

**ACCIÓN DE GRUPO / OBRAS DE RELLENO SANITARIO / FALTA DE DEMOSTRACIÓN DE LA AFECTACIÓN / AUSENCIA DE CARÁCTER PROBATORIO DE LAS FOTOGRAFÍAS / REGISTRO DE IMÁGENES / AFECTACIONES ANTERIORES A LAS OBRAS / IMPOSIBILIDAD DE DEMOSTRAR UN MENOSCABO AL PATRIMONIO DE LOS MIEMBROS DEL GRUPO / CARGA PROBATORIA DEL GRUPO - No se limita a demostrar la vulneración del derecho colectivo / DEBER DE ACREDITACIÓN DE LOS PERJUICIOS INDIVIDUALES – No puede hacerse en abstracto / INACTIVIDAD PROBATORIA DEL GRUPO**

[L]e corresponde a la Sala determinar si los integrantes de la parte actora se encontraban legitimados en la causa por activa, teniendo en cuenta que, según el *A-quo*, no demostraron la propiedad o su calidad de poseedores sobre los predios que presuntamente resultaron afectados con ocasión de las obras tendientes a la construcción de un relleno sanitario ubicado en la vereda Cantagallo del municipio de Ciénaga de Oro. Si esta colegiatura encuentra que los demandantes están legitimados en la causa por activa, deberá acometer el estudio de fondo para determinar si los entes accionados causaron a los actores un daño antijurídico en virtud de la construcción de un relleno sanitario, y si tal daño debe ser reparado por aquellos.

En lo que tiene que ver con el primero de los daños alegados, esto es, la destrucción de cultivos en los predios de los actores en virtud de una avalancha generada por el descapote del material vegetal, producido por la maquinaria de la obra que afectó el flujo ordinario de las aguas de escorrentías, la Sala coincide con el análisis del *A-quo*, en el sentido que tal afectación no está demostrada en el plenario. En efecto, la parte actora pretende acreditar este daño aportando un registro fotográfico en copia a color de lo que, considera, constituyen las afectaciones a los predios (...) No obstante, teniendo en cuenta el precedente unificado de la Sección Tercera de esta Corporación, las fotografías aportadas con la demanda no serán valoradas, pues, en principio, carecen de mérito probatorio, puesto que sólo dan cuenta del registro de varias imágenes, sobre las cuales no es posible determinar su origen, ni el lugar, ni la época en que fueron captadas. (...) En cuanto al segundo daño alegado, es decir, la contaminación y destrucción de diez pozos de aguas subterráneas, como consecuencia de los lixiviados producidos por la acumulación de basuras y la presencia de capas grasosas, la Sala tampoco encuentra demostrada su ocurrencia. (...) Como puede apreciarse, sin dificultad, los análisis fisicoquímicos y microbiológicos que fueron aportados al proceso, demuestran que desde antes de iniciarse las obras del relleno sanitario, las aguas provenientes de los pozos de los demandantes [N.M.], [A.M.] y [C.B.], ya incumplían los criterios de calidad para uso doméstico y humano en los términos de la normativa referenciada, (...) Algo similar concluyó el informe de auditoría de la Contraloría General de la República para la vigencia 2012, en relación con el proyecto de construcción de la primera atapa del relleno sanitario del municipio de Ciénaga de Oro, en el que refirió, luego de formular algunas recomendaciones para garantizar los derechos de las comunidades aledañas al proyecto. (...) En vista de lo anterior, esta Sala de Subsección no puede asumir que el grupo demandante sufrió un menoscabo en su patrimonio imputable al Estado, ni puede concluir que este tiene el deber de repararlo, pues se trata de un daño respecto del cual no se tiene prueba alguna y, por el contrario, está fundado en afirmaciones desprovistas de elementos de convicción que así lo soporten. En efecto, debe tenerse absoluta claridad de que cuando se pretende la indemnización de esos

perjuicios individuales o 'intereses privados', la carga probatoria del grupo demandante no se encuentra limitada a la acreditación de la vulneración del derecho colectivo, en este caso el medio ambiente y la salubridad pública, sino que necesariamente se extiende a la prueba de esos perjuicios propios y particulares. (...) Además de lo anterior, resulta fundamental destacar que la acreditación de los perjuicios individuales, cuya indemnización se pretende, debe hacerse de manera particular y concreta, pues tampoco tiene cabida su valoración en abstracto. (...) Por consiguiente, lo que se evidencia es una inactividad probatoria del apoderado del grupo demandante, sin que pueda el juez alterar la carga probatoria en contra de las entidades demandadas, lo que implicaría premiar la pasividad del extremo activo del litigio.

## **CONSEJO DE ESTADO**

### **SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

#### **SECCIÓN TERCERA**

#### **SUBSECCIÓN C**

**Consejero ponente: JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS**

Bogotá, D.C., treinta y uno (31) de agosto de dos mil veintiuno (2021)

**Radicación número: 23-001-23-33-000-2012-00060-01(AG)**

**Actor: Elvira Pacheco Salcedo y otros**

**Demandado: Municipio de Ciénaga de Oro y otros**

**Contenido: Tema:** acción de grupo por los presuntos daños causados a los demandantes por la construcción de un relleno sanitario. **Subtema 1.** Se acreditó la legitimación en la causa por activa de los actores. **Subtema 2:** No se demostró un daño antijurídico – el daño debe ser probado por quien lo sufre.

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la parte actora, contra la sentencia proferida el treinta y uno (31) de octubre del dos mil trece (2013), por el Tribunal Administrativo de Córdoba, Sala Tercera de Decisión, que negó las súplicas de la demanda.

### **I. SÍNTESIS DEL CASO**

Los integrantes de la parte actora –miembros de la comunidad indígena zenú Cabildo Venado-, presentaron demanda en uso del medio de control de reparación de los perjuicios causados a un grupo, en la que solicitan que se declare patrimonialmente responsable al municipio de Ciénaga de Oro; a la Corporación Autónoma Regional de los Valles del Sinú y San Jorge –CVS- y a la empresa CORASEO S.A. E.S.P., por los perjuicios materiales que consideran tienen su causa directa en las obras tendientes a la construcción de un relleno sanitario ubicado en la vereda Cantagallo del citado ente territorial.

### **II. LA DEMANDA**

2.1.- El veintinueve (29) de agosto de dos mil doce (2012)<sup>1</sup>, por conducto de apoderado judicial, los señores Ligia del Carmen Macea Madera; Elvira del Socorro Pacheco Salcedo; Ovidio de Jesús Barón Santana; Nelsy del Carmen Martínez Causil; Arcadio José Martínez Causil y Carmelo José Berrocal Barón, presentaron demanda en ejercicio de la acción de grupo contra el municipio de Ciénaga de Oro; la Corporación Autónoma Regional de los Valles del Sinú y San Jorge –CVS-, y la empresa Coraseo S.A. E.S.P., la cual fue adicionada y corregida por medio de escrito presentado el doce (12) de septiembre de dos mil doce (2012), en el sentido de precisar que los afectados directos con la construcción del rellenos sanitario son los miembros de la comunidad indígena zenú Cabildo Venado<sup>2</sup>, demanda con la que pretenden que: **(i) se condene** “a la C.V.S., ALCALDIA DE CIENAGA DE ORO Y CORASEO, por los daños colectivos, materiales lucro cesante y daño emergente a los miembros de la comunidad de Venado como consecuencia de la construcción del Relleno Sanitario en la vereda de Canta Gallo (sic) de la siguiente manera: **a) A la señora Nelsy Martínez Causil y otros.** Indemnización por daños colectivos, materiales lucro cesante y daño emergente la suma \$174.800.000 millones de pesos por la producción de frutas dejadas de percibir desde el año 2011 has (sic) el 2031 que es la vida útil de producción (sic) veinte años, más el daño del pozo artesanal por la suma de \$120.000.000 para un total de \$294.800.000 (...) **b) A la señora Elvira Pacheco Salcedo y otros.** Indemnización por daños colectivos, materiales lucro cesante y daño emergente la suma de doscientos cuarenta millones de pesos (\$240.000.000), por la destrucción y aterramiento de dos pozo (sic) artesanal y por la producción de frutas dejadas de percibir, desde el año 2011 has (sic) el 2031 que es la vida útil de producción (sic) veinte años la suma de \$283.700.000 para un total de \$523.700.000 (...) **c) A la señora Ligia del Carmen Macea Madera y otros** indemnización por daños colectivos, materiales lucro cesante y daño emergente la suma de ciento veinte millones de pesos (\$120.000.000) por el daño de su pozo artesanal. **d) A Ovidio Barón Santana** - indemnización por daños colectivos, materiales lucro cesante y daño emergente la suma de ciento veinte millones de pesos (\$120.000.000) por contaminación del agua de su pozo artesanal y pérdida de su cultivo de plátano ver cuadro del concepto técnico. Por veinte millones de pesos (\$20.000.000), por la producción de plátano dejadas (sic) de percibir desde (sic) el año 2011 has (sic) el 2031 que es la vida útil de producción de veinte años para un total de ciento cuarenta millones de pesos. **e) A Carmelo Berrocal** - indemnización por daños colectivos, materiales lucro cesante y daño emergente la suma de ciento veinte millones de pesos (\$120.000.000) por la contaminación y daño de su pozo artesanal el cual se surtía de agua para el consumo él y su familia y animales como ganado vacuno (sic) aves de corral entre otros. **f) A Arcadia José Martínez** - indemnización por daños colectivos, materiales lucro cesante y daño emergente la suma de ciento veinte millones de pesos (\$120.000.000) por la contaminación y daño de su pozo artesanal el cual se surtía de agua para el consumo él y su familia y animales como ganado vacuno (sic) aves de corral entre otros; solicitaron, por último, **(ii) que se ordene** “a los responsables pagar la indemnización detallada y cuantificada en la demanda a las víctimas por los daños antijurídicos probados en el libelo de los hechos y pretensiones”.

2.1.1.- Solicitaron, como **medida cautelar**, el embargo y secuestro de las cuentas bancarias de la CVS; el municipio de Ciénaga de Oro y la empresa CORASEO S.A. ESP, por la suma estimada en las pretensiones; el secuestro del bien inmueble objeto de construcción del relleno sanitario, así

<sup>1</sup> Folio 1 al 99 del cuaderno 1.

<sup>2</sup> Folio 104 al 114 del cuaderno 1.

como la suspensión de los trabajos de la construcción de este hasta tanto se indemnice y reparen los daños causados a los demandantes.

2.2.- Como **fundamento fáctico** de sus pretensiones, la parte actora enunció los hechos que, a continuación, la Sala sintetiza:

2.2.1.- Por medio de la Resolución No. 13279 del 11 de mayo de 2009, la Corporación Autónoma Regional de los Valles del Sinú y San Jorge, en adelante CVS, negó la licencia ambiental a la empresa CORASEO S.A. E.S.P., en adelante CORASEO, para la construcción y operación de un relleno sanitario ubicado en la vereda Cantagallo, corregimiento de Pijiguayal del municipio de Ciénaga de Oro, proyecto que, conforme a la descripción técnica, tendría una vida útil de 30 años y capacidad para recibir 1.080.054 toneladas de residuos, a través de una compactación mecánica en terrazas llenadas por niveles.

2.2.2.- Refiere que dentro de las consideraciones técnicas que esgrimió la CVS para negar la licencia ambiental a CORASEO, se encontraba el hecho de haberle requerido en varias ocasiones la información presentada en el A.E.I. sin obtener respuesta, así como evidenciar cerca de 24 fallas técnicas en el proyecto; no obstante, con posterioridad la CVS otorgó la licencia ambiental solicitada y, mediante el convenio interadministrativo No. 48 de fecha 9 de diciembre de 2010, celebrado entre esta entidad y el municipio de Ciénaga de Oro, las partes acordaron la ejecución de las obras correspondientes a la primera etapa del referido relleno sanitario.

2.2.3.- El convenio administrativo 048 de 2010 ascendió a la suma de \$4.995.714.847, recursos que, conforme a la cláusula segunda del contrato, serían entregados por la CVS al municipio de Ciénaga de Oro y este a su vez contrataría con CORASEO la ejecución de las obras, consistentes en la *“adecuación del terreno, la instalación de un sistema de extracción y evacuación de gases, construcción de un sistema de evacuación y tratamiento de lixiviados y construcción de obras para el tratamiento de aguas lluvias”*.

2.2.4.- Sostiene que se ha causado un irreparable daño ambiental, teniendo en cuenta que en el lugar donde se adelantan labores por parte de CORASEO, corresponde a una zona de reserva forestal y además es nacedero de varias fuentes de agua superficiales y subterráneas de las que se surten las comunidades indígenas allí asentadas y los habitantes del municipio de Ciénaga de Oro. Aduce, igualmente, que ya fueron destruidas varias fuentes subterráneas y se presenta contaminación y presencia de capas grasosas en los pozos subterráneos de agua, al margen que la construcción del relleno sanitario causará contaminación en el aire y la aparición de plagas que afectará el equilibrio ecológico de la zona.

2.2.5.- Por último, la demanda refiere que se presentó una avalancha que afectó los cultivos de plátano de familias indígenas que habitaban en la parte baja de la zona debido al descapote provocado por la maquinaria, además que, considera que la CVS al otorgar la licencia ambiental de forma irresponsable, no tuvo en cuenta los impactos ambientales del proyecto ni los efectos que tendría sobre las comunidades asentadas en el área.

### III. TRÁMITE PROCESAL RELEVANTE

3.1.- Por medio de auto del 7 de septiembre de 2012, la demanda fue inadmitida por el Tribunal Administrativo de Córdoba al considerar que no había claridad en la conformación del grupo de 20 personas afectadas, ya que en las pretensiones se menciona una comunidad y en los hechos se indican otras, incluyendo a los habitantes del municipio de Ciénaga de Oro<sup>3</sup>.

3.2.- Los integrantes de la parte actora en escrito de fecha 17 de septiembre de 2012, corrigieron la demanda e indicaron que los afectados directos con la construcción del relleno sanitario son los miembros de la comunidad indígena Zenú Cabildo Venado<sup>4</sup>; por tanto, la demanda fue admitida por auto de fecha 16 de octubre de esa anualidad, decisión que también dispuso negar el decreto de las medidas cautelares solicitadas por las razones allí indicadas<sup>5</sup>. Esta medida fue notificada en debida forma a los entes demandados<sup>6</sup>.

3.3.- El apoderado de la **Corporación Autónoma Regional de los Valles del Sinú y del San Jorge -CVS-**, **contestó la demanda** en el que se opuso a todas y cada una de las pretensiones<sup>7</sup>. Refirió, entre otros argumentos, que CORASEO solicitó a la CVS los términos de referencia para la construcción del relleno sanitario y luego de presentados los documentos se negó la licencia ambiental; no obstante, esta empresa presentó una nueva solicitud que fue evaluada técnicamente y, según el concepto ULP No. 18 de 16 de abril de 2010, se recomendó otorgar la licencia ambiental con fundamento en el cumplimiento de las normas que regulan la materia, decisión que, además, no fue recurrida en las oportunidades correspondientes.

Sostuvo que se celebraron varias audiencias de socialización del proyecto en los municipios de Cereté, San Carlos y Ciénaga de Oro; sin embargo, no se realizó consulta previa por cuanto la comunidad indígena Pijiguayal no estaba reconocida como tal, además que, el área en el que se encuentra ubicado el relleno sanitario, se encuentra incluida en el POT del municipio.

Agregó que los resultados de los análisis de las muestras de agua -que se toman de manera previa al inicio del proyecto-, se convierten en la línea de base para determinar el grado de afectación que tendrá la operación del relleno sobre las aguas subterráneas, de manera tal que si las aguas se encontraban contaminadas –como ocurrió en este caso- se debió a otros factores. Indicó que el proyecto tiene previstas varias medidas orientadas a la protección del recurso hídrico, en particular la impermeabilización en tres capas, al margen que la dispersión de olores ofensivos no afectará a las comunidades cercanas debido a la distancia en que se encuentran del proyecto.

Sostuvo, finalmente, que en el marco de la acción de tutela que conoció el Tribunal Superior de Córdoba en la que ordenó a la CVS y CORASEO la suspensión de la obra y la respectiva licencia ambiental, dicha decisión fue impugnada y la Corte Suprema de Justicia en sentencia del 28 de junio de 2012 la revocó en su integridad.

3.3.- Por su parte, el apoderado de **CORASEO SA ESP contestó la demanda** en el que sostuvo<sup>8</sup>, en síntesis, que la CVS les otorgó licencia

---

<sup>3</sup> Folio 101 al 103 del Cuaderno 1.

<sup>4</sup> Folio 104 al 114 del Cuaderno 1.

<sup>5</sup> Folio 116 al 119 del Cuaderno 1.

<sup>6</sup> Folio 120 al 127 del Cuaderno 1.

<sup>7</sup> Folio 132 al 147 del Cuaderno 1.

<sup>8</sup> Folio 266 al 568 del Cuaderno 1.

ambiental para la construcción del relleno sanitario en cumplimiento de los requerimientos técnicos y ambientales; refirió que el terreno en el que se lleva a cabo la construcción del relleno sanitario no es área de reserva forestal, sino que se encuentra incluido en el POT con dicho uso del suelo y que, además, en la elaboración del IEA se estableció la presencia de 10 pozos de abastecimiento cuya agua no era apta para consumo humano por presencia de coliformes.

Señaló que la presunta vulneración a los derechos fundamentales a la vida, a la salud y al medio ambiente sano no es competencia de la acción de grupo, sino de la acción popular, al margen que en el área de jurisdicción del proyecto no se encuentran asentadas comunidades indígenas como lo certificó en su momento el Ministerio del Interior. Considera, igualmente, que no existe sustento de las supuestas afectaciones por malos olores, vectores y contaminación, pues aún no se ha efectuado la primera deposición de residuos, ya que el relleno no se encuentra en funcionamiento, por lo que solicita que se nieguen las pretensiones de la demanda.

3.4.- El **municipio de Ciénaga de Oro contestó la demanda** por intermedio del alcalde Eduardo Zarur Flórez; no obstante, el Tribunal Administrativo de Córdoba la consideró como no contestada de conformidad con el artículo 49 de la Ley 472 de 1998, que exige que el ejercicio de la acción se adelante por conducto de abogado<sup>9</sup>.

3.5.- Por medio de auto del 18 de enero de 2013<sup>[10]</sup>, se citó a las partes a la **audiencia de conciliación** prevista en el artículo 61 de la Ley 472 de 1988, diligencia que se surtió el día 26 de febrero de esa anualidad y fue declarada fallida por falta de ánimo conciliatorio<sup>11</sup>.

3.6.- Una vez agotada la etapa probatoria, por auto del 29 de julio de 2013, el Tribunal corrió traslado a las partes y al Ministerio Público para que aquellas **alegaran de conclusión** y este rindiera concepto de fondo<sup>12</sup>. Así lo hicieron la parte demandante y CORASEO, quienes reiteraron sus posiciones defendidas a lo largo del proceso<sup>13</sup>; por su lado, el representante del Ministerio Público guardó silencio en esta oportunidad.

### III. SENTENCIA APELADA

El Tribunal Administrativo de Córdoba, Sala Tercera de Decisión, profirió fallo de primera instancia el treinta y uno (31) de octubre de dos mil trece (2013)<sup>14</sup>, en el que negó las súplicas de la demanda.

El *A-quo* sostuvo como fundamento de esta decisión, que no encontró demostrada la legitimación en la causa por activa de los demandantes al no probarse su calidad de propietarios o poseedores de los predios –condición que alegaban en la demanda–, incumpliendo de esta manera la carga probatoria que les incumbe.

---

<sup>9</sup> Folio 570 al 571 del Cuaderno 1.

<sup>10</sup> Folio 573 del Cuaderno 1.

<sup>11</sup> Folio 601 al 603 del Cuaderno 1.

<sup>12</sup> Folio 680 del Cuaderno 1.

<sup>13</sup> La parte actora presentó sus alegatos de conclusión el día 5 de agosto de 2013 (Cfr. Folio 682 al 690 del Cuaderno 2); por su lado, el apoderado de CORASEO S.A. E.S.P. hizo lo propio en escrito del 6 de agosto de esa anualidad (Folio 771 al 779 del Cuaderno 2).

<sup>14</sup> Folio 787 al 799 del Cuaderno Principal.

Con todo y lo anterior, adujo que al proceso tampoco fue allegado un elemento de convicción válido que permita ratificar la afirmación de los demandantes sobre los daños sufridos con el inicio de la construcción del relleno sanitario, en particular lo relacionado con la pérdida de cultivos y la contaminación de aguas subterráneas y los pozos aledaños al proyecto, entre otras consideraciones.

#### **IV. EL RECURSO DE APELACIÓN**

La parte demandante, inconforme con la decisión, recurrió en apelación<sup>15</sup>.

Al punto, señaló que se aparta de la afirmación del Tribunal según la cual en la zona de construcción del relleno sanitario no existía comunidad indígena alguna, pues consta la certificación de la Secretaría de Gobierno de Córdoba que demuestra lo contrario.

En cuanto a la falta de legitimación en la causa por activa de los demandantes, refirió que, tal *“como lo establece el artículo 98 del Código de Procedimiento Civil para poder desvirtuar con una excesión (sic) previa de falta de legitimación por activa debe demostrarse a través de documentos que los demandantes no son los poseedores de los respectivos predios y que no ejercen dicha posesión, hecho concreto que no ha sido demostrado por ninguno de los demandados en el proceso, por lo anterior yerra este tribunal en afirmar que no están legitimados en la causa por activa para exigir la reparación de los daños ocasionados por la CVS”*.

Sostuvo que las fotografías tienen valor probatorio, pues guardan una relación jurídica con la realidad, además que, el Tribunal no valoró las pruebas aportadas por los demandantes, en particular el informe que rindió la Contraloría General que demuestra los daños causados a los demandantes y que fue aportado en los alegatos de conclusión.

Agregó que en la inspección judicial realizada se pudo constatar la magnitud de los daños causados con la construcción del relleno sanitario a los demandantes, lo que se corrobora con la copia del fallo de tutela proferido por el Tribunal Superior de Córdoba; adujo, finalmente, que el Tribunal pretende confundir para argumentar que la acción pertinente era la popular y no la de grupo.

#### **V. TRÁMITE RELEVANTE DE SEGUNDA INSTANCIA**

5.1.- El Tribunal Administrativo de Córdoba, Sala Tercera de Decisión, por medio de providencia del 13 de diciembre de 2013, concedió el recurso de apelación presentado por la parte actora y remitió el expediente al Consejo de Estado<sup>16</sup>.

5.2.- Con auto del 23 de abril de 2014<sup>17</sup>, esta Corporación admitió el recurso; y, por proveído del 22 de abril de 2015, corrió traslado a las partes y al Ministerio Público, para que aquellas alegaran de conclusión y este rindiera concepto de fondo<sup>18</sup>.

5.3.- La parte demandante recorrió el traslado en memorial de fecha 12 de mayo de 2015, en el que reiteró de manera general los planteamientos de la

<sup>15</sup> Folio 804 al 807 del Cuaderno Principal.

<sup>16</sup> Folio 874 del Cuaderno Principal.

<sup>17</sup> Folio 880 del Cuaderno Principal.

<sup>18</sup> Folio 881 al 882 del Cuaderno Principal.

demanda y del recurso de alzada<sup>19</sup>. Por su lado, las entidades demandadas y el representante del Ministerio Público guardaron silencio en esta oportunidad procesal.

5.4.- Por escrito del 11 de febrero de 2015<sup>[20]</sup>, la parte actora adjuntó copia de la Sentencia T-294 del 22 de mayo de 2014, proferida por la Corte Constitucional en la que tuteló los derechos fundamentales de los hoy accionantes a la distribución equitativa de cargas y beneficios ambientales, al acceso al agua potable y a la participación de la población asentada en el área de influencia del relleno sanitario de la vereda Cantagallo del municipio de Ciénaga de Oro, así como a los derechos a la consulta previa y al reconocimiento y subsistencia como pueblo indígena de la comunidad de Venado.

Además, frente a la licencia ambiental otorgada al relleno sanitario de la vereda Cantagallo por parte de la CVS, la Corte ordenó al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible para que, a través de la Agencia Nacional de Licencias Ambientales -ANLA-, asuma la competencia para su licenciamiento ambiental; igualmente, ordenó a estas entidades y a la firma CORASEO S.A. E.S.P., la implementación de espacios que aseguren la participación efectiva y significativa de la población asentada en la zona de influencia del proyecto de relleno sanitario. Por último, estableció que la Dirección de Asuntos Indígenas, ROM y Minorías del Ministerio del Interior, deberá implementar mecanismos de dialogo con las autoridades del pueblo Zenú del Resguardo de San Andrés de Sotavento, y que la Defensoría del Pueblo Regional Córdoba hará seguimiento a lo dispuesto en dicho fallo.

5.5.- La Sala de la Subsección “C” de la Sección Tercera del Consejo de Estado, con auto del 17 de febrero de 2018, ordenó que se oficiara a la Defensoría del Pueblo, a la Agencia Nacional de Licencias Ambientales, a la CVS, a las Direcciones de Consulta Previa y de Asuntos Indígenas del Ministerio del Interior y a CORASEO S.A. E.S.P., para que certificaran el cumplimiento de las órdenes impuestas por la Corte Constitucional en sentencia T-294/14<sup>21</sup>. La Defensoría del Pueblo Regional Córdoba allegó respuesta el 14 de enero de 2019<sup>[22]</sup>; por su lado, la CVS, CORASEO S.A. E.S.P y la ANLA hicieron lo propio en escritos de fecha 15 y 25 de enero de esa anualidad<sup>23</sup>. Por último, en escrito del 7 de marzo de 2019, el Ministerio del Interior dio respuesta a lo requerido<sup>24</sup>.

5.6.- Con auto del 8 de julio de 2019<sup>[25]</sup>, el magistrado ponente corrió traslado a las partes de los documentos allegados por el término de tres (3) días, y se abstuvo de tramitar la solicitud elevada por el ciudadano Marco Gregorio Galeano Villera<sup>26</sup>, al no encontrarse representado por un apoderado en la actuación y no indicar la calidad con la que pretendía obrar en el proceso.

## VI. PROBLEMA JURÍDICO

En este orden de ideas, le corresponde a la Sala determinar si los integrantes de la parte actora se encontraban legitimados en la causa por

---

<sup>19</sup> Folio 883 al 957 del Cuaderno Principal.

<sup>20</sup> Folio 897 al 957 del Cuaderno Principal.

<sup>21</sup> Folio 991 al 993 del Cuaderno Principal.

<sup>22</sup> Folio 1000 al 1031 del Cuaderno Principal.

<sup>23</sup> Folio 1032; 1033 al 1111 y 1112 al 1112 del Cuaderno Principal.

<sup>24</sup> Folio 1121 al 1143 del Cuaderno Principal.

<sup>25</sup> Folio 1163 del Cuaderno Principal.

<sup>26</sup> Folio 1033 al 1036 del Cuaderno Principal.



activa, teniendo en cuenta que, según el *A-quo*, no demostraron la propiedad o su calidad de poseedores sobre los predios que presuntamente resultaron afectados con ocasión de las obras tendientes a la construcción de un relleno sanitario ubicado en la vereda Cantagallo del municipio de Ciénaga de Oro.

Si esta colegiatura encuentra que los demandantes están legitimados en la causa por activa, deberá acometer el estudio de fondo para determinar si los entes accionados causaron a los actores un daño antijurídico en virtud de la construcción de un relleno sanitario, y si tal daño debe ser reparado por aquellos.

## VII. CONSIDERACIONES

### 7.1.- Presupuestos de la sentencia de mérito

#### 7.1.1.- Régimen jurídico aplicable

Al presente asunto, por tratarse de una acción de grupo instaurada el 29 de agosto de 2012<sup>[27]</sup>, le resultan aplicables las disposiciones contenidas en la Ley 472 de 1998<sup>[28]</sup>, con las modificaciones que, respecto de la pretensión, caducidad y competencia, le introdujo la Ley 1437 de 2011(CPACA)<sup>29</sup> - estatuto procesal que entró en vigencia el 2 de julio de 2012 (conforme al artículo 308 *ejusdem*)-. Al punto, la jurisprudencia de la Corporación ha emitido pronunciamientos del siguiente tenor:

*“ (...) si bien en los aspectos que se refieren a la reparación de los perjuicios causados a un grupo el legislador instituyó, por la especialidad que se predica en estos casos, un régimen particular aplicable a estas controversias, el cual está contenido en la Ley 472 de 1998, también lo es que, en materia de lo Contencioso Administrativo, la Ley 1437 de 2011 modificó dicha norma especial, en lo que hace a las disposiciones referentes a la pretensión, a la caducidad y a la competencia, pues, amplió y reguló integralmente las disposiciones aplicables en esos aspectos, lo que impone concluir que los demás temas continúan regulados por la Ley 472 de 1998<sup>30,31</sup> (Destaca la Sala).*

#### 7.1.2.- Competencia del Consejo de Estado

Esta Corporación es competente para conocer del presente caso teniendo en cuenta que, de conformidad con los artículos 50<sup>32</sup> de la Ley 472 de 1998

---

<sup>27</sup> Folio 1 al 99 del cuaderno 1.

<sup>28</sup> “Por la cual se desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo y se dictan otras disposiciones”.

<sup>29</sup> “Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”.

<sup>30</sup> Original de la cita: “Al respecto consultar, Auto de 31 de enero de 2013, Exp. 63001-23-33-000-2012-00034-01 (AG), M.P. Enrique Gil botero”.

<sup>31</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Auto del 10 de febrero de 2016, Exp. 2015-00934; Auto del 18 de mayo de 2017 Exp. 2016-00131 y, Auto del 18 de julio de 2017, Exp. 2013-00583.

<sup>32</sup> “Ley 472/98. Artículo 50. Jurisdicción. La jurisdicción de lo Contencioso Administrativo conocerá de los procesos que se susciten con ocasión del ejercicio de las acciones de grupo originadas en la actividad de las entidades públicas y de las personas privadas que desempeñen funciones administrativas.

“(…)”.

y 150<sup>[33]</sup> y 152.16<sup>[34]</sup> del CPACA, se trata de un asunto que, por una parte, tuvo su origen en el ejercicio del medio de control para la reparación de los perjuicios causados a un grupo originado en la acción u omisión de entidades públicas y/o particulares y, por otra, fue decidido en primera instancia por el Tribunal Administrativo de Córdoba. Además, conforme a lo dispuesto en el artículo 13 del Acuerdo No. 080 de 2019<sup>[35]</sup>, la Sección Tercera conocerá de “*las acciones de grupo de competencia del Consejo de Estado*”.

### 7.1.3.- Legitimación en la causa por activa

Consta en el plenario que el Tribunal de primera instancia negó las pretensiones de la demanda, con fundamento, entre otras razones, en que los demandantes no demostraron ser los propietarios o poseedores de los predios que presuntamente fueron afectados con ocasión de las obras tendientes a la construcción de un relleno sanitario en la vereda Cantagallo del municipio de Ciénaga de Oro, y por ello consideró que no estaban legitimados en la causa por activa para solicitar la reparación del daño alegado. Por su lado, la parte demandante en su alzada adujo, simplemente, que, a diferencia de lo considerado por el *A-quo*, sí estaban legitimados para actuar en el proceso, ya que algunos de los integrantes del grupo lo hacían en su condición de poseedores de los bienes inmuebles afectados, aspecto que no fue desvirtuado en la actuación<sup>36</sup>.

Punto de partida de las consideraciones de la Sala sobre este motivo de controversia ha de fijarse precisando que era deber de la parte demandante aportar con la demanda o solicitar el decreto de la prueba de la propiedad o de la posesión que aducen tener. Este deber, sin embargo, no fue honrado<sup>37</sup>, circunstancia que podría dar lugar a pensar, *prima facie*, que al no obrar prueba sobre la propiedad o posesión de los predios que se dicen afectados con el proceder de los demandados, en el sub lite no se encuentra acreditado el requisito de legitimación en la causa por activa -tal como lo concluyó el *A-quo*-.

Empero, el anterior razonamiento no comulga con la jurisprudencia de la Corporación<sup>38</sup> y de la Corte Constitucional<sup>39</sup>, que han considerado, de tiempo atrás, que este punto supone una mayor flexibilidad en relación con la forma y la oportunidad de probar la calidad de damnificado, toda vez que no necesariamente debe quedar plenamente demostrado en el proceso, sino al momento de reclamar el pago de la indemnización, en el evento de

---

<sup>33</sup> “CPACA. Artículo 150. Competencia del Consejo de Estado en segunda instancia y cambio de radicación. El Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo conocerá en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los tribunales administrativos y de las apelaciones de autos susceptibles de este medio de impugnación, así como de los recursos de queja cuando no se conceda el de apelación por parte de los tribunales, o se conceda en un efecto distinto del que corresponda, o no se concedan los extraordinarios de revisión o de unificación de jurisprudencia (...)”.

<sup>34</sup> “CPACA. Artículo 152. Competencia de los tribunales administrativos en primera instancia. Los Tribunales Administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos:  
“(...

“16. De los relativos a la protección de derechos e intereses colectivos, reparación de daños causados a un grupo y de cumplimiento, contra las autoridades del orden nacional o las personas privadas que dentro de ese mismo ámbito desempeñen funciones administrativas”.

<sup>35</sup> “Por el cual se expide el Reglamento Interno del Consejo de Estado”

<sup>36</sup> Folio 804 al 807 del Cuaderno Principal.

<sup>37</sup> Si bien es cierto que en el auto de pruebas de fecha 14 de marzo de 2013 se negó la práctica de los testimonios solicitados por la parte actora, el apoderado de esta no impugnó esa decisión.

<sup>38</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia del 20 de octubre de 2014, Exp. 52001-23-31-000-2001-01371-02(AG).

<sup>39</sup> Corte Constitucional, Sentencias C-215 de 1999, C-732 de 2000 y C-241 de 2009.

llegarse a ese supuesto. Además, conforme al artículo 55 de la Ley 472 de 1998, se establece la posibilidad de que, una vez proferida la sentencia condenatoria, puedan acudir a reclamar el pago de los perjuicios aquellas personas que no hicieron parte del proceso, pues en un principio no acreditaron su calidad de perjudicados dentro de este, veamos:

*“Artículo 55º.- Integración al Grupo. Cuando la demanda se haya originado en daños ocasionados a un número plural de personas por una misma acción u omisión, o por varias acciones u omisiones, derivadas de la vulneración de derechos o intereses colectivos, quienes hubieren sufrido un perjuicio podrán hacerse parte dentro del proceso, antes de la apertura a pruebas, mediante la presentación de un escrito en el cual se indique su nombre, el daño sufrido, el origen del mismo y el deseo de acogerse al fallo y de pertenecer al conjunto de individuos que interpuso la demanda como un mismo grupo. Quien no concurra al proceso, ~~y siempre y cuando su acción no haya prescrito y/o caducado de conformidad con las disposiciones vigentes~~<sup>40</sup>, podrá acogerse posteriormente, dentro de los veinte (20) días siguientes a la publicación de la sentencia<sup>41</sup>, suministrando la información anterior, pero no podrá invocar daños extraordinarios o excepcionales para obtener una indemnización mayor y tampoco se beneficiará de la condena en costas.*

Como puede observarse, el propósito del legislador fue permitir la existencia de grupos abiertos para las acciones de grupo, es decir, que no necesariamente debían estar constituidos para la fecha en que se presentó la demanda<sup>42</sup>, de manera tal que es perfectamente viable que un individuo que no tomó parte del proceso acuda una vez culminado este a solicitar el pago de la indemnización, siempre y cuando acredite que es parte del grupo y sufrió el daño en las mismas condiciones de este.

En este orden, la jurisprudencia de la Corporación ha señalado que, si un individuo que jamás hizo parte del proceso está habilitado para probar con posterioridad a este su calidad de damnificado, con mayor razón debe otorgársele esta oportunidad a quien sí hizo parte del proceso como demandante. Sobre el particular se ha dicho lo siguiente<sup>43</sup>:

*“(...) En primer lugar, la Sala encuentra algunas irregularidades relacionadas con la documentación que obra en el expediente, y que acredita la condición de miembros del grupo, así como, de propietarios de sus respectivas viviendas, de distintos integrantes. Habida cuenta que, dentro del trámite del proceso, fueron aceptados por el Tribunal de Cundinamarca como efectivos miembros del grupo actor, no debe negárseles a estos su condición de parte procesal, más sí se debe ser cauto al momento de ejecutar la sentencia; lo que impone al responsable de su ejecución, el deber de cerciorarse de los poderes por ellos otorgados a su representante, así como de su condición de propietarios, que deberá ser acreditada, a más de por el respectivo y reciente certificado de libertad y tradición, por copia auténtica de cada una de las*

<sup>40</sup> Aparte declarado inexecutable por la Corte Constitucional por medio de la Sentencia C-241 de 2009.

<sup>41</sup> Aparte subrayado declarado condicionalmente executable por la Corte Constitucional en Sentencia C-1062 de 2000, “en el entendido que con su interpretación y aplicación no se excluyan los demás derechos subjetivos de origen constitucional o legal, cualquiera que sea su naturaleza, como derechos igualmente amparables por las acciones de clase o de grupo”.

<sup>42</sup> Sobre la preexistencia del grupo antes de la presentación de la demanda, puede consultarse la sentencia C-569 de 2004, que declaró inexecutable la expresión “Las condiciones uniformes deben tener también lugar respecto de los elementos que configuran la responsabilidad”, contenida en el inciso 1º del artículo 46 de la Ley 446 de 1998.

<sup>43</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia de 18 de octubre de 2007, Exp. No. 25000-23-27-000-2001-00029-01.

*escrituras públicas de compra venta de los inmuebles, a la Urbanizadora Santa Rosa.*

*Todas aquellas personas que se crean con derecho de adherirse al grupo, y por ende a lo resuelto en esta sentencia, de conformidad con lo establecido en el artículo 55 de la Ley 472 de 1998 y a lo ordenado en el numeral séptimo de la parte resolutive de la sentencia de primera instancia, deberán también acreditar su condición de propietarios actuales y de compradores de sus viviendas a la urbanizadora Santa Rosa (...)."*

De acuerdo con lo anterior, en el caso concreto no hay lugar a declarar probada la excepción de falta de legitimación en la causa por activa -por lo que se modificará en este aspecto el fallo de primera instancia-, comoquiera que lo importante es demostrar la existencia de un grupo que se vio afectado por un daño que sobrevino en las mismas circunstancias, aspecto que cobra relevancia durante la ejecución de una eventual sentencia condenatoria, siendo ese el momento para demostrar la propiedad o posesión del bien, a fin de poder acceder al pago de la indemnización.

Así las cosas, la Sala encuentra acreditada la legitimación en la causa por activa de los demandantes Ligia del Carmen Macea Madera; Elvira del Socorro Pacheco Salcedo; Ovidio de Jesús Barón Santana; Nelsy del Carmen Martínez Causil; Arcadio José Martínez Causil y Carmelo José Berrocal Barón, quienes formularon la demanda en su nombre y como integrantes del grupo perteneciente a la comunidad indígena Zenú Cabildo Venado<sup>44</sup>, que se vieron afectados con las obras tendientes a la construcción de un relleno sanitario ubicado en la vereda Cantagallo del municipio de Ciénaga de Oro.

En efecto, si bien inicialmente las seis únicas personas que otorgaron poder para promover la presente demanda fueron las citadas en precedencia<sup>45</sup>, el grupo actor quedó identificado en el auto admisorio de la demanda proferido el 16 de octubre de 2012, en el que la parte actora se consideró integrada por los miembros de la comunidad indígena Zenú Cabildo Venado, como afectados directos con las obras tendientes a la construcción de un relleno sanitario<sup>46</sup>.

En este punto, es pertinente referirse a la solicitud para integrar el grupo formulada el día 11 de febrero de 2015, por parte de los señores Marco Gregorio Galeano Villera, Luis Fernando Martínez Montes y Luz Elena Argumedo Macea<sup>47</sup>, así como la allegada el 8 de septiembre de 2017, por los señores Angélica de Carmen Barón Galván, Yadith del Carmen Argumedo Madera, Luis Fernando Martínez Montes, Pedro Antonio Pantoja González, Luz Elena Argumedo Macea, en compañía de los ya demandantes Carmelo José Berrocal Barón y Nelsy del Carmen Martínez Causil, ambas solicitudes formuladas por conducto de apoderado judicial<sup>48</sup>.

---

<sup>44</sup> Folio 1 al 99 del cuaderno 1.

<sup>45</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, 6 de marzo de 2008, Exp. 2003-01550 AG. "(...) La Sala ha señalado que no es necesario que todas las personas que integran el grupo demandante concurren al momento de presentación de la demanda, ni que quienes presentan la demanda sean por lo menos 20 personas, toda vez que, de conformidad con lo dispuesto por el parágrafo del artículo 48 de la ley 472 de 1998, "en la acción de grupo el actor o quien actúe como demandante, representa a las demás personas que hayan sido afectadas individualmente por los hechos vulnerantes, sin necesidad de que cada uno de los interesados ejerza por separado su propia acción, ni haya otorgado poder", pero para dar satisfacción al requisito de la titularidad, quien actúa como demandante debe hacerlo en nombre de un grupo no inferior a 20 personas, al cual pertenece y debe señalar los criterios que permitan la identificación de los integrantes del grupo afectado".

<sup>46</sup> Folio 116 al 119 del Cuaderno 1.

<sup>47</sup> Folio 887 del Cuaderno Principal.

<sup>48</sup> Folio 985 al 989 del Cuaderno Principal.

Como se indicó en precedencia, el artículo 55 de la Ley 472 de 1998 establece dos oportunidades en las cuales, las personas que hubieren sufrido un perjuicio pueden hacerse parte del proceso iniciado en virtud de una acción de grupo: la primera, antes de la apertura a pruebas -que para el presente caso se dio por medio de providencia de fecha 14 de marzo de 2013<sup>49</sup>-, y la segunda, dentro de los veinte (20) días siguientes a la publicación de la sentencia. En ambas eventualidades, el interesado debe presentar un escrito en el que se indique el daño sufrido, su origen y el deseo de acogerse al fallo y de pertenecer al grupo.

Como en el presente asunto las solicitudes de integración del grupo se presentaron en fecha posterior a la providencia que abrió el periodo probatorio en primera instancia, resulta claro que los interesados podrán hacerlo en el segundo evento, esto es, en etapa posterior a la publicación de la sentencia de segunda instancia y en el supuesto de que resulte favorable a las pretensiones de la demanda, junto con la acreditación de las condiciones uniformes en relación con la causa que habría generado el daño alegado, tal cual fue considerado en el auto admisorio proferido el 16 de octubre de 2012 por el tribunal de origen<sup>50</sup>, en atención a la individualización que sobre el grupo actor se realizó en la demanda y el escrito de corrección de esta<sup>51</sup>.

#### **7.1.4.- Legitimación en la causa por pasiva**

En lo que concierne a los entes demandados, es decir, el municipio de Ciénaga de Oro, Córdoba; la Corporación Autónoma Regional de los Valles del Sinú y San Jorge –CVS- y la empresa CORASEO S.A. E.S.P., la Sala observa que respecto de ellas la parte actora formuló en el líbello de la demanda una atribución directa de responsabilidad en la causación del daño que se alega, de manera tal que, por razones de su deber misional, encuentra necesario su comparecencia al proceso, al margen que, frente a las dos primeras, se trata de entes con personería jurídica de derecho público y, por lo tanto, con capacidad para ser parte en los procesos judiciales, y frente a la tercera se trata de la empresa de servicios públicos encargada de adelantar la construcción de un relleno sanitario que, en los términos de la demanda, fue la causa directa de los perjuicios materiales reclamados, por lo que todas ellas **se encuentran legitimadas en la causa por pasiva.**

#### **7.1.5.- La causa común frente a los daños reclamados por el grupo**

El artículo 46 de la Ley 472 de 1998 prevé que las acciones o medio de control de reparación de perjuicios causados a un grupo son *“aquellas interpuestas por un número plural o conjunto de personas [20 o más] que reúnen condiciones uniformes respecto de una misma causa que originó perjuicios individuales para dichas personas”*.

La Corte Constitucional, a través de la C-569 de 2004, declaró inexecutable el requisito que preveía la ley, consistente en la demostración de que las condiciones uniformes del grupo debían ser preexistentes y operar frente a todos los elementos de la responsabilidad. En tal virtud, el medio de control de reparación de perjuicios causados a un grupo permite una acumulación subjetiva de pretensiones, siempre que se verifique un número plural de

---

<sup>49</sup> Folio 605 al 606 del Cuaderno 1.

<sup>50</sup> Folio 116 al 119 del Cuaderno 1.

<sup>51</sup> Folio 104 al 114 del Cuaderno 1.

demandante igual o superior a 20 y, además, que se constate que los perjuicios reclamados tienen una misma causa.

En ese orden, es necesario que se identifique si la causa del daño es la misma para todas las personas que integran el grupo demandante, pues será la única manera de establecer el requisito de uniformidad en la causa que la ley exige<sup>52</sup>.

Tal como se indicó en precedencia, el grupo demandante persigue la indemnización de los perjuicios causados como consecuencia de las obras tendientes a la construcción de un relleno sanitario ubicado en la vereda Cantagallo del municipio de Ciénaga de Oro. Todos los integrantes del grupo son vecinos del sector y, por tanto, se puede concluir que los posibles daños y perjuicios en caso de que opere la responsabilidad estarían originados en la causa común alegada.

#### **7.1.6.- De la oportunidad para el ejercicio del medio de control**

Como la Ley 1437 de 2011 (CPACA) modificó la Ley 472 de 1998, en cuanto a la oportunidad para presentar la demanda -entre otros aspectos-, el término de caducidad aplicable al presente asunto es el establecido en el literal h, del numeral 2 del artículo 164 *ejusdem*<sup>53</sup>, esto es, de dos (2) años contados a partir del día siguiente a la fecha en que se causó el daño.

Conforme a lo descrito en el hecho octavo de la demanda<sup>54</sup>, el daño reclamado se habría concretado con el inicio de la construcción de un relleno sanitario en la vereda Cantagallo del municipio de Ciénaga de Oro por parte de la firma CORASEO S.A. E.S.P., a partir de dos hechos: por un lado, con la contaminación y destrucción de diez pozos de aguas subterráneas como consecuencia de los lixiviados producidos por la acumulación de basuras y la presencia y formación de capas grasosas y, de otro, con la destrucción de cultivos en los predios de los demandantes como consecuencia de una avalancha producida por el descapote por la maquinaria de la obra.

Teniendo en cuenta que en la demanda no se indicaron las fechas exactas de ocurrencia de estos hechos, ni se aportaron medios de convicción que permitieran verificarlas, el término de caducidad habrá de contarse a partir del día siguiente en que el municipio de Ciénaga de Oro y la firma CORASEO S.A. E.S.P., suscribieron el Convenio de Asociación, Cooperación y Aportes No. 004 de fecha 28 de enero de 2011<sup>55</sup>, pues a

<sup>52</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 10 de septiembre de 2020, Exp. 2016-00359.

<sup>53</sup> "Artículo 164. Oportunidad para presentar la demanda. La demanda deberá ser presentada:

"(...)

"2. En los siguientes términos, so pena de que opere la caducidad:

"(...)

"h) Cuando se pretenda la declaratoria de responsabilidad y el reconocimiento y pago de indemnización de los perjuicios causados a un grupo, la demanda deberá promoverse dentro de los dos (2) años siguientes a la fecha en que se causó el daño. Sin embargo, si el daño causado al grupo proviene de un acto administrativo y se pretende la nulidad del mismo, la demanda con tal solicitud deberá presentarse dentro del término de cuatro (4) meses contados a partir del día siguiente al de la comunicación, notificación, ejecución o publicación del acto administrativo".

<sup>54</sup> Folio 107 del Cuaderno 1.

<sup>55</sup> El objeto del convenio 041 de 2011, en los términos de la cláusula primera, es el siguiente: "(...) CLAUSULAS: PRIMERA: OBJTEO: El objeto del presente convenio es ASOCIAR LOS ESFUERZOS ADMINISTRATIVOS Y FINANCIEROS ENTRE EL MUNICIPIO DE CIENAGA DE ORO Y LA EMPRESA CORASEO S.A. E.S.P., PARA GARANTIZAR LA REALIZACIÓN DE LAS OBRAS DE CONSTRUCCIÓN DE LA PRIMERA ETAPA DEL RELLENO SANITARIO EN EL CORREGIMIENTO CANTAGALLO, DEL MUNICIPIO DE CIENAGA DE ORO, DEPARTAMENTO DE CÓRDOBA, DE ACUERDO CON EL PROYECTO VIABILIZADO EN LA CVS, ASÍ COMO TAMBIÉN LA OPERACIÓN

partir de este momento se entiende que CORASEO S.A. E.S.P. dio inicio a las obras tendientes a la construcción de la primera etapa del relleno sanitario, las cuales, conforme al libelo de la demanda, son la causa directa de los perjuicios materiales reclamados.

En estas circunstancias, la Sala encuentra que el plazo bienal de caducidad del medio de control estaba vigente al momento de la presentación de la demanda, pues esta fue radicada el 29 de agosto de 2012<sup>[56]</sup> y las obras tendientes a la construcción del relleno sanitario iniciaron el 29 de enero de 2011, luego, entre aquella y esta no transcurrió un lapso superior a dos (2) años.

## **7.2.- Sobre la prueba de los hechos:**

### **7.2.1. Pruebas documentales:**

- Copia de la Resolución No. 13279 del 11 de mayo de 2009, expedida por el director general de la Corporación Autónoma Regional de los Valles del Sinú y San Jorge -CVS-, por medio de la cual negó la licencia ambiental solicitada por la empresa CORASEO S.A. E.S.P., para el proyecto de construcción y operación de un relleno sanitario en la vereda Cantagallo del municipio de Ciénaga de Oro, Córdoba, con fundamento en que se presentaron 24 fallas técnicas dentro del proyecto y la omisión relevante de información en el estudio de impacto ambiental presentado<sup>57</sup>.
- Copia de la Resolución No. 14266 del 16 de junio de 2010, expedida por el director general de la Corporación Autónoma Regional de los Valles del Sinú y San Jorge -CVS-, por medio de la cual se otorgó una la licencia ambiental a la empresa CORASEO S.A. E.S.P., para la construcción y operación de un relleno sanitario de los municipios de Cereté, San Carlos y Ciénaga de Oro, ubicado en el corregimiento Pijiguayal, vereda Cantagallo del municipio de Ciénaga de Oro, Córdoba<sup>58</sup>.
- Copia del Convenio Interadministrativo No. 48 de fecha 9 de diciembre de 2010, suscrito entre la Corporación Autónoma Regional de los Valles del Sinú y San Jorge -CVS- y el municipio de Ciénaga de Oro, cuyo objeto fue brindar apoyo financiero para la ejecución de las obras correspondientes al proyecto denominado “Construcción de la primera etapa del relleno sanitario, corregimiento Cantagallo, municipio de Ciénaga de Oro, departamento de Córdoba”. El valor de convenio ascendía a la suma de \$4.995.715.847,00, que serían entregados por la CVS al municipio de Ciénaga de Oro, quien, a su vez, contrataría con CORASEO S.A. E.S.P. la ejecución de las obras consistentes en la adecuación del terreno; la construcción e instalación de un sistema de extracción y evacuación de gases; la construcción e instalación de un sistema de evacuación y tratamiento de lixiviados y la construcción de obras para el manejo de aguas lluvias<sup>59</sup>.

---

*DEL REFERIDO SISTEMA DE DISPOSICIÓN REGIONAL HASTA SU NIVEL DE POSCLAUSURA. PARAGRAFO: ACTIVIDADES Y ALCANCE DEL PROYECTO: Las actividades a realizar son: 1) Adecuación del terreno; 2) Construcción e instalación de un sistema de extracción y evacuación de gases; 3) Construcción e instalación de un sistema de evacuación y tratamiento de lixiviados; 4) Construcción de obras para el manejo de aguas lluvias” (Cfr. Folio 15 al 25 del Cuaderno 1).*

<sup>56</sup> Folio 1 al 99 del Cuaderno 1.

<sup>57</sup> Folio 43 al 53 del Cuaderno 1.

<sup>58</sup> Folio 190 al 242 Cuaderno 1.

<sup>59</sup> Folio 11 al 13 del Cuaderno 1.

- Copia del Convenio de Asociación, Cooperación y Aportes No. 004 de fecha 28 de enero de 2011, suscrito entre el municipio de Ciénaga de Oro y CORASEO S.A. E.S.P., cuyo objeto consistió en asociar esfuerzos administrativos y financieros entre las partes, para garantizar la realización de las obras de construcción de la primera etapa del relleno sanitario en el corregimiento Cantagallo, del municipio de Ciénaga de Oro, Córdoba, de acuerdo con el proyecto viabilizado en la CVS, así como también la operación del referido sistema de disposición regional hasta su nivel de posclausura. El valor de convenio ascendía a la suma de \$4.995.715.847,00, que correspondía a la suma entregada por la CVS al municipio de Ciénaga de Oro. Las actividades de CORASEO S.A. E.S.P., consisten en la ejecución de las obras para la adecuación del terreno; la construcción e instalación de un sistema de extracción y evacuación de gases; la construcción e instalación de un sistema de evacuación y tratamiento de lixiviados y, la construcción de obras para el manejo de aguas lluvias<sup>60</sup>.
- Registro fotográfico (72 fotografías) aportado con la intención de acreditar los daños causados a los predios de los demandantes Ligia Macea Madera; Elvira Pacheco; Ovidio Barón; Nelsy Martínez; Arcadio Martínez y Carmelo Berrocal, sin que conste quien tomó dichas fotografías, así como, tampoco, la fecha, hora y lugar de toma del registro<sup>61</sup>.
- Copia de la certificación de fecha 23 de septiembre de 2005, suscrita por el Secretario de Planeación del municipio de Ciénaga de Oro, en la que refiere que *“según el Artículo No. 125 del Plan Básico de Ordenamiento Territorial del Municipio de Ciénaga de Oro, 2004-2015, aprobado mediante Acuerdo No. 006 de Abril 2 de 2004, el predio de propiedad del señor JORGE DAVID BEHAINE PEÑAFIEL Y OTRA, ubicado en la región de Cantagallo, jurisdicción del municipio de Ciénaga de Oro, está considerado como área de Disposición Final de Residuos Sólidos del Municipio de Ciénaga de Oro”*<sup>62</sup>.
- Copia de la certificación de fecha 5 de junio de 2007, suscrita por el Secretario de Gobierno de la Gobernación de Córdoba, en la que señaló que *“en el Corregimiento de Pijiguayal, Vereda Cantagallo del Municipio de Ciénaga de Oro, en el lugar solicitado no existen registrados en los archivos existentes en la Unidad de Asuntos Indígenas de la Gobernación de Córdoba grupos de Afrodescendientes o Indígenas”*<sup>63</sup>.
- Copia del informe de caracterización de aguas subterráneas de septiembre de 2009, elaborado por la firma Ambielab Ltda. por solicitud de CORASEO S.A. E.S.P., en el marco del trámite de expedición de licencia ambiental ante la CVS para el proyecto de relleno sanitario del municipio de Ciénaga de Oro. El informe llevaba a cabo un monitoreo de diez (10) pozos de aguas subterráneas ubicados en el área de influencia del proyecto, correspondientes a las fincas o parcelas de las siguientes personas: Nelsy Martínez; Arcadio Martínez; Luis A. Argumedo; Guillermo Mercado; Pedro Vergara; Carmelo Berrocal; Tenilda Bolaños; David Estrada; Federman Vehaine y la Finca San Nicolás<sup>64</sup>.
- Copia del informe técnico de caracterización fisicoquímica y microbiológica de agosto de 2012, elaborado por la firma Proambiente

<sup>60</sup> Folio 15 al 25 del Cuaderno 1.

<sup>61</sup> Folio 61, 65 al 70, 75 al 76, 79 al 85, 88 y 91 al 99 del Cuaderno 1.

<sup>62</sup> Folio 148 del Cuaderno 1.

<sup>63</sup> Folio 149 del Cuaderno 1.

<sup>64</sup> Folio 360 al 425 del Cuaderno 1.



S.A.S., en cumplimiento de los lineamientos establecidos en la licencia ambiental otorgada por la CVS a CORASEO S.A. E.S.P. para el proyecto de relleno sanitario del municipio de Ciénaga de Oro. El informe llevaba a cabo un monitoreo de diez (10) pozos de aguas subterráneas ubicados en el área de influencia del proyecto, correspondientes a las fincas o parcelas de las siguientes personas: Nelsy Martínez; Arcadio Martínez; Luis A. Argumedo; Guillermo Mercado; Pedro Vergara; Carmelo Berrocal; Tenilda Bolaños; David Estrada; Federman Vehaine y la Finca San Nicolás Toledo<sup>65</sup>.

- Copia del informe técnico de calidad de aire material particulado y gases en la construcción del relleno del municipio de Ciénaga de Oro de mayo de 2012, elaborado por la firma Control de Contaminación Ltda. El informe contiene los resultados de calidad del aire durante el periodo comprendido entre el 26 de abril al 6 de mayo de 2012, y en cual concluye que *“existe baja contaminación por gases y Material Particulado, las concentraciones en NO<sub>2</sub> y SO<sub>2</sub> se encontraron por debajo de los límites detectables y Monóxido de Carbono conservó la misma tendencia. Los resultados obtenidos con relación a la norma vigente para Calidad de aire (resolución 610 de 2010), muestra que la afectación generada por la construcción del relleno sanitario es mínima (...) Para el caso de Material Particulado las concentraciones fueron bajas, los promedios biométricos no alcanzaron ni el 30% del máximo permisible, lo cual es un buen indicador del aire del sector”*<sup>66</sup>.
- Copia del informe técnico de emisión de ruido en la construcción del relleno del municipio de Ciénaga de Oro de fecha mayo de 2012, elaborado por la firma Control de Contaminación Ltda. El informe contiene los resultados de presión sonora de la emisión de ruido realizados durante los días 4 y 5 de mayo de 2012, que fueron comparados con la Norma de Emisión de Ruido contemplada en la Resolución 0627 de abril 7 de 2006, Tabla 1, Sector D, zona suburbana o rural de tranquilidad y ruido moderado cuyos valores máximos permisibles son: 55 db(A) en el periodo diurno y 50 db(A) en el periodo nocturno. En este orden, el informe concluye que *“las mediciones de ruido realizadas en el periodo diurno se encuentran por encima del estándar permisible en los puntos 2 y 3, esto se debe principalmente al ruido generado por las maquinarias utilizadas en la construcción y adecuación del relleno, al igual que por los vehículos pesados que transitan por la vía que conduce hacía unas canteras de piedras cercanas. Para el caso de las mediciones de ruido realizadas en el horario nocturno, se observa que también sobrepasaron el estándar máximo permisible en los puntos 1, 3 y 4, lo que permite concluir que las mediciones se vieron altamente influenciadas por las actividades relacionadas con las canteras que se encuentran cercanas al sector ya que las actividades de construcción y adecuación del relleno sanitario se llevan a cabo desde las 7 am hasta las 5:00 pm (...)”*<sup>67</sup>.
- Copia de la Certificación No. 785 de fecha 9 de mayo de 2012, suscrita por el Director de Consulta Previa del Ministerio del Interior, en la que señaló que *“no se identifica la presencia de comunidades indígenas en la zona de influencia directa, para el proyecto: “RELLENO SANITARIO DE CANTAGALLO”, localizado en jurisdicción del municipio de Ciénaga de Oro, departamento de Córdoba (...)”*. Refirió, igualmente, que en la zona de influencia del proyecto no se identificó la presencia de comunidades negras,

<sup>65</sup> Folio 426 al 471 del Cuaderno 1.

<sup>66</sup> Folio 488 al 511 del Cuaderno 1.

<sup>67</sup> Folio 512 al 539 del Cuaderno 1.

afrocolombianas, raizales y palenqueras, como tampoco registro de resguardos legalmente constituidos, ni comunidades o parcialidades indígenas, entre otros temas<sup>[68]</sup>.

- Copia del fallo de tutela de fecha 7 de mayo de 2012, proferido por la Sala Penal del Distrito Judicial de Montería, que tuteló los derechos fundamentales al medio ambiente, dignidad humana y a la vida de los accionantes en virtud de la construcción del relleno sanitario del municipio de Ciénaga de Oro. En consecuencia, **(i)** ordenó a las entidades demandadas la suspensión de la construcción del relleno sanitario hasta tanto se dispusieran de común acuerdo con las comunidades que habitan la zona y que se verían afectadas, las alternativas que permitieran contrarrestar los efectos que generaría el funcionamiento del relleno; **(ii)** dispuso la necesidad de establecer la consulta con las comunidades en aras de reconocer los derechos de la población de Cantagallo; **(iii)** declaró la improcedencia de la excepción de cosa juzgada, pues no existe prueba de la existencia de una sentencia judicial que hubiere adoptado alguna decisión sobre el presente caso y, finalmente, **(iv)** frente a la solicitud de reconocimiento de la comunidad indígena, dispuso que esta deberá adelantarse a través de la Dirección de Asuntos Indígenas del Ministerio del Interior<sup>69</sup>.
- Copia del fallo de segunda instancia de fecha 28 de junio de 2012, dictado por la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia que revocó el fallo de tutela de mayo 7 de 2012, proferido por la Sala Penal del Distrito Judicial de Montería y, en su lugar, denegó las pretensiones de los accionantes. Sostuvo, como fundamento de esta decisión, que lo procedente era acudir a la acción popular, máxime que este mecanismo de amparo colectivo es tan garantista como la acción de tutela, entre otros argumentos<sup>70</sup>.
- Copia de la Sentencia T-294/14 (22 de mayo de 2014), proferida por la Corte Constitucional en la que revocó la sentencia proferida en segunda instancia por la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia y, en consecuencia, confirmó parcialmente la decisión adoptada en primera instancia por la Sala Penal del Distrito Judicial de Montería. En este orden, **(i)** tuteló los derechos fundamentales de los actores a la distribución equitativa de cargas y beneficios ambientales, al acceso al agua potable y a la participación de la población asentada en el área de influencia del relleno sanitario de la vereda Cantagallo del municipio de Ciénaga de Oro, así como a los derechos a la consulta previa y al reconocimiento y subsistencia como pueblo indígena de la comunidad de Venado, entre otras decisiones. Así mismo, **(ii)** frente a la licencia ambiental otorgada al relleno sanitario por parte de la CVS, ordenó al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible que, a través de la Agencia Nacional de Licencias Ambientales -ANLA-, asumiera la competencia para su licenciamiento ambiental. Por otra parte, **(iii)** ordenó a la ANLA, la CVS, CORASEO S.A. E.S.P y la Dirección de Consulta Previa del Ministerio del Interior que, una vez efectuada la visita de verificación inicial, diseñen y pongan en marcha espacios que aseguren la participación efectiva y significativa de la población asentada en la zona de influencia del proyecto de relleno sanitario respetando el principio de buena fe; en caso que no se logre un acuerdo con la comunidad en el término de tres (3) meses, la ANLA podría adoptar una decisión definitiva sobre el lugar y las condiciones

---

<sup>68</sup> Folio 473 al 475 del Cuaderno 1.

<sup>69</sup> Folio 27 al 42 del Cuaderno 1.

<sup>70</sup> Folio 250 al 262 del Cuaderno 1.

en que se desarrollaría el proyecto. En caso de que se autorizara su construcción en la vereda Cantagallo, la autoridad ambiental debería reubicar la población localizada en su entorno inmediato en cumplimiento de las medidas de compensación, mitigación y compensación previstas en el Plan de Manejo Ambiental y Social que fuera elaborado con participación de la población afectada. Por último, **(iv)** ordenó a la Dirección de Asuntos Indígenas, ROM y Minorías del Ministerio del Interior que implemente mecanismos de diálogo con las autoridades del pueblo Zenú del Resguardo de San Andrés de Sotavento para superar las diferencias que se presentaron entre los registros de cabildos menores certificados por el Cabildo Mayor de este resguardo en el municipio de Ciénaga de Oro y los que aparecen en las bases de datos del Ministerio del Interior y buscar medidas para lograr la correspondencia entre los dos registros, además de ordenar a la Defensoría del Pueblo Regional Córdoba hacer seguimiento a dicho fallo, entre otras decisiones<sup>71</sup>.

- Copia del Informe de Auditoría expedido por la Contraloría General de la República para la vigencia 2012, correspondiente a la Corporación Autónoma Regional de los Valles del Sinú y San Jorge -CVS-. En relación con el proyecto de construcción de la primera atapa del relleno sanitario del municipio de Ciénaga de Oro, en el marco del convenio interadministrativo No. 048 del 9 de diciembre de 2010, sostuvo lo siguiente: *“(...) No se tuvo en cuenta desde la etapa de planeación el grado de afectación de la comunidad residente en la zona, la posible existencia de un cabildo indígena, ni las distancias próximas de retiro de las viviendas colindantes. No se percata de la existencia y dependencia de los habitantes de la zona del recurso hídrico obtenido a través de escorrentías subsuperficiales y superficiales y se limita solamente al manejo de la escorrentía desde la etapa de operación del relleno sanitario y no desde la construcción del mismo (...) durante la primera etapa de movimientos de tierra y adecuación de las celdas no se tuvo la precaución de retener los sedimentos que se pudieran verter a los canales naturales de evacuación de aguas lluvias como lo señala el Plan de Manejo Ambiental, ni las características físico químicas de estos y la posible pluma contaminante que generaron, creando una afectación ya visible en los canales de escorrentía natural o arroyos de invierno (...)”*.

Líneas más adelante, concluyó que *“(...) si no hay agua potable en la zona, es escasa, en flujos intermitentes y si este es el agua que los habitantes usan, toman o emplean en sus quehaceres debe notarse que ellos viven allí en esas condiciones, por lo cual el escaso y de mala calidad recurso acuífero cobra mayor importancia que si el agua fuese perfectamente potable y abundante, porque si es mala y escasa, las condiciones materiales de los habitantes alrededor de la laguna empeorarían. El modelo hidrogeológico al que se refiere la respuesta (presentada por la CVS) es conceptual que “presupone” y no confirma la dirección del flujo de aguas subterráneas, en cambio acepta que el acuífero es continuo y no discontinuo como contesta la CVS, así que es imposible saber a dónde van a parar los solutos contaminantes (...)”*<sup>72</sup>

- Copia del informe No. 469 de fecha 7 de junio de 2013, suscrito por el oficial de calidad del Laboratorio de Aguas de la Universidad de Córdoba, que contiene el resultado de un análisis físicoquímico de

---

<sup>71</sup> Folio 897 al 957 del Cuaderno 1.

<sup>72</sup> Folio 690 al 769 del Cuaderno 2.

aguas subterráneas (sin identificar el punto de la toma), la cual fue aportada al proceso por Marcos Gregorio Galeano del Cabildo Venado<sup>73</sup>.

- Oficio de fecha 8 de enero de 2019, suscrito por la Defensora del Pueblo Regional de Córdoba, en el que dio cuenta de las acciones promovidas por esa dependencia con el fin de dar cumplimiento a la sentencia T-294 de 2014 de la Corte Constitucional<sup>74</sup>.
- Oficio No. 060.053 de enero 9 de 2020, firmado por la Secretaría General de la Corporación Autónoma Regional de los Valles del Sinú y San Jorge -CVS-, en el que refiere que *“mediante la Resolución No. 0256 de marzo 5 del 2015, la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales -ANLA, revocó la Resolución No. 14266 del 16 de junio de 2010, por la cual la Corporación Autónoma Regional de los Valles del Sinú y San Jorge -CVS-, otorgó Licencia Ambiental al proyecto “Relleno Sanitario de Cantagallo”, municipio de Ciénaga de Oro, departamento de Córdoba. Por lo explicitado y en concordancia con la revocatoria del proceso el interesado en ejecutar el proyecto, es decir la empresa CORASEO S.A. E.S.P., no continuó con el trámite correspondiente, encontrándose inactivo y por ende no se diseñaron ni se pusieron en marcha los espacios que permitieran la efectiva y significativa (participación) de la población asentada en la zona de influencia del relleno sanitario (...)”*<sup>75</sup>.
- Oficio No. 0250-19-00009 de enero 22 de 2020, suscrito por el apoderado de CORASEO S.A. E.S.P., en el que aportó copia de las Resoluciones ANLA 256 del 05 de marzo de 2015 y 608 del 25 de mayo de 2015; además, señaló que, *“por orden de la Corte Constitucional la Agencia Nacional de Licencias Ambientales -ANLA-, asumió el estudio del Licenciamiento del proyecto de Relleno Sanitario de Cantagallo; en donde a través de Resolución No. 0608 de 25 de mayo de 2015 decide revocar la licencia ambiental otorgada por la Corporación Autónoma Regional de los Valles del Sinú y San Jorge; es decir, el relleno que estaba solo en su primera etapa de construcción es revocado por orden de la autoridad ambiental. Por lo anterior, desde el año 2015 se suspende de manera definitiva la construcción que había estado suspendida de manera temporal desde el 2012; por lo cual no ha existido desde ese año construcción y por supuesto ninguna disposición de residuos sólidos en dicho lugar (...)”*<sup>76</sup>.
- Oficio No. 2019-01-24 de enero 24 de 2020, suscrito por el jefe de la Oficina Jurídica de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales -ANLA-, en el que explicó las medidas orientadas a dar cumplimiento a la sentencia T-294 de 2014 de la Corte. En cuanto a la licencia ambiental otorgada por la CVS a CORASEO S.A. E.S.P., señaló que:

*“(...) 5. La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales -ANLA-, profirió la Resolución 256 del 05 de marzo de 2015, a través de la cual se ordena entre otras cosas: “ARTÍCULO PRIMERO: Revocar la Resolución 14266 del 10 de junio de 2010, a través de la cual la Corporación Autónoma Regional de los Valles del Sinú y San Jorge -CVS-, otorgó Licencia Ambiental a CORASEO S.A. E.S.P., para el proyecto: “Construcción y Operación del Relleno Sanitario Cantagallo”.*

<sup>73</sup> Folio 677 al 678 del Cuaderno 2.

<sup>74</sup> Folio 1000 al 1031 del Cuaderno Principal.

<sup>75</sup> Folio 1032 del Cuaderno Principal.

<sup>76</sup> Folio 1033 al 1111 del Cuaderno Principal.

6. Mediante comunicación con radicado 2015016667-1-000 del 25 de marzo de 2015, CORASEO S.A. E.S.P., interpuso recurso contra la Resolución 256 del 05 de marzo de 2015, solicitando que se reponga la 256 del 05 de marzo de 2015.

7. Por intermedio de la Resolución ANLA 608 del 25 de mayo de 2015, se resolvió el recurso de reposición presentado contra la Resolución 256 del 05 de marzo de 2015, confirmando la decisión de revocar la licencia expedida por la Corporación Autónoma Regional de los Valles del Sinú y San Jorge -CVS- (...)”<sup>77</sup>.

- Oficio No. OFI19-6192-DAI-2200 de fecha 4 de marzo de 2019, suscrito por la Directora de Asuntos Indígenas, ROM y Minorías del Ministerio del Interior, en el que da cuenta de las gestiones promovidas por esa dependencia con el fin de dar cumplimiento a la sentencia T-294 de 2014 de la Corte Constitucional, en particular con la generación de mecanismos de diálogo y coordinación con las autoridades del pueblo Zenú del Resguardo de San Andrés de Sotavento, que permitieron superar los conflictos internos, así como el registro de las comunidades indígenas de Cantagallo y Venado<sup>78</sup>.

### 7.2.2.- Pruebas testimoniales:

- Testimonio rendido por el señor Fredy Manuel Doria Cabrera, el día 23 de abril de 2013, quien vivió en cercanías del lugar en que se inició la construcción del relleno sanitario, en el que relató lo siguiente: “(...) PREGUNTADO. Fredy usted manifiesta que conoce a los señores JOSE DOMINGO Y ELVIRA PACHECO. ¿Esos señores viven cerca del relleno sanitario? CONTESTADO. Si viven cerca. PREGUNTADO. ¿Cuándo usted vivió en esa zona comercializó o les compró arena y piedra a esos señores? CONTESTADO. Si les compré arena. PREGUNTADO. Sabe usted de donde sacaba esa arena los señores JOSE DOMINGO. CONTESTADO. Como eso es una zanja que pasa por el frente donde ellos viven yo les compré varios viajes de arena a ellos. PREGUNTADO. ¿Conoce usted a la señora EDILMA GONZALEZ? CONTESTADO. Si la conozco. PREGUNTADO. Vivió esta señora cerca del relleno sanitario. CONTESTADO. Si tuvo un negocio cerquita. PREGUNTADO. Como se llamaba ese negocio y de quién (sic) es ahora. CONTESTADO. Se llamaba restaurante Yadys. PREGUNTADO. Quien es el propietario de ese restaurante en este momento. CONTESTADO. Parece que es una hermana de Yady. PREGUNTADO. Cuando la señora Edilma era propietaria de ese restaurante de donde tomaba el agua y quien se la llevaba. CONTESTADO. De la vereda, yo varias veces le hacía unos viajes de agua y se los vendía. PREGUNTADO. Sabe usted si en el predio que perteneció a la señora EDILMA había algún pozo de agua. CONTESTADO. Pues el predio donde ella estaba alquilada había un pozo de agua. PREGUNTADO. Porqué si existió un pozo de agua no tomaba el agua de allí y la tomaba de otra parte. CONTESTADO. No sé. Yo siempre se la traía de una finca cerquita a nosotros. PREGUNTADO. Es decir la señora EDILMA no utilizaba el pozo que estaba en el restaurante. CONTESTADO. No, porque yo se la traía de donde una señora vecina. PREGUNTADO. ¿Sabe o conoce usted si en el predio de los señores JOSE DOMINGO Y ELVIRA PACHECO existían grandes extensiones sembradas de plátano y coco? Si, yo conocí unas matas de plátanos, en extensiones no, pero si varias matas. Y coco si unos palitos, no muchos (...)”<sup>79</sup>.
- Testimonio rendido por José Carlos Acosta Álvarez el día 23 de abril de 2013, vecino del sector del relleno sanitario, en el que señaló lo siguiente: “(...) PREGUNTADO. Señor José Carlos usted ha manifestado que conoce a los demandantes Elvira Pacheco Salgado y otros, pertenecen estos a algún cabildo, grupo o comunidad indígena. CONTESTADO. No. PREGUNTADO. Como se encuentran ustedes organizados allá, tienen alguna junta de acción comunal o cabildo.

<sup>77</sup> Folio 1112 al 1114 del Cuaderno Principal.

<sup>78</sup> Folio 1129 al 1143 del Cuaderno Principal.

<sup>79</sup> Folio 638 al 639 del Cuaderno 2.

CONTESTADO. No cabildo no, pero Junta de Acción Comunal si hay. PREGUNTADO. Conoce usted si la comunidad de la Bonga dio poder a algún abogado para demandar a CORASEO. CONTESTADO. No. PREGUNTADO. Sabe usted lo que es un relleno sanitario. CONTESTADO. Más o menos tengo idea. PREGUNTADO. ¿El señor Ovidio Barón tiene algún pozo artesanal en su propiedad? CONTESTADO. Si lo tiene. PREGUNTADO. Sabe usted si el señor Ovidio Barón utiliza el pozo que hay en su propiedad para extraer el agua. CONTESTADO. No no lo utiliza, porque cuando yo llegué ahí la gente no quiere tomar el agua porque es un agua amarilla que la gente no quiere tomar. PREGUNTADO. Sabe usted si esa agua amarilla es a causa de la construcción del relleno o estaba así antes de iniciar la construcción. CONTESTADO. No, estaba así antes de la construcción. PREGUNTADO. Cómo extrae la arena y la piedra de la propiedad del señor Ovidio Barón?. CONTESTADO. Con maquinaria y explosión. PREGUNTADO. Sabe usted si la construcción del relleno sanitario le ha causado algún perjuicio o daño a la propiedad del señor Ovidio Barón?. CONTESTADO. No yo creo que no, yo todo lo veo bien. PREGUNTADO. Conoce usted a l señor CARMELO JOSE BERROCAL BARÓN?. CONTESTADO. Si lo conozco. PREGUNTADO. A que distancia queda la propiedad o la casa del señor Carmelo Berrocal del relleno. CONTESTADO. Como a 2 kilómetros. PREGUNTADO. Conoce usted si el señor Carmelo Berrocal tiene algún pozo artesanal en su casa?. CONTESTADO. Si lo tiene. PREGUNTADO. Conoce o sabe usted si el señor Carmelo Berrocal utiliza las aguas de ese pozo. CONTESTADO. Un poco, si agarra, pero muy poco el agua. PREGUNTADO. Conoce usted a la señora NESLY MARTINEZ CAUSIL. CONTESTADO. Si la conozco. PREGUNTADO. Sabe usted si la señora Nelsy tiene un pozo artesanal en su casa. CONTESTADO. Yo no lo conozco. PREGUNTADO. Sabe usted de donde toma el agua la señora Nelsy. CONTESTADO. De allí donde el señor Tobías. PREGUNTADO. Sabe usted si la señora Nesly Martínez tiene grandes extensiones de tierra sembradas con plátano y coco. CONTESTADO. No. Tiene ciertas maticas de plátano y mangos muy pocos. PREGUNTADO. Sabe usted si la construcción del relleno ha causado algún daño a ciertas matas. CONTESTADO. No. PREGUNTADO. Conoce usted a la señora LIGIA DEL CARMEN MACEA MADERA. CONTESTADO. Si la conozco. PREGUNTADO. Tiene conocimiento si el predio de la señora Ligia ha sufrido algún daño con la construcción del relleno. CONTESTADO. NO. PREGUNTADO. Conoce usted a la señora ELVIRA PACHECO SALCEDO. CONTESTADO. Si la conozco. PREGUNTADO. Sabe usted si el predio de la señora Elvira ha sufrido algún daño a causa de la construcción del relleno?. CONTESTADO. No. PREGUNTADO. Por qué conoce usted a todas estas personas que le acabo de mencionar, son amigos, vecinos o tienen algún parentesco?. CONTESTADO. Los conozco porque son vecinos de ahí. PREGUNTADO. Sabe usted si la construcción del relleno ha causado algún daño en la zona. CONTESTADO. No hasta el momento no (...)<sup>80</sup>.

### 7.2.3.- Inspección judicial:

- El 24 de abril de 2013, se llevó a cabo diligencia de inspección judicial en el predio destinado al relleno sanitario Cantagallo, ubicado en el corregimiento Pijiguayal, vereda Cantagallo del municipio de Ciénaga de Oro con presencia de la magistrada ponente, los apoderados de las partes y otras autoridades de la región<sup>81</sup>. De esta diligencia, cuya acta y video obran en el plenario, se destacan los siguientes aspectos:

*“(...) El recorrido inicial fue orientado por el representante legal de CORASEO, lo cual consta en video y el ingeniero de obra el señor Luis Eduardo Calderón identificado con la c.c. no. 16352.478 da indicaciones de la construcción de la obra, se manifiesta que esta se realiza en predios del municipio adquiridos por CORASEO. En este momento se le concede el uso de la palabra al ing. Néstor Suárez identificado con la cédula de ciudadanía No. 79.454.147 funcionario de la CVS que indica el proceso de construcción del relleno, lo cual queda almacenado en video. El apoderado de la*

<sup>80</sup> Folio 643 al 644 del Cuaderno 2.

<sup>81</sup> Folio 653al 656 del Cuaderno 2 (Incluye un DVD).

*parte demandante toma el uso de la palabra para señalar los daños acuíferos y de la fauna y flora que se generaría con ocasión de la obra.se (sic) solicita por parte del apoderado de la CVS que se determine cuáles son los daños que se han ocasionado en la actualidad a la comunidad. El sitio donde hoy es el lugar que se construye el relleno anteriormente esa una loma u ondulación de tierra que fue adecuada con retroexcavadora. Nos trasladamos a la laguna de lixiviados que queda continua al vaso del relleno. Se explica por el ingeniero director la evacuación de aguas lluvias, para que no contaminen los afluentes fluviales cercanos. El terreno propiedad de Coraseo es 20 mts después del Jarillón de la laguna de oxidación. El Dr. Hugo bula [delegado de la Defensoría del Pueblo] solicita bajar un poco alrededor del predio del terreno donde existe una presa para verificar la existencia de un daño actual y futuros. Nos trasladamos al sitio donde consideran los demandantes existen los daños y de ello queda constancia en video, informando el demandante que desde ese sitio no se observan los daños por lo que procedemos a trasladarnos al predio de la señora Nelsy Martínez Causil C.C. 25.682.222 que se ubica cruzando la carretera principal que de Ciénaga de Oro conduce a la Y, para verificar la existencia de unos usillos porque conducen grandes sedimentos de agua que afectan los frutos como mango y el secamiento del pozo acuífero, el recorrido queda almacenado en video. Posteriormente nos remitimos a las canteras a la entrada de la finca del señor Pedro Vergara donde se observa una depresión tipo canal donde llega las corrientes naturales y según los asistentes se extrae arena para comercializar, el canal que se observa, su cauce va por todo el recorrido que realizamos. Se visita posteriormente el predio de la señora Elvira Pacheco para constatar los daños sufridos en el predio, el cual queda ubicado a 200 mts del dique del relleno sanitario, se hizo recorrido del lugar y se gravo (sic) un video donde consta el estado actual de arroyo y los árboles que tienen las raíces afuera. Se encuentra un pozo que pertenece a la propiedad de la familia Causil por información suministrada por el apoderado de Coraseo, quien manifiesta que el pozo se encuentra en un predio de la cita (sic) familia y que el mismo no hace parte de la demanda. El apoderado de Coraseo solicita la ampliación de la diligencia para visita unos predios que quedan alejados del relleno, que también se encuentran en similares circunstancias y demostrar que pasan las mismas corrientes naturales de agua observadas en los predios visitados. Nos trasladamos al predio del señor Félix Tobías Villadiego, la visita queda registrada en video (...).”*

La Sala valorará integralmente el acervo probatorio incorporado al expediente a los fines de determinar los hechos y las consideraciones de fondo del litigio, inclusive aquellos documentos en copia simple introducidos por los sujetos procesales, conforme al precedente de la Sala Plena de la Sección Tercera, por cuanto estuvieron a disposición de la parte contra la que se aducen, sin que fueran tachados de falsos<sup>82</sup>.

A su turno, las fotografías aportadas por la parte actora en el escrito de demanda, no serán valoradas en atención al criterio uniforme de la Sección Tercera, pues, de conformidad con el artículo 252 del C.P.C., hoy 244 del C.G.P., no se tiene certeza de la persona que las realizó y tampoco de las circunstancias de tiempo, modo y lugar en las que fueron tomadas<sup>83</sup>.

<sup>82</sup> Consejo de Estado; Sala Plena de la Sección Tercera; Sentencia del 28 de agosto de 2014; Exp. 25022.

<sup>83</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de la Sección Tercera, Sentencia del 28 de agosto de 2014, Exp. 28832.

### 7.3. Del caso en concreto

7.3.1.- La Constitución Política regula de manera general las acciones colectivas en sus artículos 88 y 89; en este sentido, el artículo 88 *ejusdem* delegó en el legislador la facultad para regular las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos y las acciones originadas en los daños ocasionados a un número plural de personas, sin perjuicio de las correspondientes acciones particulares.

Así, la Ley 472 de 1998 estableció las condiciones para el ejercicio de las acciones populares y de grupo, definiendo los principios que rigen su trámite procesal y todo lo relacionado con los procesos judiciales que las deciden. Desde la expedición de esta normativa, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha definido el alcance y naturaleza de estas acciones, destacando su importancia dentro del marco constitucional fijado por la Constitución de 1991<sup>[84]</sup>.

En lo que tiene que ver con las acciones de grupo, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha referido de tiempo atrás, que esta tiene su origen en los daños ocasionados a un número plural de personas que deciden acudir ante la justicia en acción única, para obtener la respectiva reparación, y que no obstante de tratarse de intereses comunes, se puede individualizar en relación con el daño cuya indemnización se persigue<sup>85</sup>.

En este orden, ha precisado que esta acción busca resarcir el perjuicio ocasionado a un número plural de personas o a un grupo, en cuanto todas ellas de manera individual y colectiva al mismo tiempo, resultaron afectadas por un daño originado en circunstancias comunes, lo que justifica un trato procesal unitario. En estas acciones la responsabilidad es tramitada colectivamente, en cuanto se trata de reclamar los daños ocasionados a un número importante de ciudadanos; no obstante, las reparaciones concretas son individualizadas, ya que, por su intermedio, lo que se ampara es el daño subjetivo de cada uno de los miembros del grupo.

Por su lado, el artículo 145 de la Ley 1437 de 2011 desarrolla el denominado medio de control de reparación de los perjuicios causados a un grupo, antes denominada “acción de grupo”, en los siguientes términos:

*“Artículo 145: “Cualquier persona perteneciente a un número plural o a un conjunto de personas que reúnan condiciones uniformes respecto de una misma causa que les originó perjuicios individuales, puede solicitar en nombre del conjunto la declaratoria de responsabilidad patrimonial del Estado, y el reconocimiento y pago de indemnización de los perjuicios causados al grupo, en los términos preceptuados por la norma especial que regula la materia (...)”*

Teniendo en cuenta lo anterior, la jurisprudencia de esta Corporación ha dispuesto en relación con la regulación de este medio de control<sup>86</sup>, que:

<sup>84</sup> Corte Constitucional, sentencias el C-215 de 1999; C-1062 de 2000; C-569 de 2004 y C-116 de 2008, entre otras.

<sup>85</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Auto del 31 de enero de 2013, Rad. 63001-23-33-000-2012-00034-01(AG) y Sentencia del 24 de abril 2013, Exp.63001-23-33-000-2012- 00034-01 (AG), entre otras.

<sup>86</sup> 5Consejo de Estado, Sección Tercera, Auto del 31 de enero de 2013, Rad. 63001-23-33-000-2012-00034-01(AG).



*“(...) 2. Como se aprecia, la ley 1437 de 2011 reguló algunos aspectos de la pretensión– antes acción– de grupo, de manera concreta tres tópicos claramente identificados: i) la pretensión como tal, ii) la caducidad de la misma, iii) y la competencia funcional para el conocimiento en primera y segunda instancia (artículos 145, 152 No. 16, 164 lit. h). (Subrayado fuera de texto).*

*No obstante, en la disposición que regula la pretensión objeto de estudio (art. 145 CPACA), se determinó que el ejercicio de la misma se haría en los términos señalados por la norma especial que rige la materia, es decir, la ley 472 de 1998 (...)*”

Por último, la jurisprudencia de la Corte Constitucional se ha pronunciado en relación con las características generales de este mecanismo judicial, destacando los siguientes aspectos<sup>87</sup>:

*“(...) En armonía con lo expuesto, es claro para esta Corte que la acción de grupo constituye (i) una acción indemnizatoria, por cuanto tiene por objeto la reparación de los daños ocasionados por la vulneración de derechos de carácter subjetivo susceptibles de valoración patrimonial; y (ii) una acción de carácter principal, que procede a pesar de la existencia de otros medios de defensa judicial para obtener la reparación del daño sufrido, pues precisamente el artículo 88 de la Constitución y la Ley 472 de 1998 señalan que la misma puede instaurarse “sin perjuicio de la acción individual que corresponda por la indemnización de perjuicios”. En síntesis, esta Sala reitera (i) la relevancia de las acciones de grupo para la implementación y desarrollo del Estado constitucional de Derecho y de sus principios esenciales de solidaridad, dignidad humana, acceso a la administración de justicia y eficacia de los derechos e intereses colectivos; (ii) la importancia de la acción de grupo en cuanto a la reparación del daño ocasionado a los derechos subjetivos de un número plural de personas, en la medida en que todas ellas fueron afectadas por un evento lesivo común, que amerita un tratamiento procesal unitario, aún cuando la determinación de la reparación del daño es en principio individualizada, en razón a que lo que se protege es el daño subjetivo de cada uno de los miembros del grupo; (iii) el que el trámite de estas acciones debe realizarse atendiendo a los principios constitucionales de prevalencia del derecho sustancial y de interpretación pro homine, interpretación conforme e interpretación razonable; y que (iv) la acción de grupo se caracteriza por ser una acción indemnizatoria y una acción de carácter principal (...)*”

7.3.2.- Por otra parte, el artículo 90 constitucional contiene la cláusula general de responsabilidad del Estado, al disponer que este responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos causados por la acción u omisión de las autoridades públicas. Así pues, para que se configure la responsabilidad patrimonial del Estado, deben concurrir dos (2) presupuestos: (i) un daño antijurídico y, (ii) su imputación al Estado por la acción u omisión de autoridades públicas, y en armonía con lo previsto en el inciso primero del artículo 167 del CGP<sup>88</sup>, la carga de la prueba del daño resarcible pesa sobre quien lo alega.

7.3.3.- Pues bien, vistas las pruebas que obran en el proceso, la Sala encuentra demostrado que, inicialmente, la Corporación Autónoma Regional de los Valles del Sinú y San Jorge -CVS-, por medio de la Resolución No.

<sup>87</sup> Corte Constitucional, sentencia C-215 de 1999, reiterado en la sentencia C-116 de 2008, entre otras.

<sup>88</sup> “Código General del Proceso - Art. 167. Carga de la prueba. Incumbe a las partes probar el supuesto de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que ellas persiguen (...)

13279 del 11 de mayo de 2009, negó la licencia ambiental solicitada por la empresa CORASEO S.A. E.S.P., para el proyecto de construcción y operación de un relleno sanitario en la vereda Cantagallo del municipio de Ciénaga de Oro, Córdoba<sup>89</sup>; no obstante, luego de atendidas las observaciones técnicas evidenciadas en la citada decisión, la autoridad ambiental a través de la Resolución No. 14266 del 16 de junio de 2010, otorgó el permiso requerido para la construcción del proyecto en cuestión<sup>90</sup>.

También está acreditado que la CVS y el municipio de Ciénaga de Oro, suscribieron el Convenio Interadministrativo No. 48 de fecha 9 de diciembre de 2010<sup>91</sup>, con el propósito de brindar apoyo financiero para la ejecución de las obras correspondientes al relleno sanitario, por un valor de \$4.995.715.847,00, suma que sería entregada por la CVS al municipio, quien, a su vez, contrataría con CORASEO S.A. E.S.P. la ejecución de las obras consistentes en la adecuación del terreno; la construcción e instalación de un sistema de extracción y evacuación de gases; la construcción e instalación de un sistema de evacuación y tratamiento de lixiviados y, la construcción de obras para el manejo de aguas lluvias. Lo anterior, con fundamento en el Convenio de Asociación, Cooperación y Aportes No. 004 de fecha 28 de enero de 2011, celebrado entre el municipio de Ciénaga de Oro y CORASEO S.A. E.S.P.<sup>92</sup>.

Consta en el plenario, igualmente, que el proyecto para la construcción del relleno sanitario estaba incluido en el Plan Básico de Ordenamiento Territorial del Municipio de Ciénaga de Oro, 2004-2015<sup>93</sup> y que, conforme a la certificación suscrita por el secretario de gobierno de la Gobernación de Córdoba el día 5 de junio de 2007, en la zona de influencia del proyecto no existían registros de comunidades afrodescendientes o indígenas<sup>94</sup>, información que fue corroborada, posteriormente, con la certificación No. 785 de fecha 9 de mayo de 2012, suscrita por el Director de Consulta Previa del Ministerio del Interior<sup>95</sup>.

No obstante, en fallo de tutela de fecha 7 de mayo de 2012, proferido por la Sala Penal del Distrito Judicial de Montería, se ampararon los derechos fundamentales al medio ambiente, dignidad humana y a la vida de los accionantes -vecinos del sector e integrantes de la comunidad indígena Cabildo Venado- en virtud de las obras tendientes a la construcción del relleno sanitario<sup>96</sup>, y aunque esta decisión fue revocada por la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, en fallo del 28 de junio de 2012, al considerar que lo procedente era acudir a la acción popular<sup>97</sup>, la Corte Constitucional, en la sentencia T-294/14, revocó el fallo proferido en segunda instancia por la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia y, en consecuencia, confirmó parcialmente la decisión adoptada en primera instancia por la Sala Penal del Distrito Judicial de Montería. Así, la Corte (i) amparó los derechos fundamentales de los actores a la distribución equitativa de cargas y beneficios ambientales, al acceso al agua potable y a los derechos a la consulta previa y al reconocimiento y subsistencia como pueblo indígena de la comunidad de Venado; (ii) frente a la licencia ambiental, ordenó al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible para

---

<sup>89</sup> Folio 43 al 53 del Cuaderno 1.

<sup>90</sup> Folio 190 al 242 Cuaderno 1.

<sup>91</sup> Folio 11 al 13 del Cuaderno 1.

<sup>92</sup> Folio 15 al 25 del Cuaderno 1.

<sup>93</sup> Folio 148 del Cuaderno 1.

<sup>94</sup> Folio 149 del Cuaderno 1.

<sup>95</sup> Folio 473 al 475 del Cuaderno 1.

<sup>96</sup> Folio 27 al 42 del Cuaderno 1.

<sup>97</sup> Folio 250 al 262 del Cuaderno 1.

que, a través de ANLA, asumiera la competencia para su licenciamiento ambiental; (iii) además, ordenó poner en marcha espacios de diálogo con el fin de asegurar la participación efectiva y significativa de la población asentada en la zona de influencia del proyecto de relleno sanitario y (iv) ordenó a la Dirección de Etnias del Ministerio del Interior que implemente mecanismos de diálogo con las autoridades del pueblo Zenú del Resguardo de San Andrés de Sotavento para superar las diferencias que se presentan entre los registros de cabildos menores certificados por el Cabildo Mayor y los que aparecen en las bases de datos del Ministerio del Interior, entre otras decisiones<sup>98</sup>.

En cumplimiento de las medidas ordenadas por la Corte Constitucional en la sentencia T-294 de 2014 consta en el plenario que la ANLA profirió la Resolución 256 del 05 de marzo de 2015, en la que revocó la Resolución 14266 del 10 de junio de 2010, a través de la cual la Corporación Autónoma Regional de los Valles del Sinú y San Jorge -CVS-, otorgó Licencia Ambiental a CORASEO S.A. E.S.P., para el proyecto: “*Construcción y Operación del Relleno Sanitario Cantagallo*”. Esta decisión fue conformada por medio de la Resolución ANLA 608 del 25 de mayo de 2015, que desató el recurso de reposición presentado por la firma CORASEO S.A. E.S.P.<sup>99</sup>.

Por último, está acreditado que la Dirección de Asuntos Indígenas, ROM y Minorías del Ministerio del Interior adelantó mecanismos de diálogo y coordinación con las autoridades del pueblo Zenú del Resguardo de San Andrés de Sotavento, que permitieron superar los conflictos internos, así como el registro de las comunidades indígenas de Cantagallo y Venado<sup>100</sup>.

7.3.4.- Pues bien, en el presente asunto los integrantes de la parte actora solicitaron que las accionadas les indemnizen los daños producidos con ocasión de las obras tendientes a la construcción del citado relleno sanitario ubicado en la vereda Cantagallo del municipio de Ciénaga de Oro, daños que concretan, por un lado, (i) en la destrucción de cultivos en los predios de los accionantes, ocasionados por una avalancha generada por el descapote del material vegetal producido por la maquinaria de la obra que se ha convertido en aguas de escorrentía en un arroyo que genera sedimentación del terreno y, por el otro, (ii) en la contaminación y destrucción de diez pozos de aguas subterráneas, como consecuencia de los lixiviados producidos por la acumulación de basuras y la presencia de capas grasosas.

En este sentido, se impone a la Sala verificar la acreditación de los daños antijurídicos deprecados, en la medida que es a partir de la demostración de estos, que el análisis de la responsabilidad invocada por quien demanda cobra verdadera importancia<sup>101</sup>.

7.3.5.- En lo que tiene que ver con el primero de los daños alegados, esto es, la destrucción de cultivos en los predios de los actores en virtud de una avalancha generada por el descapote del material vegetal, producido por la maquinaria de la obra que afectó el flujo ordinario de las aguas de escorrentías, la Sala coincide con el análisis del *A-quo*, en el sentido que tal afectación no está demostrada en el plenario.

---

<sup>98</sup> Folio 897 al 957 del Cuaderno 1.

<sup>99</sup> Folio 1112 al 1114 del Cuaderno Principal.

<sup>100</sup> Folio 1129 al 1143 del Cuaderno Principal.

<sup>101</sup> Al punto conviene precisar que, conforme a la doctrina especializada “(...) *si no hubo daño o no se puede determinar o no se le pudo evaluar, hasta allí habrá de llegarse; todo esfuerzo adicional, relativo a la autoría y a la calificación moral de la conducta del autor resultará necio e inútil*”. HENAO, Juan Carlos: “El daño. Análisis comparativo de la responsabilidad extracontractual del Estado en derecho Colombiano y Francés”, Universidad Externado de Colombia, 2007, pág. 36).

En efecto, la parte actora pretende acreditar este daño aportando un registro fotográfico en copia a color de lo que, considera, constituyen las afectaciones a los predios de los señores Ovidio Barón, Elvira Pacheco, Carmelo Berrocal, Arcadio Martínez, Nelsy Martínez y Elvira Pacheco, en el que se observa unos terrenos sedimentados y arcillosos, corrientes superficiales de aguas, material vegetal de diferentes especies, troncos de árboles caídos y lo que parecieran ser unos pozos de aguas subterráneas<sup>102</sup>.

No obstante, teniendo en cuenta el precedente unificado de la Sección Tercera de esta Corporación, las fotografías aportadas con la demanda no serán valoradas, pues, en principio, carecen de mérito probatorio, puesto que sólo dan cuenta del registro de varias imágenes, sobre las cuales no es posible determinar su origen, ni el lugar, ni la época en que fueron captadas<sup>103</sup>.

Ahora bien, el Tribunal Administrativo de Córdoba dispuso la práctica de una inspección judicial al predio destinado al relleno sanitario Cantagallo, ubicado en el corregimiento Pijiguayal, vereda Cantagallo del municipio de Ciénaga de Oro, diligencia que se llevó a cabo el día 24 de abril de 2013 con la presencia de la magistrada ponente, los apoderados de las partes y otras autoridades de la región, cuya acta y registro fílmico reposan en el expediente.

Hoy, luego de revisar el alcance y contenido del acta y el video de la diligencia de inspección judicial, esta sala concluye que no son estos, medios de prueba que permitan acreditar el daño deprecado, ya que, por una parte, se pudo constatar que no existían grandes áreas de terrenos dedicadas a cultivos, sino cultivos de pan coger y precarios sembrados de árboles frutales y de plátanos que no evidencian la destrucción que acusaron los actores; por otra parte, quedó acreditado que en los predios cercanos al área de influencia del proyecto se lleva a cabo, de tiempo atrás, la extracción artesanal de arena a través del sedimento que baja de la montaña, que el terreno es arcilloso, aunque tampoco esta actividad obra como causante de un posible aumento de las aguas de escorrentía. Por último, pudo evidenciarse la existencia de un cauce natural por el que fluye una fuente de uso público que cruza el predio de la demandante Nesly Martínez Causil, que proviene de unos usillos ubicados por debajo de la carretera que conduce de Ciénaga de Oro a Sahagún; empero, no está probado que su cauce se hubiere incrementado con el inicio de las obras tendientes a la construcción del relleno sanitario.

Por último, la Sala da crédito a los testimonios recibidos de los señores Fredy Manuel Doria Cabrera<sup>104</sup> y José Carlos Acosta Álvarez<sup>105</sup>, por ser coincidentes en afirmar que en los predios de los demandantes no existían grandes extensiones sembradas de cultivos, sino algunos árboles frutales y de plátano, y que no conocieron la existencia de daños en los predios de los actores con ocasión del inicio de las obras tendientes a la construcción del relleno sanitario, declaraciones que fueron rendidas por personas que conocían de tiempo atrás a los demandantes en razón a que eran vecinos

---

<sup>102</sup> Folio 61, 65 al 70, 75 al 76, 79 al 85, 88 y 91 al 99 del Cuaderno 1.

<sup>103</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de la Sección Tercera, Sentencia del 28 de agosto de 2014, Exp. 28832.

<sup>104</sup> Folio 638 al 639 del Cuaderno 2.

<sup>105</sup> Folio 643 al 644 del Cuaderno 2.

de estos en el corregimiento Pijiguayal, vereda Cantagallo del municipio de Ciénaga de Oro.

7.3.6.- En cuanto al segundo daño alegado, es decir, la contaminación y destrucción de diez pozos de aguas subterráneas, como consecuencia de los lixiviados producidos por la acumulación de basuras y la presencia de capas grasosas, la Sala tampoco encuentra demostrada su ocurrencia, tal como pasa a explicar a continuación:

En efecto, como se indicó en precedencia, obra en el plenario el acta y el video de la inspección judicial realizada en el lugar destinado para el proyecto, diligencia que da cuenta de que el relleno sanitario se encontraba en proceso de construcción, por lo que en la zona no se había depositado ningún residuo sólido, basura o desperdicio que pudiera producir algún tipo de lixiviado y, en consecuencia, contaminar las pozos y aguas subterráneas del sector, tal como lo refirieron los actores populares en la demanda<sup>106</sup>.

Lo anterior se corrobora con la prueba testimonial allegada al expediente; así, para José Carlos Acosta Álvarez -vecino de la vereda Cantagallo- los señores Ovidio Barón, Carmelo Berrocal Nelsy Martínez Causil no consumían el agua que provenía de los pozos profundos ubicados en los terrenos de su propiedad, porque era un agua de color amarillo que nadie quería tomar debido a su mal estado; además, refirieron que este recurso hídrico se encontraba en tales condiciones desde mucho antes de darse inicio a la construcción del relleno sanitario<sup>107</sup>.

Con todo y lo anterior, obra en el proceso el informe inicial de caracterización de aguas subterráneas de septiembre de 2009, elaborado por la firma Ambielab Ltda., por solicitud de CORASEO S.A. E.S.P., en el marco del trámite de expedición de licencia ambiental ante la CVS para el proyecto de relleno sanitario del municipio de Ciénaga de Oro. El informe lleva a cabo un monitoreo de diez (10) pozos de aguas subterráneas ubicados en el área de influencia del proyecto, correspondientes a las fincas o parcelas de las siguientes personas: Nelsy Martínez; Arcadio Martínez; Luis A. Argumedo; Guillermo Mercado; Pedro Vergara; Carmelo Berrocal; Tenilda Bolaños; David Estrada; Federman Vehaine y la Finca San Nicolás<sup>108</sup>.

En relación con los pozos de los demandantes Nesly Martínez, Arcadio Martínez y Carmelo Berrocal, el informe concluyó que, desde antes de dar inicio a las obras tendientes a la construcción del relleno sanitario, las aguas de estos pozos no cumplían con los criterios fisicoquímicos y de calidad para el consumo humano y doméstico en los términos del artículo 39 del Decreto 1594 de 1984<sup>[109]</sup>. En efecto, el pozo ubicado en el predio de Nesly Martínez (punto 01), el análisis estableció un valor de concentración de cloruros, color real, fenoles, turbidez, coliformes totales, carbono total orgánico, grasas y aceites, por encima del permitido por la norma; algo similar ocurrió con el pozo de Arcadio Martínez (punto 02), que superó ampliamente los parámetros para color real, fenoles, PH, coliformes totales, grasas y aceites y, por último, el de Carmelo Berrocal (punto 06), que incumplió la norma en cuanto a concentración de coliformes totales.

---

<sup>106</sup> Folio 653al 656 del Cuaderno 2 (Incluye un DVD).

<sup>107</sup> Folio 643 al 644 del Cuaderno 2.

<sup>108</sup> Folio 360 al 425 del Cuaderno 1.

<sup>109</sup> "Por el cual se reglamenta parcialmente el Título I de la Ley 9 de 1979, así como el Capítulo II del Título VI -Parte III- Libro II y el Título III de la Parte III -Libro I- del Decreto - Ley 2811 de 1974 en cuanto a usos del agua y residuos líquidos".

También recoge el expediente la copia del informe técnico de caracterización fisicoquímica y microbiológica, cuyas muestras fueron tomadas el 8 de agosto de 2012. Este informe lo realizó la firma Proambiente S.A.S., en cumplimiento de los lineamientos establecidos en la licencia ambiental otorgada por la CVS a CORASEO S.A. E.S.P., en el que efectuó un monitoreo de diez (10) pozos de aguas subterráneas ubicados en el área de influencia del proyecto, correspondientes a las fincas o parcelas de las siguientes personas: Nelsy Martínez; Arcadio Martínez; Luis A. Argumedo; Guillermo Mercado; Pedro Vergara; Carmelo Berrocal; Tenilda Bolaños; David Estrada; Federman Vehaine y la Finca San Nicolás Toledo<sup>110</sup>.

En lo que tiene que ver con los pozos de los demandantes Arcadio Martínez, Nesly Martínez y Carmelo Berrocal, el informe concluyó que sus aguas no cumplían con los criterios fisicoquímicos y de calidad para el consumo humano y doméstico en los términos del artículo 39 del Decreto 1594 de 1984<sup>111</sup>. Así, el pozo de Arcadio Martínez (punto 5) registraba un parámetro de Ph y de calidad microbiológica (coliformes totales) por fuera de la norma; por su lado, el pozo de Nesly Martínez (punto 4) arrojó resultados superiores en los parámetros de color real y demanda bioquímica de oxígeno. Por último, el pozo de Carmelo Berrocal (punto 9) registró un parámetro de coliformes totales por encima de la norma.

Como puede apreciarse, sin dificultad, los análisis fisicoquímicos y microbiológicos que fueron aportados al proceso, demuestran que desde antes de iniciarse las obras del relleno sanitario, las aguas provenientes de los pozos de los demandantes Nesly Martínez, Arcadio Martínez y Carmelo Berrocal, ya incumplían los criterios de calidad para uso doméstico y humano en los términos de la normativa referenciada, circunstancia que se corrobora con el dicho del testigo José Carlos Acosta Álvarez, quien refirió que los demandantes Carmelo Berrocal y Nelsy Martínez Causil no consumían el agua de los pozos profundos ubicados en los terrenos de su propiedad, porque era de color amarillo y nadie la quería tomar debido a su mal estado, además que se encontraba así desde antes del inicio de las obras.

Este punto fue corroborado por la Corte Constitucional en la sentencia T-294/14, al referir que, conforme al informe presentado para ese trámite por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, existen dos pozos que hacen parte del área de influencia del proyecto de relleno sanitario de Cantagallo y que, además, *“de acuerdo con los análisis de aguas incluidos en la línea de base del proyecto, para antes de iniciar la ejecución de las obras ya existían importantes niveles de contaminación de las fuentes de agua de las que se abastecen los habitantes del sector, lo que las convierte no aptas para el consumo humano sin previa desinfección”*<sup>112</sup>.

Algo similar concluyó el informe de auditoría de la Contraloría General de la República para la vigencia 2012, en relación con el proyecto de construcción de la primera atapa del relleno sanitario del municipio de Ciénaga de Oro, en el que refirió, luego de formular algunas recomendaciones para garantizar los derechos de las comunidades aledañas al proyecto que *“(…) si no hay agua potable en la zona, es escasa, en flujos intermitentes y si este es el*

---

<sup>110</sup> Folio 426 al 471 del Cuaderno 1.

<sup>111</sup> *“Por el cual se reglamenta parcialmente el Título I de la Ley 9 de 1979, así como el Capítulo II del Título VI -Parte III- Libro II y el Título III de la Parte III -Libro I- del Decreto - Ley 2811 de 1974 en cuanto a usos del agua y residuos líquidos”.*

<sup>112</sup> Folio 897 al 957 del Cuaderno 1.

*agua que los habitantes usan, toman o emplean en sus quehaceres debe notarse que ellos viven allí en esas condiciones, por lo cual el escaso y de mala calidad recurso acuífero cobra mayor importancia que si el agua fuese perfectamente potable y abundante, porque si es mala y escasa, las condiciones materiales de los habitantes alrededor de la laguna empeorarían (...)*”.

Por último, el señor Marcos Gregorio Galeano del Cabildo Venado, allegó al proceso copia del informe No. 469 de fecha 7 de junio de 2013, suscrito por el oficial de calidad del laboratorio de aguas de la Universidad de Córdoba, que contiene el resultado de un análisis fisicoquímico de aguas subterráneas; no obstante, en este informe no se identifica el punto de toma de la muestra y se dejó constancia que fue aportado por el cliente, aspecto que, tal como lo refirió el Tribunal de primera instancia, no permite certificar que la muestra corresponda a la de algún depósito de agua respecto de los que se reclama perjuicio por esta vía judicial, al margen que fue allegada por fuera de las oportunidades procesales; no obstante, apreciado en gracia de discusión, en este documento se evidencia que la muestra allegada tampoco cumple con los con los criterios fisicoquímicos y de calidad para el consumo humano y doméstico en los términos del artículo 39 del Decreto 1594 de 1984, pues supera ampliamente los parámetros para hierro y magnesio<sup>113</sup>.

En vista de lo anterior, esta Sala de Subsección no puede asumir que el grupo demandante sufrió un menoscabo en su patrimonio imputable al Estado, ni puede concluir que este tiene el deber de repararlo, pues se trata de un daño respecto del cual no se tiene prueba alguna y, por el contrario, está fundado en afirmaciones desprovistas de elementos de convicción que así lo soporten.

En efecto, debe tenerse absoluta claridad de que cuando se pretende la indemnización de esos perjuicios individuales o ‘intereses privados’, la carga probatoria del grupo demandante no se encuentra limitada a la acreditación de la vulneración del derecho colectivo, en este caso el medio ambiente y la salubridad pública, sino que necesariamente se extiende a la prueba de esos perjuicios propios y particulares. Sobre la finalidad de la acción de grupo, hoy medio de control de reparación de los perjuicios causados a un grupo, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha emitido pronunciamientos del siguiente tenor<sup>114</sup>:

*“(...) es el de obtener la reparación por un daño subjetivo, individualmente considerado, causado por la acción o la omisión de una autoridad pública o de los particulares. Se insiste en este punto sobre la naturaleza indemnizatoria que evidencian las mismas, la cual configura una de sus características esenciales, así como en el contenido subjetivo o individual de carácter económico que las sustenta.*

*En este sentido, es clara la diferencia que presentan con las acciones populares, netamente preventivas, como así lo destacó la Corte<sup>115</sup>, de la siguiente manera:*

*“Con las acciones populares se obtiene, en forma preventiva, la salvaguarda de los derechos e intereses colectivos, en cuanto se refieren a una finalidad pública, por lo que con ellas no se puede perseguir la reparación subjetiva o plural de los eventuales daños que pueda causar la acción o la omisión de la autoridad pública o del*

<sup>113</sup> Folio 677 al 678 del Cuaderno 2.

<sup>114</sup> Corte Constitucional, Sentencia C- 1062 de 2000.

<sup>115</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-046 de 1999.

*particular sobre ellos, para ese fin existen las acciones de grupo o de clase y las demás acciones ordinarias y, en oportunidades, la acción de tutela (C.P. art.86).”*

Además de lo anterior, resulta fundamental destacar que la acreditación de los perjuicios individuales, cuya indemnización se pretende, debe hacerse de manera particular y concreta, pues tampoco tiene cabida su valoración en abstracto. En efecto, debido a que en la acción de grupo se indemniza el daño sufrido por el grupo demandante, para lo cual se tiene en cuenta el monto del daño sufrido por cada uno de sus integrantes, la sentencia que se profiera para resolver la acción propuesta debe ser concreta en cuanto al monto de la condena, sin que sea posible, ante la falta de prueba del valor de esos perjuicios, proferir una condena en abstracto, porque, como lo ha precisado la doctrina,

*“(...) ella es propia de un proceso en el cual todas las víctimas que integran el grupo del demandante han participado en el proceso, como ocurriría en el caso de la acumulación subjetiva de pretensiones. En dicho caso, este tipo de condena es procedente, pues las víctimas (que participaron todas como demandantes) tienen la oportunidad de promover, dentro del término legal, un incidente con el objeto de demostrar el monto del perjuicio sufrido por cada una de ellas, siguiendo las pautas que para el efecto se señalen en el fallo.*

*En la acción de grupo, partimos de que todos sus integrantes no participaron en el proceso, razón por la cual no se les puede imponer la carga procesal de promover un incidente dentro del término legal para acreditar el monto del daño sufrido por cada uno.”<sup>116</sup> (Se subraya)*

Además, para la Sala resulta claro que el grupo actor tenía el poder de pedir pruebas, que se desprende del derecho al debido proceso, dentro de las que se encuentran, entre otras, el experticio (Art. 226 del CGP), con interrogatorio de quien lo rindió (Art. 228 del CGP), así como la posibilidad de aportar un dictamen pericial dentro del término para pedir pruebas (Art. 227 del CGP), todas ellas para demostrar técnicamente la ocurrencia de los hechos. Si bien la parte actora pidió en la demanda los testimonios de los señores Silvio Castaño Hoyos y Marcos Galeano Villera, miembros del Cabildo Venado, no señaló el domicilio y residencia o lugar donde pudieran ser citados los testigos, ni señaló concretamente el objeto de la prueba, tal como lo refirió el *A-quo* en el auto que negó su práctica de fecha 14 de marzo de 2013<sup>117</sup>, al margen que esta decisión no fue controvertida por el apoderado de la actora. No se aprecia, además, que se trate de un hecho sujeto a reserva<sup>118</sup>, que la parte actora hubiera solicitado auxilio de pobreza

<sup>116</sup> BERMÚDEZ MUÑOZ, Martín. “La Acción de Grupo. Normativa y Aplicación en Colombia”. Colección Textos de Jurisprudencia. Universidad del Rosario. Bogotá. 2007. P. 52, 53.

<sup>117</sup> Folio 605 al 606 del cuaderno 1.

<sup>118</sup> “La Corte Constitucional ha desarrollado abundante jurisprudencia en torno del derecho de acceso a la información y documentos públicos y en particular, de la excepción que configura la reserva que impide en ciertos casos ese libre acceso, en el sentido de señalar que los límites al derecho a la información se encuentran sometidos a exigentes condiciones y, por tanto, el juicio de constitucionalidad de cualquier norma que los restrinja debe ser en extremo riguroso, para lo cual sistematizó los parámetros que deben cumplir las limitaciones que se impongan al acceso a la información. || Resultan de especial importancia, los pronunciamientos hechos respecto de gastos reservados (sentencia C-491 de 2007), la ley estatutaria de habeas data financiero (sentencia C-1011 de 2008), la ley estatutaria de habeas data y protección de datos personales (Sentencia C-748 de 2011), la ley estatutaria de inteligencia y contrainteligencia (Sentencia C-540 de 2012) y la ley estatutaria de transparencia y acceso a la información pública (Sentencia C-274 de 2013). || De ese amplio desarrollo jurisprudencial, en cuanto a lo que resulta pertinente con la materia objeto de análisis, se pueden extraer desde una perspectiva general, los siguientes criterios y parámetros constitucionales de control: [...] b. La regla general es la del libre acceso a la información y a los documentos públicos y la excepción, la reserva de los mismos (art. 74 CP). Los límites al derecho de



para sufragar los gastos del proceso (Art. 151 del CGP), ni que se encontrara en estado de indefensión.

Por consiguiente, lo que se evidencia es una inactividad probatoria del apoderado del grupo demandante, sin que pueda el juez alterar la carga probatoria en contra de las entidades demandadas, lo que implicaría premiar la pasividad del extremo activo del litigio, alterando la lógica de la responsabilidad que, se reitera, radica en cabeza de quien alega un daño y tiene el deber de su demostración fehaciente.

#### **7.4.- Condena en costas**

De conformidad con el artículo 65 de la Ley 472 de 1998 y el artículo 392 del Código de Procedimiento Civil, en la presente providencia se impondrá la condena en costas a cargo de la parte vencida, es decir, a la parte demandante, de manera solidaria.

La Sala fijará las agencias en derecho correspondientes, para que se tengan en cuenta en la liquidación de costas.

Para el efecto, de conformidad con el numeral 4 del artículo 366 del Código General del Proceso, se tiene en cuenta la naturaleza, calidad y duración de la gestión realizada, la cuantía del proceso y otras circunstancias especiales si las hubiere. En línea con ello, aunque este ha sido un proceso con pretensiones equivalentes a \$1.318.400.000,00<sup>[119]</sup>, en el que la parte demandante resultó vencida en primera instancia, tomando en consideración que en el curso de esta instancia no se aprecia actuación concreta desplegada por la parte demandada, la que ni siquiera alegó de conclusión<sup>120</sup>, se fijan las agencias en derecho en un (1) salario mínimo mensual legal vigente, a cargo de la parte vencida y en favor de las demandadas para que sea dividida por cuotas iguales entre sus miembros.

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

### **FALLA**

**MODIFICAR** la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Córdoba, Sala Tercera de Decisión, el treinta y uno (31) de octubre de dos mil trece (2013) y, en su lugar, dispone:

**PRIMERO: DECLARAR** no probada la excepción de falta de legitimación en la causa por activa respecto de los demandantes Ligia del Carmen Macea Madera; Elvira del Socorro Pacheco Salcedo; Ovidio de Jesús Barón Santana; Nelsy del Carmen Martínez Causil; Arcadio José Martínez Causil y Carmelo José Berrocal Barón, quienes formularon la demanda en su nombre y como integrantes del grupo perteneciente a la comunidad indígena Zenú

---

*acceso a la información pública tienen reserva de ley. Esto significa que donde quiera que no exista reserva legal expresa, debe primar el derecho fundamental de acceso a la información y toda limitación debe ser interpretada de manera restrictiva. De igual modo, la reserva no puede cobijar información que debe ser pública según la Constitución Política”. Corte Constitucional, sentencia C-951 de 2014.*

<sup>119</sup> Folio 113 del cuaderno 1

<sup>120</sup> Conforme a la Constancia Secretarial obrante a folio 962 al 963 del Cuaderno Principal

Cabildo Venado, conforme a lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO: CONFIRMAR**, en lo demás, la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Córdoba, Sala Tercera de Decisión, el treinta y uno (31) de octubre de dos mil trece (2013), conforme a lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

**TERCERO: CONDENAR** en costas a la parte demandante, las cuales se liquidarán en los términos indicados en el Código General del Proceso. Además, **FIJAR** como agencias en derecho en segunda instancia, la suma equivalente a un (1) S.M.M.L.V que deberá incluirse en la liquidación de costas a cargo de la parte demandante, pago que deberá realizarse en favor de los entes demandados para que se distribuya conforme a lo indicado en la parte motiva de esta providencia.

**CUARTO:** En firme esta decisión, **DEVOLVER** el expediente al Tribunal de origen.

**Cópiese, Notifíquese y Cúmplase,**

**JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS**  
Presidente

**GUILLERMO SÁNCHEZ LUQUE**  
Magistrado

**NICOLÁS YEPES CORRALES**  
Magistrado