



ACCIÓN POPULAR / CONFIRMACIÓN DE LA SENTENCIA – Parcial / VULNERACIÓN DEL DERECHO AL MEDIO AMBIENTE / MUNICIPIO DE CALARCÁ – Responsable de la vulneración del derecho al medio ambiente / DISPOSICIÓN FINAL DE RESIDUOS DE LA ACTIVIDAD DE LA CONSTRUCCIÓN Y DEMOLICIÓN – Inadecuada / INCONGRUENCIA FÁCTICA DE LA SENTENCIA – La orden de primera instancia desconoció que entidad territorial contaba con un sitio para la disposición final de residuos de la actividad de la construcción y demolición / CUMPLIMIENTO DEL PLAN DE MANEJO AMBIENTAL Y DE CONTINGENCIA – A cargo del municipio de Calarcá / EXHORTO A LA CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL QUINDÍO – Para que efectúe seguimiento y control a las actividades en el sitio de disposición final de residuos de la construcción y demolición

[L]a Sala concluye, en primer orden, que, a pesar que el Municipio de Calarcá cuenta con un sitio de disposición final de residuos de construcción y demolición – RCD, el ente territorial vulnera el derecho e interés colectivo al goce de un ambiente sano, de conformidad con lo establecido en la Constitución, la ley y las disposiciones reglamentarias porque se probó que este sitio opera de forma inadecuada. Ahora bien, el Tribunal en la sentencia impugnada no atendió el principio de congruencia toda vez que le ordenó al Municipio de Calarcá adelantar las gestiones administrativas, financieras y presupuestales para habilitar sitios específicos para la disposición final de los residuos generados en la actividad de la construcción y demolición, a pesar ese ente territorial, de acuerdo con las pruebas, cuenta con un sitio de disposición final de esta clase de residuos. Así las cosas, la Sala le revocará el ordinal segundo de la sentencia proferida, en primera instancia, respecto al Municipio de Calarcá y, en su lugar, le ordenará al ente territorial que, en el marco de sus competencias constitucionales, legales y reglamentarias, garantice que en la operación y funcionamiento del sitio de disposición final de residuos de construcción y demolición – RCD se cumpla con los planes de Manejo Ambiental y de Contingencia. (...) Asimismo, de forma preventiva, se exhortará a la Corporación Autónoma Regional del Quindío para que, en el marco de sus competencias constitucionales, legales y reglamentarias, efectúe periódicamente el seguimiento y control de las actividades realizadas en el sitio de disposición final de residuos de construcción y demolición – RCD. En caso de verificar que se incumplen con las obligaciones, deberá iniciar los procesos administrativos sancionatorios y determinar las medidas de compensación, mitigación y corrección a que hubiere lugar.

ACCIÓN POPULAR / CONFIRMACIÓN DE LA SENTENCIA – Parcial / VULNERACIÓN DEL DERECHO AL MEDIO AMBIENTE / MUNICIPIO DE PIJAO – Responsable de la vulneración del derecho al medio ambiente / MUNICIPIO DE MONTENEGRO - Responsable de la amenaza del derecho al medio ambiente / DISPOSICIÓN FINAL DE RESIDUOS DE LA ACTIVIDAD DE LA



CONSTRUCCIÓN Y DEMOLICIÓN – Inadecuada e inexistente / ÓRDENES IMPARTIDAS EN LA SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA – No están acordes con el procedimiento para la operación de un sitio de disposición final de residuos de la actividad de la construcción y demolición / MODIFICACIÓN DE LAS ÓRDENES IMPARTIDAS EN LA SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA – Ampliación del término para su cumplimiento

[S]e verificó, (...) que el municipio de Pijao vulneró el derecho e interés colectivo al goce de un ambiente sano, de conformidad con lo establecido en la ley y las disposiciones reglamentarias y, por la otra, que el municipio de Montenegro amenazó este derecho. Lo anterior, por el inadecuado manejo de los residuos generados en las actividades de construcción y demolición. Ahora bien, la Sala encontró que las órdenes de protección no atienden los procedimientos que se deben llevar a cabo para la operación de un sitio de disposición final de esta clase de residuos, ni el término de los mismos. En consecuencia, la Sala modificará el párrafo segundo del literal a) del ordinal segundo de la parte resolutive de la sentencia proferida, en primera instancia, el cual quedará así: Ordenar a los municipios de (...) que, en el término máximo de un mes contado a partir de la ejecutoria de la presente providencia, informen al Tribunal Administrativo del Quindío si los sitios específicos para la disposición final de los residuos de construcción y demolición –RCD tendrán el carácter regional o local. Ordenar a los municipios de (...) que, en el término máximo de doce (12) meses contado a partir del vencimiento del plazo anterior: i) seleccionen técnicamente el sitio específico para la disposición final de los residuos de construcción y demolición; y ii) obtengan la viabilidad del proyecto por parte de la Corporación Autónoma Regional del Quindío. Ordenar a los municipios de (...) que, en el término máximo de un mes contado a partir de la obtención de la viabilidad del proyecto por parte de la Corporación Autónoma Regional del Quindío, inicien el proceso de contratación para la construcción o adecuación del sitio de disposición final de residuos de construcción y demolición. Los municipios de (...), deberá informar al Tribunal Administrativo del Quindío el término de ejecución de la obra pública, de acuerdo con los estudios técnicos elaborados para el efecto. La modificación de la sentencia, en los términos indicados supra, favorece a los municipios Armenia, Circasia, La Tebaida, Córdoba, Quimbaya, Filandia, Buenavista, Génova y Salento por cuanto precisa las acciones que deben llevar a cabo para la protección de los derechos e intereses colectivos y amplía el término para el cumplimiento de la orden judicial respecto del concedido por el Tribunal a quo.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO



SECCIÓN PRIMERA

Consejero ponente: HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ

Bogotá, D.C., veintinueve (29) de agosto de dos mil diecinueve (2019)

Número único de radicación: 63001-23-33-000-2017-00173-01(AP)

Actor: PROCURADURÍA 34 JUDICIAL 1 AMBIENTAL Y AGRARIA DE ARMENIA – QUINDÍO

Demandado: CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL QUINDÍO, DEPARTAMENTO DEL QUINDÍO Y LOS MUNICIPIOS DE MONTENEGRO, CIRCASIA, LA TEBAIDA, CÓRDOBA, CALARCÁ, QUIMBAYA, GÉNOVA, FILANDIA, BUENAVISTA, PIJAO Y SALENTO

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

Asunto: Apelación de la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo del Quindío el 5 de abril de 2018, mediante la cual se accedió a las pretensiones de la demanda

SENTENCIA SEGUNDA INSTANCIA

La Sala decide los recursos de apelación interpuestos por los municipios de Calarcá, Pijao y Montenegro contra la sentencia de 5 de abril de 2018, proferida por el Tribunal Administrativo del Quindío, a través de la cual se accedió a las pretensiones de la demanda.



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

I. ANTECEDENTES

La demanda

1. El Procurador 34 Judicial 1 Ambiental y Agrario de Armenia - Quindío, en ejercicio del medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos establecido en el artículo 88 de la Constitución Política y desarrollado por las leyes 472 de 5 de agosto de 1998¹ y 1437 de 18 de enero de 2011², presentó demanda con el fin de que se protejan los derechos e intereses colectivos al goce de un ambiente sano, de conformidad con lo establecido en la Constitución, la ley y las disposiciones reglamentarias; a la existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. La conservación de las especies animales y vegetales, la protección de áreas de especial importancia ecológica, de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas, así como los demás intereses de la comunidad relacionados con la preservación y restauración del medio ambiente; al goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público; y a la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes.

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

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



2. En síntesis de la Sala, la parte actora considera vulnerados los derechos e intereses colectivos indiciados *supra* porque en el Departamento del Quindío y en sus municipios no existe un sitio para la disposición final de los residuos de construcción y demolición “[...] los cuales en algunos casos van a parar a los cuerpos de agua y suelos de protección del departamento [...]”³.

3. Afirmó que se han presentado deslizamientos “[...] con taponamiento de vías rurales, lo cual ha generado una gran cantidad de material que necesariamente debe llevarse a sitios autorizados para su disposición final [...]”⁴. Lo anterior por el incremento de las lluvias en los años 2016 y 2017 en los municipios del Departamento del Quindío, en especial Calarcá y Salento.

4. Destacó que la Corporación Autónoma Regional del Quindío adelanta doce (12) procesos sancionatorios ambientales por el manejo inadecuado de “*escombros*”, así como por la afectación de los recursos hídricos y del suelo.

5. Manifestó por una parte, que los municipios demandados cuentan con la aprobación del Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos; sin embargo, su ejecución, en junio de 2016, se encontraba en el cinco por ciento (5%) y, por la otra, que el Municipio de Armenia utiliza el espacio público para la disposición final de los residuos de construcción y demolición.

Pretensiones

6. Las pretensiones invocadas en el escrito de la demanda, son las siguientes:

³ Folio 7

⁴ Folio 6



“[...] 6.1.- Declarar a las entidades accionadas, responsables por la vulneración y amenaza a los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, protección de zonas de especial importancia ecológica, goce del espacio público la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes, previstos en la constitución (sic) y la ley 472 de 1998.

6.2.- Se ordene a las entidades accionadas a implementar todas las medidas de manejo ambiental, previstas en la Resolución N° 541 de 1994, en relación con el adecuado manejo, transporte y disposición final de escombros, y todas aquellas medidas que con posterioridad a la interposición del presente medio de control se expidan sobre la materia.

6.3.- Se orden a los municipios accionados, Gobernación del Quindío (sic), para que en el término prudencial y perentorio que a bien consideren y con el acompañamiento técnico de la Corporación Autónoma Regional del Quindío, adelanten las actuaciones, técnicas y presupuestales, tendientes al establecimiento y puesta en funcionamiento de un sitio (predio con infraestructura necesaria) que sirva a todos los municipios del departamento del Quindío, para la disposición final de los residuos de la construcción, que cumpla con las especificaciones señaladas en la Resolución N° 541 de 1994 y la Resolución N° 742 de 2017, en aras de brindar una solución de fondo a la problemática planteada. Si esta pretensión resulta técnicamente viable, ordenar a la CRQ, para que dentro del mismo término, planteé (sic) la alternativa que permita el establecimiento y puesta en marcha del sitio o los sitios que sirvan para la disposición final de los escombros y demás residuos de la construcción, a los municipios del Departamento del Quindío.

6.4.-Se ordene a las entidades accionadas a realizar las funciones de policía administrativa necesarias, que impidan la disposición de escombros y demás residuos de la construcción, en las zonas de espacio público y zonas de especial importancia ecológica como ríos, quebradas y zonas de protección ambiental.

6.5.- Ordenar a las entidades accionadas, a ejecutar un programa de capacitación permanente dirigido a las comunidades asentadas en las áreas de influencia de zonas de especial importancia ecológica como ríos, quebradas y zonas de protección ambiental, en temas relacionados con el manejo de residuos sólidos, en especial residuos de la construcción.

6.6.- Ordenar la integración del Comité de Verificación de que trata el artículo 34 de la Ley 472 de 1998, para el cumplimiento de la sentencia [...]”⁵.

⁵ Folios 16 y 17



7. La parte actora, mediante escrito radicado en la Secretaría del Tribunal Administrativo del Quindío el 3 de mayo de 2017, solicitó la adición de las pretensiones de la demanda en el siguiente sentido:

“[...] Sírvase ordenar a las entidades demandadas, a realizar las actividades necesarias, para lograr la limpieza y descontaminación de los ríos, quebradas y demás zonas de protección ambiental señaladas en la ley, afectadas por el inadecuado manejo y disposición final de los residuos sólidos (escombros y demás desechos de la construcción); dentro de sus correspondientes jurisdicciones territoriales. Para el cumplimiento de la presente orden, la CRQ emitirá concepto técnico, en aras de identificar y priorizar las áreas y zonas de protección ambiental que necesiten de intervención [...]”⁶.

Contestaciones de la demanda

8. El Municipio de Pijao⁷, por conducto de apoderado, se opuso a las pretensiones de la demanda. Manifestó que el ente territorial no cuenta con un sitio de disposición final de residuos de construcción y demolición y que la disposición final de los “escombros” no se hace en lugares protegidos.

8.1 Afirmó que *“[...] la única autoridad competente para autorizar el desarrollo y funcionamiento de una escombrera en el Municipio de Pijao Q., es la Corporación Autónoma Regional del Quindío –CRQ- [...]”* pero que *“[...] dada la complejidad del procedimiento y los altos recursos que deberá invertir el Ente Gubernamental [...] es un tema álgido de solucionar, precisamente por la caótica situación financiera de la Entidad que apodero [...]”⁸.*

⁶ Folio 83

⁷ Folios 154 a 162

⁸ Folio 155



8.2 A su juicio, el Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos del ente territorial es un instrumento de planeación que garantiza la protección del medio ambiente.

9. El Municipio de Génova⁹, a través de apoderado, indicó que no es responsable de la vulneración o amenaza de los derechos e intereses colectivos invocados en la demanda.

9.1 Destacó que, a pesar que el ente territorial no cuenta con “*escombrera*”, ha realizado gestiones dirigidas a habilitar varios predios para la disposición de residuos generados en las actividades de construcción y demolición.

9.2 Afirmó que no ha sido posible elaborar el Plan de Manejo Ambiental comoquiera que en la planta de personal de la entidad no hay personas con el conocimiento técnico suficiente y, además, no cuenta con el presupuesto para contratar a un profesional.

10. El Municipio de La Tebaida¹⁰, por medio de apoderado, manifestó que a pesar que ha “[...] *desplegado todas las herramientas necesarias para configurar planes de acción para la ejecución de una escombrera municipal [...]*”¹¹ no hay suelos para adecuar un sitio de disposición final de esta clase de residuos.

11. El Municipio de Quimbaya¹², por conducto de apoderado, se opuso a las pretensiones por considerar que no ha vulnerado o amenazado ningún derecho e interés colectivo.

⁹ Folios 180 a 184

¹⁰ Folios 188 a 190

¹¹ Folio 189

¹² Folios 198 a 201



11.1 Afirmó que: i) ha realizado todas las gestiones para la adecuación de un bien inmueble ubicado en el sector núm. 4 de la Ciudadela El Sueño; ii) la autoridad competente expidió un concepto técnico de viabilidad para la implementación de la “*escombrera*”; y iii) formuló el Plan de Manejo Ambiental.

12. El Municipio de Armenia, a través de apoderado, manifestó que no ha vulnerado los derechos e intereses colectivos invocados en la demanda.

12.1 Afirmó que el ente territorial implementó el Programa de Intervención y Adecuación del Espacio Público para el aprovechamiento de los residuos de la construcción destinados a la nivelación técnica, mejoramiento, adecuación e intervención de los espacios públicos.

12.2 Señaló que el ente territorial llevó a cabo el “*Estudio de Alternativas para la Intervención y Adecuación de Espacio Público*” que permitió la selección de sitios para la disposición final de residuos de construcción y demolición.

12.3 Destacó que el Departamento Administrativo de Planeación Municipal y la Secretaría de Planeación Departamental han desarrollado un trabajo para implementar un sitio de disposición final de residuos de construcción y demolición de carácter departamental.

13. El Municipio de Salento¹³, por conducto de apoderada, manifestó que actualizó el Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos y que diseñó el reglamento de sensibilización de educación y participación “*Salento basura cero*”.

¹³ Folios 285 a 288



13.1 Señaló que se expidió una resolución que concede autorización para la disposición de “*escombros*” en un predio privado del Municipio de Salento.

13.2 Afirmó que el ente territorial “[...] *cuenta con concepto técnico para escombrera municipal de Salento, mediante el cual se viabilizó uno de los dos lotes que fueron tenidos en cuenta para el concepto [...]*”¹⁴ y que, por lo tanto, realizará los estudios de impacto ambiental necesarios.

14. El Municipio de Calarcá¹⁵, por medio de apoderada, afirmó que cuenta como una “*escombrera*” denominada Campo Alegre en la Vereda Aguacatal lote núm. 2.º y una estación de transferencia contigua a la Urbanización Guadales. Destacó que Empresas Públicas de Calarcá EMCA ESP presentó a la Corporación Autónoma Regional de Quindío un Plan de Contingencia para extender la vida útil del sitio de disposición final de residuos de construcción y demolición.

14.1 En su criterio, no ha violado o amenazado los derechos invocados en la demanda.

14.2 Propuso como excepciones las siguientes: i) inexistencia de la violación de derechos colectivos por parte del Municipio de Calarcá; ii) falta de legitimación por pasiva; iii) inexistencia de responsabilidad por parte del Municipio de Calarcá; y iv) excepción genérica.

15. El Municipio de Circasia¹⁶, a través de apodera, se opuso a las pretensiones de la demanda porque no obra prueba de la vulneración o amenaza de los derechos e intereses colectivos.

¹⁴ Folio 287

¹⁵ Folios 311 a 313

¹⁶ Folios 334 a 337



15.1 Indicó que no cuenta con un sitio de disposición final de residuos de construcción y demolición oficial, pero que está adelantando gestiones para ubicar un predio que cumpla con los requisitos legales.

16. El Municipio de Montenegro¹⁷, por conducto de apoderado, contestó la demanda. Aseguró que no cuenta con una “*escombrera*” activa pero que está realizando gestiones ante el ente de control ambiental para obtener los permisos que se requieren y que, mediante el Decreto 087 de 17 de diciembre de 2015, se probó el Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos, el cual tenía un estado de avance del cinco por ciento (5%) en junio de 2016.

16.1 Propuso como excepción la inexistencia de vulneración de los derechos colectivos por parte del Municipio de Montenegro.

17. El Municipio de Buenavista¹⁸, por medio de apoderado, manifestó que no hay prueba que demuestre que el ente territorial deposita los “*escombros*” en los cuerpos de agua o en suelos objeto de protección.

17.1 Afirmó que durante los años 2016 y 2017 se generaron en el ente territorial aproximadamente sesenta (60) metros cúbicos de escombros como consecuencia de algunas remodelaciones de viviendas y una reposición de pavimento. Aseguró que los escombros se depositaron, previa autorización del propietario, en el bien inmueble denominado Las Margaritas La Cabaña.

17.2 Asimismo, indicó que los residuos que se generan como consecuencia de construcciones, reparación o demolición de obras civiles, entre otras cosas, son

¹⁷ Folios 347 a 352

¹⁸ Folios 358 a 361



reutilizados para el mejoramiento de las vías terciarias del Municipio de Buenavista o depositados en sitios autorizados por particulares, sin generar ningún daño ambiental o afectar el espacio público.

17.3 Concluyó que no ha violado o amenazado ningún derecho e interés colectivo.

18. El Municipio de Córdoba¹⁹, por conducto de apoderado, se opuso a las pretensiones de la demanda porque el ente territorial “[...] cuenta con un lote de terreno ubicado en la zona sub-urbana del municipio, para el depósito de los residuos producto de las remodelaciones de viviendas y las reposiciones de pavimento. Lote que cuenta con un plan de manejo ambiental aprobado por la Corporación Autónoma Regional de Quindío [...]”²⁰.

18.1 Afirmó que los escombros que se generan como consecuencia de la construcción, reparación o demolición de las obras civiles o de otras actividades conexas son reutilizados para el mejoramiento de las vías terciarias del Municipio de Córdoba o depositados en sitios autorizados por los propietarios.

19. El Departamento del Quindío²¹, por medio de apoderado, sostuvo que no es competente para atender las pretensiones de la demanda; sin embargo, afirmó “[...] que con el fin de contribuir a la solución de la problemática expuesta, en lo que respecta a la adecuación disposición (sic) conforme a lo establecido en el POT y normas complementarias, además de la socialización, educación y

¹⁹ Folios 362 a 365

²⁰ Folio 363

²¹ Folios 174 a 177



sensibilización respectiva, podría prestar un apoyo a los procesos que se deriven del accionar por parte de los municipios responsables [...]”²².

19.1 Con fundamento en lo anterior propuso la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva.

20. La Corporación Autónoma Regional del Quindío²³, por medio de apoderado, afirmó que ha cumplido sus funciones de control y seguimiento ambiental.

20.1 Señaló que ha iniciado doce (12) procesos administrativos sancionatorios contra varias entidades por la disposición inadecuada de residuos de construcción y demolición.

Actuaciones en primera instancia

21. El Tribunal Administrativo del Quindío, mediante auto proferido el 12 de mayo de 2017²⁴, admitió el medio de control de protección de derechos e intereses colectivos y dispuso notificar personalmente a los representantes legales de las entidades demandadas, al Procurador Judicial y al Defensor del Pueblo. Asimismo, ordenó informar esa decisión a los miembros de la comunidad, a través de un medio masivo de comunicación.

22. La audiencia especial de pacto de cumplimiento se llevó a cabo el 29 de agosto de 2017²⁵, la cual se declaró fallida por la inasistencia de algunas de las partes interesadas.

²² Folio 175

²³ Folios 95 a 113

²⁴ Providencia visible a folios 84 a 86

²⁵ Folios 376 a 379 y disco compacto anexo



23. Una vez vencido el periodo probatorio, mediante auto proferido el 6 de diciembre de 2017²⁶, se corrió traslado común a las partes por el término de cinco (5) días para que presentaran sus alegatos de conclusión, de conformidad con el artículo 33 de la Ley 472.

Sentencia proferida, en primera instancia

24. El Tribunal Administrativo de Quindío, mediante sentencia proferida el 5 de abril de 2018²⁷, resolvió lo siguiente:

“[...] PRIMERO: PROTEGER los derechos e intereses colectivos relacionados con el goce de un ambiente sano, protección de zonas de especial importancia ecológica, goce del espacio público y la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas de manera ordenada y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes.

SEGUNDO: ORDENAR a los Municipios de ARMENIA, MONTENEGRO, CIRCASIA, LA TEBAIDA, CÓRDOBA, CALARCÁ, QUIMBAYA, FILANDIA, BUENA VISTA, GÉNOVA, PIJAO y SALENTO:

a) Que dentro del término de tres (3) meses contados a partir de la ejecutoria de esta providencia, inicien y culminen las gestiones de carácter administrativo, financiero y presupuestal para la consecución de los recursos necesarios para habilitar los sitios específicos para la disposición final de los RCD a que se refiere esta resolución, los cuales pueden ser de carácter regional o local. Es decir, bien en cada municipio, o bien en forma conjunta, para culminar en la ubicación y puesta en marcha de una escombrera departamental.

Lo anterior deberá realizarse al tenor de la Resolución 472 de 2017, para lo cual las obras de adecuación de sitios específicos para la disposición final de los RCD (Escombrera), en la Jurisdicción de cada Municipio, o en caso de considerar viable un sitio para la disposición de residuos a nivel Regional, deberán ser ejecutadas en un plazo máximo de tres (3) meses contados a partir de la culminación del término inicial antes mencionado.

²⁶ Folio 815

²⁷ Folios 893 a 915



CUARTO: *El Departamento del Quindío y la Corporación Autónoma Regional del Quindío, deberán realizar y apoyar a los Municipios en todas las actuaciones y gestiones correspondientes dentro de su competencia, para la implementación de sitios específicos para la disposición final de los RCD.*

QUINTO: *Se integra el comité de verificación de cumplimiento de esta Sentencia, en el cual participarán: El director de la Corporación Autónoma Regional del Quindío o su delegado, el Gobernador del Departamento del Quindío o su delegado y los Alcaldes o Jefes de planeación o infraestructura de los Municipios de ARMENIA, MONTENEGRO, CIRCASIA, LA TEBAIDA, CÓRDOBA, CALARCÁ, QUIMBAYA, FILANDIA, BUENAVISTA, GÉNOVA, PIJAO y SALENTO; y el accionante como Procurador Ambiental y Agrario; El comité rendirá el informe sobre su gestión y remitirá copia de sus respectivas actas de reunión cada mes, con destino a este expediente [...]”²⁸.*

25. El Tribunal, en síntesis, consideró que, de acuerdo con las pruebas, los municipios demandados se han limitado a realizar estudios y evaluaciones de alternativas respecto del adecuado manejo y disposición final de residuos de construcción y demolición.

26. Afirmó que la mayoría de los municipios demandados carecen de “escombrera” y los entes territoriales que cuentan con esta no demostraron que cumplen con las condiciones establecidas en la Resolución núm. 472 de 28 de febrero de 2017, “*Por la cual se reglamenta la gestión integral de los residuos generados en la construcción y demolición – RCD y se dictan otras disposiciones*”.

27. Precisó que el “[...] *Municipio de Armenia no cuenta con un sitio destinado para el depósito y manejo ambiental de dichos escombros. Se está utilizando para el efecto, se admite por el propio ente territorial, de manera improvisada espacio público (canchas de fútbol para hacer deposición (sic) final de escombros). Así lo corroboró Empresas Públicas de Armenia – EPA y la CRQ en respuestas dadas, vulnerándose con ello los derechos colectivos invocados por el accionante, pues*

²⁸ Folios 914 vto. a 915



efectivamente esto contraría lo preceptuado en el artículo 20 de la Resolución 472 de 2017 [...]”²⁹.

28. Sostuvo que algunos residuos “*van a parar*” a los cuerpos de agua y suelos de protección como consecuencia del inadecuado manejo de los “*escombros*”.

29. Señaló que, según la jurisprudencia del Consejo de Estado³⁰, no es aceptable el argumento según el cual, la falta de recursos constituye una razón suficiente para no implementar un sitio de disposición final de residuos de construcción y demolición.

Recursos de apelación

30. La Sala procede a realizar un resumen de los argumentos expuestos en los recursos de apelación interpuestos por los municipios de Calarcá, Pijao y Montenegro contra la sentencia proferida, en primera instancia, por el Tribunal Administrativo del Quindío el 5 de abril de 2018.

Recurso de apelación interpuesto por el Municipio de Calarcá

31. El Municipio de Calarcá³¹ reiteró los argumentos de la contestación de la demanda.

32. A su juicio, el Tribunal no valoró, de forma adecuada, el concepto expedido por la Corporación Autónoma Regional del Quindío según el cual, la “*escombrera*” del Municipio de Calarcá cumple con los requisitos para su funcionamiento. Afirmó

²⁹ Folio 913 vto.

³⁰ Citó la sentencia proferida el 1.º de marzo de 2007 por la Sección Primera del Consejo de Estado, en el proceso radicado bajo el núm. 680012315000200300895-01, C.P. dr. Rafael E. Ostau De Lafont Pianeta

³¹ Folios 921 a 923



que “[...] llama la atención que en la página 42 de la sentencia apelada, se indique por parte del cuerpo colegiado que los municipios que cuentan con escombrera “... no demuestran que la misma cuente con las condiciones establecidas en la Resolución 472 de 2017”, cuando, se itera, la autoridad ambiental respecto al Municipio de Calarcá, si conceptuó que la escombrera que el ente territorial tiene en funcionamiento y su central de transferencia, cumple las condiciones establecidas en la Resolución 472 de 2017 [...]”³² (Resaltado del texto original).

33. Sostuvo que es improcedente la forma como el Tribunal apreció la prueba indicada *supra*. En consecuencia, solicitó que se revoque la sentencia proferida, en primera instancia.

Recurso de apelación interpuesto por el Municipio de Pijao

34. El Municipio de Pijao³³ interpuso recurso de apelación contra la sentencia proferida, en primera instancia. En el mismo, reiteró los argumentos de la contestación de la demanda.

35. Manifestó que aportó como prueba el Decreto 044 de 13 de noviembre de 2015, por medio del cual el Municipio de Pijao adoptó el Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos; en consecuencia, a su juicio, el ente territorial no ha vulnerado o amenazado los derechos e intereses colectivos invocados en la demanda.

36. Destacó que según el testimonio rendido ante el Tribunal por el señor Roberto Emilio Flórez Álvarez, Secretario de Planeación, Medio Ambiente e Infraestructura de Pijao, en el ente territorial se ha implementado el referido Plan

³² Folios 922 a 923

³³ Folios 944 a 951



de Gestión Integral de Residuos Sólidos, los “*escombros*” son destinados al mantenimiento de vías rurales y que, en esa jurisdicción, no se genera una cantidad considerable de esta clase de residuos toda vez que no hay construcciones nuevas o adecuación de las existentes.

37. Concluyó que no ha vulnerado los derechos e intereses colectivos invocados en la demanda.

Recurso de apelación interpuesto por el Municipio de Montenegro

38. El Municipio de Montenegro interpuso recurso de apelación contra la sentencia proferida, en primea instancia, y solicitó que “[...] *se nieguen las pretensiones del medio de control en lo que al Municipio de Montenegro se refieren, por el ente territorial esta cumpliendo con el objeto de la acción popular elevada por el Representante del Ministerio Público o adecuar los términos de cumplimiento de la sentencia a las situaciones administrativas, presupuestales y reales del Municipio de Montenegro [...]*”³⁴.

39. Señaló que el tiempo concedido por el Tribunal para cumplir con las órdenes judiciales no es acorde con los trámites legales, administrativos y de contratación necesarios para el efecto.

40. Aseveró que, de conformidad con lo expuesto por la Sección Primera del Consejo de Estado en la sentencia proferida el 15 de diciembre de 2016, si bien la falta de recursos no es excusa para desestimar las pretensiones de la acción

³⁴ Folio 952 vto.



popular, las órdenes judiciales deben tener en cuenta los trámites administrativos, financieros y de contratación que se requieren para su cumplimiento³⁵

41. Destacó que “[...] *las gestiones administrativas y financieras y la construcción de la zona de aprovechamiento y disposición de los residuos de construcción y demolición no requiere únicamente la voluntad del ente territorial para su implementación, si no que dicho trámite se debe articular con las demás autoridades que influyen en su ejecución y la demás normativa que regule los aspectos de influencia de la misma, lo que generaría en principio la realización de estudios, consecución de permisos y expedición de normativas con base a sustentos técnicos y jurídicos, que en los términos concedidos harían imposible el cumplimiento del fallo y generarían para la autoridad encargada del cumplimiento del mismo un desacato a una resolución judicial [...]*”³⁶.

42. A su juicio, no hay pruebas que indiquen que el Municipio de Montenegro ha vulnerado los derechos e intereses colectivos invocados en la demanda; por el contrario, ha llevado a cabo las gestiones necesarias para su protección.

43. Lo anterior porque en su Plan de Desarrollo se previó como objetivo la construcción de una “*escombrera*” municipal, la Corporación Autónoma Regional del Quindío otorgó concepto favorable para que dos (2) predios sean destinados a la disposición final de residuos de construcción y demolición y el ente territorial ha llevado a cabo reuniones en relación con la puesta en marcha de un sitio de disposición final de carácter departamental.

³⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 15 de diciembre de 2016, C.P. Dr. Roberto Augusto Serrato Valdés, núm. único de radicación 201500084-01

³⁶ Folio 953 vto.



44. Indicó que la parte actora no probó que la falta de una “*escombrera*” vulnere o amenace los derechos e intereses colectivos invocados en la demanda.

45. Concluyó que “[...] *es evidente que el fallo proferido por el despacho de primera instancia no se adecuó ni a los elementos de convicción obrantes en el proceso, ni a las reglas jurisprudenciales establecidas por el H. Consejo de Estado cuando se ordena la realización de obras o estudios que conlleven trámites administrativos, judiciales o erogaciones presupuestales razón por la cual amablemente se solicita al Honorables Consejo de Estado revocar la sentencia [...]; o en caso de no acceder a tal desvinculación, adecuar los términos concedidos por el a quo para la ejecución de la sentencia a unos que permita el cumplimiento de la misma teniendo en cuenta las condiciones presupuestales y administrativas del ente territorial y los requerimientos técnicos y financieros que requiere la ejecución del proyecto [...]*”³⁷.

Actuación en segunda instancia

46. El Despacho sustanciador, mediante auto proferido el 5 de junio de 2018³⁸, admitió los recursos de apelación interpuestos contra la sentencia proferida, en primera instancia, por los municipios de Calarcá, Pijao y Montenegro.

47. El Despacho, por auto proferido el 10 de agosto de 2018³⁹, ordenó correr traslado a las partes para que, en el término de diez (10) días, presentaran sus alegatos de conclusión y al Procurador Delegado ante esta Corporación con el fin que rindiera concepto.

³⁷ Folio 456

³⁸ Auto visible a folio 967

³⁹ Auto visible a folio 989



Alegatos de conclusión

48. La Sala observa que en esta instancia procesal, allegaron alegatos de conclusión la parte actora, los municipios de Calarcá, Armenia y Salento, así como el Departamento del Quindío.

49. El Municipio de Calarcá⁴⁰ reiteró los argumentos de la contestación de la demanda, así como del recurso de apelación.

50. El Municipio de Armenia⁴¹ también insistió en los argumentos expuestos en la contestación de la demanda y manifestó que ha adelantado mesas de trabajo de carácter departamental con el objeto de determinar un sitio para la disposición final de residuos generados en las actividades de la construcción y demolición.

51. El Municipio de Salento⁴² manifestó su compromiso con el cumplimiento de las disposiciones legales y judiciales relacionadas con el asunto objeto del presente medio de control. Asimismo, informó las gestiones que ha llevado a cabo con el objeto de identificar un bien inmueble que sea apto para la disposición final de los residuos de construcción y demolición.

52. El Departamento de Quindío⁴³ también reiteró lo expuesto en la contestación de la demanda.

53. El Procurador 34 Judicial I Ambiental y Agrario de Armenia – Quindío⁴⁴ solicitó que se acceda “[...] a todas y cada una de las pretensiones esbozadas en

⁴⁰ Folios 1008 a 1010

⁴¹ Folios 1027 a 1029

⁴² Folio 1042

⁴³ Folios 1012 a 1014

⁴⁴ Folios 1016 a 1018



la demanda y su reforma, toda vez que dentro del desarrollo del proceso se demostró y probó la vulneración de los derechos colectivos al goce de un medio ambiente sano, al goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público, la realización de construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas de manera ordenada y dándole prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes y la protección de áreas de especial importancia ecológica [...]"⁴⁵.

54. Afirmó que la parte actora probó, entre otros, los siguientes hechos:

54.1 Los municipios y, en general, el Departamento del Quindío no cuentan con un sitio de disposición final de residuos de construcción y demolición.

54.2 Los lotes para la disposición de “*escombros*” no funcionan de forma adecuada.

54.3 Se utilizan espacios públicos como canchas para la disposición final de escombros y, a la fecha, no se cuenta con una solución definitiva para los residuos generados en las actividades de construcción y demolición.

54.4 En los últimos años, el Municipio de Armenia ha crecido, lo cual, en criterio del Ministerio Público, hace necesario que de manera urgente se cuente con un sitio para la disposición final de los residuos de construcción y demolición.

54.5 Esta clase de residuos “*van a parar*” a los cuerpos de agua y zonas de importancia ecológica.

⁴⁵ Folio 1018



54.6 Doce (12) municipios cuentan con la aprobación del Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos, con un avance del cinco por ciento (5%), en promedio.

54.7 En el último semestre del año 2016 y en el año 2017, en los municipios de Calarcá y Salento se presentaron deslizamientos con taponamientos de vías, lo que generó una gran cantidad de residuos.

Concepto del Ministerio Público

55. El Procurador Primero Delegado ante el Consejo de Estado⁴⁶ considera que la sentencia proferida, en primera instancia, debe ser confirmada porque, por una parte, algunos municipios del Departamento del Quindío no cuentan con un sitio de disposición final de residuos generados en las actividades de construcción y demolición y, por la otra, los entes territoriales que cuentan con una “*escombrera*” no cumplen con las normas que regulan el asunto.

56. Afirmó que la disposición final de estos residuos no tienen un control adecuado y son expuestos en el espacio público, en rellenos sanitarios, zonas verdes, áreas arborizadas, reservas forestales, ríos, quebradas, canales, caños o humedales.

57. A su juicio, las gestiones realizadas por los entes territoriales no resultan suficientes para disipar la amenaza latente o para evitar posibles daños contingentes y “[...] *resulta por demás razonable que en la sentencia apelada se les invite a aunar esfuerzos en aras de cumplir cabalmente con los postulados*

⁴⁶ Folios 1046 a 1065



constitucionales y la preservación de los derechos e intereses colectivos tantas veces mencionados [...]”⁴⁷.

58. Consideró que el plazo concedido para el cumplimiento de las órdenes judiciales es razonable y permite la protección de los derechos e intereses colectivos.

59. Destacó que durante el trámite procesal, en primera instancia, la mayoría de los municipios no ejecutaron ninguna obra con el objeto de adecuar un espacio para la disposición final de residuos de construcción y demolición y se “[...] *estaban efectuando apenas las gestiones administrativas, financieras o presupuestales, ante lo cual resulta por demás evidente que estaban incumpliendo el control medio ambiental que prevén las aludidas normas –Resoluciones del Ministerio del Medio Ambiente, ante lo cual aún en este momento por falta de prueba en contrario no se puede considerar en el asunto sub lite lo relativo al hecho superado [...]”⁴⁸.*

60. Finalmente, informó que el Fondo Nacional de Regalías desembolsó algunos recursos a favor de los entes territoriales demandados para el cumplimiento de sus obligaciones.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

61. A continuación, la Sala abordará el estudio de las siguientes cuestiones: i) Competencia de la Sala; ii) Marco normativo y jurisprudencial de la acción popular; y iii) planteamiento de los problemas jurídicos.

⁴⁷ Folio 1063

⁴⁸ Folio 1064



Competencia de la Sala

62. Vistos: i) el artículo 16 de la Ley 472, sobre competencia para conocer de las acciones populares, en segunda instancia; ii) el artículo 13 del Acuerdo 80 de 12 de marzo de 2019⁴⁹, sobre la distribución de asuntos entre las secciones del Consejo de Estado; y iii) el artículo 150 del Ley 1437, sobre competencia del Consejo de Estado, en segunda instancia; esta Sección es competente para conocer, en segunda instancia, de los recursos de apelación que se presenten contra las sentencias proferidas, en primera instancia, por los tribunales administrativos en el trámite de las acciones populares.

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

Marco normativo y jurisprudencial de la acción popular

64. El artículo 88 de la Constitución Política dispone que las acciones populares son un mecanismo de protección “[...] de los derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad públicas, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza que se definan en ella [...]”.

65. En desarrollo de la norma constitucional, el legislador expidió la Ley 472 que en su artículo 2.º define las acciones populares como “[...] los medios procesales para la protección de los derechos e intereses colectivos [...]” que se ejercen para “[...] evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración

⁴⁹ “Por medio del cual se expide el reglamento interno del Consejo de Estado”



o agravio sobre los derechos e intereses colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible [...]”.

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

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

68. Sobre el particular, la Sección Primera del Consejo de Estado, en providencia de 28 de marzo de 2014, explicó que la acción popular es autónoma y principal y, además, puede ser ejercida por cualquier persona natural o jurídica, sin embargo *“[...] quien concurre al litigio después de haberse promovido la acción popular por diferente persona, sólo puede acogerse al proceso dentro de los términos en que ésta presenta la demanda, es decir, no le es dable al tercero extenderse en la materia discutida, los móviles o las consecuencias del proceso, puesto que es la parte actora quien en la demanda, fija el litigio [...]”*⁵⁰ (Destacado de la Sala).

69. La Sala resalta que conforme a los artículos 1.º, 2.º, 4.º y 9.º de la citada Ley 472, se infiere que la acción popular se caracteriza porque: i) está dirigida a

⁵⁰ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, C.P. Marco Antonio Velilla Moreno, providencia de 28 de marzo de 2014, núm. único de radicación 25000-23-27-000-2001-90479-01(AP).



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

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

Planteamiento de los problemas jurídicos

71. De acuerdo con los recursos de apelación interpuestos contra la sentencia proferida, en primera instancia, la Sala determinará:



71.1 Respecto del Municipio de Calarcá, si el Tribunal valoró, de forma adecuada, el concepto núm. R09395-17, suscrito por la Subdirectora de Regulación y Control Ambiental de la Corporación Autónoma Regional del Quindío, sobre cumplimiento de la normativa ambiental en el sitio de disposición final de residuos de construcción y demolición del ente territorial.

71.2 Respecto del Municipio de Pijao, si el ente territorial no vulneró ni amenazó los derechos e intereses colectivos invocados en la demanda, de acuerdo con el Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos y el testimonio rendido por el señor Roberto Emilio Flórez Álvarez, Secretario de Planeación, Medio Ambiente e Infraestructura Municipal.

71.3 Respecto del Municipio de Montenegro: i) si se probó que el ente territorial vulneró los derechos e intereses colectivos al goce de un ambiente sano, de conformidad con lo establecido en la Constitución, la ley y las disposiciones reglamentarias; a la existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución; al goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público; y a la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de vida de los habitantes; ii) si la falta de un sitio de disposición final de residuos de construcción y demolición municipal tiene nexo de causalidad con la vulneración de los derechos e intereses colectivos indicados de forma previa; y iii) si el término de tiempo concedido en la sentencia proferida, en primera instancia, no es suficiente para cumplir con la orden judicial de protección de derechos e intereses colectivos.

72. Para ello, la Sala procederá en el siguiente orden: i) marco normativo



internacional en materia de Derecho Ambiental; ii) marco normativo, legal y desarrollos jurisprudenciales en materia de Derecho Ambiental; iii) marco normativo y jurisprudencial del derecho a la realización de construcciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes; iv) marco normativo y principios sobre el manejo integral de residuos; v) marco normativo de residuos de construcción y demolición – RCD; vi) marco normativo de los bienes de uso público y espacio público; vii) caso en concreto; y viii) conclusiones de la Sala.

Marco normativo internacional en materia de Derecho Ambiental

73. En el orden internacional existen una serie de instrumentos normativos que hacen parte del derecho ambiental que tienen por objeto proteger el ambiente y los recursos naturales.

74. Dentro de los primeros instrumentos se encuentran la Declaración de Estocolmo, adoptada en el marco de la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Humano, el 16 de junio de 1972, y la Carta Mundial de la Naturaleza, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, por medio de la Resolución 37/7 en 1982 “[...] como norma ética con respecto a la protección del medio humano y a la conservación de los recursos naturales [...]”.

75. Con la formación del nuevo orden jurídico internacional ambiental, los principios se encuentran en la Declaración de Río de Janeiro, adoptada el 14 de junio de 1992, en el marco de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, la cual establece en su preámbulo, que su objeto es instituir una alianza mundial nueva y equitativa mediante la creación de nuevos niveles de cooperación entre los Estados, los sectores claves de las sociedades y



las personas; y procurar alcanzar acuerdos internacionales en los que se respeten los intereses de todos y se proteja la integridad del sistema ambiental y de desarrollo mundial y, en el año de 2002, la Declaración de Johannesburgo sobre el Desarrollo Sostenible que tiene fundamento en los principios de los derechos humanos universales y tiene por objeto impulsar el desarrollo sostenible desde diversas perspectivas (económica, social y ambiental).

76. Los principios de la Declaración de Río de Janeiro se aplican en el ordenamiento jurídico colombiano, por virtud de lo dispuesto en el artículo 9.º de la Constitución Política, según el cual “[...] *Las relaciones exteriores del Estado se fundamentan en la soberanía nacional, en el respeto a la autodeterminación de los pueblos y en el reconocimiento de los principios del derecho internacional aceptados por Colombia [...]*”; al igual que lo señalado en el artículo 226 *ibidem* dado que el Estado Colombiano debe promover la internacionalización de las relaciones ecológicas sobre las bases de la equidad, reciprocidad y conveniencia y, por cuanto los aceptó como vinculantes por virtud de lo dispuesto en el numeral 1.º del artículo 1.º de la Ley 93 de 22 de diciembre de 1993⁵¹.

77. En efecto, el artículo 1.º *ibidem* sobre los principios generales ambientales dispone que “[...] *La política ambiental colombiana seguirá los siguientes principios: El proceso económico y social del país se orientará según los principios universales y del desarrollo sostenible contenidos en la Declaración de Río de Janeiro de junio de 1992 sobre medio ambiente y desarrollo [...]*”.

Tratados internacionales

⁵¹ “Por medio del cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA y se dictan otras disposiciones”



78. En este mismo sentido, se tienen una serie de tratados internacionales fundamentales con vocación universal, con el objeto de proteger el medio ambiente y los recursos naturales, como:

78.1 La **Convención de Viena para la protección de la capa de ozono**⁵² que, en su artículo 2º, dentro de las obligaciones generales, establece que “[...] *Las Partes tomaran las medidas apropiadas, de conformidad con las disposiciones del presente Convenio y de los protocolos en vigor en que sean parte, para proteger la salud humana y el medio ambiente contra los efectos adversos resultantes o que puedan resultar de las actividades humanas que modifiquen o puedan modificar la capa de ozono [...]*”.

78.2 **La Convención sobre diversidad biológica**⁵³ que en su artículo 2º dispone como fin “[...] *la conservación de la diversidad biológica, la utilización sostenible de sus componentes y la participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos, mediante, entre otras cosas, un acceso adecuado a esos recursos y una transferencia apropiada de las tecnologías pertinentes, teniendo en cuenta todos los derechos sobre esos recursos y a esas tecnologías, así como mediante una financiación apropiada [...]*”.

78.3 **La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático**⁵⁴ que en su artículo 2º establece como el objetivo último “[...] *de la presente Convención y de todo instrumento jurídico conexo que adopte la*

⁵² Adoptada el 22 de marzo de 1985, aprobada por el Congreso Nacional, mediante la Ley 30 de 1990, con decreto de promulgación núm. 114 de 1992 y en vigor para Colombia desde el 14 octubre 1990.

⁵³ Adoptada el 5 de junio de 1992, aprobada por el Congreso Nacional, mediante la Ley 165 de 9 de noviembre de 1994, declaradas exequibles por la Corte Constitucional por medio de la Sentencia C- 519 de 1994, promulgada por medio del Decreto 205 de 1996 y en vigor para Colombia desde el 26 febrero de 1995.

⁵⁴ Adoptada el 9 de junio de 1992, aprobada por el Congreso Nacional, mediante la Ley 164 de 1994, declaradas exequibles por la Corte Constitucional por la Sentencia C-073 de 1995, promulgada por el Decreto 2081 de 1995 y en vigor para Colombia desde el 22 de marzo de 1995.



Conferencia de las Partes, es lograr, de conformidad con las disposiciones pertinentes de la Convención, la estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropógenas peligrosas en el sistema climático. Ese nivel debería lograrse en un plazo suficiente para permitir que los ecosistemas se adapten naturalmente al cambio climático, asegurar que la producción de alimentos no se vea amenazada y permitir que el desarrollo económico prosiga de manera sostenible [...].

78.4 La Convención de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación⁵⁵, cuyo objetivo es proteger el medio ambiente y la salud humana contra los efectos nocivos derivados de la generación, el manejo, los movimientos transfronterizos y la eliminación de los desechos peligrosos y otros desechos.

79. Estos tratados internacionales han sido complementados por una serie de protocolos, enmiendas y acuerdos, entre los cuales se pueden mencionar el Protocolo de Montreal⁵⁶ de 1986 relativo a las sustancias agotadoras de la capa de ozono, Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología del Convenio sobre la Diversidad Biológica, hecho en Montreal, el veintinueve (29) de enero de dos mil (2000)⁵⁷; el Protocolo de Kioto⁵⁸ de 1997 relacionado con la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero que causan

⁵⁵ Adoptada el 16 de septiembre de 1989, aprobada por el Congreso Nacional mediante la Ley 253 de 9 de enero de 1996, declarados condicionalmente exequibles por la Corte Constitucional mediante la sentencia C-377 de 1996, promulgado por el Decreto 2061 de 1999 y en vigor para Colombia desde el 31 de marzo de 1997.

⁵⁶ Aprobado por Colombia mediante la Ley 29 de 28 de diciembre de 1992. Declarados exequibles por la Corte Constitucional mediante sentencia C-379 de 1993. Este instrumento comprende las enmiendas: i) Enmienda de Londres de junio 29 de 1990; ii) Enmienda de Copenhague de 25 de noviembre de 1992; iii) Enmienda de Montreal de 17 de septiembre de 1997; iv) Enmienda de Beijing de 3 de diciembre de 1999.

⁵⁷ Su aprobación se surtió por medio de la Ley 740 de 24 de mayo de 2002, promulgada por el Decreto 132 de 21 de enero de 2004 y declarados exequibles por la Corte Constitucional mediante sentencia C-071 de 2003.

⁵⁸ Colombia aprobó el Protocolo de Kioto mediante la Ley 629 de 27 de diciembre de 2000, declarados exequibles por la Corte Constitucional mediante la sentencia C-860 de 15 de agosto de 2001 y en vigor para Colombia.



calentamiento global, y el Acuerdo de París de 2015⁵⁹, instrumentos que tienen vocación de universalidad.

Marco constitucional, legal y desarrollos jurisprudenciales

La Constitución Política de Colombia

80. La Constitución Política de 1991 es una Constitución Ecológica como quiera que sobre el particular hay más de 30 disposiciones Constitucionales que desarrollan la materia, entre los cuales se destacan los artículos 8.º, 58, 79, 80 y 95 que prevén: i) la obligación del Estado y de las personas de proteger las riquezas naturales de la Nación; ii) la función ecológica de la propiedad; iii) el derecho a gozar de un ambiente sano y el deber del Estado de proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservando las áreas de especial importancia ecológica y fomentando la educación para el logro de estos fines; y iv) el deber del Estado de planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. Así como de prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados.

81. Estos preceptos previamente referidos concentran los atributos principales en relación con el medio ambiente que se manifiestan en otros artículos constitucionales, de ahí que el análisis de este bien jurídico superior se efectúe desde tres perspectivas (i) como un derecho de las personas, (ii) un servicio público y, (iii) un principio que permea el ordenamiento jurídico en su integridad, dado que asigna facultades e impone compromisos a las autoridades así como a los particulares, en aras de su protección adquiriendo, de esa forma, un carácter de objetivo social.

⁵⁹ Adoptado el 12 de diciembre de 2015, aprobado por Colombia mediante la Ley 1844 de 14 de julio de 2017 y declarados exequibles por la Corte Constitucional por medio de la sentencia C-021 de 2018.



Marco legal

82. El marco legal en materia ambiental encuentra sus inmediatos orígenes en la Ley 23 de 19 de diciembre de 1973⁶⁰ y en el Decreto 2811 de 18 de diciembre de 1974⁶¹, cuyos artículos 1.º y 2.º, establecen respectivamente que i) el medio ambiente es un patrimonio común cuya preservación y manejo es una obligación exigible al Estado y a los particulares y ii) el Código de Recursos Naturales y Protección al Medio Ambiente tiene por objeto, entre otros aspectos, la preservación y restauración del ambiente y la conservación, mejoramiento y utilización racional de los recursos naturales renovables, previniendo y controlando los efectos nocivos de la explotación de los recursos naturales no renovables sobre los demás recursos y regular la conducta humana en sus dimensiones individual o colectiva así como la actividad de la administración en lo que se refiere a las relaciones que emanan del aprovechamiento y conservaciones del medio ambiente.

83. De forma más reciente, la Ley 99 prevé como principios que la política ambiental debe seguir, haciendo remisión específica a los postulados universales y de desarrollo sostenible contenidos en la Declaración de Río de Janeiro de junio de 1992 sobre Medio Ambiente y Desarrollo. Adicionalmente, procura la protección de la biodiversidad en Colombia como patrimonio nacional y de interés de la humanidad, el derecho de los seres humanos a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza, resaltando que la formulación de políticas ambientales debe tener en cuenta el resultado del proceso de investigación científica.

⁶⁰ Por la cual se conceden facultades extraordinarias al Presidente de la República para expedir el Código de Recursos Naturales y Protección al Medio Ambiente y se dictan otras disposiciones.

⁶¹ Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente.



Desarrollos jurisprudenciales

84. La relevancia trascendental que la Carta Política le confirió al medio ambiente se revela *prima facie* por la cantidad de postulados que regulan la materia y los mecanismos para protegerlo, es por ello que como fue precisado, se le ha denominado “*Constitución Ecológica*”⁶², la cual fue reconocida por la Corte Constitucional⁶³ desde la sentencia T-411 de 1992⁶⁴.

85. Acerca del medio ambiente sano como derecho colectivo, la Corte Constitucional⁶⁵ ha resaltado su importancia “[...] *ya que los derechos colectivos y del ambiente no sólo se le deben a toda la humanidad, en cuanto son protegidos por el interés universal, y por ello están encuadrados dentro de los llamados derechos humanos de ‘tercera generación’, sino que se le deben incluso a las generaciones que están por nacer, toda vez que la humanidad del futuro tiene derecho a que se le conserve, el planeta desde hoy, en un ambiente adecuado a la dignidad del hombre como sujeto universal del derecho [...]*”.

Marco normativo y principios sobre el manejo integral de residuos

86. La Declaración de Río de Janeiro, sobre el Medio Ambiente y Desarrollo, la cual se aplica en el ordenamiento jurídico interno, por virtud de lo dispuesto en los artículos 9.º y 226 de la Constitución Política y el numeral 1.º del artículo 1.º de la Ley 99, establece en el Principio 3.º que el derecho al desarrollo debe ejercerse

⁶² Corte Constitucional. Sentencias T-411 de 1992, Actor: José Felipe Tello Varón, M.P. Alejandro Martínez Caballero; T-523 de 1994, Actores: María de Jesús Medina Pérez y Otros M.P. Alejandro Martínez Caballero; C-126 de 1998, Actores: Luis Fernando Macías Gómez y Luis Roberto Wiesner Morales M.P. Alejandro Martínez Caballero; C-431 de 2000, Actor: Julio César Rodas Monsalve, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

⁶³ Corte Constitucional, Sentencia C-644/17. Referencia: Expediente RDL-016. Asunto: Revisión oficiosa de constitucionalidad del Decreto Ley 870 del 25 de mayo de 2017, “[p]or el cual se establece el Pago por Servicios Ambientales y otros incentivos a la conservación”. Magistrada Ponente: Diana Fajardo Rivera, 18 de octubre de 2017.

⁶⁴ Corte Constitucional. Sentencias T-411 de 1992, Actor: José Felipe Tello Varón, M.P. Alejandro Martínez

⁶⁵ H. Corte Constitucional, Sentencia C-699/15. Referencia: Expediente D-10610. Asunto: Demanda de inconstitucionalidad contra el Artículo 53, 54 (parcial) y 55 (parcial) de la Ley 13 de 1990 “Por la cual se dicta el Estatuto General de Pesca”. Demandante: Diego López Medina. Magistrada Ponente: Diana Fajardo Rivera, 18 de octubre de 2017.



en forma tal que responda equitativamente a las necesidades de desarrollo y ambientales de las generaciones presentes y futuras y en el Principio 4.º que, a fin de alcanzar el desarrollo sostenible, la protección del medio ambiente deberá constituir parte integrante del proceso de desarrollo y no podrá considerarse de forma aislada.

87. Visto el artículo 80 de la Constitución Política, es obligación del Estado prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados.

88. En concordancia con lo anterior, el numeral 1.º del artículo 65 de la Ley 99 señaló como función de los municipios, en materia ambiental, "[...] *promover y ejecutar programas y políticas nacionales, regionales y sectoriales en relación con el medio ambiente y los recursos naturales renovables; elaborar los planes programas y proyectos ambientales municipales articulados a los planes, programas y proyectos regionales, departamentales y nacionales [...]*".

89. En atención a que los residuos sólidos pueden constituir un factor contaminante del ambiente, resulta fundamental que las autoridades públicas, en el marco de sus competencias constitucionales, legales y reglamentarias, **adelanten y promuevan una gestión integral** de los mismos con el objeto prevenir posibles impactos negativos, así como reducir, aprovechar y disponer finalmente los residuos.

90. Para lograr este objetivo, el Estado debe atender los principios de transformación para la adquisición de tecnología ambientalmente limpia, minimización de generación de residuos, reutilización de residuos, reciclaje y disposición final adecuada de los residuos, los cuales están relacionados de forma directa e inescindible con los principios de la Declaración de Río sobre Medio



Ambiente y Desarrollo, en la medida en que previenen la alteración del ambiente con residuos capaces de interferir en el desarrollo sostenible y en el bienestar y salud de las personas.

91. En efecto, la gestión integral de residuos le exige a las autoridades públicas llevar a cabo actividades encaminadas a reducir la generación de residuos; a realizar el aprovechamiento teniendo en cuenta sus características, volumen, procedencia, costos, tratamiento con fines de valorización energética, posibilidades de aprovechamiento y comercialización. También incluye el tratamiento y disposición final de los residuos no aprovechables.

Principio de transformación para la adquisición de tecnología ambientalmente limpia

91.1 El Principio 9.º de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo previó que los Estados deben cooperar en el fortalecimiento de su propia capacidad de lograr un desarrollo sostenible, aumentando el saber científico mediante el intercambio de los conocimientos científicos y tecnológicos e intensificando el desarrollo, la adaptación, la difusión y transferencia de tecnologías nuevas e innovadoras.

91.2 Asimismo, el Principio 14 *ejusdem* señala que los Estados deben cooperar efectivamente para desalentar o evitar la reubicación y la transferencia a otros Estados de cualquier actividad y sustancias que causen la degradación ambiental grave o que se consideren nocivas para la salud humana.



91.3 El Decreto 948 de 5 de junio de 1995⁶⁶, compilado por el Decreto Único Reglamentario 1076 de 26 de mayo de 2015⁶⁷, define la tecnología limpia como los instrumentos, métodos y procedimientos de producción que resultan de un desarrollo avanzado de la ciencia y la tecnología que, en conjunto, se encuentran disponibles en el mercado nacional e internacional o son desarrollados específicamente para el cumplimiento de objetivos de reconversión y que han sido diseñados de manera tal que como resultado de la respectiva actividad se produce, en todo su proceso, el mínimo impacto sobre el medio ambiente, los recursos naturales renovables y la salud humana.

91.4 La Sala precisa que el Decreto 948 de 1995, citado *supra*, reglamenta algunas leyes en relación con la prevención y control de la contaminación atmosférica y la protección de la calidad del aire: se aplica al caso *sub examine* comoquiera que los residuos de construcción y demolición pueden generar, entre otras cosas, contaminación del aire, conforme como se explicará más adelante.

91.5 Ahora bien, las tecnologías limpias deben: i) cumplir las normas y estándares de emisiones al aire; ii) reducir y minimizar la generación de contaminantes respecto a la cantidad por unidad de producción, toxicidad y peligrosidad, antes de ser tratados por equipos de control; iii) reducir y minimizar la utilización de recursos naturales y de energía por unidad de producción; y iv) reutilizar o reciclar subproductos o materias primas por unidad de producción o incorporar a los procesos de producción materiales reciclados.

⁶⁶ “Por el cual se reglamentan, parcialmente, la Ley 23 de 1973, los artículos [33](#), [73](#), [74](#), [75](#) y [76](#) del Decreto - Ley 2811 de 1974; los artículos [41](#), [42](#), [43](#), [44](#), [45](#), [48](#) y [49](#) de la Ley 9 de 1979; y la Ley 99 de 1993, en relación con la prevención y control de la contaminación atmosférica y la protección de la calidad del aire”

⁶⁷ “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible, publicado en el Diario Oficial No. 49.523 de 26 de mayo de 2015. Debe tenerse en cuenta lo dispuesto por el artículo 3.1.1 del mismo Decreto 1076 de 2015”



91.6 La transformación para la adquisición de tecnología ambientalmente limpia, en el marco, entre otras, de la Política de Producción y Consumo Sostenible, busca orientar el cambio de patrones de producción y consumo para reducir la contaminación, conservar los recursos, favorecer la integridad ambiental de los bienes y servicios, así como estimular el uso sostenible de la biodiversidad⁶⁸; ello le permite al Estado colombiano prevenir la reubicación o la transferencia a otros Estados de los residuos sólidos generados en actividades de construcción que pueden contaminar gravemente el ambiente o afectar la salud humana.

92. En este contexto, el Principio de transformación para la adquisición de tecnología ambientalmente limpia promueve la modificación de las formas y patrones de producción y consumo insostenibles, así como el desarrollo sostenible.

Principio de minimización de generación de residuos

93. Visto el Principio 8.º de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, para alcanzar el desarrollo sostenible y una mejor calidad de vida para todas las personas, los Estados deberían **reducir y eliminar las modalidades de producción y consumo insostenibles.**

93.1 El “Programa 21”⁶⁹, adoptado en el marco de la Conferencia Mundial sobre el Medio Ambiente y Desarrollo, realizada en Río de Janeiro –Brasil- en 1992, estableció como objetivos del Capítulo 21, sobre la gestión ecológicamente

⁶⁸ Política de Producción y Consumo. Hacia una política de consumo sostenible transformación productiva. https://www.uniagraria.edu.co/images/union_universitaria/Politica_Nacional_Produccion_Consumo_Sostenible.pdf

⁶⁹ Programa de Acción de las Naciones Unidas de Río



racional de los desechos sólidos y cuestiones relacionadas con las aguas cloacales, los siguientes: i) estabilizar o reducir la producción de desechos; y ii) reforzar los procedimientos para determinar la cantidad de desechos y las modificaciones en su composición.

93.2 Para lograr estos objetivos, se establecieron como actividades la **gestión de programas** que permitan desarrollar y reforzar las capacidades en materia de investigación y elaboración de tecnologías ecológicamente racionales, establecer incentivos para reducir las modalidades de producción y consumo no sostenibles, así como elaborar planes nacionales sobre este asunto; y la **vigilancia** sobre la producción de desechos nacionales para determinar su cantidad y calidad, así como las consecuencias para la salud y el medio ambiente.

93.3 El artículo 2.º del Decreto 2981 de 20 de diciembre de 2013⁷⁰, compilado por el Decreto Único Reglamentario 1077 de 26 de mayo de 2015⁷¹, definió la minimización de residuos sólidos en procesos productivos como la optimización de los procesos productivos dirigida a reducir los residuos sólidos.

94. A su vez, el artículo 88 *ejusdem*, señala que los planes para la gestión integral de residuos sólidos deben tener en cuenta, como lineamiento estratégico, la reducción en el sitio de origen lo cual, implica acciones orientadas a promover cambios en el consumo de bienes y servicios para reducir la cantidad de residuos generados por los usuarios e incluye acciones que fomenten el “*ecodiseño*” de productos, la optimización de los procesos productivos, el desarrollo de programas y proyectos de sensibilización, educación y capacitación.

⁷⁰ “Por el cual se reglamenta la prestación del servicio público de aseo”

⁷¹ “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio”



94.1 La Política para la Gestión Integral de Residuos⁷², adoptada en 1998, previó que la reducción de residuos en el origen es la forma más eficaz de reducir la cantidad y toxicidad de los residuos, el costo asociado a su manipulación y los impactos ambientales. Por ello, este debe ser uno de los objetivos principales de los Planes de Gestión Integral de Residuos.

94.2 Igualmente, la Política Nacional para la Gestión Integral de Residuos Sólidos, CONPES 3874 de 2016 establece que la primera medida en la jerarquía de gestión de residuos es la **prevención en la generación de desechos**. En este documento, se precisó que la prevención es el conjunto de actividades coordinadas y desarrolladas en la fase de diseño, producción, distribución, consumo o uso de un producto, que permiten reducir el uso de sustancias o materiales peligrosos y la cantidad de residuos, así como facilitar su gestión, en el marco del ciclo de vida del producto, con el fin de prevenir o mitigar los impactos adversos sobre el medio ambiente y la salud humana⁷³.

94.3 En estas condiciones, la importancia del principio objeto de estudio radica en que la producción de residuos es directamente proporcional al impacto que estos generan en el ambiente.

94.4 Por lo tanto, resulta trascendental racionalizar la generación de residuos para evitar costos ambientales.

Principio de reutilización de los residuos

⁷² Aprobada por el Consejo Nacional Ambiental en 1998

⁷³ <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3874.pdf>



94.5 Visto el Principio 8.º de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, los Estados deberían reducir y eliminar las modalidades de producción y consumo insostenibles.

94.6 En el “Programa 21”⁷⁴, adoptado en el marco de la Conferencia Mundial sobre el Medio Ambiente y Desarrollo, realizada en Río de Janeiro –Brasil- en 1992, se previó que constituye una área trascendental de los programas relacionados con los desechos, el aumento al máximo de la reutilización, a través de actividades de gestión dirigidas a desarrollar y reforzar la capacidad para reaprovecharlos, revisar y reformar políticas nacionales en esta materia, elaborar y aplicar planes de aprovechamiento, entre otras cosas. Asimismo, destacó que la información e investigación son necesarias para determinar formas ventajosas, rentables y socialmente aceptables de reaprovechamiento.

94.7 El artículo 88 del Decreto 2981 de 2013, compilado en el Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015, señala que en los planes de Gestión Integral de Residuos Sólidos se debe tener en cuenta, como lineamiento, el desarrollo de acciones que faciliten la reutilización de los productos.

94.8 La Política Nacional para la Gestión Integral de Residuos Sólidos, CONPES 3874 de 2016 busca lograr una economía circular que prevenga la generación de residuos y **optimice el uso de recursos** para que permanezcan el mayor tiempo posible en el ciclo económico. Por ello, previó que la segunda medida, después de la prevención, en la jerarquía de gestión de residuos, es la **reutilización**. En este documento, se definió la reutilización como la “[...] *prolongación de la vida útil de los residuos recuperados y que mediante procesos, operaciones o técnicas devuelven a los materiales su posibilidad de utilización en*

⁷⁴ Programa de Acción de las Naciones Unidas de Río



su función original o en alguna relacionada, sin que para ello requieran procesos adicionales de transformación física o química [...]”⁷⁵.

94.9 La reutilización de los residuos permite su aprovechamiento y reincorporación en el ciclo productivo con viabilidad social, económica y financiera, así como la prolongación de su vida útil sin necesidad de llevar a cabo procesos de transformación.

Principio de reciclar

94.10 Visto el Principio 8 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, para alcanzar el desarrollo sostenible y una mejor calidad de vida para todas las personas, los Estados deben reducir y eliminar las modalidades de producción y consumo insostenibles y fomentar políticas demográficas apropiadas.

94.11 A su turno, el Principio 14 *ejusdem* señala que los Estados deben cooperar efectivamente para desalentar o evitar la reubicación y la transferencia a otros Estados de cualquier actividad o sustancias que causen degradación ambiental grave o que se consideren nocivas para la salud humana.

94.12 Visto el numeral 14.24 del artículo 14 de la Ley 142 de 11 de julio de 1994⁷⁶, constituye una actividad complementaria del servicio público de aseo, entre otras cosas, el tratamiento y aprovechamiento de los residuos.

94.13 El artículo 82 del Decreto 2981 de 20 de diciembre de 2013⁷⁷, compilado en el artículo [2.3.2.2.8.81](#) del Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015, previó que el aprovechamiento de los materiales contenidos en los residuos sólidos tiene

⁷⁵ Ibidem

⁷⁶ “Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones”

⁷⁷ “Por el cual se reglamenta la prestación del servicio público de aseo”



como propósitos fundamentales: i) racionalizar el uso y consumo de las materias primas provenientes de los recursos naturales; ii) recuperar valores económicos y energéticos que hayan sido utilizados en los diferentes procesos productivos; iii) disminuir el consumo de energía en los procesos productivos que utilizan materiales reciclados; iv) aumentar la vida útil de los rellenos sanitarios al reducir la cantidad de residuos a disponer finalmente en forma adecuada; v) reducir el caudal y la carga contaminante de lixiviados en el relleno sanitario, especialmente cuando se aprovechan residuos orgánicos; vi) disminuir los impactos ambientales, tanto por demanda y uso de materias primas como por los procesos de disposición final; y vii) garantizar la participación de los recicladores de oficio, en las actividades de recuperación y aprovechamiento, con el fin de consolidar productivamente estas actividades y mejorar sus condiciones de vida.

94.14 En efecto, es obligación de los municipios y distritos diseñar, implementar y mantener actualizados programas y proyectos sostenibles de aprovechamiento de residuos sólidos como parte del Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos⁷⁸. Asimismo, el parágrafo del artículo 91 del Decreto 2981 de 2013, compilado en el artículo [2.3.2.2.3.90](#) del Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015, señaló que a las autoridades ambientales competentes les corresponde realizar el seguimiento de la ejecución de estos planes, en lo relacionado con las metas de aprovechamiento.

94.15 De acuerdo con el documento Política Nacional para la Gestión Integral de Residuos Sólidos, CONPES 3874 de 2016, el reciclaje es el proceso de transformación física, química o biológica de los materiales procedentes de los residuos potencialmente aprovechables para su reincorporación en el ciclo productivo.

⁷⁸ Artículos 90 y 91 del Decreto 2981 de 2013



94.16 Según este documento, el reciclaje está en el tercer orden de prioridad, en la jerarquía de la gestión de residuos, después de la prevención y reutilización.

Principio de disposición final adecuada de los residuos

94.17 Visto el Principio 14 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, los Estados deben cooperar efectivamente para desalentar o evitar la reubicación y la transferencia a otros Estados de cualquier actividad o sustancias que causen degradación ambiental grave o que se consideren nocivas para la salud humana.

94.18 A su vez, el Principio 17 *ejusdem* señala que deberá emprenderse una evaluación de impacto ambiental, en calidad de instrumento nacional, respecto de cualquier actividad propuesta que probablemente haya de producir un impacto negativo considerable en el medio ambiente y que esté sujeta a la decisión de una autoridad nacional competente.

94.19 Por una parte, de conformidad con el Decreto 1076 de 26 de mayo de 2015⁷⁹, para la construcción y operación de los rellenos sanitarios es necesaria una licencia ambiental y la evaluación del impacto ambiental del proyecto.

94.20 Y, por la otra, el numeral 14.24 del artículo 14 de la Ley 142 prevé que la disposición final de residuos es una actividad complementaria del servicio público de aseo.

94.21 El artículo 3.º del Decreto 1784 de 2 de noviembre de 2017⁸⁰ define la disposición final de residuos sólidos como "[...] *la actividad del servicio público de*

⁷⁹ "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible"



aseo, consistente en la disposición de residuos sólidos mediante la técnica de relleno sanitario [...]”.

94.22 Así las cosas, es responsabilidad de los entes territoriales asegurar la prestación de la actividad de disposición final de residuos sólidos, en su propio territorio o en otra jurisdicción, siempre y cuando participe en la estructuración e implementación de la solución de carácter regional⁸¹. Para garantizar la prestación eficiente de este servicio, además de la selección técnica, diseño y operación de los sitios de disposición final, es necesario utilizar principios de ingeniería para la confinación y aislamiento de los residuos en un área mínima, con compactación, cobertura diaria, control de gases y lixiviados y cobertura final, entre otras cosas.

94.23 La Política Nacional para la Gestión Integral de Residuos Sólidos, CONPES 3874 de 2016 estableció que este es el último recurso respecto de los residuos que no se han podido evitar, desviar y recuperar en la gestión de los mismos.

94.24 De acuerdo con el documento indicado *supra* la disposición final de residuos es el proceso de aislar y confinar los residuos, en forma definitiva, en lugares adecuados y diseñados para evitar la contaminación, así como los daños o riesgos a la salud humana y al ambiente.

94.25 En esta política rigen los principios de quien contamina paga y de protección a la salud humana y al ambiente que exige a los actores del proceso de disposición final adoptar las medidas preventivas y de control, de acuerdo con la normativa vigente. En efecto, si se realizan prácticas inadecuadas que generen

⁸⁰ “Por el cual se modifica y adiciona el Decreto número 1077 de 2015 en lo relativo con las actividades complementarias de tratamiento y disposición final de residuos sólidos en el servicio público de aseo”

⁸¹ Artículo [2.3.2.3.3](#) del Decreto 1784 de 2017



daños al ambiente o a la salud pública en la gestión integral de residuos y, específicamente, en su disposición final los responsables deben asumir los costos de esta.

94.26 Además, las autoridades ambientales, en el ámbito de su jurisdicción, gozan de facultades preventivas y, en consecuencia, tienen la obligación de realizar el seguimiento y control de las actividades relacionadas con la disposición final de residuos, a través de procesos administrativos sancionatorios⁸².

94.27 De acuerdo con lo expuesto, la disposición final de residuos debe cumplir rigurosamente las normas que la regulan, con el objeto de proteger derechos como el goce de un medio ambiente sano y evitar su reubicación o transferencia a otros Estados, en la medida en que causen un daño ambiental grave o que afecten la salud humana.

Marco normativo de residuos de construcción y demolición - RCD

95. En materia de residuos de construcción y demolición el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible reconoció que entre las afectaciones ambientales generadas por esta clase de residuos se encuentran la contaminación del aire, agua y suelo⁸³. Por ello, expidió la Resolución núm. 472 de 28 de febrero de 2017, *“Por la cual se reglamenta la gestión integral de los residuos generados en las actividades de construcción y demolición – RCD y se dictan otras disposiciones”*, la cual se aplica a todas las personas naturales y jurídicas que generen, recolecten, transporten, almacenen, aprovechen y dispongan residuos de

⁸² Ley 1333 de 21 de julio de 2009, *“Por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones”*.

⁸³ Parte considerativa de la Resolución núm. 472 de 28 de febrero de 2017, *“Por la cual se reglamenta la gestión integral de los residuos generados en las actividades de construcción y demolición – RCD y se dictan otras disposiciones”*



construcción y demolición – RCD de las obras civiles o de otras actividades conexas en el territorio nacional⁸⁴.

96. El artículo 3.º *ejusdem* señaló que en la gestión integral de los residuos de construcción y demolición “[...] se deberán priorizar las actividades de prevención o reducción de la generación de RCD, como segunda alternativa se implementará el aprovechamiento y como última opción, se realizará la disposición final de RCD [...]”.

97. Igualmente, previó que se consideran actividades de la gestión integral de residuos de construcción y demolición⁸⁵: i) la prevención y reducción; ii) la recolección y transporte; iii) el almacenamiento; iv) aprovechamiento; y iv) la disposición final.

98. En el mismo sentido, el artículo 11 de la Resolución núm. 472 de 2017 le ordenó a los municipios y distritos seleccionar sitios específicos para la disposición final de los residuos de construcción y demolición con carácter regional o local, los cuales deben ser técnicamente seleccionados, diseñados y operados. En este contexto, las obligaciones de los municipios, son las siguientes⁸⁶:

98.1 Ajustar el Programa de Gestión de Residuos de Construcción y Demolición del Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos municipal o regional.

98.2 Promover campañas de educación, cultura y sensibilización sobre la gestión integral de los residuos de construcción y demolición.

⁸⁴ Artículo 1.º *ejusdem*

⁸⁵ Artículo 4.º *ejusdem*

⁸⁶ Artículo 17 *ejusdem*



98.3 Identificar las áreas donde se podrán ubicar las plantas de aprovechamiento, puntos limpios y sitios de disposición final de residuos de construcción y demolición.

99. Finalmente, atendiendo la importancia del manejo adecuado de esta clase de residuos para la protección del ambiente y de los recursos naturales, el artículo 18 Resolución núm. 472 de 2017 previó como obligaciones de las autoridades ambientales, entre otras, efectuar el seguimiento y control a las actividades realizadas por los generadores y gestores de residuos de construcción y demolición.

Marco normativo y jurisprudencial del derecho colectivo a la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando los marcos legales, de manera ordenada y dando prevalencia a la calidad de vida de los habitantes

100. De acuerdo con lo señalado por la jurisprudencia de esta Corporación este derecho implica “[...] *la necesidad de proteger la adecuada utilización, transformación y ocupación del suelo, de manera que las autoridades competentes no actúen en forma arbitraria en contravención del respectivo plan de ordenamiento territorial o instrumento que haga sus veces, a través de acciones que estén fuera de su marco normativo [...]*”⁸⁷.

101. De igual forma, esta Sección mediante sentencia de 7 de abril de 2011⁸⁸, determinó que el núcleo esencial del derecho e interés colectivo comprende los siguientes aspectos: i) respeto y acatamiento del principio de función social y

⁸⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de 6 de marzo de 2008, Rad. No. AP-2005-00901. C.P.: Mauricio Fajardo Gómez.

⁸⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Sentencia de siete (7) de abril de dos mil once (2011), Consejero ponente: Marco Antonio Velilla Moreno, Radicación número: 63001-23-31-000-2004-00688-01(AP)



ecológica de la propiedad⁸⁹; ii) protección del espacio público procurando adelantar cualquier tipo de construcción o edificación con respeto por el espacio público, el patrimonio público, y la calidad de vida de los demás habitantes; iii) respetar los derechos ajenos y no abusar del derecho propio⁹⁰; y iv) atender los procesos de cambio en el uso del suelo, en aras del interés común, procurando su utilización racional en armonía con la función social de la propiedad a la cual le es inherente una función ecológica, buscando el desarrollo sostenible⁹¹.

102. Asimismo, esta Corporación ha establecido que comprende el acatamiento a los planes de ordenamiento territorial que sirven de guía y mapa para que el desarrollo urbano se haga de manera ordenada, coherente, de tal manera que prevalezca el interés general sobre el particular, y se garantice la aplicación de las disposiciones político - administrativas y de organización física contenidas en los mismos⁹². Así como el cumplimiento de los preceptos normativos sobre usos del suelo; alturas máximas de construcción; cupos mínimos de parqueo; especificaciones técnicas y de seguridad; cesiones obligatorias al distrito; necesidad de obtener licencias de urbanismo y construcción; existencia de conexiones para los servicios públicos domiciliarios, entre otros⁹³.

103. Para la Sala es claro que el derecho señalado en el literal m) del artículo 4.º de la Ley 472, corresponde a la obligación que le impone el legislador a las autoridades públicas y particulares, en general, de acatar plenamente los preceptos jurídicos que rigen la materia urbanística es decir la forma como progresa y se desarrolla una determinada población, en términos de progreso

⁸⁹ Inciso segundo artículo 58 C.P.

⁹⁰ Art. 95 numeral 1 C.P.

⁹¹ Art. 3º ley 388 de 1997.

⁹² Art. 5º ley 388 de 1997

⁹³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia de veintiuno (21) de febrero de dos mil siete (2007), Consejero ponente: Alier Eduardo Hernández Enríquez, Rad. número: 63001-23-31-000-2004-00243-01(AP),



físico y material, asentada en una determinada entidad territorial -bien sea en sus zonas urbanas o rurales- con miras a satisfacer plenamente las necesidades de la población.

104. En efecto, esa Sección⁹⁴ ha manifestado al respecto que:

"[...] el derecho colectivo anteriormente enunciado abarca el respeto del principio de la función social y ecológica de la propiedad de acuerdo con el artículo 58 de la Constitución Política, la protección del espacio público, del patrimonio público y de la calidad de vida de los habitantes, el respeto de los derechos ajenos y el acatamiento a la ley de ordenamiento territorial, planes de ordenamiento territorial y demás disposiciones normativas en materia de uso del suelo, alturas máximas de construcción y demás criterios y límites que determinan las autoridades para construir [...]".

105. En ese orden de ideas, la vulneración al derecho colectivo de la realización de construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada y dando prevalencia al beneficio de calidad de vida de los habitantes implica que las autoridades públicas y/o los particulares **desconozcan la normativa en materia urbanística y usos del suelo.**

Marco normativo sobre los bienes de uso público y espacio público

106. Antes de la Constitución política de 1991, el marco normativo sobre los bienes de uso público se encontraba contenido en el Código Civil. En efecto, el artículo 674 del *ejusdem* establece que son bienes de uso público aquellos cuyo *"[...] uso pertenece a todos los habitantes de un territorio, como el de calles, plazas, puentes y caminos; se llaman bienes de la unión de uso público o bienes públicos del territorio [...]"*.

⁹⁴ Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Primera, Sentencia de 19 de noviembre de 2009, Consejero Ponente: Rafael E. Ostau De Lafont Pianeta, Radicación Número: 17001-23-31-000-2004-01492-01(AP)



107. Por su parte y en relación con el espacio público, el artículo 5.º de la Ley 9.º del 11 de enero de 1989⁹⁵, señala:

*[...] Artículo 5º. "Entiéndase por espacio público el conjunto de **inmuebles públicos** y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados, destinados por su naturaleza, **por su uso o afectación a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas que trascienden, por tanto, los límites de los intereses individuales de los habitantes.***

*Así, constituyen el espacio público de la ciudad las áreas requeridas para la **circulación**, tanto peatonal como vehicular, las áreas para la recreación pública, activa o pasiva, para la seguridad y tranquilidad ciudadana, las franjas de retiro de las edificaciones sobre las vías, fuentes de agua, parques, plazas, zonas verdes y similares, las necesarias para la instalación y mantenimiento de los servicios públicos básicos, para la instalación y uso de los elementos constitutivos del amoblamiento urbano en todas sus expresiones, para la preservación de las obras de interés público y de los elementos históricos, culturales, religiosos, recreativos y artísticos, **para la conservación, y preservación del paisaje y los elementos naturales del entorno de la ciudad, los necesarios para la preservación y conservación de las playas marinas y fluviales**, los terrenos de bajamar, así como de sus elementos vegetativos, arenas y corales y, en general, **por todas las zonas existentes o debidamente proyectadas en las que el interés colectivo sea manifiesto y conveniente y que constituyen, por consiguiente, zonas para el uso o el disfrute colectivo [...]**" (Destaca la Sala).*

108. Posteriormente, el Constituyente de 1991 consideró necesario brindar al espacio público una protección expresa de rango constitucional; decisión que en criterio de la Corte Constitucional es compatible con el Estado Social de Derecho. Al respecto, en la sentencia C-265 de 2002⁹⁶, la alta Corte consideró que "*[...] Sin duda, una de las manifestaciones del principio constitucional que identifica a Colombia como un Estado Social de Derecho **guarda relación con la garantía de una serie de derechos sociales y colectivos como la recreación (artículo 52 C.P.), el aprovechamiento del tiempo libre (Ibíd.), y el goce de un medio***

⁹⁵ "Por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones".

⁹⁶ Corte Constitucional, Sala Plena (16 de abril de 2002). Sentencia C-265 de 2002. [MP Manuel José Cepeda Espinosa]



ambiente sano (artículo 79 C.P.) que dependen de la existencia de un espacio físico a disposición de todos los habitantes [...] (Destacado de la Sala).

109. El artículo 63 de la Constitución Política señala que “[...] *Los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la Nación y los demás bienes que determine la ley, son inalienables, imprescriptibles e inembargables [...]*”.

110. El artículo 82 de la Constitución Política, prevé que el derecho al goce del espacio público implica el deber del Estado de “[...] *velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular. [...]*”.

111. El derecho constitucional al espacio público, examinado en su dimensión autónoma, es de carácter colectivo y puede ser protegido por medio de las acciones populares. Dicho derecho está instituido expresamente en los artículos 82⁹⁷ y 88⁹⁸ de la Constitución Política bajo el título de los “*Derechos Colectivos y del Ambiente*”.

⁹⁷ “[...] ARTICULO 82. *Es deber del Estado velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular.*

Las entidades públicas participarán en la plusvalía que genere su acción urbanística y regularán la utilización del suelo y del espacio aéreo urbano en defensa del interés común. [...]”

⁹⁸ “[...] ARTICULO 88. *La ley regulará las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad pública, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza que se definen en ella.*

También regulará las acciones originadas en los daños ocasionados a un núm. plural de personas, sin perjuicio de las correspondientes acciones particulares.

Así mismo, definirá los casos de responsabilidad civil objetiva por el daño inferido a los derechos e intereses colectivos. [...]”



112. De allí que para los efectos de esta providencia, sea pertinente enunciar los rasgos relevantes⁹⁹ del espacio público, conforme a los ya citados artículos 82 y 88 de la Constitución Política, así:

- i) Es deber del Estado, por ende, de sus autoridades, velar por la protección de la **integridad** del espacio público.
- ii) Es deber del Estado y de sus autoridades, velar por su **destinación al uso común**.
- iii) Es deber de las autoridades asegurar la efectividad del carácter **prevalente** del uso común del espacio público sobre el interés particular.
- iv) Es deber de las entidades públicas ejercer la facultad reguladora en materia de ordenamiento territorial, en relación con la utilización del suelo y del espacio público para la defensa del interés común, entre otros.
- v) Es un derecho e interés colectivo.

113. Así las cosas, el buen uso, el libre acceso y la preservación del espacio público son aspectos que en una sociedad contribuyen a mejorar la calidad de vida y a garantizar la existencia de un escenario de convivencia libre que acerca a todos los habitantes de una ciudad en condiciones de igualdad.

Análisis y solución del caso en concreto

114. Visto el marco normativo y los desarrollos jurisprudenciales en la parte considerativa de esta sentencia, la Sala procede a realizar el análisis del acervo

⁹⁹ Sentencia T-508 de 1992. M.P. Fabio Morón Díaz



probatorio, para posteriormente, en aplicación del silogismo jurídico, concluir el caso concreto.

115. La Sala procederá a apreciar y valorar **todas las pruebas decretadas y aportadas**, de conformidad con las reglas de la sana crítica y en los términos del artículo 176 del Código General del Proceso aplicando para ello las reglas de la lógica y la certeza que sobre determinados hechos se requiere para efectos de decidir lo que en derecho corresponda, en relación con los problemas jurídicos planteados en los recursos de apelación interpuestos contra la sentencia proferida el 5 de abril de 2018 por el Tribunal Administrativo del Quindío.

Acervo y valoración probatoria

116. Teniendo en cuenta que para resolver el recurso de apelación es necesario estudiar las pruebas frente a cada problema jurídico planteado, para efectos metodológicos de la decisión, la Sala procederá de la siguiente manera: i) caso en concreto respecto del recurso de apelación interpuesto por el Municipio de Calarcá; ii) caso en concreto respecto del recurso de apelación interpuesto por el Municipio de Pijao; y iii) caso en concreto respecto del recurso de apelación interpuesto por el Municipio de Montenegro; y iv) comité de verificación.

Caso en concreto respecto del recurso de apelación interpuesto por el Municipio de Calarcá

117. El Municipio de Calarcá, en el recurso de apelación interpuesto contra la sentencia proferida, en primera instancia, sostuvo que el Tribunal no valoró, de forma adecuada, el concepto **núm. R09395-17** suscrito por la Subdirectora de Regulación y Control Ambiental de la Corporación Autónoma Regional del Quindío, sobre cumplimiento de la normativa ambiental en el sitio de disposición



final de residuos generados por la actividad de construcción y demolición del ente territorial.

118. La Sala, con el objeto de resolver el recurso de apelación, apreciará la prueba indicada *supra* en conjunto con los demás medios de convicción, de acuerdo con las reglas de la sana crítica, atendiendo lo dispuesto en el artículo 176 de la Ley 1564 de 12 de julio de 2012¹⁰⁰.

119. El Municipio de Calarcá cuenta con un sitio de disposición final de residuos de construcción y demolición – RCD¹⁰¹ denominado “*Campo Alegre*” en la Vereda Aguacatal y una estación de transferencia ubicada en el lote contiguo a la Urbanización Guadales¹⁰², los cuales reciben residuos provenientes de las actividades de excavación, construcción, demolición, reparaciones o mejoras locativas de obras civiles o de otras actividades conexas.

120. El Secretario de Infraestructura, Ambiente y Desarrollo Productivo del Municipio de Calarcá, mediante oficio SIADP:2017-0354, señaló que ese ente territorial “[...] *cuenta con una escombrera con suficiente capacidad para recibir escombros generados en los diferentes proyectos urbanísticos en el Municipio de Calarcá [...] y [...] en la actualidad se esta trabajando con acompañamiento de la Corporación Autónoma Regional del Quindío, en la elaboración de un plan de contingencia para alargar la vida útil de la escombrera [...]*”¹⁰³ (Resaltado fuera de texto). El Gerente de Empresas Públicas de Calarcá EMCA ESP reiteró esta

¹⁰⁰ “Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones”

¹⁰¹ De acuerdo con el artículo 2.º de la Resolución 472 de 28 de febrero de 2017, expedida por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, los residuos de construcción y demolición –RCD son “[...] *los provenientes de las actividades de excavación, construcción, demolición, reparaciones o mejoras locativas de obras civiles o de otras actividades conexas [...]*”.

¹⁰² Oficio núm. D.A. 2017-1311 de 10 de noviembre de 2017, suscrito por la Alcaldesa Municipal, señora Yenny Alexandra Trujillo Alzate (fls. 777 a 778).

¹⁰³ Folio 59



información mediante los oficios núms. EMCA ESP-00172-2017¹⁰⁴ y EMCA ESP 00202-2017¹⁰⁵

121. La Corporación Autónoma Regional del Quindío, en el oficio núm. 00002906 de 27 de marzo de 2017¹⁰⁶, indicó, por una parte, que se agotó la vida útil de la “escombrera” del Municipio de Calarcá y, por la otra, que se cuenta con Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos¹⁰⁷, el cual, para el primer semestre del 2016, se había ejecutado en un cinco por ciento (5%).

122. El Gerente de las Empresas Públicas de Calarcá EMCA ESP, como administrador de la Escombrera del Municipio de Calarcá¹⁰⁸, en el oficio núm. EMCA ESP-00407-2017¹⁰⁹, informó que “[...] mediante acta de 3 de marzo de 2016, la CRQ, recomendó la clausura definitiva de la escombrera y proponer un plan de cierre, posteriormente mediante acta de 21 de marzo de 2017, se propuso que el municipio presentara propuesta de arreglo de la estación de transferencia y ampliación de la escombrera, plan de contingencia que como se mencionó anteriormente, se encuentra en elaboración para ser debidamente presentado ante dicha entidad [...]”.

123. Precisamente, esa empresa, el 14 de julio de 2017, presentó a la Corporación Autónoma Regional del Quindío un Plan de Contingencia para determinar el tiempo de vida útil del sitio de disposición final de los residuos generados en las actividades de construcción y demolición¹¹⁰.

¹⁰⁴ Folio 61

¹⁰⁵ Folio 75

¹⁰⁶ Folio 52

¹⁰⁷ Decreto 243 de 18 de diciembre de 2015

¹⁰⁸ El sitio de disposición final de residuos de construcción y demolición del Municipio de Calarcá es administrado por Empresas Públicas de Calarcá EMCA ESP, de conformidad con el parágrafo 1.º del artículo 10.º del Decreto 059 de 20 de mayo de 2003.

¹⁰⁹ Folios 321 a 322

¹¹⁰ Folio 779



124. La Subdirectora de Regulación y Control Ambiental de la Corporación Autónoma Regional del Quindío, mediante el oficio núm. **R09395-17 de 2017**, sobre el Plan de Contingencia para la Escombrera Aguacatal –prueba a la que hizo alusión el Municipio de Calarcá en el recurso de apelación-, precisó lo siguiente:

“[...] Que considerados todos los aspectos propuestos en el plan de contingencia, se determina que cumple a cabalidad con los lineamientos propuestos en la Resolución 541 de 1994 en cuanto a una escombrera Municipal y a la vez la adecuación de un sitio limpio de acuerdo a la Resolución 0472 de 2017.

Se requiere que las Empresas Públicas de Calarcá responsable de las obras, mantenga puntos de control en la zona de trabajo con el fin de realizar el respectivo seguimiento por parte de la CRQ.

Se debe respetar la franja de 30 metros de distancia con respecto a la zona forestal protectora como lo establece el decreto 1076 de 2015.

Es importante para que la escombrera pueda seguir recepcionando los R.C.D. realizar las obras pertinentes de manejo de aguas (canales perimetrales, disipadores pendientes adecuados).

Los taludes deben tener una pendiente inferior al ángulo de reposo del material, con el fin de evitar que ocurran deslizamientos del mismo.

Es importante realizar obras de contención para evitar la desestabilización de los taludes donde estos lo ameriten.

El Municipio de Calarcá y el operador de la escombrera Aguacatal Empresas Públicas de Calarcá EMCA deberán dar estricto cumplimiento a todas las acciones a ejecutar planteadas en el PLAN DE CONTINGENCIA DE LA ESCOMBRERA AGUACATAL DE CALARCÁ.

Del mismo modo, es importante dejar anotado en este oficio, que todas las actividades que se pretendan realizar deben estar en armonía con las Determinantes Ambientales establecidas en la Resolución N° 472 de 2017, expedida por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Territorial.



Analizados todos los parámetros propuestos en el PLAN DE CONTINGENCIA DE LA ESCOMBRERA AGUACATAL, MUNICIPIO DE CALARCÁ, el mismo se considera viable para su implementación [...]”¹¹¹.

125. La autoridad ambiental, en el oficio indicado *supra*, precisó, de forma exclusiva, que el **Plan de Contingencia** para el sitio de disposición final de residuos de construcción y demolición del Municipio de Calarcá cumple con los requisitos legales; sin embargo, ello no constituye una prueba de las condiciones materiales de funcionamiento, así como de operación de la “*escombrera*”.

126. El Plan de Contingencia es una herramienta dirigida a solucionar la problemática que se genera por la disposición final de los residuos de construcción y demolición, a través del planteamiento de medidas de prevención, control, mitigación y compensación de los impactos ambientales diagnosticados en la adecuación, operación y clausura del sitio de disposición final¹¹².

127. En efecto, los objetivos específicos del Plan de Contingencia del sitio de disposición final de los residuos de construcción y demolición del Municipio de Calarcá son los siguientes¹¹³: i) fomentar la prevención de la generación de residuos de construcción y demolición en el lugar de origen; ii) potenciar los sistemas de separación y reciclaje; iii) acondicionar y construir infraestructuras zonales para la gestión de los residuos; iv) coordinar entre las administraciones y empresas del sector el intercambio de investigaciones y experiencias; v) concientizar sobre la problemática relacionada con la gestión de los residuos; vi) fomentar la creación de empresas de carácter comunitario para el procesamiento, recolección y transporte de los residuos sólidos de construcción y demoliciones; vii) compilar la información municipal sobre el estado actual de los componentes ambientales; viii) registrar acciones que ocasionan impactos negativos; ix)

¹¹¹ Folio 800

¹¹² Folio 788

¹¹³ Folios 788 a 789



identificar los procesos y procedimientos que se realizan en la “*escombrera*”; x) minimizar impactos ambientales mediante la adopción de medidas de prevención, control y manejo adecuado de residuos de la construcción y demolición; y xi) vincular a constructores, conductores de volquetas y a todo el personal relacionado con el sitio de disposición final.

128. Para que el Plan de Contingencia cumpla con su objeto, es necesario que la autoridad competente **lo ejecute** de forma adecuada.

129. En el expediente, obran varias pruebas que permiten concluir que el sitio de disposición final de residuos de construcción y demolición del Municipio de Calarcá genera varios problemas de carácter ambiental.

130. Sobre el particular, el Jefe de la Oficina Asesora de Procesos Sancionatorios Ambientales y Procesos Disciplinarios de la Corporación Autónoma Regional del Quindío certificó que adelanta un proceso sancionatorio por el manejo inadecuado de residuos en la “*escombrera*” de Calarcá¹¹⁴.

131. Asimismo, la Subdirección de Regulación y Control Ambiental de la Corporación Autónoma Regional del Quindío, mediante oficio sin fecha¹¹⁵, señaló que el sitio de disposición final de residuos de construcción y demolición y la estación de transferencia de escombros, ubicada en el Barrio Guadales, son ineficientes como consecuencia del incumplimiento del Plan de Manejo, lo cual genera proliferación de vectores, entre otras impactos ambientales negativos. En efecto, la autoridad ambiental, en ese documento, precisó lo siguiente:

¹¹⁴ Folio 57

¹¹⁵ El documento no se encuentra firmado; sin embargo, esta prueba no fue tachada de falsa ni desconocida, de conformidad con los artículos 269 a 274 del Código General del Proceso.



*[...] El 13 de Mayo de 2014, se realiza visita de regulación y Control Ambiental. En la citada visita se evidencia la misma situación encontrada en visita del 28 de Abril de 2014, se encuentra presencia de **residuos domésticos mezclados con escombros, lo que perjudica en conceptos ambientales y de salud a la comunidad de los barrios Guaduales, Camelias y en general la comunidad circundante, pues fomenta la proliferación de vectores tales como Moscas, Ratas y animales domésticos.***

Se está fomentando problemas de suelo y aguas, debido a la infiltración sin control de aguas lluvias combinadas con lixiviados y las cuales conducen hasta una quebrada que se encuentra canalizada y tiene su desembocadura inmediatamente después del sector sur de la estación de transferencia, además en este sector se encuentra instalada una vivienda, la cual se encuentra ocupada por personas que utilizan la ladera como área de alimento para animales, sobre este sector el Municipio de Calarcá, debe levantar un jarillón divisorio entre la estación de transferencia y el remanente o la zona de protección de la Quebrada.

Acta de visita 23191 del 13 de Febrero de 2014, a la estación de transferencia en el barrio Guaduales, se requiere para la evacuación existente de los residuos y separar el escombros de la basura, llevar los escombros hasta la escombrera y la basura hasta el relleno sanitario.

El 21 de Marzo de 2014 con rad. C.R.Q. N° 2220 la alcaldía de Calarcá da respuesta a los requerimientos hechos por C.R.Q el 11 de Marzo de 2014. Comenta el convenio con EMCA para la operación de la estación de transferencia y la escombrera municipal durante el año 2013 además comenta que en el 2014 no se ha podido realizar convenio debido a ley de garantías, a la vez comenta que todas las anomalías presentadas por C.R.Q se corregirán con la realización del nuevo convenio a la vez anexan el Plan de Manejo Ambiental de la Escombrera y la estación de transferencia, anexan C.D. y el convenio realizado con EMCA para el año 2013.

*El 28 de Marzo de 2014 se realiza visita de control y seguimiento mediante acta N° 21479 a la estación de transferencia del barrio guaduales **se observan los mismos problemas detectados en la visita** del 18 Febrero de 2014 y se recomienda iniciar proceso sancionatorio, aunque presento Plan de Manejo ambiental, no se ejecutaron las acciones de adecuación ni la evacuación de los residuos de la estación de transferencia.*

El 07 de Abril de 2014 la Secretaria de gobierno de Calarcá envía comunicación con Radicado C.R.Q. N° 2659 dando respuesta a la comunicación 1505 de C.R.Q. y donde reporta acciones de limpieza de la estación de transferencia en asocio con la Empresa Multipropósito de Calarcá, también advierte que no es procedente iniciar proceso sancionatorio pues el municipio viene cumpliendo con los requerimientos en manejo de escombros, la carta la firma el señor JUAN CARLOS DUQUE VELÁSQUEZ como Alcalde encargado.



*En Abril 12 de 2014 se realiza visita de regulación y control mediante acta de visita N° 21482 se evidencia el levantamiento parcial de alguna basura y escombros y se evidencia la presencia de personas extrañas a la operación y consumiendo al parecer sustancias alucinógenas. **Se registra en la escombrera de la vereda aguacatal la falta de conformación de escombros y combinación con residuos domésticos, no se evidencia aplicación del Plan de Manejo ambiental.***

El 22 de Abril de 2014 mediante comunicación N° 4065 se recomienda incorporar al PMA unas recomendaciones adicionales y además no existen méritos para considerar cumplidos en su totalidad los requerimientos exigidos en comunicación 1705 del mes de Febrero de 2014.

*Abril 28 de 2014 visita a la estación de transferencia mediante acta N° 21485 **de nuevo se evidencian los problemas encontrados en visitas anteriores y no se advierte mejoramiento alguno siguen todas las afectaciones enumeradas anteriormente y se recomienda proseguir con el proceso sancionatorio.***

*El 13 de Mayo de 2014 el Municipio de Calarcá radica oficio 2966 del 7 de Mayo de 2014 y radicado C.R.Q. 3627 DEL 13 DE Mayo de 2014 y firmada por la señora Alcaldesa de Calarcá, la comunicación acepta acata las recomendaciones al PMA y manifiesta que acatara los requerimientos generados por C.R.Q. pero no aporta cronogramas de realización de dichas acciones lo que significa dejar los condicionamientos inconclusos. **Se consideró no cumplidos los requerimientos.***

*En Mayo 13 de 2014 de nuevo **se realiza visita de regulación y control mediante acta N° 21493 a la estación de transferencia del barrio guaduales y no se evidencian acciones de mejoramiento ni acciones de cumplimiento al PMA.***

*El 03 de Junio de 2014 se realiza visita a la escombrera Aguacatal y a la estación de transferencia del barrio guaduales, mediante acta de visita N° 21500 y **se evidencian las mismas inconsistencias encontradas en los meses anteriores y se recomienda continuar con proceso sancionatorio.***

*Julio 15 de 2014 se realiza nueva visita a la estación de transferencia mediante acta N° 08048 **No se observan acciones de mejora ni a la escombrera aguacatal ni a la estación de transferencia, se recomienda seguir con el proceso sancionatorio.***

*El 19 de Agosto de 2014 se realiza visita de regulación y control a la escombrera Aguacatal y a la estación de transferencia del barrio Guaduales, mediante acta de visita N° 29885 y **se observan en los dos predios las mismas condiciones ambientales negativas, no se está aplicando el Plan de Manejo Ambiental.***

El 10 de Agosto de 2015 se realiza visita a los sitios en mención y se concluye lo siguiente:



- Se evidencia el cerramiento con malla eslabonada de la estación de transferencia ubicada en el barrio Guaduales.
- Se observa que se realizó el levantamiento de los residuos combinados del sitio.
- Se debe continuar con el seguimiento continuo a la escombrera y a la estación de transferencia.
- Se debe continuar con la exigencia del cumplimiento del plan de manejo ambiental presentado a la C.R.Q. por parte del Municipio de Calarcá y las Empresas Publicas como operador del sitio.
- **Se deben continuar las acciones sancionatorias por incumplimiento al plan de Manejo ambiental de la escombrera y la estación de transferencia.**

El 28 de Septiembre de 2015 se realiza visita a la estación de transferencia del barrio Guaduales y se observa la acumulación de residuos de todo tipo, contraviniendo los términos aprobados en el Plan de Manejo Ambiental, además no se observa los condiciones de control de ingreso de los residuos, ni en la estación de transferencia ni en la Escombrera Aguacatal [...]¹¹⁶
(Resaltado fuera de texto).

132. En concordancia con lo anterior, la Subdirección de Regulación y Control Ambiental de la Corporación Autónoma Regional de Quindío, a través del Comunicado Interno núm. SRCA núm. 473 de **30 de mayo de 2017**¹¹⁷, señaló que el Municipio de Calarcá “[...] cuenta con una escombrera y una estación de transferencia, **las cuales han venido presentando inconvenientes frente a su manejo adecuado y los impactos ambientales que genera**, razón por la cual la C.R.Q. ha realizado debidos requerimientos; en el momento el Municipio de Calarcá se encuentra realizando un plan de contingencia para lograr la ampliación de la vida útil de dicho sitio [...]¹¹⁸ (Desatado fuera de texto).

133. De acuerdo con lo expuesto, el sitio de disposición final de residuos de construcción y demolición del Municipio de Calarcá no ha cumplido con el objetivo de minimizar y controlar los impactos ambientales ocasionados por esa actividad; por el contrario, la disposición final ha generado varios problemas de contaminación y no se ha cumplido con el Plan de Manejo Ambiental.

¹¹⁶ Disco compacto que obra a folio 122, anexo 6

¹¹⁷ Folios 116 a 121

¹¹⁸ Folio 121



134. A pesar que el Plan de Contingencia del sitio de disposición final de residuos de construcción y demolición del Municipio de Calarcá cumple con los requisitos previstos en las normas, en el expediente no obra ninguna prueba que permita concluir que el mismo se ha implementado o que, como consecuencia de su implementación, se superaron los inconvenientes relacionados con su operación defectuosa.

135. El Municipio de Calarcá, en el recurso de apelación, se limitó a afirmar que la Subdirectora de Regulación y Control Ambiental de la Corporación Autónoma Regional del Quindío, en el oficio núm. R-09395-15, indicó que el Plan de Contingencia cumple con la ley; sin embargo, no aportó ninguna prueba relacionada con su ejecución, la cual era necesaria para la prosperidad de sus argumentos en atención a que obran otros medios de convicción sobre el funcionamiento inadecuado del sitio de disposición final de residuos generados en la construcción y demolición, así como del incumplimiento del Plan de Manejo Ambiental.

136. En estas condiciones, no prosperan los argumentos expuestos por el Municipio de Calarcá, en relación con la falta de vulneración de los derechos e intereses colectivos protegidos en la sentencia proferida, en primera instancia.

137. No obstante, la Sala encuentra que la orden de protección de los derechos e intereses colectivos contenida en el ordinal segundo de la providencia impugnada no atiende el principio de congruencia previsto en el artículo 281¹¹⁹ de la Ley 1564 toda vez que el Tribunal ordenó, entre otros, al Municipio de Calarcá

¹¹⁹ “[...] **ARTÍCULO 281. CONGRUENCIAS.** La sentencia deberá estar en consonancia con los hechos y las pretensiones aducidos en la demanda y en las demás oportunidades que este código contempla y con las excepciones que aparezcan probadas y hubieren sido alegadas si así lo exige la ley [...]”.



adelantar las gestiones administrativas, financieras y presupuestales para **habilitar sitios específicos para la disposición final de los residuos generados en la actividad de la construcción y demolición**, a pesar ese ente territorial, de acuerdo con las pruebas, cuenta con un sitio de disposición final de esta clase de residuos.

138. En efecto, el ordinal segundo de la sentencia proferida el 5 de abril de 2018 por el Tribunal Administrativo del Quindío prevé lo siguiente:

*“[...] **SEGUNDO: ORDENAR** a los Municipios de ARMENIA, MONTENEGRO, CIRCASIA, LA TEBAIDA, CÓRDOBA, CALARCÁ, QUIMBAYA, FILANDIA, BUENAVISTA, GÉNOVA, PIJAO y SALENTO:*

[...] Que dentro del término de tres (3) meses contados a partir de la ejecutoria de esta providencia, inicien y culminen las gestiones de carácter administrativo, financiero y presupuestal para la consecución de los recursos necesarios para habilitar los sitios específicos para la disposición final de los RCD a que se refiere esta resolución (sic), los cuales pueden ser de carácter regional o local. Es decir, bien en cada municipio, o bien en forma conjunta, para culminar en la ubicación y puesta en marcha de una escombrera departamental [...]”¹²⁰.

139. La Sala precisa que no obra prueba relacionada con el cierre o clausura definitiva del sitio de disposición final de residuos generados en las actividades de construcción y demolición en el Municipio de Calarcá. Por el contrario, al apreciar las pruebas en conjunto se concluye que el mismo está operando.

140. No obstante, comoquiera que la falta de cumplimiento del Plan de Manejo Ambiental ha generado impactos ambientales negativos, se ordenará al Municipio de Calarcá que, en el marco de sus competencias constitucionales, legales y reglamentarias, garantice que en la operación y funcionamiento del sitio de disposición final se cumpla con los planes de Manejo Ambiental y de Contingencia.

¹²⁰ Folio 915



141. Asimismo, de forma preventiva, se exhortará a la Corporación Autónoma Regional del Quindío para que, en el marco de sus competencias constitucionales, legales y reglamentarias, efectúe periódicamente el seguimiento y control de las actividades realizadas en el sitio de disposición final de residuos de construcción y demolición – RCD. En caso de verificar que se incumplen con las obligaciones, deberá iniciar los procesos administrativos sancionatorios y determinar las medidas de compensación, mitigación y corrección a que hubiere lugar.

Caso en concreto respecto del recurso de apelación interpuesto por el Municipio de Pijao

142. El Municipio de Pijao en el recurso de apelación, sostuvo que no ha vulnerado o amenazado ningún derecho e interés colectivo, de acuerdo con el Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos y el testimonio rendido por el señor Roberto Emilio Flórez Álvarez, Secretario de Planeación, Medio Ambiente e Infraestructura Municipal.

143. Además, en el recurso de apelación reiteró los argumentos expuestos en la contestación de la demanda. Sin embargo, la Sala se pronunciará únicamente frente a los **reparos** presentados contra la sentencia proferida, en primera instancia; si la parte apelante consideraba que algún argumento de esa decisión no se encontraba conforme a derecho o no atendía los fundamentos fácticos o probatorios, así debía exponerlo en la impugnación.

144. Por ello, sin perjuicio de las decisiones que se deban adoptar de oficio, la Sala no estudiará los argumentos de la contestación de la demanda, sino que se limitará a los motivos de inconformidad.



145. La Sala, con el objeto de resolver este problema jurídico planteado en el recurso de apelación, se referirá a las pruebas que obran en el expediente en relación con la causa *petendi*.

146. Sobre el manejo de los residuos de construcción y demolición – RCD, la Subdirectora de Regulación y Control Ambiental de la Corporación Autónoma Regional del Quindío, mediante el oficio núm. 00002906 de 27 de marzo de 2017¹²¹, manifestó, respecto del Municipio de Pijao, que no se ha aprobado ningún sitio de disposición final. Asimismo, precisó, en el comunicado interno SRCA núm. 473 de 30 de mayo de 2017¹²², que el ente territorial “[...] *no ha realizado solicitud alguna para la evaluación de sitios acordes con su E.O.T. para la ejecución de proyectos de manejo de los R.C.D. [...]*”¹²³.

147. El Alcalde Municipal de Pijao, señor Edinson Aldana Martínez, mediante oficio núm. D.A. 248-2017 de 19 de octubre de 2017, manifestó que “[...] *ha efectuado acercamientos con funcionarios de la Corporación Autónoma Regional del Quindío para establecer los requisitos a acreditar, y agotar la viabilidad de que en el Municipio de Pijao Q., exista una escombrera, haciendo la salvedad que en nuestra Jurisdicción es complejo encontrar un lote que tenga suficiente dimensión y duración para dichos efectos, aclarando además que en materia de escombros, no es muy voluminosa la cantidad que se genera, ante la inexistencia de obras nuevas [...]*”¹²⁴.

148. En este sentido, en el testimonio rendido por el señor Roberto Emilio Flórez Álvarez, en calidad del Secretario Planeación, Medio Ambiente e

¹²¹ Folio 50 a 56

¹²² Folios 116 a 121

¹²³ Folio 121 vto.

¹²⁴ Folio 709



Infraestructura de Pijao, ante el Tribunal Administrativo del Quindío el 26 de septiembre de 2017, se precisó lo siguiente:

“[...] Nosotros en este momento no tenemos escombrera municipal pues porque primero, no tenemos el lote; segundo, los costos son muy altos, el presupuesto para una escombrera como lo requiere la autoridad ambiental no alcanzaría el Municipio; y tercero, nosotros tenemos una gran ventaja que en este momento no hay grandes construcciones en el Municipio, entonces las pocas construcciones que hay los residuos se le dice al contratista que queden bien partidos como se dice en la parte de ingeniería y luego se redistribuyen en las vías terciarias que por cierto están muy regular en el Municipio de Pijao. PREGUNTADO: Eso implica que no necesitarían ni siquiera anexarse a una escombrera departamental?. CONTESTADO: Yo creería que de pronto más adelante porque para nadie es un secreto los municipios de la cordillera están en este auge del turismo ya la gente está tratando de organizar sus casas, edificaciones, de pronto construcciones nuevas, eso hace que el Municipio en un momento dado necesite una escombrera. [...] Con el nuevo ajuste del Esquema de Ordenamiento Territorial nosotros tenemos la obligación de definir o definir qué se va a hacer con los escombros en el Municipio de Pijao, ósea una escombrera municipal o una escombrera a nivel Departamental, pero si lo tenemos que tener claro en el Esquema de ordenamiento territorial [...]. PREGUNTADO: De acuerdo con esas directrices que ha impartido la autoridad ambiental, usted cree viable que a tiempo, a corto plazo, pueda el Municipio de Pijao contar con una escombrera municipal? CONTESTADO: No, es imposible, es imposible porque los lotes que nosotros tenemos la gran mayoría están en zona de alto riesgo, en el sector urbano; ya en el sector rural la parte baja que es de Barragán podría ser pero en el esquema de ordenamiento territorial actualmente no le permite tener escombrera municipal, sino que solamente es para actividad agrícola y con restricción a la minería [...]”¹²⁵.

149. De acuerdo con el anterior testimonio, a pesar que en el Municipio de Pijao no se cuenta con una “escombrera”, los pocos residuos que se generan en la actividad de la construcción y demolición- RCD son aprovechados por ese ente territorial para el mejoramiento de las vías terciarias.

150. Sin embargo, contrario a lo expuesto de forma precedente, en el expediente obran pruebas que permiten concluir que la falta de un sitio de disposición final de esta clase de residuos en el Municipio de Pijao genera

¹²⁵ Minutos 00:19:38 a 00:24:56 del disco compacto que obra folio 575 Bis



impactos ambientales negativos comoquiera que algunos escombros no son reutilizados por ninguna entidad pública o particular sino arrojados en zonas de protección de fuentes hídricas.

151. Según el acta de visita realizada por la Corporación Autónoma Regional del Quindío al Municipio de Pijao, en un proceso de control de escombros, el 30 de abril de 2015, se encontró lo siguiente:

"[...] Se realiza visita a la zona de protección del Río Lejos – Municipio de Pijao Quindío. Visita realizada por la denuncia realizada por el señor Alberto Echeverry funcionario de la C.R.Q.

Al momento de la visita se observa gran cantidad de residuos de construcción y demolición ubicados en la zona de protección del Río Lejos, se observa bloques de corte de calle y tierra, el relleno se realizó sin adecuación del sitio, daño de la regeneración natural del cauce del Río, además se observa un riesgo con una posible creciente y se invade el cauce.

El origen de estos residuos posiblemente es de las obras que se realizan con la instalación de las redes de gas domiciliario [...]"¹²⁶ (Resaltado fuera de texto).

152. En concordancia con lo anterior, la Subdirección de Regulación y Control Ambiental de la Corporación Autónoma Regional del Quindío, mediante el oficio núm. 00002906 de 27 de marzo de 2017, señaló que *"[...] se tiene que en el Departamento del Quindío se presentan grandes dificultades que pueden conllevar afectación o impacto ambiental en los cuerpos de agua por la disposición inadecuada de residuos de construcción y demolición [...]"¹²⁷.*

153. En efecto, la falta de un sitio técnicamente seleccionado, diseñado y operado para la disposición de residuos de construcción y demolición conlleva a que los generadores dispongan esta clase de residuos en lugares no autorizados

¹²⁶ Disco compacto que obra a folio 122, anexo 2, documento núm. 23

¹²⁷ Folio 54



o en zonas de protección ambiental, sin ninguna clase de gestión que permita controlar los impactos ambientales negativos, a través de su confinación y aislamiento, de acuerdo con la normativa que regula el asunto, en especial la Resolución 472 de 2017, expedida por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

154. Ahora bien, por una parte, el Municipio de Pijao, mediante el Decreto 044 de 13 de noviembre de 2015¹²⁸, actualizó el Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos con el objeto de implementar una gestión eficiente de los residuos sólidos en el área de su jurisdicción y, por la otra, la Subdirectora de Regulación y Control Ambiental de la Corporación Autónoma Regional del Quindío, el 27 de marzo de 2017¹²⁹, precisó que, para el primer semestre del año 2016, el ente territorial había ejecutado el quince por ciento (15%) del Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos.

155. A pesar de lo anterior, en el expediente no obra ninguna prueba que permita inferir que el referido Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos ha permitido superar la problemática que se presenta con el manejo de residuos de construcción y demolición por la falta de un sitio de disposición final.

156. En estas condiciones, la Sala confirmará la sentencia proferida, en primera instancia, respecto al Municipio de Pijao.

Caso en concreto respecto del recurso de apelación interpuesto por el Municipio de Montenegro

¹²⁸ Folios 168 a 172

¹²⁹ Folio 53



157. El Municipio de Montenegro, en el recurso de apelación, manifestó que no se probó que el ente territorial vulneró o amenazó los derechos e intereses colectivos protegidos en la sentencia proferida, en primera instancia.

158. Según el Subsecretario de Desarrollo Económico del Municipio de Montenegro, a pesar que el ente territorial no cuenta con un sitio de disposición final de los residuos de construcción y demolición, esta clase de residuos son dispuestos “[...] en lugares autorizados por la Secretaría de Planeación Municipal, a fin de ser aprovechados y nivelar los terrenos [...]”¹³⁰.

159. Sobre los sitios de disposición final de residuos de construcción y demolición – RCD, el Subsecretario de Desarrollo Económico municipal, mediante oficio núm. M-DE-OE-551 de 20 de diciembre de 2016, manifestó que “[...] a través de la secretaría de planeación municipales (sic), definió dos sitios (lotes) como posibles lugares para ser utilizados como escombrera municipal, para ello se solicitó ante la Corporación Autónoma Regional del Quindío CRQ, una visita de acompañamiento que permitiera definir y atender las recomendaciones técnicas y ambientales para adelantar el proceso de implementación de la escombrera municipal [...]”¹³¹.

160. En efecto, el Municipio de Montenegro le solicitó a la Corporación Autónoma Regional del Quindío que realizara una visita técnica para que evaluara si dos (2) predios podría ser utilizados como sitios de disposición final de residuos de construcción y demolición. Posteriormente, la autoridad ambiental conceptuó que son viables para desarrollar ese proyecto¹³².

¹³⁰ Folio

¹³¹ Folio 29

¹³² Oficio núm. 00139 de 6 de enero de 2017 suscrito por el Subdirector de Regulación y Control Ambiental de la Corporación Autónoma Regional del Quindío, señor Edgar Fabián Jaramillo Palacio (fl. 354), en concordancia con el listado de actas de visita que obra a folio 120 vto.



161. Sin embargo, la Subdirectora de Coordinación de Regulación y Control Ambiental de la Corporación Autónoma Regional del Quindío, mediante comunicado interno SRCA núm. 473 de 30 de mayo de 2017, afirmó que “[...] *a la fecha el Municipio no ha presentado la documentación correspondiente, así como el debido Plan de Manejo Ambiental para la mitigación de los posibles impactos generados, en el momento **se continua sin sitio habilitado para escombrera** [...]*”¹³³ (Resaltado fuera de texto).

162. El 15 de noviembre de 2017, el Secretario de Planeación e Infraestructura de Montenegro informó que ha realizado “[...] *la validación y verificación de aspectos legales del predio así como la consecución de los recursos para la elaboración de estudio o plan de manejo ambiental que permita la viabilidad final del lote ante la corporación ambiental [...]*”¹³⁴ y que ha explorado “[...] *opciones para un proceso de disposición final de residuos a nivel regional [...]*”.

163. Esta información fue reiterada por el señor Huberto Piedrahita Ruíz, en el testimonio que rindió ante el Tribunal el 26 de septiembre de 2017, en calidad de Secretario de Planeación e Infraestructura del Municipio de Montenegro¹³⁵.

164. La Sala, al apreciar las pruebas, concluye que en el Municipio de Montenegro no se realiza una gestión integral de los residuos de construcción y demolición – RCD que permita la adopción de medidas dirigidas a prevenir, así como reducir los impactos ambientales negativos de esta actividad, de acuerdo con la Resolución núm. 472 de 2017, expedida por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

¹³³ Folio 121

¹³⁴ Folio 808

¹³⁵ Minutos 00:24:46 a 00:32:00 del disco compacto que obra a folio 575 Bis



165. Precisamente, los residuos de construcción y demolición que se generan en el ente territorial son transportados a lugares “[...] *autorizados por la Secretaría de Planeación Municipal* [...]”¹³⁶ sin contar con un Plan de Manejo Ambiental y con un sitio técnicamente seleccionado, diseñado y operado para tal fin.

166. La ausencia de un sitio de disposición final de esta clase de residuos ha ocasionado que su confinación y aislamiento no sea adecuada. En efecto, el Subsecretario de Desarrollo Económico del Municipio de Montenegro, en el oficio núm. M-DE-OE-551 de 20 de diciembre de 2016, afirmó que los escombros en muchos casos “[...] *son dispuestos inadecuadamente por los generadores en sitios no autorizados* [...]”¹³⁷.

167. Precisamente, la Policía Nacional, entre el 31 de enero y el 31 de julio de 2017, en el Municipio de Montenegro impuso varios comparendos ambientales porque se arrojaron residuos sólidos y escombros en sitios de uso público¹³⁸.

168. Estas conductas también pueden afectar el medio ambiente; en efecto, la Subdirectora de Regulación y Control de Ambiental de la Corporación Autónoma Regional del Quindío, el 27 de marzo de 2017, destacó que en el Departamento del Quindío se presentan dificultades en la disposición final de los residuos de construcción y demolición que pueden generar un impacto ambiental desfavorable.

169. A juicio de la Sala, la ausencia de un sitio de disposición final de residuos de construcción y demolición y, en especial, de un plan que permita determinar las medidas orientadas a prevenir, mitigar, corregir o compensar los

¹³⁶ Folio 28

¹³⁷ Folio 29

¹³⁸ Oficio núm. S-2017-041604/DISAR-ESTAR 29.25 de 21 de septiembre de 2017 suscrito por el Comandante de la Estación de Policía de Armenia, visible a folio 501



impactos y efectos ambientales con ocasión de la disposición final de estos residuos **potencialmente** pueden afectar el medio ambiente.

170. Los principios de Derecho Ambiental, expuestos en los títulos denominados “*Marco normativo internacional en materia de Derecho Ambiental*” y “*Marco normativo, legal y desarrollos jurisprudenciales en materia de Derecho Ambiental*”, exigen que las autoridades públicas lleven a cabo actuaciones especiales de carácter preventivo y correctivo destinadas a controlar los factores contaminantes. Por ello, **el riesgo o el peligro** que enfrenta el medio ambiente debe constituir el punto de partida para que se formulen soluciones que eviten la degradación del medio ambiente, a través de los instrumentos que prevé el ordenamiento jurídico.

171. Así las cosas, la Sala considera que, en el caso *sub examine*, resulta indispensable la adopción de medidas dirigidas a prevenir la vulneración del derecho e interés colectivo al goce de un ambiente sano, de conformidad con lo establecido en la Constitución, la ley y las disposiciones reglamentarias.

172. A pesar que el ente territorial ha realizado algunas gestiones para establecer un sitio de disposición final de residuos de construcción y demolición y que ha participado en las reuniones departamentales que se han llevado a cabo con este objeto, no ha adoptado una medida de carácter definitivo y efectiva dirigida a proteger los derechos e intereses colectivos relacionados con el ambiente y la protección del espacio público.

173. En estas condiciones, no prosperan los argumentos del recurso de apelación según los cuales, el Municipio de Montenegro no vulneró o amenazó ningún derecho e interés colectivo.



174. Ahora bien, el ente territorial sostiene que el término de cumplimiento de la orden judicial no es razonable y ni acorde con las actividades que debe llevar a cabo para la protección de los derechos e intereses colectivos.

175. El Tribunal, en el ordinal segundo de la sentencia proferida, en primera instancia, le otorgó a los municipios de Armenia, Montenegro, Circasia, La Tebaida, Córdoba, Calarcá, Quimbaya, Filandia, Buenavista, Génova, Pijao y Salento el término de **tres (3) meses**, contado a partir de la ejecutoria de la providencia, para que **inicien y culminen** las gestiones de carácter administrativo, financiero y presupuestal para la **consecución de los recursos necesarios destinados a habilitar los sitios específicos para la disposición final de los residuos de construcción y demolición – RCD**. Asimismo, ordenó que en el **plazo máximo de tres (3) meses** contado a partir la culminación del término inicial, ejecuten las **obras de adecuación de los referidos sitios de disposición final**.

176. La Sala considera que es razonable el término de tiempo concedido por el Tribunal para **adelantar las gestiones dirigidas a obtener los recursos** en atención a que, de acuerdo con las pruebas que obran en el expediente, desde el año 2013, ha formado parte de la agenda del Municipio de Montenegro la puesta en marcha del proyecto de construcción o adecuación de un sitio de disposición final¹³⁹.

177. El ente territorial, el 18 de noviembre de 2016, adelantó “[...] una mesa de trabajo en conjunto con la Secretaría de Planeación Municipal, la empresa prestadora del servicio de aseo (Café Aseo del Quindío), la Policía Ambiental,

¹³⁹ Folio 121



Secretaría de Infraestructura, y la Inspección de Policía, para definir las estrategias a realizar y dar un adecuado manejo y disposición final a los (sic) escombros, así como también mitigar los impactos ambientales generados y cumplir con los requerimientos de las entidades de control [...]”¹⁴⁰. Asimismo, el ente territorial ha participado en las reuniones adelantadas con el objeto de construir una “escombrera” departamental.

178. Además, de acuerdo con el documento que obra a folio 851, en el Plan de Desarrollo de Montenegro 2016-2019 se previó como meta institucional para el año 2019 una “*ESCOMBRERA MUNICIPAL*” con el producto “*adecuación sitio para disposición de escombros*”.

179. Teniendo en cuenta lo anterior y que ha transcurrido el primer semestre del año 2019, la Sala considera que el término de tiempo otorgado para la consecución de recursos no es desproporcional.

180. Por el contrario, le asiste razón al Municipio de Montenegro cuando afirma que el plazo para la ejecución de las obras no atiende a los trámites legales, así como administrativos requeridos, por las razones que se exponen *infra*.

181. En primer orden, el Tribunal no tuvo en cuenta que, de forma previa al inicio de las obras, según lo prevé el artículo 11 de la Resolución núm. 472 de 2017, expedida por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, “[...] *[l]os municipios y distritos deberán seleccionar los sitios específicos para la disposición final de los RCD a que se refiere esta resolución, los cuales pueden ser de carácter regional o local [...]*”.

¹⁴⁰ Folio 28



182. Además, para seleccionar y operar estos sitios debe llevarse a cabo un proceso de evaluación ambiental que permita a la autoridad ambiental, en el marco de sus competencias constitucionales, legales y reglamentarias, otorgar viabilidad al desarrollo del proyecto¹⁴¹.

183. En segundo orden, la Sala considera que no se cuenta con los elementos de juicio suficientes para determinar el término de duración de la construcción o adecuación de los sitios de disposición final de residuos de construcción y escombros toda vez que se trata de un aspecto técnico que depende, entre otras cosas, de las condiciones del bien inmueble en el que se desarrollará el proyecto.

184. Por las razones expuestas, el término de tres (3) meses otorgado para la ejecución de la obra no resulta proporcional ni razonable.

185. En consecuencia, la Sala modificará el párrafo segundo del literal a) del ordinal segundo de la parte resolutive de la sentencia proferida, en primera instancia, **el cual quedará así:**

Ordenar a los municipios de Armenia, Circasia, La Tebaida, Córdoba, Quimbaya, Filandia, Buenavista, Génova, Salento, Montenegro y Pijao que, en el término máximo de **un mes** contado a partir de la ejecutoria de la presente providencia, **informen** al Tribunal Administrativo del Quindío si los sitios específicos para la disposición final de los residuos de construcción y demolición –RCD tendrán el carácter regional o local.

¹⁴¹ Folios 1035 a 1039



Ordenar a los municipios de Armenia, Circasia, La Tebaida, Córdoba, Quimbaya, Filandia, Buenavista, Génova, Salento, Montenegro y Pijao que, en el término máximo de **doce (12) meses** contado a partir del vencimiento del plazo anterior: i) seleccionen técnicamente el sitio específico para la disposición final de los residuos de construcción y demolición; y ii) obtengan la viabilidad del proyecto por parte de la Corporación Autónoma Regional del Quindío.

Ordenar a los municipios de Armenia, Circasia, La Tebaida, Córdoba, Quimbaya, Filandia, Buenavista, Génova, Salento, Montenegro y Pijao que, en el término máximo de **un mes** contado a partir de la obtención de la viabilidad del proyecto por parte de la Corporación Autónoma Regional del Quindío, inicien el proceso de contratación para la construcción o adecuación del sitio de disposición final de residuos de construcción y demolición.

Los municipios de Armenia, Circasia, La Tebaida, Córdoba, Quimbaya, Filandia, Buenavista, Génova, Salento, Montenegro y Pijao deberán informar al Tribunal Administrativo del Quindío el término de ejecución de la obra pública de acuerdo con los estudios técnicos elaborados para el efecto.

186. Esta última orden se profiere a fin de determinar de forma adecuada la oportunidad y el término de ejecución del objeto de contratación, así como para evitar situaciones indefinidas que impidan garantizar los derechos e intereses colectivos.

187. Asimismo, se otorga a los municipios el término de un mes, contado a partir de la ejecutoria de la presente providencia, para que informen si el sitio de disposición final tendrá el carácter de municipal o departamental comoquiera que,



de acuerdo con las pruebas, desde hace más de un año se han adelantado reuniones de carácter departamental con el objeto de estudiar este asunto.

188. Igualmente, la Sala precisa que a pesar que los municipios de Armenia, Circasia, La Tebaida, Córdoba, Quimbaya, Filandia, Buenavista, Génova y Salento no interpusieron recursos de apelación, la sentencia se modificará en los términos indicados *supra* en atención a que, en virtud del principio de coordinación, los representantes de estos municipios han adelantado conjuntamente labores para adecuar un sitio de disposición final de residuos de construcción y demolición – RCD en el Departamento.

189. En efecto, en los términos del artículo 6.º de la Ley 489 de 29 de diciembre de 1998¹⁴², la coordinación y colaboración entre las autoridades administrativas garantiza la armonía en el ejercicio de sus respectivas funciones para lograr los fines del Estado Social de Derecho.

190. Además, esta decisión tiene por objeto garantizar que los entes territoriales responsables de la vulneración de los derechos e intereses colectivos puedan cumplir las órdenes judiciales dentro de términos razonables y proporcionales. Es decir, que la modificación de la sentencia proferida, en primera instancia, respecto de todos los municipios demandados permite su efectividad.

191. Precisamente, el principio núm. 4 de la Declaración de Río de Janeiro, obligatorio en el ordenamiento interno según el numeral 1.º del artículo 1.º de la Ley 99, prevé que a fin de alcanzar el desarrollo sostenible, la protección del medio ambiente debe constituir parte integrante del proceso de desarrollo y **no**

¹⁴² “Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones”



puede considerarse de forma aislada. Por ello, las decisiones dirigidas a garantizar su protección deben tener en cuenta que las autoridades públicas responsables tienen la obligación de llevar a cabo acciones simultáneas y coordinadas, máxime cuando se trata de municipios que se encuentran dentro de una misma área de influencia geográfica.

192. La mejor forma para garantizar la vigencia del derecho al goce de un medio ambiente sano, por vía judicial, es la adopción de decisiones homogéneas, en el marco de la causa *petendi*, respecto de las entidades involucradas, teniendo en cuenta su grado de participación en la vulneración o amenaza del derecho.

193. En este estado del estudio, la Sala precisa que no se desconoce el principio de la *non reformatio in pejus* de los municipios de Montenegro y Pijao ni se afecta ningún derecho de los demás municipios que no interpusieron recurso de apelación, por cuanto en esta providencia se **precisan** las actividades que se deben llevar a cabo para la operación de los sitios de disposición final de los residuos de construcción y demolición – RCD y se **amplían** los términos de cumplimiento de las órdenes judiciales, respecto de los establecidos en la sentencia proferida, en primera instancia. Lo anterior, con el objeto de garantizar el cumplimiento de la sentencia.

194. En el evento que durante la ejecución de las órdenes judiciales se observe que es necesario otorgar un plazo adicional para que estas se lleven a cabo, el Tribunal Administrativo del Quindío, en el marco del Comité de Verificación, puede adoptar las decisiones que considere necesarias para garantizar el cumplimiento de la sentencia, toda vez que el artículo 34 de la Ley 472, prevé que mientras esta se ejecuta, el juez “[...] *conservará la competencia*



para tomar las medidas necesarias para la ejecución de la sentencia de conformidad con las normas contenidas en el Código de Procedimiento Civil [...].

Comité de verificación

195. En la sentencia proferida, en primera instancia, se ordenó la conformación de un Comité de Verificación para el seguimiento del cumplimiento de la sentencia, conformado por la parte actora; el Director de la Corporación Autónoma Regional del Quindío o su delegado; el Gobernador del Departamento del Quindío o su delegado; y los alcaldes o jefes de Planeación o Infraestructura de los municipios de Armenia, Montenegro, Circasia, La Tebaida, Córdoba, Calarcá, Quimbaya, Filandia, Buenavista, Génova, Pijao y Salento.

196. Frente a la conformación de este comité, el artículo 34 de la Ley 472 preceptúa lo siguiente:

[...]

Artículo 34º.- Sentencia.

[...]

En la sentencia el juez [...] podrá conformar un comité para la verificación del cumplimiento de la sentencia en el cual participarán además del juez, las partes, la entidad pública encargada de velar por el derecho o interés colectivo, el Ministerio Público y una organización no gubernamental con actividades en el objeto del fallo. También comunicará a las entidades o autoridades administrativas para que, en lo que sea de su competencia, colaboren en orden a obtener el cumplimiento del fallo [...]" (Resalta la Sala).

197. De conformidad con esta norma transcrita, el juez de primera instancia debe formar parte de Comité de Verificación para que realice seguimiento y



adopte las medidas necesarias para el cabal cumplimiento de la sentencia.

198. Por consiguiente, se impone modificar la sentencia apelada, en el sentido que el juez de primera instancia, esto es, el Tribunal Administrativo del Quindío, haga parte del Comité de Verificación, tal como lo ordena el citado artículo 34 de la Ley 472.

Conclusiones de la Sala

199. En suma, la Sala concluye, en primer orden, que, a pesar que el Municipio de Calarcá cuenta con un sitio de disposición final de residuos de construcción y demolición – RCD, el ente territorial vulnera el derecho e interés colectivo al goce de un ambiente sano, de conformidad con lo establecido en la Constitución, la ley y las disposiciones reglamentarias porque se probó que este sitio opera de forma inadecuada.

200. Ahora bien, el Tribunal en la sentencia impugnada no atendió el principio de congruencia toda vez que le ordenó al Municipio de Calarcá adelantar las gestiones administrativas, financieras y presupuestales para **habilitar sitios específicos para la disposición final de los residuos generados en la actividad de la construcción y demolición**, a pesar ese ente territorial, de acuerdo con las pruebas, cuenta con un sitio de disposición final de esta clase de residuos.

201. En el expediente no obra prueba relacionada con el cierre o clausura definitiva del sitio de disposición final de residuos generados en las actividades de construcción y demolición en el Municipio de Calarcá. Por el contrario, al apreciar las pruebas en conjunto se concluye que el mismo está operando.



202. Así las cosas, la Sala le revocará el ordinal segundo de la sentencia proferida, en primera instancia, respecto al Municipio de Calarcá y, en su lugar, le ordenará al ente territorial que, en el marco de sus competencias constitucionales, legales y reglamentarias, garantice que en la operación y funcionamiento del sitio de disposición final de residuos de construcción y demolición – RCD se cumpla con los planes de Manejo Ambiental y de Contingencia.

203. Asimismo, de forma preventiva, se exhortará a la Corporación Autónoma Regional del Quindío para que, en el marco de sus competencias constitucionales, legales y reglamentarias, efectúe periódicamente el seguimiento y control de las actividades realizadas en el sitio de disposición final de residuos de construcción y demolición – RCD. En caso de verificar que se incumplen con las obligaciones, deberá iniciar los procesos administrativos sancionatorios y determinar las medidas de compensación, mitigación y corrección a que hubiere lugar.

204. En segundo orden, se verificó, por una parte, que el Municipio de Pijao vulneró el derecho e interés colectivo al goce de un ambiente sano, de conformidad con lo establecido en la ley y las disposiciones reglamentarias y, por la otra, que el Municipio de Montenegro amenazó este derecho. Lo anterior, por el inadecuado manejo de los residuos generados en las actividades de construcción y demolición.

205. Ahora bien, la Sala encontró que las órdenes de protección no atienden los procedimientos que se deben llevar a cabo para la operación de un sitio de disposición final de esta clase de residuos, ni el término de los mismos. En consecuencia, la Sala modificará el párrafo segundo del literal a) del ordinal segundo de la parte resolutive de la sentencia proferida, en primera instancia, el cual quedará así:



Ordenar a los municipios de Armenia, Circasia, La Tebaida, Córdoba, Quimbaya, Filandia, Buenavista, Génova, Salento, Montenegro y Pijao que, en el término máximo de un mes contado a partir de la ejecutoria de la presente providencia, informen al Tribunal Administrativo del Quindío si los sitios específicos para la disposición final de los residuos de construcción y demolición –RCD tendrán el carácter regional o local.

Ordenar a los municipios de Armenia, Circasia, La Tebaida, Córdoba, Quimbaya, Filandia, Buenavista, Génova, Salento, Montenegro y Pijao que, en el término máximo de doce (12) meses contado a partir del vencimiento del plazo anterior: i) seleccionen técnicamente el sitio específico para la disposición final de los residuos de construcción y demolición; y ii) obtengan la viabilidad del proyecto por parte de la Corporación Autónoma Regional del Quindío.

Ordenar a los municipio de Armenia, Circasia, La Tebaida, Córdoba, Quimbaya, Filandia, Buenavista, Génova, Salento, Montenegro y Pijao que, en el término máximo de un mes contado a partir de la obtención de la viabilidad del proyecto por parte de la Corporación Autónoma Regional del Quindío, inicien el proceso de contratación para la construcción o adecuación del sitio de disposición final de residuos de construcción y demolición.

Los municipios de Armenia, Circasia, La Tebaida, Córdoba, Quimbaya, Filandia, Buenavista, Génova, Salento, Montenegro y Pijao, deberá informar al Tribunal Administrativo del Quindío el término de ejecución de la obra pública, de acuerdo con los estudios técnicos elaborados para el efecto.



206. La modificación de la sentencia, en los términos indicados *supra*, favorece a los municipios Armenia, Circasia, La Tebaida, Córdoba, Quimbaya, Filandia, Buenavista, Génova y Salento por cuanto precisa las acciones que deben llevar a cabo para la protección de los derechos e intereses colectivos y amplía el término para el cumplimiento de la orden judicial respecto del concedido por el Tribunal *a quo*.

Reconocimiento de personería

207. Vistos los artículos 74¹⁴³ y 75¹⁴⁴ de la Ley 1564, sobre los poderes y la designación y sustitución de apoderados¹⁴⁵.

208. Atendiendo a que la abogada María del Mar Cañaverál Jaramillo, identificada con la cédula de ciudadanía núm. 1.010.197.345 y con la tarjeta profesional de abogada núm. 285.624 expedida por el Consejo Superior de la Judicatura, allegó poder para actuar en calidad de apoderada del Municipio de

¹⁴³ “[...] Artículo 74. PODERES. Los poderes generales para toda clase de procesos solo podrán conferirse por escritura pública. El poder especial para uno o varios procesos podrá conferirse por documento privado. En los poderes especiales los asuntos deberán estar determinados y claramente identificados.

El poder especial puede conferirse verbalmente en audiencia o diligencia o por memorial dirigido al juez del conocimiento. El poder especial para efectos judiciales deberá ser presentado personalmente por el poderdante ante juez, oficina judicial de apoyo o notario. Las sustituciones de poder se presumen auténticas.

Los poderes podrán extenderse en el exterior, ante cónsul colombiano o el funcionario que la ley local autorice para ello; en ese último caso, su autenticación se hará en la forma establecida en el artículo [251](#).

Cuando quien otorga el poder fuere una sociedad, si el cónsul que lo autentica o ante quien se otorga hace constar que tuvo a la vista las pruebas de la existencia de aquella y que quien lo confiere es su representante, se tendrán por establecidas estas circunstancias. De la misma manera se procederá cuando quien confiera el poder sea apoderado de una persona.

Se podrá conferir poder especial por mensaje de datos con firma digital.

Los poderes podrán ser aceptados expresamente o por su ejercicio. [...]”.

¹⁴⁴ “[...] Artículo 75. Designación y sustitución de apoderados. Podrá conferirse poder a uno o varios abogados. [...] Podrá sustituirse el poder siempre que no esté prohibido expresamente. [...]”.

¹⁴⁵ *Aplicable al presente asunto en los términos del artículo 267 del Decreto 01 de 2 de enero de 1984, “Por medio de la cual se reforma el Código Contencioso Administrativo”.*



Armenia.

209. Considerando que el poder cumple con los requisitos de ley, se le reconocerá personería.

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

III. RESUELVE

PRIMERO. REVOCAR el ordinal segundo de la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo del Quindío el 5 de abril de 2018, respecto al Municipio de Calarcá, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO. En su lugar, **ORDENAR** al Municipio de Calarcá que, en el marco de sus competencias constitucionales, legales y reglamentarias, garantice que en la operación y funcionamiento del sitio de disposición final de residuos de construcción y demolición – RCD del ente territorial se cumpla con los planes de Manejo Ambiental y de Contingencia, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

TERCERO. EXHORTAR a la Corporación Autónoma Regional del Quindío para que, en el marco de sus competencias constitucionales, legales y reglamentarias, efectúe de forma periódica el seguimiento y control de las actividades realizadas en el sitio de disposición final de residuos de construcción y demolición – RCD. En caso de verificar que se incumplen con las obligaciones, deberá iniciar los



procesos administrativos sancionatorios y determinar las medidas de compensación, mitigación y corrección a que hubiere lugar.

CUARTO. MODIFICAR el párrafo segundo del literal a) del ordinal segundo de la parte resolutive de la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo del Quindío el 5 de abril de 2018, el cual quedará así:

ORDENAR a los municipios de Armenia, Circasia, La Tebaida, Córdoba, Quimbaya, Filandia, Buenavista, Génova, Salento, Montenegro y Pijao que, **en el término máximo de un mes** contado a partir de la ejecutoria de la presente providencia, informen al Tribunal Administrativo del Quindío si los sitios específicos para la disposición final de los residuos de construcción y demolición –RCD tendrán el carácter **regional o local**.

ORDENAR a los municipios de Armenia, Circasia, La Tebaida, Córdoba, Quimbaya, Filandia, Buenavista, Génova, Salento, Montenegro y Pijao que, en el **término máximo de doce (12) meses** contado a partir del vencimiento del plazo anterior: i) seleccionen técnicamente el sitio específico para la disposición final de los residuos de construcción y demolición; y ii) obtengan la viabilidad del proyecto por parte de la Corporación Autónoma Regional del Quindío.

ORDENAR a los municipios de Armenia, Circasia, La Tebaida, Córdoba, Quimbaya, Filandia, Buenavista, Génova, Salento, Montenegro y Pijao que, **en el término máximo de un mes** contado a partir de la obtención de la viabilidad del proyecto por parte de la Corporación Autónoma Regional del Quindío, inicien el proceso de contratación para la construcción o adecuación del sitio de disposición final de residuos de construcción y demolición.



ORDENAR a los municipios de Armenia, Circasia, La Tebaida, Córdoba, Quimbaya, Filandia, Buenavista, Génova, Salento, Montenegro y Pijao, que informen al Tribunal Administrativo del Quindío el término de ejecución de la obra pública de acuerdo con los estudios técnicos elaborados para el efecto.

QUINTO. MODIFICAR el ordinal quinto de la sentencia proferida el 5 de abril de 2018, en el sentido de incluir al Tribunal Administrativo del Quindío, como integrante del Comité de Verificación, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEXTO. CONFIRMAR en lo demás la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo del Quindío el 5 de abril del 2018, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SÉPTIMO. RECONOCER personería a la abogada María del Mar Cañaverl Jaramillo, identificada con la cédula de ciudadanía núm. 1.010.197.345 y con la tarjeta profesional de abogada núm. 285.624, expedida por el Consejo Superior de la Judicatura, como apoderada del Municipio de Armenia, en los términos y para los efectos del poder visible a folio 1030 del expediente.

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

NOVENO. En firme esta providencia, **DEVOLVER** el expediente al Tribunal Administrativo del Quindío.



Número único de radicación: 630012333000201700173 01
Demandante: Procuraduría 34 Judicial 1 Ambiental y Agraria

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

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

OSWALDO GIRALDO LÓPEZ
Presidente
Consejero de estado

NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN
Consejera de Estado

HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ **ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS**
Consejero de Estado Consejero de Estado