreo realizados, el día 28 de noviembre de 2017 en dos puntos de la fuente que discurre en la parte baja del Relleno Sanitario para conocer el aporte realizado por la actividad de disposición final de residuos, los cuales fueron realizados por el laboratorio Acuazul Ltda el cual se encuentra acreditado por el IDEAM; y allegados a esta Corporación por la empresa de servicios públicos, arrojan la siguiente información:

(...)

De acuerdo a los resultados obtenidos del muestreo realizado a la fuente, se concluye que el aporte realizado por la actividad del Relleno Sanitario no es significativo, ya que conserva sus condiciones después de la descarga de lixiviados.

Vale anotar que mediante Oficio CS120-5497 DEL (Sic) 18 de diciembre de 2017, por medio del cual se remite informe técnico No. 112-150 del 07 de diciembre de 2017, se estableció un término de 60 días la Administración Municipal a través de la Empresa de Servicios Públicos para realizar las actividades recomendadas en el informe técnico.

Plataforma de disposición:

En este aspecto es claro observar que no se está realizando cobertura diaria de los residuos depositados en la plataforma, igualmente no se realiza una planeación en la conformación de las celdas acorde con la cantidad de residuos a disponer; lo que conlleva a la afectación del paisaje, a la proliferación de roedores, vectores e infiltración de aguas lluvias; situación que genera mayor volumen de lixiviados que ingresan al sistema de tratamiento de los mismos. De igual manera esta situación observada en la plataforma de disposición, puede generar que los residuos allí depositados sean dispersados por la acción del viento y las aguas de escorrentía, generándose no solo un mal aspecto visual, sino también otro tipo de afectaciones ambientales. (En el registro fotográfico se observa una panorámica de la situación encontrada).

⁷⁶ Folios 115 a 119 ibídem.

Material de cobertura:

Se extrae manualmente el material de cobertura, del talud que bordea el relleno; en algunos sectores, este presenta una pendiente negativa, lo cual podría ocasionar erosión del terreno; en el momento de la visita, no se contaba con material de cobertura disponible para el cubrimiento de los residuos dispuestos en la plataforma. Así mismo un frente de disposición se encontraba parcialmente cubierto por una lona verde. (En el registro fotográfico se observa un panorama de la situación encontrada).

Filtros verticales:

Se pudo observar en la vista técnica respectiva, que si bien el relleno posee los filtros verticales, para evacuación de gases generados por el proceso de descomposición de los residuos, algunos presentan un pequeño grado de inclinación, lo que a futuro, podría generar dificultades para su correcto funcionamiento. (En el registro fotográfico se observa un panorama de la situación encontrada).

Encierro De La Plataforma De Disposición:

Se observa un encierro en polipropileno en color verde alrededor de la plataforma de disposición final del relleno, lo que favorece el impacto visual sobre el sitio y evita la dispersión de los residuos sobre las plataformas ya clausuradas. (En el registro fotográfico se observa un panorama de la situación encontrada).

Vía de ingreso a la Plataforma:

La empresa de servicios públicos del municipio, actualmente está utilizando residuos de construcción y demolición RCD, para la adecuación de la vía de ingreso a la plataforma de disposición; lo que representa una alternativa de aprovechamiento para el manejo de la misma, pero a su vez está interfiriendo en la vida útil del relleno, situación que ya ha sido manifestada en los informes técnicos emitidos por la Corporación.

Aprovechamiento de material reciclable:

En el mismo predio del Relleno Sanitario, se está adecuando la Bodega para el almacenamiento y clasificación de los residuos inorgánicos producto de la recolección selectiva de estos residuos para su aprovechamiento mediante la actividad de reciclaje, es claro anotar que esta actividad representa una acción positiva, ya que, no solo se amplía la vida útil del relleno si no que, se genera empleo productivo y sostenible con los recicladores de oficio del municipio.

(...)

Frente a este tipo de aprovechamiento, es claro que el operador ha realizado esfuerzos importantes, que minimizan los impactos negativos de las actividades desarrolladas, posibilitando no solo el aumento de la vida útil del mismo, sino el aprovechamiento de los mismos, mediante la producción de abono orgánico, que pueden ser utilizados en proyectos comunitarios de recuperación de suelos degradados y proyectos de reforestación y protección de microcuencas. (En el registro fotográfico se observa un panorama de la situación encontrada)."⁷⁷ (Subrayas de la Sala).

⁷⁷ Folio 116 y 116 V del Cuaderno No. 1.

F. Documento denominado “Informe Final de Lixiviados del Relleno Sanitario” Las Violetas, elaborado en el año 2018 por la empresa Hidroasesores⁷⁸. En dicho documento, se señaló que las aguas residuales de dicho relleno cumplen con los rangos determinados para el pH, temperatura, DBO₅; así como para metales como cianuro, sulfato, sulfuro, cadmio, zinc, arsénico, mercurio, entre otros.

5.4.1.3. Del estado del relleno sanitario después de la interposición de la acción popular de la referencia, esto es, 1º de noviembre de 2018.

A. **Informe Técnico de Control y Seguimiento Número 112-1534-2018 del 31 de diciembre de 2018**⁷⁹, efectuado por CORNARE. En este documento se concluye que el sesenta y dos coma cinco por ciento (62,5 %) de las actividades ordenadas mediante el Informe Técnico de Control y Seguimiento Número 112-0280-2018 del 9 de marzo de 2018 fueron cumplidas a cabalidad por la empresa demandada, mientras que el treinta y uno coma veinticinco por ciento (31,25 %), lo fueron parcialmente y el seis coma veinticinco por ciento (6,25 %), no fueron ejecutadas.

Dentro de los pendientes, se encuentran la adecuación y corrección de las fugas de la piscina de lixiviados, así como la corrección de los filtros horizontales que los conducen, la ampliación de la planta de aprovechamiento, por la cantidad de residuos que se reciben y la presentación de los informes ambientales ICA. Veamos el contenido de esta actuación:

“26. CONCLUSIONES

Se concluye que la ESP del Municipio de San Roque ha cumplido con el 62,5 % de las actividades recomendadas en el informe técnico No. 112-0280-2018 de fecha 09/03/2018, hay un cumplimiento parcial del 31,25 % de las actividades recomendadas y solo 1 actividad no se ha cumplido, la cual corresponde al 6,25 %. En términos generales se evidencia un muy buen avance en el cumplimiento de los (Sic) recomendaciones técnicas.

En relación con la operación del relleno sanitario:

- Se está realizando una planificación en la conformación de celdas acorde con la cantidad de residuos recolectados y depositados en el relleno. Igualmente se observa que los residuos se vienen cubriendo adecuadamente; estas actividades disminuyen la aparición de roedores, vectores, aves de carroña, dispersión de residuos por acción del viento y aguas de escorrentía. Infiltración de aguas lluvias; situación disminuye el

⁷⁸ Folio 537 ibídem.

⁷⁹ Folios 126 a 132 ibídem.

volumen de lixiviados que ingresan al sistema de tratamiento de los mismos; disminuyendo las afectaciones ambientales.

- Se adecuaron correctamente los filtros verticales para evacuación de gases, disminuyendo las afectaciones ambientales.
- Se adecuaron correctamente los filtros verticales para evacuación de gases, disminuyendo el riesgo de acumulación de gases al interior de las plataformas conformadas.
- Se deberá evaluar los filtros horizontales para la evacuación de lixiviados sobre el costado norte, debido a que se evidenció pequeños drenajes sobre el canal de evacuación de aguas lluvias, en la parte alta del relleno.

En relación con la caracterización de Lixiviados:

La ESP de San Roque presenta la caracterización del primer semestre del año 2018, realizada a la salida del sistema de tratamiento de lixiviados, en cumplimiento de los requisitos efectuados mediante Resolución 135-007 del 24 de enero de 2014, por medio de la cual se otorga permiso de vertimientos donde se concluye que el efluente cumple con la mayoría de los parámetros establecidos en la resolución 631 de 2015; debido a que se presentan algunas filtraciones en las piscinas de sedimentación, se deberá realizar la adecuación y corrección de las fugas presentadas, para optimizar su operación.

En relación con el aprovechamiento de los residuos al interior del Relleno Sanitario:

Aprovechamiento de material reciclable:

Continuar con la gestión del proyecto presentando ante la gobernación de Antioquia, para mejorar las condiciones de infraestructura y consecución de maquinaria para hacer un manejo adecuado del material reciclable que se vienen recolectando a través de la asociación de recuperadores Asomosafu.

Aprovechamiento de Residuos Orgánicos:

Aunque si bien se han hecho esfuerzos importantes por parte del municipio y la ESP, para el aprovechamiento de los residuos orgánicos a través del proceso de compostaje. Se requiere continuar con la ampliación de la planta de aprovechamiento, ya que la cantidad de residuos reportados en los indicadores, referente al aprovechamiento de residuos orgánicos son considerables y por ende se deberá continuar con ampliar el espacio de manera adecuada para su tratamiento y de esta forma seguir aumentando la recuperación de residuos orgánicos y disminuir la disposición en el relleno sanitario.

27. RECOMENDACIONES

La Administración Municipal a través de la Empresa de Servicios Públicos deberán realizar las suficientes actividades en el término de 60 días y enviar el respectivo soporte a la Corporación:

En relación con la operación del relleno sanitario:

- Presentar el informe de cumplimiento ambiental ICA, correspondiente al año 2018, de acuerdo al plan de manejo ambiental.
- Evaluar y ajustar el correcto funcionamiento de los filtros horizontales para la conducción de lixiviados sobre el costado norte (parte alta contiguo a zona de disposición actual) debido a que se observa pequeños drenajes de lixiviado que no se están conduciendo hacia el sistema de tratamiento.
- Realizar el cubrimiento sobre las áreas de las piscinas de tratamiento de lixiviados, donde se vienen presentando filtraciones, para realizar un

adecuado tratamiento y evitar la afectación de la fuente hídrica cercana al relleno sanitario.

- Se sugiere ir incorporando parcialmente los lineamientos contemplados en el Decreto 1784 de 2015 en lo relativo con las actividades complementarias de tratamiento y disposición final de residuos sólidos en el servicio público de aseo.

En relación con el Aprovechamiento de material reciclable:

- Adecuar las bodega (Sic) de reciclaje de tal forma que permita el manejo de los materiales recuperados al interior de la bodega a fin de protegerlos de la intemperie.
- Continuar con la gestión de proyecto con la gobernación de Antioquia, para mejorar el proceso de recuperación de residuos inorgánicos.

En relación con el Aprovechamiento de Residuos Orgánicos:

- Cumplir las recomendaciones establecidas en el informe técnico No. 112-0872-2018 de fecha 30 de Julio de 2018, remitido a través de oficio con radicado CS-120-3478-2018 de fecha 02 de Agosto de 2018”.

B. Documento denominado “Actualización del PMA y Plan de Cierre del Relleno Sanitario Las Violetas Municipio de San Roque - Antioquia”, efectuado en el año 2018 por el Ingeniero Sanitario Gualberto Fuentes⁸⁰. Dicha actualización fue presentada por las Empresas Públicas de San Roque S.A.S. E.S.P. ante CORNARE, con la pretensión de que fuera ampliada la vida útil del Relleno Sanitario Las Violetas.

Las acciones cuya implementación se recomienda en el mismo, entre otras, son las siguientes⁸¹:

La revisión técnico-mecánica de los vehículos, para mitigar el impacto ambiental en la disminución de la calidad del aire, enfermedades respiratorias y generación de ruido; (ii) la plantación de barreras vivas, para mitigar el impacto ambiental en la generación de ruido, emisión de material particulado, disminución de diversidad y hábitat de fauna y flora, disminución calidad visual y la generación de olores; (iii) la compactación del material de cobertura, para mitigar el impacto ambiental en la disminución de la calidad del agua; (iv) la recolección y evacuación del gas producido, para mitigar el impacto ambiental en la disminución de la calidad del aire, enfermedades respiratorias y cancerígenas, deterioro en la población florística y generación de olores; (v) la recolección y tratamiento de los lixiviados, para mitigar el impacto ambiental en la disminución de la calidad del agua y la

⁸⁰ Folio 543 ibídem.

⁸¹ Ibídem. Folios 17 a 32 del documento digital denominado “Actualización del PMA y Plan de Cierre del Relleno Sanitario Las Violetas Municipio de San Roque- Antioquia”.

degradación del suelo; (vi) la disposición rápida del material con cubrimiento y compactación, para mitigar el impacto ambiental en la generación de olores, la disminución de la calidad de vida de la comunidad aledaña al proyecto, la disminución de la calidad visual, el ingreso de animales al relleno sanitario, la proliferación de vectores de enfermedades.

C. Comunicación dirigida a Empresas Públicas de San Roque, por el Jefe de la Oficina Jurídica de CORNARE, con número de radicación CS-111-1457-2019 del 13 de marzo de 2019, en la que se otorga un (1) mes para complementar la información presentada para obtener la actualización del Plan de Manejo Ambiental del relleno sanitario “Las Violetas”⁸².

D. Resolución Número 112-2364-2019 del 8 de julio de 2019, “[p]or medio de la cual se declara el desistimiento de la solicitud de actualización de un Plan de Manejo Ambiental - PMA”, proferida por CORNARE respecto del trámite de actualización del PMA del relleno sanitario “Las Violetas”⁸³.

E. Informe Técnico de Control y Seguimiento Número 112-0637-2019 del 7 de junio de 2019, realizado por CORNARE, en el que se concluyó lo siguiente:

“De acuerdo a las recomendaciones establecidas en el informe técnico de control y seguimiento No. 112-1534-2018 31/12/2018, la ESP de San Roque ha dado cumplimiento a 5 requerimientos, no dado cumplimiento a 1 recomendación y presentan cumplimiento parcial de 1 recomendación.

De la visita técnica se concluye que en el relleno sanitario las Violetas se viene desarrollando oportunamente las actividades de adecuación de celda diaria, se hace cubrimiento de los residuos, se hace mantenimiento de los filtros verticales, se evidencia un mantenimiento adecuado de plataformas clausuradas, se observa un buen mantenimiento de vías de acceso, cunetas para el manejo de aguas lluvias y de escorrentía, se cuenta con suficiente personal operativo para el manejo del relleno sanitario.

Se requiere continuar con el mantenimiento adecuado de los filtros horizontales para la evacuación de lixiviados y la adecuación inmediata del sistema de tratamiento, para mejorar la recolección de los mismos y la eficiencia del sistema.

Se evidencia la mejora continua en el área destinada para el proceso de compostaje y se observa un mejor orden en las bodegas de almacenamiento de material reciclable”⁸⁴

⁸² Folio 67 del Cuaderno Número 3.

⁸³ Folios 93 a 94 ibídem.

⁸⁴ Folio 129 del Cuaderno número 3.

F. **Informe Técnico de Control y Seguimiento Número 112-1073-2019 del 18 de septiembre de 2019**⁸⁵, efectuado por CORNARE, en el que se indicó lo siguiente sobre el cumplimiento del PMA:

“Informe de Cumplimiento del PMA:

- *Se evidencia un buen mantenimiento de las chimeneas a fin de mejorar la evacuación de gases, estas vienen siendo adecuadas con varilla de 3/8”, malla eslabonada de 0,60 x 0,60 m, piedra de filtro de 3” a 4”, y tubería perforada de PVC 4”, las chimeneas se ubican alrededor de 80 cm por encima de la plataforma actual de descarga*
- *Se realiza un buen mantenimiento de los canales o cunetas para la evacuación de las aguas lluvias y de escorrentía, disminuyendo el riesgo de ingreso de este tipo de aguas a la plataforma de descarga.*
- *Se viene haciendo el mantenimiento de zonas verdes y vía de acceso.*
- *Se hace fumigación interna periódica para el control de vectores sobre el relleno sanitario, planta de compostaje y bodegas de almacenamiento de reciclaje.*
- *La ESP adquirió compactador de doble rodillo, con el fin de mejorar el proceso de compactación final de residuos dispuestos en plataforma.*
- *Se continúa con la ampliación de la planta de tratamientos de residuos orgánicos, actividad que permite aumentar la recuperación de residuos orgánicos y disminuir la disposición final en relleno sanitario”*⁸⁶

Por último, se señaló que al relleno sanitario Las Violetas le restaban aproximadamente una vida útil de diez (10) meses de vida; veamos:

“26. CONCLUSIONES:

De la visita técnica se concluye que en el relleno sanitario Las Violetas se viene desarrollando oportunamente las actividades de adecuación de celda diaria, se hace un cubrimiento parcial de residuos, se realiza el mantenimiento de los filtros verticales, se evidencia un mantenimiento adecuado de plataformas clausuradas, se observa un buen mantenimiento de vía de acceso, cunetas para el manejo de aguas lluvias y de escorrentía, se cuenta con suficiente personal operativo para el manejo del relleno sanitario.

Se evidencia que el proceso de ampliación de la planta de compostaje, lo que contribuirá a disminuir la presión y aumento de la vida útil del relleno sanitario.

De acuerdo a las tomas realizadas con dron se evidencia que en el relleno sanitario se viene ampliando la vida útil, contado con un área aproximada dispone en la plataforma actual de descarga de 4.822 m², y con una altura promedio disponible de 15 m, restando una capacidad de vida útil aproximada de disposición final de 7.233 m³ teniendo en cuenta una densidad de compactación de 250 kg/m³, teniendo en cuenta una densidad de compactación de 250 kg/m³, se calcula que el relleno tiene una vida

⁸⁵ Folios 156 a 160 del Cuaderno número 3.

⁸⁶ Folio 159 ibídem.

aproximada de 10 meses más, donde se pueden disponer alrededor de 1.800 toneladas.⁸⁷ (Subrayas de la Sala)

G. Por su parte, en el testimonio de Luis Nabor Carvajal Restrepo, quien es padre de la demandante, aquel señaló que reside en las inmediaciones del relleno sanitario Las Violetas, y que allí se presentan las siguientes condiciones:

“Magistrado: Háganos un recuento de lo que conozca, por favor.

Testigo: Muy bien, voy a contar todo lo sucedido desde que yo llegué a vivir a San Roque. Yo llegué en el año 1972, teniendo cinco (5) años, en el paraje conocido antiguamente como “La planta”, salida Cristales, a menos de un (1) kilómetro del Municipio San Roque. ¿Por qué empiezo por ahí? Porque nosotros con mi Mamá, dueños de actualmente el lote donde está ubicado el denominado, llamado, relleno sanitario, que para mí es un botadero, donde ese lote mi Mamá se lo vendió al Municipio de San Roque, al primer Alcalde Popular que fue Cesar Castro, luego el segundo Alcalde Popular. Ese primer Alcalde Popular compró eso que la finalidad de ese lote era para hacer una, un, ¿cómo es?, un lugar juvenil y hacer un vivero para la gente el campo y los estudiantes de ese entonces, en el 90. Del 91 al 92 cogió Javier López, ya con su Concejo Municipal o por Decreto, no sé, ya cambiaron las políticas y fue cuando colocaron el relleno sanitario. Listo. Entonces empezamos por ahí.

El relleno está ubicado a menos de un (1) kilómetro de la cabecera municipal, en la carretera que conduce de San Roque al corregimiento de Cristales. Este relleno está ubicado a menos de treinta (30) metros de las viviendas de la zona suburbana de San Roque, del barrio que se llama La Candelaria o paraje Puente Negro o antiguamente se llamaba paraje La Planta. El relleno ha tenido muchos causales para mí, considero esto como un daño y un crimen ambiental, que si existe la ley, las personas que sabe cómo cortar esto de raíz, de una vez se haría, porque yo tengo muchas... digamos, demandé cuando yo fui concejal de San Roque, en el año 2008, a CORNARE, al Municipio, al Hospital San Roque, incluso, por el mal trato del relleno. El relleno, primero que todo está montado encima de un humedal, aguas limpias en la quebrada La Florida. El relleno y eso no se puede hacer encima de un humedal, eso es un crimen porque de ahí para abajo están contaminando con los lixiviados la quebrada principal que es la fuente del agua de San Roque. La quebrada San Roque, se alimentan en el corregimiento de Providencia, se surten de esta agua para servicio humano, la población de allá tienen dos acueductos, el Acueducto La plata, en tierras de Yolombó y el acueducto de acá, en quebrada San Roque, cerca de las cascadas de Providencia. Todos estos lixiviados van a dar a la quebrada de San Roque. Bueno, ¿por qué más digo yo lo del relleno? El relleno, hemos sufrido un martirio a diario, toda la vida.

El relleno ya se le cumplió la vida útil, el relleno hoy por hoy tiene veintisiete (27) años de estar existiendo, donde ahí corroboran diferentes, digamos, contestaciones que yo he reclamado, donde dicen que deben de ser veintiséis (26) años y ya lleva veintisiete (27), la vida útil ya se le cumplió.

Lo otro, hemos sufrido mucho con cantidades de desordenes de la adecuación de los residuos sólidos, Allá tuvimos un tiempo, mucho tiempo, una osamenta, o sea, varios, donde depositaban los huesos de las carnicerías de San Roque, con esto criando vectores, formando “gusaneras” digámoslo así, y luego moscas.

También hice quitar cuatro (4) fosas de residuos hospitalarios. También, allá han enterrado animales. El relleno no tiene celador. En este momento, conté antes de venirme, hay ocho (8) caninos permanentes en el relleno. Fuera de seis (6) que volvieron a tirar la semana pasada allá, porque la gente tira la basura allá, eso vuelve todo eso y nada.

Bueno, ¿qué más le puedo contar? El relleno tiene una cuneta de agua escorrentía por la parte superior que es con la finalidad, esta agua escorrentía, es para que el agua que cuando llueve, no caiga muy fuerte a la basura, al lugar donde está ubicado el relleno. Que el relleno está montado encima del humedal, entonces qué pasa, el mismo Municipio o la Empresa de Servicios Públicos, a raíz de, de pronto, de bajar costos, no ha sido capaz de comprar el material de limo de cobertura en otra parte y de ahí mismo lo están arrancando, y ya ahí, la cuneta se está destapando. Como prueba está que haga una visita ocular para mostrar todo lo que ha pasado ahí, lo que allá está sucediendo. El relleno tiene mal funcionamiento en la cuestión de gases, en este momento hay diecinueve (19) chimeneas, o digámoslo así, los gases de unos filtros, unos tubos que sacan con piedra y con unos tubos perforados para que salgan los gases, son muy poquitos para lo del relleno.

Otra cosa que el relleno funciona en mal estado, están acomodando la basura, los residuos sólidos, digámoslo así, a una altura aproximadamente de uno con veinte (1.20), donde por los lados se han formado "trinchos" que es un estrellado de quadua, haga de cuenta que fuera, sin ofender, aquí pues este púlpito acá alto [se refiere al estrado], entonces lo llenan de basura y luego le echan la capa de cobertura que es por ahí de veinte (20), treinta (30) centímetros, y esa no es la funcionalidad del relleno. En la ley dice, en los artículos - yo no me acuerdo porque yo no soy abogado, pero yo sí he leído muchas leyes, sobretodo del medio ambiente - donde dice, la basura debe de ser compactada si son treinta (30) centímetros de basura esparcida, o sea de residuos sólidos ya escogidos, debe ser compactada con otros treinta (30) centímetros en limo o en cobertura que es tierra, y aquí es todo lo contrario, allá hacen al estilo bolsacreto y así no funciona el relleno.

Últimamente nos colocaron, también estamos sufriendo con, una compostera en malas condiciones ahora está un poquito en mejor estado, pero qué, esa compostera no debe de estar ahí porque es que está pegado a las casas, los lixiviados están derramando fuera, no tienen donde derramar. Ellos ahorita han hecho cosas porque, como quien dice, van a hacer visita, vamos a ir haciendo las cosas pues, como a la topa tolondra y así no es, entonces por eso hoy yo quiero decir muchas cosas sobre el relleno, mucho más, yo digo, el culpable, CORNARE, porque es que ellos son los que, las CAR en Colombia son los que tienen, y el Estado, velar por la salubridad de nosotros como comunidad porque nosotros para eso pagamos el impuesto y ahí nos tienen que respetar este.

Nosotros vivimos con zancudos, con muchos vectores, con moscas, con muchos roedores, carroñeros, hay muchas, demasiadas, de "chuchas", zariqüeyas, hay ratas en cantidad. Debido a esas ratas, yo mismo he matado serpientes peligrosas como es Mapana equis, que no se deben de hacer pero a uno le toca, se ha metido dentro de mi vivienda. ¿Por qué estos animales? Porque debido a tanto bicho que hay, vienen ellos a alimentarse de ellos. Entonces hay un maltrato y el relleno no debe de estar ahí porque mínimo debe estar cinco (5) kilómetros sobre las cabeceras municipales, distante a las cabeceras y está metido dentro de las viviendas.

El relleno quiero decirles a Ustedes, fue hecho después de estar hechas las viviendas. Una que otra vivienda fue hecha después de estar el relleno, pero principalmente la casa donde yo me crié y me formé cuando yo llegué de cinco (5) años, allá, de hecho es que mi Mamá, el lote se desgajó para venderlo al

Municipio. Entonces mire que la casa si estaba y muchas casas que estaban siempre ahí. Entonces no sé porqué hacen los de la vista gorda donde, es verdad lo que yo estoy diciendo y por eso exijo de una vez, quiero que vayan y hagan una visita ocular, por favor, Magistrado a que las personas vayan, pero que vaya gente especializada, técnicos, profesionales en el medio ambiental, por decir algo, ingenieros ambientales, que sean imparciales, que no sean personas que tengan que ver con el Municipio ni con CORNARE, totalmente imparcial, para poder que haya seguridad en este proceso y que nosotros demostremos con hechos que no es mentira lo que estamos reclamando.”⁸⁸.

Dicho testimonio fue tachado por el apoderado judicial de la empresa demandada al tener una relación de consanguinidad con la accionante.

H. Por su parte, el testigo Jorge Luis Carvajal Restrepo manifestó que era tío de la accionante y además, reiteró los argumentos antes señalados.

De igual forma, el abogado de la empresa de servicios públicos accionadas tachó de falsa tal declaración.

5.4.1.4. Del material probatorio obrante en el expediente, se advierte que el relleno sanitario Las Violetas fue construido en el año 1992, por el Municipio de San Roque. Asimismo, se evidencia que CORNARE financió el diseño de éste y que en la actualidad su administración está en cabeza de las Empresas Públicas de San Roque, de conformidad con lo dispuesto en el Decreto número 082 del 31 de diciembre de 2013.

Igualmente, de la revisión del POT del Municipio de San Roque, es posible constatar que en su artículo 171, se estableció que el relleno sanitario Las Violetas está ubicado en la vereda Encarnaciones, esto es, un área del sistema de servicios públicos domiciliarios, cuyo único uso de suelos permitido es aquel relacionado con la infraestructura primaria para la provisión de esa clase de servicios.

Sin embargo, de la lectura del informe citado en el literal A. del punto 5.4.1.1.1., la Sala observa que cerca del predio que fue comprado para la construcción de dicho relleno, existían dos (2) viviendas aledañas, de las que no obra constancia en el expediente que hubieren sido adquiridas por el ente territorial demandado previo a la construcción de aquel. Además, se evidencia que, de acuerdo con la respuesta vista en el ordinal A. del numeral 5.4.1.1.2., en la actualidad la vivienda más

⁸⁸ El Disco compacto en el que obra la grabación de la Audiencia de pruebas efectuada el 22 de mayo de 2019, así como su acta, obran a folios 90 a 93 ibídem.

cercana al citado relleno se encuentra a dieciséis (16) metros, por lo que es claro que en la zona aledaña al mismo sí está habitada.

5.4.1.4.1. Ahora bien, frente al manejo de tal relleno, de entrada se advierte que, si bien el mismo funcionó con defectos durante varios años, en los que se destacan, entre otros, la negligencia del Municipio de San Roque para presentar el PMA y la solicitud de permiso de vertimientos del relleno Las Violetas cuando los mismos fueron requeridos por CORNARE, lo cierto es que, de la lectura informes elaborados por esa autoridad ambiental, tal problemática fue superada, lo que permite concluir que en la actualidad citado relleno sí cuenta con un manejo acertado y que se han venido aplicando las recomendaciones y requerimientos que la citada Corporación ha venido impartiendo para su correcto funcionamiento. Lo anterior, sin perjuicio a que su vida útil hubiere terminado en julio de 2020.

5.4.1.4.1.1. En efecto, en los Informes Técnicos de Control y Seguimiento números 112-1950-2016 del 5 de septiembre de 2016, 112-1550-2017 del 7 de diciembre de 2017 y 112-0280-2018 del 9 de marzo de 2018, visibles en los literales C., D. y E. del punto 5.4.1.2.2. de la presente providencia, CORNARE señaló expresamente que el relleno sanitario Las Violetas estaba siendo operado de una manera adecuada y que, además, se realizaban mantenimientos periódicos a las estructuras existentes en el mismo.

Por su parte, en los Informes Técnicos números 112-1534-2018 del 31 de diciembre de 2018 y 112-1073-2019 del 18 de septiembre de 2019, la mencionada autoridad ambiental informó que en dicho relleno se efectuaba una idónea planeación en las celdas de forma acorde a la cantidad de residuos que son recolectados y depositados en las mismas. Además, mencionó que tales desechos eran cubiertos de forma apropiada, y que las obras realizadas por las Empresas Públicas de San Roque E.S.P. disminuían la aparición de roedores, vectores, aves de carroña y malos olores.

Igualmente, en tales actos, CORNARE sostiene que se realiza un buen mantenimiento de las chimeneas, de los canales o cunetas para evacuación de las aguas lluvias y escorrentía, de las zonas verdes y vías de acceso y se está ampliando la planta de tratamiento de residuos orgánicos. Además, refieren a que se hace fumigación interna de forma periódica para el control de vectores sobre el relleno sanitario, la planta de compostaje y las bodegas de almacenamiento de

reciclaje y a que el mencionado relleno es operado por el suficiente personal, el cual es dotado con el material necesario para llevar su labor.

5.4.1.4.2. Ahora bien, la Sala no pasa por alto que CORNARE, en los enunciados informes técnicos, también indicó que el sistema de recolección y tratamiento de lixiviados presentaba fugas. Sin embargo, de la lectura de tales actos, también es posible constatar que esa autoridad ambiental aseguró que los aludidos lixiviados no estarían contaminando el medio ambiente ni la fuente de agua La Florida, toda vez que cumplen los parámetros previstos para esa clase de proyectos.

Lo anterior es corroborado por el documento denominado "*Informe Final de Lixiviados del Relleno Sanitario*" que fue elaborado por la empresa Hidroasesores, visible en el punto F. del numeral 5.4.1.2.2. de la presente providencia, el cual da cuenta que las aguas residuales que se producen en el relleno sanitario Las Violetas cumplen con los rangos establecidos para el pH, temperatura, DBO₅ y para metales como el cianuro, sulfato, sulfato, cadmio, zinc, arsénico, mercurio, entre otros.

5.4.1.4.3. En lo tocante con los testimonios practicados por solicitud de la parte actora, rendidos por pobladores de las cercanías del relleno sanitario y familiares de una de las accionantes, los cuales fueron oportunamente tachados de falsos por el apoderado del municipio y la empresa de servicios públicos domiciliarios, la Sala considera pertinente aclarar que, tal como lo observó el Tribunal, de conformidad con las reglas de la experiencia, resulta lógico que los llamados a testificar sean miembros de la comunidad cuya afectación, como consecuencia de la presencia del relleno sanitario, se pretende demostrar.

Sin embargo, en el presente asunto, tales declaraciones resultan insuficientes para dar acreditadas por sí solas que los residuos sólidos que son depositados en relleno sanitario Las Violetas tienen un mal manejo y que tienen la connotación de contaminar el cuerpo de agua La Florida, máxime cuando los testigos, estos son, los señores Jorge Luis Carvajal Restrepo y Luis Nabor Carvajal Restrepo, no tienen la calidad de expertos técnicos en dicha materia, ni sus dichos fueron ratificados por una experticia que contradijera lo plasmado por CORNARE en los distintos informes de control y seguimiento.

Asimismo, se advierte que, pese a que tales testigos informaron que en el relleno sanitario Las Violetas se presentaban inconvenientes, tales como la presencia de vectores, la falta de personal, la presencia de animales, malos olores, entre otros, sin embargo, no puede perderse de vista que CORNARE ha informado que aquellas fallas han sido corregidas a lo largo de los años y que, en general, en la actualidad el manejo que se da al relleno es el adecuado.

5.4.1.4.4. En tal orden, asiste razón a la parte recurrente cuando sostiene que el Tribunal no realizó una acertada valoración de los Informes Técnicos de Control y Seguimiento efectuados por la autoridad ambiental demandada, los cuales dan cuenta que sí existe un manejo óptimo del relleno sanitario Las Violetas. No obstante, en este punto, advierte la Sala que dicha situación no es suficiente para revocar la sentencia recurrida, toda vez que, como se expondrá a continuación, la vida útil de tal relleno feneció, sin que se esté acreditado que las autoridades demandadas hubieren iniciado las gestiones necesarias para su ampliación o construcción de uno nuevo.

5.4.1.4.5. Sobre el particular, se observa que en la visita que dio lugar al Informe Técnico Número 112-0280-2018 del 9 de marzo de 2018, el gerente de la sociedad Empresas Públicas de San Roque E.S.P. informó que presentaría una solicitud de actualización del PMA que permitiera la ampliación de la vida útil del relleno sanitario Las Violetas, la cual fue radicada ante CORNARE con el consecutivo número 131-5999-2018, el 25 de julio de 2018. Trámite ambiental respecto del cual no se observó diligencia por parte de esa sociedad, pues su desistimiento fue declarado a través de la Resolución Número 112-2364-2019 del 8 de julio de 2019, como consecuencia de que la documentación adicional requerida para su estudio no fue allegada.

Este asunto cobra especial relevancia en tanto en el PGIRS de ese municipio se determinó que la vida útil del relleno finalizaría en el año 2019; mientras que CORNARE, en el Informe Técnico Número 112-1073-2019 del 18 de septiembre de 2019, advirtió que el relleno sanitario tenía una vida aproximada de diez (10) meses más, dado que sólo se podían disponer alrededor de mil ochocientas (1.800) toneladas, razón por la cual, aquella finalizaría, aproximadamente, en julio de 2020.

Asimismo, CORNARE sostuvo en el oficio del 23 de septiembre de 2019, que el PMA del relleno sanitario Las Violetas tendría vigencia por la vida útil del mismo; veamos:

*“Es importante informar que, el PMA del Relleno Municipal de San Roque – Antioquia, se encuentra actualizado por la vía útil del proyecto, pero esto no implica que tenga una fecha en específico de vigencia o terminación, sino que las modificaciones que se autoricen en dicho instrumento tienen como objeto ampliar la capacidad operativa del Relleno, más no la ampliación de un plazo”*⁸⁹ (Subrayas de la Sala).

Lo anterior, pone de presente que en la actualidad el relleno Las Violetas no se encuentra apto para funcionar.

5.4.1.4.5.1. En este punto, se advierte que al proceso tampoco fue allegada ninguna prueba tendiente a acreditar que las entidades demandadas ya hubieren iniciado alguna diligencia para garantizar la clausura y post clausura del relleno sanitario Las Violetas, ni a definir la localización de áreas potenciales para la ubicación de un nuevo relleno.

Al respecto, lo que observa la Sala es que la empresa de servicios públicos y la administración municipal demandadas han sido negligentes con las órdenes que en ese sentido les han sido impuestas por CORNARE. Así, a modo de ejemplo, en la Resolución Número 112-7104 del 20 de diciembre de 2007, por la cual, se acogió el PMA del relleno sanitario Las Violetas, se requirió al Alcalde Municipal de San Roque a efectos de que presentara un plan de clausura y post clausura del área del relleno sanitario Las Violetas, sin que obre prueba de que hubiere sido cumplida tal actividad.

Por su parte, en el Auto número 112-0051 del 13 de febrero de 2013, visible en el ordinal H. del punto 54.1.2.1. de la presente providencia, la citada autoridad requirió al municipio de San Roque en aras de que realizara las tareas necesarias para identificar las áreas potenciales para la ubicación de un nuevo relleno, sin que se encuentre acreditado en el proceso que dicha obligación fuera observada por tal entidad.

5.4.1.4.6. Lo hasta aquí dicho, pone en evidencia que, aun cuando es cierto que el ente territorial y la empresa de servicios públicos accionadas han realizado

⁸⁹ Folio 155 del Cuaderno número 3.

esfuerzos por cumplir los requerimientos efectuados por CORNARE con el fin de garantizar un adecuado funcionamiento del relleno sanitario Las Violetas, también lo es que, para el momento en que se dicta la presente providencia, dicho relleno finalizó su vida útil; lo que, a su vez, redundaba en que el municipio no cuenta con un lugar legalmente habilitado para disponer sus residuos.

Al respecto, esta Sección, en fallo del 24 de agosto de 2018, indicó lo que a continuación se expone, respecto de la problemática que podría presentarse a causa de la finalización de la vida útil del relleno sanitario Macondo del Municipio de Yopal – Casanare:

“Así las cosas, la Sala observa que la relación que se presenta entre la cantidad de demanda del servicio de disposición de residuos sólidos por parte de un grupo de municipios del departamento de Casanare y la capacidad de recepción de tales desechos por parte del Relleno Sanitario Macondo, es de una desproporción tal, que no es factible que la vida útil de este relleno cuente con una estabilidad considerablemente prolongada, habida cuenta de su aparente imposibilidad de expansión (esto sin considerar los impactos ambientales que esto ocasionaría ni el tiempo que ello tomaría) y la disposición continuada y creciente de desechos por parte de la mayoría de municipios de la región.

Esta situación representa grandes probabilidades de que el servicio público domiciliario de disposición y tratamiento de residuos sólidos se vea suspendido de manera indefinida, lo cual, sin duda alguna, deviene en una amenaza directa contra el ejercicio debido y efectivo de los derechos colectivos relacionados con el goce de un ambiente sano y la salud pública de la comunidad de Yopal, pero también de la de gran parte de Casanare, en atención a que muchos de los municipios vinculados, por su bajo número de pobladores y cantidad de recursos económicos disponibles, no les resulta rentable hacerse de su propio relleno sanitario y/o de su propia planta de tratamiento de residuos sólidos, motivo por el cual no cuentan con una solución distinta a la de pagarle a la EAAAY para disponer de sus residuos sólidos en el Relleno Sanitario Macondo.”⁹⁰

Bajo ese entendido, la Sala encuentra probada la amenaza de vulneración de los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, la existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar el desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución y la conservación de las especies animales y vegetales, así como el derecho a la salubridad pública, como consecuencia de la finalización de la vida útil del relleno sanitario Las Violetas y por ende, concuerda con el Tribunal en que es necesario que las entidades demandadas lleven a cabo un plan de cierre, clausura y post

⁹⁰ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Sentencia del 24 de agosto de 2018. Radicado número: 85001 23 33 000 2013 00144 02. Consejero Ponente Roberto Augusto Serrato Valdés.

clausura del relleno sanitario Las Violetas y procedan a adelantar las diligencias necesarias para la construcción de uno nuevo en los términos en que serán resueltos los restantes puntos de la controversia.

Siendo ello así, se procederá a resolver la controversia suscitada en relación con las órdenes impartidas en la sentencia del 31 de octubre de 2019.

5.4.2. De la controversia sobre las órdenes adoptadas en el fallo de primera instancia.

5.4.2.1. Falta de presupuesto.

Respecto del primero de los reproches, deberá determinarse si debe revocarse la sentencia en la que se ordenó a un municipio la construcción de unas obras dentro de una sentencia proferida en el de una acción popular, si el ente territorial alega no tener recursos para la ejecución de éstas.

Siendo ello así, lo primero que advierte la Sala es que el argumento traído en el recurso de alzada por el Municipio de San Roque, según el cual, no cuenta con el presupuesto necesario para construir un nuevo relleno sanitario, no resulta válido para que el juez popular se abstenga de impartir las órdenes que estime necesarias a efectos de proteger los derechos e intereses colectivos que fueron vulnerados con el actuar de la administración, en tanto la planificación del presupuesto y el control y vigilancia de los recursos naturales son deberes que se encuentran a cargo de los municipios.

En este punto es menester resaltar que esta Sección ha sostenido de forma uniforme y reiterada que la falta de recursos económicos no es un argumento que sirva para desvirtuar la afectación de los derechos colectivos o para limitar las medidas que eventualmente puede adoptar el juez popular para garantizar la protección de los derechos colectivos que estime vulnerados. Sobre el particular, en providencia del 15 de diciembre de 2016, se sostuvo lo siguiente:

“12.2. Los trámites presupuestales y la escasez de recursos económicos no justifican la desprotección de los derechos colectivos.”

En reiterada y uniforme jurisprudencia,⁹¹ la Sala ha puesto de presente que, el hecho de que la ejecución de obras públicas esté supeditada al agotamiento de los pasos previos, de la formulación e inscripción de proyectos en los Bancos de Proyectos de Inversión, así como de la inclusión de los proyectos en los planes de desarrollo municipal, departamental y nacional, no es razón para negar la protección de los derechos colectivos cuando está probado el supuesto fáctico que sirvió de fundamento a la acción popular. En este caso, el juez debe ordenar a las autoridades adelantar las gestiones técnicas de planeación, las contractuales y presupuestales conducentes a que los respectivos proyectos se incluyan en el plan de desarrollo y cuenten con disponibilidad presupuestal, para que luego de cumplirse las exigencias legales puedan ejecutarse.

Además, esta Sala ha manifestado que la falta de disponibilidad presupuestal no enerva la acción ante la demostrada vulneración de los derechos colectivos. Ante esa situación, lo procedente es ordenar a las autoridades que efectúen las gestiones administrativas y financieras necesarias para obtener los recursos económicos requeridos.

En efecto, en sentencia de 25 de octubre de 2001⁹², a propósito de una problemática relacionada con la práctica de necropsias a cadáveres en estado de descomposición, sin que existiera una morgue en el Municipio de San Pedro (Sucre), esta Sala consignó el criterio jurisprudencial aludido, de la siguiente manera:

“La falta de disponibilidad presupuestal y de existencia real de recursos no es, en manera alguna, argumento válido para destruir el acervo probatorio que sustenta el fallo del inferior y que se puntualiza en la indudable demostración de los hechos que sirvieron de fundamento al ejercicio de la acción popular.

En tal virtud, le corresponde al Alcalde y a su equipo de gobierno proseguir el adelantamiento de esta gestión y emprender las que sean necesarias para conseguir mediante el mecanismo de cofinanciación los recursos presupuestales que permitan financiar el proyecto de alcantarillado con el porcentaje de los recursos ordinarios que la Nación a esos efectos les transfiere en la denominada Participación de Beneficio General y si estos resultaren insuficientes, con recursos de cofinanciación que deben gestionar ante el Departamento o la Nación, explorando la disponibilidad de recursos de inversión que para ese tipo de proyectos se prevean en los programas y subprogramas de los presupuestos de inversión del Departamento Nacional de Planeación, del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y del Ministerio de Desarrollo.”(Subrayado fuera de texto)

Igualmente, en sentencia de 5 de septiembre de 2002⁹³, dictada con ocasión de una demanda que buscaba la construcción de la infraestructura de alcantarillado en el Barrio El Salvador, Sector Pantano, del Distrito de Santa Marta, en línea con el planteamiento expuesto, se afirmó lo siguiente:

⁹¹ Consejo de Estado. Sección Primera. C.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. Sentencia de 25 de octubre de 2001. Radicación: 2000-0512-01(AP). C.P. Camilo Arciniegas Andrade. Sentencia de 5 de septiembre de 2002. Radicación: 2001-0303-01(AP-531). C.P. Camilo Arciniegas Andrade. Sentencia de 10 de abril de 2008. Radicación: 2001-01961-01(AP). C.P. María Claudia Rojas Lasso. Sentencia de 15 de septiembre de 2011. Radicación: 2004-01241-01(AP). C.P. Guillermo Vargas Ayala. Sentencia de 22 de enero de 2015.

⁹² Consejo de Estado. Sección Primera. C.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. Radicación: 2000-0512-01(AP).

⁹³ Consejo de Estado. Sección Primera. C.P. Camilo Arciniegas Andrade. Radicación: 2001-0303-01(AP-531).

“Se reitera que la falta de disponibilidad presupuestal no enerva la acción ante la demostrada vulneración de los derechos colectivos para cuya protección se instauró. Cosa distinta es que ante esa situación lo procedente sea ordenar a las autoridades municipales que efectúen las gestiones administrativas y financieras necesarias para obtenerlos.”
(Subrayado fuera de texto)

Finalmente, vale la pena citar la sentencia de esta Sección, proferida el 22 de enero de 2015, C.P. Guillermo Vargas Ayala:

“Como se puede leer en la jurisprudencia transcrita, la falta de recursos públicos no es óbice para proteger los derechos e intereses colectivos; la efectividad de los derechos colectivos garantizados por la Constitución y la ley demandan atención prioritaria de las autoridades administrativas, y si su actuación no colma las exigencias de protección impuestas por el ordenamiento jurídico, es deber del Juez Constitucional de Acción Popular velar porque dicha situación sea debidamente atendida. Cosa distinta es que para el cumplimiento del fallo se requieran hacer erogaciones presupuestales y que para ello en la sentencia se deban tomar en consideración los tiempos necesarios para surtir los trámites del caso y ordenar agotar los pases presupuestales y trámites administrativos correspondientes. Es claro que las órdenes impartidas por el Juez de Acción Popular no pueden hacer abstracción de las exigencias impuestas por la realidad material en que opera la Administración ni por la legislación vigente en materia presupuestal en particular, ni por el marco legal que rige las actuaciones administrativas en general. De aquí que en esta clase de procesos el Juez Constitucional deba siempre ponderar cuidadosamente qué clase de obligaciones impone con el tiempo y las condiciones en que debe llevarlas a cabo.”⁹⁴ (Subrayas de la Sala).

Por otro lado, advierte la Sala que el Municipio accionado se encuentra en la obligación de adelantar los trámites y gestiones administrativas correspondientes para incluir las actividades que le fueron ordenadas en el fallo de primera instancia en su presupuesto anual de ingresos y gastos. Al respecto de la planeación y el presupuesto de los entes territoriales esta Sección, en providencia del 7 de marzo de 2019, consideró lo siguiente:

“6.3.1. Consideraciones generales acerca de la planeación y el presupuesto en las entidades territoriales

A efectos de contextualizar la decisión que se adopte en el proceso, la Sala estima pertinente realizar, de manera preliminar, las siguientes consideraciones generales acerca de la planeación y el presupuesto en las entidades territoriales.

6.3.1.1. El Plan de Desarrollo Territorial – PDT. Para lograr los compromisos adquiridos en los programas de gobierno de los mandatarios elegidos popularmente, la Constitución Política establece en su artículo 339 que las entidades territoriales deberán elaborar y adoptar de manera concertada entre ellas y el gobierno nacional, **planes de desarrollo**, con el objeto de asegurar el uso eficiente de sus recursos y el desempeño adecuado de las funciones

⁹⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Sentencia del 15 de diciembre de 2016. Proceso radicado número: 63001 23 33 000 **2015 00084** 01. Consejero Ponente: Roberto Augusto Serrato Valdés (E).

que les hayan sido asignadas por la Constitución y la ley.

Así, el Plan de Desarrollo Territorial (PDT) es el documento de planificación que orienta las acciones de las administraciones departamentales, distritales o municipales durante su período de gobierno, en el cual se establece la visión, los programas, proyectos y metas asociadas a los recursos públicos que se ejecutarán durante los próximos cuatro (4) años⁹⁵.

La Ley 152 de 1994, “por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo”, consagra los procedimientos y mecanismos para la elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control de los PDT.

Elaboración y Aprobación del Plan de Desarrollo Territorial – PDT. De acuerdo con el inciso final del artículo 339 de la Constitución, el PDT tiene dos componentes, a saber: i) Una parte estratégica, que comprende la identificación y formulación de objetivos, programas, metas e indicadores que la nueva administración pretende lograr en su periodo de gobierno⁹⁶, y ii) un plan de inversiones, que constituye la asignación de los recursos financieros disponibles para el cumplimiento de los programas y proyectos definidos en la parte general del plan⁹⁷.

Para poder formular el PDT, previamente se debe realizar un diagnóstico que permita conocer el estado actual de la entidad territorial y de esta manera profundizar en la identificación de sus necesidades. Adicionalmente, se debe tener en cuenta la articulación con el Plan Nacional de Desarrollo, así como la correspondencia con el programa de gobierno que haya sido registrado al momento de la inscripción como candidato por el Alcalde o Gobernador electo.

Conforme el artículo 39 de la Ley 152 de 1994, el Alcalde o Gobernador elegido es la autoridad responsable de impartir las orientaciones para la elaboración del PDT, función que está en cabeza de la Secretaría, Departamento Administrativo u Oficina de Planeación. Una vez elaborado el proyecto del plan, éste se presentará en forma integral o por componentes del mismo a consideración del Consejo de Gobierno o el cuerpo que haga sus veces, quien tendrá la función de consolidarlo⁹⁸.

El proyecto de plan consolidado será presentado por el Alcalde o Gobernador a revisión de los Consejos Territoriales de Planeación, a más tardar dentro de los dos (2) meses siguientes a la fecha de su posesión, para análisis y discusión del mismo y con el propósito de que rinda su concepto y formule las recomendaciones que considere convenientes dentro del mes siguiente.

Dentro de los primeros cuatro (4) meses del período de Gobierno se debe someter a consideración del Concejo Municipal o Asamblea Departamental el proyecto de plan de desarrollo territorial para su correspondiente aprobación.

6.3.1.2. El Presupuesto General de la Entidades Territoriales. Una vez aprobado el PDT, para lograr el cumplimiento de los planes y programas en él contenidos, las entidades territoriales (ET) cuentan con el presupuesto anual de ingresos y gastos⁹⁹, elemento del Sistema Presupuestal que consiste en

⁹⁵ <https://kiterritorial.co>, “Manual para la formulación de planes de desarrollo de las entidades territoriales”, “Unidad 0: Introducción”.

⁹⁶ <https://kiterritorial.co>, “Manual para la formulación de planes de desarrollo de las entidades territoriales”, “Unidad 2: Parte Estratégica”.

⁹⁷ <https://kiterritorial.co>, “Manual para la formulación de planes de desarrollo de las entidades territoriales”, “Unidad 3: Plan de Inversiones”.

⁹⁸ Artículo 33 de la Ley 152 de 1994.

⁹⁹ Decreto 111 de 1996, “Estatuto Orgánico del Presupuesto”. Artículo 10. “La ley anual sobre el Presupuesto General de la Nación es el instrumento para el cumplimiento de los planes y programas de desarrollo económico y social.”

una estimación anticipada de los ingresos y la autorización máxima de gastos públicos que han de efectuarse dentro del período fiscal respectivo¹⁰⁰.

En este punto, se debe precisar que el sistema presupuestal se rige, entre otros principios, por el de anualidad, el cual establece que el año fiscal comienza el 1° de enero y termina el 31 de diciembre de cada año, por lo que las asambleas departamentales y los concejos municipales solamente pueden aprobar el presupuesto para una vigencia.

Así mismo, se advierte que el presupuesto deberá contener la totalidad del gasto público que se espera realizar durante la vigencia fiscal respectiva; en consecuencia, ninguna autoridad podrá efectuar gastos públicos o erogaciones con cargo al Tesoro que no figuren en el presupuesto. Lo anterior es lo que se denomina principio de Universalidad, el cual está consagrado en el artículo 15 del Estatuto Orgánico del Presupuesto y exige por parte de la administración efectuar una juiciosa y acertada programación presupuestal pues, a pesar de que el presupuesto es susceptible de modificaciones, no debe someterse a constantes ajustes consecuencia de la falta de planeación.

Igualmente, se debe mencionar que las apropiaciones¹⁰¹ contempladas en el presupuesto general de la entidad territorial, en aplicación del principio de Especialización¹⁰², son autorizaciones máximas de gasto y delimitan éste según su finalidad; es decir, se ejecutarán estrictamente conforme al fin para el cual fueron programadas, lo cual evita que los recursos se destinen para financiar un gasto diferente para el cual fue autorizado en el presupuesto¹⁰³.

Elaboración y Aprobación del Presupuesto Anual de las ET. Ahora bien, para elaborar el presupuesto se requiere lograr coherencia entre los sistemas de planeación y presupuestal, ya que, como se indicó, este último es un instrumento para la materialización de los objetivos y metas estipulados en el PDT. En esa medida las ET deberán armonizar el presupuesto que está en ejecución y la programación presupuestal anual con el nuevo PDT durante todo el periodo de gobierno.

En la formulación del presupuesto general de las ET, como punto de partida, la Administración local debe elaborar el **Marco Fiscal de Mediano Plazo – MFMP**¹⁰⁴, instrumento de planeación financiera y de gestión pública a diez (10) años, que se construye a partir del conocimiento detallado de la situación financiera e institucional de la entidad territorial, con el objeto de ser referencia para la toma de decisiones fiscales en la elaboración de los presupuestos anuales¹⁰⁵. Este documento se debe presentar por los Gobernadores y Alcaldes a título informativo a la respectiva Asamblea o Concejo, en el mismo período en el cual se deba presentar el proyecto de presupuesto, y debe incluir el **Plan Financiero**¹⁰⁶, documento que determina objetivos, estrategias y metas de ingresos y gastos, para sanear las finanzas territoriales y lograr la financiación de los programas y proyectos del PDT.

¹⁰⁰ <https://portalterritorial.dnp.gov.co/kit-financiero>, documento elaborado por el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público denominado “Protocolo”.

¹⁰¹ Restrepo, Juan Camilo, Derecho Presupuestal Colombiano, Segunda Edición 2014, p.137. En el lenguaje presupuestal “Apropiación” es sinónimo de autorización de gasto.

¹⁰² Artículo 18 del Decreto 111 de 1996, Estatuto Orgánico del Presupuesto.

¹⁰³ Documento elaborado por el Departamento Nacional de Planeación denominado “Bases para la Gestión del Sistema Presupuestal Territorial 2017”, p. 34.

¹⁰⁴ Artículos 5 y 8 de la Ley 819 de 2003, “Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones”.

¹⁰⁵ Documento elaborado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación denominado “El Marco Fiscal de Mediano Plazo. Herramienta Estratégica de Planeación Financiera en Entidades Territoriales”

¹⁰⁶ Documento elaborado por el Departamento Nacional de Planeación denominado “Bases para la Gestión del Sistema Presupuestal Territorial 2017”, p. 40.

A partir de las metas financieras establecidas en el Marco Fiscal de Mediano Plazo y en el Plan Financiero, se debe elaborar el **Plan Operativo Anual de Inversiones – POAI**, elemento que integra el Sistema Presupuestal, que tiene por objeto incluir y comparar los programas, subprogramas y proyectos de inversión debidamente inscritos y evaluados en el Banco de Proyectos de Inversión¹⁰⁷, con los recursos financieros disponibles, para identificar en cada vigencia fiscal la posibilidad de llevar a cabo los programas que se diseñaron en la parte estratégica del PDT¹⁰⁸, así como priorizar la inversión pública¹⁰⁹. El POAI debe guardar correspondencia con el Plan de Inversiones así como con la parte estratégica del PDT, teniendo en cuenta que es el principal vínculo entre éste y el Sistema Presupuestal. Cabe mencionar que este instrumento requiere ser aprobado anualmente por el Consejo Municipal o Departamental de Política Económica y Social, previo a la presentación del proyecto de presupuesto a la Asamblea Departamental o Concejo Municipal¹¹⁰.

Una vez aprobado el POAI, la dependencia de Hacienda lo incluirá en los gastos de inversión del proyecto de **presupuesto anual** de la entidad territorial, el cual será presentado por el Gobernador o Alcalde para aprobación de la Asamblea Departamental o el Concejo Municipal, la que una vez se obtenga, dará inicio a la ejecución de los proyectos de la entidad territorial al establecer específicamente cuáles son los gastos que se podrán ejecutar y cuáles son los recursos financieros para su financiación dentro del período fiscal respectivo¹¹¹.

Ejecución del Presupuesto General de las ET. Aprobado el presupuesto se deberá iniciar su ejecución, para lo cual cada dependencia de la entidad territorial, en coordinación con la oficina de planeación, estará encargada de elaborar un **Plan de Acción - PA** orientando los procesos, instrumentos y recursos disponibles (humanos, financieros, físicos, tecnológicos e institucionales) para el cumplimiento de las metas, proyectos y actividades previstas en el PDT durante una vigencia fiscal¹¹².

Respecto de la ejecución del presupuesto, es preciso señalar que la misma se concreta cuando la entidad territorial asume compromisos con cargo a las apropiaciones contenidas en su presupuesto de gastos. Cabe mencionar que el Decreto 111 de 1996, Estatuto Orgánico del Presupuesto, contiene diferentes disposiciones que condicionan de manera expresa la ejecución del presupuesto, entre estas, el certificado de disponibilidad y el registro presupuestal.

El primero consiste en la certificación que expide el funcionario encargado de

¹⁰⁷ Banco de Programas y Proyectos de Inversión: es una herramienta de planeación que registra, sistematiza y actualiza el conjunto de iniciativas de inversión que van a ser financiadas con recursos públicos. La viabilidad de estas iniciativas se establece desde el punto de vista social, económico y técnico. Además consolida la información relacionada con la formulación y la viabilidad de los proyectos de inversión durante todas sus etapas. Ver <https://portalterritorial.dnp.gov.co/kit-financiero>, documento elaborado por el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público denominado “Protocolo”.

¹⁰⁸ Constitución Política. Artículo 68. “No se podrá ejecutar ningún programa o proyecto que haga parte del Presupuesto General de la Nación hasta tanto se encuentren evaluados por el órgano competente y registrados en el Banco Nacional de Programas y Proyectos. [...]”

¹⁰⁹ <https://portalterritorial.dnp.gov.co/kit-financiero>, documento elaborado por el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público denominado “Protocolo”.

¹¹⁰ Documento elaborado por el Departamento Nacional de Planeación denominado “Bases para la Gestión del Sistema Presupuestal Territorial 2017”, p. 78.

¹¹¹ <https://portalterritorial.dnp.gov.co/kit-financiero>, documento elaborado por el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público denominado “Protocolo”.

¹¹² <https://portalterritorial.dnp.gov.co/kit-financiero>, documento elaborado por el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público denominado “Plan de Acción”.

administrar los recursos de la entidad, donde hace constar que en el presupuesto existe dinero disponible, libre de afectación y suficiente para asumir compromisos nuevos que permitan respaldar el acto administrativo o contrato que la entidad tiene interés en expedir o celebrar.

Por su parte, el segundo consiste en la operación mediante la cual se afecta en forma definitiva la apropiación presupuestal, indicando el valor y el plazo de las prestaciones a las que haya lugar, garantizando que los recursos no serán orientados a un fin diferente¹¹³.

Por último, otro instrumento de planeación y programación del presupuesto de la entidad territorial que se debe articular es el **Programa Anual Mensualizado de Caja – PAC**, mediante el cual la entidad territorial establece el monto máximo mensual de fondos disponibles para alcanzar las metas del presupuesto anual y regular los pagos mensuales, para el cumplimiento de las actividades programadas en el Plan de Acción que realiza cada dependencia¹¹⁴.

Modificaciones del Presupuesto General de las ET. Ahora, si bien en principio el presupuesto es el resultado de un ejercicio de planificación y programación que se ha efectuado de manera juiciosa por parte de la entidad territorial y, por tanto, un instrumento poco flexible, en ocasiones se presentan situaciones que obligan a realizar modificaciones para solventar situaciones de carácter urgente o prioritario sobre aquello que se presupuestó.

Así, las modificaciones surgen de la necesidad de realizar ajustes con relación a la programación o estimación inicial en atención a diferentes factores: el cambio de comportamiento de la economía, situaciones coyunturales, fortuitas e imprevistas de inaplazable atención, aplazamiento de programas y proyectos, entre otros.

Por lo anterior, existen diferentes tipos de modificaciones presupuestales, a saber: i) las adiciones: procedimiento que se adelanta para incorporar conceptos de gastos no contemplados en el presupuesto inicial, el cual requiere contar con el recurso que lo va a financiar y que se apruebe por medio de Ordenanza o Acuerdo para tales efectos; ii) reducciones y aplazamientos: se presenta en aquellos eventos en que la ET o alguna de sus entidades, requiere reducir o posponer la apropiación de un gasto, cuando los ingresos resultan ser menores a los previstos y, por tanto, se requiere mantener el equilibrio presupuestal. iii) traslados (créditos y contracréditos): propiamente no es una modificación, ya que consiste en proporcionar a una apropiación insuficiente o agotada recursos sobrantes, en la que, dependiendo de las partidas que se afecten, requerirá autorización por la autoridad o dependencia correspondiente¹¹⁵.

Del anterior contexto, se advierte que los trámites administrativos y presupuestales demandan una planeación y programación estricta que permite lograr la ejecución y seguimiento de los compromisos adquiridos en el orden de prioridad que demande las necesidades de la Entidad.¹¹⁶ (Subrayas de la Sala).

Bajo las anteriores premisas, el cargo no prospera.

¹¹³ Decreto 111 de 1996, artículo 71 y Decreto 568 de 1996, artículos 19 y 20.

¹¹⁴ Ibídem, artículo 73.

¹¹⁵ Guía de Presupuesto Público Territorial, Auditoría General de la República, 2012.

¹¹⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Sentencia del 7 de marzo de 2019. Número de radicación: 88001 23 33 000 2016 00022 01. Consejero Ponente: Oswaldo Giraldo López.

5.4.2.2. Plazos para el cumplimiento de la sentencia de primera instancia.

En este punto, la Sala deberá dilucidar si es cierto que el tiempo otorgado por el Tribunal al Municipio de San Roque para dar cumplimiento a las órdenes que impartió en primera instancia es insuficiente para que ese ente territorial presente el PGIRS en el que señale potenciales lugares para la nueva ubicación del relleno sanitario y realice todas las diligencias necesarias para la construcción y puesta en funcionamiento de este último.

En ese orden, a efectos de resolver dicho cargo que fue traído en el recurso de alzada por parte del ente territorial demandado, es menester aludir a cada una de las actividades determinadas en la sentencia del 31 de octubre de 2019, que son objeto de apelación y que están a cargo del Municipio de San Roque; veamos:

“SEGUNDO: SE ORDENA AL ALCALDE DEL MUNICIPIO DE SAN ROQUE, que en el término de dos (2) meses contados a partir de la ejecutoria de la presente providencia, presente el Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos, señalando el lugar o potenciales lugares para la localización del nuevo relleno sanitario e inicie los trámites de licenciamiento ante CORNARE, dando cumplimiento a lo dispuesto en el decreto 838 de 2005, para el funcionamiento del mismo.

TERCERO: Se ordena al Municipio de San Roque y a La Empresa de Servicios Públicos de San Roque S.A.S. E.S.P. realizar todas las diligencias necesarias para la construcción y puesta en funcionamiento del nuevo relleno sanitario, con el cumplimiento de la normatividad vigente, especialmente lo dispuesto en el Decreto 838 de 2005; en un plazo de seis (6) meses a partir de la ejecutoria de la presente providencia. De terminarse la vida útil del relleno las Violetas, sin que hay[a] entrado en funcionamiento el nuevo relleno, se dispondrán los residuos sólidos en otro sitio de manera provisional, sin que se afecten los derechos colectivos aquí protegidos.

(...)

QUINTO: El Municipio de San Roque Y (Sic) La Empresa de Servicios Públicos De San Roque S.A.S. E.S.P. realizarán todas las diligencias necesarias para la construcción y puesta en funcionamiento del nuevo relleno sanitario, con el cumplimiento del Decreto 838 de 2005”.

De lo anterior se colige que al ente territorial apelante le fueron concedidos dos (2) meses para presentar un Plan de Gestión de Residuos Sólidos en el que se identifiquen predios en los que podría construirse un nuevo relleno sanitario, y seis (6) meses para construirlo y ponerlo en funcionamiento; órdenes cuyo tiempo otorgado para su cumplimiento consideró insuficientes dado que, por la proximidad

de la terminación del periodo de elección del Alcalde municipal y la envergadura del proyecto, resultaba necesario solicitar cofinanciación por parte del Departamento, trámite respecto del cual manifestó que su duración promedio es de dos (2) años.

Bajo tal óptica, procederá la Sala a hacer alusión a cada una de dichas actividades.

5.4.2.2.1. De la Presentación del Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos - PGIRS

En ese contexto, a efectos de resolver si es suficiente el plazo conferido por el Tribunal en el numeral segundo de la parte resolutive de la sentencia censurada, es menester hacer alusión al procedimiento de adopción de los PGIRS; veamos:

Pues bien, sea lo primero indicar que, conformidad con el numeral 32 del artículo 2.3.2.1.1. del Decreto 1077 de 2015, que compiló el artículo 2º del Decreto 2981 de 2013¹¹⁷, el PGIRS se define como:

“Artículo 2.3.2.1.1. Definiciones. Adóptense las siguientes definiciones:

*32. **Plan de gestión integral de residuos sólidos (PGIRS).** Es el instrumento de planeación municipal o regional que contiene un conjunto ordenado de objetivos, metas, programas, proyectos, actividades y recursos definidos por uno o más entes territoriales para el manejo de los residuos sólidos, basado en la política de gestión integral de los mismos, el cual se ejecutará durante un período determinado, basándose en un diagnóstico inicial, en su proyección hacia el futuro y en un plan financiero viable que permita garantizar el mejoramiento continuo del manejo de residuos y la prestación del servicio de aseo a nivel municipal o regional, evaluado a través de la medición de resultados. Corresponde a la entidad territorial la formulación, implementación, evaluación, seguimiento y control y actualización del PGIRS.” (Subrayas de la Sala).*

A su vez, el artículo 2.3.2.2.3.87. ibídem, que compiló el artículo 88 del Decreto 2981 de 2013, determinó que los PGIRS deberán contener, entre otras, lineamientos estratégicos sobre: (i) reducción de origen, (ii) aprovechamiento y (iii) disposición final de residuos. Igualmente, la citada disposición dispuso que la implementación PGIRS deberá incorporarse en los planes de desarrollo a nivel municipal, y asignarse los recursos correspondientes.

¹¹⁷ Decreto 2981 del 20 de diciembre de 2013, “por el cual se reglamenta la prestación del servicio público de aseo”.

La norma en cuestión es del siguiente tenor:

“Artículo 2.3.2.2.3.87. Plan para la gestión integral de residuos sólidos, PGIRS. Los municipios y distritos, deberán elaborar, implementar y mantener actualizado un plan municipal o distrital para la gestión integral de residuos o desechos sólidos en el ámbito local y/o regional según el caso, en el marco de la gestión integral de los residuos, el presente decreto y la metodología para la elaboración de los PGIRS.

El PGIRS deberá incorporar y fortalecer de manera permanente y progresiva las acciones afirmativas a favor de la población recicladora.

Así mismo, el PGIRS tendrá en cuenta entre otros, los siguientes lineamientos estratégicos:

1. Reducción en el origen: Implica acciones orientadas a promover cambios en el consumo de bienes y servicios para reducir la cantidad de residuos generados por parte de los usuarios. Incluye el desarrollo de acciones que fomenten el ecodiseño de productos y empaques que faciliten su reutilización o aprovechamiento, la optimización de los procesos productivos, el desarrollo de programas y proyectos de sensibilización, educación y capacitación.

2. Aprovechamiento: Implica el desarrollo de proyectos de aprovechamiento de residuos para su incorporación en el ciclo productivo con viabilidad social, económica y financiera que garanticen su sostenibilidad en el tiempo y evaluables a través del establecimiento de metas por parte del municipio o distrito.

3. Disposición final de los residuos generados que no puedan ser aprovechados.

La implementación de los programas y proyectos establecidos en el PGIRS deberá incorporarse en los planes de desarrollo del nivel municipal y/o distrital y con la asignación de los recursos correspondientes.

La formulación e implementación del Plan para la Gestión Integral de Residuos Sólidos, PGIRS, estará en consonancia con lo dispuesto en los planes de ordenamiento territorial y lo establecido en este decreto. La revisión y actualización es obligatoria y deberá realizarse dentro de los doce (12) meses siguientes al inicio del período constitucional del alcalde distrital o municipal.

Parágrafo 1°. En los estudios de factibilidad para la elaboración del Plan de Gestión Integral de los Residuos Sólidos, las autoridades distritales y municipales deberán garantizar la participación de los recicladores de oficio en la formulación, implementación y actualización.

Parágrafo 2°. El ente territorial no podrá delegar en la persona prestadora del servicio público de aseo la elaboración, implementación y actualización de los PGIRS.

Parágrafo 3°. Los Ministerios de Vivienda, Ciudad y Territorio y Ambiente y Desarrollo Sostenible deberán adoptar la metodología para la elaboración de los PGIRS. Mientras se expide la norma de metodología, se seguirá aplicando la Resolución 1045 de 2003, en lo que no sea contrario a lo dispuesto en el presente capítulo.” (Subrayas de la Sala).

Entre tanto, a través de la Resolución 754 de 2015, se adoptó la metodología para la formulación, implementación, evaluación, seguimiento, control y actualización de los PGIRS. La aludida Resolución, en su artículo 4, dispuso que la formulación de tales planes debía realizarse garantizando la participación de los actores en la gestión integral de los residuos sólidos; veamos:

Artículo 4º. Responsabilidades en la formulación, implementación, evaluación, seguimiento, control y actualización del PGIRS. Es responsabilidad de los municipios, distritos o de los esquemas asociativos territoriales, la formulación, implementación, evaluación, seguimiento, control y actualización del PGIRS en el ámbito local o regional, según el caso

La formulación o actualización del PGIRS deberá realizarse con la participación de los actores involucrados en la gestión integral de los residuos sólidos.

Los PGIRS formulados a la fecha de expedición de la presente resolución se tendrán como insumo para realizar la formulación o actualización de conformidad con la metodología definida en esta norma.

Parágrafo. En ningún caso el municipio podrá delegar esta responsabilidad en la empresa prestadora del servicio público de aseo.

Por su parte, los artículos 5 y 6 ibídem, establecieron que el PGIRS deberá ser aprobado por el Alcalde Municipal a través de acto administrativo, y tendrá que incorporarse al plan de desarrollo municipal y articularse con los esquemas de prestación del servicio público de aseo y los EOT. Las aludidas normas disponen:

“Artículo 5º. Adopción del PGIRS. El PGIRS será adoptado por el Alcalde municipal o distrital mediante acto administrativo.

En los actos administrativos de adopción del PGIRS deberán precisarse los responsables de la coordinación, implementación y seguimiento de cada uno de los programas y proyectos del PGIRS.

Parágrafo. En el caso de PGIRS regionales formulados a través de esquemas asociativos territoriales de que tratan los artículos 13, 14, 15 y 19 de la Ley 1454 de 2011, que comprendan todos o algunos de los componentes de la gestión integral de residuos sólidos, la adopción estará a cargo de las Juntas o Consejos Directivos de los esquemas asociativos territoriales. Cuando el PGIRS regional se formule por uno o más municipios o distritos, por fuera de un esquema asociativo territorial, la adopción estará a cargo de los Alcaldes municipales o distritales que participen en la formulación del mismo.”

“Artículo 6º. Incorporación de los PGIRS en los planes de desarrollo municipales o distritales. De conformidad con el artículo 88 del Decreto 2981 de 2013, los programas y proyectos adoptados en el PGIRS deben incorporarse en los planes de desarrollo municipales o distritales y asignar los recursos correspondientes para su implementación dentro de los presupuestos anuales municipales o distritales

En el caso de PGIRS regionales de un área metropolitana, los programas y proyectos adoptados deberán incorporarse en el plan integral de desarrollo metropolitano.

Parágrafo. Lo previsto en este artículo se aplicará a los planes de desarrollo municipales y distritales que se formulen a partir del 2016.” (Subrayas de la Sala).

De lo anterior se colige que los PGIRS son un instrumento de planeación municipal, que debe contener un conjunto de objetivos, metas, programas, proyectos, actividades y recursos para el manejo de residuos sólidos en un determinado municipio o región. Asimismo, se observa que los parámetros allí definidos deben ser concertados por los actores que participen en la gestión integral de los residuos sólidos.

Teniendo en cuenta lo expuesto, evidencia la Sala que el plazo otorgado por el Tribunal Administrativo de Antioquia en el numeral segundo de la sentencia del 31 de octubre de 2019, resulta insuficiente para que el Municipio de San Roque expida el PGIRS y señale en el mismo lugar o lugares potenciales para la localización de un nuevo relleno sanitario e inicie los trámites de licenciamiento ante CORNARE.

Ello por cuanto, como se vio, dicho plan deberá evaluar de forma adecuada los lugares en que podría disponerse los residuos sólidos en tal Municipio, garantizando para esos efectos, la participación de los distintos actores en el procedimiento de formación de tal acto, circunstancia que no podría ser llevada a cabo en el término de dos (2) meses, como definió el aludido Tribunal.

Siendo ello así, la Sala concuerda con el Ministerio Público, en el sentido que, teniendo en cuenta la complejidad de tal trámite, deberá modificarse el numeral segundo del fallo apelado, para en su lugar, otorgar un plazo de seis (6) meses para que el Municipio de San Roque presente el correspondiente PGIRS, señalando para el efecto, los potenciales lugares para la localización del nuevo relleno sanitario, o la utilización de uno idóneo para el efecto que se encuentre en la región, e inicie los trámites de licenciamiento ante CORNARE.

5.4.2.2.2. De las diligencias necesarias para la construcción y puesta en funcionamiento del nuevo relleno sanitario

En relación con la orden dispuesta en el numeral tercero de la sentencia recurrida, tendiente a que el Municipio de San Roque y la Empresa de Servicios Públicos de San Roque S.A.S. E.S.P. realicen en un plazo de seis (6) meses las tareas necesarias para la construcción y puesta en funcionamiento de un nuevo relleno sanitario, es preciso realizar las siguientes consideraciones:

Lo primero que debe indicarse es que, de conformidad con el numeral 77 del artículo 2.3.2.1.1. del Decreto 1077 de 2015, los rellenos sanitarios son definidos así:

“Artículo 2.3.2.1.1. Definiciones. *Adóptense las siguientes definiciones: (...)*

77. Relleno sanitario. *Solución técnica de Saneamiento Básico, resultado de procesos de Planeación, Diseño, Operación y Control para la disposición final adecuada de residuos sólidos.* (Subrayas de la Sala).

Por su parte, los 2.3.2.3.2.2.3. y 2.3.2.3.2.2.5. ibídem, que compilaron los artículos 4 y 6 del Decreto 838 de 2005, respectivamente, determinaron, en su orden, el proceso para la localización de los rellenos sanitarios, así como las prohibiciones y restricciones para su ubicación, tal y como puede observarse a continuación:

“Artículo 2.3.2.3.2.2.3. Procedimiento para la localización. *Sin perjuicio de lo dispuesto en la Ley 388 de 1997, para la localización y definición de las áreas a que hace referencia el artículo anterior, se deberá garantizar el siguiente procedimiento:*

1. La entidad territorial en el proceso de formulación del Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos, PGIRS, seleccionará y establecerá las áreas potenciales para la realización de la disposición final de residuos sólidos, mediante la tecnología de relleno sanitario y de la infraestructura que los compone.

2. La entidad territorial realizará visitas técnicas a cada uno de las áreas potenciales definidas en el PGIRS y con base en la información existente de generación de residuos sólidos de la entidad territorial, uso actual de dichas áreas, accesibilidad vial, topografía, distancia al perímetro urbano, disponibilidad de material de cobertura, distancia a cuerpos hídricos y los criterios de localización definidos en el artículo 5º del presente decreto, y suscribirá un acta, que hará parte del expediente del POT, PBOT y EOT, según sea el caso, en la que se dejará constancia del proceso de evaluación llevado a cabo, especificando los puntajes de evaluación asignados a cada una de ellas.

3. La incorporación de las áreas potenciales para la disposición final de residuos sólidos, mediante la tecnología de relleno sanitario, en los Planes de Ordenamiento Territorial, Planes Básicos de Ordenamiento Territorial y Esquemas de Ordenamiento Territorial, según sea el caso, se hará durante el proceso de adopción, o en el proceso de revisión, modificación y ajustes de los mismos, y debe realizarse de acuerdo con las disposiciones establecidas

en la normatividad y en el Decreto 4002 del 30 de noviembre 2004 o las normas que lo adicionen, modifiquen o sustituyan.

4. Una vez expedido el acto administrativo correspondiente por la entidad territorial, que adopta o modifica los Planes de Ordenamiento Territorial, Planes Básicos de Ordenamiento Territorial y Esquemas de Ordenamiento Territorial, según sea el caso, en los cuales se establezcan las áreas potenciales para la disposición final de residuos sólidos, mediante la tecnología de relleno sanitario, la persona prestadora del servicio público de aseo en la actividad complementaria de disposición final, deberá surtir el proceso de licenciamiento, previsto en la ley y su decreto reglamentario.

(...)

Artículo 2.3.2.3.2.2.5. *Prohibiciones y restricciones en la localización de áreas para disposición final de residuos sólidos. En la localización de áreas para realizar la disposición final de residuos sólidos, mediante la tecnología de relleno sanitario, se tendrán en cuenta las siguientes:*

1. **Prohibiciones:** Corresponden a las áreas donde queda prohibido la localización, construcción y operación de rellenos sanitarios:

Fuentes superficiales. Dentro de la faja paralela a la línea de mareas máximas o a la del cauce permanente de ríos y lagos, como mínimo de treinta (30) metros de ancho o las definidas en el respectivo POT, EOT y PBOT, según sea el caso; dentro de la faja paralela al sitio de pozos de agua potable, tanto en operación como en abandono, a los manantiales y aguas arriba de cualquier sitio de captación de una fuente superficial de abastecimiento hídrico para consumo humano de por lo menos quinientos (500) metros; en zonas de pantanos, humedales y áreas similares.

Fuentes subterráneas: En zonas de recarga de acuíferos.

Hábitats naturales críticos: Zonas donde habiten especies endémicas en peligro de extinción.

Áreas con fallas geológicas. A una distancia menor a sesenta (60) metros de zonas de la falla geológica.

Áreas pertenecientes al Sistema de Parques Nacionales Naturales y demás áreas de manejo especial y de ecosistemas especiales tales como humedales, páramos y manglares.

2. **Restricciones:** Corresponden a las áreas donde si bien se pueden localizar, construir y operar rellenos sanitarios, se debe cumplir con ciertas especificaciones y requisitos particulares, sin los cuales no es posible su ubicación, construcción y operación:

Distancia al suelo urbano. Dentro de los mil (1.000) metros de distancia horizontal, con respecto al límite del área urbana o suburbana, incluyendo zonas de expansión y crecimiento urbanístico, distancia que puede ser modificada según los resultados de los estudios ambientales específicos.

Proximidad a aeropuertos. Se deberá cumplir con la normatividad expedida sobre la materia por la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil o la entidad que haga sus veces.

Fuentes subterráneas. La infraestructura instalada, deberá estar ubicada a una altura mínima de cinco (5) metros por encima del nivel freático.

Áreas inestables. *Se deberá procurar que las áreas para disposición final de residuos sólidos, no se ubiquen en zonas que puedan generar asentamientos que desestabilicen la integridad de la infraestructura allí instalada, como estratos de suelos altamente compresibles, sitios susceptibles de deslizamientos y aquellos donde se pueda generar fenómenos de carsismo.*

Zonas de riesgo sísmico alto. *En la localización de áreas para disposición final de residuos sólidos, se deberá tener en cuenta el nivel de amenaza sísmica del sitio donde se ubicará el relleno sanitario, así como la vulnerabilidad del mismo.*

Parágrafo. *En el evento en que por las condiciones geotécnicas, geomorfológicas e hidrológicas de la región, se deba ubicar infraestructura para la disposición final de residuos sólidos en áreas donde existen restricciones, se garantizará la seguridad y estabilidad de la infraestructura en la adopción de las respectivas medidas de control, mitigación y compensación que exija la autoridad ambiental competente.” (Subrayas de la Sala).*

En tal contexto, es claro para la Sala que el Decreto 1077 de 2015 determinó los lineamientos a seguir para la localización de áreas para la disposición de residuos sólidos, así como el proceso de planificación del servicio público de aseo en la actividad complementaria de disposición de residuos sólidos, que debe efectuarse con base en los respectivos PGIRS, POT, licencia ambiental, Reglamento Técnico del Sector (RAS) y reglamento operativo.

De ahí que resulte claro que adelantar las acciones encaminadas a que un nuevo relleno sanitario entre en funcionamiento, implican identificar los terrenos viables para su construcción o la utilización idónea de existentes en la región, y con base en ello adoptar el PGIRS, adelantar los estudios necesarios para obtener la respectiva licencia ambiental o el PMA y el respectivo proceso de asignación presupuestal, entre otros.

Sobre el particular, esta Sección se pronunció en providencia del 15 de octubre de 2009, así:

“Al respecto la jurisprudencia de la Sección Primera del Consejo de Estado ha dicho que:

“Para garantizar la prevalencia de los derechos e intereses colectivos invocados por el actor, se requiere de la puesta en marcha de un relleno sanitario que tenga las siguientes especificaciones:

- Que se encuentre a una distancia mínima de 1000 metros del área urbana.
- Que en el mismo no se realicen quemas indiscriminadas y vertimientos a campo y cielo abierto.
- Que se ubique en un lugar que no quede cerca de aeropuertos o fuentes de agua que puedan resultar contaminadas.

- Que esté dotado de sistemas adecuados para el manejo de lixiviados y la recolección de gases, así como de pozos de monitoreo para verificar el grado de contaminación de las aguas.
- Que posea las vías internas adecuadas para facilitar el descargue y transporte de los residuos.
- Que no se ubique en zonas de alto riesgo de deslizamiento o amenaza sísmica.
- Que al manejo final de residuos se le apliquen las disposiciones contenidas en el decreto 838 de 2005 sobre disposición y tratamiento de los residuos no reutilizables.¹¹⁸

7.- De acuerdo con el artículo 12 del Decreto 838 de 2005 todos los Municipios o Distritos tienen la obligación de prever en los Planes de Gestión Integral de los Residuos Sólidos, el sistema de disposición final adecuado tanto sanitaria, como ambiental, económica y técnicamente en los que se ubique la infraestructura del relleno sanitario, de acuerdo con la normatividad vigente para asegurar la prestación del servicio de disposición final de los residuos sólidos generados en su jurisdicción de manera eficiente, sin poner en peligro la salud humana, ni utilizar procedimientos y/o métodos que puedan afectar el ambiente.¹¹⁹

5.4.2.2.1. En ese orden, la Sala considera que el término de seis (6) meses conferido por el Tribunal para llevar a cabo dicha actividad es insuficiente, por lo que es menester modificar el numeral tercero de la sentencia apelada, en el sentido de conferir un plazo máximo de dos (2) años a efectos de que el Municipio de San Roque y la empresa de servicios públicos de ese ente territorial realicen las diligencias necesarias para la construcción y puesta en funcionamiento del nuevo relleno sanitario, si es esa la opción viable, de acuerdo con el PGIRS; o, en su defecto, deberá realizar los trámites que se requieran para hacer uso de otro relleno sanitario existente en la región, en el plazo máximo de un (1) año contado a partir de la fecha en que quede ejecutoriada la presente sentencia. Ello teniendo en consideración los trámites que deben ser efectuados para esos efectos, así como la consecución de los recursos necesarios para su cumplimiento, conforme se indicó en el punto 5.4.2.1. de la presente providencia.

Por otra parte, en lo tocante a la orden contenida en la segunda parte del numeral tercero de la providencia apelada, así como en el numeral sexto, en los que se establece que “*De terminarse la vida útil del relleno las Violetas, sin que hay[a] entrado en funcionamiento el nuevo relleno, se dispondrán los residuos sólidos en otro sitio de manera provisional, sin que se afecten los derechos colectivos aquí protegidos*”, la Sala considera que deben ser modificada, teniendo en cuenta que

¹¹⁸ CONSEJO DE ESTADO, Sección Primera, M.P. Martha Sofía Sanz Tobón, Rad. N° 52001-23-31-000-2004-00426-01(AP), trece (13) de septiembre de dos mil siete (2007), Bogotá, D.C.

¹¹⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Consejero Ponente: Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta. Sentencia del 15 de octubre de 2009. Radicado número 76001 23 31 000 **2005 00181** 01.

está probado que la disposición de residuos en el relleno sanitario Las Violetas es inadecuada, y que, de conformidad con la información obrante en el plenario, la última fecha estimada de terminación de la vida útil del mismo era el mes de julio de 2020.

Por ende, se ordenará que teniendo en cuenta la finalización de la vida útil del aludido relleno, se deberá disponer los residuos sólidos en otro sitio de forma provisional o en el mismo relleno mientras se elabora el PGIRS, si técnicamente ello es posible, sin que, de ninguna manera, puedan afectarse los derechos colectivos aquí amparados.

Igualmente, deberá confirmarse la orden dispuesta en el numeral cuarto de la sentencia controvertida, relativa a que la Empresa de Servicios Públicos de San Roque S.A.S. E.S.P. elabore y lleve a cabo un plan de cierre, clausura y post clausura del relleno sanitario Las Violetas, aplicando las especificaciones contenidas en el Decreto 1077 de 2015.

5.4.2.2.2. Asimismo, se confirmará la orden dispuesta en el numeral quinto de la sentencia censurada, concerniente a que el Municipio de San Roque y la Empresas de Servicio Público de San Roque S.A.S. E.S.P., realicen todas las diligencias necesarias para la construcción y puesta en funcionamiento de un nuevo relleno sanitario, con el cumplimiento del Decreto 1077 de 2015, por las razones antes expuestas.

5.4.3. Del recurso de apelación de CORNARE

Esta autoridad ambiental planteó su desacuerdo frente a la orden dispuesta en el numeral séptimo de la sentencia del 31 de octubre de 2019, manifestando que carece de competencia para los fines allí dispuestos y que, de llegar a efectuarlos, comprometería la imparcialidad en el ejercicio de sus facultades de vigilancia y control respecto de las obras de cierre del relleno sanitario Las Violetas y de escogencia de un lugar para el nuevo relleno.

Siendo ello así, para una mejor ilustración, es preciso traer nuevamente a colación lo dispuesto en el citado numeral séptimo cuestionado:

“SÉPTIMO. SE ORDENA a la CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE LAS CUENCAS DE LOS RÍOS NEGRO – NARE – CORNARE – prestar la asesoría técnica necesaria para el plan de cierre, clausura y post clausura del relleno sanitario las violetas. Así mismo, en relación con el nuevo relleno sanitario, prestará la asesoría técnica para la escogencia el lugar, exigirá el cumplimiento de todos y cada uno de los requisitos de construcción y funcionamiento y seguirá cumpliendo con sus funciones de vigilancia y control”

5.4.3.1. Pues bien, para dar respuesta a este interrogante, es necesario hacer referencia a las funciones de las Corporaciones Autónomas Regionales, contenidas en el artículo 31 de la Ley 99 de 1993, listado entre el cual se encuentran las siguientes:

*“**Artículo 31. Funciones.** Las Corporaciones Autónomas Regionales ejercerán las siguientes funciones:*

(...)

4) Coordinar el proceso de preparación de los planes, programas y proyectos de desarrollo medioambiental que deban formular los diferentes organismos y entidades integradas del Sistema Nacional Ambiental (SINA) en el área de su jurisdicción y en especial, asesorar a los Departamentos, distritos y Municipios de su comprensión territorial en la definición de los planes de desarrollo ambiental y en sus programas y proyectos en materia de protección del medio ambiente y los recursos naturales renovables, de manera que se asegure la armonía y coherencia de las políticas y acciones adoptadas por las distintas entidades territoriales;

5) Participar con los demás organismos y entes competentes en el ámbito de su jurisdicción, en los procesos de planificación y ordenamiento territorial a fin de que el factor ambiental sea tenido en cuenta en las decisiones que se adopten;

(...)

9) Otorgar concesiones, permisos, autorizaciones y licencias ambientales requeridas por la Ley para el uso, aprovechamiento o movilización de los recursos naturales renovables o para el desarrollo de actividades que afecten o puedan afectar el medio ambiente. Otorgar permisos y concesiones para aprovechamientos forestales, concesiones para el uso de aguas superficiales y subterráneas y establecer vedas para la caza y pesca deportiva;

(...)

12) Ejercer las funciones de evaluación, control y seguimiento ambiental de los usos del agua, el suelo, el aire y los demás recursos naturales renovables, lo cual comprenderá el vertimiento, emisión o incorporación de sustancias o residuos líquidos, sólidos y gaseosos, a las aguas en cualquiera de sus formas, al aire o a los suelos, así como los vertimientos o emisiones que puedan causar daño o poner en peligro el normal desarrollo sostenible de los recursos naturales renovables o impedir u obstaculizar su empleo para otros usos, estas funciones comprenden expedición de las respectivas licencias ambientales, permisos concesiones, autorizaciones y salvoconductos;

(...)

20) Ejecutar, administrar, operar y mantener en coordinación con las entidades territoriales, proyectos, programas de desarrollo sostenible y obras de infraestructura cuya realización sea necesaria para la defensa y protección o para la descontaminación o recuperación del medio ambiente y los recursos naturales renovables”

A la luz de lo transcrito, se evidencia que, en efecto, tal como lo señala CORNARE, en su calidad de autoridad ambiental es la entidad encargada de conceder el permiso para el funcionamiento del relleno sanitario cuya construcción fue ordenada por el Tribunal Administrativo de Antioquia; sin embargo, también es cierto que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 31 de la Ley 99 de 1993, sus funciones no se limitan a autorizar dichos permisos, ni a efectuar la inspección, vigilancia y control del mismo, sino que, como se vio, también se encuentra obligada a prestar asesoría y apoyo a los entes territoriales, a efectos de garantizar un adecuado manejo de los recurso naturales.

En ese sentido, en sentencia del 11 de julio de 2019, se sostuvo lo siguiente:

“En conclusión, a juicio de la Sala, las competencias de las corporaciones autónomas regionales no se limitan a la vigilancia en materia ambiental, toda vez que la ley estableció que, como autoridad ambiental en el área de su jurisdicción, deben garantizar la protección del medio ambiente y de los recursos naturales renovables, por medio, entre otras cosas, de la ejecución, administración y operación, en coordinación con la entidades territoriales, de proyectos y obras de infraestructura necesarias para la defensa y protección o descontaminación o recuperación del medio ambiente y de los recursos naturales renovables; de la asesoría en la elaboración de proyectos en materia de protección ambiental; de la realización estudios, diseños e inversión en sistemas de tratamiento de aguas residuales; de la ejecución de programas de educación no formal en material ambiental; de la asesoría a las entidades territoriales en la formulación de planes de educación ambiental formal; del otorgamiento de permisos ambientales; y de la imposición de sanciones por infracciones ambientales.”¹²⁰

De lo anteriormente expuesto, se evidencia que las órdenes dispuestas en el numeral séptimo de la sentencia recurrida, se ajustan a las competencias designadas en cabeza de CORNARE por el artículo 31 de la Ley 99 de 1993, dado que están dirigidas a garantizar el acompañamiento de esa entidad en obras que tienen especial relevancia para el medio ambiente, siendo estas, el plan de cierre, clausura y postclausura del relleno sanitario Las Violetas, y el apoyo técnico para la escogencia del lugar en el que funcionará el nuevo relleno.

¹²⁰ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia del once (11) de julio de dos mil diecinueve (2019), radicado nro. 66001233100020110036002. Consejero Ponente: Hernando Sánchez Sánchez.

Igualmente, advierte la Sala que de ningún modo el ejercicio de tales potestades puede acarrear alguna clase de impedimento sobre CORNARE, como autoridad encargada de conceder los permisos para el funcionamiento del nuevo relleno y de la inspección, vigilancia y control de aquel, como del relleno sanitario Las Violetas, pues, contrario a lo que sostiene esa entidad en el recurso de alzada, ha quedado claro que el ejercicio de dichas funciones corresponde a una expresa autorización legal, lo que per se impide que la objetividad de esa autoridad se encuentre en entredicho.

Bajo las anteriores premisas, el cargo no prospera.

5.4.4. Del comité de verificación de la sentencia.

Finalmente, se estima necesario que, en virtud de lo dispuesto en el artículo 34 de la Ley 472 de 1998¹²¹, el magistrado ponente del Tribunal Administrativo de Antioquia integre el Comité de Verificación y lo presida en aras de garantizar que se realice un efectivo seguimiento y se adopten las medidas necesarias para el cumplimiento de las órdenes impartidas en la presente providencia.

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

FALLA:

¹²¹ **“Artículo 34. Sentencia.** La sentencia que acoja las pretensiones del demandante de una acción popular podrá contener una orden de hacer o de no hacer, condenar al pago de perjuicios cuando se haya causado daño a un derecho o interés colectivo en favor de la entidad pública no culpable que los tenga a su cargo, y exigir la realización de conductas necesarias para volver las cosas al estado anterior a la vulneración del derecho o del interés colectivo, cuando fuere físicamente posible. La orden de hacer o de no hacer definirá de manera precisa la conducta a cumplir con el fin de proteger el derecho o el interés colectivo amenazado o vulnerado y de prevenir que se vuelva a incurrir en las acciones u omisiones que dieron mérito para acceder a las pretensiones del demandante. Igualmente fijará el monto del incentivo para el actor popular.

La condena al pago de los perjuicios se hará "in genere" y se liquidará en el incidente previsto en el artículo 307 del C.P.C.; en tanto, se le dará cumplimiento a las órdenes y demás condenas. Al término del incidente se adicionará la sentencia con la determinación de la correspondiente condena incluyéndose la del incentivo adicional en favor del actor.

En caso de daño a los recursos naturales el juez procurará asegurar la restauración del área afectada destinando para ello una parte de la indemnización.

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. (Subrayas de la Sala)

PRIMERO: MODIFICAR los numerales primero, segundo, tercero, sexto y noveno de la sentencia del 31 de octubre de 2019, proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia, así:

“PRIMERO: DECLARAR la amenaza de vulneración de los derechos colectivos derechos colectivos al goce de un ambiente sano, la existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar el desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución y la conservación de las especies animales y vegetales, así como el derecho a la salubridad pública; por parte del Municipio de San Roque, la Empresa de Servicios Públicos de San Roque y CORNARE”

SEGUNDO: SE ORDENA AL ALCALDE DEL MUNICIPIO DE SAN ROQUE, que en el término de seis (6) meses contados a partir de la ejecutoria de la presente providencia, presente el Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos, señalando el lugar o potenciales lugares para la disposición de residuos sólidos y, si ello es necesario, la localización del nuevo relleno sanitario, y en este evento inicie los trámites de licenciamiento ante CORNARE, dando cumplimiento a los dispuesto en el Decreto 1077 de 2015, para el funcionamiento del mismo.”

TERCERO: Se ordena al **Municipio de San Roque** y a la **Empresa de Servicios Públicos de San Roque S.A.S. E.S.P.** que, en un plazo de dos (2) años contados a partir de la ejecutoria de la presente providencia, realicen todas las diligencias necesarias para la construcción y puesta en funcionamiento del nuevo relleno sanitario, si esa es la alternativa escogida de acuerdo con el PGIRS, con el cumplimiento de la normatividad vigente, especialmente lo dispuesto en el Decreto 838 de 2005. Si la alternativa seleccionada en el PGIRS es la disposición de los residuos sólidos en un relleno sanitario existente en la región, el municipio y la empresa deberán adelantar los trámites que se requieran para su aplicación en el plazo máximo de un (1) año contado a partir de la ejecutoria de la presente providencia.

SEXTO: Teniendo en cuenta la finalización de la vida útil del relleno las Violetas, se **ORDENARÁ** que el **MUNICIPIO SAN ROQUE** y la Empresa de Servicios Públicos de San Roque S.A.S. E.S.P. adopten un plan de contingencia para la disposición de los residuos sólidos en otro sitio de manera provisional o en el mismo relleno mientras se elabora el PGIRS, si técnicamente ello es posible, sin que, de ninguna manera, se afecten los derechos colectivos aquí protegidos.

NOVENO: Se **Conformará un Comité** para la verificación del cumplimiento de esta sentencia, integrado por el Magistrado Ponente del Tribunal Administrativo de Antioquia, un delegado de la Procuraduría Delegada para asuntos ambientales y agrarios, un Delegado de CORNARE, un delegado del Municipio de San Roque, un delegado de la Empresa de Servicios Público (Sic) de San Roque S.A.S. E.S.P. y un representante de la parte demandante”.

SEGUNDO: CONFIRMAR en lo demás la sentencia del 31 de octubre de 2019, proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia, de conformidad con lo previsto en la parte motiva de esta providencia.

TERCERO: En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 80 de la Ley 472 de 1998 **REMITIR** copia de esta decisión a la Defensoría del Pueblo.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE,

Se deja constancia que la anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en la sesión del 28 de enero de 2021.

HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ
Presidente
Consejero de Estado

OSWALDO GIRALDO LÓPEZ
Consejero de Estado

NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN
Consejera de Estado

ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS
Consejero de Estado