

ACCION POPULAR - Características normativas

El artículo 2, inciso segundo, de la Ley 472 de 1998, en desarrollo del artículo 88 de la Constitución Política, dispone que las acciones populares se ejercen para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible; y al tenor del artículo 9 ibídem, esas acciones proceden contra toda acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares que hayan violado o amenacen violar los derechos e intereses colectivos... Según ha señalado la jurisprudencia administrativa de forma reiterada, se tiene que los supuestos sustanciales para que proceda la acción popular son los siguientes: a) una acción u omisión de la parte demandada, b) un daño contingente, peligro, amenaza, vulneración o agravio de derechos o intereses colectivos; peligro o amenaza que no es en modo alguno el que proviene de todo riesgo normal de la actividad humana y, c) la relación de causalidad entre la acción u omisión y la señalada afectación de tales derechos e intereses; dichos supuestos deben ser demostrados de manera idónea en el proceso respectivo.

FUENTE FORMAL: LEY 472 DE 1998 - ARTICULO 2 INCISO 2

COSA JUZGADA EN ACCION POPULAR - Requisitos

La sentencia dictada dentro de un proceso de acción popular tendrá efectos de cosa juzgada respecto de las partes y el público en general, pero para que adquiera esa connotación debe cumplir con las condiciones señaladas en la propia Ley, esto es, las contenidas en el artículo 332 del C.P.C. ... debe tenerse en cuenta que en el ámbito de las acciones populares en virtud de que su objeto de protección está constituido por derechos cuya titularidad es difusa, lo decidido en la sentencia afecta por igual a toda la comunidad interesada, dentro de la cual puede o no estar el actor popular. En tal sentido, para la configuración de la cosa juzgada en materia de acciones populares no se requiere que se presente identidad absoluta de las partes, pues en éstos procesos el actor y los titulares del interés protegido no necesariamente coinciden. ... la excepción de cosa juzgada respecto de las partes ocurre aunque ellas no sean idénticas en los procesos que se cotejan, pues lo relevante es que, los responsables por la afectación al derecho colectivo invocado sean los mismos, y que no obstante la calidad difusa de la comunidad titular del derecho, el grupo -determinado o determinable- afectado con la amenaza o vulneración de los derechos colectivos comprometidos, también sea el mismo... El otro elemento para que opere la cosa juzgada es la identidad de causa, el cual ha sido entendido por la doctrina como la razón por la cual se demanda; los motivos que se tienen para pedir al Estado determinada sentencia; dichos motivos están contenidos en los hechos de la demanda, pues son éstos, los que dan origen a su interposición y a la formulación de las pretensiones... De ello se infiere que la sentencia desestimatoria de las pretensiones de una acción popular hace tránsito a cosa juzgada erga omnes, sólo respecto de los hechos que dan lugar a su interposición.

FUENTE FORMAL: LEY 472 DE 1998 - ARTICULO 35 / DECRETO 1400 DE 1970 - ARTICULO 322

NOTA DE RELATORIA: En relación con la definición del fenómeno de la cosa juzgada y su configuración en la acción popular, consultar sentencia del 12 de junio de 2008, de esta Corporación, exp. 2005-90013-01, C.P. Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta

DERECHO AL MEDIO AMBIENTE SANO Y SALUBRIDAD PUBLICA - Deber de protección y garantía a cargo del Estado

El artículo 49 de la Constitución Política dispone que el saneamiento ambiental y la atención de la salud son servicios públicos a cargo del Estado, en cuya prestación debe garantizarse a toda persona el acceso a los servicios orientados a su promoción, protección y recuperación... el artículo 79 ídem reconoce el derecho que tienen todas las personas de gozar de un ambiente sano y establece como deber del Estado la protección de la diversidad e integridad del ambiente... Asimismo el artículo 80 superior proclama el deber estatal de garantizar el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, lo mismo que su conservación, restauración o sustitución. Y fija como mandato constitucional la obligación de las autoridades de prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental. ... De otra parte los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado, según lo dispone el artículo 365 constitucional, al señalar que es deber del Estado asegurar la prestación eficiente de los servicios públicos a todos los habitantes del territorio.

FUENTE FORMAL: CONSTITUCION POLITICA DE 1991 - ARTICULO 49 / CONSTITUCION POLITICA DE 1991 - ARTICULO 79 / CONSTITUCION POLITICA DE 1991 - ARTICULO 80 / CONSTITUCION POLITICA DE 1991 - ARTICULO 365

FALTA DE RECURSOS PUBLICOS - No es excusa para el incumplimiento de la orden judicial / FALTA DE DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL - No es excusa para desconocer los derechos colectivos

Se reitera que la falta de disponibilidad presupuestal no enerva la acción ante la demostrada vulneración de los derechos colectivos para cuya protección se instauró. Cosa distinta es que ante esa situación lo procedente sea ordenar a las autoridades municipales que efectúen las gestiones administrativas y financieras necesarias para obtenerlos... la falta de recursos públicos no es óbice para proteger los derechos e intereses colectivos; la efectividad de los derechos colectivos garantizados por la Constitución y la ley demandan atención prioritaria de las autoridades administrativas, y si su actuación no colma las exigencias de protección impuestas por el ordenamiento jurídico, es deber del Juez Constitucional de Acción Popular velar porque dicha situación sea debidamente atendida.

NOTA DE RELATORIA: En sentencia del 15 de septiembre de 2011, exp. 2004-01241-01(AP). C.P. María Claudia Rojas Lasso, esta Corporación indicó que la falta de presupuesto no es una excusa válida para no proteger los derechos o intereses colectivos.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION PRIMERA

Consejero ponente: GUILLERMO VARGAS AYALA

Bogotá, D.C., veintidós (22) de enero de dos mil quince (2015)

Radicación número: 18001 23 31 000 2011-00256-01(AP)

Actor: ALEJANDRO BAHAMON CUENCA

**Demandado: MUNICIPIO DE FLORENCIA; SERVAF S.A. E.S.P; SERVI-
INTEGRAL S.A. E.S.P; CORPORACION AUTONOMA REGIONAL PARA EL
SUR DE LA AMAZONIA - CORPOAMAZONIA Y LA POLICIA NACIONAL**

Decide la Sala la impugnación interpuesta por el Municipio de Florencia contra la sentencia de 11 de abril de 2013, mediante la cual el Tribunal Contencioso Administrativo del Caquetá, concedió parcialmente el amparo de los derechos colectivos a la seguridad, salubridad pública, acceso a los servicios públicos, el goce de un ambiente sano, conservación de las especies animales y vegetales, la protección de sus áreas de especial importancia y la existencia del equilibrio ecológico y su aprovechamiento, conservación y restauración.

I.- ANTECEDENTES.

1.1. La Demanda.

El señor **ALEJANDRO BAHAMON CUENCA**, actuando en nombre propio presentó acción popular contra el **MUNICIPIO DE FLORENCIA, SERVAF S.A. E.S.P., SERVINTEGRAL S.A. E.S.P., CORPOAMAZONÍA Y LA POLICÍA NACIONAL**, solicitando el amparo de los derechos colectivos a la seguridad, salubridad pública, acceso a los servicios públicos, el goce de un ambiente sano, conservación de las especies animales y vegetales, la protección de sus áreas de especial importancia y la existencia del equilibrio ecológico y su aprovechamiento, conservación y restauración.

1.2. Pretensiones.

En virtud de lo anterior el accionante solicitó como pretensiones las siguientes:

“PRIMERA: Después que sean analizados los hechos, practicadas las debidas inspecciones judiciales y cotejado todos los medios probatorios, solicito de la manera más respetuosa, sea reconocido por parte de su señoría, el daño e impacto ambiental negativo que sufren los habitantes de la Comuna Nororiental de nuestra ciudad, por la ausencia y la falta de gestión que en el desarrollo de sus propias funciones, incurren en fallas del servicio, al no dar cumplimiento a cabalidad con sus labores en la prestación de los mismos.

SEGUNDA: Exigirles a cada uno de los entes gubernamentales, instituciones públicas y empresas mixtas o privadas por concesión, desplegar y adelantar campañas de recuperación, educación, conservación, culturización y protección de los elementos e instrumentos ambientales que en la actualidad se encuentran vulnerados y violados por parte de algunos residentes y vecinos del sector en mención, debido a la negligencia y pasividad de los entes de control encargados por ministerio de la ley, para cumplir con sus obligaciones a nivel de protección del medio ambiente.

TERCERA: Ordenar la ejecución de actividades de despliegue y apoyo interinstitucional en pro de la protección del medio ambiente, al desarrollar actividades periódicas tendientes a:

- Llevar a cabo campañas educativas y de culturización mediante charlas, volantes, conferencias y reuniones con la comunidad en la cuales se programen y planteen jornadas de limpieza y ornato, que permitan la integración entre las instituciones y la población, para dar inicio a un proceso masivo de concientización y a su vez lograr inculcar en la comunidad la importancia de preservar, conservar y proteger mancomunadamente el derecho colectivo a un ambiente sano.*
- La instalación de vallas y/o avisos visibles, que designen y marquen las áreas de protección ambiental como lo son: vertederos, caudales y fuentes hídricas, las reservas forestales estipuladas dentro de nuestro plan de ordenamiento territorial. En las cuales se prohíban rotundamente la contaminación por cualquier medio. El arrojamiento de residuos sólidos. La tala indiscriminada de árboles y exterminio de la vegetación y la fauna, con el fin de evitar la creación de basureros indiscriminados dentro del sector, evitar catástrofes por erosiones y deslizamientos y así lograr mitigar la proliferación de epidemias y enfermedades que afectan la integridad, salud y medio ambiente de los habitantes del sector.*
- Así mismo; que en estas vallas y avisos, se estipulen las sanciones a imponer para quien infrinja la prohibición. Y a su vez, se controle y se le dé, aplicabilidad a los correspondientes comparendos o sanciones, a que haya lugar. Por parte de las instituciones a cargo del presente control (CORPOAMAZONÍA Y POLICÍA AMBIENTAL) en contra de las personas o instituciones que violen el cuidado y preservación de los recursos naturales que se pretenden proteger, para que por intermedio de una consecuencia jurídica, se haga coercitivo el cumplimiento de lo pretendido.*

CUARTA: Se ordene a la empresa (SERVI-INTEGRAL S.A E.S.P). La ubicación de sitios estratégicos, que se conviertan en los centros de acopio para la acumulación y recolección de los residuos sólidos del sector, estipulando estos lugares como los únicos autorizados para tales fines y restringiendo al mismo tiempo la utilización de cualquier otro espacio público para el desarrollo de esta actividad. Suministrando a su vez la infraestructura y material

logístico que se requiere y es autorizado por la normatividad ambiental para el desarrollo de esta labor. (Letreros informativos – canecas o dispositivos de almacenamiento de basuras – carros apropiados para este fin).

QUINTA: Se disponga de manera inmediata por parte de la ALCALDÍA MUNICIPAL DE FLORENCIA - PLANEACIÓN MUNICIPAL Y SECRETARÍA DE GOBIERNO MUNICIPAL) la realización de un plan de contingencia que permita trazar soluciones a corto plazo, tendientes a la reubicación de algunos predios; que se encuentran ubicados en zonas de alto riesgo, en zonas de reserva forestal y en zonas que ejercen contaminación directa sobre las fuentes hídricas a través de sus desembocaduras a la quebrada la sardina, mediante sus precarios sistemas de alcantarillados de aguas servidas.

SEXTA: De la misma forma que sea diseñado, construido y puesto en funcionamiento por parte de la ALCALDÍA MUNICIPAL DE FLORENCIA – IMOC- Y SERVAF S.A. E.S.P. un sistema de acueducto y alcantarillado, al igual que una planta de tratamiento de aguas residuales o servidas, para las viviendas afectadas o que carecen de este servicio; con el propósito de evitar y erradicar de una vez por todas, que los propios residentes del sector, sean los agentes más activos proporcionadores, contaminadores directos y masivos, de un recurso natural que debe ser protegido por los ciudadanos y entidades del estado.

SÉPTIMA: Ordenar, en el evento de condenarse a los entes demandados; se realice la correspondiente proyección de corrección y mejoramiento de las problemáticas con respecto al daño del medio ambiente existentes en la comuna nororiental de nuestra ciudad y se verifique el cabal cumplimiento del Plan de Saneamiento y manejo de vertimientos, residuos sólidos, control, preservación y Plan de Saneamiento y manejo de vertimientos, residuos sólidos, control, preservación y plan de reforestación en la zona de la reserva ambiental. Para lograr garantizar la optimización en la prestación de los servicios y el mejoramiento integral del derecho constitucional a un ambiente sano.

OCTAVA: Imponer al Municipio de Florencia y demás instituciones demandadas, la obligación del pago de costas a que haya lugar dentro del presente proceso y/o que establezca la ley para tales fines.

NOVENA: Se otorgue el debido reconocimiento a la asignación del incentivo previsto por la ley como a su vez para los casos en que se pretende y consigne dar la debida protección a los derechos de tercera generación. (Colectivos y del medio ambiente) consagrados en nuestra Constitución Política. Es menester y obligación de todo ciudadano colombiano el interesarse por la conservación, protección y salvaguarda de los derechos que benefician a todo el conglomerado social.¹

¹ Folio 4 y 5 del cuaderno del expediente.

1.3. Los hechos y omisiones en los cuales se funda la acción.

1.3.1. Que la Comuna Nororiental conformada por los barrios Kennedy, Villanueva, el Minuto, las Lajas y el Castillo tiene problemas de invasión por parte de colonos y personas desplazadas por la violencia, por lo que se presentan deficiencias en la conservación y preservación de los recursos naturales.

1.3.2. Que debido a lo anterior, también hay ineficiencia por parte de las empresas particulares y estatales encargadas de las actividades de prestación de los servicios de vigilancia, control, mantenimiento, culturización, supervisión, inspección y gestiones de sostenibilidad para garantizar a la comunidad el disfrute de un ambiente sano.

1.3.3. Que en el sitio conocido como Piedrahita (parte superior de la ladera que integra el área de la comuna nororiental) se arrojan desechos orgánicos, inorgánicos y no biodegradables.

1.3.4. Que en el perímetro interno de dicho sector se presenta una inadecuada recolección y almacenamiento de residuos sólidos, creando basureros en cada esquina y sin control alguno por parte de las autoridades competentes.

1.3.5. Que los mismos habitantes del sector son los principales contaminantes, toda vez que la necesidad de deshacerse de sus residuos, los obliga a arrojar los desechos a las calles o a la quebrada La Sardina.

1.3.6. Que relacionado con el hecho anterior, se presenta un avanzado estado de putrefacción por las basuras arrojadas en la desembocadura directa al cauce de todas las aguas servidas de las viviendas que se encuentran en el borde de la quebrada La Sardina.

1.3.7. Que se talan árboles de forma indiscriminada y se extrae la vegetación y recursos naturales de una zona de protección especial considerada dentro del POT como Reserva Forestal, que causa erosión en un sector de alto riesgo, además propicia sequias a los nacimientos y vertimientos de los afluentes que forman el caudal de la quebrada "La Sardina".

II.- ACTUACIÓN PROCESAL

El Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Florencia – Caquetá a través de auto calendado el 3 de julio de 2009 admitió la demanda interpuesta y ordenó el trámite de rigor.

En providencia de fecha 20 de mayo de 2011, el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito declara la falta de competencia funcional para conocer el proceso y ordena remitir el expediente al Tribunal Administrativo del Caquetá.

III.- LA CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

3.1. El DEPARTAMENTO DE POLICÍA DEL CAQUETÁ se opuso a todas las pretensiones de la demanda en el siguiente sentido:

3.1.1. Que la responsabilidad por la vulneración de los derechos invocados es de los entes gubernamentales y de los residentes del sector, estos últimos en la medida que no denuncian ante las autoridades competentes las conductas que perturban el ambiente sano.

3.1.2. Que dicha entidad cuenta con la Policía Ambiental y Ecológica como ente de apoyo a las autoridades ambientales, con la función de informar a la autoridad competente las anomalías encontradas contra los recursos naturales y el medio ambiente.

3.1.3. Que por lo anterior la Policía Ambiental está atenta al llamado de la comunidad y de las entidades de control y demás entidades con facultades legales para imponer sanciones por el mal uso del medio ambiente, con la finalidad de buscar la protección de los derechos y libertades de todos los habitantes.

3.1.4. Que dicha entidad trabaja mancomunadamente con las distintas entidades que cumplen funciones ambientales, pero son estas las encargadas de regular, controlar, verificar, otorgar permisos e imponer sanciones cuando hay un mal goce de las reservas naturales.

3.2. El MUNICIPIO DE FLORENCIA manifestó:

3.2.1. Que los residuos sólidos y basuras son arrojados por los mismos habitantes de la Comuna Nororiental, que son a su vez invasores en zonas de alto riesgo, recordando que el ambiente sano no es solo un derecho sino también un deber de todos los ciudadanos, por lo cual deben ser los habitantes de dicha comuna los llamados a responder por los daños.

3.2.3. Que respecto de la afirmación hecha por el actor, en el sentido que las entidades responsables hacen presencia en la zona sin las exigencias y requerimientos mínimos establecidos por las normas sanitarias, manifiesta que es una apreciación subjetiva e infundada, toda vez que dicha entidad cumple con los requisitos exigidos por las normas ambientales, y de igual forma las irregularidades deben probarse y no solo enunciarse.

3.2.4. Que sobre la deforestación causada en las zonas de protección y reserva ambiental, menciona que son conductas reprochables penalmente.

3.2.5. Que propone como excepción la “**indebida legitimación en la causa por pasiva**”, toda vez que lo pretendido por el actor es el adecuado cumplimiento de las labores por parte de algunas de las empresas prestadoras de servicios públicos y reguladoras del medio ambiente como SERVAF S.A E.S.P y CORPOAMAZONIA.

3.2.6. Que frente a la pretensión atinente a que se amplíen las redes de acueducto y alcantarillado existentes dentro de la Comuna Nororiental, presenta las siguientes consideraciones:

3.2.7. Que en cuanto a los límites del contenido obligatorio cita la Teoría de la **Pobreza del Servicio** del Tratadista JUAN CARLOS HENAO, la cual se traduce en que no es el servicio el que debe adaptarse a las necesidades de los usuarios, sino que son los usuarios quienes deben restringir sus necesidades en función de los recursos del servicio. Dicha teoría debe ser aplicada en el caso concreto, teniendo en cuenta que el Municipio es un ente limitado presupuestalmente, cuyos recursos siempre resultaran insuficientes para atender todas y cada una de las necesidades de la comunidad que se multiplican por el fenómeno del desplazamiento.

3.2.8. Que existe un impedimento legal para construir la obra pretendida, como

quiera que la mayoría de barrios de la Comuna Nororiental cuentan con el servicio de alcantarillado, pero lo que sucede es que algunos invasores se asientan de manera ilegal en las orillas de la Quebrada la Sardina, lo que es llamado como zona de alto riesgo, para lo cual la administración está impedida para construir obras públicas, toda vez que al hacerlo estaría permitiendo tácitamente la legalización de dichos asentamientos e incumpliendo la norma que establece que debe dejarse una brecha de 30 metros en cada orilla, en la cual no se puede construir vivienda ni obra alguna.

3.2.6. Que propone como excepción la **obligación de un tercero**, argumentado que es la propia comunidad la encargada de cuidar el ecosistema, el medio ambiente y los recursos hídricos, y que se debe investigar a las personas que ilegalmente se han asentado y han contaminado la zona y el río.

3.3. La CORPORACIÓN PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE DEL SUR DE LA AMAZONÍA – CORPORAMAZONÍA – estimó lo siguiente:

3.3.1. Que ha actuado conforme a los lineamientos para los cuales se constituyó, mediante acciones orientadas a la reducción de los impactos negativos generados por el inadecuado uso de los recursos naturales, por lo cual se ha requerido en varias oportunidades a la Administración Municipal para que dé cumplimiento en materia de servicios públicos domiciliarios y saneamiento básico y adopte las medidas necesarias a fin de cesar la contaminación generada por la no implementación y adecuación de los sistemas de desagüe, de acuerdo con las necesidades de la población.

3.3.2. Que en su actuar diligente, ha efectuado seguimientos, visitas y recomendaciones a través de conceptos técnicos, a fin de responsabilizar los presuntos infractores del orden jurídico en materia ambiental, dando apertura a procesos administrativos sancionatorios en contra de la Alcaldía Municipal de Florencia y el Instituto de Obras Civiles -IMOC-, por contaminación de fuentes hídricas con residuos líquidos sin tratamiento.

3.3.3. Que años atrás avocó conocimiento de la situación presentada, realizando una serie de advertencias en lo que respecta al Ordenamiento Territorial del Municipio de Florencia.

3.3.4. Que son ciertos el mal manejo de los recursos naturales y la contaminación de las fuentes hídricas, constancia de lo cual es la descripción de la situación encontrada contenida en el Concepto Técnico No. 11 del 05 de febrero de 2008, emitido por una profesional de dicha entidad, y los informes técnicos efectuados los días 2 y 3 de junio de 2009. (Agregan descripción, visible a folio 99-100 C 1)

3.3.5. Que lo atinente a la deforestación es igualmente cierto, y que es de resaltar que ha tomado decisiones de manera oportuna y diligente para iniciar procesos administrativos ambientales de carácter sancionatorio y para conminar a las autoridades locales y departamentales a la adopción de medidas para la cesación, compensación y mitigación de los impactos negativos generados por la contaminación a las fuentes hídricas con vertimientos residuales domésticos.

3.3.6. Que no es función de esta entidad ejecutar obras o construcciones de infraestructura a la luz de los artículos 31 y 35 de la Ley 99 de 1993, pues su rol es proteger y conservar el medio ambiente, concediendo permisos, licencias, autorizaciones y vigilando el cumplimiento de las disposiciones legales ambientales.

3.4. La EMPRESA DE SERVICIOS PÚBLICOS DE FLORENCIA – SERVAF S.A. E.S.P. solicitó denegar las pretensiones de la demanda, por las siguientes razones:

3.4.1. Que los problemas educativos, ambientales, culturales y de orden público son muy comunes en los departamentos menos desarrollados, y dicha entidad solo administra y opera los servicios públicos de acueducto y alcantarillado en los sitios o zonas que han sido entregados por el Municipio de Florencia.

3.4.2. Que en lo que respecta a la contaminación de las fuentes hídricas, esta Empresa de Servicios Públicos factura las tasas retributivas por vertimientos puntuales a las fuentes hídricas y lo recaudado pasa a CORPOAMAZONIA al fondo de descontaminación hídrica para reinvertir en la descontaminación de las fuentes.

3.4.3. Que la conservación de los recursos naturales le corresponde a CORPOAMAZONÍA, al Municipio de Florencia y a las Contralorías.

3.4.4. Que ha recibido del Municipio de Florencia mediante acta del 12 de Noviembre de 2008, unos tramos de alcantarillado para su administración en lo que atañe a las zonas referidas en la demanda (barrios Kennedy, Villanueva, El Minuto, El Castillo).

3.4.5. Que el objeto social de dicha entidad no incluye servicios educativos, ni culturales, mucho menos de salvaguardia del orden público, tan solo adelantan campañas que tienen que ver con su objeto social, cuales son ahorro de agua, manejo de fugas y manejo de residuos sólidos en las cabeceras de las fuentes abastecedoras del sistema de acueducto.

3.4.6. Que propone la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva, toda vez que en virtud del contrato interadministrativo celebrado el 18 de enero de 1993 entre el MUNICIPIO DE FLORENCIA y SERVAFSA E.S.P, se le delegó a éste último la administración y operación de los servicios públicos de acueducto y alcantarillado en el casco urbano de la ciudad de Florencia, así como también el Municipio se comprometió a proporcionar toda la infraestructura necesaria para la ejecución de dicho contrato.

3.4.7. Que en los barrios Kennedy, Villanueva, El Minuto y El Castillo, el alcantarillado ha sido entregado parcialmente por el Municipio de Florencia, y el mencionado servicio se presta de manera adecuada en cumplimiento de las obligaciones contraídas.

3.5. SERVICIOS INTEGRALES EFECTIVOS –SERVI-INTEGRAL- S.A. E.S.P. solicitó denegar las pretensiones de la demanda por los siguientes motivos:

3.5.1. Que dicha entidad es una empresa prestadora del servicio público domiciliario de aseo desde el 01 de agosto de 2003, y presta sus servicios en los barrios Kennedy, Villanueva, El Minuto, El Castillo, El Portal, Palmeras Altas y Piedrahita, los días miércoles y sábados de acuerdo al sistema de recolección diseñado por esta y aprobado por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios y la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico.

3.5.2. Que desde el año 2003 ha venido entregando avisos, vallas informativas, jornadas de sensibilización y capacitación a los usuarios de Florencia con el objetivo de dar a conocer las frecuencias de recolección y el adecuado manejo y presentación de los residuos sólidos ordinarios tal y como lo establece el Decreto 1713 de 2002.

3.5.3. Que en relación con los precitados barrios, a partir de 2007, en coordinación con la Policía Ambiental y Ecológica, Policía Comunitaria, IMOCU UGAA, CORPOAMAZONÍA y la Cámara de Comercio de Florencia ha realizado acompañamiento en la campaña "CUIDA TU CIUDAD DISFRÚTALA LIMPIA".

3.5.4. Que dentro de sus funciones no le corresponde multar ni sancionar, mucho menos cobrarlas.

3.5.5. Que en los mencionados barrios, el vehículo recolector no puede ingresar debido a las condiciones de la vía, pero se asigna el ingreso de operarios a pie para la evacuación de los residuos. Sin embargo, agrega, mediante Resolución 0125 del 05 de diciembre de 2007 la Alcaldía Municipal autoriza a SERVI-INTEGRAL S.A E.S.P prestar el servicio de recolección en volquetas en los barrios de difícil acceso y vías estrechas.

V.- AUDIENCIA ESPECIAL DE PACTO DE CUMPLIMIENTO

El siete (7) de septiembre de dos mil diez (2010) se llevó a cabo la Audiencia Especial de Pacto de Cumplimiento con la presencia del actor y los demandados. No obstante, como las partes no presentaron fórmulas de arreglo se declaró fallida.

VI.- LA PROVIDENCIA IMPUGNADA

6.1 Órdenes impartidas.

El Tribunal Contencioso Administrativo del Caquetá, en sentencia de once (11) de abril de dos mil trece (2013) amparó parcialmente los derechos colectivos y ordenó:

“PRIMERO: DECLARAR vulnerados los derechos colectivos de acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente, el goce a un ambiente sano, la existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución.

SEGUNDO: ORDENAR al municipio de Florencia lo siguiente:

- a. Que en un término no superior a seis (06) meses, diseñe una política pública y elabore las acciones administrativas para prevenir la ocupación del área de reserva ambiental creada mediante el Acuerdo Municipal 029 de 1998 y se realicen las señalizaciones necesarias para su identificación.*
- b. Que en coordinación con CORPOAMAZONÍA, en un término de seis (6) meses, realice un diagnóstico sobre vertimientos del sector y con fundamento en ello, en un plazo no mayor a un (1) año se diseñen y ejecuten las soluciones técnicas adecuadas para descontaminar la quebrada La Sardina, sin perjuicio de la adopción de las medidas provisionales urgentes a que haya lugar para minimizar la contaminación existente, como tal, se presenta semestralmente a partir de la ejecutoria de la sentencia, un informe con las gestiones adelantadas incluyendo un análisis de la calidad del agua de la fuente hídrica.*
- c. Que en coordinación con CORPOAMAZONÍA y la POLICÍA NACIONAL en un término de tres meses inicie una campaña de educación ambiental en el sector.*

TERCERO: ORDENAR A SERVAF S.A. E.S.P. para que en un plazo no mayor a tres (3) meses, realice actividades de mantenimiento y conservación de la infraestructura existente en el sistema del alcantarillado ubicado en la Comuna Nororiental con el fin de mitigar el impacto ambiental a la quebrada la Sardina, y si no lo ha realizado, presente ante la autoridad ambiental competente el Plan de Saneamiento y Manejo de Vertimientos.

CUARTO: ORDENAR a la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonía – CORPOAMAZONÍA, para que asesore, coordine y acompañe al Municipio de Florencia Caquetá en el diagnóstico, diseño y ejecución de programas y proyectos dirigidos a solventar la contaminación de la quebrada La Sardina.

QUINTO: EXHORTAR a CORPOAMAZONÍA para que finiquite los procesos sancionatorios en contra del Municipio de Florencia por contaminación a las fuentes hídricas con residuos líquidos en los barrios Kennedy, La Castilla, Villa Nueva, El Minuto, entre otros; realice en el sector campañas con participación comunitaria sobre el manejo de los recursos naturales y protección ambiental, y seguir ejerciendo las funciones de evaluación, control y seguimiento a las actividades que puedan generar deterioro ambiental.

SEXTO: DENEGAR las demás pretensiones de la demanda.

SÉPTIMO: ENVÍESE a la Defensoría del Pueblo copia de la demanda, del auto admisorio de la misma y del presente fallo, conforme lo establece el artículo 80 de la Ley 472 de 1998.

OCTAVO: Constituir un Comité de verificación del cumplimiento de la sentencia conformado por el Municipio de Florencia, la empresa SERVAF S.A. ESP, CORPOAMAZONÍA, Procuraduría Judicial Delegada ante ésta Corporación y la Personería Municipal de Florencia. Por Secretaría informar a las respectivas entidades.

NOVENO: Sin costas en la instancia.”

6.2. Fundamentos de la Sentencia impugnada.

El Tribunal fundó su decisión en las siguientes consideraciones:

6.2.1. Que de las pruebas arrimadas oportunamente al proceso y a las cuales se les otorgó valor probatorio, se pudo constatar la contaminación de la quebrada la Sardina, ubicada en la Comuna Nororiental de Florencia, debido al vertimiento directo de aguas negras de tipo doméstico e industrial provenientes de los barrios Kennedy, Las Lajas, Las Palmeras I y II, La Castilla, Villa Nueva, El Portal, La Sardina y otros, y al tratamiento deficiente de aguas residuales en las áreas donde existe sistema de alcantarillado, como quedó demostrado en el Concepto Técnico No. 0011 de 2008 de CORPOAMAZONÍA, en el peritaje de fecha 18 y 19 de julio de 2012 y en la certificación de SERVAF SA ESP sobre el porcentaje de tratamiento de las aguas servidas en dichos sectores (0%).

6.2.2. Que a la luz del artículo 8º del Código Nacional de Recursos Naturales están probado dos factores de deterioro del ambiente: contaminación de las aguas y la disposición inadecuada de residuos líquidos.

6.2.3. Que de las pruebas allegadas no se logró demostrar el mal manejo de los residuos sólidos por parte de SERVI-INTEGRAL S.A. E.S.P., tan es así que en el peritaje realizado por el Ingeniero Ambiental el 18 y 19 de julio de 2012, se constató la inexistencia de focos de contaminación por indebida disposición de residuos. Por otro lado, tampoco se logró acreditar la tala indiscriminada de árboles que menciona el actor popular en su demanda, pues la prueba pericial señala que no se evidenció deforestación o tala indiscriminada de vegetación.

6.2.4. Que aunado a lo anterior se evidencia que CORPOAMAZONÍA, SERV AF S.A E.S.P y SERVINTEGRAL E.S.P han participado en

campañas tales como "Cuida *tu ciudad y Disfrútala Limpia*" en el año 2009, que tuvo como objeto la sensibilización ambiental, aseo, limpieza y siembra de árboles en zonas aledañas a la quebrada la Sardina. No obstante lo anterior, esto no implica desligar del todo a CORPOAMAZONÍA, dado que también tiene atribuida funciones de asesoría técnica a las entidades territoriales y de coordinar los planes, programas y proyectos que éstas adelanten en el campo ambiental. Además es necesario realizar la caracterización tanto de la descarga como de la corriente de agua.

6.2.5. Que según el artículo 35 de la Ley 99 de 1993, CORPOAMAZONÍA además de ejercer las funciones propias de las Corporaciones Autónomas Regionales, tendrá como encargo principal promover el conocimiento de los recursos naturales renovables y del medio ambiente del área de su jurisdicción y su utilización, fomentar el uso de tecnología apropiada y dictar disposiciones para el manejo adecuado del ecosistema Amazónico y el aprovechamiento sostenible y racional de sus recursos naturales renovables y del medio ambiente, así como asesorar a los municipios en el proceso de planificación ambiental y reglamentación de los usos del suelo y en la expedición de la normatividad necesaria para el control, preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural de las entidades territoriales de su jurisdicción.

6.2.6. Que es función principal de CORPOAMAZONÍA proteger el medio ambiente del Sur de la Amazonía colombiana como área especial de reserva ecológica, de interés mundial y como recipiente singular de la biodiversidad del trópico húmedo. En desarrollo de su objeto deberá fomentar la integración de las comunidades indígenas que tradicionalmente habitan la región, al proceso de conservación, protección y aprovechamiento sostenible de los recursos y propiciar la cooperación y ayuda de la comunidad internacional para que compense los esfuerzos de la comunidad local en la defensa de ese ecosistema único.

6.2.7. Que en cuanto a la responsabilidad del Municipio de Florencia, encontró demostrada su pasividad y omisión, puesto que pese a los requerimientos realizados en los conceptos técnicos emitidos por CORPOAMAZONIA, no hay evidencia de la toma de acciones encaminadas a la solución de la problemática de contaminación generada en la Comuna Nororiental. En consecuencia, su conducta omisiva tiene incidencia directa en el daño ambiental, por la prestación deficiente del servicio público de alcantarillado y su desatención frente a la contaminación de

una fuente quebrada por vertimientos generados en el Municipio.

6.2.8. Que las obligaciones que tiene el Municipio se encuentran consagradas en los artículos 80, 311, 315 y 365 de la Constitución Nacional, de los cuales se desprende que el Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, que el Municipio le corresponde prestar los servicios públicos que determine la Ley, construir las obras que demande el progreso local ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria y el mejoramiento social y cultural de sus habitantes.

6.2.9. Que igualmente, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 5º de la Ley 142 de 1994 a los Municipios les corresponde prestar a sus habitantes de manera eficiente, los servicios domiciliarios de acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica y telefonía pública básica comunitaria. A su vez, la ley 99 de 1993 en su artículo 65 le impone a los municipios la función de promover, coordinar, ejecutar, desarrollar, adoptar y elaborar programas, planes y proyectos tendientes a la preservación y defensa del medio ambiente.

6.2.10. Que es preciso rechazar la excepción presentada por el Municipio de Florencia para exonerarse de responsabilidad, al declarar que el origen de la contaminación recae exclusivamente en los habitantes de la mencionada comuna, pues el hecho de tratarse algunos sectores de asentamientos ilegales implica para el municipio asumir el papel de garante en la protección del medio ambiente; de otro lado, la prestación eficiente del servicio público de alcantarillado es su responsabilidad aún en los eventos de existir empresas privadas que suministren el servicio.

6.2.11. Que las competencias del Municipio en materia urbanística indican una omisión del ente al permitir la construcción de viviendas en zonas de protección ambiental según el Plan de Ordenamiento Territorial, y el Acuerdo Municipal 029 de 1998 (fl,32 reverso peritaje), la cual son zonas susceptibles de deslizamientos, por lo cual se debió evitar el desarrollo urbano en dicho sector, y apunta que aun así, son barrios que en algunos sectores cuentan con cobertura de ciertos servicios básicos domiciliarios.

6.2.12 Que la Ley 388 de 1997 (Art. 5 y 6) que modificó las Leyes 9ª de 1989 y 2ª de 1991, establece que es el municipio a quien le corresponde el ordenamiento del

territorio municipal, para lo cual deberá adelantar un conjunto de acciones político-administrativas y de planeación física concertadas y coherentes para disponer de instrumentos eficaces de orientación del desarrollo del territorio bajo su jurisdicción y de regulación de la utilización, ocupación y transformación de su espacio físico, acorde con las estrategias de desarrollo económico del Municipio y armónico con el ambiente y sus tradiciones históricas y culturales.

6.2.13. Que en cuanto a la responsabilidad de SERVAF SA ESP comprobó que la cobertura en la prestación del servicio de acueducto y alcantarillado en los citados barrios es insuficiente, lo cual genera que los pozos de oxidación estén rebosados, los desniveles del alcantarillado hacen que fluyan las aguas negras y desemboquen a la quebrada la Sardina, lo cual permite concluir una deficiente prestación del servicio a la población que integra la Comuna Nororiental, el cual debe ser prestados de forma eficiente.

6.2.14 Que lo anterior significa el incumplimiento de las obligaciones asumidas por SERVAF S.A E.S.P, pues a esta se le asignó la gestión y administración del servicio de acueducto y alcantarillado del Municipio de Florencia. Y añade que en este caso se probaron las fallas en el mantenimiento de los sistemas de disposición de aguas servidas.

6.2.15 Que además, si esta empresa cobra tasa retributiva a los usuarios del sistema de alcantarillado, está obligada a presentar un Plan de Saneamiento y Manejo de Vertimientos PSMV ante la autoridad ambiental, de acuerdo con la Resolución 1433 de 2004 expedida por el Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible.

6.2.16 Que excluyó de responsabilidad a SERVINTEGRAL S.A. E.S.P y la POLICÍA NACIONAL, toda vez que la primera entidad demostró que su actuar ha sido diligente y de conformidad con las normas vigentes para recolección, transporte y disposición final de residuos sólidos, y a su vez el actor popular no acreditó el manejo inadecuado de basuras o que tuviese responsabilidad alguna en la contaminación de las fuentes hídricas; de otro lado, no se comprobó omisión alguna por parte de la segunda entidad en la función de apoyo a las corporaciones públicas.

6.2.17. Que como conclusión de lo anterior, encontró que la vulneración de los derechos colectivos invocados es atribuible al Municipio de Florencia y a la

empresa SERVAF S.A E.S.P, sin embargo esto no obsta para que CORPOAMAZONÍA finiquite los procesos sancionatorios en contra del Municipio de Florencia por contaminación a las fuentes hídricas con residuos líquidos en los mentados barrios, realice campañas con participación comunitaria sobre el manejo de los recursos naturales y protección ambiental y ejerza las funciones de evaluación, control y seguimiento a las actividades que puedan generar deterioro ambiental.

6.2.18. Que frente al incentivo solicitado, no lo decretó en virtud de que desapareció del ordenamiento jurídico con la derogatoria de los artículos 39 y 40 de la Ley 472 de 1998 por disposición del artículo 1º de la Ley 1425 de 2010.

VII.- IMPUGNACIÓN

7.1.- El MUNICIPIO DE FLORENCIA impugnó la mentada Sentencia, sustentando en síntesis lo siguiente:

7.1.1. Que disiente del pronunciamiento del Tribunal cuando indica que: *“Es preciso rechazar la excepción presentada por el Municipio de Florencia para exonerarse de responsabilidad, al declarar que el origen de la contaminación recae exclusivamente en los habitantes de la comuna de marras, en primer lugar debe señalarse que el hecho de tratarse algunos sectores de asentamientos ilegales implica para el Municipio asumir como garante en la protección del medio ambiente.”* No ha pretendido exonerarse de responsabilidad con lo anterior, lo que intentó fue llamar la atención en el sentido que los ciudadanos y en especial los residentes del sector están llamados a resolver o coadyuvar en la solución de la contaminación que vive la zona, según lo establece el artículo 95 de la Constitución Política en la medida en que también existen obligaciones a cargo de las personas.

7.1.3. Que como consecuencia de lo anterior. La sentencia debió imponer una sanción o disponer una multa respecto a la comunidad que habita en el sector nororiental de Florencia.

7.1.4. Que en esta medida, la sentencia debe ser modificada, realizando las advertencias o imponiendo las sanciones necesarias para que la comunidad coadyuve en la solución o mitigación del problema presentado en el sector, pues de nada serviría la inversión de millones de pesos en la construcción de obras, si los ciudadanos continúan ajenos a las sentencias judiciales.

7.1.5. Que el municipio de Florencia es una de las principales ciudades receptoras de personas desplazadas, con innumerables necesidades insatisfechas, lo que conlleva a la necesidad de una política nacional en procura de cumplir y materializar los derechos colectivos consagrados en la Constitución.

7.1.6. Que es importante tener en cuenta que contra el Municipio cursan 80 acciones populares en los diferentes despachos judiciales, que en su gran mayoría han finalizado con fallos en su contra, imponiéndole al Municipio obligaciones de gestionar, construir y elaborar un sin número de actividades imposibles de cumplir.

7.1.7. Que la decisión impugnada no es proporcional con las capacidades del Municipio, pues el crecimiento de la ciudad se ha dado a través del fenómeno de ocupaciones de hecho, por ser Florencia uno de los municipios con mayor recepción de personas desplazadas, lo que ha generado el crecimiento de la ciudad por invasiones. Al respecto anota que la capacidad presupuestal del municipio no está en las mejores condiciones, ya que el endeudamiento en el cuatrienio anterior ascendió alrededor de los veinte millones de pesos.

VIII.- ALEGATOS EN SEGUNDA INSTANCIA

8.1.- EL ACTOR presentó alegatos de conclusión solicitando confirmar la sentencia del a quo por los siguientes motivos:

8.1.1. Que reitera los argumentos expuestos en la demanda y hace un resumen sobre lo que sucedió en el proceso en la primera instancia.

8.1.2. Que el *a quo* encontró acreditada la vulneración de los derechos colectivos invocados, por tal motivo comparte la determinación de condenar a las entidades demandadas.

8.2. LA POLICÍA NACIONAL solicitó confirmar la sentencia de primera instancia con base en las siguientes consideraciones:

8.2.1. Que de conformidad con lo dispuesto en la Ley 99 de 1993 en su artículo 101 la Policía Nacional, frente a temas ambientales, se encarga del acompañamiento, educación y supervisión, a efectos de colaborar con las autoridades ambientales con la función de informar a la autoridad competente las anomalías encontradas frente a los recursos naturales y al medio ambiente.

8.2.3. Que como consecuencia de lo anterior, no se probó responsabilidad alguna por parte de dicha entidad.

8.3. La ALCALDÍA DE FLORENCIA presentó alegatos en el siguiente sentido:

Que carece de recursos para darle cumplimiento al fallo, para tal fin aportó el balance de prueba de los meses de enero a marzo de 2014.

IX.- CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO EN SEGUNDA INSTANCIA

En esta instancia la Delegada de la Procuraduría General de la Nación no rindió concepto.

X.- LAS CONSIDERACIONES

10.1 Fundamentación de la Competencia.

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 57 de la Ley 1395 de 2010 y 132 del Código Contencioso Administrativo, el Consejo de Estado es competente para conocer en segunda instancia de los recursos de apelación en contra de las sentencias proferidas por los Tribunales Administrativos en las acciones populares.

10.2 Presentación del caso y problema jurídico.

Con el ejercicio de la presente acción se busca la protección de los derechos e intereses colectivos a la seguridad, salubridad pública, acceso a los servicios públicos, el goce de un ambiente sano, conservación de las especies animales y vegetales, la protección de sus áreas de especial importancia ecológica, la existencia del equilibrio ecológico y su aprovechamiento sostenible, conservación y restauración, los cuales se estiman vulnerados, según el actor, por el Municipio de Florencia, SERVAF S.A. E.S.P., SERVINTEGRAL S.A. E.S.P., CORPOAMAZONÍA y la POLICÍA NACIONAL, como quiera que no han realizado las actuaciones tendientes a evitar y reparar los daños producidos en el medio ambiente en la Comuna Nororiental del Municipio de Florencia conformada por los barrios Kennedy, Villanueva, el Minuto, las Lajas y el Castillo.

Una vez estudiado el caso, el *a quo* encontró que según la normativa vigente y las pruebas aportadas en el proceso existe una vulneración de los mencionados derechos colectivos en dicho sector, lo cual ha sido ocasionado por la actitud negligente del Municipio de Florencia en tanto que no ha adoptado las medidas tendientes para prevenir la ocupación del área de reserva ambiental y tampoco ha realizado las actuaciones adecuadas para descontaminar la Quebrada la Sardina.

De otro lado, el cubrimiento de la infraestructura de servicios públicos de acueducto y alcantarillado por parte de SERVAF S.A. E.S.P en la Comuna Nororiental es insuficiente, debido a la falta de saneamiento y manejo de los vertimientos, lo cual genera un impacto ambiental en la quebrada la Sardina.

Finalmente, estimó que CORPOAMAZONÍA ha incumplido con sus funciones de asesorar, coordinar y acompañar al Municipio de Florencia Caquetá en el diagnóstico, diseño y ejecución de programas y proyectos dirigidos a solventar la contaminación de la quebrada La Sardina.

Inconforme con la anterior decisión, el Municipio de Florencia impugnó el fallo argumentando que cuando presentó la excepción según la cual el origen de la contaminación recae exclusivamente en los habitantes de la comuna de marras, no lo hizo con el fin de exonerarse de responsabilidad, sino con el objetivo de demostrar que en el marco de un Estado Social de Derecho los ciudadanos también son titulares de obligaciones, por lo tanto solicita que se impongan sanciones, multas o medidas administrativas para que los residentes de la zona se abstengan de continuar contaminando el sector y las fuentes hídricas.

Estimó que la decisión impugnada no es proporcional con las capacidades económicas del Municipio, pues el crecimiento de la ciudad se ha dado a través del fenómeno de ocupaciones de hecho. Al respecto probó en los alegatos de segunda instancia que el endeudamiento en el cuatrienio anterior ascendió alrededor de los veinte millones de pesos (balance de prueba de los meses de enero a marzo de 2014).

La Sala observa que los problemas jurídicos planteados por el recurrente consisten en resolver los siguientes interrogantes: (i) ¿Es procedente ordenar sanciones de tipo administrativo a los habitantes de la Comuna Nororiental de Florencia, debido a la contaminación del medio ambiente en dicho sector? (ii) ¿El Municipio de Florencia se puede excusar en la falta de recursos públicos para cumplir lo ordenado en la sentencia proferida por el a quo?

10.3 Análisis del caso.

Antes de entrar a examinar el fondo del asunto, observa la Sala que revisadas las pruebas técnicas y documentales obrantes en el expediente, se evidencia, tal como lo expuso y argumentó el Tribunal, una vulneración de los derechos colectivos de los habitantes de la comuna Nororiental del Municipio de Florencia debido a la falta de un adecuado sistema de acueducto y alcantarillado y a la contaminación producida en dicho sector. En este orden de ideas, y teniendo en cuenta que dicho punto no es materia de discusión en esta instancia, por cuanto así se probó y así lo aceptaron las partes al no recurrir ninguna este aspecto de lo resuelto por el *ad quo*, se procederá a analizar los problemas jurídicos que surgen del debate planteado por el recurrente.

Para hacerlo, la Sala examinará los siguientes puntos: en primer lugar, se hará referencia a unos aspectos generales de la acción popular en el sistema jurídico nacional (1); enseguida se evaluará si se presenta el fenómeno de la cosa juzgada, debido a que un caso similar ya había sido estudiado por esta Sala (2); posteriormente se analizará el marco normativo aplicable en materia de servicios públicos domiciliarios (3); después se evaluará lo relativo a la procedencia de sanciones de tipo administrativo a los habitantes de los barrios Kennedy, Villanueva, El Minuto, Las Lajas y el Castillo de la comuna nororiental de Florencia debido a la contaminación producida al medio ambiente (4); luego se examinará si la falta de recursos públicos del Municipio de Florencia lo exonera del cumplimiento del fallo del Tribunal con el fin de proteger los derechos colectivos (5) y; finalmente, con base en los elementos antes señalados, se resolverá el caso concreto (6).

10.3.1 Consideraciones Preliminares.

El artículo 2º, inciso segundo, de la Ley 472 de 1998, en desarrollo del artículo 88 de la Constitución Política, dispone que las acciones populares se ejercen para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible; y al tenor del artículo 9º *ibídem*, esas acciones proceden contra toda acción u omisión de las autoridades públicas o de los

particulares que hayan violado o amenacen violar los derechos e intereses colectivos.

Se trata, entonces, según lo dispuesto por esta Ley, de medios procesales de carácter preventivo, reparativo, correctivo o restitutorio, que proceden contra toda acción u omisión de las autoridades públicas o de particulares que hayan violado o amenacen violar los derechos e intereses colectivos amparados por el ordenamiento jurídico². Su objeto, entonces, según ha sido afirmado por jurisprudencia de esta Corporación, “no es otro que la tutela de aquellos derechos que la Constitución y la Ley han reconocido de manera indivisible y global a la comunidad en cuanto cuerpo social titular de unos intereses merecedores de protección, en tanto que presupuestos o condiciones determinantes para el buen funcionamiento de la sociedad y la realización del orden jurídico, político, económico y social justo que aspira implantar la Norma Fundamental”³.

Según ha señalado la jurisprudencia administrativa de forma reiterada , se tiene que los supuestos sustanciales para que proceda la acción popular son los siguientes: a) una acción u omisión de la parte demandada, b) un daño contingente, peligro, amenaza, vulneración o agravio de derechos o intereses colectivos; peligro o amenaza que no es en modo alguno el que proviene de todo riesgo normal de la actividad humana y, c) la relación de causalidad entre la acción u omisión y la señalada afectación de tales derechos e intereses; dichos supuestos deben ser demostrados de manera idónea en el proceso respectivo.

10.3.2. La existencia de Cosa Juzgada.

Es del caso resaltar que un asunto similar ya había sido tratado por esta Sala, en la sentencia de 14 de enero de 2014 en el expediente 18001 2331 000 **2011 00111** 01, con ponencia del Magistrado Guillermo Vargas Ayala, motivo por el cual resulta pertinente examinar la similitud de las causas, ya que de tratarse de las

² Vid. artículos 2 y 9 de la Ley 472.

³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia del 15 de mayo de 2014, Rad. No. 25000 23 24 000 2010 00609 01(AP). C.P.: Guillermo Vargas Ayala.

mismas controversias sería procedente declarar de oficio la excepción de cosa juzgada.

De acuerdo con lo señalado por la legislación procesal, la configuración de la cosa juzgada exige los siguientes presupuestos.

Según el artículo 35 de la Ley 472 de 1998, la sentencia dictada dentro de un proceso de acción popular tendrá efectos de cosa juzgada respecto de las partes y el público en general, pero para que adquiriera esa connotación debe cumplir con las condiciones señaladas en la propia Ley, esto es, las contenidas en el artículo 332 del C.P.C., el cual señala lo siguiente:

*“Cosa juzgada. La sentencia ejecutoriada proferida en proceso contencioso tiene fuerza de cosa juzgada, **siempre que el nuevo proceso verse sobre el mismo objeto, y se funde en la misma causa que el anterior, y que entre ambos procesos haya identidad jurídica de partes.***

Se entiende que hay identidad jurídica de partes, cuando las del segundo proceso son sucesores mortis causa de las que figuraron en el primero o causahabientes suyos por acto entre vivos celebrado con posterioridad al registro de la demanda, si se trata de derechos sujetos a registro y al secuestro en los demás casos.

La sentencia dictada en procesos seguidos por acción popular produce cosa juzgada erga omnes.

Los efectos de la cosa juzgada en procesos en que se ventilen cuestiones relativas al estado civil de las personas, se regularán por lo dispuesto en el Código Civil y leyes complementarias.

En los procesos en que se emplaze a personas indeterminadas para que comparezcan como parte, la cosa juzgada surtirá efectos en relación con todas las comprendidas en el emplazamiento.

La cosa juzgada no se opone al recurso extraordinario de revisión.”

De esta manera y del contenido de la referida disposición, la Sala observa que la fuerza de cosa juzgada de una sentencia deviene cuando aquella hubiere sido decidida de manera previa, definitiva y de fondo con identidad de partes, de objeto y con igual causa.

En sentencia de 12 de junio de 2008, en el proceso 2005-90013-01(AP), con ponencia del Magistrado Rafael E. Ostau De Lafont Pianeta en lo concerniente a la definición del fenómeno de la cosa juzgada y su configuración esta Sala aseveró que:

“El concepto de cosa juzgada que se predica de las sentencias judiciales hace referencia a las características de imperatividad, coercibilidad e inmutabilidad de las cuales las sentencias ejecutoriadas están dotadas; es decir, cuando las decisiones de los funcionarios judiciales hacen tránsito a cosa juzgada, significa que luego de ciertos trámites, pasan a ser imperativas, son susceptibles de cumplirse coercitivamente, y no pueden ser variadas.

Se presenta cosa juzgada cuando llega al conocimiento de la jurisdicción un nuevo proceso con identidad jurídica de partes, causa e igual objeto al ya resuelto por los funcionarios judiciales.

No obstante lo anterior, debe tenerse en cuenta que en el ámbito de las acciones populares en virtud de que su objeto de protección está constituido por derechos cuya titularidad es difusa, lo decidido en la sentencia afecta por igual a toda la comunidad interesada, dentro de la cual puede o no estar el actor popular.

En tal sentido, para la configuración de la cosa juzgada en materia de acciones populares no se requiere que se presente identidad absoluta de las partes, pues en éstos procesos el actor y los titulares del interés protegido no necesariamente coinciden.

Por esa razón es que el legislador justamente en el artículo 35 de la Ley 472 de 1998 señaló que a sentencia dictada dentro de una acción popular “tendrá efectos de cosa juzgada respecto de las partes y del público en general.”

En cuanto a la configuración de los requisitos de la cosa juzgada (identidad jurídica de partes, causa e igual objeto al ya resuelto por los funcionarios judiciales), esta misma providencia señaló que:

*“Entonces, en materia de acciones populares, la excepción de cosa juzgada respecto de las partes ocurre aunque ellas no sean idénticas en los procesos que se cotejan, pues lo relevante es que, los responsables por la afectación al derecho colectivo invocado sean los mismos, y que no obstante la calidad difusa **de la comunidad titular del derecho, el grupo -determinado o determinable- afectado con la amenaza o vulneración de los derechos colectivos comprometidos, también sea el mismo.***

El otro elemento para que opere la cosa juzgada es la identidad de causa, el cual ha sido entendido por la doctrina⁴ como “la razón por la cual se demanda; los motivos que se tienen para pedir al Estado determinada sentencia”; dichos motivos están contenidos en los hechos de la demanda, pues son éstos, los que dan origen a su interposición y a la formulación de las pretensiones.

De ello se infiere que la sentencia desestimatoria de las pretensiones de una acción popular hace tránsito a cosa juzgada erga omnes, sólo respecto de los hechos que dan lugar a su interposición.

Y finalmente, la configuración de la cosa juzgada requiere también que el nuevo proceso verse sobre el mismo objeto, que, según el dicho de la Corte Suprema de Justicia, “consiste en las prestaciones o declaraciones que se reclaman a la justicia”⁵, por lo tanto, es menester analizar además de la identidad en la causa petendi, si existe identidad en el objeto.”

La valoración de estos extremos en el caso concreto permite afirmar que en el *sub examine* no hay lugar a declarar la existencia de cosa juzgada. Esto, por cuanto el citado proceso difiere del presente en los siguientes aspectos:

(i) En cuanto a la identidad de partes, en el citado caso la problemática se presentó por la violación de los derechos colectivos de los habitantes de los barrios el Portal y Las Palmera, en cambio en el presente asunto el problema de contaminación se presenta respecto de los habitantes de los barrios Kennedy, Las Lajas, el Castillo, Villa Nueva y La Sardina.

(ii) En lo atinente a la identidad en la causa petendi, entendida como la razón o los motivos por los cuales se demanda, y que dichos motivos están contenidos en los hechos de la demanda, por ser ellos los que dan origen a su interposición y a la formulación de las pretensiones, se analizará a continuación si los hechos de los procesos en cotejo son coincidentes.

Los hechos que dan lugar a la interposición de la demanda en el aludido proceso son similares a los que originan el ejercicio de la acción popular en el presente caso: la contaminación y el deterioro ambiental que presenta la quebrada la Sardina ubicada en la comuna nororiental de Florencia.

⁴ LOPEZ BLANCO Hernán Fabio, *Procedimiento Civil*, Parte General, Tomo I, Dupré Editores, Bogotá 2002. Pág. 643.

⁵ Corte Suprema de Justicia, Sentencia del 9 de mayo de 1952.

(iii) En lo concerniente a la identidad en el objeto, como ya se precisó, son las prestaciones o declaraciones que se reclaman a la justicia.

De acuerdo con lo señalado en el fallo de 14 de enero de 2014, en la demanda fallada a través de dicha sentencia se solicitó lo siguiente:

“SEGUNDO.- Que como consecuencia de lo anterior se ordene a las entidades demandadas: DEPARTAMENTO DEL CAQUETÁ, MUNICIPIO DE FLORENCIA Y CORPORACIÓN PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE DEL SUR DE LA AMANZONÍA CORPOAMAZONÍA.

2.1: Elaborar estudios de impacto ambiental, dinámica fluvial del área para conocer el estado actual de las fuentes hídricas mencionados anteriormente.

2.2: Se ordene a la CORPORACIÓN PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE DEL SUR DE LA MANAZONÍA CORPOAMAZONÍA ejercer la autoridad ambiental (Ley 99 de 1993), sobre el área afectada a causa de la mala prestación de los servicios públicos como el de alcantarillado, que en consecuencia contamina la quebrada La Sardina y demás fuentes hídricas de poca capacidad de absorción.

2.3: Declarar que la responsabilidad de los derechos e intereses colectivos amenazados y vulnerados recae en el DEPARTAMENTO DEL CAQUETÁ (ley 142 de 1994 artículo 7 numeral 2) MUNICIPIO DE FLORENCIA, de acuerdo con la (ley 142 de 1994 artículo 4,5 y 6) CORPORACIÓN PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE DEL SUR DE AMAZONÍA CORPOAMAZONÍA.

2.4. Que la responsabilidad de la CORPORACIÓN PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE DEL SUR DE LA AMAZONÍA CORPOAMAZONÍA nace de la omisión en el cumplimiento de su función de autoridad ambiental (Ley 99 de 1993).

TERCERO: Ordenar a los responsables ejecutar las acciones correspondientes a la instalación de las infraestructuras tendientes a evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos.”

Y en el presente proceso, las pretensiones de la demanda son en síntesis las siguientes:

Exigirles a los entes demandados desplegar campañas de recuperación, educación, conservación, culturización y protección de los elementos e instrumentos ambientales que en la actualidad se encuentran vulnerados por algunos residentes del sector.

Instalar vallas o avisos visibles que designen y marquen las áreas de protección ambiental en las cuales se prohíba la contaminación de cualquier medio, las multas respectivas y el arrojamiento de residuos sólidos.

Ordenar a la empresa (SERVI-INTEGRAL S.A E.S.P) la ubicación de sitios estratégicos, que se conviertan en los centros de acopio para la acumulación y recolección de los residuos sólidos del sector, estableciendo estos lugares como los únicos autorizados para tales fines y restringiendo al mismo tiempo la utilización de cualquier otro espacio público para el desarrollo de esta actividad. Suministrando a su vez la infraestructura y material logístico que se requiere y es autorizado por la normatividad ambiental para el desarrollo de esta labor.

Según se observa el objeto en cada uno de los procesos es diferente, mientras en el primero se persigue entre otras cosas realizar un estudio en el sector para medir el impacto ambiental y la instalación de la infraestructura correspondiente para evitar el daño contingente en los derechos colectivos, en el segundo se busca adelantar campañas educativas y sancionatorias en una zona diferente para que los habitantes del sector no sigan contaminando la fuente de agua.

Asimismo, en aquella oportunidad a la Empresa Prestadora de Servicios Públicos de Florencia SERVAF se le ordenó en la sentencia que realice actividades de

mantenimiento, conservación y limpieza de los pozos sépticos ubicados en los barrios El Portal y las Palmeras, con el fin de mitigar el impacto ambiental que los afecta. En cambio, acá el Tribunal ordenó a la citada entidad que realice actividades de mantenimiento y conservación de la infraestructura existente en el sistema del alcantarillado, con el fin de mitigar el impacto ambiental a la quebrada la Sardina, y dispuso además que si no lo ha realizado, presente ante la autoridad ambiental competente el correspondiente Plan de Saneamiento y Manejo de Vertimientos.

En síntesis, esta Sala concluye que a pesar de que los casos se asemejan, difieren en cuanto a las partes y el objeto de la protección, por lo cual es procedente analizar el presente caso de forma independiente y examinar de fondo la problemática.

10.3.3 Las obligaciones de los Municipios en relación con el servicio de alcantarillado, las obras de infraestructura para su funcionamiento y la protección del medio ambiente.

El artículo 49 de la Constitución Política⁶ dispone que el saneamiento ambiental y la atención de la salud son servicios públicos a cargo del Estado, en cuya prestación debe garantizarse a toda persona el acceso a los servicios orientados a su promoción, protección y recuperación. Y añade esta disposición que el Estado debe organizar, dirigir y reglamentar la prestación de servicios de salud y de saneamiento ambiental a los habitantes conforme a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad.

Adicionalmente el artículo 79 ídem reconoce el derecho que tienen todas las personas de gozar de un ambiente sano y establece como deber del Estado la protección de la diversidad e integridad del ambiente, la conservación de las áreas de especial importancia ecológica y el fomento de la educación para el logro de estos fines.

Asimismo el artículo 80 superior proclama el deber estatal de garantizar el

⁶ "Artículo 49. La atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado. Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud."

aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, lo mismo que su conservación, restauración o sustitución. Y fija como mandato constitucional la obligación de las autoridades de prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental.

De otra parte los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado, según lo dispone el artículo 365 constitucional, al señalar que es deber del Estado asegurar la prestación eficiente de los servicios públicos a todos los habitantes del territorio. En esta línea debe destacarse que dentro de la pluralidad de actividades administrativas que abarca la noción de servicios públicos la Constitución ha conferido una especial importancia a los servicios de saneamiento ambiental básico y agua potable, cuya satisfacción es calificada por su artículo 366, junto con los servicios de salud y educación, como “objetivo fundamental” de la actividad pública. De ahí su importancia capital dentro del conjunto de responsabilidades estatales dentro del Estado social instaurado por la Constitución.

Las anteriores normas constitucionales establecen que el medio ambiente y la salubridad pública son derechos a los que tienen toda la colectividad y es deber del Estado garantizarlos de una forma eficiente. A su vez el artículo 311 de nuestra constitución estableció que es competencia de los municipios: “*Prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local y ordenar el desarrollo de su territorio.*”

Estas encomiendas constitucionales han sido precisadas por el legislador. Las siguientes leyes le otorgaron a los municipios la responsabilidad en sus respectivas jurisdicciones de garantizar el derecho al medio ambiente y la sanidad de todos sus habitantes:

La Ley 136 1994⁷, prescribe en los numerales 10 y 19 del artículo 3, que le compete a los municipios: (i) “Velar por el adecuado manejo de los recursos naturales y ambientales, de conformidad con la constitución y la ley”, (ii)

⁷ Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.”

“garantizar la prestación del servicio de agua potable y saneamiento básico a los habitantes de la jurisdicción de acuerdo con la normatividad vigente en materia de servicios públicos domiciliarios”.

Por otro lado, el servicio público de alcantarillado fue definido por la Ley 142 de 1994⁸ en el artículo 14.23 de la siguiente manera: *“Es la recolección municipal de residuos, principalmente líquidos, por medio de tuberías y conductos. También se aplicará esta ley a las actividades complementarias de transporte, tratamiento y disposición final de tales residuos.”*

En su artículo 5°, la anterior Ley le atribuye a los **municipios** la competencia para prestar los servicios públicos.

“Es competencia de los **municipios** en relación con los servicios públicos, que ejercerán en los términos de la ley, y de los reglamentos que con sujeción a ella expidan los concejos:

5.1. Asegurar que se presten a sus habitantes, de manera eficiente, los **servicios domiciliarios de acueducto, alcantarillado**, aseo, energía eléctrica, por empresas de servicios públicos de carácter oficial, privado o mixto, o directamente por la administración central del respectivo **municipio** en los casos previstos en el artículo siguiente.
“(Negrilla fuera de texto)

(...)

5.6. Apoyar con inversiones y demás instrumentos descritos en esta Ley a las empresas de servicios públicos promovidas por los departamentos y la Nación para realizar las actividades de su competencia.

Los artículos 8.2 y 8.9. de la Ley 388 de 1997 sobre la responsabilidad municipal en materia de Servicios Públicos Domiciliarios disponen:

⁸ “Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones” Diario Oficial No. 41.433 de 1994 (julio 11).

“Artículo 8º.- Acción urbanística. La función pública del ordenamiento del territorio local se ejerce mediante la acción urbanística de las entidades distritales y municipales, referida a las decisiones administrativas y a las actuaciones urbanísticas que les son propias, relacionadas con el ordenamiento del territorio y la intervención en los usos del suelo. Son acciones urbanísticas, entre otras

2. Localizar y señalar las características de la infraestructura para el transporte, los servicios públicos domiciliarios, la disposición y tratamiento de los residuos sólidos, líquidos, tóxicos y peligrosos y los equipamientos de servicios de interés público y social, tales como centros docentes y hospitalarios, aeropuertos y lugares análogos.

9. Dirigir y realizar la ejecución de obras de infraestructura para el transporte, los servicios públicos domiciliarios y los equipamientos públicos, directamente por la entidad pública o por entidades mixtas o privadas, de conformidad con las leyes.”

De otra parte, según el artículo 76 la Ley 715 de 2001, los **municipios** están obligados a tomar medidas para atender los proyectos en su jurisdicción y en cuyo tenor literal dispone:

*Artículo 76. Competencias del **Municipio** en otros sectores.*

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

76.1. Servicios Públicos

Realizar directamente o a través de terceros en materia de servicios públicos además de las competencias establecidas en otras normas

vigentes la construcción, ampliación rehabilitación y mejoramiento de la infraestructura de servicios públicos.

[...] (Negrilla y subraya fuera de texto).

Los argumentos normativos antes referidos permiten concluir que los municipios deben garantizar la adecuada, eficiente y oportuna prestación de los servicios públicos. Estos entes territoriales en virtud de su autonomía podrán realizar la anterior labor acudiendo a la estructura, la forma y la organización interna que consideren más conveniente en el marco de las posibilidades que otorga la Ley.

Ahora bien, SERVAF es una entidad creada por el Municipio de Florencia para cumplir las funciones de prestación de los servicios públicos de acueducto y alcantarillado (SERVAF).

Por lo anterior, la Sala concluye que tanto el municipio de Florencia, como responsable constitucional y legal directo, como SERVAF, entidad municipal descentralizada y responsable inmediata de las actividades relacionadas con la prestación de los servicios públicos, deberán cumplir solidariamente las órdenes impartidas por el Tribunal Administrativo del Caquetá.

10.3.4 La Procedencia de sanciones administrativas a los habitantes de la comuna nororiental.

Sobre este punto, aduce el recurrente que la sentencia del *a quo* debe ser modificada, realizando las advertencias o imponiendo las sanciones necesarias para que la comunidad coadyuve en la solución o mitigación del problema presentado en el sector, pues de nada serviría la inversión de millones de pesos en la construcción de obras, si los ciudadanos continúan ajenos a las sentencias judiciales.

Es preciso anotar que la sentencia de primera instancia le ordenó al Municipio de Florencia en el numeral 2º literal C, lo siguiente: “*Que en coordinación con*

CORPOAMAZONÍA y la POLICÍA NACIONAL en un término de tres meses inicie una campaña de educación ambiental en el sector”.

En este sentido ya existe una medida educativa para que los habitantes del sector se comprometan a cuidar y preservar el medio ambiente. Y la Sala confía en que los demandados darán cumplimiento a dicha orden y en que ello contribuirá, con el tiempo y ojalá de forma sostenida, a resolver la delicada situación de salubridad que registran los barrios que originan el presente debate.

Ahora bien, contrario a lo que solicita el ente territorial impugnante, este Juez Constitucional no estima posible ordenar judicialmente una sanción o multa en contra de los habitantes de dicha comunidad. Esto, en la medida en que no se conoce a ciencia cierta quién sería el sujeto pasivo de la misma, no se les ha hecho parte en el proceso ni existe prueba alguna en el expediente con la cual se acredite quienes son las personas responsables por arrojar residuos sólidos y basuras en dicha zona..

A folio 19 y 20 obra oficio suscrito por el Director del IMOC, que da contestación a un derecho de petición presentado por Javier Fabián Tique de 5 de mayo de 2009, que en lo pertinente menciona:

*“Referente a la problemática ambiental por la contaminación hídrica en los barrios mencionados también es mayor debido a que ciertos usuarios que habitan en las partes altas de estos sectores no se encuentran conectados al sistema de alcantarillado **realizando sus vertimientos en los afluentes de la Quebrada la Sardina sumado a esto la contaminación por residuos sólidos los cuales son arrojados por algunos habitantes de estos sectores a las fuentes hídricas.**”*

Como se puede leer en la prueba transcrita, no existe certeza acerca de quiénes son los habitantes responsables por la contaminación de las fuentes hídricas, por lo tanto no existe un sujeto determinado a quien imponerle una multa o sanción.

No obstante, considera la Sala que esta particular situación procesal que se advierte en el *sub judice* no es óbice para que el Municipio de Florencia en ejercicio de sus competencias adopte de ahora en adelante todas las medidas administrativas para la imposición de sanciones a los habitantes que contaminen la comuna nororiental y la Quebrada La Sardina en el Municipio de Florencia.

Para lograr este cometido, el Municipio deberá seguir los lineamientos establecidos en la Ley 1259 de 2008 ***“por medio de la cual se instaura en el territorio nacional la aplicación del comparendo ambiental a los infractores de las normas de aseo, limpieza y recolección de escombros; y se dictan otras disposiciones.”***

En dicha normativa se definen cuáles son las conductas que atentan el medio ambiente, el tipo de medidas pedagógicas y económicas que debe adoptar la administración (específicamente los municipios), los sujetos pasivos de las mismas y la manera como se aplican este tipo de sanciones.

En consecuencia, se adicionará la sentencia del Tribunal en el sentido de ordenar al Municipio de Florencia que a partir de la ejecutoria del presente fallo, adelante todas las gestiones administrativas correspondientes para dar cumplimiento a lo dispuesto en la Ley 1259 de 2008 y aplicar el comparendo ambiental a las personas naturales o jurídicas que incurran en las conductas descritas en dicha ley, mediante las cuales se afecta el medio ambiente en los barrios Kennedy, Villanueva, El Minuto, las Lajas y el Castillo de la Comuna Nororiental.

Adicionalmente, la Sala debe recordar a la autoridad municipal que en virtud de la habilitación contenida en los artículos 2º y 13 de la ley 1333 de 2009 también se encuentra facultada para adoptar medidas preventivas en materia ambiental para, de consuno con la actuación de la autoridad ambiental respectiva, elevar los niveles de protección de los ecosistemas y velar por el mejoramiento de la calidad de vida de los pobladores de las comunidades afectadas.

Son, pues, varias las herramientas de las que disponen los municipios para el cumplimiento de sus importantes responsabilidades en esta materia. De ahí que no resulte admisible el argumento planteado, que busca escudarse en la desaprensión de la comunidad frente a los recursos naturales, pues no cabe duda para esta Sala que a la luz del marco normativo atrás descrito, tal actitud desaprensiva y perjudicial debe ser corregida y sancionada por la autoridad municipal; responsable inmediata ante toda la comunidad de la protección y conservación de los ecosistemas y de la garantía de la prestación efectiva de los servicios públicos.

10.3.5 La falta de recursos públicos no es excusa para no proteger los derechos colectivos.

Tampoco es de recibo el argumento planteado por el Municipio de Florencia que esgrime su supuesta incapacidad presupuestal como motivo para revocar la condena que le fue impuesta por el *a quo*. Este tema ya ha sido decantado por la jurisprudencia de esta Corporación, en el entendido que la falta de recursos públicos no es excusa para no proteger los derechos e intereses colectivos.

Al respecto, y solo para ilustrar la reiteración del planteamiento antes expuesto, la Sala se permite citar la siguiente jurisprudencia sobre el tema:

En sentencia de 25 de octubre de 2001⁹, a propósito de una problemática relacionada con la práctica de necropsias a cadáveres en estado de descomposición sin que exista una morgue en el Municipio de San Pedro (Sucre), esta Sala consignó el criterio jurisprudencial aludido, que por su pertinencia al caso presente reitera en esta oportunidad:

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

⁹ Expediente No. 2000-0512-01(AP); Magistrado Ponente: Dr. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

hechos que sirvieron de fundamento al ejercicio de la acción popular.

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

En sentencia de 5 de septiembre de 2002¹⁰, dictada con ocasión de una demanda que buscaba la construcción de la infraestructura de alcantarillado en el Barrio El Salvador, Sector Pantano, del Distrito de Santa Marta, en línea con el planteamiento expuesto, se afirmó:

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

En sentencia de 10 de abril de 2008, en el proceso radicado con el número 2001-01961-01(AP), con ponencia del Magistrado Camilo Arciniegas Andrade, en una controversia originada por las quebradas Grande y Chiquita que desembocan en el río Chicamocha, las cuales reciben aguas negras residuales que por no haber sido sometidas previamente a tratamiento, causan la contaminación del recurso hídrico y amenazan la salud de los habitantes de la cabecera municipal de Tibasosa, Boyacá, se afirmó que:

¹⁰ Expediente 2001-0303-01(AP-531). M.P. Camilo Arciniegas Andrade.

- La falta de disponibilidad presupuestal y las implicaciones de una orden judicial en la planeación no son razón para dejar de conceder la protección reclamada cuando se ha demostrado la amenaza o la violación del derecho colectivo.

Esta Sala ya ha tenido oportunidad de desvirtuar el argumento del apelante para enervar la protección de los derechos colectivos a pretexto de la incidencia que las órdenes impartidas para asegurar su protección tendría en el Plan y atendida la escasez de recursos presupuestales.

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

Se reitera que la falta de disponibilidad presupuestal no enerva la acción ante la demostrada vulneración de los derechos colectivos. Cosa distinta es que ante esa situación lo procedente sea ordenar a las autoridades municipales que efectúen las gestiones administrativas y financieras necesarias para obtenerlos.

Finalmente, en sentencia de 15 de septiembre de 2011, en el proceso radicado con el número 2004-01241-01(AP), con ponencia de la Magistrada María Claudia Rojas Lasso, cuyo objeto era ordenar al Municipio de Sincelejo canalizar y limpiar el Arroyo "La Mula" que cruza por el Barrio Santa Cecilia de este Municipio; a Aguas de la Sabana S.A. E.S.P., reinstalar o quitar el tubo que se encuentra en el interior del Arroyo y; a CARSUCRE realizar charlas educativas a la comunidad de aquel Barrio relacionadas con el cuidado del medio ambiente, se determinó que:

"La falta de recursos económicos no es óbice para que se adelanten los estudios técnicos, y se agoten las etapas de planeación, formulación de proyectos y presupuestación, que deben preceder la ejecución de obras públicas. Para la Sala, no es

de recibo el argumento expuesto por el Municipio demandado, en el que afirma que con un presupuesto tan pequeño como el que tiene, es imposible solucionar en un año todas las necesidades del municipio, pues tal afirmación no es excusa para que las autoridades locales omitan adelantar los pasos indispensables para que las obras de mejoramiento y canalización de sus caudales puedan incluirse en el Plan de Desarrollo y contar con la respectiva apropiación presupuestal, y más aún cuando está demostrado la existencia de un daño contingente que amenaza con afectar los derechos colectivos de la comunidad del Barrio Santa Cecilia.”

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

En el caso concreto, el municipio aduce que su capacidad presupuestal es insuficiente para cumplir la orden impartida en la sentencia. Sobre el particular, se repite, la Sala estima que dicho argumento no resulta suficiente para revocar el fallo de primera instancia, como quiera que las obligaciones fijadas en la sentencia se encuentran claramente delimitadas, son producto del legítimo ejercicio de la función judicial (responden a las pretensiones de la demanda, encuentran sustento pleno en el acervo probatorio recabado, se adoptaron luego de haberse surtido el proceso respectivo conforme a lo establecido en la ley, consultan el marco constitucional y legal que rige la controversia, imponen obligaciones razonables,

etc.) y en ellas se ordena agotar los pasos administrativos a que haya lugar de acuerdo con lo previsto en la ley.

A este respecto, destaca la Sala que las obligaciones impuestas al Municipio son las siguientes:

- a. *Que en un término no superior a seis (06) meses, diseñe una política pública y elabore las acciones administrativas para prevenir la ocupación del área de reserva ambiental creada mediante el Acuerdo Municipal 029 de 1998 y se realicen las señalizaciones necesarias para su identificación.*
- b. *Que en coordinación con CORPOAMAZONÍA, en un término de seis (6) meses, realice un diagnóstico sobre vertimientos del sector y con fundamento en ello, en un plazo no mayor a un (1) año se diseñen y ejecuten las soluciones técnicas adecuadas para descontaminar la quebrada La Sardina, sin perjuicio de la adopción de las medidas provisionales urgentes a que haya lugar para minimizar la contaminación existente, como tal, se presenta semestralmente a partir de la ejecutoria de la sentencia, un informe con las gestiones adelantadas incluyendo un análisis de la calidad del agua de la fuente hídrica.*
- c. *Que en coordinación con CORPOAMAZONÍA y la POLICÍA NACIONAL en un término de tres meses inicie una campaña de educación ambiental en el sector.*

Como se observa, la orden impartida no solo es pertinente y razonable, sino que además delimita claramente el objeto de la obligación y la forma como esta debe ejecutarse. Por lo tanto no es de recibo la excusa de falta de recursos económicos para ejecutar las órdenes y debe ser atendida en los términos señalados por el fallo.

En consecuencia, no prosperarán las pretensiones del recurrente.

10.3.6 Resolución del caso concreto.

Por lo anterior, teniendo en cuenta que los habitantes de la comuna nororiental en los barrios Kennedy, El Castillo, Villa Nueva y El Minuto del Municipio de Florencia, se encuentran expuestos a la contaminación con residuos líquidos y desechos orgánicos de las fuentes hídricas que atraviesan dicho sector, y que ello

representa una amenaza para los derechos colectivos a la seguridad, salubridad pública, acceso a los servicios públicos, el goce de un ambiente sano, la conservación de las especies animales y vegetales, la protección de sus áreas de especial importancia ecológica, la existencia del equilibrio ecológico y su aprovechamiento sostenible, la conservación y restauración de estos recursos, y demostrado como está que no es válida la excusa de falta de presupuesto para proteger los derechos colectivos ya mencionados, esta Sala confirmará la sentencia de once (11) de abril de dos trece (2013) proferida por el Tribunal Contencioso Administrativo del Caquetá.

No obstante, en aras de lograr una mayor protección de los derechos colectivos invocados este Juez Constitucional adicionará el literal d) en el numeral segundo de la parte resolutive de la sentencia, en el sentido de ordenar al Municipio de Florencia que a partir de la ejecutoria de la presente providencia adelante todas las gestiones administrativas correspondientes para dar cumplimiento a lo dispuesto en la Ley 1259 de 2008 y aplicar el comparendo ambiental a las personas naturales o jurídicas que incurran en las conductas descritas en dicha ley, mediante las cuales se afecta el medio ambiente.

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

F A L L A

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia impugnada, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: ADICIONAR el literal d) en el numeral segundo de la parte resolutive de la sentencia, en el siguiente sentido:

ORDENAR al Municipio de Florencia que a partir de la ejecutoria de la presente providencia adelante todas las gestiones administrativas correspondientes para dar cumplimiento a lo dispuesto en la Ley 1259 de 2008 y aplicar el comparendo ambiental a las personas naturales o jurídicas que incurran en las conductas descritas en dicha ley, mediante las cuales

se afecta el medio ambiente en los barrios Kennedy, Villanueva, El Minuto, Las Lajas y el Castillo de la Comuna Nororiental.

TERCERO: Sin costas en segunda instancia.

CUARTO: REMITIR copia auténtica de ésta decisión a la Defensoría del Pueblo, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 80 de la Ley 472 de 1998.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.

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

GUILLERMO VARGAS AYALA

Presidente

MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ

MARÍA CLAUDIA ROJAS LASSO

MARCO ANTONIO VELILLA MORENO