

MEDIO DE CONTROL DE PROTECCIÓN DE DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS – Por la construcción del relleno sanitario “Parque industrial Santo Domingo” del municipio de Armero – Guayabal / COSA JUZGADA ABSOLUTA EN LA ACCIÓN POPULAR - Definición / COSA JUZGADA RELATIVA – Presupuestos / COSA JUZGADA – No acreditada sobre el presunto desconocimiento de la normativa ambiental y la ubicación de los puntos de disposición final / ALCANCE DE LA COSA JUZGADA - Aparición de nuevas pruebas da lugar a nuevo proceso

Tanto el Tribunal Administrativo del Tolima como el agente del Ministerio Público deben tener presente que la Sección Primera del Consejo de Estado, mediante providencia de 25 de julio de 2013, revocó el auto de 27 de septiembre de 2012 por el cual dicho Tribunal decidió declarar el agotamiento de jurisdicción de este proceso en relación con el número 2010-00559. (...) En aquella oportunidad esta autoridad judicial aclaró que ambos procesos «buscan que se apliquen los correctivos pertinentes a dos problemáticas diferentes, esto es, el botadero de cielo abierto investigado por la Procuraduría II Judicial Ambiental y Agraria para el Tolima, y el relleno sanitario regional “Parque Industrial Santo Domingo (...) Por tales razones, el Tribunal Administrativo del Tolima, al aludir a lo resuelto en el fallo de 27 de enero de 2012 (AP 2010-00559) para fundamentar la sentencia que aquí fue recurrida (AP 2012-00241), no solamente olvidó el contenido de la providencia mediante la cual esta Sección definió que las acciones populares comparadas eran distintas, sino que también desconoció el artículo 5.º de la Ley 472 de 1998 (...) [E]l análisis del Tribunal en la AP 2010-00559 se limitó a determinar qué entidades demandadas estaban en la obligación de construir un lugar adecuado para la disposición final de los residuos sólidos. El objeto de esa litis no giró en torno al trámite de la licencia ambiental concedida por CORTOLIMA el 1º de diciembre de 2009, ni a los impactos ambientales que las obras del relleno sanitario proyectado generarían en el ecosistema del predio Las Palmas, aspectos estos que sí constituye el objeto de la acción popular de la referencia: AP 2012-00241. (...) Con fundamento en lo anterior es dable afirmar que el a quo no podía estarse a lo resuelto en la acción popular 2010-00559, aun cuando los asuntos cuestionados en ambos debates estuvieren interrelacionados. (...) En ese sentido, en cuanto a la mayoría de los sujetos demandados, los hechos y las pretensiones comunes a las acciones populares comparadas, se cumplen los presupuestos jurisprudenciales exigidos para la configuración del fenómeno de cosa juzgada relativa, lo cual no impide que se realice un nuevo estudio sobre la presunta vulneración de los derechos colectivos cuyo amparo es solicitado. Sobre el particular, la jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado han sido pacíficas en explicar que el fenómeno de cosa juzgada en materia de acciones populares debe entenderse a la luz de lo dispuesto en el estatuto especial que define unas reglas propias de funcionamiento para la salvaguarda de los derechos colectivos. (...) A partir de lo anterior, la Corte Constitucional concluyó que la cosa juzgada sería absoluta en el evento en que el operador judicial ampare el derecho colectivo. Pero se torna relativa, cuando la sentencia niega las pretensiones de la demanda y, por lo tanto, la ciudadanía puede promover otro litigio sobre el mismo asunto, con «nuevas pruebas que demuestren de manera fehaciente la vulneración de los derechos colectivos». Con fundamento en lo anterior, al analizar el caso concreto, la Sala observa el cumplimiento del primer presupuesto asociado a la relatividad, en tanto el ordinal octavo de la parte resolutive de la sentencia de 31 de julio de 2017, negó «las pretensiones de la demanda que no fueron objeto de agotamiento de jurisdicción [respecto de la sentencia proferida por este Tribunal el 27 de enero de 2012 dentro del radicado No. 2010-00559]». Adicionalmente, también se configura el segundo supuesto exigido para los mismos efectos, pues, con posterioridad a dicha sentencia, surgieron nuevas pruebas. Así, en el marco del proceso 2012-

00255 no se practicó el dictamen pericial de 30 de octubre de 2017, elaborado por el ingeniero agrónomo [C.H.A.F.], ni tampoco el dictamen pericial allegado el 14 de noviembre del mismo año por el ingeniero agrónomo y evaluador, [G.A.G.A.]. Además, en el proceso de la referencia obra un conjunto importante de informes y documentos expedidos por CORTOLIMA con posterioridad al 31 de julio de 2017 e incluso del año 2020, los cuales serán expuestos y valorados en los acápites sucesivos. Tales documentos, junto con los que datan de antes del 31 de julio de 2017, tienen la potencialidad de generar un panorama de los acontecimientos diametralmente opuesto al percibido hasta el momento por el Tribunal Administrativo del Tolima. (...) Como se explicó en precedencia, el problema jurídico resuelto en la controversia de 2010 tiene que ver con la inexistencia de un relleno sanitario en el municipio de Armero Guayabal y la clausura de un punto de acopio a cielo abierto utilizada en ese entonces para la prestación del servicio de aseo; Sin embargo, en este proceso judicial se demostró que las obras proyectadas en el marco del Convenio de Apoyo Financiero N.º 2071052, desconocen la normatividad ambiental y los requisitos mínimos de ubicación de estos puntos de disposición final y, por ende, el aspecto accidental relacionado con el lugar de las órdenes dictadas en el expediente N.º 2010-00559 tendrá que modificarse.

**PRINCIPIO DE PLANIFICACIÓN EN MATERIA AMBIENTAL – Marco normativo / ORDENACIÓN DE LAS CUENCAS HIDROGRÁFICAS / PRINCIPIO DE PLANIFICACIÓN DE LA GESTIÓN INTEGRAL DE LOS RESIDUOS SÓLIDOS / PROCEDIMIENTO PARA LA LOCALIZACIÓN Y DEFINICIÓN DE ÁREAS POTENCIALES PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UN RELLENO SANITARIO / PLAN DE ORDENACIÓN Y MANEJO DE LA CUENCA HIDROGRÁFICA -
Corresponde a la Corporación Autónoma Regional del Tolima -CORTOLIMA**

Al tenor del artículo 80 de la Constitución, la planificación ambiental constituye el instrumento necesario para la administración eficiente de los recursos naturales renovables y para prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental. Es decir, la realización del principio de prevención de daños ambientales depende fundamentalmente del ejercicio adecuado de la actividad de planeación. (...) En desarrollo de tales postulados de prevención y de planeación integral del manejo de los recursos naturales renovables y de los elementos ambientales, el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente - Decreto 2811 de 1974 (...) impone a las autoridades los (...) deberes en relación con el ejercicio de la actividad administrativa dirigida hacia la adecuada planeación del manejo de los recursos naturales renovables (...) A su turno, la Ley 99 de 1993 señaló que dentro de los principios que rigen el Sistema Nacional Ambiental -SINA- se incorporan aquellos establecidos en la Declaración de Río. (...) La misma normatividad planteó el concepto de «ordenamiento ambiental del territorio» como «la función atribuida al Estado de regular y orientar el proceso de diseño y planificación de uso del territorio y de los recursos naturales renovables de la Nación, a fin de garantizar su adecuada explotación y su desarrollo sostenible» (...). En esta medida es claro que todas las entidades demandadas en la presente controversia deben ejercer sus funciones garantizando la adecuada planeación de sus intervenciones, de forma sostenible, coherente, eficaz y económica. Es innegable que la única manera de prevenir factores que puedan evitar la materialización de los fines del Estado es plantear escenarios futuros a efectos de adoptar las mejores decisiones en el presente. (...) En el anterior contexto, el C.N.R.N.R. reconoce que el principio de planeación dirige el proceso de selección de lugares, tecnologías y medios que serán utilizados en la gestión de los residuos sólidos (...) Tal parámetro para el desarrollo de la función pública, en los términos de los artículos 8º, 49, 58, 79, 80, 95, 365 y 366 superiores, permite a su vez la materialización de los principios de eficiencia, universalidad, solidaridad, equidad y

calidad, en el propósito de garantizar el saneamiento ambiental del territorio. (...) Valga anotar que, en la época en que la Administración Municipal de Armero Guayabal identificó el lote «Las Palmas» como única opción para la ubicación del proyecto de relleno sanitario Parque Industrial Santo Domingo -año 2006-, se encontraba vigente el Decreto 1713 de 6 de agosto de 2002, «Por el cual se reglamenta la Ley 142 de 1994, la Ley 632 de 2000 y la Ley 689 de 2001, en relación con la prestación del servicio público de aseo, y el Decreto Ley 2811 de 1974 y la Ley 99 de 1993 en relación con la Gestión Integral de Residuos Sólidos». (...) El artículo 4.º del Decreto 838 estableció el procedimiento para la localización y definición de áreas potenciales para la ubicación de infraestructuras para la provisión del servicio público de aseo en la actividad complementaria de disposición final, mediante la utilización de la tecnología de relleno sanitario. (...) En primer lugar, es deber de la entidad territorial que, en el marco del Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos -P.G.I.R.S.-, seleccione y establezca las áreas potenciales para ubicar el relleno sanitario. Posteriormente, la entidad territorial debe realizar visitas técnicas a cada una de las áreas potenciales de ubicación del relleno sanitario -definidas en el P.G.I.R.S.- y, con base en la información recolectada, suscribirá un acta de evaluación en la que se especificarán los puntajes asignados a cada una de las áreas evaluadas. (...) De conformidad con dicha acta de evaluación, las áreas potenciales de ubicación del relleno sanitario proyectado que obtengan un puntaje igual o superior al 60% del puntaje obtenido por el área mejor calificada, serán incorporadas a la respectiva herramienta de ordenación territorial: P.O.T., P.B.O.T. o E.O.T. Esa incorporación se hará durante o mediante el proceso de adopción o de revisión, modificación y ajustes de la herramienta de ordenación territorial correspondiente. Una vez concluido dicho trámite, le corresponde a la persona prestadora del servicio público de aseo en la actividad complementaria de disposición final, iniciar el proceso de licenciamiento ambiental. (...) La identificación y ubicación de los proyectos de rellenos sanitarios, dentro de las áreas potenciales para la ubicación del relleno sanitario señaladas en el P.O.T., E.O.T. o P.B.O.T., según el caso, de cada entidad territorial, corresponderá a los prestadores del servicio público de aseo en la actividad complementaria de disposición final mediante relleno sanitario. (...) De conformidad con el artículo 6.º del Decreto 838, está prohibido localizar áreas para la construcción y operación de rellenos sanitarios en: i). Fuentes superficiales. Dentro de la faja paralela a la línea de mareas máximas o a la del cauce permanente de ríos y lagos, como mínimo de treinta (30) metros de ancho o las definidas en el respectivo POT, EOT y PBOT, según sea el caso; dentro de la faja paralela al sitio de pozos de agua potable, tanto en operación como en abandono, a los manantiales y aguas arriba de cualquier sitio de captación de una fuente superficial de abastecimiento hídrico para consumo humano de por lo menos quinientos (500) metros; en zonas de pantanos, humedales y áreas similares. ii). Fuentes subterráneas: En zonas de recarga de acuíferos. (...) [E]l principio de planeación ambiental, a voces del C.N.R.N.R., también aplica en cuanto las cuencas u hoyas hidrográficas. (...) Valga anotar que, para efectos de la gestión adecuada o el aprovechamiento racional del recurso hídrico de la cuenca hidrográfica, el concepto de esta también se extiende a los recursos que, junto con los cuerpos de agua, constituyen un ecosistema, estos son, el suelo, la flora y la fauna. Nótese cómo, en las actividades de planificación, ordenación y manejo ambiental de las cuencas u hoyas hidrográficas, las autoridades ambientales competentes deben tener en cuenta el principio general de la política ambiental nacional, según el cual «En la utilización de los recursos hídricos, el consumo humano tendrá prioridad sobre cualquier otro uso». Adicionalmente, el Decreto 1729 dispuso como mecanismo para la ordenación de las cuencas hidrográficas, la formulación de un Plan de Ordenación y Manejo de la Cuenca Hidrográfica. En este caso, los deberes de formulación, elaboración, adopción, ejecución, seguimiento y evaluación del plan de ordenación y manejo de la cuenca hidrográfica que se sitúa y extiende más allá

de los límites del predio «Las Palmas», corresponde a la Corporación Autónoma Regional del Tolima -CORTOLIMA-, sin que ello signifique la exclusión de otras corporaciones autónomas regionales.

PATRIMONIO PÚBLICO – Concepto / VULNERACIÓN DEL DERECHO COLECTIVO AL PATRIMONIO PÚBLICO / CONTRATO DE OBRA PÚBLICA - Construcción del relleno sanitario del municipio de Armero Guayabal / CONTRATO DE OBRA PÚBLICA - Falta de ejecución / FALTA DE CLARIDAD SOBRE LA REMUNERACIÓN DEL CONTRATISTA Y EL PLAZO CONTRACTUAL

Por patrimonio público debe entenderse la totalidad de bienes, derechos y obligaciones de los que el Estado es propietario, que sirven para el cumplimiento de sus atribuciones conforme a la legislación positiva; su protección busca que los recursos del Estado sean administrados de manera eficiente y responsable, conforme lo disponen las normas presupuestales. La regulación legal de la defensa del patrimonio público tiene una finalidad garantista que asegura la protección normativa de los intereses colectivos, en consecuencia toda actividad pública está sometida a dicho control, la cual, si afecta el patrimonio público u otros derechos colectivos, podrá ser objeto de análisis judicial por medio de la acción popular. La protección del Patrimonio Público busca que los recursos del Estado sean administrados de manera eficiente y transparente, conforme lo dispone el ordenamiento jurídico y en especial las normas presupuestales. Al día de hoy, 14 años después, las partes involucradas, esto es, la Administración Municipal de Armero Guayabal, la Empresa Regional de Aseo del Norte del Tolima Parque Santo Domingo – Eranortol S.A.S., Interaseo del Sur S.A. E.S.P. y CORTOLIMA, informan que el proyecto de relleno sanitario no ha sido terminado, que no hay avances de las obras constructivas, que la infraestructura existente en el lugar se encuentra deteriorada y abandonada, y que no hay voluntad de que se finalice la construcción del proyecto. Es más, el principal interesado en que el proyecto se efectúe -por ser el obligado a garantizar la prestación del servicio público domiciliario de aseo-, esto es, el Municipio de Armero Guayabal, sostiene que el lote donde se proyectó el relleno sanitario no es de su propiedad y, por tanto, no se encuentra habilitado para invertir recursos para infraestructura de servicios públicos en ese lugar. (...) Entre los distintos factores de riesgo que advierte la Sala respecto de la ejecución del primer contrato, se pone de presente que la parte demandada no allegó los medios de convicción que acreditaran la apertura de un proceso de licitación pública. Además, hay que resaltar que, en el marco de este, se firmó un Convenio de Apoyo Financiero por el valor de \$2.068.000.000; dinero que no se encuentra justificado, en consideración al estado actual de la obra. (...) Asimismo, la Administración Municipal de Armero Guayabal, al día de hoy, no ha demostrado haber utilizado las cláusulas excepcionales para efectos de defender el patrimonio público. Por el contrario, en cuanto al primer contrato -Contrato de Obra N.º 01 de 13 de noviembre de 2007-, la Administración Municipal de Armero Guayabal procedió a pagar los valores contractuales pactados, así como a suscribir, de común acuerdo, un acta de liquidación en la que se sostiene que se verificó el cumplimiento de las obligaciones contractuales pactadas y que, por lo tanto, «las partes se encuentran a paz y salvo por todo concepto». (...) En relación con el segundo contrato de 27 de diciembre de 2011, se advierte que lleva 10 años desde que fue celebrado entre Eranortol e Interaseo, sin que se haya dado cuenta de un avance hacia el cumplimiento del objeto contractual, que consiste, fundamentalmente, en construir el relleno sanitario Parque Industrial Santo Domingo. En efecto, ello se explica porque ninguna cláusula señala un término para la construcción del relleno sanitario. Dicha circunstancia marca el absoluto desinterés de Eranortol porque se cumpla a cabalidad con el objeto contractual. En este sentido, se le hacen extensibles las mismas

consideraciones relativas a la transgresión del derecho colectivo a la salvaguarda del patrimonio público debido a su negligencia en el ejercicio de los mecanismos contractuales disponibles para procurar su cumplimiento. Además de las implicaciones ambientales que significa celebrar un nuevo contrato para ser desarrollado en el lote Las Palmas (apartados XIV.2.-3.), resulta extraño para la Sala que el objeto contractual, a pesar de que involucra dos tipos de prestaciones, esto es, la de construir el relleno sanitario y la de administrar, operar y mantener el relleno sanitario, solo se haya pactado un solo tipo de remuneración. (...) Por ende, el contrato no explica la manera en que se terminaría la construcción del relleno sanitario si la contraprestación por ello depende, no solamente de que el mismo se encuentre en funcionamiento, sino de la sostenibilidad financiera de arroje el pago de las tarifas por la prestación del servicio público de aseo. En síntesis, la Sala observa que la Administración Municipal de Armero Guayabal pagó grandes cantidades de dinero a cambio de ninguna contraprestación equivalente y justificable, y a costa de la integridad misma del ecosistema. (...) En conclusión, la Sala evidencia que las actividades contractuales realizadas y el desarrollo de las obras parciales de construcción del relleno sanitario permitieron la transgresión de los derechos colectivos y no han significado más que pasivos ambientales, la transgresión ostensible, sistemática y grosera del ordenamiento jurídico y la violación del derecho a la defensa del patrimonio público. Las entidades demandadas en el caso concreto permitieron la ejecución de obras que no solo cuentan con la virtualidad de contaminar gravemente el entorno natural, sino que también causaron un profundo detrimento patrimonial en las arcas del Estado.

VULNERACIÓN DE LOS DERECHOS AL GOCE DE UN AMBIENTE SANO, A LA SEGURIDAD Y SALUBRIDAD PÚBLICAS Y DE ACCESO A LOS SERVICIOS PÚBLICOS Y A QUE SU PRESTACIÓN SEA EFICIENTE Y OPORTUNA / LICENCIA AMBIENTAL - Para la construcción y operación del relleno sanitario Parque Industrial Santo Domingo del municipio de Armero Guayabal / VIOLACIÓN DEL PRINCIPIO DE PLANEACIÓN / LICENCIA AMBIENTAL – Sin diagnóstico ambiental de alternativas / DIAGNÓSTICO AMBIENTAL DE ALTERNATIVAS - Concepto / DIAGNÓSTICO AMBIENTAL DE ALTERNATIVAS – Ausencia / EXIGIBILIDAD DEL DIAGNÓSTICO AMBIENTAL DE ALTERNATIVAS – Eventos en que se requiere

[E]s innegable que el polígono del proyecto pertenece a un sector caracterizado por su riqueza hídrica superficial y subterránea, lo cual denota la flagrante transgresión de los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, a la seguridad y salubridad pública y al acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública. Nótese que el D.A.A. parte de una condición esencial: la estrategia de evaluación ambiental consiste en plantear diferentes opciones de ejecución del proyecto obra o actividad con el fin de seleccionar aquella que permita «[...] optimizar y racionalizar el uso de recursos y evitar o minimizar los riesgos, efectos e impactos negativos que puedan generarse». Cabe anotar que el ordenamiento jurídico no impone la carga a quien pretenda iniciar la construcción de un proyecto, de presentar un Diagnóstico Ambiental de Alternativas junto con la propuesta de licenciamiento, a menos de que así lo solicite la Autoridad Ambiental competente, circunstancia que aconteció en el presente caso. (...) CORTOLIMA requirió al municipio de Armero Guayabal para que presentara el estudio a que se refiere el artículo 17 del Decreto 1220, a efectos de comparar desde varias alternativas el proyecto más sostenible de gestión de los residuos sólidos. (...) Claramente, el artículo 5.º del Decreto 838 de 2005 había fijado en el titular de la presente licencia el deber de acatar una metodología de alternativas a efectos de determinar las áreas potenciales para la prestación del componente de disposición final. Este deber robustece la fuerza vinculante que tenía el agotamiento de la etapa de diagnóstico

ambiental de alternativas, pues CORTOLIMA no podía desconocer que la normatividad ambiental es de orden público y, además, su aplicación debe ser integral, en esa medida, la obligación del ente territorial de planear su territorio desde distintas alternativas no podía ser objeto de transacción o de renuncia a su aplicación . (...) Así pues, el estudio armónico de nuestro ordenamiento jurídico exigía por parte del municipio, en su Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos, la identificación, selección y evaluación de distintas alternativas para la localización de dicha infraestructura, aspecto que sería ratificado y evaluado en la etapa de diagnóstico ambiental de alternativas requerida para la obtención del licenciamiento. Es por todo lo anterior que, de conformidad con la ley vigente, CORTOLIMA debió considerar necesario solicitar un diagnóstico ambiental de alternativas previo a la ejecución del relleno sanitario en el municipio de Armero Guayabal. En tal virtud, el Municipio fue requerido para que presentara el correspondiente D.A.A. so pena de que la solicitud de licencia ambiental fuera archivada. Sin embargo, la Administración Municipal de Armero Guayabal nunca presentó ante CORTOLIMA el D.A.A. y, en su lugar, dos años después radicó exclusivamente el estudio de impacto ambiental del proyecto regional ahora cuestionado. Nótese que, sin contar con los estudios técnicos pertinentes, y sin el aval previo de la autoridad ambiental, en el año 2006 el ente territorial demandado dio inicio al proceso de adquisición de un bien inmueble para la disposición final de residuos sólidos, tal y como consta en el certificado de 18 de julio de 2006 de la Secretaría de Planeación, Obras Públicas, Vivienda, Asuntos Comunitarios y Desarrollo Rural del municipio de Armero Guayabal. (...) En esa medida, ante la renuencia del municipio de Armero Guayabal de presentar el D.A.A., CORTOLIMA debió archivar la solicitud de licencia ambiental conforme a lo ordenado en el artículo 2 de la parte resolutive del Auto 763 de 26 de junio de 2006 (...) Dicho proceder de CORTOLIMA frustró la posibilidad de fundamentar el proyecto de relleno sanitario en una adecuada planificación ambiental, mediante una evaluación estratégica basada en un conjunto de alternativas de ejecución. En ese orden, la autoridad ambiental y el ente territorial demandado vulneraron los derechos colectivos previstos en los literales a), g) y j) del artículo 4º de la Ley 472 de 1998, así como el principio de planificación ambiental, tras no acatar los procedimientos aplicables contenidos en el Decreto 1220 de 2005 y el Decreto 1713 de 2002 -modificado por el Decreto 838 de 2005-, los cuales, como pudo observarse, atañen directamente a la elaboración de un diagnóstico ambiental de alternativas. (...) En síntesis, dentro del trámite de expedición de la licencia ambiental para la construcción del relleno sanitario «Parque Industrial Santo Domingo», CORTOLIMA pretermitió de manera injustificada la fase de presentación, revisión y evaluación del D.A.A. Con ello frustró la posibilidad de escoger la alternativa de ejecución del proyecto que representara el menor impacto ambiental y el mayor beneficio para la comunidad.

VULNERACIÓN DE LOS DERECHOS AL GOCE DE UN AMBIENTE SANO, A LA SEGURIDAD Y SALUBRIDAD PÚBLICAS Y AL ACCESO A LOS SERVICIOS PÚBLICOS Y A QUE SU PRESTACIÓN SEA EFICIENTE Y OPORTUNA / ESTUDIO DE IMPACTO AMBIENTAL - Como requisito para el otorgamiento de licencias o permisos ambientales / ESTUDIO DE IMPACTO AMBIENTAL - Alcance / LICENCIA AMBIENTAL - Obligatoriedad / PROCESO DE LICENCIAMIENTO AMBIENTAL / ESTUDIO DE IMPACTO AMBIENTAL INCOMPLETO - Sin estudios hidrogeológicos, hidrológicos ni de suelos del área de influencia directa / EXPEDICIÓN DE LICENCIA AMBIENTAL – A pesar del riesgo de pérdida total de las microcuencas existentes en el área de influencia del proyecto

El estudio de impacto ambiental -E.I.A.- es el instrumento de evaluación que permite identificar el relacionamiento específico y minucioso entre el alcance y la

connotación de los impactos del proyecto, frente a la integridad, funcionalidad, capacidad de regeneración y equilibrio del medio biótico, abiótico y socioeconómico en el que se pretende desarrollar. En tal virtud, el E.I.A. contiene la descripción pormenorizada de las actividades a desarrollar dentro del postulado de desarrollo sostenible. De igual forma, debe señalar los mecanismos de prevención, control y corrección de las afectaciones irreversibles contra los recursos naturales, así como las acciones de mitigación y compensación de los impactos ambientales ponderados que se desarrollarán a lo largo de todas las fases del proyecto, obra o actividad. (...) De tal forma, la información del E.I.A. es el insumo básico para que la autoridad ambiental competente pueda realizar una planeación ambiental integral en orden a autorizar la utilización sostenible de los recursos naturales renovables. Igualmente, le es útil para monitorear y verificar el efectivo cumplimiento de las obligaciones ambientales asumidas por el dueño del proyecto, obra o actividad. Luego, entonces, resulta contrario a la ley y a la protección y adecuada utilización de los recursos naturales que la autoridad ambiental competente haya autorizado la ejecución de un proyecto, obra o actividad, sin contar con la totalidad de fundamentos que le permitan establecer la manera en la que el medio ambiente se puede ver afectado; esto es, sin la información que contribuya a determinar y materializar las características y funcionalidades del E.I.A., previamente enunciadas. Según el Decreto 1220 de 2005, los proyectos de construcción y operación de rellenos sanitarios requieren de licencia ambiental y, en consecuencia, deberán estar precedidos del respectivo E.I.A. En el caso concreto, CORTOLIMA concedió licencia ambiental para la ejecución del proyecto de relleno sanitario «Parque Industrial Santo Domingo» sin contar con los estudios hidrológicos, hidrogeológicos y de suelos que le permitieran establecer de manera concreta cuáles serían los impactos que el desarrollo del proyecto causaría sobre los recursos naturales correspondientes. El requerimiento realizado por CORTOLIMA mediante la Resolución N.º 4261 de 25 de noviembre de 2010 -expedida con posterioridad a la licencia ambiental- denota que el E.I.A. presentado por la Administración Municipal de Armero Guayabal, estaba incompleto, y que CORTOLIMA, en su rol de autoridad ambiental competente, nunca realizó una debida evaluación del E.I.A. (...) En resumen, CORTOLIMA no encontró inconveniente alguno en que el titular de la licencia construyera el relleno sanitario Parque Industrial Santo Domingo sin contar con un E.I.A. completo, pese a que, en primer lugar, dicho proceder constituye un desconocimiento craso de la ley y, en segundo lugar, tenía conocimiento del peligro que se generaba para las microcuencas, el material vegetal protector y la fauna silvestre que serían intervenidos. Si el E.I.A. es el instrumento necesario para la toma de decisiones en un proyecto, se tiene que, cuando dicho instrumento no cuenta con toda la información necesaria sobre los recursos naturales renovables ni los impactos de los que estos serían objeto con ocasión del proyecto, no se pueden tomar decisiones en clave de desarrollo sostenible; sin ello, el instituto carece de toda funcionalidad y eficacia. El hecho de que un proyecto no cuente con E.I.A. o que su E.I.A. no comprenda la totalidad de la información necesaria, genera la misma consecuencia: una incertidumbre sobre las consecuencias ambientales que generaría el proyecto y sobre la forma más adecuada de aprovechar los recursos naturales. (...) Además, con ocasión de ello, Cortolima vulneró las disposiciones relativas a la planeación y ordenación ambiental del territorio, aquellas que atañen al propio trámite de licenciamiento y los principios de preservación y conservación del ambiente, prevención, desarrollo sostenible y satisfacción del interés general. Pero, de tal forma, Cortolima también facilitó el deterioro grave e irresponsable de los recursos naturales renovables y del medio ambiente, lo cual, precisamente, se pretende impedir mediante la aplicación adecuada de los institutos de los estudios ambientales y de la licencia ambiental. (...) Sin la información necesaria sobre los recursos naturales renovables y los impactos de los que estos serían objeto con

ocasión del desarrollo del proyecto, obra o actividad, el E.I.A. no está completo. Es deber de la autoridad ambiental realizar un análisis riguroso y verificable de la totalidad de los componentes del E.I.A. Y, en caso de que la autoridad ambiental evidencie las falencias del E.I.A., no tiene opción distinta a la de negar la licencia ambiental solicitada. De lo contrario incurriría en desconocimiento manifiesto de los artículos 20, 21 y 23 del Decreto 1220 de 2005. Pese a lo que indicó el especialista de la entidad, en relación con la alta presencia de acuíferos y fauna y los daños ambientales que se podrían generar, CORTOLIMA decidió avalar la continuidad del proyecto. En este apartado es necesario destacar que, mediante concepto técnico de 26 de mayo de 2009, la autoridad ambiental demandada identificó oportunamente la fragilidad del ecosistema ubicado en el polígono del proyecto, así como los riesgos de afectación de los puntos de agua allí existentes por cuenta de la construcción del relleno sanitario. [E]s menester recordar que la zona donde se construyó el relleno fue previamente catalogada por CORTOLIMA como «área de recarga hídrica continua», en donde evidenció 3 drenajes naturales de la subcuenca de la quebrada Santo Domingo (...) [M]ediante concepto de 18 de noviembre de 2009, la Subdirección de Calidad Ambiental de CORTOLIMA concluyó que era procedente otorgar la respectiva licencia ambiental, en tanto el proyecto era viable desde el punto de vista ambiental. Dicha recomendación no fue coherente con los hallazgos que la misma Subdirección había reportado pues la totalidad del lote donde se desarrollaría el proyecto presenta bastantes drenajes naturales, las concentraciones de agua que allí se encuentran constituyen un área de recarga hídrica continua de la Subcuenca de la quebrada Santo Domingo, la cual lleva sus aguas al río Sabandija. Aunado a lo anterior, para la ejecución del proyecto se requirió la remoción total de la cobertura vegetal presente en la zona (...) Esa vegetación constituye un «bosque ribereño», comoquiera que se circunscribe a lado y lado de los drenajes naturales que surcan dicha área. (...) Es más, la Subdirección olvidó que, conforme a su primer pronunciamiento, la intervención directa de los drenajes y la remoción total de sus coberturas vegetales ocasionará la pérdida total de dichas microcuencas, las cuales hacen parte de la quebrada Santo Domingo que entrega sus aguas al río Sabandija. (...) En este orden de ideas, la Corporación Autónoma Regional del Tolima, dentro de un lapso de 4 meses, pasó de considerar el proyecto de relleno sanitario como destructor de las cuencas hídricas a entenderlo como «ambientalmente viable», sin que hubiere desplegado algún tipo de función administrativa encaminada a poner en evidencia los motivos adecuados y suficientes para sustentar tal variación conceptual. (...) Finalmente, la Sala advierte que el concepto técnico de 22 de noviembre de 2009, mencionado por CORTOLIMA como fundamento de la decisión de otorgar licencia ambiental para el proyecto de relleno sanitario, no se registra en el expediente. (...) En ese orden, la licencia ambiental conferida bajo los cuestionados presupuestos frustró la posibilidad de adoptar decisiones sostenibles y eficaces durante el transcurso de la ejecución del proyecto.

ACCIÓN POPULAR / VULNERACIÓN DE LOS DERECHOS AL GOCE DE UN AMBIENTE SANO Y A LA EXISTENCIA DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO / AMENAZA DE CONTAMINACIÓN DE LOS CUERPOS DE AGUA - Donde se pretende construir el relleno sanitario Parque Industrial Santo Domingo / EXPEDICIÓN DE LICENCIA – En contravención de la normativa ambiental / INSUFICIENCIA DE ACTUACIONES - En la toma de decisiones, control y vigilancia de permisos ambientales / INSUFICIENCIA DE LAS MEDIDAS DE EVALUACIÓN, CONTROL, SEGUIMIENTO AMBIENTAL POLICIVAS Y SANCIONATORIAS – Para solucionar la problemática ambiental / PROCESO AMBIENTAL – Se exigió al titular culminar la construcción del relleno a pesar del riesgo inminente y la insuficiencia de los estudios

[T]res años después del inicio del trámite licenciatario y dos años después de otorgada la respectiva licencia ambiental, la Dirección General de CORTOLIMA, mediante Resolución N.º 339 de 2 de febrero de 2011, inició proceso sancionatorio contra el municipio de Armero Guayabal, ordenando la suspensión inmediata de la actividad de construcción y operación del proyecto de relleno sanitario «Parque Industrial Santo Domingo», hasta que el titular presentara los estudios hidrológicos e hidrobiológicos y de suelos exigidos en la Resolución 4261 de 25 de noviembre de 2010. (...) Como puede observarse, la autoridad ambiental era consciente de la afectación desproporcionada del recurso hídrico y, a pesar de ello, no adoptó de manera oportuna las medidas y correctivos adecuados para prevenir dicha amenaza. (...) De esta forma, las imputaciones formuladas por CORTOLIMA al Municipio de Armero Guayabal en sede administrativa, son extensibles a la referida autoridad ambiental en sede judicial, debido a las omisiones en que incurrió durante el trámite de licenciamiento. Esta labor preventiva y correctiva, que le encomendó nuestro ordenamiento jurídico, no fue oportunamente ejercida, aun cuando aquella corporación es la máxima autoridad ambiental de su jurisdicción encargada de evitar y corregir las circunstancias que alteran el ambiente. Es así como las medidas preventivas fueron extemporáneas, y ni siquiera adoptó las acciones correctivas y compensatorias a su cargo, en aplicación de los principios de prevención y de restituo in integrum. (...) Conforme a lo dispuesto en el parágrafo del artículo 1º de la Ley 1333 de 2009 (...) la primera obligación a cargo de las autoridades ambientales que advierten la comisión de una presunta infracción es ordenar preventivamente la corrección de las causas que pueden afectar el entorno natural. Así pues, CORTOLIMA estaba en el deber de suspender las obras que podían afectar el recurso hídrico de la zona de influencia del proyecto, hasta tanto existiera certeza sobre la posible contaminación del ambiente, según lo dispuesto en los principios 2, 13 y 16 de la Declaración de Río, incorporados a nuestro sistema normativo a través en el artículo 1º de la Ley 99. Aun así, la Dirección General de esa entidad demandada, mediante Resolución N.º 1292 de 24 de marzo de 2011, resolvió levantar la anterior suspensión y modificar la licencia ambiental otorgada (...) Con pleno desconocimiento del proceso sancionatorio ambiental iniciado por la falta de estudios técnicos, CORTOLIMA modificó la licencia ambiental otorgada y levantó la suspensión decretada, aun cuando el ente territorial no había demostrado cómo esa zona dejó de ser rica en recursos hídricos. En el mismo sentido, CORTOLIMA tampoco se detuvo a verificar si el municipio de Armero Guayabal procedió a ejecutar adecuadamente el manejo de combustibles utilizado en la actividad, ni cuál es el origen del material arcilloso y de cobertura que sería utilizado para la construcción del relleno sanitario. Al igual que cuando se otorgó la licencia ambiental para la construcción del relleno sanitario, en esta oportunidad la autoridad ambiental procedió a modificar los términos de dicha autorización sin dar cuenta de la participación de la comunidad durante el transcurso del trámite. Asimismo, CORTOLIMA omitió señalar si los estudios presentados por el Municipio de Armero Guayabal realmente cumplieron con el requisito de haber sido elaborados por «una universidad o entidad científica reconocida a nivel nacional o internacional». Todas esas omisiones permitieron que la modificación del licenciamiento no corrigiera las insuficiencias que caracterizaban al mismo. Y, en esa medida, la autoridad ambiental, a través de la Resolución 011 de enero 4 de 2012, tuvo que suspender de nuevo las obras. En conclusión, el seguimiento al componente hídrico fue tan débil que, nuevamente, mediante Auto N.º 6020 de 16 de octubre de 2012, la Oficina Jurídica de esa autoridad requirió al municipio de Armero Guayabal la presentación completa de los estudios de suelos, hidrología superficial y sub-superficial, higrológicos e hidrogeológicos. (...) Con pleno conocimiento de las conclusiones allí contenidas, la Corporación expidió la Resolución 0013 de 2014, en la que alegó supuestamente que debía acatar lo ordenado en la acción popular radicada con el N.º 2010-00559 (...) En ese estadio del proceso ambiental, los funcionarios de

Cortolima exigieron al titular de la licencia que culminara la construcción del relleno sanitario Parque Industrial Santo Domingo a pesar del riesgo inminente de afectación ambiental. Es decir que, en lugar de exigir la corrección de las irregularidades detectadas, la autoridad ambiental exigió la terminación del proyecto de relleno sanitario Parque Industrial Santo Domingo con absoluto desconocimiento de los parámetros ambientales aplicables, a sabiendas del peligro que se generaba para las microcuencas, el material vegetal protector y la fauna silvestre que serían intervenidos e impactados con la ejecución del proyecto. (...) En ese orden de ideas, no es jurídicamente admisible que CORTOLIMA habilitara la construcción del relleno sanitario sin contar con los estudios técnicos ambientales correspondientes, so pretexto de la necesidad de implementar un relleno sanitario en esa región. Desde el punto de vista del adecuado ejercicio de la función administrativa y la garantía y protección efectiva de los postulados y derechos constitucionales, resulta un verdadero despropósito que, luego de más de 6 años de trámite de la licencia ambiental -incluida la concesión de la misma-, CORTOLIMA estuviera a la espera de los estudios técnicos que constituían un requisito indispensable del trámite previo al licenciamiento.

VULNERACIÓN DE LOS DERECHOS AL GOCE DE UN AMBIENTE SANO Y A LA EXISTENCIA DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO - Por construcción de relleno sanitario en un sector prohibido / TERRENO QUE POSEE CUERPOS DE AGUA – Prohibición de construcción de relleno sanitario / AMENAZA DE CONTAMINACIÓN PARA LA SUBCUENCA DE LA QUEBRADA SANTO DOMINGO

[E]l lote Las Palmas, donde se pretende construir el relleno sanitario Parque Industrial Santo Domingo, posee una cantidad considerable de cuerpos de agua, definidos entre aljibes, pozos profundos, manantiales o puntos de afloramiento permanentes e intermitentes, y acuíferos conectados hidráulicamente con esos drenajes o cuencas. Tanto los puntos de afloramiento -alimentados también por aguas de escorrentía- como los acuíferos que hacen parte de la cuenca hidrográfica del lugar, son considerados, simultáneamente, como zonas de descarga y recarga mutua en virtud de su conexión hidráulica.(...) Por todas estas razones, el perito [C.H.A.F.], en su dictamen de 30 de octubre de 2017, concluyó que «no es viable el funcionamiento del relleno sanitario en consideración al potencial de contaminación de los cuerpos de agua presentes en la zona, especialmente el de la quebrada N.N. que está conectada con una tubería enterrada por el centro del vaso N.º 1 del proyecto de relleno sanitario (...) En ese entendido, y teniendo en cuenta la cantidad de inconsistencias observadas a lo largo del trámite de concesión de la licencia ambiental, especialmente aquellas referentes a la falta de planificación y a las debilidades técnicas del estudio de impacto ambiental, para la Sala no resulta adecuado que se lleve a cabo la construcción del relleno sanitario Parque Industrial Santo Domingo en la zona de recarga de los acuíferos que hacen parte de la cuenca hidrográfica que pasa por el predio Las Palmas. En este caso, es conveniente asumir la interpretación prohibitiva de la construcción del relleno sanitario en el predio Las Palmas, debido a las particularidades del entorno, y a los principios que rigen la prestación del servicio público de aseo, anteriormente resaltados. (...) Es necesario recordar que el C.N.R.N.R. no distingue entre aguas superficiales o subterráneas, permanentes o intermitentes, para advertir la existencia de una cuenca hidrográfica y extenderle, en consecuencia, la protección que el ordenamiento jurídico indica. El Código tampoco demerita el origen de las aguas que se vierten a la red hidrográfica. (...) El hecho de que las microcuencas existentes en el lote Las Palmas no solamente se nutran de los acuíferos, sino también de aguas lluvias, no descalifica que tales microcuencas constituyen el origen de una cuenca hidrográfica que desemboca en el río Magdalena. De allí que

la Sala resalte su fragilidad e importancia, lo cual resulta coherente con el Decreto 838 en cuanto a la prohibición de construcción de rellenos sanitarios dentro de la faja paralela a los manantiales o en áreas similares. De otro lado, aun cuando (...) algunos de los cauces o drenajes que se encuentran en lote Las Palmas no son permanentes, ello no desvirtúa la existencia de aquellos que sí lo son y, tampoco, supone que hayan dejado de ser parte del origen de la cuenca hidrográfica en mención. (...) Antes bien, la intermitencia de ciertos nacimientos, en lugar de servir de justificación para que se construya en sus alrededores un relleno sanitario, debería ser un motivo para que CORTOLIMA, en ejercicio de sus atribuciones legales, proceda a adoptar las medidas de protección y restauración correspondientes, cumpliendo así con su objeto legal y constitucional, incluso, recordando que el mismo estudio de impacto ambiental reconoce que dichas aguas sirven para el consumo de los habitantes de la zona; uso que, como se vio, es de estatus prioritario. (...) Esta situación demuestra, a todas luces, la incompatibilidad del predio con el proyecto de relleno sanitario. (...) Adicionalmente, el hecho de que solo el 20% del agua infiltrada tenga como destino los acuíferos, no descarta que el lote Las Palmas sea una zona de recarga de acuíferos. Es decir, la medida del aporte o de la recarga no significa una razón para cuestionar la conexión hidráulica ni para que CORTOLIMA deje de adoptar las medidas de protección y conservación correspondientes. (...) Entonces, el desarrollo del proyecto de relleno sanitario Parque Industrial Santo Domingo en el predio Las Palmas se traduce en que la prestación del servicio público de aseo -en su componente de disposición final-, entrañe un peligro para los recursos naturales renovables, el medio ambiente y la salud humana.

PROCEDIMIENTO PARA LA MODIFICACIÓN DE LA LICENCIA AMBIENTAL - Requisito de participación de la comunidad / VULNERACIÓN DEL DERECHO A LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA / GARANTÍA DEL INTERÉS COLECTIVO A LA PARTICIPACIÓN EN ASUNTOS AMBIENTALES – Por construcción de relleno sanitario

El derecho a participar en las decisiones que pueden afectar el goce de un ambiente sano tiene origen constitucional. La Carta Política en su artículo 79 reconoce que la sostenibilidad de los ecosistemas y la distribución equitativa de los recursos naturales es posible a través de la participación ciudadana. En desarrollo de lo anterior, es pilar del ordenamiento jurídico, al momento de adoptar decisiones, vincular a todos los interesados en las condiciones medioambientales, tal y como lo disponen las leyes 23 de 1973 y 99 de 1993 y el Decreto 2811 de 1974 . Conforme a la ley 23 y al decreto 2811, el ambiente es patrimonio común y, por ello, en su preservación y manejo deben participar, tanto las autoridades, como los particulares. Por su parte, los artículos 1º (numerales 1 y 12º) y 2º de la Ley 99 de 1993 advierten que la política nacional ambiental será participativa y fundada en las consignas contenidas en la Declaración de Río, propósito en el que están comprometidas todas las autoridades públicas, especialmente, las pertenecientes al Sistema Nacional Ambiental - SINA. (...) Respecto de los mecanismos aplicables al caso concreto, nótese que el título X de la ley 99, denominado “de los modos y procedimientos de participación ciudadana”, prevé distintas herramientas para materializar ese principio participativo. Todas ellas enfocadas en promover un diálogo incluyente. (...) En lo atinente a la audiencia pública ambiental, el Decreto 330 de 2007 reglamenta el objeto, el alcance, la oportunidad, el costo y el procedimiento para que las opiniones, informaciones y documentos allí obtenidos sean considerados al momento de adoptar decisiones. (...) En ese orden, valga anotar que la norma aplicable durante el trámite de modificación del licenciamiento fue el Decreto 2820 de 2010. En efecto, ante las diversas quejas y solicitudes propuestas por la comunidad y el sector académico, CORTOLIMA ejerció de oficio

la facultad que le permitía modificar el licenciamiento otorgado mediante Resolución 3281 de 2009, trámite que culminó con la Resolución N° 1292 de 2011. (...) Sin embargo, la transgresión más flagrante del derecho a la participación se hizo evidente precisamente en esta etapa, en la que diversos sectores manifestaron su interés a Cortolima de intervenir en la temática por el impacto directo que generaría las decisiones adoptadas. Y sin embargo las pruebas sobre el cumplimiento del deber a que se refiere el artículo 15 del Decreto 2820 de 2010 son casi inexistentes. Tales manifestaciones provienen: de un número considerable de habitantes de la región; de unos profesores de la Universidad del Tolima, representantes comunitarios y estudiantiles, concejales y habitantes de la zona, de algunos representantes del Consejo Municipal de Juventudes y aproximadamente 60 habitantes (...). El anterior marco jurídico devela que en la modificación del licenciamiento ambiental resuelta a través de la Resolución N.º 1292 de 24 de marzo de 2011, se presentó una transgresión del derecho a la participación por el desconocimiento de la obligación a que alude el artículo 15 del Decreto 2820 de 2010, norma aplicable a dicho trámite. En efecto, ni CORTOLIMA ni los responsables del proyecto de relleno sanitario Parque Industrial Santo Domingo desplegaron alguna acción que revelara su interés por honrar los principios de publicidad, transparencia y participación en materia ambiental. Del análisis del acervo probatorio resulta claro que en más de trece oportunidades la autoridad ambiental observó que los responsables del proyecto de relleno sanitario Parque Industrial Santo Domingo no habían realizado ningún tipo de actividad dirigida a hacer partícipe a la comunidad afectada. Además, la autoridad ambiental demandada tampoco adoptó los mecanismos legales necesarios para corregir dicha irregularidad. Por el contrario, durante más de 12 años, Cortolima ha inaplicado el componente social del proyecto, al punto de que, no solamente concedió la licencia ambiental respectiva sin garantizar la socialización de la intervención, sino que, además, actualmente su actividad administrativa está dirigida a que los responsables del proyecto finalicen su construcción, tal y como pudo observarse en los requerimientos formulados a partir del Concepto Técnico de 23 de octubre de 2017. El hecho de que Cortolima insista en la finalización del proyecto, a sabiendas de que tanto el trámite ambiental como el proyecto de relleno sanitario se desarrollaron a espaldas de la comunidad (...) En este orden, es necesario destacar que la obligación de informar a la comunidad el alcance del proyecto, prevista en el artículo 15 del Decreto 2820 de 2010, debía acatarse en la etapa de modificación del licenciamiento cuestionado, omisión que resulta más gravosa al observar el interés de la comunidad en participar, el cual se acreditó en el plenario no solo por las múltiples intervenciones del sector académico y de la sociedad civil, sino en la negativa de Cortolima de acceder a la solicitud de realizar una audiencia pública, carente de justificación.

ÓRDENES DE RESTABLECIMIENTO DE LOS DERECHOS COLECTIVOS CONCLUCADOS / OBLIGACIÓN DE RECUPERACIÓN DEL ENTORNO NATURAL – Conforme al principio “el que contamina paga” / OBLIGACIÓN DE RECUPERACIÓN DEL ENTORNO NATURAL – Corresponde al titular de la licencia con el acompañamiento de CORTOLIMA / SUSPENSIÓN PROVISIONAL DE LICENCIA AMBIENTAL – Mientras se profiere una decisión de fondo en el proceso de nulidad / ELABORACIÓN O MODIFICACIÓN DE INSTRUMENTOS DE PLANEACIÓN AMBIENTAL / RECUPERACIÓN DEL PATRIMONIO PÚBLICO / ACCIÓN DE REPETICIÓN -Procedencia / CONDENA EN ACCIÓN POPULAR – Aunque no es de naturaleza monetaria, puede generar efectos patrimoniales

[E] Juez que conoce de la acción popular no tiene la facultad de anular los actos administrativos, pero sí puede adoptar medidas materiales que salvaguarden el

derecho o interés colectivo afectado por la decisión de la administración. (...)Con fundamento en lo anterior, la Sala ordenará la suspensión del acto administrativo por medio del cual CORTOLIMA concedió licencia ambiental para la construcción del relleno sanitario del Municipio de Armero Guayabal -Resolución N.º 3281 del 1º de diciembre de 2009 y sus modificaciones-, hasta que la Sección Primera del Consejo de Estado resuelva el proceso con radicado 2013-00546-00. Además, se ordenará la suspensión de las actividades de construcción de la obra (...) Adicionalmente, el titular de la licencia dentro del término de 6 meses deberá efectuar un estudio de los impactos generados en el lote Las Palmas y, con fundamento en los resultados de la investigación, presentar un plan de cierre y restauración de ese ecosistema ante CORTOLIMA, el cual será aprobado por esa autoridad (...) Respecto de la responsabilidad encomendada a CORTOLIMA, cabe resaltar que el deber de restaurar el área intervenida en principio recae sobre el titular de la licencia ambiental. Sin embargo, en este caso la Corporación demandada deberá ejecutar conjuntamente esas labores por ser directa responsable de la transgresión de los derechos objeto de amparo, al no solo avalar el proyecto, sino por promover su ejecución a pesar de conocer los riesgos asociados al mismo. A su vez (...) CORTOLIMA deberá desplegar las gestiones necesarias para adoptar o actualizar el plan de ordenación y manejo de la cuenca que atraviesa el predio Las Palmas, incluyendo los acuíferos, acuitardos y acuiceres interrelacionados con la misma. (...) Una vez CORTOLIMA finalice la elaboración del plan de ordenación y manejo de la cuenca hidrográfica, la Administración Municipal de Armero Guayabal deberá iniciar el trámite de modificación de la herramienta de ordenación territorial del Municipio a efectos de ajustarla a las nuevas determinantes ambientales que se planteen dicho Plan (...) la Administración Municipal de Armero Guayabal deberá, si no lo ha hecho, formular o modificar el Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos -P.G.I.R.S.- del Municipio de conformidad con las nuevas exigencias contenidas en el Decreto 2981 de 2013. El plan dará cumplimiento al procedimiento para la selección de los posibles lugares de disposición final de residuos. También respetará la herramienta de ordenación territorial del Municipio y lo dispuesto en el plan de ordenación y manejo de la cuenca hidrográfica que actualice o elabore Cortolima (o en el plan de manejo ambiental de los acuíferos allí ubicados según la opción que adopte (...) En esa medida y reconociendo la competencia encomendada a los comités de conciliación de las entidades públicas demandadas (...), la Sala ordenará al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio , a la Corporación Autónoma Regional del Tolima – CORTOLIMA, a la Empresa Regional de Aseo del Norte del Tolima Parque Santo Domingo – ERANORTOL S.A.S., a la Empresa Interaseo del Sur S.A. E.S.P., a la Empresa Nacional Promotora de Desarrollo Territorial - ENTerritorio y al municipio de Armero Guayabal (Tolima) (...) formulen y adopten una política específica para cada institución, en la que estudien distintas estrategias administrativas o técnicas tendientes a evitar este tipo de daño antijurídico. Una vez (...) ejecutadas las acciones de restablecimiento del entorno natural, el comité de conciliación de la Corporación Autónoma Regional del Tolima – CORTOLIMA, el municipio de Armero Guayabal (Tolima) y el titular del licenciamiento, deberán (...) emitir un pronunciamiento sobre el ejercicio de la competencia a que alude el numeral 6 del artículo 2.2.4.3.1.2.5 del Decreto 1069 de 2015, esto es, determinar la procedencia de la acción de repetición, tal y como lo dispone el artículo 4 de Ley 678 de 2001. (...) A su vez, la Sala exhortará al Ministerio de Ambiente y Desarrollo sostenible, para que en su rol coordinador del SINA, formule una estrategia administrativa dirigida a prever que en el futuro ninguna autoridad ambiental incurra en los errores aquí reprochados, al evaluar licenciamientos para la construcción y puesta en funcionamiento de rellenos sanitarios. En consideración a las irregularidades constatadas, igualmente se compulsarán copias de esta providencia a la Contraloría General de la República, a la Procuraduría General de la Nación y

a la Fiscalía General de la Nación, con miras a que se investigue la posible comisión de hechos u omisiones objeto de sanción de conformidad con la Constitución y la ley. (...) Además, la Sala ordenará a la Corporación Autónoma Regional del Tolima, a la Empresa Regional de Aseo del Norte del Tolima Parque Santo Domingo, a la Empresa Interaseo del Sur S.A. E.S.P., y al municipio de Armero Guayabal (Tolima) que instauren una mesa técnica (...) cuyo objeto será: i) determinar qué componentes de la infraestructura construida se encuentran en buenas condiciones y pueden ser utilizados en otros proyectos del municipio, y ii) adoptar decisiones sobre su destinación en términos de bien. De estas actuaciones se dejará constancia en acta que será remitida al Comité de Verificación y a la Contraloría General de la República para los fines pertinentes.

RELACIONAMIENTO ARMÓNICO DE DECISIONES CONTENIDAS EN UNA SENTENCIA DE ACCIÓN POPULAR CON LAS DICTADAS EN OTRO PROCESO DE IGUAL NATURALEZA / MODIFICACIÓN DE PROVIDENCIA EJECUTORIADA – Procedencia excepcional

Respecto de cómo se desarrollará esta labor, es importante poner de presente que el artículo 34 de la Ley 472 en su cuarto inciso contempló la potestad del juez popular de primera instancia de modificar excepcionalmente el contenido accidental de las instrucciones específicas de amparo, si ello resulta necesario para proteger los derechos del conglomerado social. (...) En tal orden, esta Corporación, en la sentencia de 23 de junio de 2016, explicó que excepcionalmente, y sin contrariar el principio de seguridad jurídica, la orden en firme puede ser modificada para redefinir los alcances de la protección concedida, en el marco del comité de conciliación, siempre que la instrucción se torne de imposible cumplimiento, o cuando la medida sea ineficiente en el propósito de restaurar los derechos colectivos. (...) Es necesario resaltar que la nueva medida tendrá que resolver los impedimentos suscitados en escenarios excepcionales como el aquí advertido. Y que el fallador, en ningún caso, podrá disminuir el grado de protección concedido originalmente. Es más, la decisión deberá ser más apta en términos de eficacia, y por lo menos equivalente a la necesidad resarcitoria que debe satisfacer. (...) Con fundamento en el anterior criterio jurisprudencial, y luego de estudiar el contenido de las órdenes previstas en la sentencia de 26 de junio de 2012, las cuales fueron confirmadas por esta Sección en la sentencia de 26 de junio de 2013, es menester exhortar al Tribunal Administrativo de Tolima para que modifique el sentido de la orden tercera y cuarta respecto del lugar en el que estará ubicado el relleno sanitario del municipio de Armero Guayabal. (...) [E]l problema jurídico resuelto en la controversia de 2010 tiene que ver con la inexistencia de un relleno sanitario en el municipio de Armero Guayabal y la clausura de un punto de acopio a cielo abierto utilizada en ese entonces para la prestación del servicio de aseo; Sin embargo, en este proceso judicial se demostró que las obras proyectadas (...) desconocen la normatividad ambiental y los requisitos mínimos de ubicación de estos puntos de disposición final y, por ende, el aspecto accidental relacionado con el lugar de las órdenes dictadas en el expediente N.º 2010-00559 tendrá que modificarse.

FUENTE FORMAL: CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA – ARTÍCULO 79 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA - ARTÍCULO 80 / DECRETO 2811 DE 1974 / LEY 99 DE 1993 / DECRETO 838 DE 2005 / LEY 472 DE 1998 – ARTÍCULO 4º - LITERAL A). – LITERAL C). / LEY 99 DE 1996 / DECRETO 2667 DE 2012 – ARTÍCULO 10 / DECRETO 1076 DE 2015 – ARTÍCULO 2.2.3.3.5.18. / LEY 472 DE 1998 – ARTÍCULO 4º - LITERAL A). / DECRETO 3820 DE 2010 / LEY 472 DE 1998 – ARTÍCULO 34

NOTA DE RELATORÍA: Ver providencias del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, del 11 de marzo de 2014, Radicación 11001-03-24-000-2013-00503-00, C.P. Guillermo Vargas Ayala; 13 de mayo de 2015, Radicación 11001-03-26-000-2015-00022-00, C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa; 12 de abril de 2019, Radicación 11001-03-24-000-2013-00546-00, C.P. Roberto Augusto Serrato Valdés;

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN PRIMERA

Consejero ponente: ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS

Bogotá D.C., dieciocho (18) de marzo de dos mil veintiuno (2021)

Radicación número: 73001-23-31-000-2012-00241-02 (AP)

Actor: ISMAEL ÑUESTES

Coadyuvan: UNIVERSIDAD DEL TOLIMA Y MANUELA FERNANDA FORERO MARTÍNEZ, MARÍA ISABEL RODRÍGUEZ RIVERA, DIVIAN PAMELA SANTACRUZ MOLANO, JANNER STEVENSON BONILLA CASTAÑEDA (MIEMBROS DEL CONSULTORIO JURÍDICO Y CENTRO DE CONCILIACIÓN DE LA UNIVERSIDAD DE IBAGUÉ)

Demandado: MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL (M.A.V.D.T.), FONDO FINANCIERO DE PROYECTOS DE DESARROLLO (FONADE), CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL TOLIMA (CORTOLIMA), MUNICIPIO DE ARMERO GUAYABAL – TOLIMA, EMPRESA REGIONAL DE ASEO DEL NORTE DEL TOLIMA PARQUE SANTO DOMINGO S.A.S. E.S.P. (ERANORTOL) E INTERASEO DEL SUR S.A. E.S.P.

Referencia: Transgresión de los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, a la salubridad pública, al acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública y a la defensa del patrimonio público debido al desconocimiento de los parámetros ambientales exigibles al proyecto de construcción, operación, administración y mantenimiento integral del relleno sanitario regional Parque Industrial Santo Domingo del municipio de Armero Guayabal – Tolima

Sentencia de segunda instancia

La Sala procede a resolver el recurso de apelación interpuesto por **Ismael Ñuestes**, en contra de la sentencia de 21 de febrero de 2019, proferida por el Tribunal Administrativo del Tolima.

I. SOLICITUD

1. El señor **Ismael Ñuestes**, a través de apoderada judicial, en ejercicio de la acción popular establecida en el artículo 88 de la Constitución Política y desarrollada por las leyes

472 de 1998¹ y 1437 de 2011², presentó demanda³ en contra de la **Corporación Autónoma Regional del Tolima – CORTOLIMA**, de la **Empresa Regional de Aseo del Norte del Tolima Parque Santo Domingo – ERANORTOL S.A.S.**, de la **Empresa Interaseo del Sur S.A. E.S.P.**, del **Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial - MAVDT**, del **Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo – FONADE** y del **municipio de Armero Guayabal (Tolima)**, con miras a obtener la protección de los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, a la moralidad administrativa, a la seguridad y salubridad públicas, al acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública y a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, cuya vulneración atribuyó al desconocimiento de los parámetros ambientales aplicables al proyecto de construcción, operación, administración y mantenimiento integral del relleno sanitario regional Parque Industrial Santo Domingo, ubicado en el municipio de Armero Guayabal – Tolima.

II. LOS HECHOS

2. Los hechos que fundamentaron la demanda de acción popular fueron los siguientes:

2.1. El 27 de junio de 2007, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial - M.A.V.D.T., el Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo - FONADE y el municipio de Armero Guayabal celebraron el Convenio de Apoyo Financiero No. 2071052, con el objeto de construir un relleno sanitario en ese municipio para el manejo de los residuos sólidos del sector y de los generados en los municipios de Armero Guayabal, Mariquita, Lérica, Palocabildo, Falan, Casabianca, Líbano, Murillo y Villahermosa del departamento del Tolima, por un valor de \$2.068´000.000 de pesos.

2.2. En la cláusula tercera de dicho convenio se estableció que la Administración Municipal de Armero Guayabal, en su calidad de ejecutora del proyecto, tendría las obligaciones de: (i) obtener los permisos y licencias necesarios para el proyecto; (ii) garantizar la disponibilidad de los predios, permisos y servidumbres; (iii) divulgar permanentemente a la comunidad el avance de las contrataciones, la ejecución y giro de los recursos aportados por el M.A.V.D.T., y (iv) promover la participación ciudadana en la ejecución del proyecto, entre otras.

2.3. CORTOLIMA, por Auto N.º 736 de 26 de junio de 2006, requirió a la Administración Municipal de Armero Guayabal para que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 17 del Decreto 1220 de 2005⁴, presentara diagnóstico ambiental de alternativas (D.A.A.) del proyecto anteriormente mencionado.

2.4. El 17 de julio de 2006, el alcalde municipal de Armero Guayabal allegó ante la Corporación Autónoma Regional del Tolima -CORTOLIMA-, «*documento cumplimiento de requisitos para solicitud de licencia ambiental para el proyecto “construcción de un relleno sanitario en el municipio de Armero Guayabal para el manejo de los residuos sólidos de los municipios de Armero – Guayabal, Casabianca, Mariquita, Villahermosa, Líbano, Murillo, Palocabildo, Falan y Lérica”*».

2.5. El 26 de agosto de 2008, esto es, dos años y dos meses después, la Alcaldía no allegó el D.A.A. que le fue requerido por CORTOLIMA, sino un Estudio de Impacto Ambiental

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».

³ Folios 1 a 349 del expediente de la referencia. Demanda presentada el 29 de marzo de 2012.

⁴ «Por el cual se reglamenta el Título VIII de la Ley 99 de 1993 sobre licencias ambientales».

(E.I.A.) para el proyecto mencionado, lo cual desconoce el referido Decreto 1220 y el Auto N.º 736.

2.6. Pese a haber reconocido la situación anterior, CORTOLIMA, mediante Auto N.º 752 de 19 septiembre de 2008, decidió iniciar el trámite de la licencia ambiental correspondiente.

2.7. Mediante escrito de 4 de febrero de 2009, el alcalde municipal de Armero Guayabal aportó, entre otros documentos, el Acuerdo municipal N.º 14 de 2006, a través del cual se modificó el esquema de ordenamiento territorial respecto de dos zonas. Una por la vía San Pedro y, otra, por la vía vereda El Cairo. De igual manera, allegó una certificación de la Oficina de Planeación Municipal en la que constaba la adquisición de los predios que iban a ser destinados para la ejecución del proyecto mencionado.

2.8. Con el fin de evaluar el E.I.A. presentado por la Administración solicitante, el 6 de marzo de 2009 CORTOLIMA visitó el predio donde se localiza el proyecto. En esa oportunidad, el coordinador de saneamiento básico conceptuó que el área objeto del proyecto hace parte de la cuenca del río Sabandija, subcuenca de la quebrada Santo Domingo, microcuenca No. 5 sin nombre, la cual consta de un área de 176.62 hectáreas. De igual forma anotó lo siguiente:

i) La totalidad del lote presenta una topografía quebrada con bastantes drenajes naturales y pendientes moderadas. Sobre las depresiones se observó la concentración de aguas de escorrentía superficial, lo que demuestra un área de recarga hídrica continua.

ii) Los documentos del EIA presentan inconsistencias técnicas.

iii) La construcción del proyecto afectaría parte de la microcuenca de la quebrada Santo Domingo, pues desaparecerían los drenajes naturales y permanentes que la conforman, así como la vegetación riberña y la fauna asociada en tanto que se requiere el aprovechamiento forestal único del bosque natural existente.

iv) La documentación analizada no cumple con los requerimientos contenidos en la Resolución N.º 1274 de 2006 proferida por el M.A.V.D.T., ni los previstos en la Resolución N.º 1096 de 2000 -Reglamento Técnico para el Sector Agua Potable y Saneamiento Básico «RAS – 2000», como tampoco lo establecido en los artículos 5 y 7 a 10 del Decreto 838 de 2005 y en el artículo 20 del Decreto 1220 de 2005.

2.9. Mediante Auto N.º 807 de 4 de junio de 2009, CORTOLIMA solicitó al municipio de Armero Guayabal que complementara el E.I.A. y que allegara el programa de gestión social.

2.10. El 18 de noviembre de 2009, la Subdirección de Calidad Ambiental de CORTOLIMA emitió un concepto técnico en el que concluyó que la documentación presentada por el citado municipio, con ocasión del Auto N.º 807, cumplía con lo exigido en los Decretos 1220 y 838 de 2005 y en la Resolución No. 1274 de 2006, razón por la cual el proyecto era ambientalmente viable.

2.11. Con fundamento en lo anterior y luego de estimar que los requisitos legales correspondientes habían sido acatados, CORTOLIMA, mediante Resolución N.º 3281 del 1º de diciembre de 2009, otorgó al municipio de Armero Guayabal licencia ambiental para la ejecución del proyecto denominado «*Parque Industrial Santo Domingo*», localizado en el predio Las Palmas de la vereda Santo Domingo.

2.12. En torno a dicho licenciamiento, el demandante sostuvo que:

i) El municipio no allegó el programa de gestión social dentro del E.I.A. del relleno sanitario. No hubo participación ni socialización del proyecto con la comunidad, pues sólo asistieron 18 personas a los talleres y no se convocó a la veeduría ni a las comunidades campesinas.

ii) No se tuvo en cuenta que la zona donde se desarrollaría el proyecto hace parte de la cuenca del río Sabandija, subcuenca de la quebrada Santo Domingo, microcuenca N.º 5 sin nombre, la cual se vería afectada con la ejecución del proyecto, extinguiendo así sus drenajes naturales y permanentes.

iii) La Celda A del proyecto fue construida sobre una corriente continua de agua. Esta corriente fue entubada, pero ello no garantiza que no pueda ser contaminada por cuenta de los lixiviados producidos con ocasión del funcionamiento del relleno sanitario.

2.13. Ante el inicio de las obras del proyecto en agosto de 2011, varios ciudadanos elevaron diferentes peticiones a la Contraloría Departamental del Tolima, a la Procuraduría Ambiental y Agraria de Ibagué y a CORTOLIMA, con el fin de evitar la ejecución del proyecto, en razón de las irregularidades antes descritas.

2.14. Mediante Resolución N.º 011 de 4 de enero de 2012, CORTOLIMA suspendió la licencia ambiental que le fue conferida al municipio de Armero Guayabal hasta que reformulara el plan social de conformidad con las recomendaciones formuladas por el funcionario Wilder Anderson Moreno Pérez.

2.15. La Empresa Regional de Aseo del Norte de Tolima - Parque Santo Domingo S.A.S. E.S.P. -Eranortol- convocó a licitación pública para la construcción, operación, administración y mantenimiento integral del relleno sanitario regional Parque Industrial Santo Domingo, pese a que la Administración Municipal de Armero Guayabal era la dueña del proyecto.

2.16. El 27 de diciembre de 2011, Eranortol, sin tener legitimación ni competencia y contrariando la regulación contenida en Ley 80 de 1993, celebró con Interaseo S.A. el contrato para la construcción, operación, administración y mantenimiento integral del relleno sanitario. El numeral 41 de la cláusula segunda de dicho contrato indica que Interaseo, en su calidad de operador, está obligado a aceptar la cesión de la licencia ambiental que CORTOLIMA le otorgó a la Administración Municipal de Armero Guayabal en el año 2009.

III. PRETENSIONES

3. La parte actora formuló las siguientes pretensiones⁵:

[...] *Solicito al señor Juez:*

1.1. PROTEGER el derecho colectivo al goce de un ambiente sano de conformidad con lo establecido en la Constitución Nacional la ley y las disposiciones reglamentarias, la moralidad administrativa, derechos de la comunidad relacionados con la preservación del medio ambiente, la seguridad y salubridad públicas, el acceso a una

⁵ Folios 4 y 5 del expediente de la referencia.

infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública, el derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente.

1.2. Dada la acción y omisión, que más adelante se indicará, se ordene al MUNICIPIO DE ARMERO GUAYABAL – TOLIMA, representado legalmente por su alcalde señor MAURICO CUELLAR ARIAS o por quien haga sus veces a momento de la notificación:

A. ABSTENERSE en forma definitiva de dar funcionamiento o apertura AL RELLENO SANITARIO EN EL MUNICIPIO DE ARMERO GUAYABAL PARA EL MANEJO DE LOS RESIDUOS SÓLIDOS DE LOS MUNICIPIOS DE ARMERO GUAYABAL, CASABIANCA, MARIQUITA, VILLAHERMOSA, LÍBANO, MURILLO, PALOCABILDO, FALAN Y LÉRIDA.

B. RENDIR informe a la comunidad del Municipio de Armero Guayabal sobre la inversión de la suma de DOS MIL SESENTA Y OCHO MILLONES DE PESOS MONEDA CORRIENTE (\$2. 068. 000. 000, 00) M/cte., que recibió el Municipio, del MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL Y FONADE para la CONSTRUCCIÓN DEL RELLENO SANITARIO DE ARMERO GUAYABAL PARA EL MANEJO DE LOS RESIDUOS SÓLIDOS DE LOS MUNICIPIOS DE ARMERO GUAYABAL, CASABIANCA, MARIQUITA, VILLAHERMOSA, LÍBANO, MURILLO, PALOCABILDO, FALAN Y LÉRIDA, conforme al CONVENIO DE APOYO FINANCIERO No. 2071052 suscrito entre el Municipio, el Ministerio y Fonade, toda vez que la comunidad no fue informada de estas intervenciones y sobre todo porque con los dineros recibidos el Municipio dio comienzo a las obras de construcción del relleno sanitario en un predio que no era de su propiedad.

1.3. Por acción y omisión, se ORDENE a la CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL TOLIMA – CORTOLIMA, representada legalmente por su Director (sic) DRA. CARMEN SOFIA BONILLA MARTINEZ o por quien haga sus veces al momento de la notificación:

A. REVOCAR de conformidad con el Art. 18 del Decreto Ley 1220 de 2005 la resolución No 3281 de fecha 1° de Diciembre de 2009 por medio de la cual se otorgó al municipio de Armero Guayabal Licencia Ambiental para la construcción y operación del: proyecto denominado “Parque Industrial Santo domingo (sic)” que se localizará en el predio Las Palmas de la vereda Santo Domingo del Municipio de Armero Guayabal, y la resolución No. 1292 de fecha 24 de Marzo (sic) de 2.011 por medio de la cual se modifica la resolución No. 3281 del 1° de Diciembre (sic) de 2.009.

No solo porque el beneficiario de la licencia ambiental ha incumplido los términos, condiciones, obligaciones y exigencias, sino porque además el proyecto se desarrollaría sin haber sido socializado y por tanto sin tener en cuenta la participación de la comunidad en general, y sin tener en cuenta que el predio donde se ejecutaría la construcción y operación del proyecto, no es apto para tal fin, en razón a que se trata de una demasiado pendiente y de difícil acceso, donde existen causas (sic) naturales, y que en caso de deforestación es susceptible de llegarse a causar avalanchas, no solamente de lodo y tierra sino además de basura.

1.4. ORDENAR a la EMPRESA REGIONAL DE ASEO DEL NORTE DEL TOLIMA - PARQUE SANTO DOMINGO S.A.S. E.S.P., representada por su Gerente señor LUIS ARTURO ROJAS VALDERRAMA o por quien haga sus veces y a la EMPRESA INTERASEO S.A. E.S.P, representada por su gerente señor JOSE (sic) RICARDO TRUJILLO TOBAR o por quien haga sus veces:

A. Abstenerse de ejecutar el CONTRATO DE OPERACIÓN DE RELLENO SANITARIO celebrado entre las entidades el día 27 de Diciembre (sic) de 2.011 (sic), cuyo objeto es la CONSTRUCCION (sic), OPERACIÓN, Y MANTENIMIENTO integral del RELLENO SANITARIO REGIONAL PARQUE SANTO DOMINGO del Municipio de Armero Guayabal – Tolima, en sus componentes de disposición final de residuos sólidos.

IV. ACTUACIÓN PROCESAL

4. El Tribunal Administrativo del Tolima, mediante auto de 26 de abril de 2012⁶, admitió la demanda y, en consecuencia, ordenó la notificación y el traslado correspondiente a las autoridades accionadas a fin de que contestaran, aportaran o solicitaran la práctica de las pruebas que consideraren pertinentes; así como al Ministerio Público, a la Defensoría del Pueblo. De igual forma se ordenó informar el asunto a los miembros de la comunidad.

5. El mismo Tribunal, mediante auto de 27 de septiembre de 2012⁷, analizó el posible agotamiento de jurisdicción que afectaría la acción de la referencia con ocasión de la acción popular radicada con el N.º 2010-00559, en tanto que ambas controversias refieren al relleno sanitario del municipio de Armero Guayabal.

6. Al comparar las acciones populares en cuestión, el Tribunal aseguró que *«si bien existe identidad respecto del municipio de Armero Guayabal y de la Corporación Autónoma Regional, frente a la Empresa Regional de Aseo del Norte del Tolima Parque Santo Domingo S.A.S. E.S.P. e Interaseo S.A. E.S.P. no la hay»*.

7. Adicionalmente, el Tribunal verificó que *«[...] entre una y otra acción no existe perfecta identidad en cuanto a hechos y pretensiones demandatorias [...]»* y a pesar de lo anterior decidió declarar *«la nulidad de todo lo actuado en el proceso de la referencia por agotamiento de jurisdicción, incluso desde el auto admisorio de la demanda [y] en consecuencia [rechazó] la demanda»*.

8. Con ocasión del recurso de apelación interpuesto por la parte demandante, la Sección Primera del Consejo de Estado, mediante providencia de 25 de julio de 2013⁸, decidió revocar el auto recurrido y, en su lugar, ordenó al Tribunal Administrativo del Tolima que continuara con el trámite respectivo, en consideración a que:

*[...]. [A]nalizados los hechos que motivaron la interposición de las demandas junto con las pretensiones de las mismas, **no queda duda que las mismas buscan que se apliquen los correctivos pertinentes a dos problemáticas diferentes, esto es, el botadero de cielo abierto investigado por la Procuraduría II Judicial Ambiental y Agraria para el Tolima, y el relleno sanitario regional “Parque Industrial Santo Domingo”, denunciado por el actor.***

*Por lo tanto, concluye la Sala que en el presente caso, no es posible dar aplicación a la figura del agotamiento de jurisdicción, pues no se cumplen los requisitos esbozados por la jurisprudencia, **toda vez que las demandas de acción popular analizadas, se basan en hechos disímiles así como están interpuestas contra diferentes entidades [...].***

9. Posteriormente, mediante providencia de 16 de julio de 2014⁹, el Tribunal ordenó la vinculación al proceso, en calidad de demandados, del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial -M.A.V.D.T.- (a pesar de que para ese entonces dicho Ministerio había sido objeto de reorganización entre los nuevos ministerios de Ambiente y Desarrollo Sostenible -M.A.D.S.- y Vivienda, Ciudad y Territorio -MinVivienda-)¹⁰ y del Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo -FONADE-¹¹, toda vez que estas autoridades habían intervenido dentro de las actividades tendientes a la construcción del relleno sanitario objeto de la controversia.

⁶ *Ibid.*, folio 351.

⁷ *Ibid.*, folios 839 y ss.

⁸ *Ibid.*, folios 868 y ss.

⁹ *Ibid.*, folio 939.

¹⁰ Ley 1444 de 4 de mayo de 2011 “Por medio de la cual se escinden unos Ministerios, se otorgan precisas facultades extraordinarias al Presidente de la República para modificar la estructura de la Administración Pública y la planta de personal de la Fiscalía General de la Nación y se dictan otras disposiciones”. Artículos 11 al 16.

¹¹ Hoy en día Empresa Nacional Promotora de Desarrollo Territorial – ENTERRITORIO.

10. El mismo Tribunal decidió reconocer como coadyuvantes de las pretensiones de la demanda a la Universidad del Tolima¹² y a los ciudadanos María Isabel Rodríguez Rivera¹³, Janner Stevenson Bonilla Castañeda¹⁴, Divian Pamela Santacruz Molano¹⁵ y Manuela Fernanda Forero Martínez¹⁶, «*en su calidad de miembros activos de la Clínica Jurídica de Derechos Humanos e Interés Público adscrita al Consultorio Jurídico y Centro de Conciliación de la Universidad de Ibagué*».

V. CONTESTACIONES DE LA DEMANDA

V.1. El apoderado judicial de la **Corporación Autónoma Regional del Tolima – CORTOLIMA**, mediante escrito aportado el 7 de junio de 2012¹⁷, contestó la demanda oponiéndose a las pretensiones, en los siguientes términos:

- CORTOLIMA no es responsable de los hechos que se le imputan por cuanto las aseveraciones contenidas en la demanda corresponden a la visión subjetiva de unas personas que se oponen al desarrollo de la región.
- Para la aprobación y ejecución del proyecto se otorgaron los respectivos permisos porque se cumplieron todos los requisitos legales.
- Con radicación N.º 10278 de 26 de agosto de 2008, el municipio de Armero Guayabal presentó Estudio de Impacto Ambiental (E.I.A.) para el proyecto del relleno sanitario cuestionado. En consecuencia, esta autoridad liquidó la tarifa de evaluación y dio inicio al trámite de expedición de la licencia ambiental.
- Mediante acta de 10 de junio de 2008, CORTOLIMA verificó la socialización del proyecto de relleno sanitario con la comunidad.
- Mediante Resolución N.º 3281 del 1º de diciembre de 2009, CORTOLIMA otorgó licencia ambiental para el proyecto mencionado por cuanto que los requisitos legales y reglamentarios exigidos para el efecto fueron cumplidos a cabalidad.
- Mediante Resolución N.º 4261 de 25 de noviembre de 2010 CORTOLIMA le ordenó al titular de la licencia ambiental, esto es, el municipio de Armero Guayabal, que «*realizara un estudio hidrogeológico e hidrobiológico del drenaje donde se construirá el relleno sanitario en su primera fase y la realización de un estudio de suelos del área de influencia directa que complemente y aclare el que hace parte del estudio de impacto ambiental, indicando la profundidad real de estos y sus condiciones de permeabilidad*».
- De igual forma, para dar participación a la comunidad, en la misma Resolución, CORTOLIMA reconoció como terceros intervinientes en el seguimiento adelantado a la licencia ambiental, a la comunidad de Armero Guayabal, dos concejales de ese Municipio y a la Universidad del Tolima.

¹² Folios 936 y ss. del expediente de la referencia. Auto de 18 de junio de 2014.

¹³ *Ibid.*, folios 1130 y 1131. Auto de 18 de octubre de 2016.

¹⁴ *Ibid.*, folios 1141 y ss. Auto de 25 de abril de 2017.

¹⁵ *Ibid.*, folios 1262 y 1263. Auto de 28 de febrero 2018.

¹⁶ *Ibid.*, folios 1283 y ss. Sentencia de 21 de febrero 2019.

¹⁷ *Ibid.*, folios 365 y ss.

- Posteriormente, mediante Resolución 339 de 2 de febrero de 2011, CORTOLIMA inició proceso sancionatorio en contra del municipio de Armero Guayabal, y ordenó la suspensión de las actividades desarrolladas para la construcción del relleno sanitario.
- Con el número de radicación 2662 de 17 de febrero de 2011, el municipio de Armero Guayabal hizo entrega del estudio hidrobiológico requerido mediante Resolución 4261 de 2010.
- En el Informe de Visita de 2 de marzo de 2011, se recomendó que se acogiera el estudio hidrogeológico presentado el 15 de febrero de 2011 por la Unión Temporal Relleno Regional Parque Industrial Santo Domingo del municipio de Armero Guayabal, y que se modificara la licencia ambiental otorgada.
- Y agregó: «[...] [E]s precisamente por la eficiente actividad de vigilancia y protección del medio ambiente y porque fueron corregidos los errores iniciales y acogidas las recomendaciones de Cortolima que la licencia ambiental fue modificada mediante Resolución 1292 de 24 de marzo de 2011 [...]».

Por lo anterior, CORTOLIMA propuso la excepción que denominó «***inexistencia de las causales invocadas por cumplimiento del accionado con la normatividad ambiental***».

V.2. El apoderado judicial de **Interaseo del Sur S.A. E.S.P.**, mediante escrito aportado el 20 de junio de 2012¹⁸, contestó la demanda indicando que en el marco de la actuación administrativa para el otorgamiento de la licencia ambiental cuestionada se corrió traslado a los terceros que pudieran verse afectados con ocasión del proyecto. De tal manera que la oposición al otorgamiento de la licencia debió ser manifestada de forma oportuna o, en su defecto, demandar el acto administrativo por medio del cual se concedió la licencia. En su criterio, se evidencia que con la demanda se pretende revivir términos y abrir un litigio por una vía excepcional.

- La exigencia de un estudio de impacto ambiental -E.I.A.- es un requisito más idóneo que un diagnóstico ambiental de alternativas -D.A.A.- dado que las normas sobre otorgamiento de licencias ambientales son cambiantes.
- La demanda no está fundamentada en la existencia de vulneración de derechos colectivos, sino en acusaciones en torno a la ilegalidad del procedimiento de licenciamiento ambiental, lo cual debe ser planteado a través de las acciones contenciosas de nulidad. Además, la regulación sobre la cual el actor fundamenta sus reproches, está derogada.
- El actor y la Universidad del Tolima no quieren la ejecución del proyecto porque «nadie quiere ser vecino de un relleno sanitario», por lo que se observa que la acción popular de la referencia no busca la protección de derechos colectivos, sino de intereses privados e individuales.
- Es lógico que haya rechazo de la comunidad contigua para la construcción de un relleno sanitario, pero para garantizar los derechos colectivos, es necesario contar con un sitio de disposición final de residuos sólidos y así evitar la proliferación de botaderos a cielo abierto.

¹⁸ *Ibid.*, folios 405 y ss.

- Dado que la Universidad del Tolima tiene una granja que se encuentra en las proximidades del proyecto, sus conceptos en cuanto a la viabilidad de este carecen de validez e imparcialidad., por lo que la llamada a determinar la viabilidad ambiental del relleno sanitario es CORTOLIMA.
- Un relleno sanitario es una obra compleja que lógicamente tiene impacto sobre el medio ambiente, pero estos efectos se minimizan cumpliendo con la normatividad ambiental, cubriendo diariamente los residuos, manejando los olores, controlando los vectores, tratando los lixiviados, controlando los gases, monitoreando las aguas, el suelo y el aire, entre otras actividades.
- La autoridad ambiental está realizando un control eficiente a la ejecución del proyecto. Además, «en la actualidad», la construcción del relleno sanitario se encuentra suspendida.
- El proyecto sí fue socializado. Para conceder una licencia ambiental no es necesario realizar una consulta popular y un cabildo abierto.
- La licitación y celebración del contrato con Interaseo del Sur S.A. E.S.P. se hizo de buena fe y obedece al cumplimiento de una sentencia judicial. La licitación pública para la adjudicación del contrato no necesariamente debía ser llevada a cabo por la Administración Municipal de Armero Guayabal.
- Interaseo del Sur puede prestar el servicio público domiciliario de aseo sin necesidad de ostentar un título habilitante o un vínculo contractual con un ente estatal puesto que no existe ningún tipo de restricción para prestar dicho servicio en el municipio de Armero Guayabal. Cualquier prestador de los que trata la Ley 142 de 1994. Puede ingresar a ese municipio a prestar cualquiera de los componentes del servicio de aseo.
- Hace parte del objeto social de Eranortol contratar el servicio público domiciliario de aseo, toda vez que, de conformidad con el artículo 14.24 de la Ley 142 de 1994, dicho servicio comprende la disposición final de los residuos sólidos.
- No es cierto que haya un detrimento patrimonial, pues para la construcción y operación de un relleno sanitario que cumpla con todas las normas ambientales se requiere de grandes inversiones.

En consideración a lo expuesto, se plantearon las siguientes excepciones: i) «***inexistencia de amenaza o vulneración de los derechos colectivos***»; ii) «***acción popular improcedente***»; iii) «***libertad de contratación, inexistencia de monopolio público e inexistencia de área exclusiva***»; iv) «***amenaza o vulneración de derechos colectivos con la prosperidad de la acción***»; v) «***falta de legitimación en la causa por pasiva***»; vi) «***buena fe exenta de culpa***»; vii) «***efectos [hacia futuro] de las sentencias [de nulidad sobre actos y contratos] en materia de servicios públicos domiciliarios***» y, por último, viii) «***cosa juzgada y cumplimiento de orden judicial***» en relación con la acción popular identificada con el N.º 2010-00559.

V.3. El apoderado judicial de la Empresa Regional de Aseo del Norte del Tolima Parque Santo Domingo – ERANORTOL S.A.S. E.S.P., mediante escrito allegado el 27 de junio de 2012¹⁹, contestó la demanda afirmando que dicha sociedad no ha vulnerado los

¹⁹ *Ibid.*, folios 436 y ss.

derechos colectivos invocados. Además de los argumentos propuestos por Interaseo del Sur S.A. E.S.P., también expusieron los siguientes:

- La licencia ambiental otorgada por CORTOLIMA es un acto administrativo que goza de presunción de legalidad.
- El Decreto 2820 de 2010 establece la posibilidad de cesión de la licencia ambiental. La cesión realizada tuvo por objeto que Interaseo del Sur -operador cesionario- se hiciera responsable de las obligaciones ambientales y dejara indemne al municipio de Armero Guayabal -cedente-.
- No es cierto que Eranortol no pueda contratar el servicio público de aseo en el componente de disposición final, por cuanto dicha actividad hace parte de su objeto social. En virtud de un proceso de licitación pública se adjudicó y celebró el contrato con Interaseo del Sur, de buen afe y observando la normatividad aplicable.

En ese orden de ideas, planteó los siguientes medios exceptivos: i) «**amenaza o vulneración de derechos colectivos con la prosperidad de la acción**»; ii) «**efectos [hacia futuro] de las sentencias [de nulidad sobre actos y contratos] en materia de servicios públicos domiciliarios**»; iii) «**pleito sobre el mismo asunto y cumplimiento de orden judicial**» respecto de la acción popular identificada con el N.º 2010-00559; iv) «**no amenaza o vulneración de derechos colectivos**»; y v) «**acción popular contra actos administrativos solamente procede por vulneración de derechos colectivos**».

V.4. El apoderado judicial del **municipio de Armero Guayabal (Tolima)**, mediante escrito presentado el 12 de junio de 2012²⁰, se opuso a las pretensiones de la demanda, en consideración a lo siguiente:

- El proyecto cuestionado cumplió en debida forma con la etapa previa de socialización con la comunidad.
- La licencia ambiental se otorgó en debida forma y goza de presunción de legalidad. Además, la cesión de la licencia es una figura válida dentro del ordenamiento jurídico.
- Si se aceptara la tesis según la cual la licencia está afectada de vicios de nulidad, la acción de la referencia se tornaría improcedente en tanto que no tiene la virtualidad de anular actos administrativos. De otro lado, el actor no acreditó la vulneración o amenaza de los derechos colectivos invocados.

Así pues, propuso las excepciones de: i) «**inexistencia del derecho colectivo vulnerado por parte del Municipio de Armero Guayabal**»; ii) «**agotamiento de jurisdicción**» frente a la acción popular identificada con el N.º 2010-00559; iii) «**buena fe**», y la iv) «**genérica**».

V.5. El apoderado judicial del **Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo -FONADE-** Actualmente **Empresa Nacional Promotora de Desarrollo Territorial –ENTERRITORIO-**, mediante escrito allegado el 16 de septiembre de 2014²¹, expresó las siguientes razones de oposición a las pretensiones de la demanda:

- Con posterioridad al otorgamiento de la licencia, el Subdirector de Calidad Ambiental de CORTOLIMA, mediante Oficio N.º 2394 de 4 de febrero de 2010, informó al

²⁰ *Ibid.*, folios 500 y ss.

²¹ *Ibid.*, folios 942 y ss. y 968 y ss.

FONADE que «el trámite para el proyecto a ejecutarse en Armero Guayabal, se encuentra cumplido el cambio de suelo, diagnóstico ambiental de alternativas (DM) y estudios de impacto ambiental (EIA), el cual fue acogido por Resolución N.º 3281 de 1 de diciembre de 2009 [...]. Esto indica que la Corporación avaló los estudios para otorgar la licencia».

- Adicionalmente, en el Capítulo 2 «licencias y permisos» del Informe Final de Interventoría «se expresa claramente que se dio aval a la licencia ambiental mediante la resolución anteriormente nombrada».
- Tal y como consta en el estudio de impacto ambiental, elaborado por el consorcio Unión Temporal Rellenos del Norte 2007 -firma que tuvo a cargo el estudio, diseños y construcción del relleno sanitario- se efectuó la debida socialización del proyecto con la comunidad, según se indica en el contenido del estudio. Asimismo, en los anexos del Acta de reunión se evidencia las personas que se hicieron presentes al llamado para la socialización del proyecto.
- En atención a la Resolución N.º 0013 de 10 de enero de 2014, CORTOLIMA advirtió que el artículo 17 del Decreto 1220 de 2005 le concede a la autoridad ambiental la potestad de definir si el interesado debe o no presentar diagnóstico ambiental de alternativas en relación con el proyecto.
- No es cierto que la licencia ambiental se haya emitido sin el cumplimiento de las normas. Lo que sí es necesario indicar es que la autoridad ambiental ha considerado necesario efectuar mayores requerimientos de tipo técnico y social, lo cual está legalmente amparado; todo en aras del bienestar de la comunidad.
- FONADE no es la entidad llamada a satisfacer o cumplir las súplicas de la demanda, pues ello corresponde a las autoridades accionadas. Además, en la demanda no se le atribuye ninguna conducta de la cual se pueda derivar la afectación de los derechos colectivos invocados. Por estas razones, solicitó que se declarara probada la excepción de **falta de legitimación en la causa por pasiva**.

V.6. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible - M.A.D.S. fundamentó su defensa en las siguientes razones:

- El apoderado judicial del M.A.D.S., mediante escrito aportado el 16 de septiembre de 2014²², se opuso a la prosperidad de las pretensiones debido a que no se evidencia que dicha autoridad haya violado los derechos colectivos invocados.
- «El Convenio de apoyo financiero N.º 2071052 del 27 de junio de 2007, se liquidó por mutuo acuerdo el 27 de junio de 2007, debido a su imposibilidad de ejecución».
- La entidad encargada por ley de ejercer las funciones propias de autoridad ambiental en el asunto es CORTOLIMA.
- El M.A.D.S. no la entidad que iba a ejecutar el proyecto de construcción de relleno sanitario. Es el municipio de Armero Guayabal el que tiene la competencia para prestar los servicios públicos domiciliarios, especialmente el de aseo.

²² Folios 993 y ss. del expediente de la referencia.

- Indicó que: «Al M.A.D.S. le corresponde establecer las políticas en el sector de agua potable y saneamiento básico; y apoyar a los entes territoriales en las iniciativas que estos presenten para la prestación eficiente de los servicios relacionados con el saneamiento básico».

Por todo lo anterior, solicitó que se declarara probada la excepción de «**inepta demanda por ausencia de responsabilidad del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible**».

VI. INTERVENCIONES DE LOS COADYUVANTES

11. La apoderada judicial de la **Universidad del Tolima**, en su condición de coadyuvante de las pretensiones de la demanda, mediante escrito de 27 de septiembre de 2012²³, solicitó que: i) se ordene al municipio de Armero Guayabal abstenerse de manera definitiva de dar apertura y funcionamiento al relleno sanitario objeto de litigio; ii) se ordene a CORTOLIMA revocar la licencia ambiental otorgada mediante la Resolución N.º 3281 del 1º de diciembre de 2009 y modificada por la Resolución N.º 1292 del 24 de marzo de 2011, y iii) se ordene a Eranortol S.A.S. abstenerse de ejecutar el contrato de construcción, operación y mantenimiento integral del relleno sanitario, celebrado el 27 de diciembre de 2011.

12. Los miembros activos de la **Clínica Jurídica de Derechos Humanos e Interés Público del Consultorio Jurídico y Centro de Conciliación de la Universidad de Ibagué**, en calidad de coadyuvantes de las pretensiones de la demanda, mediante escrito presentado el 16 de junio de 2016²⁴, solicitaron el amparo de los derechos colectivos previstos en los literales a), b), g), h), y l) del artículo 4º de la Ley 472 de 1998. Además, manifestaron que debe darse aplicación al principio de prevención con el fin de evitar daños futuros irreversibles e irremediables con ocasión de la apertura, funcionamiento y operación del relleno sanitario objeto de la controversia.

VII. AUDIENCIA DE PACTO DE CUMPLIMIENTO

13. A través de providencia de 31 de julio de 2012²⁵, el magistrado del Tribunal Administrativo del Tolima a cargo de la sustanciación del proceso, convocó a las partes y al agente del Ministerio Público para efectos de celebrar audiencia especial de que trata el artículo 27 de la Ley 472 de 5 de agosto de 1998, la cual se declaró fallida, mediante providencia del 15 de agosto de 2012²⁶, ante la imposibilidad de llegar a un acuerdo entre las partes en contienda.

VIII. LA SENTENCIA APELADA

14. El **Tribunal Administrativo del Tolima**, mediante sentencia de 21 de febrero de 2019²⁷, denegó las pretensiones de la demanda.

²³ *Ibid.*, folios 913 y ss.

²⁴ *Ibid.*, folios 1099 y ss.

²⁵ *Ibid.*, folio 786.

²⁶ *Ibid.*, folios 798 a 800.

²⁷ *Ibid.*, folios 1283 y ss.

“PRIMERO: DECLÁRENSE imprósperos los medios exceptivos propuestos por las entidades demandadas, de conformidad con lo expuesto en la parte considerativa de esta sentencia.

SEGUNDO: DENIEGUENSE las pretensiones de la demanda, en consonancia con lo expuesto en la parte motiva del presente fallo.

TERCERO: Sin condena en COSTAS a la parte accionante, en acatamiento al artículo 188 del C.P.A.C.A. [...].

SEXTO: TÉNGASE como coadyuvante a la estudiante MANUELA FERNANDA FORERO MARTÍNEZ, en representación de la Clínica Jurídica de Derechos Humanos e Interés Público, en reemplazo de la señorita DIVIAN PAMELA SANTACRUZ MOLANO, conforme lo indicado en la parte motiva de esta providencia. [...].”

15. Para arribar a esa determinación, sostuvo que esa autoridad judicial en la sentencia de 31 de julio de 2017 (radicado 73001-23-00-000-2012-00255-00) se había pronunciado sobre las supuestas irregularidades alegadas sobre la licencia ambiental N.º 3281 de 2008. Por ello, debía estarse a lo allí resuelto.

16. En relación con el reproche de incumplimiento de los procesos de socialización con la comunidad del proyecto de relleno sanitario, el Tribunal manifestó que «[...] en efecto hay evidencia que acredita que el Municipio ha presentado diferentes dificultades en este aspecto y las mismas han sido puestas de presente por la propia autoridad ambiental en los diferentes seguimientos adelantados al proyecto, lo cual generó en su momento la suspensión de la licencia ambiental, tal y como se advierte en la Resolución N.º 011 del 4 de enero de 2012».

17. A pesar de lo anterior, aseguró que «[...] el análisis de cumplimiento de estos componentes del proyecto, es propio de la órbita decisoria de la sentencia emitida el 27 de enero de 2012 por el Tribunal y confirmada por el Consejo de Estado dentro del proceso con radicación 559-2010 [...]»²⁸.

18. De igual forma, el a quo indicó, al resolver el cargo sobre la ausencia de diagnóstico ambiental de alternativas, que debía estarse a lo resuelto en el fallo de 27 de enero de 2012, toda vez que dicha providencia «[...] se encargó de validar las actuaciones surtidas por la autoridad ambiental en el marco del proceso de otorgamiento de la licencia ambiental para la construcción y operación del relleno sanitario en el Municipio de Armero Guayabal [...]».

19. Finalmente, el Tribunal concluyó que las entidades accionadas no son responsables de la amenaza o vulneración del derecho colectivo a la moralidad administrativa, en tanto que la parte actora no acreditó la configuración de los elementos que lo conforman. De tal manera, señaló que:

[...] [T]oda la documentación aportada converge en que efectivamente se ejecutaron en su totalidad las obras contratadas por el Municipio de Armero Guayabal con los recursos suministrados por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo (hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible) a través del FONADE para la CONSTRUCCIÓN DEL RELLENO SANITARIO EN ARMERO GUAYABAL [...].

[C]ontrario a lo alegado por el actor popular, están plenamente documentadas en el plenario todas las gestiones adelantadas hasta la culminación total del valor asignado por el Ministerio, contando la entidad territorial, para el momento en que se ejecutó el contrato, con los respectivos permisos y licencias ambientales que permitían su adelantamiento en el predio las Palmas de la vereda Santo Domingo del Municipio de Armero Guayabal.

Si bien con posterioridad se advierte que han surgido inconvenientes para la habilitación y operación de dicha obra, los mismos hacen parte de situaciones político administrativas que escapan de la esfera de acción del convenio 2071052 [...].

[E]l señor Ismael Ñuestes se limitó a elevar reparos en lo atinente al incumplimiento de una serie de parámetros legales en la ejecución del proyecto que no resultan aplicables al convenio de apoyo financiero 2071052, y mucho menos acreditó el elemento subjetivo, del cual se pueda predicar que funcionarios del Municipio de Armero Guayabal, Fonade o el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible) hubieran favorecido intereses particulares o de terceros. [...].

²⁸ Actor: Procuraduría Judicial II Ambiental y Agraria del departamento del Tolima. Demandados: Nación – Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Sostenible, Corporación Autónoma Regional del Tolima (CORTOLIMA) y municipio de Armero – Guayabal (Tolima).

IX. FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE APELACIÓN

20. La apoderada judicial del señor **Ismael Ñuestes**, mediante escrito de 5 de marzo de 2019²⁹, apeló la anterior providencia.

21. Como fundamento del recurso alegó que el Tribunal de primera instancia incurrió en un error de hecho pues no valoró todas las pruebas que evidencian el peligro que la construcción y operación del relleno sanitario cuestionado genera para los derechos constitucionales de los habitantes del municipio de Armero Guayabal.

22. En su sentir, el Tribunal no tuvo en cuenta los informes y dictámenes relativos a la posible contaminación de los cuerpos hídricos que se encuentran aguas abajo del proyecto -incluido el río Magdalena- por la descomposición de la materia orgánica. Dichas fuentes de agua fueron descritas de la siguiente manera:

[...] [P]or el norte la quebrada María colinda de por medio con la Universidad del Tolima, por el costado occidente al sur, quebrada El Placer o La Zorra que es afluente de la quebrada San Jacinto que bordea el predio en 420 mtrs y esta es afluente aguas debajo de la quebrada Santo Domingo que bordea el predio en 315 mtrs, esta se observa a 120 mtrs de la carretera Vía Armero y esta afluente del río Sabandija, por el costado oriental y aguas abajo para por el costado occidente que sirve de límite con la cabecera municipal de Armero Guayabal, este es finalmente afluente del río Magdalena. [...].

23. Aunado a ello, el juez omitió valorar las pruebas que dejan ver la inconformidad de la comunidad evidenciada en las 1.500 firmas de los habitantes del municipio de Armero Guayabal que se oponen a la ejecución del proyecto.

24. En síntesis, a juicio del recurrente, el Tribunal no planteó ninguna consideración en torno al amparo de los derechos colectivos de la población - a excepción del derecho a la moralidad administrativa -, ni consideró que el terreno donde funcionaría el relleno sanitario corresponde a una zona de relieve ondulado con pendientes de entre un 30 y 40%. Además, advirtió que:

[...] [E]n parte externa u horizonte «B» es material rocoso, y no puede ser destinado para la construcción y operación del relleno sanitario, porque existen quebradas, una de ellas conectada con una tubería, construida y enterrada por el centro del vaso No. 1 o celda, donde se va a almacenar la basura traída de los 9 municipios, siendo una corriente de agua natural que pasa por debajo de un muro de contención construido con material de recebo protegido con geomembrana plástica de color negro desembocando en el curso natural de la misma quebrada. [...].

25. Por último, sostuvo que la acción popular tramitada con el radicado N.º 2010-00559³⁰ tuvo por objeto remediar las implicaciones que generaba la existencia de un botadero de basura a cielo abierto en las afueras de la cabecera municipal. Allí se informó sobre la existencia del convenio de apoyo financiero para construir un relleno sanitario y del trámite de licenciamiento ambiental que el municipio estaba adelantando ante CORTOLIMA. Ante ello, el juez de la acción popular consideró que lo más adecuado era ordenar la terminación de la construcción del relleno sanitario.

26. Sin embargo, en el marco de ese proceso nunca se consideró si la ejecución de la obra generaba riesgo de desastres como derrumbes o avalanchas en la ladera donde se ubica

²⁹ Folios 1307 y ss. del expediente de la referencia.

³⁰ Actor: Procuraduría Judicial II Ambiental y Agraria del departamento del Tolima. Demandados: Nación – Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Sostenible, Corporación Autónoma Regional del Tolima (CORTOLIMA) y municipio de Armero – Guayabal (Tolima).

el relleno, o si representaba algún tipo de afectación para el medio ambiente y las fuentes hídricas del sector. Estas particularidades son las que caracterizan la acción popular de la referencia.

X. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN EN SEGUNDA INSTANCIA

X.1. El apoderado judicial de la **Empresa Nacional Promotora de Desarrollo Territorial - Enterritorio** (antes **Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo - FONADE**), mediante escrito de 31 de julio de 2019³¹, alegó de conclusión reiterando que dicha entidad carece de legitimación en la causa por pasiva, en tanto sus funciones son eminentemente financieras, de conformidad con lo dispuesto en el Decreto 288 de 2004.

27. Afirmó que, una vez efectuada la lectura de la demanda, es claro que a FONADE no se le atribuyó ninguna acción u omisión que haya dado lugar a la vulneración de los derechos colectivos invocados. Además, tampoco existe comprobación alguna de que funcionarios o contratistas pertenecientes a FONADE hayan actuado con dolo, sin ética, con desviación de poder y mucho menos cometiendo actos constitutivos de corrupción.

28. Además, adujo que FONADE no ha impedido que los habitantes del municipio de Armero Guayabal tengan la posibilidad de acceder a instalaciones que garanticen la salubridad y seguridad públicas. Por ende, no es FONADE la autoridad llamada a garantizarle esos derechos a esa comunidad, sino que ello es responsabilidad del municipio junto con la autoridad ambiental correspondiente.

X.2. El apoderado judicial del **municipio de Armero Guayabal (Tolima)**, mediante alegatos allegados correo electrónico allegado el 2 de agosto de 2019³², reiteró que el fallo de primer grado debe ser confirmado en todas sus partes, toda vez que allí se demostró que esa entidad territorial no ha vulnerado derecho alguno, y que operó el fenómeno de cosa juzgada respecto de la sentencia proferida el 27 de enero de 2012 en el marco de la acción popular identificada con el número de radicado 2010-00559.

X.3. Por su parte, el demandante **Ismael Ñuestes**, la **Corporación Autónoma Regional del Tolima – Cortolima**, la **Empresa Regional de Aseo del Norte del Tolima Parque Santo Domingo – ERANORTOL S.A.S.**, **Interaseo del Sur S.A. E.S.P.**, el **Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible**, la **Clínica Jurídica de Derechos Humanos e Interés Público del Consultorio Jurídico y Centro de Conciliación de la Universidad de Ibagué** y la **Universidad del Tolima**, optaron por guardar silencio en esta etapa procesal.

XI. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

29. El Procurador Tercero Delegado ante el Consejo de Estado, mediante escrito de 15 de agosto de 2019³³, emitió concepto en el asunto de la referencia solicitando que se «[...] *declare infundado el recurso de apelación interpuesto por la parte actora del proceso y consecuentemente confirme la sentencia impugnada [...]*», en virtud de que «[...] *no se encuentra acreditada en forma alguna la supuesta violación de los derechos colectivos cuya protección se reclama con la demanda [...]*».

³¹ Folios 1333 y ss. del expediente de la referencia.

³² *Ibid.*, folios 1336 y ss.

³³ *Ibid.*, folios 1339 y ss.

30. El agente del Ministerio Público afirmó que el Tribunal de primera instancia realizó un juicioso examen y valoración integral de los medios de prueba que fueron aportados al proceso, estableciendo que el relleno sanitario sí cumple con los requisitos legales exigidos para su funcionamiento.

31. Por lo anterior, adujo que los cuestionamientos planteados por el recurrente corresponden a apreciaciones subjetivas ausentes de respaldo probatorio, técnico y científico. Además, en su criterio, se configuró el fenómeno de cosa juzgada respecto de la sentencia proferida en el proceso con radicado 2010-00559 y, en consecuencia, «[...] *ya no es posible volver a hacer un pronunciamiento sobre tales aspectos por existir cosa juzgada* [...]».

XII. ACTUACIÓN PROCESAL EN SEGUNDA INSTANCIA

32. Esta Sección, mediante auto de 26 de junio de 2020³⁴, decidió realizar los siguientes requerimientos:

i) A la Empresa Interaseo del Sur S.A. E.S.P. para que presentara un informe técnico sobre el estado actual de ejecución y de operación del proyecto de relleno sanitario denominado “Parque industrial Santo Domingo”, junto con los anexos documentales y contractuales que estimare pertinentes para su acreditación;

ii) Al municipio de Armero – Guayabal (Tolima) para que informara sobre la destinación de los recursos provenientes del convenio de apoyo financiero No. 2071052 del 27 de junio de 2007, con destino al proyecto mencionado, el cual deberá estar probatoriamente sustentado;

iii) A CORTOLIMA para que aportara el expediente íntegro del licenciamiento del proyecto mencionado y para que informara sobre las acciones de seguimiento; el cumplimiento de los parámetros de distancia en relación con el cuerpo de agua contiguo y las acciones de protección del recurso hídrico; todo, junto con los soportes que estimare pertinentes, así como el respectivo registro cartográfico; y

iv) Al Tribunal Administrativo del Tolima para que remitiera copia de la demanda instaurada en el medio de control de protección de derechos e intereses colectivos con radicado número 73001233100020100055901 y de los fallos de primera y segunda instancia.

XIII. CONSIDERACIONES DE LA SALA

XIII.1. Competencia

33. De conformidad con lo establecido en el artículo 37 de la Ley 472 de 1998³⁵, en concordancia con lo preceptuado en el artículo 150 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo³⁶ y con el artículo 13 del Acuerdo N° 080

³⁴ *Ibid.*, folios 1358 y ss.

³⁵ “*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*”. Disposición referente a la procedencia de los recursos de apelación interpuestos contra las sentencias proferidas primera instancia en acciones populares.

³⁶ “*Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*”. Disposición relativa a la competencia del Consejo de Estado en segunda instancia.

de 2019³⁷, la Sección Primera del Consejo de Estado es competente para conocer en segunda instancia de los recursos de apelación interpuestos en contra de las sentencias proferidas en primera instancia por los Tribunales Administrativos en el marco de las acciones populares.

XIII.2. Planteamiento del problema

34. En el asunto bajo examen, la parte actora atribuye a la Corporación Autónoma Regional del Tolima - CORTOLIMA, a la Empresa Regional de Aseo del Norte del Tolima Parque Santo Domingo – Eranortol S.A.S., a la Empresa Interaseo del Sur S.A. E.S.P., al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial M.A.V.D.T., al Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo – FONADE³⁸ y al municipio de Armero Guayabal (Tolima), la vulneración de los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, a la moralidad administrativa, a la seguridad y salubridad públicas, al acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública y a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente.

35. Tal quebrantamiento lo fundamenta en la presunta falta de control, administración y gerencia del proyecto de relleno sanitario regional denominado “Parque industrial Santo Domingo” del municipio de Armero – Guayabal; relleno con el que se pretende la recepción de los residuos provenientes de los municipios de Armero - Guayabal, Mariquita, Lériða, Palocabildo, Falan, Casabianca, Líbano, Murillo y Villahermosa ubicados en el departamento del Tolima.

36. Mediante sentencia de 21 de febrero de 2019, el Tribunal Administrativo del Tolima denegó las súplicas de la demanda, luego de considerar que las entidades demandadas no transgredieron los citados derechos colectivos en tanto actuaron en el marco de sus competencias legales y reglamentarias. De otra parte, respecto de los cuestionamientos técnico-ambientales propuestos en contra del proyecto, el *a quo* se estuvo a lo resuelto en la sentencia de 27 de enero de 2012, proferida en el proceso con radicado 73001-23-00-000-2010-00559.

37. Inconforme con la anterior decisión, el señor **Ismael Nüestes** interpuso recurso de apelación³⁹ argumentando que: **(i)** el *a quo* efectuó una inadecuada valoración probatoria⁴⁰; **(ii)** no se pronunció sobre la totalidad de las pretensiones incoadas en la demanda, y **(iii)** el proyecto de relleno sanitario no solo afecta las fuentes hídricas circundantes a la zona, sino que puede derivar en un riesgo de desastre, aun cuando, en su sentir, la obra fue consecuencia de lo resuelto en la acción popular con radicado No. 2010-00559-00⁴¹.

38. Así las cosas, corresponde a la Sala de Decisión estudiar si *existe transgresión de los derechos colectivos invocados debido a que las autoridades accionadas desconocieron los parámetros ambientales y contractuales aplicables al proyecto de construcción, operación, administración y mantenimiento integral del relleno sanitario regional Parque Industrial Santo Domingo, del municipio de Armero Guayabal – Tolima.*

³⁷ Mediante el cual se establece la distribución de los negocios entre las secciones de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado.

³⁸ Hoy día Empresa Nacional Promotora de Desarrollo Territorial – ENTERRITORIO.

³⁹ Visible a folios 1307 a 1309 del cuaderno N° 8 de la causa constitucional.

⁴⁰ En consideración a la no aptitud del terreno para la construcción del relleno sanitario y la afectación de las fuentes hídricas; lo mismo que el riesgo que ello representa para la comunidad, frente a posibles fenómenos de avalanchas.

⁴¹ Actor: Procuraduría Judicial II Ambiental y Agraria del departamento del Tolima. Demandados: Nación – Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Sostenible, Corporación Autónoma Regional del Tolima (CORTOLIMA) y municipio de Armero – Guayabal (Tolima).

39. Sin embargo, antes de resolver el problema jurídico, es necesario determinar si se configuró el instituto de cosa juzgada respecto de las acciones populares con radicados 73001-23-00-000-2010-00559 y 73001-23-00-000-2012-00255.

40. En el evento en que la anterior respuesta sea negativa, se evaluará **(i) el régimen jurídico aplicable a la controversia, (ii) las pruebas del acervo probatorio relacionadas con el licenciamiento ambiental objeto de la presente litis y (iii) el material probatorio relativo a la construcción y funcionamiento del aludido relleno sanitario**, para, posteriormente, resolver los reparos propuestos por el actor.

XIII.3. Cuestión preliminar sobre la presunta cosa juzgada

41. En el presente asunto, el Tribunal de primera instancia se abstuvo de resolver algunos de los planteamientos propuestos por el demandante luego de afirmar que era necesario estarse a lo resuelto en la sentencia de 27 de enero de 2012, proferida en el proceso con radicado 73001-23-00-000-2010-00559.

42. Cabe recordar que la parte accionada en la contestación de la demanda había alegado que la presente acción popular debía ser rechazada por cumplir con el supuesto de cosa juzgada respecto de las decisiones proferidas en las acciones populares con radicación 2010-00559 y 2012-00255.

43. Sin embargo, para la Sala resulta necesario separarse de la postura acogida por el Tribunal Administrativo del Tolima y por el agente del Ministerio Público en cuanto a la configuración de aquel fenómeno, con fundamento en las siguientes razones:

XIII.3.1. Comparación entre la acción popular de la referencia -2012-00241- y la radicada con el N.º 2010-00559

44. Tal y como se precisó en el capítulo IV de esta providencia, el Tribunal Administrativo del Tolima, mediante auto de 27 de septiembre de 2012, estudió la similitud existente entre esta acción popular y la tramitada con el N.º 2010-00559 y, en esa medida, decidió declarar *«la nulidad de todo lo actuado en el proceso de la referencia por agotamiento de jurisdicción, incluso desde el auto admisorio de la demanda [y] en consecuencia [rechazó] la demanda»*.

45. Sin embargo, la declaratoria del fenómeno de agotamiento de jurisdicción fue una imprecisión jurídica que la Sección Primera de esta corporación judicial corrigió al resolver el recurso interpuesto en contra de esa decisión; oportunidad en la que la Sala advirtió que los parámetros jurisprudenciales exigidos para el efecto no se cumplían.

46. Al analizar las características del proceso 2010-559 con base en la sentencia de 26 de junio de 2013, por medio de la cual la Sección Primera del Consejo de Estado confirmó la decisión proferida por el Tribunal Administrativo del Tolima, se observa que dicha decisión no permite proyectar los efectos de cosa juzgada respecto del asunto de la referencia (2012-00241).

47. Tanto el Tribunal Administrativo del Tolima como el agente del Ministerio Público deben tener presente que la Sección Primera del Consejo de Estado, mediante providencia de **25 de julio de 2013**, revocó el auto de 27 de septiembre de 2012 por el cual dicho Tribunal decidió declarar el agotamiento de jurisdicción de este proceso (2012-00241) en relación con el número 2010-00559.

48. En aquella oportunidad esta autoridad judicial aclaró que ambos procesos «*buscan que se apliquen los correctivos pertinentes a **dos problemáticas diferentes**, esto es, el botadero de cielo abierto investigado por la Procuraduría II Judicial Ambiental y Agraria para el Tolima, y el relleno sanitario regional “Parque Industrial Santo Domingo”, denunciado por el actor*».

49. También se explicó que:

- i) «[...] [L]as **entidades demandadas** en ambos procesos no son las mismas [...]»⁴².
- ii) «[...] [E]n ambas acciones populares se invoca la protección de los mismos **derechos colectivos**, con excepción del derecho a la moralidad administrativa»⁴³.
- iii) «[...] [E]n la primera demanda la Procuraduría **buscaba** lograr el cierre de los “lugares en los cuales se realiza o ha realizado la disposición final de los residuos sólidos en forma inadecuada”, mientras que en la demanda interpuesta por el señor Ñuestes, **se solicita**, específicamente, el cierre del proyecto denominado “Parque Industrial Santo Domingo”.

*En este sentido, la demanda presentada por el señor Ñuestes está **dirigida a** que se revoque la resolución por la cual se otorgó licencia ambiental para la construcción y operación del mencionado proyecto, así como también que las empresas de aseo se abstengan de ejecutar el contrato de construcción, operación y mantenimiento del relleno sanitario regional Parque Industrial Santo Domingo. Solicitudes estas que implican un análisis jurídico distinto al realizado por el Tribunal en la sentencia de 27 de enero de 2011. [...].*

[L]o que motivó a la Procuraduría para interponer la acción popular, era evitar que las basuras se siguieran depositando en botaderos a cielo abierto, de manera desordenada y sin el manejo técnico correspondiente, alternado el equilibrio ecológico del lugar. [...]»⁴⁴, y

iv) «[...] [L]os **hechos** que motivaron ambas demandas difieren ostensiblemente, toda vez que el primer proceso se concentró en el incumplimiento de la orden de cierre emitida por Cortolima del botadero de basura del Municipio de Armero Guayabal, mientras que la demanda interpuesta por el señor Ñuestes se centra en las irregularidades que presuntamente se presentaron durante el proceso de obtención de licencia ambiental del proyecto de relleno sanitario “Parque Industrial Santo Domingo”. [...]»⁴⁵.

50. Por tales razones, el Tribunal Administrativo del Tolima, al aludir a lo resuelto en el fallo de 27 de enero de 2012 (**AP 2010-00559**) para fundamentar la sentencia que aquí fue recurrida (**AP 2012-00241**), no solamente olvidó el contenido de la providencia mediante la cual esta Sección definió que las acciones populares comparadas eran distintas, sino que también desconoció el artículo 5.º de la Ley 472 de 1998, cuyo tenor advierte que «[...] promovida la acción, **es obligación del juez [...] producir decisión de mérito so pena de incurrir en falta disciplinaria, sancionable con destitución** [...]».

51. Lo anterior, debido a que las valoraciones de los jueces de la acción popular radicada con el N.º **2010-00559** estuvieron encaminadas, fundamentalmente, a determinar las implicaciones jurídicas e impactos ambientales que se produjeron por cuenta de otro «*botadero de basuras a cielo abierto*» del municipio de Armero Guayabal – Tolima.

52. En efecto, el Tribunal Administrativo del Tolima, al resolver la controversia que se le presentó en el 2010, planteó el siguiente problema jurídico:

⁴² Folio 881 del expediente de la referencia.

⁴³ *Ibid.*, folio 882.

⁴⁴ *Ibid.*, folios 885 y ss.

⁴⁵ *Ibid.*, folio 890.

«En primer término, habrá de señalarse que el problema jurídico a resolver se contrae en determinar si los derechos colectivos invocados [...] están siendo quebrantados por las entidades demandadas, **por las condiciones en que se encuentra el sitio de disposición final de residuos sólidos del Municipio de Armero Guayabal - Tolima**». [Resalta la Sala].

53. Así pues, el análisis del Tribunal en la **AP 2010-00559** se limitó a determinar qué entidades demandadas estaban en la obligación de construir un lugar adecuado para la disposición final de los residuos sólidos. El objeto de esa *litis* no giró en torno al trámite de la licencia ambiental concedida por CORTOLIMA el 1° de diciembre de 2009, ni a los impactos ambientales que las obras del relleno sanitario proyectado generarían en el ecosistema del predio Las Palmas, aspectos estos que sí constituye el objeto de la acción popular de la referencia: **AP 2012-00241**.

54. Si bien es cierto que, para la época en que se resolvió la **acción popular N.° 2010-00559**, la Administración Municipal de Armero Guayabal estaba desplegando acciones para remediar la contaminación producida por el botadero mencionado, ello no supone, de ningún modo, que la viabilidad ambiental del proyecto de relleno sanitario hubiera sido el objeto principal de aquella *litis*.

55. Como ya se advirtió, todo lo relacionado con la viabilidad ambiental del relleno sanitario proyectado es el objeto de esta acción popular. Es más, en el tiempo en que se practicaron las pruebas decretadas e, incluso, para cuando se resolvió el asunto (26 de junio de 2013), la Administración Municipal de Armero Guayabal no había presentado a CORTOLIMA la complementación del estudio de impacto ambiental correspondiente (10 de mayo de 2016).

56. En ese sentido, no resultan ajustadas a la realidad las afirmaciones del Tribunal Administrativo del Tolima según las cuales esa misma autoridad judicial, mediante sentencia de 27 de enero de 2012, «**se encargó de validar las actuaciones surtidas por la autoridad ambiental en el marco del proceso de otorgamiento de la licencia ambiental para la construcción y operación del relleno sanitario en el Municipio de Armero Guayabal**», o las asociadas a que: «[...] **el análisis de cumplimiento de estos componentes del proyecto, es propio de la órbita decisoria de la sentencia emitida el 27 de enero de 2012 por el Tribunal y confirmada por el Consejo de Estado dentro del proceso con radicación 559-2010** [...]».

57. Con fundamento en lo anterior es dable afirmar que el *a quo* no podía estarse a lo resuelto en la acción popular 2010-00559, aun cuando los asuntos cuestionados en ambos debates estuvieren interrelacionados.

58. Ahora bien, la Sala aclara que, en atención al peso abstracto de los bienes jurídicos que se encuentran en debate, y teniendo en cuenta los siete (7) años que utilizó el Tribunal Administrativo del Tolima para emitir sentencia de primera instancia y a la dimensión de los principios de prevalencia del derecho sustancial sobre el procedimental, de eficacia directa de la Constitución, así como el de prevalencia de sus contenidos, entre otros, no resulta razonable que esta Corporación, en su rol de juez constitucional, decida devolver el expediente a dicho Tribunal para que se pronuncie de fondo.

59. Un proceder de tal naturaleza supondría el menoscabo de los principios constitucionales previamente anotados, perpetuando así el estado de indefinición del asunto e incumpliendo la obligación contenida en la Ley 472 de 1998, relativa a «*producir una decisión de mérito*».

60. Esta postura no conduce a la afectación de las garantías procedimentales de la parte demandada, toda vez que la sentencia objeto de revisión tampoco fue inhibitoria si se tiene en cuenta que el juez abordó la materia y, por eso, se estuvo a lo resuelto en su decisión previa, como un símil de la figura de cosa juzgada.

61. De tal forma, la Sala observa que ambas partes contaron con los mecanismos jurídicos idóneos para corregir el rumbo de la decisión objeto de revisión en esta instancia. Luego, entonces, la inactividad o el silencio de una de ellas no debe ser utilizado como un argumento válido para que la jurisdicción continúe en mora de atender su función constitucional por excelencia, esto es, la de resolver definitivamente –y, valga la redundancia, con efectos de cosa juzgada- las controversias que se ponen bajo su conocimiento.

62. En este sentido, se insiste en que el juez, en tratándose de debates que involucran derechos constitucionales y, más aún, en aquellos cuya titularidad se despliega en un número indeterminado de personas, no debe tener como norte los rituales procedimentales, sino la materialización del derecho material o sustantivo. Esto, en razón a que, por lo general, ese tipo de asuntos atiende a la satisfacción del interés general.

63. Contribuir con el estado de indefinición de la presente controversia no solo conduce al deterioro de los bienes y valores jurídicos en tensión, sino que, peor aún, mina la confianza del ciudadano en las instituciones, lo cual sin lugar a dudas se erige como un factor de deconstrucción del Estado Social y Democrático de Derecho.

XIII.3.2. La comparación entre la acción popular de la referencia -2012-00241- y la radicada con el N.º 2012-00255

64. A efectos de analizar la eventual configuración del fenómeno de cosa juzgada, en el siguiente cuadro la Sala ilustra las pretensiones, la causa petendi y las partes de ambos procesos:

Acción popular N.º 2012-00241	Acción popular N.º 2012-00255
Parte demandada	
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (M.A.D.S.) <u>Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo (Fonade)</u> Corporación Autónoma Regional del Tolima (Cortolima) Municipio de Armero Guayabal – Tolima Empresa Regional de Aseo del Norte del Tolima Parque Santo Domingo S.A.S. E.S.P. (Eranortol) Interaseo del sur S.A. E.S.P.	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (M.A.D.S.) Corporación Autónoma Regional del Tolima (Cortolima) Municipio de Armero Guayabal – Tolima <u>Empresa de Servicios Públicos Domiciliarios de Armero Guayabal S.A. E.S.P. (E.S.P.A.G.)</u> Empresa Regional de Aseo del Norte del Tolima Parque Santo Domingo S.A.S. E.S.P. (Eranortol) Interaseo del sur S.A. E.S.P.
Síntesis de los hechos comunes	
<p>2.1. El 27 de junio de 2007, el M.A.V.D.T, el FONADE y el municipio de Armero Guayabal celebraron el Convenio de Apoyo Financiero No. 2071052, con el objeto de construir un relleno sanitario en ese municipio para el manejo de los residuos sólidos del sector y de varios municipios del Tolima, por un valor de \$2.068´000.000.</p> <p>2.2. En la cláusula tercera de dicho convenio se estableció que la Administración Municipal, en su calidad de ejecutora del proyecto, tendría las obligaciones de: (i) obtener los permisos y licencias necesarios; (ii) garantizar la</p>	<p>1. El Municipio de Armero Guayabal ejecuta la construcción, operación e implementación del relleno sanitario Parque Industrial Santo Domingo en el área rural del Municipio, vereda Santo Domingo, predio las Palmas.</p> <p>2. La construcción, implementación y operación del citado relleno sanitario <u>viene ocasionando diversos problemas ambientales, tanto a la flora, fauna y recursos hídricos</u>, máxime cuando se encuentra en un área declarada reserva para la conservación y restauración ecológica.</p> <p>3. <u>Al momento de solicitar la licencia ambiental</u>, el Municipio no realizó una evaluación</p>

disponibilidad de los predios, permisos y servidumbres; (iii) divulgar permanentemente el avance de las contrataciones y la ejecución de los recursos aportados por el M.A.V.D.T., y (iv) promover la participación ciudadana en la ejecución del proyecto.

2.3. CORTOLIMA, por Auto N.º 736 de 26 de junio de 2006, requirió a la Administración Municipal de Armero Guayabal para que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 17 del Decreto 1220 de 2005⁴⁶, presentara diagnóstico ambiental de alternativas del proyecto.

2.4. El 17 de julio de 2006, el alcalde municipal de Armero Guayabal allegó ante CORTOLIMA «*documento cumplimiento de requisitos para solicitud de licencia ambiental para el proyecto [...]»*».

2.5. El 26 de agosto de 2008 -dos años y dos meses después-, la Alcaldía no allegó el D.A.A. que le fue requerido por CORTOLIMA, sino un Estudio de Impacto Ambiental para el proyecto mencionado, lo cual desconoce el referido Decreto 1220 y el Auto N.º 736.

2.6. Pese a lo anterior, CORTOLIMA, mediante Auto N.º 752 de 19 septiembre de 2008, inició el trámite de la licencia ambiental.

2.7. Mediante escrito de 4 de febrero de 2009, el alcalde municipal de Armero Guayabal aportó el Acuerdo municipal N.º 14 de 2006, a través del cual se modificó el esquema de ordenamiento territorial; una certificación de la Oficina de Planeación Municipal en la que constaba la adquisición de los predios que iban a ser destinados para la ejecución del proyecto.

2.8. Con el fin de evaluar el E.I.A. presentado por la Administración, el 6 de marzo de 2009 CORTOLIMA visitó el predio donde se localiza el proyecto, conceptuando que el área hace parte de la cuenca del río Sabandija, subcuenca de la quebrada Santo Domingo, microcuenca No. 5. De igual forma anotó que:

i) La totalidad del lote presenta una topografía quebrada con bastantes drenajes naturales y pendientes moderadas. Sobre las depresiones se observó la concentración de aguas de escorrentía superficial, lo que demuestra un área de recarga hídrica continua.

ii) Los documentos del EIA presentan inconsistencias técnicas.

iii) La construcción del proyecto afectaría parte de la microcuenca de la quebrada Santo Domingo, pues desaparecerían los drenajes naturales y permanentes que la conforman, así como la vegetación riverena y la fauna asociada en tanto que se requiere el aprovechamiento forestal único del bosque natural existente.

iv) La documentación analizada no cumple con los requerimientos contenidos en la Resolución N.º 1274 de 2006 del M.A.V.D.T., ni los previstos en la Resolución N.º 1096 de 2000 «RAS 2000», ni en los artículos 5 y 7 a 10 del

económica en ninguno de sus aspectos, ni tuvo en cuenta los usos del suelo y conflictos del mismo, recurso hídrico y ordenación del territorio.

4. En el momento en que el Municipio cambió el uso del suelo para la construcción del relleno, negó los fundamentos relativos a la protección y conservación del ambiente.

5. Al autorizar la construcción e implementación del relleno sanitario, el Municipio de Armero Guayabal desestimó los problemas asociados con la producción de basuras, **sin valorar los problemas de salud pública**, medio ambiente, estéticos, económicos y administrativos.

11. La empresa Regional ERANORTOL, fue constituida para el manejo del convenio de apoyo financiero No. 2074052 de 27 de junio de 2007, suscrito entre el M.A.V.D.T., el FONADE y Municipio de Armero Guayabal, para “la construcción del relleno sanitario.

12. A la constitución de la empresa ERANORTOL solo acudieron los municipios de Armero Guayabal, Líbano y Casabianca y no la totalidad de los Municipios del convenio.

19. El 13 de noviembre de 2007 el Municipio de Armero Guayabal celebró contrato de obra No. 001 con la Unión Temporal Rellenos del Norte 2007, para el diseño y construcción del relleno sanitario, sin embargo ERANORTOL celebró el mismo contrato con la empresa INTERASEO S.A. E.S.P., generándose doble pago por el mismo objeto contractual. Además, los dineros a pagar a esta última empresa fueron descontados a los usuarios del servicio público.

24. CORTOLIMA expidió licencia ambiental para el proyecto del relleno sanitario, en clara y probada violación de los derechos colectivos incoados, ya que la misma se emitió sin cumplir con el requerimiento legal previo de audiencia pública, tal como lo estatuye la Ley 99 de 1993 en su artículo 72 y el Decreto 330 de 2007 en su artículo 1.

25. CORTOLIMA, un año después de conceder la licencia ambiental, expidió la Resolución No. 4261 de 25 de noviembre de 2010, por medio de la cual procedió a realizar el estudio hidrogeológico e hidrológico del drenaje donde se construye el relleno y sanitario, estudios que debieron realizarse antes de la expedición de la respectiva licencia.

26. En el momento en que CORTOLIMA autorizó el cambio del uso del suelo para la construcción e implementación del relleno sanitario, no tuvo en cuenta la prevención y control de la contaminación ambiental, la conservación de la flora, fauna silvestre y los recursos hidrobiológicos, así como la prevención de desastres.

27. CORTOLIMA permitió que el proyecto del relleno sanitario se extendiera hasta la quebrada Santo Domingo, lo cual implicó la contaminación de dicha fuente hídrica.

⁴⁶ “Por el cual se reglamenta el Título VIII de la Ley 99 de 1993 sobre licencias ambientales”.

<p>Decreto 838 de 2005 ni en el artículo 20 del Decreto 1220 de 2005.</p> <p>2.9. Mediante Auto N.º 807 de 4 de junio de 2009, CORTOLIMA solicitó al municipio de Armero Guayabal que complementara el E.I.A. y que allegara el programa de gestión social.</p> <p>2.10. El 18 de noviembre de 2009, la Subdirección de Calidad Ambiental de CORTOLIMA conceptuó que la documentación presentada cumplía con la ley, por lo cual el proyecto era ambientalmente viable.</p> <p>2.11. CORTOLIMA, mediante Resolución N.º 3281 del 1º de diciembre de 2009, otorgó al municipio de Armero Guayabal licencia ambiental para la ejecución del proyecto.</p> <p>2.12. En torno a dicho licenciamiento, se tiene que:</p> <p>i) El municipio no allegó el programa de gestión social dentro del E.I.A. del relleno sanitario. No hubo participación ni socialización del proyecto.</p> <p>ii) No se tuvo en cuenta que el relleno se desarrollaría en la cuenca del río Sabandija, subcuenca de la quebrada Santo Domingo, microcuenca N.º 5, la cual se vería afectada, extinguiendo sus drenajes.</p> <p>iii) La Celda A del proyecto fue construida sobre una corriente continua de agua.</p> <p>2.13. Ante el inicio de las obras del proyecto en agosto de 2011, varios ciudadanos elevaron diferentes peticiones a la Contraloría Departamental del Tolima, a la Procuraduría Ambiental y Agraria de Ibagué y a CORTOLIMA, con el fin de evitar la ejecución del proyecto, en razón de las irregularidades antes descritas.</p> <p>2.14. Mediante Resolución N.º 011 de 4 de enero de 2012, CORTOLIMA suspendió la licencia ambiental concedida hasta que se reformulara el plan social.</p> <p>2.15. Eranortol convocó a licitación pública para la construcción, operación, administración y mantenimiento integral del relleno sanitario, pese a que el Municipio era la dueña del proyecto.</p> <p>2.16. El 27 de diciembre de 2011, Eranortol, sin tener legitimación ni competencia y contrariando la regulación contenida en Ley 80 de 1993, celebró con Interaseo S.A. el contrato para la construcción, operación, administración y mantenimiento integral del relleno sanitario.</p>	<p>29. <u>La zona donde se adelanta el proyecto de construcción del relleno sanitario es un área protectora de las quebradas la María, la Zorra, San José, Santo Domingo y río Sabandija.</u> Así mismo, existen pendientes superiores al 55%, el área donde se ubica el relleno no tiene la condición para la obtención de material de cobertura, es un área de reserva forestal y no existe un censo de tráfico vehicular.</p> <p>30. CORTOLIMA desconoció el artículo 170 del Estatuto de Aguas contenido en el Acuerdo 032 de 4 de septiembre de 1986 <u>respecto de la quebrada San José, ni tampoco se realizaron los estudios científicos y técnicos del estudio de impacto ambiental, pues no se entiende como si la Alcaldía solicitó la licencia ambiental ante CORTOLIMA el 24 de julio de 2008, solo presente el estudio de impacto ambiental el 26 de agosto de 2008, es decir después de ser presentada la solicitud respectiva.</u></p> <p>31. <u>En definitiva las entidades demandadas al efectuar la implementación del relleno sanitario parque industrial Santo Domingo, permiten la degradación del medio ambiente, la calidad de vida de los pobladores en toda el área de influencia, generan desestabilización del suelo, remoción y pérdida de la capa vegetal, entre otros impactos negativos.</u></p>
Pretensiones	
<p>1.1. PROTEGER el derecho colectivo al goce de un ambiente sano de conformidad con lo establecido en la Constitución Nacional la ley y las disposiciones reglamentarias, la moralidad administrativa, derechos de la comunidad relacionados con la preservación del medio ambiente, la seguridad y salubridad públicas, el acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública, el derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente.</p> <p>1.2. [...] se ordene al MUNICIPIO DE ARMERO GUAYABAL – TOLIMA [...]:</p>	<p>1. Que se declare a las entidades demandadas responsables de la vulneración de los derechos colectivos al <u>goce de un ambiente sano</u>, la existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales, la <u>seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente</u>, acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna, derechos de los consumidores y usuarios y la <u>moralidad administrativa</u>.</p> <p>2. Que se ordene a las entidades demandadas <u>suspender la construcción, implementación, explotación y operación del relleno sanitario</u></p>

<p>A. ABSTENERSE en forma definitiva de dar funcionamiento o apertura AL RELLENO SANITARIO EN EL MUNICIPIO DE ARMERO GUAYABAL [...].</p> <p>B. RENDIR informe a la comunidad del Municipio de Armero Guayabal sobre la inversión de la suma de DOS MIL SESENTA Y OCHO MILLONES DE PESOS MONEDA CORRIENTE (\$2. 068. 000. 000, 00) M/cte., que recibió el Municipio [...] para la CONSTRUCCIÓN DEL RELLENO SANITARIO DE ARMERO GUAYABAL [...].</p> <p>1.3. [...] se ORDENE a la CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL TOLIMA – CORTOLIMA [...]:</p> <p>A. REVOCAR de conformidad con el Art. 18 del Decreto Ley 1220 de 2005 la resolución No 3281 de fecha 1° de Diciembre de 2009 por medio de la cual se otorgó al municipio de Armero Guayabal Licencia Ambiental para la construcción y operación del: proyecto [...].</p> <p>1.4. ORDENAR a la EMPRESA REGIONAL DE ASEO DEL NORTE DEL TOLIMA - PARQUE SANTO DOMINGO S.A.S. E.S.P. [...] y a la EMPRESA INTERASEO S.A. E.S.P, [...]:</p> <p>A. Abstenerse de ejecutar el CONTRATO DE OPERACIÓN DE RELLENO SANITARIO celebrado entre las entidades el día 27 de Diciembre (sic) de 2.011 (sic), cuyo objeto es la CONSTRUCCION (sic), OPERACIÓN, Y MANTENIMIENTO integral del RELLENO SANITARIO REGIONAL PARQUE SANTO DOMINGO del Municipio de Armero Guayabal – Tolima, en sus componentes de disposición final de residuos sólidos.</p>	<p>PARQUE INDUSTRIAL SANTO DOMINGO [...].</p> <p>3. Que se ordene a los demandados la ejecución de las acciones necesarias para la implementación de tecnologías más limpias y acordes con el medio ambiente.</p> <p>4. Que se indemnice al Estado por los perjuicios generados a causa de la construcción [...] del relleno sanitario [...] de conformidad [...] el artículo 131 del Decreto 2303 de 1989.</p> <p>5. Que en subsidio de lo anterior, se ordene a las demandadas a efectuar todas las obras necesarias tendientes a evitar el deterioro ambiental y degradación de los recursos naturales y su área de influencia [...].</p> <p>6. Que se indemnice a los actores por la implementación del citado relleno sanitario, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 1005, 2359 y 2360 del Código Civil, artículo 6 inciso 6.1 del Decreto 548 de 1995, y artículo 40 de la Ley 472 de 1998.</p> <p>7. Que se ordene a CORTOLIMA que <u>declare la nulidad del acto administrativo por medio del cual concedió licencia ambiental para la implementación del relleno sanitario.</u></p> <p>8. Que se ordene al Municipio de Armero Guayabal que ejecute la gestión integral de residuos sólidos y/o basuras en forma individual.</p>
--	--

65. Visto lo anterior, la Sala observa que, *grosso modo*, las acciones populares comparadas tienen por objeto el amparo de los derechos colectivos relacionados con el medio ambiente, la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, la **salubridad pública** y la moralidad administrativa, debido a las irregularidades que se presentaron en los procedimientos contractuales y de licenciamiento ambiental para el desarrollo del proyecto de construcción del relleno sanitario regional Parque Industrial Santo Domingo en el municipio de Armero Guayabal.

66. Ambas demandas tienen como presupuesto los impactos ambientales negativos que estaría ocasionando la ejecución de dicho proyecto y, por tanto, se solicitó la suspensión de aquellas actividades relativas al desarrollo y funcionamiento del proyecto, así como la intervención de los efectos de la licencia ambiental respectiva.

67. No obstante, también se observa que, en la acción popular de la referencia, a diferencia de la identificada con el N.º 2012-00255, se solicitó expresamente el amparo de los derechos colectivos a la seguridad y **salubridad públicas**, y de acceso a una infraestructura de servicios que garantice la **salubridad pública**.

68. Valga aclarar que, aunque el derecho a la **salubridad pública** no fue objeto de la solicitud de amparo de manera expresa en la acción popular 2012-00255, lo cierto es que la parte demandante sí formuló un reparo concreto relativo al derecho colectivo a la **salubridad pública**, al manifestar en el hecho número 5 que «*al autorizar la construcción*

e implementación del relleno sanitario no se valoraron los problemas de **salud pública**» que presuntamente acarrearía el desarrollo del proyecto.

69. En ese sentido, en cuanto a la mayoría de los sujetos demandados, los hechos y las pretensiones comunes a las acciones populares comparadas, se cumplen los presupuestos jurisprudenciales exigidos para la configuración del fenómeno de cosa juzgada relativa, lo cual no impide que se realice un nuevo estudio sobre la presunta vulneración de los derechos colectivos cuyo amparo es solicitado.

70. Sobre el particular, la jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado han sido pacíficas en explicar que el fenómeno de cosa juzgada en materia de acciones populares debe entenderse a la luz de lo dispuesto en el estatuto especial que define unas reglas propias de funcionamiento para la salvaguarda de los derechos colectivos.

71. Precisamente, el máximo Tribunal Constitucional, cuando evaluó la exequibilidad del artículo 35 de la Ley 472 mediante sentencia C-622 de 14 de agosto de 2007⁴⁷, aclaró que el instituto de cosa juzgada en acciones populares es binario (absoluto y relativo), por las siguientes razones:

[...] La norma sometida a juicio, se reitera, es el artículo 35 de la Ley 472 de 1998, a través del cual se definen los efectos de las sentencias que resuelven las acciones populares. (...)

*Está claro que en los procesos donde se persigue la protección de derechos colectivos socialmente relevantes, caracterizados como se ha dicho por una titularidad difusa, **cerrar por completo cualquier posibilidad a la comunidad para que pueda defender judicialmente sus intereses, sin atender a las circunstancias que han motivado una decisión anterior, pone entredicho el ejercicio eficaz de los derechos colectivos** y, además, hace inoperante el mecanismo de defensa judicial que la propia Constitución del 91 instituyó para brindarles una protección real y efectiva.*

*Esto último se presenta, concretamente, en el caso de las sentencias que niegan o desestiman la protección de los derechos e intereses colectivos sometidos a juicio, pues, como lo señala el Ministerio Público en su concepto de rigor, **hay derechos colectivos como el medio ambiente**, los recursos naturales renovables y el equilibrio ecológico, entre otros, **que se encuentran expuestos a constantes riesgos o amenazas de daño, en gran medida generados por el desarrollo industrial y tecnológico, y que además de resultar de difícil prueba, en un determinado momento, no se puede coincidir con la presentación y definición de la acción popular, no se cuenta con los conocimientos especializados que permitan tener un cierto nivel de certeza sobre su amenaza o violación.** En estos casos, no resultaría constitucionalmente admisible, que ante la falta de prueba, la sentencia desestimatoria de una acción popular haga tránsito a cosa juzgada general o absoluta, impidiendo que en un proceso ulterior tales aspectos se conozcan y se acrediten, permitiendo definir la existencia de la amenaza o violación de los derechos colectivos.*

*Por eso, **tratándose de la protección de derechos e intereses colectivos, no puede entonces entenderse que la cosa juzgada es absoluta, pues la naturaleza propia de tales derechos e intereses implica la titularidad de la acción en cabeza de un número más o menos extenso de personas afectadas con la amenaza o violación de tales derechos, que aun cuando habrían podido participar en el proceso, estarían despojadas de la oportunidad de ejercer una acción popular para enmendar una situación de amenaza o afectación de esos derechos que ocurra en la misma colectividad frente al caso fallado, respecto de una sentencia desestimatoria de los mismos y la aparición con posterioridad al fallo de nuevas pruebas que demuestren tal vulneración.***

*[...]. Sin embargo, muy a pesar de ello, considera la Corte que **los recursos probatorios previstos por la ley no son idóneos para superar el conflicto de***

⁴⁷ M. P: Rodrigo Escobar Gil

inconstitucionalidad que surge de reconocerle efectos erga omnes a las sentencias desestimatorias, particularmente, frente a la circunstancia de que después del fallo aparezcan nuevas pruebas definitivas para cambiar la decisión inicial, pues es claro que tales elementos de juicio, por sustracción de materia, no pudieron ser allegados al proceso en el respectivo periodo probatorio ni valorados por la sentencia”.[...]»⁴⁸.

72. A partir de lo anterior, la Corte Constitucional concluyó que la cosa juzgada sería absoluta en el evento en que el operador judicial **ampare el derecho colectivo**. Pero se torna relativa, cuando la sentencia **niega las pretensiones de la demanda y, por lo tanto, la ciudadanía puede promover otro litigio sobre el mismo asunto, con «nuevas pruebas que demuestren de manera fehaciente la vulneración de los derechos colectivos»**.

73. Con fundamento en lo anterior, al analizar el caso concreto, la Sala observa el cumplimiento del primer presupuesto asociado a la relatividad, en tanto el ordinal octavo de la parte resolutoria de la sentencia de 31 de julio de 2017, negó «*las pretensiones de la demanda que no fueron objeto de agotamiento de jurisdicción [respecto de la sentencia proferida por este Tribunal el 27 de enero de 2012 dentro del radicado No. 2010-00559]*».

74. Adicionalmente, también se configura el segundo supuesto exigido para los mismos efectos, pues, con posterioridad a dicha sentencia, surgieron nuevas pruebas. Así, en el marco del proceso 2012-00255 no se practicó el dictamen pericial de 30 de octubre de 2017, elaborado por el ingeniero agrónomo Carlos Henry Acosta Franco, ni tampoco el dictamen pericial allegado el 14 de noviembre del mismo año por el ingeniero agrónomo y evaluador, Germán Augusto Galeano Arbeláez.

75. Además, en el proceso de la referencia obra un conjunto importante de informes y documentos expedidos por CORTOLIMA con posterioridad al 31 de julio de 2017 e incluso del año 2020, los cuales serán expuestos y valorados en los acápites sucesivos.

76. Tales documentos, junto con los que datan de antes del 31 de julio de 2017, tienen la potencialidad de generar un panorama de los acontecimientos diametralmente opuesto al percibido hasta el momento por el Tribunal Administrativo del Tolima.

77. En estos términos se dan por acreditados los requisitos jurisprudenciales para proceder a emitir una sentencia de fondo en el asunto de la referencia.

XIII.4. La solución del caso concreto

78. De conformidad con lo indicado en el planteamiento del problema jurídico (apartado XIII.3.), la Sala determinará si las autoridades demandadas transgredieron los derechos colectivos previstos en los literales a), g), j) y l) del artículo 4º de la Ley 472 de 1998, por el presunto desconocimiento de parámetros ambientales y contractuales aplicables al proyecto de construcción, operación, administración y mantenimiento integral del relleno sanitario regional Parque Industrial Santo Domingo del municipio de Armero Guayabal – Tolima.

79. Para tal efecto, esta autoridad judicial estudiará el principio de planificación ambiental en relación con la ordenación de las cuencas hidrográficas y con la gestión integral de los residuos sólidos. Para, posteriormente, examinar los medios de prueba asociados al

⁴⁸ Corte Constitucional, Sentencia C – 622 de 2007. M.P. Rodrigo Escobar Gil.

licenciamiento ambiental otorgado por CORTOLIMA, así como los relacionados con la gestión contractual para la construcción de aquel relleno sanitario.

XIII.4.1. El principio de planificación ambiental en materia de ordenación de las cuencas hidrográficas y de gestión integral de los residuos sólidos

10.1. La Constitución Política estableció el Sistema Nacional de Planeación con el fin de que la función administrativa, antes de ser ejecutada, responda a unos criterios básicos de diseño, proyección, presupuesto y rendimiento o resultados.

80. Dicha actividad debe estar regida conforme a un método que permita administrar eficientemente los recursos en la búsqueda de materializar las prioridades planteadas y anticipar las contingencias y necesidades que se puedan prever; esto es, conforme al principio de planeación⁴⁹.

81. Este principio juega un rol fundamental en el propósito de satisfacer las necesidades generales de la colectividad, entre las que se encuentran los derechos al goce de un ambiente sano⁵⁰, a la seguridad y salubridad públicas y al acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública.

82. Respecto del derecho fundamental a gozar de un ambiente sano, la Constitución también enfatiza que dicha garantía comprende el deber de las autoridades de fomentar la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarle⁵¹, así como planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, precisamente para garantizar su desarrollo sostenible, conservación, restauración o sustitución⁵².

83. Al tenor del artículo 80 de la Constitución, **la planificación ambiental constituye el instrumento necesario para la administración eficiente de los recursos naturales renovables y para prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental**⁵³. Es decir, la realización del principio de prevención de daños ambientales depende fundamentalmente del ejercicio adecuado de la actividad de planeación.

84. En este sentido, valga recordar que esta Sección, en sentencia de 11 de junio de 2020⁵⁴, precisó que las competencias de las autoridades ambientales «*relacionadas con el diseño, formulación, regulación, dirección y coordinación de las políticas de planificación, conservación, uso, manejo y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables y del ambiente*» atienden al objetivo de «*prevenir y mitigar su impacto por sustancias contaminantes y actividades destructivas, así como para su restauración y recuperación*».

⁴⁹ Artículos 300, numeral 2 (funciones de las asambleas departamentales); 340 (Sistema Nacional de Planeación); 341 (Plan Nacional de Desarrollo y autoridades de planeación); 342 (planes de desarrollo); 343 y 344 (sistemas de evaluación de gestión y resultados de la administración pública); y 361 (planeación de proyectos de impacto regional).

⁵⁰ Decreto 2811 de 1974. "Artículo 9. El uso de elementos ambientales y de recursos naturales renovables, debe hacerse de acuerdo con los siguientes principios: [...]. c.- La utilización de los elementos ambientales o de los recursos naturales renovables debe hacerse sin que lesione el interés general de la comunidad, o el derecho de terceros [...]."

⁵¹ Artículo 79.

⁵² Artículo 80.

⁵³ Decreto 2811 de 1974. "Artículo 9. El uso de elementos ambientales y de recursos naturales renovables, debe hacerse de acuerdo con los siguientes principios: [...]. a.- Los recursos naturales y demás elementos ambientales deben ser utilizados en forma eficiente, para lograr su máximo aprovechamiento con arreglo al interés general de la comunidad y de acuerdo con los principios y objetos que orientan este Código [...]."

Artículo 45.- La actividad administrativa en relación con el manejo de los recursos naturales renovables se ajustará a las siguientes reglas: [...]. h.- Se velará para que los recursos naturales renovables se exploten en forma eficiente, compatible con su conservación y acorde con los intereses colectivos [...]."

⁵⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 11 de junio de 2020. Rad. N.º 25000-23-24-000-2012-00078-01. C.P: Roberto Augusto Serrato Valdés.

85. En desarrollo de tales postulados de prevención y de planeación integral del manejo de los recursos naturales renovables y de los elementos ambientales⁵⁵, el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente -Decreto 2811 de 1974- señaló los siguientes criterios:

«[...] La utilización de los elementos ambientales o de los recursos naturales renovables debe hacerse **sin que lesione el interés general de la comunidad**, o el derecho de terceros [...].

[...] Los recursos naturales renovables no se podrán utilizar por encima de los límites permisibles, que al alterar las calidades físicas, químicas o biológicas naturales, **produzcan el agotamiento o el deterioro grave de esos recursos o se perturbe el derecho a ulterior utilización en cuanto ésta convenga al interés público** [...].

[...] La planeación del manejo de los recursos naturales renovables y de los elementos ambientales **debe hacerse en forma integral, de tal modo que contribuya al desarrollo equilibrado urbano y rural** [...]»⁵⁶.

86. La misma regulación impone a las autoridades los siguientes deberes en relación con el ejercicio de la actividad administrativa dirigida hacia la adecuada planeación del manejo de los recursos naturales renovables:

i) «Los planes y programas sobre protección ambiental y manejo de los recursos naturales renovables deberán estar integrados con los planes y programas generales de desarrollo económico y social, de modo que se dé a los problemas correspondientes un enfoque común y se busquen soluciones conjuntas, **sujetas a un régimen de prioridades** en la aplicación de políticas de manejo ecológico y de utilización de dos o más recursos en competencia, o a la competencia entre diversos usos de un mismo recurso»⁵⁷, y

ii) «Se asegurará, mediante la planeación en todos los niveles, la compatibilidad entre la necesidad de lograr el desarrollo económico del país y la aplicación de la política ambiental y de los recursos naturales»⁵⁸.

87. A su vez, la Declaración de Río de Janeiro sobre Medio Ambiente y Desarrollo de 1992, definió los siguientes principios en materia de participación, prevención de daños y planeación ambiental:

[...] **PRINCIPIO 10**

*El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es **con la participación de todos los ciudadanos interesados**, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, **toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente** de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, **así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes.** [...].*

PRINCIPIO 15

*Con el fin de proteger el medio ambiente, los Estados deberán aplicar ampliamente el criterio de precaución conforme a sus capacidades. Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, **la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente.** [...].*

⁵⁵ «Artículo 44. El Departamento Nacional de Planeación coordinará la elaboración de inventarios y la de programas sobre necesidades de la nación y de sus habitantes respecto de los recursos naturales y demás elementos ambientales».

⁵⁶ Artículo 9, literales c), e) y f).

⁵⁷ Artículo 45, literal d).

⁵⁸ *Ibid*, literal g).

PRINCIPIO 17

Deberá emprenderse una evaluación del 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. [...]. [Resalta la Sala].

88. A su turno, la Ley 99 de 1993⁵⁹ señaló que dentro de los principios que rigen el Sistema Nacional Ambiental -SINA- se incorporan aquellos establecidos en la Declaración de Río⁶⁰. De igual forma se encuentran, entre otros, los siguientes:

i) «***La prevención de desastres será materia de interés colectivo y las medidas tomadas para evitar o mitigar los efectos de su ocurrencia serán de obligatorio cumplimiento***»⁶¹.

ii) «***Los estudios de impacto ambiental son el instrumento básico para la toma de decisiones respecto a la construcción de obras y actividades que afecten significativamente el medio ambiente***»⁶².

iii) «***El manejo ambiental del país, conforme a la Constitución Nacional, será descentralizado, democrático y participativo***»⁶³, y

iv) «***Las instituciones ambientales del Estado se estructurarán teniendo como base criterios de manejo integral del medio ambiente y su interrelación con los procesos de planificación económica, social y física***»⁶⁴.

89. La misma normatividad planteó el concepto de «***ordenamiento ambiental del territorio***» como «***la función atribuida al Estado de regular y orientar el proceso de diseño y planificación de uso del territorio y de los recursos naturales renovables de la Nación, a fin de garantizar su adecuada explotación y su desarrollo sostenible***»⁶⁵.

90. En consecuencia, el artículo 31 de la Ley 99 asignó a las corporaciones autónomas regionales, entre otras, las funciones de:

i) «***Participar con los demás organismos y entes competentes en el ámbito de su jurisdicción, en los procesos de planificación y ordenamiento territorial a fin de que el factor ambiental sea tenido en cuenta en las decisiones que se adopten***»⁶⁶.

ii) «***Ordenar y establecer las normas y directrices para el manejo de las cuencas hidrográficas ubicadas dentro del área de su jurisdicción, conforme a las disposiciones superiores y a las políticas nacionales***»⁶⁷.

⁵⁹ «por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones».

⁶⁰ Artículo 1, numeral 1.

⁶¹ *Ibid.*, numeral 9.

⁶² *Ibid.*, numeral 11.

⁶³ *Ibid.*, numeral 12.

⁶⁴ *Ibid.*, numeral 14.

⁶⁵ Artículo 7.

⁶⁶ Artículo 31, numeral 5.

⁶⁷ *Ibid.*, numeral 18.

iii) «**Apoyar a los concejos municipales, a las asambleas departamentales y a los concejos de las entidades territoriales indígenas en las funciones de planificación que les otorga la Constitución Nacional**»⁶⁸.

91. Por su parte, corresponde a los municipios la función de «*Adoptar los planes, programas y proyectos de desarrollo ambiental y de los recursos naturales renovables, que hayan sido discutidos y aprobados a nivel regional, conforme a las normas de planificación ambiental de que trata la presente Ley*»⁶⁹.

92. En esta medida es claro que todas las entidades demandadas en la presente controversia deben ejercer sus funciones garantizando la adecuada planeación de sus intervenciones, de forma sostenible, coherente, eficaz y económica. Es innegable que la única manera de prevenir factores que puedan evitar la materialización de los fines del Estado es plantear escenarios futuros a efectos de adoptar las mejores decisiones en el presente.

XIII.4.1.1. Planeación de la gestión integral de los residuos sólidos

93. En el anterior contexto, el C.N.R.N.R. reconoce que el principio de planeación dirige el proceso de selección de lugares, tecnologías y medios que serán utilizados en la gestión de los residuos sólidos, en tanto dispone que «**para la disposición o procesamiento final de las basuras se utilizarán preferiblemente los medios que permita[n] [...] [e]vitar el deterioro del ambiente y de la salud humana [...]**»⁷⁰.

94. Tal parámetro para el desarrollo de la función pública, en los términos de los artículos 8º, 49, 58, 79, 80, 95, 365 y 366 superiores, permite a su vez la materialización de los principios de **eficiencia**, universalidad, solidaridad, equidad y **calidad**, en el propósito de garantizar el saneamiento ambiental del territorio.

95. Nótese que el servicio de saneamiento ambiental es inherente a la finalidad social del Estado y, por eso, las distintas autoridades públicas deben velar la prevención y control de los factores de deterioro ambiental en la prestación del servicio de aseo, evitando afectar áreas de especial importancia ecológica, o utilizar mecanismos que desconozcan los parámetros técnicos mínimos.

96. Respecto del régimen de servicios públicos, la Sala recuerda que la Ley 142 de 1994⁷¹ contiene el esquema normativo marco tendiente a garantizar la adecuada prestación de las actividades objeto de debate⁷², cuyo artículo 14 define los siguientes conceptos relevantes para el caso:

[...]14.19. SANEAMIENTO BÁSICO. Son las actividades propias del conjunto de los servicios domiciliarios de alcantarillado y aseo. [...].

*14.24. SERVICIO PÚBLICO DE ASEO. <Numeral modificado por el artículo 1 de la Ley 689 de 2001. El nuevo texto es el siguiente:> Es el servicio de recolección municipal de residuos, principalmente sólidos. También se aplicará esta ley a las actividades complementarias de transporte, tratamiento, aprovechamiento y **disposición final de tales residuos.** [...].*

⁶⁸ *Ibid.*, numeral 29.

⁶⁹ Artículos 65, numeral 3; y 68.

⁷⁰ Artículo 36, literal a.

⁷¹ "por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones",

⁷² Artículo 2.3.

97. Valga anotar que, en la época en que la Administración Municipal de Armero Guayabal identificó el lote «Las Palmas» como única opción para la ubicación del proyecto de relleno sanitario Parque Industrial Santo Domingo -año 2006-, se encontraba vigente el Decreto 1713 de 6 de agosto de 2002, «*Por el cual se reglamenta la Ley 142 de 1994, la Ley 632 de 2000 y la Ley 689 de 2001, en relación con la prestación del servicio público de aseo, y el Decreto Ley 2811 de 1974 y la Ley 99 de 1993 en relación con la Gestión Integral de Residuos Sólidos*».

98. El artículo 3.º del Decreto *ibidem* estableció como **principios básicos de la prestación del servicio de aseo**, entre otros, los de prestación eficaz, eficiente, continua e ininterrumpida y de calidad del servicio a toda la población; cultura de no basura y aprovechamiento; y de **minimización y mitigación del impacto en la salud y el medio ambiente en todos los componentes del servicio**.

99. De igual forma, el artículo 4.º insistió en que el servicio público de aseo debe prestarse «[...] *de manera eficiente, sin poner en peligro la salud humana, ni utilizar procedimientos y métodos que puedan afectar al medio ambiente y, en particular, sin ocasionar riesgos para los recursos agua, aire y suelo, ni para la fauna o la flora, o provocar incomodidades por el ruido o los olores y sin atentar contra los paisajes y lugares de especial interés*».

100. Por su parte, el artículo 9.º precisó que, para la formulación del Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos -P.G.I.R.S.- se requería de la consideración de, entre otros, los siguientes aspectos:

i). «**Identificación de alternativas de manejo en el marco de la Gestión Integral de los Residuos Sólidos con énfasis en programas de separación en la fuente, presentación y almacenamiento, tratamiento, recolección, transporte, aprovechamiento y disposición final**»⁷³.

ii). «**Estudios de prefactibilidad de las alternativas propuestas**»⁷⁴, y

iii). «**Identificación y análisis de factibilidad de las mejores alternativas, para su incorporación como parte de los Programas del Plan**»⁷⁵.

101. Tal regulación fue modificada por el Decreto 838 de 23 de marzo de 2005⁷⁶, específicamente, en lo relativo a la fase de disposición final del servicio de aseo (artículos 83 y ss.).

102. El artículo 4.º del Decreto 838 estableció el procedimiento para la localización y definición de áreas potenciales para la ubicación de infraestructuras para la provisión del servicio público de aseo en la actividad complementaria de disposición final, mediante la utilización de la tecnología de relleno sanitario. Las siguientes son las fases de dicho procedimiento:

103. En primer lugar, es deber de la entidad territorial que, en el marco del Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos -P.G.I.R.S.-, seleccione y establezca las áreas potenciales para ubicar el relleno sanitario.

⁷³ Numeral 2.

⁷⁴ Numeral 3.

⁷⁵ Numeral 4.

⁷⁶ «por el cual se modifica el Decreto 1713 de 2002 sobre disposición final de residuos sólidos y se dictan otras disposiciones».

104. Posteriormente, la entidad territorial debe realizar visitas técnicas a cada una de las áreas potenciales de ubicación del relleno sanitario -definidas en el P.G.I.R.S.- y, con base en la información recolectada, suscribirá un **acta de evaluación en la que se especificarán los puntajes asignados a cada una de las áreas evaluadas**. Los criterios de evaluación de tales áreas se encuentran señaladas en el artículo 5.º.

105. De conformidad con dicha acta de evaluación, las áreas potenciales de ubicación del relleno sanitario proyectado que obtengan un puntaje igual o superior al 60% del puntaje obtenido por el área mejor calificada, serán incorporadas a la respectiva herramienta de ordenación territorial: P.O.T., P.B.O.T. o E.O.T. Esa incorporación se hará durante o mediante el proceso de adopción o de revisión, modificación y ajustes de la herramienta de ordenación territorial correspondiente.

106. Una vez concluido dicho trámite, le corresponde a la persona prestadora del servicio público de aseo en la actividad complementaria de disposición final, iniciar el proceso de licenciamiento ambiental.

107. Como ya se indicó, la entidad territorial deberá suscribir el acta de evaluación de las distintas áreas potenciales para la ubicación de un relleno sanitario, en consideración a los siguientes criterios y metodología de asignación de puntajes⁷⁷:

- i). Capacidad de recepción de residuos sólidos de las áreas potenciales de ubicación del futuro relleno sanitario. Refiere a la cantidad de los residuos sólidos proyectados que las áreas puedan recibir, y a la cuantificación de la vida útil del relleno.
- ii). Ocupación actual del área. Refiere a la identificación de las actividades que se realizan en las áreas potenciales de ubicación del futuro relleno sanitario según el tipo de suelo, con el objeto de prever posibles impactos sobre la comunidad o los recursos naturales.
- iii). Accesibilidad vial. Refiere a la facilidad y economía para el prestador del servicio público de aseo en el componente de recolección y transporte, a la hora de transportar los residuos sólidos a las áreas donde se proyecta el relleno sanitario.
- iv). Condiciones del suelo y topografía. Determina las facilidades de construcción, operación y trabajabilidad en las áreas en que se efectuará el relleno sanitario.
- v). Distancia entre el perímetro urbano y las áreas para la ubicación del relleno sanitario. Este criterio se asocia a los costos de transporte del prestador del servicio.
- vi). Disponibilidad de material de cobertura. Costos de transporte en que incurre el prestador del servicio para obtener y llevar el material de cobertura necesario para el funcionamiento y clausura del relleno sanitario.
- vii). Densidad poblacional en el área. Posible afectación de la población ubicada en las áreas de influencia directa donde se tiene proyectado el relleno sanitario.
- viii). Incidencia que puede tener sobre el tráfico de la vía principal, el desplazamiento de los vehículos que transportarán los residuos sólidos desde el perímetro urbano hasta las áreas de disposición proyectadas.

⁷⁷ Artículo 5.º.

ix). **Distancias a cuerpos hídricos.** Este criterio establece la **relación que tendrán las áreas en las que se efectuará la disposición final de residuos, respecto a las fuentes hídricas permanentes y superficiales existentes en la zona,** cuantificándose de la siguiente forma:

- Mayor de 2.000 metros: 60 puntos
- 1.000 metros a 2.000 metros: 40 puntos
- 500 metros a 999 metros: 20 puntos
- 50 metros a 499 metros: 10 puntos
- **menor de 50 metros: 0 puntos**

x). Dirección de los vientos. Incidencia que puede tener la dirección de los vientos con respecto al casco urbano, en la operación del futuro relleno sanitario.

xi). Geformas del área respecto al entorno urbano. Incidencia que puede tener sobre el paisaje y el entorno -zona urbana-, la operación del futuro relleno sanitario.

xii). Restricciones en la disponibilidad del área. Este criterio hace referencia a las restricciones del área en que se efectuará la disposición final de residuos, con base en las definidas en el numeral 2.º del artículo 6º del Decreto 838, calificándose de acuerdo con el número de posibles restricciones así:

- No existen restricciones: 60 puntos
- Existe una restricción: 40 puntos
- Existen dos restricciones: 20 puntos
- Existen más de dos restricciones: 0 puntos

108. El puntaje máximo de la evaluación obtenido por cada área potencial de ubicación del relleno sanitario será de 1.000 puntos. El puntaje indica una posición dentro de un orden de elegibilidad de cada área. De acuerdo con el puntaje obtenido, las áreas que obtengan un puntaje igual o superior al 60% del puntaje obtenido por el área mejor calificada, se incorporarán a la respectiva herramienta de ordenación del territorio: P.O.T., E.O.T. o P.B.O.T.

109. La identificación y ubicación de los proyectos de rellenos sanitarios, dentro de las áreas potenciales para la ubicación del relleno sanitario señaladas en el P.O.T., E.O.T. o P.B.O.T., según el caso, de cada entidad territorial, corresponderá a los prestadores del servicio público de aseo en la actividad complementaria de disposición final mediante relleno sanitario.

110. De conformidad con el artículo 6.º del Decreto 838, está prohibido localizar áreas para la construcción y operación de rellenos sanitarios en:

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

ii). **Fuentes subterráneas:** En **zonas de recarga de acuíferos.**

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

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

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

111. Además, son restricciones para la localización, construcción y operación de rellenos sanitarios, las siguientes⁷⁸:

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

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

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

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

112. Todos los anteriores parámetros permiten afirmar que el adecuado manejo del último eslabón del servicio público domiciliario de aseo habilita la protección de los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, a la salubridad pública y al acceso a una infraestructura de servicios que garantice el saneamiento.

113. Como puede notarse, para el caso concreto resulta plenamente aplicable el **principio de prevención de daños ambientales** en la construcción y operación del relleno sanitario objeto de controversia; obra que debe estar precedida de un análisis que contenga las medidas de protección adecuadas de las áreas de especial importancia ecológica, como los nacimientos y las zonas de recarga de acuíferos de las cuencas hidrográficas.

XIII.4.1.2. El principio de planeación de la gestión del recurso hídrico

114. Ahora bien, para descender en el régimen jurídico que regula la prospectiva de la gestión del recurso hídrico, lo primero es señalar que el título VI de la parte III del libro segundo del C.N.R.N.R., relativo al «*uso, conservación y preservación de las aguas*», dispuso en relación con el uso de las **aguas lluvias**, lo siguiente:

⁷⁸ Artículo 6.º, numeral 2.º.

«ARTÍCULO 148.- El dueño, poseedor o tenedor de un predio **puede servirse de las aguas lluvias que caigan o se recojan en éste y mientras por él discurren**. Podrá, en consecuencia, construir dentro de su propiedad las **obras adecuadas para almacenarlas y conservarlas**, siempre que con ellas no cause perjuicios a terceros». [Resalta la Sala].

115. En cuanto a la protección de las **aguas subterráneas**⁷⁹, la regulación indica:

«ARTÍCULO 152.- Cuando se compruebe que **las aguas del subsuelo de una cuenca o de una zona se encuentran en peligro** de agotamiento o de **contaminación**, o en merma progresiva y sustancial en cantidad o calidad, **se suspenderá** definitiva o temporalmente el otorgamiento de nuevas concesiones en la cuenca o zona; **se podrá decretar la caducidad** de las ya otorgadas o **limitarse el uso, o ejecutarse**, por cuenta de los usuarios, **obras y trabajos necesarios** siempre que medie el consentimiento de dichos usuarios, y si esto no fuere posible, mediante la ejecución de la obra por el sistema de **valorización**»⁸⁰. [Resalta la Sala].

116. La Sala resalta el valor y la protección que la Ley le otorga a las aguas, independientemente de si son lluvias o subterráneas, en tanto que se estableció que **su uso prioritario y fundamental es para el consumo humano**.

117. La Declaración Universal sobre la Erradicación del Hambre y la Malnutrición, aprobada el 16 de noviembre de 1974 por la Conferencia Mundial de la Alimentación, precisa que:

«[...] 5. **Hoy más que nunca, la utilización de los recursos marinos y de las aguas interiores cobra importancia, como nueva fuente de alimentos y de bienestar económico. Por lo tanto, se deben tomar medidas para promover una explotación racional de estos recursos, preferiblemente para consumo humano directo, con objeto de contribuir a satisfacer las necesidades de alimentos de todos los pueblos.** [...]». [Resalta la Sala].

118. En ese sentido, el artículo 134 del CNRR advierte que «**Corresponde al Estado garantizar la calidad del agua para consumo humano, y en general, para las demás actividades en que su uso es necesario.** [...]». Además, el artículo 137 coincide en que «**Serán objeto de protección y control especial: a. - Las aguas destinadas al consumo doméstico humano y animal y a la producción de alimentos** [...]». [Resalta la Sala].

119. Igualmente, la Ley 99 de 1993 señaló como principio general de la política ambiental nacional, que: «**los nacimientos de agua y las zonas de recarga de acuíferos serán objeto de protección especial**» y, por eso, «**en la utilización de los recursos hídricos, el consumo humano tendrá prioridad sobre cualquier otro uso**»⁸¹. [Resalta la Sala].

120. Así pues, el principio de planeación ambiental, a voces del C.N.R.N.R., también aplica en cuanto las cuencas u hoyas hidrográficas. Para la materialización de los aludidos propósitos los cuerpos de agua son objeto de planificación, ordenación y manejo ambiental y, en ese sentido, es deber de las autoridades ambientales, entre otros, el de «**Coordinar y promover el aprovechamiento racional de los recursos naturales renovables de la cuenca en ordenación para beneficio de la comunidad**»⁸². Dicho beneficio, como ya se anotó está determinado, principalmente, por el **consumo humano**.

⁷⁹ «ARTÍCULO 149.- Para los efectos de este título, se entiende por aguas subterráneas las subálveas y las ocultas debajo de la superficie del suelo o del fondo marino que brotan en forma natural, como las fuentes y manantiales captados en el sitio de afloramiento, o las que requieren para su alumbramiento obras como pozos, galerías filtrantes u otras similares».

⁸⁰ En un sentido similar se encuentra redactado el artículo 153: «ARTÍCULO 153.- Las concesiones de aprovechamiento de aguas subterráneas podrán ser revisados o modificadas o declararse su caducidad, cuando haya agotamiento de tales aguas o las circunstancias hidrogeológicas que se tuvieron en cuenta para otorgarlas hayan cambiado sustancialmente».

⁸¹ Artículo 1.º, numerales 4.º y 5.º.

⁸² Artículo 314, literal d).

121. El artículo 316 del C.N.R.N.R. indica que «**se entiende por ordenación de una cuenca la planeación del uso coordinado del suelo, de las aguas, de la flora y la fauna, y por manejo de la cuenca, la ejecución de obras y tratamientos**». [Resalta la Sala].

122. A la sombra del postulado de uso prioritario del agua para el consumo humano, el C.N.R.N.R. definió la cuenca u hoyo hidrográfica como «[...] **el área de aguas superficiales o subterráneas, que vierten a una red hidrográfica natural con uno o varios cauces naturales, de caudal continuo o intermitente, que confluyen en un curso mayor, que a su vez, puede desembocar en un río principal, en un depósito natural de aguas, en un pantano o directamente en el mar. La cuenca se delimita por la línea del divorcio de las aguas** [83]»⁸⁴. [Resalta la Sala].

123. Es más, nuestra legislación ambiental no distinguió los distintos orígenes de las aguas para efecto de su protección, al igual que tampoco distinguió entre las aguas superficiales o subterráneas, continuas o permanentes, a la hora de definir lo que es una cuenca hidrográfica.

124. En efecto, muestra de ello es la voluntad del legislador de incorporar dentro de una misma cuenca hidrográfica aquellos acuíferos o cuerpos de agua subterráneos que confluyan o se encuentren conectados hidráulicamente con las aguas superficiales, aun cuando *prima facie* se encuentren excluidos en atención a la línea superficial de divorcio o divisoria de aguas:

«**ARTÍCULO 313.- Cuando los límites de las aguas subterráneas de una cuenca no coincidan con la línea divisoria de aguas, sus límites serán extendidos subterráneamente más allá de la línea superficial de divorcio hasta incluir los de los acuíferos subterráneos cuyas aguas confluyen hacia la cuenca deslindada por las aguas superficiales**»⁸⁵.

125. Valga anotar que, para efectos de la gestión adecuada o el aprovechamiento racional del recurso hídrico de la cuenca hidrográfica, el concepto de esta también se extiende a los recursos que, junto con los cuerpos de agua, constituyen un ecosistema, estos son, el suelo, la flora y la fauna⁸⁶.

126. En relación con la ordenación de las cuencas hidrográficas, el Decreto 1729 de 2002⁸⁷, señala lo siguiente:

Artículo 4.º. La ordenación de una cuenca tiene por objeto principal el planeamiento del uso y manejo sostenible de sus recursos naturales renovables, de manera que se consiga mantener o restablecer un adecuado equilibrio entre el aprovechamiento económico de tales recursos y la conservación de la estructura físico-biótica de la cuenca y particularmente de sus recursos hídricos.

La ordenación así concebida constituye el marco para planificar el uso sostenible de la cuenca y la ejecución de programas y proyectos específicos dirigidos a conservar, preservar, proteger o prevenir el deterioro y/o restaurar la cuenca hidrográfica.

⁸³ Decreto 1729 de 6 de agosto de 2002. "Artículo 2º. Delimitación de la cuenca. Una cuenca hidrográfica se delimita por la línea de divorcio de las aguas. Se entiende por línea de divorcio la cota o altura máxima que divide dos cuencas contiguas. [...]".

⁸⁴ Artículo 312.

⁸⁵ *Ibid.* En el mismo sentido: Decreto 1729 de 6 de agosto de 2002, artículo 2.º, inciso 2.

⁸⁶ *Ibid.* "ARTÍCULO 316.- Se entiende por ordenación de una cuenca la planeación del uso coordinado del suelo, de las aguas, de la flora y la fauna, y por manejo de la cuenca, la ejecución de obras y tratamientos".

⁸⁷ "Por el cual se reglamenta la Parte XIII, Título 2, Capítulo III del Decreto-ley 2811 de 1974 sobre cuencas hidrográficas, parcialmente el numeral 12 del Artículo 5º de la Ley 99 de 1993 y se dictan otras disposiciones".

La ordenación de cuencas se hará teniendo en cuenta, entre otros, los siguientes principios y directrices:

1. El carácter de especial protección de las zonas de páramos, subpáramos, nacimientos de aguas y zonas de recarga de acuíferos, por ser considerados áreas de especial importancia ecológica para la conservación, preservación y recuperación de los recursos naturales renovables.

2. Las áreas a que se refiere el literal anterior, son de utilidad pública e interés social y por lo tanto deben ser objeto de programas y proyectos de conservación, preservación y/o restauración de las mismas.

3. En la utilización de los recursos hídricos, el consumo humano tendrá prioridad sobre cualquier otro uso y deberá ser tenido en cuenta en la ordenación de la respectiva cuenca hidrográfica.

7. Considerar las condiciones de amenazas, vulnerabilidad y riesgos ambientales que puedan afectar el ordenamiento de la cuenca.

[...]. [Resalta la Sala].

127. Nótese cómo, en las actividades de planificación, ordenación y manejo ambiental de las cuencas u hoyas hidrográficas, las autoridades ambientales competentes deben tener en cuenta el principio general de la política ambiental nacional, según el cual **«En la utilización de los recursos hídricos, el consumo humano tendrá prioridad sobre cualquier otro uso»**.

128. Adicionalmente, el Decreto 1729 dispuso como mecanismo para la ordenación de las cuencas hidrográficas, la formulación de un Plan de Ordenación y Manejo de la Cuenca Hidrográfica⁸⁸.

129. En este caso, **los deberes de formulación, elaboración, adopción, ejecución, seguimiento y evaluación del plan de ordenación y manejo de la cuenca hidrográfica que se sitúa y extiende más allá de los límites del predio «Las Palmas», corresponde a la Corporación Autónoma Regional del Tolima -CORTOLIMA-⁸⁹**, sin que ello signifique la exclusión de otras corporaciones autónomas regionales.

130. Las anteriores consideraciones normativas dejan ver que el principio de planeación es un pilar para el desarrollo de la función pública en materia de gestión de residuos sólidos y de protección de fuentes hidrográficas. Así pues, las autoridades que integran la parte demandada cuentan con importantes responsabilidades técnico-ambientales al momento de determinar el lugar en que se construirá un relleno sanitario, pues deben prever que esa decisión no impacte de forma desproporcionada los recursos naturales, entre estos los hídricos.

XIII.4.2. Análisis del material probatorio

131. A efectos de tener claridad sobre la evaluación ambiental y el estado de avance del proyecto, la Sala estudiara: (i) el trámite de expedición y modificación de la licencia ambiental que ampara la obra, y (ii) los medios de convicción relativos a los negocios jurídicos celebrados para la construcción del citado relleno sanitario.

⁸⁸ Artículos 5.º y ss.

⁸⁹ Ley 99 de 1993, artículo 31, numerales 18 y 29. Decreto 1729 de 2002, Artículos 7.º, 8.º, 19 y ss.

XIII.4.2.1. Del trámite de expedición de la licencia ambiental para la construcción del relleno sanitario regional Parque Industrial Santo Domingo del municipio de Armero Guayabal

132. El presente acápite recopila en orden cronológico las actuaciones relacionadas con la aprobación, modificación, suspensión y viabilidad técnico - ambiental de la autorización ambiental cuestionada.

133. Para iniciar, es importante reconocer que los pilares de este proyecto se remontan al Acuerdo N.º 014 del 8 de junio de 2006⁹⁰, acto administrativo en el que el Concejo Municipal de Armero Guayabal modificó el «*Esquema de Ordenamiento Territorial en el componente de uso del suelo para disposición final de residuos sólidos, con tecnología de relleno sanitario en dos zonas distintas; una en la vía San Pedro y, la otra, en la vía vereda El Cairo*».

134. El 18 de julio de 2006⁹¹, la Secretaría de Planeación, Obras Públicas, Vivienda, Asuntos Comunitarios y Desarrollo Rural del municipio de Armero Guayabal certificó lo siguiente:

«[...] el predio ubicado en la vereda El Cairo, vía San Pedro del corregimiento de Armero Guayabal se encuentra en proceso de adquisición por parte del Municipio de Armero Guayabal y está ubicado en una zona apropiada para la disposición final de residuos sólidos y está destinado de acuerdo al Esquema de Ordenamiento Territorial, mediante Acuerdo N.º 014 de 2006 de junio 20 de 2006, para el desarrollo del proyecto “construcción de un relleno sanitario regional en el municipio de Armero Guayabal para el manejo de los residuos sólidos de los municipios de Armero Guayabal, Mariquita Lérica, Líbano, Murillo, Villahermosa, Palocabildo, Fálán y Casabianca”⁹² ».

135. Bajo el anterior parámetro de ordenamiento territorial, el alcalde del municipio de Armero Guayabal inició el trámite de licenciamiento ambiental para la ejecución del proyecto «*construcción de un relleno sanitario en el municipio de Armero Guayabal para el manejo de los residuos sólidos de los municipios de Armero Guayabal, Casabianca, Mariquita, Villahermosa, Líbano, Murillo, Palocabildo, Falan y Lérica*».

136. En ese orden, mediante Auto N.º 736 de 26 de junio de 2006, la Corporación Autónoma Regional del Tolima informó al peticionario que, para atender su solicitud debía presentar un Diagnóstico de Alternativas Ambientales por las siguientes razones:

[...] teniendo en cuenta que el proyecto de relleno sanitario para los residuos sólidos del Municipio de Armero Guayabal, [...] acorde como se dispone en el artículo 9 N.º 10 del decreto 1220 de 2005⁹³ del trámite de licencia ambiental, [...] para este caso es aplicable el artículo 17 ibidem⁹⁴ que impone la obligación de presentar diagnóstico ambiental de alternativas, debiéndose cumplir con los requisitos contenidos en el artículo 18 del decreto 1220 de 2005 el municipio de Armero Guayabal. [...]. [Resalta la Sala].

⁹⁰ Folios 42 y 43 del expediente de la referencia.

⁹¹ Folio 44 del expediente de la referencia.

⁹² Octavio García Varón.

⁹³ “ARTÍCULO 9o. COMPETENCIA DE LAS CORPORACIONES AUTÓNOMAS REGIONALES. <Decreto derogado por el artículo 52 del Decreto 2820 de 2010> Las Corporaciones Autónomas Regionales, las de Desarrollo Sostenible, los Grandes Centros Urbanos y las autoridades ambientales creadas mediante la Ley 768 de 2002, otorgarán o negarán la licencia ambiental para los siguientes proyectos, obras o actividades, que se ejecuten en el área de su jurisdicción. [...].

10. La construcción y operación de rellenos sanitarios. [...]”.

⁹⁴ “ARTÍCULO 17. EXIGIBILIDAD DEL DIAGNÓSTICO AMBIENTAL DE ALTERNATIVAS. <Decreto derogado por el artículo 52 del Decreto 2820 de 2010> El interesado deberá solicitar pronunciamiento respecto de sí el proyecto, obra o actividad que se pretende realizar requiere de la presentación del Diagnóstico Ambiental de Alternativas, en los siguientes casos: [...]. 2. Los proyectos, obras o actividades de competencia de las Corporaciones Autónomas Regionales a que se refieren los numerales 2, 3 literal a), 7 literal a) y 10, del artículo 9o del presente decreto”. [Resalta la Sala].

En consecuencia, CORTOLIMA dispuso lo siguiente:

[...] **ARTÍCULO PRIMERO: Requerir al Municipio de Armero Guayabal, por intermedio de Alcalde, para que presente el diagnóstico ambiental de alternativas para el proyecto** “construcción de un relleno sanitario en el municipio de Armero Guayabal para el manejo de los residuos sólidos de los municipios de Armero Guayabal, Casabianca, Mariquita, Villahermosa, Líbano, Murillo, Palocabildo, Falan y Lérída”, para lo cual debe tener en cuenta los requisitos contenidos del artículo 18 del decreto 1220 de 2005, así:

“Artículo 18. Contenido básico del Diagnóstico Ambiental de Alternativas. El Diagnóstico Ambiental de Alternativas deberá contener:

1. Objetivo y alcance del proyecto, obra o actividad.
2. La descripción del proyecto, obra o actividad.
3. **La descripción general de las alternativas de localización del proyecto, obra o actividad caracterizando ambientalmente el área de interés e identificando las áreas de manejo especial, así como también las características del entorno social y económico para cada alternativa presentada.**
4. La información sobre la compatibilidad del proyecto con los usos del suelo establecidos en el POT.
Lo anterior, sin perjuicio de lo dispuesto en el Decreto 2201 de 2003, o la norma que lo modifique o sustituya.
5. **La identificación y análisis comparativo de los potenciales riesgos y efectos sobre el medio ambiente y los recursos naturales renovables para las diferentes alternativas estudiadas.**
6. **Identificación de las comunidades y de los mecanismos utilizados para informarles sobre el proyecto, obra o actividad.**
7. **Selección y justificación de la mejor alternativa.**
8. **Un análisis costo-beneficio ambiental de las alternativas”.**

SEGUNDO.- El requerimiento efectuado en el artículo anterior se realiza con fundamento en los artículos 13 del Código Contencioso Administrativo, de lo contrario se procederá al archivo de las diligencias^[95]. [Resalta la Sala].

137. A pesar de lo anterior, y con el propósito de «*viabilizar los recursos que para el efecto dispone el MAVDT*», la Administración Municipal de Armero Guayabal, a través del Oficio N.º 100-023 de 17 de julio de 2006⁹⁶, allegó ante Cortolima el documento titulado «*Cumplimiento de requisitos para solicitud de licencia ambiental para el proyecto “Construcción de un relleno sanitario en el municipio de Armero-Guayabal para el manejo de los residuos sólidos de los municipios de Armero-Guayabal, Casabianca, Mariquita, Villahermosa, Líbano, Murillo, Palocabildo, Falan y Lérída”*».

Dicho estudio no proponía alternativas para su valoración, por el contrario, indicaba concretamente la ubicación geográfica del proyecto, e informaba que este sería ejecutado «[...] *sobre una cabida superficial de aproximadamente 6 hectáreas, en un terreno caracterizado por una vegetación arbustiva, de moderada fertilidad, sin fuentes de agua cercanas, que cuenta con un acceso carretable en buenas condiciones, con capa de subsuelo arcillosa y poco permeable, ubicado a 7.5 km del centro del casco urbano de Armero Guayabal [...]. Dentro de los recursos naturales renovables a ser usados están: El agua: para uso doméstico su procedencia será de la quebrada La Zorra, después de utilizada, será tratada mediante un pozo séptico.* [...]». [Resalta la Sala].

138. El 10 de junio de 2008, la personera municipal, el alcalde de Armero Guayabal, la secretaría de planeación municipal y dos representantes de la unión temporal Rellenos del

⁹⁵ “**ARTÍCULO 13. Se entenderá que el peticionario ha desistido de su solicitud si hecho el requerimiento de completar los requisitos, los documentos o las informaciones de que tratan los dos artículos anteriores, no da respuesta en el término de dos (2) meses. Acto seguido se archivará el expediente, sin perjuicio de que el interesado presente posteriormente una nueva solicitud.** [Resalta la Sala].

⁹⁶ *Ibid.*, folios 29 y ss y 48.

Norte, suscribieron el documento «Acta de socialización Proyecto Regional de Residuos Sólidos del Municipio de Armero Guayabal»⁹⁷. Ese documento señala lo siguiente:

[...] *En Armero Guayabal, Vereda Santo Domingo, Finca Las Palmas, del día Diez de Junio de Dos Mil Ocho siendo las 9:00 a.m., nos hicimos presentes [...] con el objeto de realizar la socialización del proyecto regional de residuos sólidos con todas las veredas del Corregimiento de San Pedro, de las cuales se hicieron presentes las veredas de SOCABON, CHINELA, PARROQUIA, PLACER, CAIRO, SAN PEDRO. Seguidamente se hizo la presentación por parte del Tecnólogo JHON FREDY CARO del proyecto parque Industrial Santo Domingo, con unas ayudas didácticas de los planos correspondientes al proyecto. Luego intervino el Sr. Alcalde con el fin de resolver las inquietudes que la comunidad tenía frente al proyecto de acuerdo a la intervención que cada una de las personas realizó. [...].*

Dicha acta lleva adjunta la «Planilla N.º 1. Reporte de Cumplimiento de Realización de Talleres»⁹⁸, suscrito el 11 de junio de 2008 por 22 personas, dentro de las que se encuentran funcionarios de la Personería Municipal de Armero Guayabal. El Documento expone que, mediante «citación Alcaldía de Armero Guayabal», en la finca Las Palmas, el conferencista Jhon Fredy Caro Soler trató el tema «socialización del proyecto de construcción del relleno sanitario regional parque Ambiental Santodomingo». Además, allí se menciona que se realizó «visita guiada», aunque en los ítems «ayudas audiovisuales utilizadas», «material didáctico entregado» y «recomendaciones» no se precisó ningún tipo de información.

139. Mediante comunicación radicada el 26 de agosto de 2008, el alcalde municipal de Armero Guayabal manifestó haber entregado a la Dirección General de Cortolima «[...] Estudio de Impacto Ambiental del Relleno Sanitario Regional Parque Industrial Santo Domingo del Municipio de Armero Guayabal [...]»⁹⁹.

140. Luego de analizar la información allegada por la Administración Municipal de Armero Guayabal, a través de Auto N.º 752 de 19 de septiembre de 2008, CORTOLIMA consideró lo siguiente:

[...] **Que el Decreto 1220 de 2005 establece que el Diagnóstico Ambiental de Alternativas tiene como objeto suministrar la información para evaluar y comparar las diferentes opciones en las cuales es posible desarrollar un proyecto, teniendo en cuenta el entorno geográfico y sus características ambientales y sociales, entre otros aspectos, para seleccionar una de ellas en las que se permita optimizar y racionalizar el uso de recursos y evitar o minimizar riesgos, efectos e impactos negativos que puedan generarse. Para los proyectos de construcción y operación de rellenos sanitarios, su interesado debe solicitar a la autoridad ambiental si se requiere la presentación de Diagnóstico Ambiental de Alternativas. [...].**

Que el Municipio de Armero Guayabal no solicitó oportunamente a esta Corporación su pronunciamiento respecto a la necesidad de presentar Diagnóstico Ambiental de Alternativas, presentando directamente el Estudio de Impacto Ambiental, en el que se relacionan los impactos que ocasionaría el proyecto y las medidas que serán implementadas para su prevención, corrección o mitigación, las actividades desarrolladas para su socialización a la comunidad directamente relacionada con este, teniendo en cuenta el trámite previo de selección del predio, el cual fue acompañado por funcionarios de esta Corporación, por lo que se procederá a dar inicio al trámite de licencia ambiental correspondiente y entre otros aspectos, a ordenar una visita por parte de funcionarios de esta Corporación, en la cual se evaluarán todos los aspectos técnicos que se considerarán al momento de adoptar una decisión. [Resalta la Sala].

⁹⁷ *Ibid.*, folio 79.

⁹⁸ *Ibid.*, folios 80 y 81.

⁹⁹ *Ibid.*, folio 37.

Por lo anterior, CORTOLIMA dispuso: i) iniciar el trámite de licencia ambiental para el relleno sanitario regional Parque Industrial Santo Domingo; ii) ordenar al solicitante el pago de la suma de \$6.278.343 por concepto de evaluación ambiental del proyecto; y iii) «[...] *practicar visita al sitio indicado en la solicitud, con el fin de establecer las características naturales, ambientales y técnicas de la actividad* [...]»¹⁰⁰.

141. A fin de cumplir con los requisitos exigidos para la expedición de la licencia ambiental del proyecto de relleno sanitario, el 4 de febrero de 2009, el alcalde de Armero Guayabal presentó ante CORTOLIMA los siguientes documentos:

- Acuerdo N.º 014 de 2006, por medio del cual se modifica el Esquema de Ordenamiento Territorial.
- Oficio de la Oficina de Planeación Municipal por medio del cual se certifica la adquisición del predio.
- Oficio de la Oficina de Planeación Municipal sobre solicitud del concepto de viabilidad.
- Certificación del contador por medio del cual se reportan las cifras de la inversión del proyecto.
- Oficio del jefe de la oficina de Servicios Públicos por medio del cual se certifica la disponibilidad de servicios públicos.
- Oficio mediante el cual se solicita la expedición de la licencia ambiental.

Doctor Gómez como podrá usted apreciar la premura del tiempo es un factor primordial para la ejecución de los recursos, por tanto solicito con carácter de urgente y de forma respetuosa se dé pronta y satisfactoria respuesta a lo peticionado.¹⁰¹ [Resalta la Sala].

142. La Dirección General de CORTOLIMA, mediante Resolución N.º 0442 de 19 de febrero de 2009¹⁰², decidió «*viabilizar ambientalmente la modificación del uso del sueldo del Plan Básico de Ordenamiento Territorial (PBOT) del Municipio de Armero Guayabal, para la disposición final de residuos sólidos mediante la tecnología del relleno sanitario* [...]».

143. La Oficina de Planeación de CORTOLIMA, mediante mensaje interno de 21 de mayo de 2009, trasladó a la Subdirección de Calidad Ambiental de la misma entidad un informe relativo al «*componente social [del proyecto de] relleno sanitario Armero Guayabal*»¹⁰³. Allí la Corporación formuló las siguientes observaciones y recomendaciones:

[...] OBSERVACIONES

*En la visita de evaluación al EIA en el área de influencia directa del proyecto, se realizó un sondeo de opinión con los vecinos respecto al Proyecto del Relleno Sanitario y, en conclusión, **socialización o reuniones con la comunidad para informarlos referente al proyecto, comentan que no se han realizado.***

El componente social y/o trabajo con la comunidad tanto en el área de influencia directa como indirecta deben tenerse en cuenta desde el momento mismo que inician la elaboración del Diagnóstico Ambiental de Alternativas y el cual tiene en estos casos la misma y/o mayor importancia que los aspectos técnicos.

*Se considera que **en un proyecto de gran envergadura e importancia para los municipios, la comunidad de las zonas de influencia directa e indirecta deben ser sujetos activos, estar inmersas en el proceso, con el propósito de prevenir la desinformación y los posibles conflictos a presentarse durante la construcción y la operación del relleno sanitario.*** [...].

RECOMENDACIONES:

¹⁰⁰ *Ibid.*, folios 38 y ss.

¹⁰¹ Folios 41 y ss. del expediente de la referencia.

¹⁰² *Ibid.*, folios 530 y ss.

¹⁰³ *Ibid.*, folios 49 y ss.

Allegar el Programa de Gestión Social dentro del Plan de Manejo Ambiental del Relleno Sanitario teniendo en cuenta, población y áreas de influencia directa e indirecta del proyecto en los siguientes ítem:

- Participación de la Comunidad Además de la veeduría, proyectos comunitarios. Los procesos de participación deben ser permanentes con el propósito de fortalecer el sentido de pertenencia y los valores en la comunidad.

- Educación Ambiental (temática).

- Contratación mano de obra teniendo en cuenta tanto en la mano de obra calificada como no calificada existente en el área de influencia directa e indirecta del proyecto.

- Realizar reunión de socialización con los vecinos ubicados en el área directa del proyecto contando en ella la participación de la Universidad del Tolima como vecino colindante de interés para la comunidad. [...]. [Resalta la Sala].

144. Mediante Concepto Técnico de 26 de mayo de 2009¹⁰⁴, la Subdirección de Calidad Ambiental de CORTOLIMA analizó el estudio de impacto ambiental presentado por la Administración Municipal de Armero Guayabal. Allí se advirtió que **el proyecto estaba localizado en la Subcuenca de la quebrada Santo Domingo, la cual tributa sus aguas al río Sabandija**: «El área objeto del proyecto hace parte de la cuenca del Río Sabandija, subcuenca de la quebrada Santo Domingo, microcuenca No 5, sin nombre, la cual cuenta con un área de 176,62 Has». De igual forma, se resalta la importancia de dicho cuerpo de agua desde el punto de vista ecosistémico:

[...]. Gran parte de fauna, especies sensibles al deterioro de la vegetación protectora de las fuentes hídricas. [...]. El área de estudio se encuentra en la formación bosque seco tropical (Bs-T) de segundo crecimiento.

La vegetación existente se circunscribe a lado y lado de los drenajes naturales que surcan el área del proyecto – Bosque ribereño, además de pastos naturales y un lote de árboles frutales [...]. [Resalta la Sala].

La Subdirección de Calidad Ambiental constató, entre otros, los siguientes hallazgos:

- La totalidad del lote presenta una topografía quebrada con bastantes drenajes naturales y pendientes moderadas. **Sobre las depresiones se pudo observar la concentración de aguas de escorrentía superficial lo que muestra un área de recarga hídrica continua.**
- Los bosques ribereños no sólo están formados por árboles mayores a 10 centímetros de DAP, también se encuentran gran cantidad de brinzales¹⁰⁵ y latizales¹⁰⁶ de especies forestales.
- Se encontraron 3 drenajes naturales de la subcuenca de la quebrada Santo Domingo, Subcuenca N.º 5, microcuencas A, B y C, las cuales presentaban una cicatriz o cauce profunda, con una sección transversal de 1,50 m (Microcuenca A) y 2,50 m (Microcuenca B), **lo cual indica que son importantes drenajes naturales del área.**
- Para la construcción de los diques 2 y 3 para las zonas A y B del relleno sanitario y la planta de tratamiento de lixiviados **se requiere la remoción total de las coberturas vegetales, en especial las de las microcuencas A, B y C, además de la**

¹⁰⁴ *Ibid.*, folios 55 y ss.

¹⁰⁵ El Brinzal es la planta que germina de la semilla caída del árbol. Ver: [lwww.significadode.org](http://www.significadode.org)

¹⁰⁶ Conjunto de árboles jóvenes y rectos. Ver: [lwww.significadode.org](http://www.significadode.org)

intervención directa de los drenajes, con lo cual se generará la pérdida total de los drenajes naturales.

- El aprovechamiento forestal de madera en bruto sería de 77,30 metros cúbicos, equivalentes a 269 árboles, **sin tener en cuenta la cantidad de regeneración natural que se encuentra en el predio.**

Finalmente, la Subdirección de Calidad Ambiental de CORTOLIMA planteó las siguientes conclusiones:

- [...] **Con la construcción del proyecto Regional de Residuos Sólidos, se afecta parte de la microcuenca de la quebrada Santo Domingo, ya que con esta obra se ocuparía y desaparecería los drenajes naturales y permanentes que conforman la microcuenca, como también toda la vegetación ribereña y la fauna asociada a dichos drenajes, puesto que se requiere el aprovechamiento forestal único del Bosque Natural existente.** [...].

- [...] [E]n la figura 1.4 [del Estudio de Impacto ambiental] no localiza la cárcava A, B, C, [del área de intervención – zonas de relleno] este presenta una zonificación en zona A, Zona B, zona C **es necesario especificar esta distribución para evitar confusiones, en la localización de las áreas a intervenir.**

- El estudio no es claro en la metodología que se empleará para la conformación del vaso, propuesto en la zona A, cárcava A, por lo cual **es necesario que se especifiquen los diseños de la secuencia de conformación, así como las zonas de acopio del material generado durante las fases de excavación y extracción del subsuelo y su manejo ambiental.**

- Dado que se especifica un diseño de celda para el año 1 de operación del relleno sanitario, **no es claro entonces cual será el sistema del celda que se adoptará para los 9.45 años siguientes de vida útil establecidos para la cárcava A de la zona A.** De otro lado tal como está planteado el proyecto, por lo que **es necesario especificar cómo se desarrollará el relleno hacia las demás zonas propuestas en la tabla 1.7, y además determinar de igual forma el sistema de extracción del material del subsuelo así como las zonas de acopio del material extraído y el manejo ambiental de estas áreas.**

- El modelo geológico geotécnico propuesto con base en la información recolectada de los sondeos, apiques y las líneas sísmicas **corresponde solamente a la zona A, presentando un perfil transversal y longitudinal a las cárcavas.**

- Dado que el proyecto requiere la conformación de un vaso para la disposición de los residuos sólidos, cuya conformación exige la extracción de material y su disposición para la posterior utilización durante la vida útil del relleno sanitario; **se requiere que el beneficiario presente el título minera del área a intervenir, o en su defecto demostrar que el área se encuentra libre.** Este requerimiento se hace con el ánimo de evitar a futuro conflictos con los posibles titulares mineros del área, como ya ha sucedido con otros proyectos de la misma naturaleza.

- Dentro del documento no se observaron los diseños, memorias de cálculo ni planos de detalles constructivos del sistema de tratamiento de los lixiviados generados. **Se deben allegar.**

- No se apreció información alguna referente a garantizar la dilución del efluente de la PTAR de lixiviados en la quebrada receptora. **Se deben allegar.** En caso de no garantizarla se deberá plantear una descarga en otra corriente superficial.

- Se establece que el material sobrante de las excavaciones se dispondrá en el mismo lote y se sombrea o mapea en un plano, pero **no se apreció el diseño, las memorias ni los planos de detalle necesarios y requeridos para su implementación. Se deben allegar.**

- Dentro del documento no se observaron los diseños, memorias de cálculo ni planos de detalles constructivos del sistema de muestreo y tratamiento de los gases generados por el relleno sanitario, acorde con lo establecido en el Decreto 838 del 2005. **Se deben allegar.**

- **El documento plantea la necesidad de agua para las oficinas y demás secciones del relleno, sin establecerse de donde será su procedencia, si se tramitará una concesión de aguas o si se aprovechará un derecho adquirido, en cuyo caso se deberá allegar el documento que lo acredite. Se debe allegar.**

- **El documento plantea la construcción de una Planta de Tratamiento de Residuos Sólidos y en ese sentido se titula el proyecto, pero no se observaron los diseños, memorias de cálculo ni planos de detalles constructivos del sistema de tratamiento de residuos sólidos, solo se apreció en un plano esquemas de dicha estructura, se requiere que se alleguen en caso de querer implementarse o excluirse de los planos y, en general del documento analizado, para no crear falsas expectativas, principalmente, en el componente de socialización. Se deben aclarar.**

- **La vía de acceso presenta algunos puntos vulnerables como el box-couvert, sobre la quebrada Santo Domingo y algunos tramos (muy pendiente y falta de obras de arte), que requieren de actividades de optimización para garantizar su estabilidad. Además, establecer el tipo de tratamiento superficial que va a tener.**

- No se apreció la inclusión de actividades u obras (reductores de velocidad).

particulado y emisiones atmosféricas, y su afectación a las viviendas aledañas. Además, **se debe incluir una señalización adecuada para el tráfico vehicular, desde su ingreso a la vía veredal hasta el sitio de disposición final, Se deben allegar.**

- **Finalmente, la documentación analizada no da cumplimiento a los requerimientos contenidos en la Resolución No. 1274 del 30 de junio de 2006 del Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial, ni a la Resolución No. 1096 del 17 de noviembre de 2000, Reglamento Técnico para el Sector de Agua Potable y Saneamiento Básico "RAS/2000". Tampoco da cumplimiento a lo establecido en los Artículos 5 y 7 a 10 del Decreto 838 del 23 de marzo de 2005, al Artículo 20 del Decreto 1220 del 21 de abril de 2005, dentro del trámite de Licencia Ambiental para el proyecto Relleno Sanitario Regional de Armero Guayabal. [...]. [Resalta la Sala].**

De igual forma, en el concepto técnico aludido, la Subdirección de Calidad Ambiental de CORTOLIMA recomendó, en primer lugar, que se debía requerir a la Administración Municipal de Armero Guayabal para que allegara todas y cada una de las exigencias allí indicadas. Además, se debía tener en cuenta el concepto técnico emitido el 21 de mayo de 2009, relativo al componente social del proyecto.

145. Visto lo anterior, el jefe de la Oficina Jurídica de CORTOLIMA, mediante Auto N.º 807 de 4 de junio de 2009¹⁰⁷, consideró la necesidad de «[...] *requerir al Municipio de Armero Guayabal la complementación del estudio de impacto ambiental, conforme se estableció en los conceptos técnicos emitidos por funcionarios de la Subdirección de Calidad Ambiental y de la Oficina de Planeación de esta Entidad [...]*». De tal forma, procedió a resolver lo siguiente:

[...]. *PRIMERO: Requerir al Municipio de Armero Guayabal, la presentación dentro de los dos meses siguientes a la ejecutoria de esta providencia, de la complementación del Estudio de Impacto Ambiental allegado a esta Corporación, conforme a lo establecido en los informes técnicos de abril 15 de 2009 y mayo 21 de 2009, lo señalado en la parte considerativa de esta providencia y a lo que a continuación se indica:*

- 1. Se deben allegar las memorias de cálculo del diseño geométrico y las curvas verticales de las **vías internas** que pretenden construirse, así como su curva de compensación, corte y rellenos.*
- 2. Presentar diseños, memorias de cálculo y planos de detalles constructivos del **sistema de tratamiento de lixiviados**.*

¹⁰⁷ *Ibid.*, folios 66 y ss.

3. Presentar documentos referentes a garantizar la **dilución del efluente de la PTAR de lixiviados en la quebrada receptora** y en caso de no garantizarla se deberá plantear una descarga en otra corriente superficial.

4. Presentar los diseños, memorias y planos de detalles para la disposición de **material sobrante**.

5. Presentar diseños, memorias de cálculo y planos del sistema de muestreo y tratamiento de los **gases** generados en el relleno sanitario.

6. Establecer cómo se suministrará el **servicio de agua** para las oficinas y demás secciones del relleno.

7. Presentar los diseños, memorias de cálculo y planos de detalles constructivos del **sistema de tratamiento de residuos** sólidos que se plantea en la documentación.

8. En la **vía de acceso**, en donde existen puntos vulnerables como el box coluvert sobre la quebrada Santo Domingo y algunos tramos que requieren de actividades de optimización para garantizar su estabilidad, se debe establecer el manejo que se realizará.

9. Incluir las actividades que minimicen impactos por generación de **material particulado** y emisiones atmosféricas y su afectación a viviendas aledañas. Se debe establecer también la **señalización** que se realizará para el tráfico vehicular desde su ingreso a la vía veredal y de ahí al sitio de disposición.

10. Allegar el **Programa de Gestión Social** dentro del Plan de Manejo Ambiental del relleno sanitario, teniendo en cuenta población y áreas de influencia directa e indirecta del proyecto, desarrollando ítems como participación de la comunidad, que además de la veedurías debe contar con procesos de participación permanentes, temática de la educación ambiental, contratación de mano de obra calificada y no calificada del área de influencia directa e indirecta del proyecto y constancias de realización de reunión de socialización con la comunidad, en la cual debe estar incluida la Universidad del Tolima como vecino colindante del proyecto.

PARÁGRAFO: Los informes técnicos señalados en este artículo hacen parte integral de esta providencia, por lo que copia de ellos serán entregados al titular del proyecto. [...]. [Resalta la Sala].

Como puede observarse, la Oficina Jurídica de CORTOLIMA decidió requerir a la Administración Municipal de Armero Guayabal en relación con todos los aspectos formulados, tanto por la Oficina de Planeación en el informe de 21 de mayo de 2009, como por la Subdirección de Calidad Ambiental en el Concepto Técnico de 26 de mayo del mismo año, **con excepción de los siguientes:**

- i) La construcción del proyecto **afecta las microcuencas de la quebrada Santo Domingo, ya que ocuparía y desaparecería los drenajes naturales y permanentes que la conforman, como también toda la vegetación ribereña y la fauna asociada a dichos drenajes.**
- ii) **La necesidad de que el estudio de impacto ambiental localizara y precisara la distribución de las cárcavas A, B y C del área de intervención «zonas de relleno».**
- iii) La necesidad de que se especificaran los **diseños de la secuencia de conformación del vaso que se ubicaría en la cárcava A de la zona A, al igual que las zonas de acopio del material generado durante las fases de excavación y extracción del subsuelo y su manejo ambiental.**
- iv) La necesidad de que se especificara el **diseño del sistema de celda que se adoptará para la cárcava A de la zona A, con posterioridad al primer año de funcionamiento del relleno sanitario.**

- v) La necesidad de que se especificara la **forma en que se desarrollará el relleno hacia las demás zonas propuestas en la tabla 1.7** y se determinara el **sistema de extracción del material del subsuelo**, así como las **zonas de acopio del material extraído y el manejo ambiental de esas áreas**.
- vi) Se tiene previsto un **modelo geológico y geotécnico únicamente para la zona A**, y
- vii) La necesidad de que se presente el **título minero del área a intervenir**, o en su defecto demostrar que el área se encuentra libre, toda vez que la conformación de un vaso para la disposición de los residuos sólidos requiere la extracción de material y su disposición para la posterior utilización.

Aun cuando la Subdirección de Calidad Ambiental advirtió sobre la necesidad de que el estudio de impacto ambiental fuera complementado y aclarado en «*todos y cada uno de los requerimientos formulados*», la Oficina Jurídica de Cortolima optó por guardar silencio absoluto frente a la exigencia de cumplimiento de los citados aspectos técnicos, hidrogeológicos y topográficos, sin esgrimir algún tipo de justificación basada en las evidencias técnicas y científicas.

146. El 1.º de septiembre de 2009, el alcalde municipal de Armero Guayabal presentó ante Cortolima «[...] *los ajustes a los estudios de impacto ambiental del Parque Industrial de Santo Domingo* [...]»¹⁰⁸.

147. La Subdirección de Calidad Ambiental de CORTOLIMA procedió a evaluar el cumplimiento de los requerimientos que le exigió al municipio de Armero Guayabal en torno a la ejecución del proyecto de relleno sanitario y, en consecuencia, emitió dos conceptos técnicos de los cuales se resaltan los siguientes aspectos:

148. La Subdirección de Calidad Ambiental de CORTOLIMA, mediante Concepto Técnico de 18 de septiembre de 2009¹⁰⁹, reiteró algunas de las consideraciones observadas en el Concepto Técnico de 26 de mayo del mismo año, así:

- **El proyecto se localiza en la Subcuenca de la quebrada Santo Domingo, la cual tributa sus aguas al río Sabandija.**
- **Gran parte de la fauna del lugar la conforman especies sensibles al deterioro de la vegetación circundante y protectora de las fuentes hídricas que surcan el área del proyecto.**
- **La totalidad del lote presenta bastantes drenajes naturales y pendientes moderadas. Es un área de recarga hídrica.**
- **Los bosques ribereños están formados por árboles mayores a 10 centímetros de DAP, al igual que se encuentran gran cantidad de briznales y latizales de especies forestales.**
- **En el área del proyecto existen 3 drenajes naturales de la subcuenca de la quebrada Santo Domingo, Subcuenca N.º 5 -microcuencas A, B y C-, las cuales presentan un cauce profundo con una sección transversal de 1,50 m (Microcuenca**

¹⁰⁸ *Ibid.*, folios 71 y ss.

¹⁰⁹ *Ibid.*, folios 555 y ss.

A) y 2,50 m (Microcuenca B), lo cual indica que son importantes drenajes naturales del área.

Visto lo anterior, la referida Subdirección arribó a las siguientes conclusiones y recomendaciones:

5. CONCLUSIONES

- **La documentación allegada los días 26 de agosto de 2008, con radicación No. 10278 de agosto 26 de 2008, y el 1° de septiembre de 2009, con radicación No. 11152, da cumplimiento al numeral 4 del Artículo 23 del Decreto 1220 del 21 de abril de 2005^[110].**

6. RECOMENDACIONES

- **Elaborar, por parte de la Oficina Jurídica, el Acto Administrativo que declare reunida toda la información requerida para decidir, acorde a lo establecido en el numeral 4 del Artículo 23 del Decreto 1220 del 21 de abril de 2005. [...]. [Resalta la Sala].**

149. En el Concepto Técnico de 18 de noviembre de 2009¹¹¹, la Subdirección de Calidad Ambiental de CORTOLIMA, con base en la información presentada por la Administración Municipal de Armero Guayabal, verificó, entre otras, las siguientes particularidades del proyecto de relleno sanitario:

- i) El total de material de cobertura removido y capa de suelo empleada alcanzará los cerca de 87.823.65 m³, en la zona A y B, mientras que los residuos dispuestos serán de 576.856 m³ en un lapso de 30 años en estas dos zonas.**
- ii) Para el presente diseño **se realizó el análisis hídrico a la micro-cuenca 5, donde se localizan la zona A y B.** De acuerdo con los cálculos obtenidos, estas dos zonas tendrán una vida útil de 30 años.
- iii) La totalidad del lote presenta una topografía quebrada con bastantes drenajes naturales y pendientes moderadas. Sobre las depresiones se pudo observar la concentración de aguas de escorrentía superficial, lo que muestra un área de recarga hídrica continua.
- iv) La vegetación existente se circunscribe a lado y lado de los drenajes naturales que surcan el área del proyecto – bosque ribereño, además de pastos naturales y un lote de árboles frutales.
- v) **Para la ejecución del proyecto se requiere de la remoción total de la cobertura vegetal, la cual está conformada por pastos, rastrojo bajo y bosque natural. Se requiere de un aprovechamiento forestal único equivalente a 77,3 m³ – 269 árboles, correspondiente a los bosques naturales que se encuentran en el drenaje B, que hace parte de la Subcuenca de la quebrada Santo Domingo, la cual tributa sus aguas al río Sabandija, ubicado en el predio Las Palmas de la vereda Santo Domingo del municipio de Armero Guayabal.**

¹¹⁰ "ARTÍCULO 23. DE LA EVALUACIÓN DEL ESTUDIO DE IMPACTO AMBIENTAL. En los casos en que no se requiera pronunciamiento sobre la exigibilidad de Diagnóstico Ambiental de Alternativas, o una vez surtido el procedimiento señalado en el artículo anterior, el interesado deberá presentar el Estudio de Impacto Ambiental acompañado con el Formato Único Nacional de Solicitud de licencia ambiental, a que se refiere el artículo 24 de este decreto, según lo dispuesto a continuación: [...]".

¹¹¹ Folios 82 y ss. del expediente de la referencia.

vi) **Las áreas de drenajes naturales del predio Las Palmas son consideradas como de «alta importancia ambiental» y «zona protectora» de dichos drenajes.** Dichas áreas deben ser objeto de medidas compensatorias.

vii) Sobre el trazado de la vía existen diseñadas cuatro estructuras hidráulicas para el manejo de las aguas de escorrentía superficial provenientes de las áreas aferentes de la zona uno del relleno. **Para ello se recomienda otorgar el permiso para la construcción de la vía y, por ende, los de ocupación de cauce por parte de CORTOLIMA.**

viii) **El titular de la licencia ambiental debe realizar un monitoreo mensual** de la obra por un geotecnista, a fin de verificar los procesos constructivos recomendados en lo referente a la colocación del material acorde con los diseños allegados y revisados, así como chequear permanentemente la estabilidad geotécnica de la obra. Adicionalmente se deberá llevar un control sobre las obras de manejo de aguas lluvias y de escorrentía superficial de todas las áreas del relleno y, en especial, las aferentes a las obras de construcción del muro y la vía interna. **Para ello, se deben presentar informes de interventoría cada tres meses ante CORTOLIMA sobre las obras ambientales ejecutadas, la efectividad y necesidades presentadas en la ejecución y operación del relleno.**

ix) **En relación con la generación de residuos peligrosos,** principalmente aceite y filtros usados y cualquier otro residuo de equipo y maquinaria utilizada en las etapas de construcción, operación y clausura del relleno sanitario, **la Administración Municipal de Armero Guayabal deberá requerir a los contratistas para que, en desarrollo de sus actividades, almacenen, traten y dispongan adecuadamente, con un receptor acreditado por CORTOLIMA, de conformidad con la ley.**

x) **El proyecto se socializó con la comunidad del área de influencia desde la etapa de diseños.**

Adicional a los criterios y especificaciones mencionados, la Subdirección de Calidad Ambiental, realizó las siguientes recomendaciones:

i) **De conformidad con el Decreto 838 de 2005, la Administración Municipal de Armero Guayabal deberá adelantar en un plazo no superior a 20 días, el trámite de inclusión y complementación del proyecto en el componente de disposición final dentro del Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos -P.G.I.R.S.- y su Esquema de Ordenamiento Territorial -E.O.T.-¹¹².**

ii) De conformidad con el Decreto 838 de 2009, el prestador del servicio público de aseo deberá:

- Formular y desarrollar, antes del inicio de operación, un reglamento operativo que deberá darse a conocer a los usuarios del servicio¹¹³.

¹¹² Decreto 838 de 2009, "Artículo 7°. De Planeación. El proceso de planificación del servicio público de aseo en la actividad complementaria de disposición final de residuos sólidos, se realizará con base en los siguientes instrumentos:

- Los Planes de Gestión Integral de Residuos Sólidos, PGIRS.

- Los Planes de Ordenamiento Territorial.

- Licencia Ambiental.

- Reglamento Técnico del Sector, RAS.

- Reglamento operativo".

¹¹³ Ibid., "Artículo 8°. Reglamento operativo. El prestador del servicio público de aseo en la actividad complementaria de disposición final de residuos sólidos, deberá formular y desarrollar antes del inicio de la operación un reglamento operativo, que se dé a conocer a los usuarios al momento de la solicitud de acceso al servicio, el cual incluirá: [...]".

- Iniciar la ejecución de acuerdo con la secuencia programada, desde la fase de replanteo en terreno hasta el momento de clausura y post-clausura del relleno sanitario¹¹⁴.
- Garantizar el cumplimiento de las condiciones establecidas en el artículo 10 del Decreto 838¹¹⁵, durante la fase de operación.
- Incluir la red de monitoreo de aguas subterráneas, la identificación de las fuentes superficiales y los puntos donde se realizará el control y monitoreo -sin perjuicio de lo dispuesto en la licencia ambiental-, así como los parámetros indicados en el Decreto 838 para los acuíferos adyacentes y la quebrada Santo Domingo¹¹⁶.

150. En atención a que el Decreto 1220 de 2005 establece que la autoridad ambiental competente decidirá sobre la viabilidad ambiental del proyecto en un término no mayor a 15 días hábiles, contados a partir de la expedición del auto de trámite que declare reunida toda la información requerida para decidir (Oficina Jurídica de Cortolima, Auto N.º 1344 de 5 de octubre de 2009), la referida Subdirección arribó a las siguientes conclusiones y recomendaciones:

[...]. 5. CONCLUSIONES

- *La documentación allegada los días 26 de agosto de 2008, con radicación No. 10278, y 1 de septiembre de 2009, con radicación No. 11152, por parte de la Administración Municipal de Armero-Guayabal, dentro del proyecto Relleno Sanitario Regional: “Parque Industrial Santo Domingo”, da cumplimiento a los Decretos: 1220 del 21 de abril de 2005, al Decreto 838 del 23 de marzo de 2005 y a la Resolución No. 1274 del 30 de junio de 2006, emanada por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.*
- *Igualmente, dicha información da cumplimiento al Auto No. 807 del 4 de junio de 2009, en el que CORTOLIMA requirió a la Administración Municipal de Armero-Guayabal ajustar, complementar y/o aclarar algunos aspectos del EIA para el Relleno Sanitario Regional en comento.*
- *El proyecto Relleno Sanitario Regional: “Parque Industrial Santo Domingo”, que desarrollará en el predio las Palmas de la vereda Santo Domingo del Municipio de Armero-Guayabal, en un área de 20 Has.; 12 de las cuales se dedicarán a la preservación ambiental mientras las cerca de 8 Has., restantes serán intervenidas directamente con la construcción de obras tales como vías, adecuación de zonas de obtención de material de cobertura, adecuación de celdas para la disposición de residuos sólidos, construcción de lagunas de tratamiento de lixiviados, tratamiento de lixiviados, báscula, oficinas y obras de arte, entre otros, **“es ambientalmente viable”** para que se otorgue la Licencia Ambiental solicitada y, por ende, los permisos antes descritos, sí se desarrolla en la manera como se establece con las obligaciones ambientales requeridas en el presente concepto técnico.*

6. RECOMENDACIONES

¹¹⁴ *Ibid.*, “Artículo 9°. Del plan de trabajo y construcción. Con base en el reglamento operativo, el prestador del servicio público de aseo en la actividad complementaria de disposición final, deberá iniciar la ejecución de acuerdo con la secuencia programada, iniciando desde la fase de replanteo en terreno hasta el momento de clausura y posclausura del relleno sanitario”.

¹¹⁵ *Ibid.*, “Artículo 10. Criterios operacionales. La persona prestadora del servicio público de aseo en la actividad complementaria de disposición final, deberá garantizar, entre otras, el cumplimiento de las siguientes condiciones durante la fase de operación:

1. Prohibición del ingreso de residuos peligrosos, si no existen celdas de seguridad en los términos de la normatividad vigente.
2. Prohibición del ingreso de residuos líquidos y lodos contaminados.
3. Prohibición del ingreso de cenizas prendidas.
4. Pesaje y registro de cada uno de los vehículos que ingresan al relleno sanitario.
5. Cubrimiento diario de los residuos.
6. Control de vectores y roedores.
7. Control de gases y las concentraciones que los hacen explosivos.
8. Control del acceso al público y prevención del tráfico vehicular no autorizado y de la descarga ilegal de residuos.
9. Prohibición de la realización de reciclaje en los frentes de trabajo del relleno.
10. Condiciones establecidas en el permiso de vertimiento para la descarga, directa e indirecta, del efluente del sistema de tratamiento de lixiviados, en los cuerpos de agua, tanto subterránea como superficial.
11. Mantenimiento del registro actualizado de las operaciones realizadas”.

¹¹⁶ *Ibid.*, Artículo 11.

- *Elaborar, por parte de la Oficina Jurídica, el Acto Administrativo, mediante el cual se otorgue Licencia Ambiental, a la Administración Municipal de Armero-Guayabal, para el proyecto Relleno Sanitario Regional: "Parque Industrial Santo Domingo", que desarrollará en el predio las Palmas de la vereda Santo Domingo del Municipio de Armero-Guayabal, en un área de 20 Has. Adicionalmente, los permisos solicitados, siempre y cuando se desarrolle en la manera como se establece y con las obligaciones ambientales requeridas en el presente concepto técnico. [...].*

De conformidad con los conceptos técnicos elaborados por la Subdirección de Calidad Ambiental, la Dirección General de CORTOLIMA emitió la Resolución N.º 3281 del 1.º de diciembre de 2009¹¹⁷, mediante la cual procedió a otorgar la correspondiente licencia ambiental en los siguientes términos:

[...] ARTÍCULO PRIMERO: Otorgar al Municipio de Armero Guayabal con NIT 890.702.018-4, licencia ambiental para la construcción y operación del proyecto denominado "Parque Industrial Santo Domingo", que se localizará en el predio Las Palmas de la vereda Santo Domingo del municipio de Armero Guayabal.

ARTÍCULO SEGUNDO: El municipio de Armero Guayabal con NIT 890.702.018-4 deberá desarrollar el proyecto denominado "Parque Industrial Santo Domingo" dando cumplimiento a los aspectos consignados en el estudio de impacto ambiental, los conceptos técnicos de noviembre 18 y 22 de 2009 y a las que se consignarán en este acto administrativo [...].

ARTÍCULO TERCERO: Otorgar al Municipio de Armero Guayabal con NIT 890.702.018-4, permiso de aprovechamiento forestal para la ejecución del proyecto denominado "Parque Industrial Santo Domingo" en un volumen de SETENTA y SIETE CON TRES METROS CÚBICOS (77.3M³) representados en 269 árboles [...].

ARTÍCULO CUARTO: Otorgar al Municipio de Armero Guayabal con NIT 890.702.018-4, permiso de ocupación de los cauces intermitentes de aguas de escorrentía superficial que serán intervenidos con la construcción de la vía interna del relleno sanitario. [...].

La Sala debe destacar que la motivación expuesta por la Dirección General de CORTOLIMA en la licencia ambiental conferida, se señaló lo siguiente:

[...]. [E]n el informe técnico de noviembre 22 de 2009 funcionarios de la Subdirección de Calidad Ambiental, profesionales en geología establecen, luego de analizar el componente geosférico, la descripción de unidades geológicas aflorantes a nivel regional y local, las unidades geomorfológicas locales y los resultados de la exploración directa del subsuelo del área del proyecto, realizada durante seis meses y trece sondeos, lo siguiente: [...].

151. De otro lado, el geólogo de la Universidad Nacional de Colombia, Humberto Pérez, presentó ante CORTOLIMA el informe denominado «*Consideraciones acerca del relleno sanitario Parque Industrial Santo Domingo, Armero Guayabal - Tolima*»¹¹⁸ de octubre de 2010, respecto del cual se destacan los siguientes aspectos:

*[...] 1. **El relleno sanitario constituye una amenaza por estar localizado** en la parte alta del municipio de Armero-Guayabal, en una región con pendientes cercanas al 58%, siendo susceptible a movimientos en masa, tipo deslizamientos, que afectarían los predios, las viviendas y hasta la vida de quienes habitan en la media ladera y en la parte baja. [...]. **Es inexplicable que se aprueben los diseños y se inicie la construcción del relleno sanitario, sin evaluar seriamente la amenaza del mismo sobre el crecido número de habitantes [...], y en las viviendas, construcciones e infraestructura en general, que se encuentran bajo el área de influencia del relleno sanitario que nos ocupa. [...].***

¹¹⁷ *Ibid.*, folios 110 y ss.

¹¹⁸ *Ibid.*, folios 144 y ss.

2. Preocupa el mantenimiento de las celdas de disposición final que se construyan en el Parque Industrial Santo Domingo, pues **los residuos sólidos demoran tiempos considerables en descomponerse en su totalidad, y habría que garantizar, casi que a perpetuidad, el mantenimiento del relleno sanitario, una vez se clausure y se cierre,** dado el gran peso que poseen los residuos sólidos, el material de cobertura y los mismos diques y muros de protección. **Preocupa igualmente, que por fallas en los muros y diques se presenten fugas de lixiviados que afectarían la calidad del agua de las quebradas presentes en la región.** Experiencias del Tolima y de otras partes del país reportan fallas en los muros que rodean las celdas o vasos de disposición final de residuos sólidos, así sea en terrenos planos, o de menor pendiente que el Parque industrial Santo Domingo. [...].

6. **El vaso o celda de la primera fase localizado en la Zona A se construirá sobre corrientes encausadas intermitentes o perennes, lo cual agotará el caudal de las mismas u ocasionará su extinción total.** Situación similar, muy posiblemente, se presentará para las nuevas celdas que se construyan cuando se colmate la celda presente en la Zona A.

7. La eliminación de la cobertura vegetal por la construcción del vaso para la disposición final de los residuos sólidos, la carretera de acceso y la locación respectiva y la invasión de cauces, **diezman la cobertura vegetal, favoreciendo la escorrentía del agua proveniente del Ciclo Hidrológico y disminuyendo la infiltración en la zona de recarga de los manantiales del área,** que justamente se encuentran en la parte alta del proyecto Parque Industrial Santo Domingo.

8. El contenido del Artículo Cuarto de la Resolución No. 3281/09 de Cortolima que autoriza **la ocupación de cauces intermitentes de aguas de escorrentía superficial que serán intervenidos** con la construcción de la vía interna del relleno sanitario, **altera la zona de recarga de los manantiales del área, disminuyendo su caudal o provocando la extinción de los mismos.** Además, la Caracterización de los cauces se considera, muy posiblemente, imprecisa.

9. **El entubamiento, en la parte alta, del agua de corrientes encausadas altera las condiciones naturales de las mismas y disminuye su caudal, lo cual atenta contra la flora y la fauna adyacente o presente dentro del agua de las corrientes,** reitero, intermitentes o permanentes.

10. **La calidad del agua de las corrientes permanentes se afectará por la construcción de las obras civiles del relleno y por la operación del mismo.**

11. Las fracturas, la foliación y la estructura de las rocas que subyacen las obras civiles facilitan la infiltración del agua superficial y **contribuyen a la generación de deslizamientos,** cuando se intervienen antrópicamente.

12. La contaminación por lixiviados que se escapan de las celdas, una vez fallan los muros que las rodean, son comunes y se padecieron, por ejemplo, en el relleno sanitario Combeima de Ibagué.

13. El tratamiento de los lixiviados utilizando sólo lagunas y recirculación no garantiza que la contaminación de los mismos se ajuste a los rasgos determinados por la Normatividad Ambiental. El relleno sanitario La Miel de Ibagué utilizó, en su fase inicial, estos mismos procedimientos y no fue una experiencia exitosa. Se demanda, entonces, de la autoridad ambiental del Tolima la exigencia de la planta de procesamiento de lixiviados para el relleno sanitario Parque Industrial Santo Domingo. [...]. [Resalta la Sala].

152. Igualmente, un grupo de docentes de la Universidad del Tolima, acompañados de representantes comunitarios y estudiantiles, concejales y habitantes de la zona, mediante documento de 2 de noviembre de 2010¹¹⁹, informaron a CORTOLIMA lo siguiente:

- i) La Resolución 3281 de 2009 no contempla las actividades de seguimiento de inspección y control de las obras del relleno sanitario después de las fases de clausura y cierre.

¹¹⁹ *Ibid.*, folios 141 y ss.

- ii) No se encontró material de cobertura.
- iii) No se tuvo en cuenta en el diseño y construcción de la zona A, la presencia de aguas encausadas, lo cual vendría a disminuir su caudal, agotarlo o contaminarlo, contribuyendo a la destrucción de la flora y la fauna que se encuentra a lo largo de esta quebrada que está cubierta parcialmente por la zona A.
- iv) Una vez extinguidas las fuentes hídricas, no existe mecanismo que garantice su recuperación.
- v) No existe un plan de contingencia para la ejecución y operación del proyecto.
- vi) El proyecto no contempla ningún tipo de responsabilidad social, por cuanto no existe reglamento, ley o concertación pública con la comunidad para que este proyecto tenga beneficios, utilidad o generación de empleos.

153. En consideración a los anteriores conceptos, la Dirección General de CORTOLIMA, mediante Resolución N.º 4261 de 25 de noviembre de 2010¹²⁰, realizó los siguientes requerimientos al municipio de Armero Guayabal:

[...] **ARTÍCULO PRIMERO:** Ordenar, en el trámite de seguimiento que adelanta esta Corporación a la licencia ambiental otorgada en la Resolución 3281 de diciembre 1.º de 2009 para la construcción y operación del proyecto denominado "Parque Industrial Santo Domingo", ubicado en el predio Las Palmas de la vereda Santo Domingo del municipio de Armero Guayabal, la realización de los siguientes estudios:

1. Un estudio hidrogeológico e hidrológico del drenaje donde se construirá el relleno sanitario en su primera fase.

2. Un estudio de suelos del área de influencia directa, que complemente y aclare el que hace parte del estudio de impacto ambiental, indicando la profundidad real de estos y sus condiciones de permeabilidad.

PARÁGRAFO PRIMERO: Los estudios ordenados en este artículo **serán realizados por una universidad o entidad científica reconocida a nivel nacional o internacional**, y a costa del municipio de Armero Guayabal en su condición de titular de la licencia ambiental, **en un término no superior de diez días calendario** contados a partir de la comunicación de esta providencia.

PARÁGRAFO SEGUNDO: **De no darse cumplimiento al término establecido en el párrafo anterior se ordenará la suspensión de las actividades desarrolladas** para la construcción del relleno sanitario regional "Parque Industrial Santo Domingo".

ARTÍCULO SEGUNDO: Requerir al municipio de Armero Guayabal **ejecutar adecuadamente el manejo de combustibles utilizado en la actividad, actividad que deberá desarrollarse en el término de dos semanas siguientes** a la comunicación de esta providencia.

ARTÍCULO TERCERO: **El municipio de Armero Guayabal deberá informar, en el término de dos semanas siguientes a la comunicación de esta providencia, el origen del material arcilloso y material de cobertura que será utilizado para la construcción del relleno sanitario.**

ARTÍCULO CUARTO: Reconocer como terceros intervinientes en el seguimiento adelantado por esta Corporación a la Resolución 3281 de diciembre 1.º de 2009 a:

1. La comunidad de Armero Guayabal que suscribe la comunicación radicada bajo el número 16425 de noviembre 16 de 2010.

¹²⁰ *Ibid.*, folios 1138 y ss. -Cuaderno de anexos-.

2. Los señores William Olaya Ducuara, Juan Carlos Peñalosa Diago, en calidad de concejales del Municipio de Armero Guayabal.

3. La Universidad del Tolima. [...]. [Resalta la Sala].

Dicha determinación se fundamentó en las siguientes consideraciones:

[...]. [S]e desarrolló visita al lugar en donde se desarrolla el proyecto, diligencia de la cual se concluye que debe solicitarse un estudio hidrogeológico e hidrológico del drenaje donde se construirá el relleno sanitario en su primera fase, **teniendo en cuenta que existe un flujo intermitente o permanente por definir y afloramientos de agua en su alrededor y que este flujo aumenta en dirección hacia la parte baja del piedemonte y por la existencia de roca altamente fracturada en el área** [...].

[A]sí mismo que debe determinarse la profundidad real de los suelos en el sitio donde se realiza el relleno determinando si la base del relleno será roca o suelo y determinando la permeabilidad del suelo como de la roca diaclazada, **teniendo en cuenta que no existe precisión en la información allegada en el estudio de impacto ambiental** [...].

[R]equerir la ejecución de obras del plan de manejo, correspondientes al manejo de combustibles **que no se encuentra definido y está disperso en el área** [...].

[Y] se debe informar el origen del material arcilloso con el cual se conformará la capa impermeable. [...]. [Resalta la Sala].

154. Tres años después de haber iniciado el trámite licenciatario y dos años después de otorgada la respectiva licencia ambiental, la Dirección General de CORTOLIMA, mediante Resolución N.º 339 de 2 de febrero de 2011, inició proceso sancionatorio contra el municipio de Armero Guayabal y le ordenó a este la suspensión inmediata de la actividad de construcción y operación del proyecto de relleno sanitario «Parque Industrial Santo Domingo», hasta que presentara los estudios hidrológicos e hidrobiológicos y de suelos ordenados en la Resolución 4261 de 25 de noviembre de 2010.

En dicho acto administrativo, la Dirección General de CORTOLIMA afirmó que «**El Municipio de Armero Guayabal incurrió en infracción a las normas ambientales vigentes, al haber realizado la actividad de construcción del relleno sanitario regional “Parque Industrial Santo Domingo” sin dar cumplimiento a las disposiciones expedidas por esta Corporación en las Resoluciones 3281 de diciembre 1º de 2009 y 4261 de noviembre 25 de 2010**».

Adicionalmente, la Dirección General formuló al municipio de Armero Guayabal los siguientes cargos:

Cargo primero: Construcción del relleno sanitario regional Parque Industrial Santo Domingo sin el cumplimiento de los requisitos exigidos en la Licencia Ambiental otorgada.

Cargo segundo: Incumplimiento de la Resolución 4261 de noviembre 25 de 2010, que establece medidas adicionales para prevenir, mitigar o corregir impactos ambientales no previstos, teniendo en cuenta que:

a. No ha allegado el estudio hidrogeológico e hidrológico del drenaje en donde se construirá el relleno sanitario en su primera fase.

b. No ha allegado el estudio de suelos del área de influencia directa de donde se construirá el relleno sanitario en su primera fase.

c. No se hace un adecuado manejo de combustibles en la actividad de construcción del relleno sanitario, y

d. No se ha informado el origen del material arcilloso y material de cobertura que se usará en la construcción del relleno sanitario.

Cargo tercero: La actividad de construcción del relleno sanitario regional Parque Industrial Santo Domingo, al no contar con los estudios hidrogeológicos e hidrológicos del drenaje en donde se ejecutará la primera etapa del proyecto, ni con el estudio de suelos del área de influencia directa, afecta los recursos naturales renovables.

155. Mediante Oficio N.º 2662 de 17 de febrero de 2011, el alcalde del Municipio de Armero Guayabal afirmó «*hacer entrega del Estudio de la referencia [hidrogeológico e hidrobiológico] en cumplimiento de la Resolución 4261 de noviembre 25 de 2010, al igual que el informe del manejo adecuado de combustible y del origen del material arcilloso y material de cobertura que será utilizado para la construcción del relleno sanitario*».

156. La Dirección General de CORTOLIMA, mediante Resolución N.º 1292 de 24 de marzo de 2011¹²¹, resolvió modificar la licencia ambiental otorgada, toda vez que, de conformidad con las informaciones allegadas por el municipio de Armero Guayabal y el Informe de Visita realizado el 7 de marzo de 2011, se determinó que:

*[...]. [L]os suelos en los cuales se construye el relleno sanitario “Parque Santo Domingo” del Municipio de Armero Guayabal, proceden de la meteorización de rocas metamórficas tipo esquisto (rocas del grupo Cajamarca), **tipo de suelo que corresponde a rocas metamórficas y que en estado fresco se comportan como un acuifugo, y no tiene propiedades para clasificarse como acuífero.** En consecuencia, las afirmaciones hechas por los terceros intervinientes respecto a la presunta afectación de **acuíferos** en el área del relleno sanitario, queda sin sustento puesto que **estos no se encuentran en el área** [...].*

[P]or otra parte, para garantizar la adecuada impermeabilización del relleno y adoptar medidas para el manejo del nivel freático y de agua subterránea se procederá a modificar la licencia ambiental para que se adopten medidas adicionales al respecto.

Por otra parte, se modificará también la licencia ambiental incluyendo en el plan de manejo ambiental la ficha correspondiente al uso y manejo adecuado de lubricantes y adoptar las recomendaciones referentes a la medición diaria de la laguna de lixiviados y reemplazar la geomembrana lisa por una geomembrana texturizada y eliminar la capa de suelo escogido sobre la geomembrana, puesto que esta es barrida por el lixiviado, corriéndose el riesgo de tapar la tubería de conductos de estos.

Teniendo en cuenta lo anterior, se ordenará el levantamiento de la medida de suspensión impuesta en la Resolución 339 de febrero 2 de 2011, la cual se adoptó por el incumplimiento del Municipio de Armero Guayabal de la presentación de los estudios que habían sido requeridos por esta Corporación, aclarándose que el levantamiento de esta medida no suspende el trámite sancionatorio iniciado en la misma providencia, el cual debe seguir su curso. [...]. [Resalta la Sala].

En consecuencia, la Dirección General de CORTOLIMA resolvió:

[...] ARTÍCULO PRIMERO: Modificar la Licencia Ambiental otorgada en la Resolución 3281 de diciembre 1º de 2009 al Municipio de Armero Guayabal con NIT 890.702.018-4 Licencia Ambiental para la construcción y operación del proyecto denominado “Parque

¹²¹ *Ibid.*, folios 543 y ss. y 1144 del cuaderno de anexos.

Industrial Santo Domingo”, que se localizará en el predio Las Palmas de la vereda Santo Domingo del municipio de Armero Guayabal.

ARTÍCULO SEGUNDO: *Modificar el numeral 3 literal e del numeral 20 del artículo segundo de la Resolución 3281 de diciembre 1º de 2009, de la siguiente manera:*

3) El sistema de impermeabilización consistirá en una capa de arcilla con un espesor mínimo de 0.5m, una compactación relativa mayor al 95% del Proctor Modificado y mostrar una permeabilidad máxima de 1×10^{-7} cm/s, sobre esta capa de arcilla se colocará una geo-membrana de polietileno de alta densidad de 40.000 (1mm) y un geotextil NT 2000 para proteger la geomembrana.

20) e) La profundidad a la que se encuentra la capa de suelo conformado por esquistos cuarzo grafitosos, alterados y fracturados varía entre los 1.5 a 2.5 metros y la roca fresca, Esquistos cuarzo grafitosos (Pzes) del Grupo Cajamarca, se encuentra a una profundidad entre los 7.0 y 10.5 metros, por lo que se permitirá la excavación en roca para la conformación del vaso del relleno.

ARTÍCULO TERCERO: *Adicionar el artículo segundo de la Resolución 3281 de diciembre 1º de 2009, con los numerales 26, 27, 28, 29, 30 y 31, de la siguiente manera:*

26) Para el manejo del nivel freático y agua subterránea se construirá un filtro sobre la zona del drenaje A micro-cuenca B de las siguientes características: sección 0.8 x 0.8 mts configurada por retroexcavadora, conformado con canto rodado de diámetro entre 7 y 15 centímetros, exteriormente se protege con Geotextil para evitar el paso de finos y en su interior se instalará una tubería perforada de pared doble diámetro 6” adicionalmente se conformará sobre el filtro un lleno estructural de material compactado al 90% del Proctor MD en capas de 30 cm.

27) Realizar el adecuado uso y manejo de lubricantes y cargue de combustibles, conforme a la documentación allegada el 15 de febrero de 2011 y dar cumplimiento al Plan de Manejo Ambiental propuesto para este aspecto.

28) Una vez construida la laguna de almacenamiento de lixiviados, debe realizarse diariamente la medición de ésta durante los primeros 6 meses de operación y con la información obtenida recalcular la capacidad de almacenar lixiviados y si ésta es menor de los 34 días (término calculado), se debe construir otra laguna de almacenamiento para este tiempo mínimo de retención (34 días).

29) Luego del primer año de operación del relleno sanitario se deben contar con los datos de caudales diarios máximos y caracterización de los lixiviados para proceder a diseñar la planta de tratamiento de lixiviado que deberá estar diseñada a los 18 meses de inaugurada para entrar en operación a los dos años de estar el relleno sanitario en operación.

30) Teniendo en cuenta las pendientes de la zona y evaluación de posibles superficies de falla en fondo del vaso con dirección Occidente-Oriente, que se podrían presentar entre la interface geomembranas-geotextil-material drenante, se recomienda reemplazar la geomembrana lisa por una geomembrana texturizada, aumentando así la fricción en el fondo del vaso.

31) Se debe eliminar la capa de suelo escogido sobre la geomembrana porque esta es barrida por el lixiviado y seguramente tapaná la tubería de conducción de lixiviados.

ARTÍCULO CUARTO: *Levantar la medida de suspensión impuesta en el artículo tercero de la Resolución 339 de febrero 2 de 2011. [...]. [Resalta la Sala].*

157. La Dirección General de CORTOLIMA emitió la Resolución N.º 04360 de 22 de septiembre de 2011, en virtud de la cual requirió al municipio de Armero Guayabal para que cumpliera inmediatamente con las siguientes obligaciones:

[...] Continuar con el cumplimiento al cronograma de la obra a fin de terminar dentro de los tiempos previstos.

Presentar el informe de avance del proyecto constructivo con los respectivos cronogramas de obra y los recursos disponibles al momento para lograr su terminación, entre otras dificultades.

Realizar la impermeabilización de la base de la laguna de lixiviados según obligaciones establecidas en las resoluciones de Cortolima.

Entregar copia del proceso de gestión realizado ante la Gobernación del Tolima para la adecuación de la vía de ingreso al sitio.

Mejorar la señalización vial existente en especial en la zona de la variante.

Instalar un baño portátil o solución local integral para impedir que el personal realice sus necesidades en fuentes hídricas o zonas aledañas al sitio, generando contaminación ambiental.

Presentación del reglamento operativo del proyecto según el decreto 838 de 2005.

Informar sobre el origen del material arcilloso y material de cobertura a emplear en la construcción [...]. [Resalta la Sala].

158. La Dirección General de CORTOLIMA, con base en la visita de seguimiento realizada los días 27 de octubre y 12 de diciembre de 2011, emitió la Resolución N.º 0011 de 4 de enero de 2012¹²², en virtud de la cual le realizó al municipio de Armero Guayabal una serie de requerimientos, habida cuenta de lo siguiente:

- i) El avance de las obras de construcción es poco significativo para el componente ambiental del proyecto, puesto que no se ha terminado la celda, no se ha construido la laguna de lixiviados ni se ha culminado la realización de obras de manejo de aguas de escorrentía.
- ii) Dentro de las obras parciales se encuentra la conformación de la celda en su etapa 1, sin las pendientes de taludes adecuadas.
- iii) Actualmente existen inconvenientes económicos que dificultan la continuación de las obras constructivas. La reactivación de la construcción se realizará hasta que nuevos recursos sean desembolsados.
- iv) Hasta la fecha no se ha allegado un cronograma actualizado de obras que permita establecer el cumplimiento de los términos del contrato.
- v) El sitio es un lugar susceptible de acumulación de aguas de escorrentía, por lo que se requiere el reforzamiento de su manejo para que se eviten potenciales eventos de contaminación o riesgo ambiental en la etapa de operación del relleno sanitario.
- vi) **En cuanto al aspecto social, el proyecto debe contar con un proceso constante en ese componente para las actividades que han sido propuestas. Se debe reformular en consenso y ejecutar el programa social. No existen evidencias de avances del programa social propuesto. La formulación del componente social planteó alcances a los que no se les ha realizado un seguimiento constante ni se ha facilitado su materialización. El resultado de las encuestas realizadas por los funcionarios de Cortolima evidencia el desconocimiento de la trascendencia del proyecto, su importancia, sus impactos positivos y negativos, y la gestión de estos últimos.**

¹²² *Ibid.*, folios 180 y ss.

vii) Otras obras que enuncia el concepto técnico, referidas a la construcción de la laguna de lixiviados con las especificaciones establecidas, impermeabilización de la celda y la laguna de lixiviados, la construcción de un cerco que impida el paso de materiales volátiles de la celda a predios aledaños y el mejoramiento de las barreras vivas, son actividades que si bien deben ejecutarse, se realizarán en el transcurso del avance del proyecto, e incorporarse su ejecución en el cronograma de actividades.

La Dirección General de CORTOLIMA, en atención a lo anterior y otros hallazgos, concluyó que se debía suspender la construcción del relleno sanitario bajo los siguientes términos:

[...] **ARTÍCULO PRIMERO:** *El Municipio de Armero Guayabal con NIT 890.702.018-4, titular de la licencia ambiental para la construcción y operación del relleno sanitario regional Parque Industrial Santo Domingo, antes de reiniciar las actividades de construcción, deberá realizar las siguientes actividades:*

- 1. Reformular el plan social.**
- 2. Instalar un baño portátil para el uso de los trabajadores de la obra.*
- 3. Mejorar la señalización de la vía.*
- 4. Adecuar los taludes de la celda a las especificaciones del RAS 2000 título F.*
- 5. Presentar los diseños del manejo de aguas de escorrentía en el drenaje cercano a la celda para impedir el escurrimiento de esas aguas hacia el interior de ésta.*
- 6. Presentar un cronograma actualizado de ejecución de obras, informando las suspensiones de ésta y los motivos por los cuales esta se realizó.**
- 7. Presentar un informe de avance de la construcción del relleno sanitario, con su cronograma de obra y los recursos disponibles para el logro de su terminación.**
- 8. Evacuar las aguas acumuladas en la superficie de la celda y contiguo a la plataforma de la laguna de lixiviados.*

ARTÍCULO SEGUNDO: *La reformulación del plan social, que el Municipio de Armero Guayabal como titular de la licencia ambiental para la construcción y operación del relleno sanitario regional "Parque Industrial Santo Domingo", debe realizar según lo ordenado en el artículo anterior, deberá considerar los siguientes aspectos:*

- 1. Se deben adelantar esfuerzos organizados, claros y pertinentes para involucrar a la comunidad en los procesos sociales contemplados en el programa social.**
- 2. Reformular el plan social que contenga sistemáticamente las fases para que la comunidad directa e indirectamente perciba con certeza la participación comunitaria y su congestión en el proyecto.**
- 3. El plan deberá disponer proyectos integradores y no actividades implícitas que dependa de la conformación de oficina de asuntos comunitarios y ambientales; y a la vez posibilite lo propuesto como la generación de empleo, la organización comunitaria y el desarrollo en la región; deben plantearse propósitos de cercano alcance para aportar a la calidad de vida de los habitantes de la región y minimizar la pobreza.**
- 4. Armonizar las relaciones entre todas las partes intervinientes con el fin de optimizar el proceso del proyecto y que, desde el origen, antes, durante y después, la comunidad sea protagonista del proyecto.**
- 5. Se realice una divulgación objetiva de los beneficios para la comunidad en la construcción del relleno.** [...] [Resalta la Sala].

159. El 28 de febrero de 2012, el médico veterinario zootecnista de la Universidad del Tolima, Gustavo Prada Fernández, presentó el informe titulado «*Visita Técnica al relleno sanitario Parque Industrial Santo Domingo, Armero Guayabal*»¹²³. Al respecto, se destacan los siguientes hallazgos:

i) La falla geológica existente en el sector originó alteraciones con intensa fracturación de su roca base, fragmentándola y dejándola suelta, facilitando desprendimientos y grandes filtraciones.

ii) El sector se caracteriza por pendientes que oscilan entre 40 a 58°, dentro de una rica red hídrica conformada por un gran número de cauces permanentes y de escorrentía de diversos caudales que descienden por las depresiones de la topografía descrita.

iii) **Dichos cauces alimentan hídricamente la falda, surtiendo de agua jagüeyes, lagos, lagunas, tomas y mangueras para el consumo de residentes de la zona, así como la quebrada Santo Domingo que tributa sus aguas al río Sabandija. Este Río, que desemboca en el río Magdalena, es fuente de agua para los acueductos de las poblaciones de Armero Guayabal y Méndez. Esta última población no cuenta con planta de tratamiento.**

iv) En visita al cauce número 1, esto es, el más cercano al primer vaso del relleno sanitario, se encontró que tiene flujo de agua, incluso en temporada seca. El cauce número 2, el cual fue entubado, también se observó con flujo de agua en época seca. 10 metros aguas abajo del dique construido, dicho cauce junta sus flujos de agua con los del cauce número 3, el cual cruza cerca a la báscula.

v) A medida que se desciende entre los cauces, se observan diferentes uniones, formando así arroyos y quebradas de mayores flujos de agua. En ellos se pudo observar huellas de fauna silvestre terrestre, anfibia y acuática hospedera. Venados, armadillos, ñeques, micos, loros, guacharacas, osos, zorros, peces, renacuajos y arácnidos indica la gran participación de la fauna en el equilibrio ecosistémico de la zona.

vi) Los cauces constituyen la fuente de agua de los habitantes del sector, al igual que para sus estanques, bebederos y explotaciones acuícolas. Desde hace varios años, la Universidad del Tolima construyó un importante distrito de riego que se alimenta de los cauces visitados.

vii) El vaso de un relleno sanitario es una excavación que se hace en el suelo para ser llenado con basura. Para ello, debe ser un gran hueco encerrado en las cuatro paredes y el fondo, totalmente impermeabilizado para que los líquidos de la basura no se escapen. En su fondo, los vasos están dotados de un sistema para recolectar y controlar los lixiviados. De igual forma, tienen una tubería especial para recoger el gas metano producido por la descomposición de la basura.

viii) La parte norte del vaso que se está construyendo en el lugar del proyecto, no tiene pared y está unida al cauce número 1. Se evidenció que el vaso almacena agua producto de lluvias, filtrado y aguas de escorrentía.

¹²³ *Ibid.*, folios 699 y ss.

ix) La caja que se construyó en donde está el tubo con el que se encubrió el cauce número 2, y sobre la cual se realizará el fondo del vaso, se está viendo afectada por la cantidad de material que allí se acumula.

x) En la base del gran muro de contención que se construyó en el relleno sanitario se observó un flujo de agua al hacer contacto con el antiguo lecho del cauce número 2. Dicha filtración es peligrosa para la estabilidad del muro.

xi) La intervención que se ha realizado sobre el ecosistema ha repercutido sobre los lechos de los cauces adyacentes, los cuales presentan colmataciones por sedimentos arrastrados por vertimientos y lluvias. Esas implicaciones están modificando las características de los cuerpos de agua.

xii) **Para la construcción del relleno sanitario no se escogió una zona llana, desértica y retirada de la población, sino un área de ladera con pendientes altas, caracterizada por ser cabecera hídrica regional y localizada a menos de 2 kilómetros de la zona urbana del municipio de Armero Guayabal.**

El informe concluyó que *«el programa relleno sanitario Parque Industrial Santo Domingo de Armero Guayabal debe no solamente suspenderse sino clausurarse de inmediato por el enorme e inminente riesgo de dramática afectación socio – económica y ambiental de gran parte de la región del norte del Tolima»*.

160. El 16 de mayo de 2012, el vicerrector académico de la Universidad del Tolima entregó a la directora general de Cortolima el documento *«Informe Comisión Técnica Parque Agroindustrial Santo Domingo - Relleno Sanitario de Armero Guayabal (PASD-RSAG)»*¹²⁴. Dicho informe fue elaborado por una comisión de expertos de la misma casa de estudios, con base en visitas y reuniones técnicas, a lo largo de dos meses.

La comisión de profesionales está integrada por Antonio José Guio Duque -especialista en gestión ambiental y magister en ciencias ambientales-, Elizabeth Murillo Perea -M.Sc. (master of science) en ciencias químicas-, Miguel Ignacio Barrios -M.Sc. en manejo de cuencas, M.Sc. en ingeniería hidráulica y medio ambiente y Ph.D. (philosophiae doctor) en ingeniería del agua y medioambiental-, Oscar Castro Aguilar -doctor en salud pública- y Omar A. Mejía Patiño -doctor en derecho-.

Entre las distintas consideraciones expuestas por la referida comisión de expertos, se resaltan las siguientes:

i) De los resultados analíticos de las muestras de suelo tomadas del vaso construido - número 1- se pudo definir que los suelos en donde se está construyendo el PASD-RSAG son aptos para el establecimiento de cultivos de importancia comercial bajo un buen manejo agronómico, al igual que buenas prácticas culturales.

ii) El hecho de que los suelos tengan una potencial aptitud agrícola hace ver con particular extrañeza la decisión de cambiar el uso del suelo para la construcción del PASD-RSAG.

iii) La textura gruesa, franco-arenosa en su clase permite advertir que el suelo esté expuesto a una evidente permeabilidad, una velocidad de filtración rápida y

¹²⁴ *Ibid.*, folios 747 y ss. y 1250 y ss.

consecuentemente a la lixiviación, la cual aumentaría con las lluvias; hecho que se debe correlacionar con la composición del subsuelo.

iv) En visita al sitio del proyecto, la Comisión evidenció una importante oferta hídrica en términos de quebradas y riachuelos, cuya importancia es minimizada en los documentos técnicos elaborados por CORTOLIMA.

v) Mediante la Resolución N.º 339 de 2 de febrero de 2011, CORTOLIMA ordenó la suspensión de las actividades de construcción del relleno sanitario hasta que el municipio de Armero Guayabal presentara los estudios hidrológicos e hidrogeológicos y de suelos ordenados por la Resolución N.º 4261 del 25 de noviembre de 2010. **La Comisión expresó su sorpresa ante la situación de que CORTOLIMA hubiera otorgado una licencia ambiental a un proyecto con un estudio hidrológico e hidrogeológico incompleto y que, posteriormente, en la fase de ejecución, hubiera reconocido, a través de la Resolución N.º 4261, que la información analizada en el estudio de impacto ambiental no era suficiente para otorgar la licencia ambiental.**

vi) El hallazgo mencionado fue considerado por la Comisión como grave toda vez que: [...]. **[E]ste tipo de proyectos que implican el almacenamiento y concentración de grandes cantidades de contaminantes que *podrían generar importantes procesos de contaminación no solo en el área del relleno sino también en los predios localizados aguas abajo en donde precisamente se desarrollan actividades productivas y se ubica una red de drenajes que alimentan y oxigenan la quebrada Santo Domingo, la cual representa un importante cuerpo de agua para todos los organismos que habitan la zona, incluyendo la fauna, flora y la propia especie humana.*** [...].

vii) **El hecho de que el estudio hidrológico e hidrogeológico final se hubiera entregado en fecha posterior a la del estudio de impacto ambiental y cuando se había iniciado la ejecución de la obra, implica que sus resultados puedan estar condicionados a favorecer la continuidad del proyecto.** Por esa razón, la Comisión examinó detalladamente el referido estudio y lo contrastó con las evidencias encontradas en campo, y observó lo siguiente:

[...]. El estudio hidrogeológico e hidrológico se enfocó en desarrollar un “modelo hidrogeológico conceptual” que según los autores constó de la integración de información geológica, hidrológica, hidrogeológica e hidráulica. Aunque los autores presentaron una descripción geológica de los acuíferos y la estimación de la conductividad hidráulica del subsuelo realizando seis ensayos de infiltración, en dicho trabajo no se presenta un estudio del movimiento del agua en la superficie del suelo, el subsuelo, ni en el sustrato rocoso mediante la utilización de las ecuaciones fundamentales que gobiernan los procesos hidrológicos asociados.

Tampoco se presenta un estudio del potencial transporte reactivo y no-reactivo en la superficie del suelo, el subsuelo ni en el sustrato rocoso. Por tanto el estudio no utiliza los recursos teóricos disponibles y pertinentes en el campo de la Hidrología superficial y subterránea para demostrar desde un punto de vista objetivo y científico que con un nivel de probabilidad dado no se generaría propagación de contaminantes, ni que éstos no superarían un umbral permisible a través del sistema hidrológico analizado. Además, en el estudio Hidrogeológico e Hidrológico no se estudian cuáles son los mecanismos de generación de escorrentía en el sistema hidrológico considerado. En conclusión dicho estudio tiende a ser muy cualitativo, y las exigencias de la situación exigen que se desarrolle un análisis con un eminente componente cuantitativo.

En la visita de campo se evidenció, que en la base del muro del primer vaso del proyecto existen filtraciones (Imagen 2), las cuales se consideran como un indicador de la importancia del flujo subsuperficial en la zona y permite afirmar que podría existir flujo

subsuperficial hacia los dos cuerpos de agua que se encuentran en los costados del sitio donde se depositaría el material contaminante. Desafortunadamente, dadas las falencias en el conocimiento que hay de la hidrología sub-superficial de la zona, no puede afirmarse que haya descarga sub-superficial distribuida hacia fuera del vaso, pero tampoco puede afirmarse que no la haya.

Por todo lo anterior, esta comisión considera que desde un punto de vista hidrológico se requiere un conocimiento detallado de este sistema de microcuencas para poder afirmar con un nivel de probabilidad aceptable que las potenciales plumas de contaminante no superarían un umbral admisible o si lo hiciesen que las medidas de mitigación fueren las más adecuadas para garantizar niveles de contaminación aceptables y asimilables por los ecosistemas afectados. [...].

viii) Los análisis del agua de una de las quebradas que fueron encausadas por tubería y que corre justo debajo del Vaso 1, le permitió a la Comisión anotar estas observaciones:

[...]. i.) el valor del pH aguas arriba está un poco alcalino, sin embargo, se encuentra dentro de los límites aceptados (5 a 9) por el Decreto 1594 del 1984;

ii.) aguas de color aceptable, aunque la turbidez es alta, asociada tal vez a los sólidos totales que, aunque no alcanzan los límites máximos (500mg/L); pero, se nota claramente que los sólidos totales se incrementan aguas abajo, dando a entender mayor intervención en relación con las aguas arriba; igual cosa pudiera decirse de los sólidos suspendidos;

iii.) los nitratos son indicadores de contaminación industrial, por lo que se justifica que se encuentren dentro de lo permisible,

iv.) los nitritos muestran contaminación por la actividad antrópica; no obstante están, por debajo de lo permitido (0.1 mg/L);

v.) en cuanto a los fosfatos (PO_4^{3-}), éstos son fundamentalmente originados por el uso de fertilizantes, por lo que su valor, sobre todo aguas arriba, indican claramente actividad agrícola;

vi.) el calcio y el magnesio indican que se trata de aguas blandas, aptas para el uso de la agricultura.

ix) *La Comisión evidenció la fragilidad, el deterioro y la inestabilidad de las vías de acceso al PASD-RSAG, las cuales se verían seriamente afectadas por el constante tráfico pesado que circularía con la operación del proyecto. Se observó el deterioro en los elementos y materiales con los cuales fue construido el muro de contención del Vaso 1, poniendo de relieve que el proyecto aún no ha entrado en operación. De igual forma se puso de manifiesto el potencial impacto negativo sobre las actividades productivas de los vecinos del proyecto.*

x) *Dentro de los documentos que reposan en Cortolima y que hacen parte de la solicitud de la licencia ambiental se advirtieron imprecisiones como que en algunos apartes se hace alusión a municipios como Magangué y no para los directamente involucrados en el proyecto. Las propuestas de manejo se planearon sin tener en cuenta las particularidades de cada uno de ellos.*

xi) *En ese sentido, las propuestas de los planes de manejo para cada municipio involucrado son homogéneas y extremadamente similares, desconociendo las especificidades de cada uno de ellos en términos del tipo de residuo y los volúmenes que de cada uno de ellos se genera.*

xii) **En el expediente no se evidenció el diagnóstico ambiental de alternativas, requisito importante dentro del proceso de planificación y posterior solicitud de la licencia ambiental.**

xiii) *Dentro de la documentación del proyecto se encontró que los Planes de Gestión Integral y de Manejo de los Residuos Sólidos no incorporan la legislación vigente desde antes de la concepción y diseño del proyecto, sobre la disposición de los residuos tóxicos, hospitalarios y en general de los residuos peligrosos. Llegándose incluso a mencionar que la totalidad de los residuos sólidos (100%) generados en cada municipio, serían dispuestos en el relleno sanitario proyectado. Esta situación va en contravía de la normatividad vigente y debe ser incorporada.*

xiv) *Llamó la atención de la Comisión la ausencia de una proyección concreta sobre la prevención, control y tratamiento de la contaminación, tanto del recurso hídrico como de los suelos adyacentes, con los lixiviados que inevitablemente se van a generar, y la poca información contingente sobre la disposición de los residuos sólidos en sitios aledaños o cercanos tanto a unidades de asentamiento humano, como a unidades productivas agropecuarias.*

xv) *No existe mapa de factores y condiciones de riesgo, ni planes de contingencia para el manejo de la contaminación potencial que el proyecto generaría al iniciar operaciones. No se estipularon puntos, medidas y alertas de control para controlar, atenuar o erradicar la repercusión de los riesgos inherentes al manejo de ese tipo de plantas de disposición de basuras orgánicas. Esta duda se amplifica por el hecho de usar y aprovechar las cuencas hídricas no intermitentes y las cuencas de aguas de escorrentía para establecer sobre ellas los vasos del relleno sanitario.*

xvi) *Es motivo de preocupación los volúmenes de filtración del muro de contención construido para retener el relleno. Esto indica que el filtro y la tubería de recolección de la cuenca están fallando, aun sin haber hecho la primera descarga de basuras orgánicas. Necesariamente se presentará contaminación por lixiviados (no caracterizados) sobre las “cuencas intermitentes” (que objetiva y funcionalmente no lo son) e inevitablemente, ante la ausencia de un sistema de recolección o captura de los lixiviados, estos se verterán sobre los cuerpos de agua ladera abajo. De esta manera se contaminarán las aguas para el servicio de los habitantes de la vereda y las unidades rurales de producción, que no han sido ni siquiera censados, o por lo menos no existe validación de esta información en la documentación.*

xvii) *La documentación allegada no alude a un plan de manejo o disposición de los lixiviados que se van a generar. Así, no se tiene noción de qué suerte correrán esos lixiviados. No se sabe qué volumen generará cada vaso, qué características tendrán esos lixiviados, cómo se van a recolectar, cómo se procesarán ni cómo será su disposición final. En el asentamiento del proyecto no se vislumbra ningún dispositivo que vaya a surtir alguna de las funciones planteadas, luego la preocupación y duda radica en que no se ve el cómo se generarán las garantías de que no habrá daño sobre la población, los animales y los cultivos que estarán expuestos.*

xviii) **Finalmente, el proyecto de relleno sanitario no cumple con las siguientes normas esenciales, expresadas en la legislación colombiana:**

a) *Los rellenos sanitarios deben estar ubicados a más de 500 metros de las fuentes hídricas.*

b) Los rellenos sanitarios deben estar asentados en topografías aptas, que no perjudiquen zonas pobladas o habitadas.

c) **El manejo de los residuos sólidos debe cumplir con lo establecido en el Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos, PGIRS, como la separación de las fuentes, y**

d) Los rellenos sanitarios deben implementar plantas de compostaje y plantas de aprovechamiento y valoración.

Por todo lo anterior, el informe de la Comisión de expertos de la Universidad del Tolima concluyó que «[...] a la Comisión le quedan dudas razonables relacionadas con la viabilidad ambiental del proyecto Parque Agroindustrial Santo Domingo, Relleno Sanitario de Armero-Guayabal [...]»

161. Mediante Oficio N.º 14434 de 11 de septiembre de 2012, un grupo de ciudadanos solicitaron a CORTOLIMA la realización de una audiencia pública ambiental en relación con el proyecto de relleno sanitario Parque Industrial Santo Domingo.

162. Mediante Oficio N.º 17572 de 26 de septiembre de 2012, la Subdirección de Calidad Ambiental de CORTOLIMA **respondió a la solicitud anterior en el sentido de que «en el presente caso no es procedente acceder a la realización de una audiencia pública».**

163. La Oficina Jurídica de CORTOLIMA, con base en el concepto técnico de 4 de septiembre de 2012 y, ante los conceptos entregados por el veterinario zootecnista Gustavo Prada y la Comisión Técnica de la Universidad del Tolima, emitió el Auto N.º 6020 de 16 de octubre de 2012, en virtud del cual le realizó al municipio de Armero Guayabal nuevos requerimientos sobre los estudios de suelos, hidrología superficial y sub-superficial, higrológicos e hidrogeológicos:

[...] **ARTÍCULO PRIMERO: REQUERIR a la ALCALDÍA DE ARMERO -GUAYABAL identificada con Nit 890.700.982-0, para que dentro del término de treinta (30) días calendario, contados a partir del día siguiente al recibo del presente oficio, proceda a ejecutar lo siguiente:**

- Se recomienda **realizar un análisis hidrogeológico local y detallado, con información de carácter primario, a partir de la utilización de un metodología que permita definir todos los parámetros necesarios para identificar la geometría y tipo de acuíferos, dirección y profundidad de las líneas de flujo, carácter regional o local de los acuíferos identificados, zonas principales de carga y descarga, calidad y disponibilidad de agua subterránea, inventario de puntos de agua (aljibes, pozo manantiales y humedales), conectividad hidráulica entre acuífero cristalino fracturado (Grupo Cajamarca) con las formaciones más recientes (Grupo Honda y depósito Cuaternarios Aluviales) y zonas de conflicto; vulnerabilidad y zonas vulnerables a la contaminación por lixiviados así como su sistema de monitoreo en caso de posibles fugas.**

- **El anterior documento de análisis deberá presentar la siguiente información:**

Mapa geológico e hidrogeológico
Descripción geológica e hidrogeológica
Profundidad de niveles de aguas
Corte geológico estructural a escala adecuada
Corte hidrogeológico
Mapa de isolíneas de flujo
Registro de levantamiento de información
Mapa de localización de transectas
Puntos de control
Descripciones litológicas y geomorfológicas
Parámetros de análisis hidrogeológicos

Límites y clasificación de acuíferos

Tasas de infiltración, escorrentía y precipitación en la zona exacta del proyecto

Zonas definidas para el monitoreo de aguas subterráneas y superficial

Análisis hidrológico

Y las demás que considere necesarias siguiendo los parámetros metodológicos aceptados y aplicados por la Asociación Colombiana de Hidrogeólogos y la comunidad geocientífica general.

- Es importante que se inicie en el menor termino posible las obras de adecuación de vías y de manejo de aguas lluvias, para que no se deterioren las obras ya construidas.

ARTICULO SEGUNDO: ADVERTIR al MUNICIPIO DE ARMERO GUAYABAL, que cumplido el termino establecido, deberá presentar el informe de cumplimiento con los respectivos documentos soportes, igualmente para verificar el cumplimiento de las obligaciones impuestas se podrá realizar visita de seguimiento por uno de los técnicos de la Subdirección de Calidad Ambiental, **en caso de incumplimiento de las obligaciones aquí establecidas se podrá imponer las sanciones pertinentes en virtud a la Ley 1333 de 2009**. [...]. [Resalta la Sala].

164. En respuesta al referido Auto N.º 6020, el alcalde municipal de Armero Guayabal, mediante Oficio N.º 11581 de 13 de agosto de 2013, le informó a CORTOLIMA lo siguiente:

[...] 1. **En el municipio de Armero Guayabal – Tolima, frente al proyecto Relleno Sanitario Santo Domingo, cuenta ya con unos estudios hídricos realizados los cuales anexo a esta respuesta.**

2. **De ser necesarios unos nuevos estudios en el proyecto Relleno Sanitario Parque Santo Domingo como lo solicitan (Estudios hídricos) el municipio de Armero Guayabal (Tolima) no cuenta con los recursos financieros para desarrollar dicho estudio, el cual fue consultado a la Universidad del Tolima y tiene un costo aproximado de \$400.000.000.**

3. **El municipio pasa por unas dificultades económicas serias, prueba de esto es que se encuentra en ley 550 desde el año 2009 hasta el año 2017.** [...].

En lo referente a la adecuación de la vía, es importante que Cortolima levante la suspensión de licencia para poder iniciar las obras respectivas, con el fin de que las obras ya construidas no se sigan deteriorando. [...]. [Resalta la Sala].

165. La Dirección General de CORTOLIMA, para emitir la Resolución N.º 0013 de 10 de enero de 2014, tuvo en consideración:

- i) Que, en el marco de la acción popular radicada con el número 2010-00559, el Consejo de Estado, mediante sentencia de 26 de junio de 2013, confirmó la sentencia apelada en virtud de la cual se le ordenó al municipio de Armero Guayabal que, dentro del plazo máximo de un año, culminara las obras y habilitara el relleno de ese municipio y que, en el plazo de tres meses, presentara estudio detallado y real de las obras faltantes. Además, se le ordenó a Cortolima que mantuviera el control y realizara seguimiento a las obras que faltan y verificara la puesta en marcha del mismo.
- ii) Que para dar cabal cumplimiento a las sentencias del Consejo de Estado y del Tribunal Administrativo del Tolima, se hacía necesario detallar los compromisos del municipio de Armero Guayabal para la construcción del relleno sanitario conforme a la licencia ambiental y demás actos administrativos expedidos por CORTOLIMA.
- iii) Que **se hacía imperioso levantar la medida preventiva de suspensión de la obra decretada mediante la Resolución 011 del 4 de enero de 2012**, a fin de dar cumplimiento a las decisiones judiciales mencionadas.

- iv) Que también se requería definir responsabilidades en el cumplimiento y seguimiento de las sentencias judiciales dentro de la acción popular motivo de la presente resolución. Por estas razones, CORTOLIMA resolvió:

[...]. **ARTÍCULO PRIMERO:** *Adoptar las medidas administrativas y de autoridad ambiental ordenadas por el H Tribunal Administrativo del Tolima, en pronunciamiento del 27 de enero de 2012, confirmado por el fallo del H Consejo de Estado – Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Primera – del 26 de junio de 2013.*

ARTÍCULO SEGUNDO: **Levantar la medida preventiva de suspensión provisional de la obra de construcción del proyecto “Parque Industrial Santo Domingo” ordenada en la Resolución 011 de enero 4 de 2012, conforme las consideraciones expuestas en la presente resolución.**

ARTÍCULO TERCERO: *Solicitar al municipio de Armero Guayabal (Administración Municipal) con NIT 890 702 018-4 en su condición de titular de la licencia ambiental otorgada mediante las resoluciones 3281 de 2009 modificada por la Resolución 1294 del 24 de marzo de 2011, un plan de acción para la terminación del proyecto “Parque Industrial Santo Domingo” plan que deberá cumplir con las exigencias de la sentencia del Tribunal administrativo del Tolima, así como con las obligaciones y estándares fijados en la licencia ambiental otorgada por Cortolima y demás actos y requerimientos formalmente comunicados a la parte interesada.*

PARÁGRAFO: **La Administración Municipal deberá complementar el acuerdo con el requerimiento ordenado por la resolución 011 de 2012, el estudio hidrogeológico e hidrológico, conforme con el detalle ordenado en el auto 6020 de octubre 16 de 2012.** [...].

ARTÍCULO QUINTO: *Ordenar a la Subdirección de Calidad Ambiental practicar una visita al sitio de construcción del Parque Industrial Santo Domingo a fin de verificar el estado actual de la obra y actualizar la matriz de seguimiento del proyecto conforme a los requerimientos exigidos por Cortolima al municipio de Armero Guayabal de acuerdo con lo expuesto en la parte motiva de la presente resolución.*

ARTÍCULO SEXTO: *solicitar al H Tribunal Administrativo del Tolima que convoque al comité de verificación creado en su sentencia de primera instancia a fin de que el municipio de Armero Guayabal presente el plan de terminación la construcción del relleno sanitario conforme con las exigencias de plazo establecidas en la sentencia y a los requerimientos técnicos y ambientales de Cortolima.*

ARTÍCULO SÉPTIMO: *Solicitar al H. Tribunal Administrativo del Tolima convocar a la primera reunión del comité de verificación al Ministerio de Vivienda y Desarrollo Territorial y a FONADE con el fin de conocer en concreto por parte de la financiación y la interventoría del proyecto el avance y entrega del proyecto de construcción y terminación del Parque Industrial Santo Domingo.*

ARTÍCULO OCTAVO: *En cumplimiento de la sentencia del H Tribunal Administrativo del Tolima, designase como suplente del director de Cortolima en el comité de verificación cuando éste no pueda concurrir, al jefe de la oficina jurídica de esta autoridad ambiental.* [...]. [Resalta la Sala].

166. Mediante Oficio N.º 2506 de 7 de febrero de 2014, la Dirección General de CORTOLIMA respondió las observaciones formuladas por el Director de Vigilancia Fiscal de la Contraloría Delegada para el Medio Ambiente en relación con el trámite de licencia ambiental del proyecto de relleno sanitario.

167. La Contralora Delegada para el Medio Ambiente de la Contraloría General de la República, mediante Oficio N.º 87111 de 22 de abril de 2015¹²⁵, decidió correr traslado a las autoridades competentes de los siguientes hallazgos:

¹²⁵ *Ibid.*, folios 1162 y ss.

i) En cuanto a los estudios de referencia *ex ante*

El proyecto «*Relleno Sanitario Parque Industrial Santo Domingo en Armero Guayabal -RSPISD-*», presenta debilidades como son el **no requerimiento inicial de estudios de referencia fundamentales de suelos, hidrológicos, hidrogeológicos que**, de conformidad con la ley aplicable¹²⁶, **deben ser *ex ante* a la expedición de la licencia ambiental**, lo cual no se cumplió en este caso, más aun cuando hay información de referencia de que el proyecto se ubica en suelos franco-arenosos altamente fracturados y con alta permeabilidad.

En el trámite de licenciamiento para la ejecución del proyecto no se atendieron las normas marco que determinan los estudios de referencia, su objeto, exigibilidad y contenido, entre otras, el RAS 2000, el Decreto 2120 (art. 16 a 18), y las resoluciones 1255 y 1274 de 2006. En consecuencia, en el trámite administrativo de licenciamiento, **no se contó con la información necesaria y suficiente para la toma de decisiones**. Tanto así, que, posteriormente, Cortolima tuvo que requerir estudios detallados mediante Auto 6020 de 16 de octubre de 2012.

Cortolima omitió el carácter conceptual del estudio referido a la variable hidrogeológica y que fuera desarrollado por un consultor independiente, omitiendo también la obligatoriedad de que el estudio fuera realizado por una universidad o entidad reconocida nacional o internacionalmente, tal y como lo estableció la misma autoridad ambiental en el párrafo 1° del artículo 1° de la Resolución 4261 del 25 de noviembre de 2010.

Cortolima se vio avocada a cuestionar el proyecto mediante la citada Resolución 4261. Allí requirió al municipio de Armero Guayabal, como titular de la Licencia Ambiental, para «*la realización de unos estudios Hidrogeológico e Hidrológico del drenaje donde se construirá el Relleno Sanitario en su primera fase y la realización de un estudio de suelos del área de influencia directa que complemente y aclare el que hace parte del Estudio de Impacto Ambiental*». **El cuestionamiento ocurrió un año después de otorgar la Licencia Ambiental mediante Resolución 3281 del 01 de diciembre de 2009.**

Este incumplimiento, respecto al estudio, dio inicio al proceso sancionatorio en contra del municipio de Armero-Guayabal, mediante Resolución 339 del 02 de febrero de 2011.

La Vicerrectoría Académica de la Universidad del Tolima, en oficio de 16 de mayo de 2012 dirigido a Cortolima, envió el Informe de la Comisión Técnica sobre el RSPISD Armero-Guayabal, en el cual se hacen serios reparos al proyecto en comento. Con posterioridad, Cortolima tuvo que requerir estudios detallados mediante el Auto 6020 del 16 de octubre de 2012.

Lo anterior constituye un hallazgo administrativo con presunta connotación DISCIPLINARIA, con responsabilidad para Cortolima.

ii) En cuanto a la audiencia pública ambiental

¹²⁶ «El literal G.2.2.2.3. del Título G – Aspectos Complementarios del RAS 2000 (Reglamento Técnico para el Sector Agua Potable y Saneamiento Básico – RAS adoptado por la Resolución 1096 de 2000) [...]. Además, el Decreto 2120 (art. 16 a 18), y las resoluciones 1255 y 1274 de 2006 que establecen los Términos de Referencia para la elaboración de los Estudios de Impacto Ambiental -EIA- para este tipo de proyectos».

Cortolima otorgó licencia ambiental para la ejecución del proyecto de relleno sanitario mediante Resolución 3281 del 01 de diciembre de 2009. No obstante, **NO se evidencia un proceso que haya involucrado de manera efectiva a las comunidades afectadas, ni por parte del municipio de Armero Guayabal, ni por parte de la Corporación Autónoma Regional, en relación con las decisiones sobre el cambio del uso del suelo, y de la modificación de la naturaleza del proyecto inicialmente aprobado, requisito exigido para el trámite ambiental respectivo, conforme al fundamento legal aplicable**¹²⁷.

Por lo tanto, **en el trámite de licenciamiento para el «Relleno Sanitario Parque Industrial de Santo Domingo en Armero-Guayabal -RSPISD-», se vulneró el principio de publicidad de la función administrativa** consignado en la Constitución Política de Colombia, artículo 209, y en las normas marco que ordena la materia en comento.

Cortolima y el municipio de Armero Guayabal **no convocaron a una Audiencia Pública Ambiental en la cual se dieran a conocer a las organizaciones sociales, comunidad en general, entidades públicas y privadas, la solicitud de licencias, permisos o concesiones ambientales, o la existencia de un proyecto, obra o actividad, los impactos que este pueda generar o genere y las medidas de manejo propuestas o implementadas para prevenir, mitigar, corregir y/o compensar dichos impactos; contraviniendo los artículos 1° y 3° del Decreto 330 de 2007, el artículo 38 del Decreto 1220 del 2005 y el artículo 209 de la Constitución Política, dado que para la expedición y modificación de la licencia ambiental por parte de CORTOLIMA, la comunidad no tuvo información respecto a:**

i) **Cambio del uso del suelo realizado mediante la Resolución No. 778 del 26 de julio de 2006.**

ii) **Modificación de la Licencia Ambiental mediante Resolución 1292 del 04 de marzo de 2011.**

Ante la observación sobre el incumplimiento de la Audiencia Pública Ambiental, Cortolima respondió que la misma *«no fue solicitada en ningún momento»*. Sin embargo, **la Delegatura de la Contraloría observó que, en agosto de 2007, se le requirió la socialización del proyecto y de sus impactos. De otro lado, el Decreto 330 de 2007 ordena adelantar estas acciones para facilitar la participación ciudadana.**

Cortolima, incluso, ratificó la situación mencionada mediante la Resolución 011 de 2012, al ordenar la suspensión del proyecto por incumplimientos y **por la falta de socialización del mismo.**

Por lo anterior, retomando la observación central sobre la ausencia de socialización del proyecto, frente al principio constitucional de publicidad de las actuaciones administrativas, las respuestas de Cortolima y del municipio de Armero Guayabal NO desvirtuaron la misma. Dicha situación constituye un hallazgo administrativo con presunta connotación DISCIPLINARIA, dada la responsabilidad de aquellas entidades en torno al principio de publicidad y de la gestión ambiental.

¹²⁷ Constitución Política, artículo 209; Decreto 330 de 2007, artículos 1.º: objeto de la audiencia pública ambiental y 3.º: oportunidad de la audiencia pública ambiental"; y Decreto 1220 de 2008, artículo 38: acceso a la información.

iii) En cuanto al terreno donde se desarrollaría el proyecto de relleno sanitario

La Delegatura de la Contraloría, mediante visitas de inspección física realizadas el 9 y 10 de agosto de 2013 y el 29 y 30 de julio de 2014, constató que el proyecto de relleno sanitario se desarrolla cerca de cursos de agua, lo cual contraviene el artículo 6° del Decreto 838 del 2005.

En la visita de agosto de 2013, realizada en época de estiaje (sequía o aguas bajas), se presenció que uno de los cauces llevaba el agua que alimenta a la quebrada Santo Domingo y luego al Río Sabandija, afluente del Río Magdalena.

En el trámite de licenciamiento para el relleno sanitario de Armero-Guayabal no se atendió el Decreto 838 de 2005, relativo a las prohibiciones y restricciones en la localización de áreas para disposición final de Residuos Sólidos.

El diseño y ubicación del proyecto en una zona de laderas, que capta aguas de escorrentía, puede afectar la biota del sector y la quebrada Santo Domingo, causando peligro, daño o riesgo a la salud pública de las comunidades asentadas aguas abajo sobre el río Sabandija como es la comunidad del corregimiento de Méndez, la cual se abastece de forma directa de este recurso hídrico para su consumo.

Con base en las actuaciones e informes técnicos **se ratificó** lo señalado en el Informe de la Comisión Técnica de la Universidad del Tolima, en relación con **las limitaciones que presenta el terreno seleccionado para desarrollar el proyecto de relleno sanitario.**

Los suelos, cuya textura gruesa, de clase FrancoArenosa, evidencian alta permeabilidad y una rápida velocidad de filtración. Lo anterior tiene como posible causa la ausencia de rigurosos estudios de referencia ex ante al otorgamiento de la Licencia Ambiental sobre los suelos, y la hidrología e hidrogeología del lugar. De igual forma, en las visitas de campo e informes técnicos, se concluyó:

*[...]. 6.2. Por las condiciones geológicas y geodinámicas del terreno y del sitio específico de localización del relleno (próximo a una falla geológica activa) junto a las condiciones topográficas (terreno elevado de alta pendiente), se considera que **se presenta en el área del proyecto una evidente restricción o limitación de primer orden para la ubicación y desarrollo del mismo, restricción que lo hace inviable o altamente riesgoso desde el punto de vista operativo y ambiental, dadas sus posibles consecuencias de afectaciones ante un evento de deslizamiento o remoción en masa pendiente abajo de las basuras o desechos sólidos domiciliarios allí dispuestos; la pendiente del terreno que le imprime una alta energía cinética a los desechos en el caso de perder su condición de estabilidad o reposo, ya sea por acción directa de un sismo, el movimiento de la falla cercana o por la mala operación del lixiviado y los gases al interior de las celdas de basuras.***

6-3. El sitio de localización del proyecto y donde se ejecutaron las obras de adecuación es altamente inconveniente por los riesgos sísmicos y tectónicos derivados de existencia de la falla geológica (Sistema de Fallo Mulatos Mutata), situación que implica evidente y un alto riesgo sísmico y riesgo tectónico al proyecto. (...).

6.6. *El muro de contención al interior del relleno, a julio de 2014 no presenta situaciones evidentes de deformación, aunque es evidente que acusa falta de mantenimiento y deterioro de los contenedores plásticos y de las secciones que lo conforman. [Resalta la Sala].*

Retomando la observación central sobre el incumplimiento de la normatividad en relación con las prohibiciones y restricciones sobre la localización de áreas para disposición final de residuos sólidos, **se establece una posible amenaza de contaminación del recurso hídrico ante eventos contingentes generados en la operación del relleno y por las características geológicas y geomorfológicas del terreno.**

Aunque CORTOLIMA señaló que *«la infiltración es de moderada a baja, por lo cual no se considera como zona de recarga de acuíferos»*, lo cierto es que, en terreno, fue posible evidenciar cursos de agua adyacentes y en la base del muro del vaso 1, lo cual permite inferir la existencia de flujos subsuperficiales de agua en el lugar, observaciones realizadas en periodo de estiaje. Las actuaciones de Cortolima permiten corroborar la **ausencia de exigencia de estudios rigurosos de referencia ex ante a la expedición de la Licencia Ambiental.**

No se recibió respuesta del Municipio de Armero Guayabal y la respuesta recibida por CORTOLIMA no desvirtúa la observación comunicada, por lo que se constituye en un hallazgo administrativo con presunta connotación DISCIPLINARIA, dado que dichas autoridades tienen competencia sobre el tema y están llamadas a cumplir la normatividad aplicable.

Dentro del análisis realizado por la CGR, no es posible establecer un presunto alcance fiscal sobre las irregularidades en el proceso de planeación asociados a la ubicación del proyecto de relleno sanitario por cuanto esa etapa de selección y adquisición del terreno se agotó en julio del año 2007, es decir, cinco (5) años antes del inicio de esta actuación de origen ciudadano.

En complemento a las situaciones descritas, mediante sentencia de Acción Popular con Radicado No. 73001-23-00-000-2010-00559-00 proferida por el Tribunal Administrativo del Tolima el 27 de enero de 2012, se ordenó al municipio de Armero-Guayabal en el artículo tercero de la parte resolutive: *«... que en el plazo máximo de un (1) año (...) culmine las obras y habilite el relleno sanitario del municipio de Armero-Guayabal»*. Dicha decisión fue confirmada por el Consejo de Estado en sentencia de 26 de junio de 2013, **lo cual no ha sido cumplido al momento de las actuaciones surtidas por la CGR.**

168. Además, en comunicación de FONADE No. 20122330109511 del 9 de mayo de 2012, dirigida al Alcalde Municipal de Armero Guayabal, se reiteraron los incumplimientos al Convenio de Apoyo Financiero No. 2071052 *«Construcción del Relleno Sanitario en Armero-Guayabal para el Manejo de los Residuos Sólidos de los Municipios de Armero Guayabal, Mariquita, Lérída, Palocabildo, Falan, y Casabianca, Líbano, Murillo, y Villahermosa»*. Allí también se refiere a la comunicación No. 20122330045451 del 29 de febrero de 2012, en la que FONADE solicitó reversar la titularidad del predio ratificando una vez más las inconsistencias respecto del terreno.

169. La Oficina Jurídica de CORTOLIMA, con base en el informe de 13 de abril de 2015, emitió el Auto N.º 4168 de 27 de julio de 2015, en virtud del cual le realizó al municipio de Armero Guayabal los siguientes requerimientos:

[...] **ARTICULO PRIMERO:** *Requerir al Municipio de Armero Guayabal identificado con Nit. 890702018-4, representado legalmente por el señor alcalde Mauricio Cuellar (y/o quien haga sus veces), para dar cumplimiento a las siguientes obligaciones dentro de los treinta (30) días siguientes a la comunicación del presente acto administrativo:*

1. Acatar las obligaciones impuestas en los actos administrativos de CORTOLIMA.

2. Continuar los procesos de socialización del proyecto para evadir la mala imagen que se ha creado del mismo, articulando los estudios de regionalización realizados por la Gobernación a través del EDAT, permitiendo la socialización a diferentes ámbitos de la población del municipio de Armero y municipios beneficiarios del proyecto, indicando la necesidad del proyecto.

3. Realizar levantamiento topográfico de detalle del muro dique y efectuar la comparación con el levantamiento inicial realizado luego de su construcción, a fin de verificar asentamientos diferenciales o deformaciones del muro.

4. Efectuar el mantenimiento a la cara exterior del muro donde existe rompimiento del geotextil, además de retirar la vegetación que se ha regenerado naturalmente sobre la fachada del muro, que genera con el crecimiento radicular del deterioro del geotextil y de la geomalla.

5. El muro suelo elaborado con geomalla como refuerzo, debe ser recubiertos con cualquier sistema de protección rígido o flexible contra la acción ambiental, el comportamiento de estos deberá ser verificado garantizando su estabilidad independientemente de la estructura en suelo reforzado.

6. Presentar los informes de avance y verificar las condiciones geotécnicas del proyecto presentando el concepto mensual de profesional idóneo en este tema, el cual deberá ser entregado en los informes.

7. Realizar los controles respectivos a las vías internas del proyecto, evitando la continuidad de su deterioro, al igual que los taludes de la celda.

8. Evacuar las aguas acumuladas en la superficie de la celda, manteniendo la misma seca.

9. Cumplir con los diseños del sistema de manejo de aguas de escorrentía para el proyecto.

10. Realizar el mantenimiento periódico a la cobertura vegetal que viene creciendo en la zona externa del muro, evitando el crecimiento de arbustos y cuidando no afectar la geomalla ni el Geotextil con el retiro de la vegetación.

ARTÍCULO SEGUNDO: *Advertir al Municipio de Armero Guayabal identificado con Nit. 890702018-4, representado legalmente por el señor alcalde Mauricio Cuellar (y/o quien haga sus veces), que deberán presentar los informes de cumplimiento con los respectivos documentos soportes, igualmente para verificar el cumplimiento de las obligaciones impuestas se podrá realizar visita de seguimiento por la Subdirección de Calidad Ambiental. En caso de incumplimiento de las obligaciones aquí establecidas se podrán imponer las sanciones pertinentes en virtud de la Ley 1333 de 2009. [...].*
[Resalta la Sala].

170. La Oficina Jurídica de CORTOLIMA, con base en el informe de 6 de agosto de 2015, emitió el Auto N.º 5559 de 14 de septiembre de 2015, en virtud del cual le realizó al municipio de Armero Guayabal los siguientes requerimientos:

[...] **ARTÍCULO PRIMERO:** *Requerir al Municipio de Armero Guayabal identificado con Nit. 89070218-4, representado legalmente por el Doctor Mauricio Cuellar (y/o quien haga sus veces), para que en un término de treinta (30) días hábiles siguientes la comunicación del*

presente acto administrativo de cumplimiento a las siguientes obligaciones dentro del proyecto denominado "Relleno Sanitario Parque Industrial Santo Domingo" del predio El Palmar Vereda Santo Domingo Municipio de Armero Guayabal.

1. Presentar la metodología de los estudios realizados sobre hidrogeología para verificar su pertinencia y su respectiva comunicación ante la Autoridad Ambiental.

2. Dar cumplimiento a los requerimientos del Auto Cortolima N°4168 del 27 de julio de 2015.

3. Emplear material de agregado de buenas condiciones que permita un verdadero mejoramiento de la vía terciaria para ingreso al predio.

4. Continuar los procesos de socialización del proyecto para evadir la mala imagen que se ha creado del mismo, permitiendo la socialización a diferentes ámbitos de la población del municipio de Armero y municipios beneficiarios por el proyecto, indicando la necesidad del proyecto.

5. Dar cumplimiento a las recomendaciones del concepto técnico del 13 de abril de 2015, entre ellas: (...).

- Realizar levantamiento topográfico de detalle del muro dique y efectuar la comparación con el levantamiento inicial realizado luego de su construcción, a fin de verificar asentamientos diferenciales o deformaciones del muro.

- Realizar el mantenimiento a la cara exterior del muro donde existe rompimiento del geotextil y retirar la vegetación que se ha regenerado naturalmente sobre la fachada del muro, que genera con el crecimiento radicular el deterioro del geotextil y de la geomalla.

- El muro en suelo elaborado con geomalla como refuerzo, debe ser recubiertos con cualquier sistema de protección rígido o flexible contra la acción ambiental, el comportamiento de estos deberá ser verificado garantizando su estabilidad independientemente de la estructura en suelo Reforzado.

-Presentar los informes de avance y verificar las condiciones geotécnicas del proyecto presentando el concepto mensual de profesional idóneo en este tema, el cual deberá ser entregado en los informes.

- Realizar los controles respectivos a las vías internas del proyecto, evitando la continuidad de su deterioro, al igual que los taludes de la celda.

- Evacuar las aguas acumuladas en la superficie de la celda, manteniendo la misma seca.

- Cumplir con los diseños del sistema de manejo de aguas de escorrentía para el proyecto. (...).

ARTÍCULO SEGUNDO: Advertir al Municipio de Armero Guayabal identificado con Nit. 890702018-4, representado legalmente por el señor alcalde Mauricio Cuellar (y/o quien haga sus veces), que deberán presentar los informes de cumplimiento con los respectivos documentos soportes, igualmente para verificar el cumplimiento de las obligaciones impuestas se podrá realizar visita de seguimiento por la Subdirección de Calidad Ambiental. **En caso de incumplimiento de las obligaciones aquí establecidas se podrán imponer las sanciones pertinentes en virtud a la Ley 1333 de 2009.** [...]. [Resalta la Sala].

171. La Oficina Jurídica de CORTOLIMA, con base en el informe de 30 de octubre de 2015, emitió el Auto N.º 6575 de 9 de noviembre de 2015, en virtud del cual le realizó al municipio de Armero Guayabal los siguientes requerimientos:

[...] **ARTÍCULO PRIMERO:** Requerir al Municipio de Armero Guayabal identificado con Nit. 89070218-4, representado legalmente por el Doctor Mauricio Cuellar Arias (y/o quien haga sus veces), para que dentro de los treinta (30) días siguientes la comunicación del presente acto administrativo de cumplimiento a las siguientes obligaciones:

a) Actualizar el estudio de simulación del Biogás y los lixiviados con las nuevas generaciones de los residuos a ser depositados en el relleno sanitario "Parque Industrial Santo Domingo".

b) **Presentar ante Cortolima los resultados del estudio hidrogeológico realizado en el predio del relleno sanitario "Parque Industrial Santo Domingo", para ser evaluado y verificar su pertinencia.**

c) Presentar para el Caudal el uso de modelos de simulación para determinar su generación, sugiriendo la consulta del expediente L13766 en sus folios 767 a 800 denominado anexo 4.6 "Estudio de Biogás y Lixiviados".

ARTÍCULO SEGUNDO: Dar viabilidad de interpolar solo el empleo de los parámetros de calidad fisicoquímica y microbiológica del lixiviado [extrapolar el estudio de lixiviados del relleno sanitario La Miel de la ciudad de Ibagué para el municipio de Armero Guayabal, atendiendo a la sugerencia presentada por el representante legal de INTERASEO S.A E.S.P.].

ARTÍCULO TERCERO: Advertir al Municipio de Armero Guayabal identificado con Nit. 890702018-4, representado legalmente por el señor alcalde Mauricio Cuellar Arias (y/o quien haga sus veces), que deberán presentar los informes de cumplimiento con los respectivos documentos soportes, igualmente para verificar el cumplimiento de las obligaciones impuestas se podrá realizar visita de seguimiento por la Subdirección de Calidad Ambiental. **En caso de incumplimiento de las obligaciones aquí establecidas se podrán imponer las sanciones pertinentes en virtud a la Ley 1333 de 2009.** [...]. [Resalta la Sala].

Para efectos de adoptar la determinación transcrita, la Oficina Jurídica de CORTOLIMA consideró que: [...] **[L]a interpolación de información para el relleno Santo Domingo con la del relleno la Miel, no generaría una verdadera certeza de la cantidad y calidad fisicoquímica y microbiológica del lixiviado, dado que las condiciones de clima son más argüidas en Armero Guayabal, las cantidades dispuestas serían menores en Armero Guayabal, y la cantidad de residuos tipo industrial serían menores en Armero Guayabal, observándose solo la posibilidad de usar como base las caracterizaciones de calidad fisicoquímica y microbiológica del lixiviado, dejando como obligación la caracterización continua de los lixiviados una vez se inicie la operación del relleno Santo Domingo.** [...]. [Resalta la Sala].

172. La Oficina Jurídica de CORTOLIMA, con base en el informe de 30 de marzo de 2016, emitió el Auto N.º 1505 de 5 de abril de 2016, en virtud del cual le realizó al municipio de Armero Guayabal los siguientes requerimientos:

[...] **ARTÍCULO PRIMERO: Requerir al Municipio de Armero Guayabal identificado con Nit. 890702018-4, representado legalmente por el Doctor Carlos Alfonso Escobar Peña (y/o quien haga sus veces), para que dentro de los quince (15) días siguientes a la comunicación del presente acto administrativo de cumplimiento a las siguientes obligaciones:**

a) **Presentar ante Cortolima los resultados del estudio hidrogeológico realizado en el predio del relleno sanitario "Parque Industrial Santo Domingo", para ser evaluado y verificar su pertinencia.**

b) **Cumplir con las actividades de socialización con la comunidad y el mantenimiento de la vegetación en el muro, los canales existentes de aguas de escorrentía y las vías internas.**

c) **Presentar los comprobantes de las socializaciones comunitarias realizadas a la comunidad local de Armero Guayabal, y realizar los esfuerzos para su ejecución.**

d) **Cumplir con la cobertura del muro para protegerlo de la acción ambiental, la cual podrá ser rígida o flexible.**

e) **Continuar con la evacuación de las aguas acumuladas en la superficie de la celda, evitando la generación de nuevos procesos erosivos en las inmediaciones del proyecto.**

f) *Fomentar el cumplimiento de la terminación de las obras del relleno entre ellos:*

1. *Construcción de las cunetas definitivas.*
2. **Terminación de la celda y adecuación de los taludes del vaso.**
3. **Construcción de la laguna de lixiviados.**
4. **Construcción de la planta de tratamiento de lixiviados.**
5. *Adecuación y mantenimiento de vías internas y externas del proyecto.*

ARTÍCULO SEGUNDO: *Advertir al Municipio de Armero Guayabal identificado con Nit. 890702018-4, representado legalmente por el doctor Carlos Alfonso Escobar Peña (y/o quien haga sus veces), que deberán presentar los informes de cumplimiento con los respectivos documentos soportes, igualmente para verificar el cumplimiento de las obligaciones impuestas se podrá realizar visita de seguimiento por la Subdirección de Calidad Ambiental. **En caso de incumplimiento de las obligaciones aquí establecidas se podrán imponer las sanciones pertinentes en virtud a la Ley 1333 de 2009.** [...].*
[Resalta la Sala].

173. En respuesta al referido Auto N.º 1505, el alcalde municipal de Armero Guayabal, mediante Oficio N.º 7360 de 10 de mayo de 2016, le informó a CORTOLIMA lo siguiente:

i) Al literal a): Se anexa en medio magnético, el resultado del estudio Hidrogeológico, realizado en el predio del proyecto para el relleno sanitario regional denominado, PARQUE INDUSTRIAL SANTO DOMINGO. **Estudio realizado por HIDROSUELOS S.A.S. Representada legalmente por María Alexandra Degiovanni.**

ii) Al literal b): Frente a las actividades de socialización con la comunidad, **el despacho no dispone de informes o actas de socialización del proyecto ante la comunidad, por cuanto no existen en los archivos del proyecto, ni fueron entregados por la Administración anterior mediante acta de entrega en el proceso de empalme con la presente Administración.** Sin embargo, se deja claro que se han realizado reuniones para socializar las bondades y deficiencias del proyecto, encontrando dentro de la comunidad total apatía y resistencia para su ejecución, por los altos riesgos de inconveniencia y vulnerabilidad existente sobre su funcionamiento.

iii) De la misma manera, entre la Administración Municipal y la Empresa de servicios públicos domiciliarios de Armero Guayabal, se han desarrollado labores de mantenimiento y control de material vegetal sobre el muro. Se anexa evidencias fotográficas sobre la limpieza y labores de mantenimientos del sector.

iv) Al literal c): **No existen comprobantes de socialización del proyecto ante la comunidad de Armero Guayabal.** El despacho, en conjunto con el personal profesional asociado, se encuentra proyectando charlas para la socialización, de las que se espera soportar y presentar a la mayor brevedad posible.

v) Al literal d): La Administración Municipal en coordinación con la ESPAG SA ESP, ha procurado conservar y proteger el muro por la acción ambiental, retirando material vegetal y arbustos que puedan causar deterioro a las paredes de la estructura. Consideramos que el muro debe estar cubierto por gramas o pastos naturales que protejan las paredes del deterioro normal por la acción del sol y la humedad. En estas condiciones se encuentran actualmente en el muro y sus zonas periféricas, como se expone en las evidencias fotográficas.

vi) Al literal e): Con los recursos disponibles, se hace todo lo posible por conservar el bien, lo que demuestra nuestro compromiso en la preservación del proyecto.

vii) Al literal f): **No es posible darle cumplimiento ante la imposibilidad de invertir recursos públicos en bien ajeno. El lote de terreno donde se encuentra ubicado el proyecto no es de propiedad del Municipio de Armero Guayabal. Actualmente el propietario del predio es la EMPRESA REGIONAL DE ASEO DEL NORTE DEL TOLIMA PARQUE SANTO DOMINGO S.A.S. E.S.P. y esta, a su vez, lo transfirió real y materialmente -a través de un contrato de operación del relleno sanitario- a la empresa INTERASEO S.A. E.S.P. quien se obligó a la construcción, administración, operación y mantenimiento integral del relleno sanitario regional, PARQUE INDUSTRIAL SANTO DOMINGO.**

Por consiguiente, afirmó que dicha empresa debe ser la encargada de ejecutar las obras que están en reclamación y que el *«Municipio de Armero Guayabal no puede ser obligado a invertir dineros públicos sobre un predio que no es de su propiedad, porque podría llevar a su ordenador del gasto y su representante legal a la comisión de hechos punibles por contratar y disponer de recursos públicos en terrenos ajenos y a favor de las empresas ERANORTOL S.A.S E.S.P, como propietaria del predio e INTERASEO S.A. E.S.P, como operador, además de ser una persona jurídica de derecho privado»*.

174. El 25 de enero de 2017, la Subdirección de Calidad Ambiental de Cortolima emitió Informe de Visita, en el cual recomendó que el responsable de la construcción del relleno sanitario Parque Industrial Santo Domingo (Rellenos del Norte, la Administración Municipal de Armero Guayabal o Eranortol) realizara de inmediato las siguientes acciones:

- **Dar cumplimiento a los actos administrativos de Cortolima.**

- Continuar con el mantenimiento de la vía terciaria para ingreso del predio.

- Realizar mantenimiento a las vías internas del proyecto.

- **Continuar los procesos de socialización del proyecto para evadir la mala imagen que se ha creado del mismo, permitiendo la socialización a diferentes ámbitos de la población del municipio de Armero y municipios beneficiarios por el proyecto, indicando la necesidad del mismo.**

- Entregar el levantamiento topográfico del muro de contención para verificar si existe deformación o asentamientos.

- Continuar con el mantenimiento de la vegetación en el área del relleno sanitario y del muro de contención.

- Evacuar las aguas acumuladas en la superficie de la celda, manteniéndola seca.

- Cumplir con los diseños del sistema de manejo de aguas de escorrentía para el proyecto.

175. El 23 de octubre de 2017, la Subdirección de Calidad Ambiental de Cortolima emitió Concepto Técnico de Evaluación y/o Seguimiento, en el cual se analizó el estudio hidrogeológico del área del proyecto de relleno sanitario Parque Industrial Santo Domingo,

presentado por la Administración Municipal de Armero Guayabal. Sobre las conclusiones del estudio, se destacan los siguientes aspectos:

- Respecto de la geología: Se evidenciaron rocas terciarias del grupo honda que se constituyen de una serie de intercalaciones que van desde arcillas hasta arenas conglomeráticas con gravas y cantos, inclusive de metros, que, junto con los depósitos aluviales, **son las únicas unidades que representan importancia hidrogeológica.**
- Respecto del inventario de puntos de agua: **En el área del proyecto se encontraron 31 puntos de agua subterránea, de los cuales la mayoría corresponden a flujos subsuperficiales y manantiales. Se encontraron 4 aljibes de poca profundidad (de 2 a 4.5 metros), los cuales son usados principalmente para consumos humanos y mixtos por parte de los pobladores del lugar.**
- Respecto de la prospección geofísica: **La segunda unidad geoeléctrica corresponde a una capa de suelos residuales que pueden variar en su composición, cuyo espesor promedio es de 6.4 metros. Dicha capa puede tener asociados flujos subsuperficiales de agua. Los flujos subsuperficiales son alimentados por el recorrido del agua desde las partes altas donde estas se infiltran y fluyen hasta encontrar puntos de afloramiento que eventualmente pueden ser perennes.**
- Respecto del análisis hidroquímico: **Las aguas, a pesar de ser de buena calidad, no son aptas para el consumo humano, no obstante solo se requiere de una desinfección con cloro para su potabilización.**
- Respecto de las unidades hidrogeológicas: Regionalmente se tienen 3 unidades hidrogeológicas:
 - (i). **Un acuífero libre de extensión regional conectado hidráulicamente con los principales drenajes de la cuenca, de importancia hidrogeológica media a alta;**
 - (ii). **Un acuífero semiconfinado con niveles acuitados locales de poco espesor que generan flujos subsuperficiales manifestados en la presencia de manantiales perennes e intermitentes dentro del All, de importancia hidrogeológica moderada;** y
 - (iii). Un acuífero¹²⁸ compuesto por las rocas metamórficas y el cuerpo volcánico, las cuales son las más predominantes dentro del área de estudio, de muy baja importancia hidrogeológica.
- Localmente se identificaron 3 unidades hidrogeológicas:
 - (i). Acuífero libre de extensión local, sin conexión hidráulica, de poco espesor, por lo cual se presume una baja importancia hidrogeológica;

¹²⁸ Según el profesor Luis F. Roballo un acuícludo es una «formación geológica capaz de almacenar agua, pero que no permite su libre circulación. P.e., arcillas, margas o piedra pómez, de alta porosidad pero prácticamente impermeables». Ver en https://portal.uah.es/portal/page/portal/GP_EPD/PG-MA-ASIG/PG-ASIG-67044/TAB42351/T3-Clasificaci%F3n%20hidrogeol%F3gica.pdf

(ii) **Acuitardo¹²⁹ conformado por los suelos residuales de la formación Honda, los cuales pueden tener eventualmente pequeños lentes de areniscas saturados y pueden ocasionar aparición de flujos subsuperficiales; y**

(iii). Acucierre correspondiente a las rocas metamórficas diferenciadas en el lugar.

- Respecto de la vulnerabilidad de acuíferos. La vulnerabilidad arroja que la intervención del relleno no llegaría a afectar las aguas subsuperficiales ni subterráneas que discurren en el sector, ya que los vasos estarían sobre una roca que no es conductora de agua, que posee las características de un acucierre.
- **La zona con vulnerabilidad moderada se atribuye a los cuaternarios debido al material de alta porosidad y permeabilidad, a los niveles tan someros de agua, por lo que es recomendable realizar monitoreo de calidad de las aguas** ya que los cultivos de arroz en el sector pueden llegar a contaminar esa fuente hídrica por el uso continuo de sus químicos.
- Se recomienda impermeabilizar con material arcilloso de por lo menos 50 cm de espesor para garantizar el sello ya que las rocas en el sector son muy fracturadas, esto para dar tranquilidad a la comunidad ya que según el reconocimiento de campo, no se ven caminos preferenciales de fracturas que puedan infiltrar el agua o contaminantes.
- Al respecto del modelo hidrogeológico conceptual. El principal aporte de las aguas subsuperficiales que pasan dentro del área no ocurre por recarga directa dentro de la misma, sino que corresponde a tránsitos desde zonas más altas que aportan sus aguas hacia ese sector.
- **Las zonas de descarga corresponden efectivamente con los lugares donde se presentan manifestaciones de agua subterránea (manantiales, aljibes, pozos profundos o excavaciones irregulares). Sin embargo, para los acuíferos de extensión regional que se encuentran conectados hidráulicamente con los drenajes principales de la cuenca, también se definen a estos cauces como zonas de descarga, ya que reciben los aportes del acuífero.**
- Debido a los bajos espesores de las unidades acuíferas, se presume que el agua fluye subsuperficialmente en el sentido de la pendiente de la cuenca. No todas las profundidades de la infiltración se convierten en recarga de acuíferos, pues gran parte del agua que se infiltra fluye subsuperficialmente, otra porción queda retenida dentro de los poros por acción de la capilaridad, y **solo cerca del 20% de la porción infiltrada se estima que se convierta en recarga directa de los acuíferos.**
- **Sobre la socialización se informó que no presentan informes o actas de socialización de proyecto ni existen archivos del proyecto ni actas de entrega de la administración anterior, pero la actual administración ha realizado reuniones para socializar el proyecto, encontrándose con apatía y resistencia de la comunidad. Se está reuniendo la información necesaria para evitar aumentar la imagen negativa del proyecto. Se tiene personal para facilitar talleres y charlas de socialización, las cuales serán informados a Cortolima.**

¹²⁹ Según la sociedad Riego un acuitardo es «una unidad geológica relativamente impermeable durante un corto período de tiempo. La unidad puede ser lo suficientemente permeable como para transmitir cantidades significativas de agua si se observa en superficies extensas y en largos períodos de tiempo, pero la conductividad hidráulica de un acuífero es lo suficientemente baja como para actuar como límite inferior de la capa freática»
<https://www.riego.org/glosario/acuitardo-fao/>

- **Sobre las acciones de mantenimiento, el Municipio de Armero Guayabal informó la imposibilidad de invertir recursos en bien ajeno, resaltando que el predio le pertenece a una empresa mixta Eranortol S.A.S. E.S.P. que le entregó la concesión a Interaseo S.A. E.S.P. como operador (empresa privada). Al realizar las acciones de mantenimiento se podría incurrir en proceso de investigación fiscal, penal y disciplinaria. Para terminar las obras, el predio debe ser reversado al municipio de Armero Guayabal y cuadrar la información entre la empresa y el operador.**
- Además, se informa que **el Municipio no cuenta con los recursos para adelantar el proyecto** y, aún más, que al no ser el predio de su propiedad no puede asignar recursos y se adjunta certificación de la afirmación.
- En virtud de las informaciones allegadas por la Administración Municipal de Armero Guayabal, la Subdirección de Calidad Ambiental de Cortolima conceptuó, entre otras cosas, lo siguiente:
 - (i). Se informa que se realizó manejo del material vegetal de la cara del muro de contención.
 - (ii). Se hace mantenimiento de la vía, **pero las obras para la terminación no han sido llevadas a cabo por las dificultades en la inversión ya que es un predio privado y el municipio está en Ley 550 de 1999.**
 - (iii). Se realizó entrega del estudio geológico del área del relleno en el cual **se señala por cada aspecto de importancia que el proyecto es viable para su operación. Se afirma la pertinencia del proyecto en el predio.**
 - (iv). **Es necesario que la oficina jurídica emita pronunciamiento sobre la exigencia de las obligaciones de terminar las obras de construcción del relleno sanitario parque industrial Santo Domingo** ya que cada año que pasa se presenta mayor deterioro de la infraestructura actual.
 - (v). Se debe promover el control de los procesos erosivos.
 - (vi). **Se debe presentar los registros de socialización informados en el radicado 7360 de mayo de 2016.**

176. El 30 de octubre de 2017, el auxiliar de la justicia designado por el Tribunal Administrativo del Tolima por auto de 24 de octubre de 2014, el ingeniero agrónomo, Carlos Henry Acosta Franco, presentó dictamen pericial acompañado de registro fotográfico¹³⁰. Atendiendo a los cuestionamientos planteados por el Tribunal mencionado, el perito entregó los siguientes conceptos:

- El proyecto «*Relleno Sanitario Parque Industrial Santo Domingo*» no se encontraba funcionando para la fecha de la visita.

¹³⁰ *Ibid.*, folios 1202 y ss.

- El proyecto de relleno sanitario se encuentra localizado en una zona de relieve ondulada con pendientes entre 30 y 40%. Se constituye de suelo en la parte externa u horizonte A y en la parte interna u horizonte B de material rocoso.
- El predio no es apto para la construcción del relleno sanitario toda vez que, técnicamente, el horizonte B debe ser de suelo o tierra para cubrir las basuras. Para la compactación de la basura se requiere la realización de explanaciones sucesivas con corte en los taludes ubicados en el costado norte y sur. Como esta característica no se presenta, resulta necesario transportar la tierra de otros terrenos, lo cual aumenta el costo de funcionamiento del relleno sanitario.
- **Existe una quebrada -N.N.- conectada con una tubería construida y enterrada por el centro del vaso o celda N.º 1. Por esa tubería sale agua, pasando por debajo de un muro de contención construido con material de relleno protegido con geomembrana plástica de color negro. Dicha quebrada sigue su curso natural aguas abajo.** Una parte de las aguas de quebrada formó una pequeña laguna o reservorio en la superficie del vaso o celda N.º 1. **Las aguas lluvias recibidas por infiltración en el vaso o celda N.º 1 aumentan el caudal de la quebrada N.N.**
- **Si el relleno sanitario estuviera funcionando las aguas previamente identificadas se contaminarían por efecto de la descomposición de la materia orgánica. La contaminación se transmitiría según el curso de las distintas fuentes aguas abajo: quebrada María – quebrada El Placer o La Zorra – quebrada San Jacinto – quebrada Santo Domingo – río Sabandija – río Magdalena.**
- **Las quebradas N.N. y La María llenan tres embalses o reservorios para ganado y cultivos, que se encuentran protegidos por la flora que hace parte de un ecosistema de 179 especies de aves identificado por el Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt como «AICAS», ubicado en la Cordillera Central y comprendido entre los municipios de Falan, Armero Guayabal y Mariquita.**
- En la «*I Muestra de tecnologías para soluciones regionales en manejo integral de residuos*», presentada en Ibagué del 18 al 20 de febrero de 1999, se recordó que el uso de rellenos sanitarios a campos abiertos genera pérdida de valor comercial de las tierras ubicados a 50 kilómetros a la redonda, perjudicando así la producción industrial.
- Las basuras almacenadas en proceso de fermentación presentan malos olores porque expelen gas carbónico (CO₂), adicionado al gas metano (CH₄) producido en el proceso de descomposición. Estos gases alteran el ecosistema, aumentando el efecto invernadero o calentamiento del ecosistema.
- Los lixiviados que se producen en el almacenamiento de la basura, contaminan las aguas eliminando la presencia de oxígeno en ella.
- La operación del relleno sanitario causará la proliferación de la población de mosca blanca en los cultivos de arroz y frutales comerciales, al punto de dificultar su control. De igual forma, se propagará la mosca casera y los rodeos.
- **No es viable el funcionamiento del relleno sanitario en consideración al potencial de contaminación de los cuerpos de agua presentes en la zona, especialmente el de la quebrada N.N. que está conectada con una tubería enterrada por el centro**

del vaso N.º 1 del proyecto de relleno sanitario. El problema sanitario es inminente para las comunidades que se encuentran aguas abajo, toda vez que el vaso N.º 1 del relleno sanitario se construyó dentro de la cuenca hídrica de la quebrada N.N.

- El muro construido para la estabilidad del relleno sanitario presenta desmoronamiento en sus secciones internas y flexibilidad por la carga que está sosteniendo del horizonte.
- **La localización del relleno sanitario fue mal diseñada por estar sobre fuentes hídricas y por la cercanía a la cabecera municipal -4 km-. Su funcionamiento pone en riesgo la salud de la población por el exceso de sustancias químicas que se generan por cuenta de la descomposición de las basuras.**

177. El 14 de noviembre de 2017, el auxiliar de la justicia designado por el Tribunal Administrativo del Tolima por auto de 24 de octubre de 2014, el ingeniero agrónomo y evaluador, Germán Augusto Galeano Arbeláez, presentó dictamen pericial relacionado con la ubicación del predio donde se desarrollaría el relleno sanitario controvertido¹³¹, en los siguientes términos:

[...]. 1. GENERALIDADES DEL INMUEBLE

1.1. IDENTIFICACIÓN - LOCALIZACIÓN

El inmueble de que trata el experticio, es el PARQUE INDUSTRIAL SANTO DOMINGO que se localiza en la vereda Santo Domingo del Municipio de Armero Guayabal (Tolima); para llegar al inmueble se parte del antiguo Armero por la vía que conduce a Armero Guayabal, en el km 2.77 se parte a mano izquierda por carretera destapada hasta el km 3.82 a mano derecha se encuentra el predio Las Palmas.

1.2. LINDEROS DEL INMUEBLE

El predio denominado PARQUE INDUSTRIAL SANTO DOMINGO donde funcionaba la Planta de tratamiento de residuos sólidos o Relleno sanitario, formaba parte de un predio de mayor extensión denominado Las Palmas, predio que presenta los siguientes linderos generales:

Norte, con los predios con cédula catastral Nos. 00-01-0005-0019-000, 00-010005-0018-000, 00-01-0005-0009-000.

Oriente, con los predios con cédula catastral Nos. 00-01-0005-0016-000, 00-010005-0024-000.

Sur, con los predios con cédula catastral Nos. 00-01-0005-0068-000, 00-010005-0007-000, 00-01-0005-0026-000.

Occidente, con los predios con cédula catastral Nos. 00-01-0005-0037-000, 0001-0005-0047-000.

El predio Las Palmas de mayor extensión tiene una cabida superficiaria de acuerdo al Instituto Geográfico Agustín Codazzi "IGAC" de 1'064.752 m² (106 has 4.752.0 m²); el predio o lote donde funciona la planta de tratamiento de residuos sólidos PARQUE INDUSTRIAL SANTO DOMINGO, tiene un área de 236.581.08 m² (23.0 has 6.581.08 m²), plano y cartera de campo que se anexan.

2. DESCRPCION

La planta de tratamiento cuenta con una edificación donde se encuentra la báscula y oficinas de administración, vía interna de acceso al área de relleno, el área de relleno (compuesto por varios terraplenes), zonas verdes. [...].

178. El 9 de enero de 2018, la Subdirección de Calidad Ambiental de CORTOLIMA emitió Informe de Visita, en el cual conceptuó que «de acuerdo a la visita de seguimiento ambiental al proyecto denominado Parque Industrial Santo Domingo y en virtud al concepto técnico

¹³¹ *Ibid.*, folios 1231 y ss.

de la subdirección de calidad ambiental de fecha 23 de octubre de 2017 se reiteran las recomendaciones emitidas en el concepto técnico de referencia elaborado por el ingeniero Wilder Andrés Moreno [...]».

179. La Oficina Jurídica de CORTOLIMA, con base en los informes de 25 de enero y 23 de octubre de 2017 y de 9 de enero de 2018, emitió el Auto N.º 4972 de 24 de agosto de 2018, en virtud del cual le realizó al municipio de Armero Guayabal los siguientes requerimientos:

[...] **ARTÍCULO PRIMERO:** *Requerir al Municipio de Armero Guayabal, Identificado con NIT 890.702.018-4 Representado legalmente por el Señor Alcalde Carlos Alfonso Escobar Peña (y/o quien haga sus veces), para que dé estricto cumplimiento a las siguientes obligaciones:*

1. *Presentar los planos de la estabilidad del muro, los cuales pese a que se informó que se realizaron no han sido entregados.*
2. *Continuar con el mantenimiento de la cobertura vegetal en la cara del muro de contención.*
3. **Promover el control de los procesos erosivos.**
4. **Presentar los registros de la socialización informadas en el radicado 7360 de mayo de 2016.**
5. **Dar cumplimiento a los actos administrativos de CORTOLIMA.**
6. *Continuar con el mantenimiento de la vía terciaria para ingreso al predio.*
7. *Realizar mantenimiento de las vías internas del proyecto.*
8. **Continuar los procesos de socialización del proyecto** para evadir la mala imagen que se ha creado del mismo, permitiendo la socialización a diferentes ámbitos de la población del Municipio de Armero y municipios beneficiarios por el proyecto, indicando la necesidad del proyecto.
9. *Entregar el levantamiento topográfico del muro de contención para verificar.*
10. *Continuar con el mantenimiento de la vegetación en el área de relleno y de muro de contención.*
11. *Evacuar las aguas acumuladas en la superficie de la celda, manteniendo la misma seca.*
12. *Cumplir con los diseños del sistema de manejo de aguas de escorrentía para el proyecto.*

PARÁGRAFO: *El término para el cumplimiento de las obligaciones será de treinta (30) días, contados a partir de la comunicación del presente acto administrativo.*

ARTÍCULO SEGUNDO: *ADVERTIR al Municipio de Armero Guayabal identificado con Nit. 890.702.018-4, representado legalmente por el señor alcalde Carlos Alfonso Escobar Peña (y/o quien haga sus veces), que para verificar el cumplimiento de las obligaciones impuestas se podrá realizar visita de seguimiento por uno de los técnicos de la Subdirección de Calidad Ambiental acatando la disposición legal del artículo 31 de la Ley 99 de 1993. **En caso de incumplimiento de las obligaciones aquí establecidas se podrán imponer las sanciones pertinentes en virtud a la Ley 1333 de 2009.** [...]. [Resalta la Sala].*

180. En respuesta al referido Auto N.º 4972, el alcalde municipal de Armero Guayabal, mediante Oficio N.º 15790 de 11 de octubre de 2018, le informó a CORTOLIMA que:

[...]. [D]entro del presupuesto General de rentas y gastos del Municipio de Armero Guayabal Tolima, para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 2018, **no quedó partida presupuestal aprobada por el Honorable Concejo Municipal, para atender a cabalidad las obligaciones plasmadas en el requerimiento de Cortolima a esta Administración local.** [...]. [Resalta la Sala].

181. El 5 de febrero de 2019, la Subdirección de Calidad Ambiental de CORTOLIMA emitió Concepto Técnico y/o Evaluación de Documentación, en el que se le recomendó a la Oficina Jurídica lo siguiente:

[...]. [V]erificar que si los argumentos planteados por el Señor Alcalde a través del radicado 15790 del 11 octubre de 2018 son válidos desde la parte Jurídica, en lo que respecta a la parte ambiental y técnica se considera que se deben reiterar los requerimientos contemplados en el Auto 4972 del 24 agosto de 2018, en virtud a que en el oficio radicado se argumenta que dentro del presupuesto general de rentas y gastos del Municipio de Armero Guayabal para la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2018, no quedó partida presupuestal aprobada por el honorable Concejo Municipal para atender los requerimientos emitidos por CORTOLIMA; se espera que para este nuevo año 2019, se adelanten las acciones pertinentes para garantizar el mantenimiento preventivo al predio y a la infraestructura asociada ya construida, en virtud que desde octubre del 2018 se tiene conocimiento de estos requerimientos por parte de la administración.

[...]. En cuanto a la continuación de la construcción del relleno se deberá esperar la determinación judicial que se adelanta en el tribunal administrativo del Tolima correspondiente a la acción popular de la Procuraduría II Judicial ambiental y agraria para el Tolima, contra el Municipio de Armero Guayabal y otros RAD.2010-559. [...].

182. Para dar respuesta a cada uno de los requerimientos formulados por el Despacho Ponente de esta sentencia mediante auto de **26 de junio de 2020**, la Subdirección de Calidad Ambiental de CORTOLIMA aportó el Informe de Visita de Evaluación y Seguimiento con radicación MI 2318 del 10 de septiembre de 2020¹³².

183. En dicho Informe se consignó lo siguiente:

[...]. El cumplimiento de los parámetros de distancia previstos en el Decreto 838 de 2005, respecto de la quebrada que atraviesa el proyecto y las obras finales:

Tal como se ha explicado a lo largo de los años desde la entrega de la licencia ambiental al proyecto, y se ha indicado a la contraloría desde el año 2014, se ha informado que **la fase I del relleno se localizó sobre un drenaje de aguas lluvias con características intermitente**, en un terreno con presencia de procesos erosivos, y que requería el desvío de las aguas de escorrentía a otros drenajes que se encontraban alrededor del predio por medio de cunetas y canales que se encuentran diseñados en el estudio de impacto ambiental. [...].

En concordancia con el estudio de impactos ambiental presentado por el Municipio de Armero Guayabal [...] se establece que el área no dispone de información directa de medición de caudales, revelando que **no son fuente de agua superficial permanente**, por lo cual la generación de dicho parámetro se realizó a partir de registros de lluvias de las estaciones representativas para el proyecto con el uso de modelos de lluvia escorrentía, se indica que **el proyecto se encuentra en la parte media de la subcuenca de la quebrada Santo Domingo** limitando al norte con la Quebrada la Zorra y al Sur y Oeste con la quebrada San Juanito, **cuyas aguas lluvias tributan al cauce principal de la quebrada Santo Domingo** (folio 179 del expediente). Se resalta que **la zona del proyecto corresponde a una microcuenca denominada N° 5, con un área de 176 Ha,**

¹³² Con ocasión del requerimiento realizado por el Despacho Ponente mediante auto de 26 de junio de 2020 a la Corporación Autónoma Regional del Tolima – Cortolima para que informara sobre las acciones de seguimiento, el cumplimiento de los parámetros de distancia del proyecto de relleno sanitario en relación con el cuerpo de agua contiguo y las acciones de protección del recurso hídrico, dicha autoridad ambiental allegó los memoriales de 18 de septiembre y el 9 de octubre de 2020.

de las cuales se hace el análisis por zonas de la cantidad de caudal que puede transportar (folios 183 y 191 del expediente).

[...]. Sobre aspectos bióticos se resalta [...] sobre flora indicando la unidad de cobertura vegetal asociada denominada **Bosque secundario localizado en los alrededores de los drenajes intermitentes de aguas lluvias** que discurren por el sitio donde quedará emplazado el relleno (folio 206 del expediente).

Se logra establecer que en su momento quienes evaluaron la información para el otorgamiento de la licencia ambiental, establecieron que **los drenajes de la zona eran de carácter intermitentes y no permanentes, que la zona no es un área de recarga de acuíferos**, según la información que se entregó como Estudio de Impacto Ambiental, del mismo se resalta la construcción del filtro o sub-dren central para el agua subsuperficial y niveles freáticos. Motivos por los cuales se resalta en primera medida que **el predio no es atravesado por una quebrada**, ya que como se observa en las imagen siguiente la quebrada Santo Domingo que es permanente pasa a más de 1500 metros del proyecto, y de las fuentes hídricas afluentes cercanas al proyecto se resalta la quebrada la Zorra que pasa a más de 350 metros de la zona A del relleno en donde se indica la realización de obras de drenaje para el desvío de las aguas lluvias, otro drenaje intermitente que pasa a 105 metros del centro del relleno el cual a futuro se convertiría en la zona B del proyecto y presentará las mismas condiciones de diseño de la zona A ya aprobada. En segunda medida **en el predio existen cauces generados por el escurrimiento de aguas lluvias considerados como drenajes intermitentes que con las obras hidráulicas son objeto de manejo que no limitarían el desarrollo del proyecto.**

Por lo cual se resalta que **el emplazamiento del relleno fue planteado en los drenajes intermitentes de aguas lluvias que discurren por el sitio, los cuales se convierten en cauces no permanentes, la infiltración en la zona es moderada a baja por lo cual no se considera como zona directa de recarga de acuíferos** y a lo cual se han realizado varios estudios que confirman la viabilidad de realización del proyecto; y para las aguas subterráneas con el lleno realizado según los planos de diseño permiten establecer que existirán más de 5 metros de distancia por encima al nivel freático, y con el sistema de impermeabilización y las buenas condiciones de manejo y operación se resalta que no se presentaran riesgos de contaminación de las aguas superficiales por lixiviados. [...]

Las estrategias o mecanismos de protección del recurso hídrico que contempla el proyecto.

En el Estudio de impacto Ambiental entregado a CORTOLIMA se observa en diversos capítulos la información sobre las estrategias o mecanismos de protección del recurso hídrico para el proyecto, resaltando lo expresado anteriormente sobre la hidrología de la zona, en el capítulo 4 sobre la descripción del proyecto en donde en los folios 281 a 299 del expediente expresan el sistema de impermeabilización de los vasos del relleno sanitario, manejo de lixiviados y el manejo de las aguas de escorrentía, para el primer caso en donde se observa el cálculo efectuado para determinar el espesor de la capa de arcilla, la selección del tipo de geomembrana y el cálculo del tiempo de paso de una fuga de lixiviados en la capa de arcillas, por lo cual se resalta como primera estrategia de protección del recurso hídrico por contaminación de lixiviados la implementación de una capa de impermeabilización del suelo local el cual ya se encuentra compactado, dicha capa consta de una capa de arcilla de 0.5 m de espesor con compactación relativa mayor del 95% del proctor modificado y una permeabilidad máxima de 1×10^{-7} cm/s, la instalación de un geotextil NT 2000 para protección de la geomembrana, una geomembrana de poliestileno de alta densidad de 40 mil (1 mm), y una capa de material seleccionado de excavación exento de material pedregoso para protección de la geomembrana con espesor de 0.3 m (según lo observado en el figura 3). [...]

En el capítulo 6 del EIA denominado Análisis de Riesgo y Plan de Contingencia se realiza el análisis de las amenazas y vulnerabilidades, permitiendo la valoración del riesgo y el establecimiento de las medidas de reducción y manejo, presentando en su numeral 6.6.2.6 el escenario de fuga de lixiviados (folios 404 y 408 del expediente) presentando las medidas de prevención, las medidas post emergencia.

En cuanto al manejo de la contaminación, se destaca las medidas planteadas en el capítulo 7 o Plan de Manejo Ambiental, referentes al manejo de aguas lluvias (folio 431 del expediente), Manejo de lixiviados (folios 432 a 435 del expediente), manejo de aguas residuales (folio 436 del expediente), control de erosión (folios 441 a 448 del expediente),

manejo de biogás y control de olores (folios 449 a 452 del expediente), entre otras incluidas las medidas de seguimiento ambiental, las cuales involucran la impermeabilización con Geomembrana y Arcillas compactadas a más de $1 \cdot 10^{-7}$ cm/s, la recirculación del lixiviado y la construcción de la planta de tratamiento de lixiviados, las cuales se encuentran relacionadas también en el plan operativo del relleno, que planificó el operador que se ganó la licitación.

Lo cual permite definir que se evitarán las afectaciones a las fuentes hídricas aledañas, a la biota del sector, la afectación a las quebradas la Zorra y San Juanito, y la quebrada Santo Domingo, el riesgo o daño a la salud humana de las poblaciones abastecidas del río Sabandija, entre otros.

Además, las resoluciones que ha dado CORTOLIMA son claras en el tema del manejo de los lixiviados, lo cual asegura el buen desarrollo de este proyecto, además que las actividades de seguimiento permitirán cumplir con el mejoramiento continuo de la actividad a desarrollar en el Relleno Sanitario Parque Industrial Santo Domingo. [...]. [Resalta la Sala].

Adicional a lo anterior, la Subdirección de Calidad Ambiental de CORTOLIMA conceptuó lo siguiente:

- i). El relleno regional de Armero Guayabal Parque Industrial Santo Domingo **no ha sido terminado debido a las dificultades del orden social y jurídico que se han presentado a lo largo de los últimos seis años, presentando condiciones de deterioro de la infraestructura existente debido a que la administración municipal no hace mantenimiento de la misma.**
- ii). **A la fecha el proyecto continúa sin avance en las obras constructivas, el operador del relleno no reporta intervención en el predio** y la esperanza para la administración municipal es el fallo de las acciones populares, las cuales según estudios realizados en la licencia ambiental y posterior a ella no presentarían argumentos que impidan su ejecución bajo prácticas adecuadas de ingeniería.
- iii). Se observó que el municipio realiza mantenimiento de la vía de acceso hasta el proyecto, no obstante, **la mayor parte de la misma se encontraba en inadecuado estado, las vías internas continúan con los procesos erosivos que pueden comprometer algunas obras.**
- iv). **A la fecha se continua sin la terminación de la infraestructura** entre ellas: terminación de la celda, construcción de la laguna de lixiviados, dique de contención para la laguna de lixiviados, adecuado manejo de las aguas de escorrentía, entre otros debido a la espera en la solución de las situaciones sociales y judiciales que afronta este proyecto.
- v). El avance observado de las obras está suscrito a la conformación preliminar de las estructuras hidráulicas sobre las vías internas tipo box culvert, la conformación de la celda en su etapa 1 sin las pendientes de taludes adecuadas, el relleno del sector de la laguna de lixiviados, la conformación del dique de contención y control de la celda denominado muro en tierra, el filtro para el abatimiento y conducción de los niveles freáticos en la celda, la construcción de la Báscula y la zona administrativa de ingreso al sitio con su respectivo saneamiento básico.
- vi). Las obras construidas en este proyecto continúan reportando un deterioro moderado, especialmente daño del draibol en zona administrativa, los procesos erosivos, se destaca la erosión de la capa de rodadura de la vía interna de ingreso, la erosión de las

cunetas, la erosión de los taludes superiores de la celda, entre otros que requieren de su corrección, adecuación y mantenimiento.

- vii). **En la zona alta del predio se continúa observando aguas de escorrentía**, se destaca que el filtro actualmente actúa transportando los niveles freáticos y aguas de escorrentía de manera subterránea hacia afuera de la celda.
- viii). Los caudales observados a la salida del filtro son bajos, y evidencian la buena operación del mismo.
- ix). En la zona del muro se evidenció que no se continuó con el corte del material vegetal, evidenciando su alto crecimiento, sin que la administración municipal haya realizado las obras mínimas de control en dicho muro, o haya efectuado monitoreos de su estabilidad.
- x). **A la fecha a pesar del retiro de la medida de suspensión de la licencia, no se han presentado avances por parte de los responsables de la Licencia**, debido específicamente al temor por los aspectos sociales, la nueva administración municipal al parecer tampoco ha realizado esfuerzos en mejorar las obras existentes en este predio.
- xi). A la fecha se continúa sin generarse asentamientos diferenciales en el muro, sin embargo, se aclara que hasta la fecha el muro no ha sido sometido a las cargas.
- xii). **Se puede establecer que el sitio de la celda continúa siendo susceptible a la acumulación de aguas de escorrentía**, requiriéndose reforzar las medidas de manejo de aguas lluvias a fin de evitar mayores surcos y cárcavas en el predio del Relleno Parque Industrial Santo Domingo.
- xiii). Se presenta respuesta a las solicitudes realizadas por el honorable Consejo de Estado por la acción popular, indicando la realización de las visitas de seguimiento ambiental al proyecto, la información respectiva a las fuentes de aguas superficial y las medidas de manejo para evitar la contaminación del ambiente contempladas por el proyecto.
- xiv). El responsable de la construcción del relleno Sanitario Parque Industrial Santo Domingo (Rellenos del Norte, la Administración Municipal de Armero Guayabal o Erarnortol) en un plazo inmediato debe realizar las siguientes acciones:
- Dar cumplimiento a los actos administrativos de CORTOLIMA.
 - Realizar mantenimiento a las vías internas del proyecto en especial las canales de escorrentía que ya presentan surcos y cárcavas.
 - Realizar mantenimiento a la vegetación que crece en la cara externa del muro en tierra.
 - Realizar el mantenimiento a la cobertura arbustiva y arbórea que ha salido en la zona del vaso, debido a la falta de mantenimiento del lugar.
 - Informar el estado actual del proyecto en temas del operador del relleno, entre otros pertinentes. Iniciar las acciones administrativas a la administración municipal por los incumplimientos identificados.
- xv). Realizar la entrega de la copia del informe técnico para que repose en el expediente de la acción popular, a fin de identificar que el municipio no ha realizado los esfuerzos

requeridos para dar continuidad al proyecto y con esta administración se juntan ya dos periodos de gobierno sin apoyo a este proyecto que beneficia a 9 municipios del norte del Tolima.

184. De igual forma, la Subdirección de Calidad Ambiental de CORTOLIMA emitió Informe de Visita de Evaluación y Seguimiento de 23 de septiembre de 2019, en el que se advirtieron los siguientes aspectos:

- **Las actividades constructivas del proyecto se encuentran suspendidas.** La Administración Municipal de Armero Guayabal es la encargada del mantenimiento de las obras que se realizan en el área del relleno Santo Domingo. La empresa de servicios públicos ESPAG no continuó con el apoyo a dicho proyecto.
- **De las obras del relleno se destaca que no se ha continuado con los avances constructivos. Igualmente, no se encontraban personas responsables del relleno, tan solo un vigilante.**
- **Se observó el primer cauce intermitente, el cual se encontraba seco en la zona de ingreso al predio.**
- Se estableció el regular estado de las vías de acceso al proyecto, las cunetas perimetrales a la misma no están conformadas en material rígido, por lo tanto, se aprecian procesos erosivos en sus inmediaciones.
- **En la vía de acceso se apreció que el escurrimiento del agua ha generado procesos erosivos tipo laminar y surcos que requieren de su control y corrección.**
- En la zona del segundo box culvert contiguo a la celda, **se apreció la continuidad de los procesos erosivos en una cuneta transversal a la vía del margen izquierdo, ya que el agua que drena por la cuneta no llega a la alcantarilla existente y pasa hacia la celda generando un canal que ha socavado la geomorfología de esquina de la primera celda del relleno margen superior derecha.**
- **Este proceso erosivo ha generado una cárcava mayor que puede comprometer el estado de la vía interna si no se presenta control adecuado.**
- Se realizó recorrido hacia la zona inicial del filtro para las aguas sub-superficiales, evidenciando que dicho filtro presenta operación. Se realizó recorrido a lo largo de la dirección del filtro y en la zona de influencia en la parte alta del vaso, en donde se observa una vía que divide la zona intervenida y el terreno natural. **En la zona de ingreso del filtro se presencia humedad la cual al parecer proviene de un pequeño afloramiento en la zona derecha por efecto de las lluvias en la zona,** ya que en la parte superior del drenaje donde se conserva vegetación se encontraba seco, no obstante, de destaca que el filtro existente permite la evacuación subterránea hasta afuera del área de relleno.
- **No se han efectuado las obras de desviación de las aguas de escorrentía de los drenajes intermitentes, por lo cual se observa la incidencia de aguas en el área de la celda.**

- La Celda proyectada presenta baja acumulación de agua debido a que encuentra en transición el periodo de verano y el de invierno. No obstante, se observa la vegetación tipo acuática en el lugar. **La acumulación de agua en la superficie de la celda infiere la buena compactación del terreno, razón por la cual al instalar el material arcilloso y la geomembrana se presentará impermeabilización adecuada el vaso.**
- **En el drenaje intermitente contiguo a la zona del vaso se apreció escurrimiento de aguas en muy baja cantidad.** Se destaca que se ha adecuado una cuneta provisional para la evacuación de aguas lluvias hacia este drenaje. **En el sitio se apreció la generación de un proceso erosivo por esta actividad el cual se ha incrementado considerablemente.**
- **A la fecha no se ha realizado mantenimiento de la cobertura vegetal que crece en la cara externa del muro.** Se observan arbustos que afloran en las uniones del material que conforma las capas de la fachada del muro. Se resalta que **desde el año 2016 no se hace mantenimiento a dicha vegetación, lo que puede conllevar al deterioro de la zona externa del muro.**
- En la zona baja del muro se observaron los huesos y el cuero de un semoviente, el cual al parecer se cayó del borde superior del muro, **evidenciando que existe descuido en el mantenimiento y cuidado del predio del relleno sanitario.**
- **A la fecha no se ha instalado la geomembrana en la celda proyectada, así mismo no se ha procedido a realizar las excavaciones para la conformación de la laguna de lixiviados, al igual que su proceso de impermeabilización, por lo cual este sitio en su estado actual no podría iniciar actividades.**
- **En el sitio aledaño al final del muro de contención se aprecia la existencia de otro drenaje, el cual según los planos tendría algún grado de influencia cuando se construyan segunda fase del proyecto. En el otro costado de la celda construida, se observa otro drenaje intermitente el cual al igual que el primero requiere de protección y conservación.**
- En consecuencia, el responsable de la construcción del relleno Sanitario Parque Industrial Santo Domingo (Rellenos del Norte, la Administración Municipal de Armero Guayabal o Eranortol) en un plazo inmediato debe: (i) dar cumplimiento a los actos administrativos de CORTOLIMA; (ii) realizar mantenimiento a las vías internas del proyecto en especial las canales de escorrentía y a la vegetación que crece en la cara externa del muro en tierra; (iii) informar el estado actual del proyecto en temas del operador del relleno, entre otros pertinentes; e (iv) iniciar las acciones administrativas a la administración municipal por los incumplimientos identificados.

XIII.4.2.2. Medios de convicción relativos a los negocios jurídicos celebrados para construir el relleno sanitario del municipio de Armero Guayabal

185. En este acápite la Sala recopila los medios de prueba más relevantes sobre el desarrollo de los dos acuerdos suscritos para el desarrollo de tales obras.

XIII.4.2.2.1. Documentos relacionados con el primer contrato

186. El primer acuerdo es el convenio de Apoyo Financiero N.º 2071052¹³³, suscrito el 27 de junio de 2007 por el entonces Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (M.A.V.D.T.) -Viceministerio de Agua y Saneamiento¹³⁴-, el Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo (FONADE)¹³⁵ y el Municipio de Armero¹³⁶, por valor de \$2.068.000.000, con el objeto de:

*«aunar esfuerzos para apoyar la **ejecución de las obras** correspondientes al proyecto de **“construcción del relleno sanitario en Armero Guayabal para el manejo de los residuos sólidos de los municipios de Armero, Guayabal, Mariquita, Lérída, Palocabildo, Fálán, Casabianca, Libano, Murillo y Villahermosa en el departamento del Tolima”**».* [Resalta la Sala].

En dicho negocio jurídico, se establecieron como obligaciones del Ministerio, entre otras, la de **«supervisar la ejecución del convenio con base en los informes de interventoría, sin perjuicio de las obligaciones que en este sentido contrajo el FONADE en el convenio marco»**.

De igual forma, se destaca que fueron obligaciones del municipio de Armero Guayabal, entre otras, las de:

i) **«Realizar los procesos de selección y contratación necesarios para la ejecución del proyecto de acuerdo con los pliegos de condiciones suministrados por el Ministerio a través del FONADE. Dichos procesos deberán efectuarse de conformidad con lo establecido en la Ley 80 de 1993 y sus decretos reglamentarios»**.

ii) **«Iniciar los procesos de contratación de conformidad con el instructivo que el Ministerio le entregará por conducto del FONADE y enviar oportunamente para su revisión, los documentos de la fase precontractual y contractual a la interventoría contratada por este. En caso de presentarse observaciones por parte del interventor respecto a los procedimientos utilizados por el Municipio, el interventor deberá comunicarlo al Ministerio, quien podrá abstenerse de financiar el proyecto y, por ende, de ordenar el desembolso de los recursos pendientes, hasta tanto no se subsanen las observaciones presentadas por el interventor»**.

iii) **«Exigir a los contratistas de obras y suministros la constitución de la garantía única que ampare el cumplimiento del o los contratos, así como las respectivas ampliaciones, en los casos en que se requiera»**.

iv) **«Recopilar y suministrar a los interventores contratados por el FONADE la información referente a la ejecución de los recursos girados por el Ministerio a través del FONADE y los de contrapartida. Se deberá entregar información referente a la ejecución de los contratos en los formatos, plazos y condiciones que defina el FONADE»**.

v) **«Una vez ejecutado el proyecto, remitir al FONADE un informe detallado sobre la infraestructura resultante de la ejecución del mismo»**.

vi) **«Disponer de un archivo exclusivo en donde se recopile toda la documentación del proyecto, mantenerlo actualizado y disponible para las visitas de seguimiento que el interventor, Ministerio y/o FONADE realicen»**.

¹³³ Folios 21 y ss. del expediente de la referencia y 997 y ss. del cuaderno V de sus anexos.

¹³⁴ Leyla Rojas Molano.

¹³⁵ Luis Humberto Jiménez Morreo.

¹³⁶ Fernando Lozada Acosta.

vii) «*Gestionar, si fuere necesario, la obtención de recursos de aporte local y/o regional para asegurar la terminación del objeto del presente convenio de apoyo financiero, cuando por ajustes o actividades no programadas, costos adicionales de interventoría originados por causas no atribuibles a las partes o cualquier otro valor adicional no establecido en el proyecto inicial, y cuando sea imposible cubrir tales erogaciones con la partida de imprevistos que se haya definido en el Plan Financiero aprobado*».

viii) «**Divulgar permanentemente a la comunidad el avance de las contrataciones, ejecución y giro de los recursos aportados por el Ministerio, y promover la participación de la ciudadanía en la ejecución del proyecto**».

ix) «**Destinar los recursos de apoyo financiero para el objeto del presente convenio y adelantar su desarrollo de acuerdo a lo establecido en el Plan Financiero del proyecto y adelantar su contratación de acuerdo con el Plan de Contratación acordado con el Ministerio, según se requiera, bajo su entera responsabilidad y dirección, de acuerdo con lo dispuesto en la normatividad aplicable. En caso de que se requieran modificaciones en la ejecución del convenio, las mismas deberán ser remitidas con la debida antelación al Ministerio para su aprobación**».

x) «**Cumplir oportunamente las recomendaciones y solicitudes que realice el Ministerio y/o FONADE sobre el desarrollo del objeto del presente convenio**».

xi) «**Garantizar el cumplimiento de los compromisos de mejora institucional del ente prestador del servicio establecidos en el Anexo 3 del presente convenio**».

xii) «**Garantizar que la calidad de las obras que se ejecuten cumplan con las especificaciones técnicas establecidas en los pliegos de condiciones y de ingeniería previstas en el Reglamento Técnico del Sector de Agua Potable y Saneamiento Básico vigente**».

xiii) «*Es de la absoluta responsabilidad del Municipio **materializar la entrega como aportes bajo condición de las obras que resulten de la ejecución del proyecto** objeto del presente convenio a la entidad prestadora del servicio público domiciliario a la cual se hallen aquellas afectas, previa suscripción del presente convenio*».

xiv) «**Obtener la totalidad de los permisos y licencias necesarios y garantizar la disponibilidad de los predios, permisos y servidumbres requeridos para el desarrollo del proyecto. Esta condición es requisito para adelantar la contratación de las obras y suministros, y deberá realizarse y acreditarse por el Municipio previamente al inicio de las contrataciones**».

Finalmente, fueron obligaciones del Fonade, entre otras, las siguientes:

i) «**Contratar la interventoría para las obras que se deriven del presente convenio, de conformidad con lo establecido en el convenio marco**».

ii) «**Realizar oportunamente, previa verificación de cumplimiento de requisitos, los pagos que se deriven del presente convenio**».

iii) «**Realizar el seguimiento y control sobre los contratos de interventoría que suscriba para el efecto, así como mantener información actualizada sobre su avance**».

iv) «[...] **[O]btener la firma de las partes intervinientes en las relaciones contractuales señaladas, entregando al Ministerio las liquidaciones perfeccionadas, las cuales deberán estar aprobadas por el supervisor de este convenio por parte del Ministerio**».

v) «**Informar oportunamente al Ministerio y al Municipio sobre cualquier situación de incumplimiento que pueda presentarse en este convenio y/o en los contratos que se suscriban por el Municipio en desarrollo de su objeto**».

La Cláusula Quinta estableció que **el Convenio tenía duración hasta el 28 de junio de 2008**.

El Ministerio, a través del Fonade, estaba facultado para abstenerse de efectuar cualquier desembolso en el evento en que el Municipio incumpliera cualquiera de las obligaciones consagradas en el Convenio, hasta que fueran subsanadas, sin que tuviera que asumir ninguna responsabilidad frente al contratista.

Se enfatiza en que **el Ministerio, por conducto de la Dirección de Inversiones Estratégicas del Viceministerio de Agua y Saneamiento, en su función de supervisión, debía realizar seguimiento a la destinación de los recursos objeto del Convenio, al igual que solicitar, por conducto del FONADE, informes, efectuar visitas y formular recomendaciones necesarias para el cabal cumplimiento del objeto del Convenio.**

Por último, es necesario resaltar que la Cláusula Decimoquinta dispuso que el Municipio no podía ceder total o parcialmente el Convenio ni el cumplimiento de sus obligaciones, sin autorización previa, expresa y escrita del Ministerio.

187. El 13 de noviembre de 2007, la Alcaldía Municipal de Armero Guayabal¹³⁷ y la Unión Temporal Rellenos del Norte 2007¹³⁸ celebraron el Contrato de Obra N.º 001¹³⁹, cuyo objeto fue **«la ejecución de los diseños y las obras para la construcción del relleno sanitario en Armero Guayabal para el manejo de los residuos sólidos de los municipios de Armero Guayabal, Mariquita, Lérída, Palocabildo, Falán, Casabianca, Líbano, Murillo y Villahermosa en el Departamento del Tolima», por el valor de \$1.776.340.000, y con un plazo de ejecución establecido de 11 meses.**

El contrato se encuentra acompañado del documento «Especificaciones de obra»¹⁴⁰ y empezó a ser ejecutado el 30 de agosto de 2010 (Acta de inicio)¹⁴¹.

188. El 30 de abril de 2008, el FONADE y la sociedad Incocivil S.A., suscribieron el Contrato N.º 2080475 para la *«Interventoría técnica, administrativa y financiera para los proyectos que se ejecuten en virtud de los convenios de apoyo financiero suscritos entre el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial - MAVDT, Fondo Financiero de Proyectos -FONADE- y los municipios beneficiarios del grupo 31 Departamento del Tolima»*. Dicho contrato se celebró por el valor de \$337'727.957, por un plazo inicial de siete (7) meses. El Contrato se extendió hasta el mes de septiembre de 2011¹⁴².

189. El 20 de octubre de 2009, el Municipio de Armero Guayabal y la Universidad de Cundinamarca suscribieron el contrato N.º 044, con el objeto de realizar *«la consultoría*

¹³⁷ Fernando Lozada Acosta.

¹³⁸ William Cardona Olmos.

¹³⁹ Folios 760 y ss.

¹⁴⁰ Folios 140 y ss. del cuaderno de anexos del expediente de la referencia.

¹⁴¹ *Ibid.*, folio 118.

¹⁴² *Ibid.*, folio 133.

técnica para la identificación, creación y puesta en marcha de una empresa regional de aseo, de conformidad con lo establecido en la Ley 142 de 1992 [...]», por el valor de \$100.000.000 y con un plazo de ejecución de 6 meses¹⁴³.

190. El 27 de agosto de 2010, el Alcalde Municipal de Armero Guayabal, Gustavo Quiñones Meneses, y el representante legal de la Unión Temporal Rellenos del Norte 2007, William Cardona Olmos, suscribieron «Acta de concertación y compromiso»¹⁴⁴, mediante la cual se presentó la cuantificación y valoración de las siguientes obras:

N.º	Obra	Valor
1	Estudios, diseños y plan de manejo ambiental	\$71,200,000.00 (sin descripción)
2	Vía de operación tramo K0+000 al K0+335	\$222,427,181.90
3	Construcción diques de cierre y terrazas	\$630,324,751.00
4	Adecuación vaso 1 etapa 1 zona A (área de 1,5 hectáreas para una vida útil de un año)	\$442,727,749.00
5	Obras de drenaje, cunetas y canales	\$172,927,578.00
6	Adecuación laguna de tratamiento	\$28,624,154.00
7	Conformación material sobrante en ZODMIE	\$57,752,761.25
8	Cuarto de control y portería	\$43,327,444.74
9	Cerramiento	\$34,783,380.00
10	Suministro e instalación de báscula	\$72,245,000.00 (sin descripción)
VALOR TOTAL:		\$1,776,340,000

191. El 15 de octubre de 2010, el Alcalde Municipal de Armero Guayabal, Gustavo Quiñones Meneses, el representante legal de la Unión Temporal Rellenos del Norte 2007, William Cardona Olmos y la supervisora del contrato -Secretaria de Planeación y Obras Públicas del Municipio de Armero Guayabal- ingeniera Adriana Eunice González Marín, suscribieron «Acta de incorporación de nuevos ítems y fijación de precios no previstos N.º 1»¹⁴⁵, en la cual se precisaron las siguientes actividades:

N.º	Material/Obra	Unidad de medida	Valor
1	Concreto clase D para muros y cimientos	M3	\$604,480.00
	«De acuerdo a especificaciones de diseño se requiere la instalación de concreto de 3000psi para los muros de algunas alcantarillas, lo anterior se encuentra soportado por las correspondientes memorias de cálculo y sus planos».		
2	Desmonte, rocería y corte de árboles	Ha	\$525,914.00
	«Debido a la presencia de arbustos y árboles es necesario ejecutar este ítem, lo cual a su vez facilita las actividades de topográfica y el posterior descapote de la zona donde se construirá la primera etapa del proyecto».		
3	Concreto clase C para box coulbert	M3	\$645,273.00
	«Debido a requerimientos de diseño se debe considerar la inclusión de concreto de 3500psi para la construcción del box coulbert, ya que ésta estructura estará sometida al contacto permanente con agua y la norma sismorresistente vigente exige esta		

¹⁴³ *Ibid.*, folio 5 (anverso).

¹⁴⁴ *Ibid.*, folios 169 y ss.

¹⁴⁵ *Ibid.*, folios 176 y ss.

	<i>resistencia para el concreto que se encuentre bajo estas condiciones, lo anterior se encuentra soportado por las correspondientes memorias de cálculo y sus planos».</i>		
	VALOR TOTAL:		\$1,775,667.00

192. Informes mensuales del estado del proyecto de construcción del relleno sanitario en Armero Guayabal, presentados por la Unión Temporal Rellenos del Norte 2007: N.º 01 de septiembre 1 a octubre 1 de 2010¹⁴⁶; N.º 02 de octubre 2 a noviembre 1 de 2010¹⁴⁷; N.º 03 de noviembre 2 a diciembre 1 de 2010¹⁴⁸; N.º 04 de diciembre 2 de 2010 a enero 1 de 2011¹⁴⁹; N.º 05 de enero 2 a febrero 1 de 2011¹⁵⁰; N.º 06 de febrero 1 a marzo 2 de 2011¹⁵¹; N.º 07 de marzo 2 a abril 1 de 2011¹⁵²; N.º 08 de abril 2 a mayo 1 de 2011¹⁵³; N.º 09 de mayo 2 a junio 1 de 2011¹⁵⁴; N.º 10 de junio 2 a julio 1 de 2011¹⁵⁵ y N.º 11 de julio 2 a agosto 1 de 2011¹⁵⁶.

193. Mediante Oficio de 25 de agosto de 2011¹⁵⁷, el alcalde del Municipio de Armero Guayabal, Gustavo Quiñones Meneses, le comunicó al FONADE lo siguiente:

*«[...] Es importante anotar que se están realizando las gestiones previas para licitar la operación del relleno sanitario, **dentro de lo cual se está incluyendo como compromiso de quien asuma dicha función la terminación de algunas actividades tales como la impermeabilización del primer vaso de operación y otras actividades anexas.** [...]».*
[Resalta la Sala].

194. Mediante Acta de 20 de diciembre de 2011, el delegado del contratista, arquitecto Orlando Sepúlveda Chávez, entregó al delegado de la Alcaldía Municipal de Armero Guayabal, Arturo Rojas Valderrama, «caseta», «cuarto de control», «portería» y «báscula». Esta entrega contó con el visto bueno de la supervisora del contrato -Secretaria de Planeación y Obras Públicas del Municipio de Armero Guayabal- ingeniera Adriana Eunice González Marín¹⁵⁸.

195. En el documento denominado «Acta de terminación» fechado el 16 de septiembre de 2011, se realizó la siguiente manifestación:

«[...] en las instalaciones de la Alcaldía Municipal se reunieron los señores Gustavo Quiñones Meneses, en calidad de alcalde municipal de Armero Guayabal, William Cardona Olmos, en calidad de representante legal de la Unión Temporal Rellenos del Norte 2007, Adriana Eunice González Marín, en calidad de supervisora por parte de la Alcaldía Municipal, y Ricardo Gaona Salazar, como director de interventoría, en representación de Incocivil S.A., con el objeto de proceder a verificar el estado y recibo de las actividades del Contrato de Obra No. 01 de 13 de noviembre de 2013, suscrito entre la Alcaldía Municipal de Armero Guayabal y la Unión Temporal Rellenos del Norte 2007.

***Previa revisión de los informes y datos del contrato de obra, se constató que las actividades se encuentran terminadas y que el objeto del mismo se recibió a entera satisfacción.** [...]»¹⁵⁹.* [Resalta la Sala].

¹⁴⁶ *Ibid.*, folios 36 y ss.

¹⁴⁷ *Ibid.*, folios 41 y ss.

¹⁴⁸ *Ibid.*, folios 47 y ss.

¹⁴⁹ *Ibid.*, folios 53 y ss.

¹⁵⁰ *Ibid.*, folios 62 y ss.

¹⁵¹ *Ibid.*, folios 67 y ss.

¹⁵² *Ibid.*, folios 74 y ss.

¹⁵³ *Ibid.*, folios 81 y ss.

¹⁵⁴ *Ibid.*, folios 84 y ss.

¹⁵⁵ *Ibid.*, folios 95 y ss.

¹⁵⁶ *Ibid.*, folios 152 y ss.

¹⁵⁷ *Ibid.*, folio 24.

¹⁵⁸ *Ibid.*, folios 138 y 139.

¹⁵⁹ *Ibid.*, folio 137.

196. El 27 de diciembre de 2011, el Alcalde Municipal de Armero Guayabal, Gustavo Quiñones Meneses, el representante legal de la Unión Temporal Rellenos del Norte 2007, William Cardona Olmos, el director de interventoría de Incocivil S.A., Ricardo Gaona Salazar, y la supervisora del contrato -Secretaria de Planeación y Obras Públicas del Municipio de Armero Guayabal- ingeniera Adriana Eunice González Marín, suscribieron «Acta de liquidación»¹⁶⁰ del Contrato de Obra N.º 01 de 13 de noviembre de 2007, de conformidad con las siguientes cláusulas:

«[...] CLÁUSULA PRIMERA: De común acuerdo entre las partes se declara liquidado el Contrato de Obra N.º 01 del 13 de noviembre de 2007, suscrito entre la Alcaldía Municipal de Armero Guayabal Tolima y la Unión Temporal Rellenos del Norte 2007, luego de verificado el cumplimiento de las obligaciones del contrato.

[...] CLÁUSULA TERCERA: Declarar PAZ Y SALVO entre las partes por todo concepto derivado del Contrato de Obra N.º 01 del 13 de noviembre de 2007. [...]. [Resalta la Sala].

197. Mediante Oficio N.º 20122330109511 de 9 de mayo de 2012¹⁶¹, el gerente del Convenio N.º 194048 del FONADE, Álvaro Ernesto Narvárez Fuentes, le comunicó al alcalde de Armero Guayabal, Mauricio Cuellar Arias, los siguientes aspectos:

- i) **Los \$2.068.000.000 del Convenio de Apoyo Financiero N.º 2071052 fueron aportados en su totalidad por la Nación, a través del FONADE, a la Administración Municipal de Armero Guayabal.**
- ii) El plazo de ejecución del Convenio terminó el 30 de septiembre de 2011.
- iii) **El Municipio de Armero Guayabal no cumplió oportunamente las recomendaciones y solicitudes que realizó el Ministerio y/o FONADE sobre el desarrollo del objeto del convenio.**
- iv) **El Municipio de Armero Guayabal quebrantó los derechos colectivos bajo amparo respecto del compromiso de mejora institucional del ente prestador del servicio, establecido en el Anexo 3 del convenio, tal y como se indica en el Oficio 7322-2-157811 de 13 de febrero de 2012.**
- v) **El Municipio de Armero Guayabal quebrantó los derechos colectivos bajo amparo al acatar la obligación del Convenio consistente en «[...] materializar la entrega como aportes bajo condición de las obras que resulten de la ejecución del proyecto objeto del presente convenio a la entidad prestadora del servicio público domiciliario a la cual se hallen aquellas afectas, previa suscripción del respectivo convenio. Parágrafo único. De conformidad con el concepto de viabilidad emitido por el Ministerio el 27 de marzo de 2007, el municipio de Armero Guayabal será el ejecutor del presente convenio».**
- vi) **El Municipio de Armero Guayabal no ha reversado la titularidad del predio entregado como aporte societario a la Empresa Regional de Aseo del Norte del Tolima - ERANORTOL.**
- vii) Para las labores de interventoría técnica, administrativa y financiera del proyecto, el FONADE contrató a la firma interventora INCOCIVIL S.A.

¹⁶⁰ *Ibid.*, folios 1111 y ss.

¹⁶¹ Folios 694 y ss. del expediente de la referencia.

- viii) Debido a que el municipio de Armero Guayabal adelantaba ante Cortolima la obtención de la licencia ambiental para la construcción del relleno sanitario, el 26 de junio de 2008 se suscribió la **primera prórroga del Convenio**.
- ix) Teniendo en cuenta que no se contaba con la licencia ambiental, el 24 de noviembre de 2009 se suscribió la **segunda prórroga y primera modificación del Convenio**, prorrogando el plazo de ejecución hasta el 31 de diciembre de 2010 y ampliando el plazo de liquidación de 4 a 8 meses.
- x) El 17 de diciembre de 2010 se amplió el plazo de ejecución del Contrato de Consultoría N.º 044 de 2009, hasta el 31 de marzo de 2011.
- xi) Teniendo en cuenta que el contrato de obra y el de fortalecimiento institucional no habían sido terminados, el 23 de diciembre de 2010 se suscribió la **prórroga N.º 3 al Convenio**, fijándose como fecha máxima de terminación el 30 de junio de 2011.
- xii) El 24 de mayo de 2011, **el FONADE le solicitó al Municipio tomar las medidas necesarias que garantizaran la terminación del proyecto, incluyendo el cumplimiento de las condiciones de financiamiento establecidas en el Anexo 3 del Convenio antes del 30 de junio de 2011**.
- xiii) El 28 de junio de 2011 se suscribió la **prórroga N.º 4 del Convenio, ampliando su plazo de ejecución hasta el 30 de septiembre de 2011**, toda vez que el contrato de obra no había sido totalmente ejecutado.
- xiv) El 30 de junio de 2011 se suscribió el acta de terminación del Contrato de Consultoría N.º 044 de 2009.
- xv) El 26 de julio de 2011 **se prorrogó en un mes más la fecha de terminación del Contrato de obra**.
- xvi) El 16 de septiembre de 2011 se suscribió el acta de recibo parcial N.º 12, estableciendo en la misma un **porcentaje de ejecución del 100%**. Ese mismo día se suscribió el acta de terminación del contrato de obra.
- xvii) Mediante Oficio N.º 20112330244151 de 26 de octubre de 2011, el FONADE le solicitó al Municipio que tomara las medidas necesarias para garantizar la liquidación del Convenio, incluyendo el cumplimiento de las condiciones de financiamiento establecidas en su Anexo 3. También se mencionó que el incumplimiento de esos aspectos podría ocasionar la aplicación de la cláusula penal del Convenio, pudiendo el Ministerio procurar la indemnización total de los perjuicios ocasionados por el incumplimiento.
- xviii) El 27 de diciembre de 2011, el alcalde municipal de Armero Guayabal, Gustavo Quiñones Meneses, la Secretaria de Planeación, Adriana González, el representante legal de la Unión Temporal Rellenos del Norte 2007, William Cardona, y el director de interventoría, Ricardo Gaona, suscribieron el acta de liquidación del Contrato de Obra N.º 01 de 2007, **estableciendo allí un porcentaje de ejecución del 100%, respecto al alcance contratado inicialmente**.
- xix) El 30 de diciembre de 2011, el alcalde municipal de Armero Guayabal, Gustavo Quiñones Meneses, el jefe de la oficina administrativa del mismo municipio, Luis Arturo

Rojas Valderrama, y el jefe de extensión y proyectos de la Universidad de Cundinamarca, Fabio Andrés Marín Guerra, suscribieron el acta de liquidación del Contrato Interinstitucional N.º 044 de 2009, que a esa fecha se encontraba a la espera del concepto de cumplimiento por parte del Ministerio.

- xx) Mediante Oficio N.º 7322-2-157811 radicado en el FONADE el 17 de febrero de 2012, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio -M.V.C.T.- estableció un **cumplimiento parcial a las condiciones de financiamiento establecidas en el Anexo 3 del Convenio, toda vez que resulta prioritario que el municipio de Armero Guayabal reverse la titularidad del predio entregado como aporte societario a la Empresa Regional de Aseo del Norte del Tolima (ERANORTOL), y que los municipios de Lérída, Palocabildo, Falán, Murillo y Villahermosa, suscriban el acuerdo de facultades para la constitución de una empresa regional de servicio público domiciliario de aseo.**
- xxi) En consecuencia, mediante Oficio N.º 20122330045451 de 29 de febrero de 2012, el FONADE solicitó al Municipio que **reversara la titularidad del predio que fue entregado como aporte societario a ERANORTOL, y redimir el acuerdo de facultades** de los municipios de Lérída, Palocabildo, Falán, Murillo y Villahermosa, **a fin de que el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio -M.V.C.T.- conceptuara sobre el cumplimiento total del componente institucional establecido en el Anexo 3 del Convenio.**
- xxii) Mediante Oficio N.º 20122330106781 de 7 de mayo de 2012, el FONADE **reiteró al Municipio la solicitud de reversar la titularidad del predio, así como redimir el acuerdo de facultades de los municipios mencionados para la constitución de la empresa regional de servicio público domiciliario de aseo y así dar cumplimiento total del componente institucional del Anexo 3 del Convenio.**
- xxiii) *«Teniendo en cuenta las reiteradas solicitudes realizadas y, en vista de que **a la fecha no se ha dado atención a las observaciones efectuadas** por el Ministerio respecto a las condiciones de financiamiento establecidas en el Convenio, se considera que **el Municipio ha incurrido en un incumplimiento a las obligaciones pactadas en los numerales 14, 20 y 28 de la cláusula tercera del Convenio de Apoyo Financiero, por lo cual procede la aplicación de la Cláusula Decimosegunda: “Cláusula penal”, que establece: “El Municipio, en caso de incumplimiento de las obligaciones adquiridas en el presente convenio, pagará al Ministerio, a título de pena, una suma equivalente al diez por ciento (10%) del valor del aporte del Ministerio, pudiendo sin embargo el Ministerio procurar la indemnización total de los perjuicios ocasionados por el incumplimiento”».***

198. El 9 de abril de 2012, la firma interventora Incocivil S.A. presentó el documento Informe Final de Interventoría Administrativa, Financiera y Técnica del Grupo 31 del proyecto de construcción del relleno sanitario en Armero Guayabal para el manejo de los residuos sólidos¹⁶².

199. Mediante Oficio de 11 de mayo de 2012¹⁶³, el secretario de gobierno de la Alcaldía Municipal de Armero Guayabal, Jorge Enrique Espitia Méndez, manifestó, entre otras cosas que *«[...] el Concejo Municipal autorizó al alcalde para que en cumplimiento del Convenio No 2071052 se creara una empresa regional para la administración y operación*

¹⁶² *Ibid.*, folios 112 y ss.

¹⁶³ Folios 697 y 698 del expediente de la referencia.

del relleno sanitario, una vez revisada la documentación existente se pudo determinar que no se suscribió convenio entre el Municipio y la empresa ERANORTOL. [...]. Vale la pena aclarar que quien autorizó a la empresa ERANORTOL para adelantar el procedimiento abierto y público de convocatoria de oferente para la operación del relleno sanitario no es el Concejo Municipal, sino la Junta Directiva de dicha empresa. [...].».

XIII.4.2.2.2. Documentos relacionados con el segundo contrato

200. En el acervo reposa el «Acta de Cierre del Proceso de Licitación Pública N.º 001 de 2011, y Apertura de Propuestas», suscrita el 9 de diciembre de 2011 por el gerente de la Empresa Regional de Aseo del Norte del Tolima Parque Santo Domingo -Eranortol S.A.S. E.S.P.-, Luis Arturo Rojas Valderrama, la secretaria de planeación que integra el Comité Evaluador, Adriana Eunice González Marín, y el representante legal del único proponente, Interaseo S.A. E.S.P., José Ricardo Trujillo Escobar¹⁶⁴.

201. Mediante audiencia pública celebrada el 22 de diciembre de 2011, la gerencia de la empresa Eranortol¹⁶⁵ decidió adjudicar el contrato para la construcción del relleno sanitario a la sociedad Interaseo, en los siguientes términos:

«[...] De acuerdo a los resultados de la evaluación de la presente Licitación Pública N.º 001 de 2011, cuyo objeto es **“Contratar la construcción, administración, operación y mantenimiento integral del Relleno Sanitario Regional Parque Industrial Santodomingo del Municipio de Armero Guayabal (Tolima), la Gerencia decide adjudicar a INTERASEO SA ESP, en los términos y condiciones establecidas en los pliegos definitivos y el contrato.** [...]”». [Resalta la Sala].

202. El 27 de diciembre de 2011, Eranortol S.A.S. E.S.P.¹⁶⁶ e Interaseo S.A. E.S.P.¹⁶⁷ celebraron «Contrato de operación de relleno sanitario», cuyo objeto consistió en que el operador, es decir, Interaseo, «[...] se obliga a **la construcción, administración, operación y mantenimiento integral del relleno sanitario regional Parque Industrial Santodomingo del municipio de Armero-Guayabal (Tolima), en sus componentes de disposición final de residuos sólidos**»¹⁶⁸. [Resalta la Sala].

El contrato previó como remuneración del contratista **«por la totalidad de las obligaciones contractuales asumidas, [...] los recaudos mensuales por concepto de tarifas del servicio público de aseo en el componente de disposición final y demás ingresos que legalmente sean inherentes al servicio, respecto de los períodos de prestación efectiva del servicio.** [...]»¹⁶⁹.

Interaseo era la entidad responsable de **«adecuar, construir y mantener todas las instalaciones que se requieran y las obras existentes necesarias para la correcta administración, operación y mantenimiento del relleno»**¹⁷⁰. Además, ostentaba, entre otras, las siguientes obligaciones:

i) **«Cumplir con la normatividad vigente relacionada con el objeto contractual»**¹⁷¹.

¹⁶⁴ Folios 294 y 295 del expediente de la referencia.

¹⁶⁵ Luis Arturo Rojas Valderrama.

¹⁶⁶ Luis Arturo Rojas Valderrama.

¹⁶⁷ José Ricardo Trujillo Tobar.

¹⁶⁸ Folios 269 y ss. del expediente de la referencia.

¹⁶⁹ Cláusula 6.

¹⁷⁰ Cláusula 2, numeral 9).

¹⁷¹ *Ibid.*, numeral 19).

ii) «**Diseñar, construir, operar y mantener en buen estado todas las obras necesarias para el cumplimiento del objeto, alcances y obligaciones que se derivan del contrato y de la propuesta de acuerdo a las normas técnicas que apliquen**»¹⁷².

iii) «**Diseñar y construir las obras del plan de obras e inversiones previa aprobación de la Empresa**»¹⁷³.

iv) «[...] **otorgar por su cuenta, garantía única para afianzar el cumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato** [...]»¹⁷⁴.

Por su parte, era obligación de Eranortol, entre otras, la de «Apoyar a el Operador siempre que este lo requiera para i) la aplicación de medidas de policía, ii) la protección de su personal, sus instalaciones y equipos; iii) el cumplimiento de obligaciones exigidas por entidades públicas del orden municipal; iv) la actualización de información, y v) demás actividades vinculadas a la prestación de los servicios a cargo de aquel»¹⁷⁵.

La Cláusula 17 dispone que «Dentro de los seis (6) meses siguientes a la terminación del presente contrato, por cualquier causa, se procederá a su liquidación mediante acta que suscribirán los representantes autorizados de las partes, en la cual se establecerán, entre otros, los siguientes aspectos: **Cumplimiento del objeto del contrato por el Operador.** [...]». [Resalta la Sala].

XIII.4.2.2.3. Estado actual del proyecto de relleno sanitario «Parque Industrial Santo Domingo»

203. Con ocasión del requerimiento realizado por el Despacho Ponente a Interaseo del Sur SA ESP para que presentara un informe sobre el estado actual de ejecución y de operación del proyecto de relleno sanitario denominado «Parque industrial Santo Domingo»¹⁷⁶, dicha sociedad, mediante memoriales aportados el 29 y 30 de septiembre de 2020, informó lo siguiente:

El 13 de noviembre de 2007, el municipio de Armero Guayabal celebró el contrato de obra N° 001 con la Unión Temporal Rellenos del Norte, cuyo objeto era la ejecución de diseños y obras para la construcción del relleno sanitario en Armero Guayabal para el manejo de los residuos sólidos de los municipios de Armero, Guayabal, Mariquita, Lérída, Palocabildo, Falan, Casablanca, Libano, Murillo y Villahermosa.

Así las cosas, **en virtud del mencionado contrato, se hicieron las siguientes actividades: estudios y diseños, excavaciones y movimientos de tierra** (descapote, cortes y excavaciones en material común, conglomerado y roca), **cargue y transporte de material al zodme, muro en suelo reforzado, terraplenes con material de sitio, obras de arte** (alcantarillas y cunetas), **y cuarto de control, portería y báscula.**

La Empresa Regional de Aseo del Norte del Tolima parque Santo Domingo S.A.S. E.S.P. abrió la licitación pública N.º 001 para: Contratar la construcción, administración, operación y mantenimiento integral del Relleno Sanitario Regional Parque Industrial Santo Domingo del municipio de Armero Guayabal (Tolima), en sus componentes de disposición

¹⁷² *Ibid.*, numeral 33).

¹⁷³ *Ibid.*, numeral 36).

¹⁷⁴ Cláusula 15.

¹⁷⁵ Cláusula 3, numeral 4).

¹⁷⁶ *Ibid.*, folios 1358 y ss. Auto de 26 de junio de 2020.

final de residuos sólidos, la cual fue adjudicada el 22 de diciembre de 2011 a INTERASEO S.A. E.S.P., previo concepto favorable del comité evaluador.

Por lo tanto, el 27 de diciembre se firmó el contrato de operación mencionado con INTERASEO S.A. E.S.P. (Hoy INTERASEO S.A.S. E.S.P.) **quien tenía a su cargo la obligación de construir, administrar, operar y efectuar el mantenimiento integral del relleno sanitario regional parque industrial Santo Domingo, en sus componentes de disposición final y residuos sólidos.**

*«Sin embargo, a la fecha no ha sido posible la ejecución del objeto por el que se **contrató a INTERASEO S.A.S. E.S.P.** y de controversia judicial en la presente demanda dado que a solicitud de parte se solicitó que como medida cautelar se suspendiera los efectos de la sentencia del 27 de enero de 2012 del proceso de acción popular N° 73001-2331-000-2010-00559-01 [...]».*

*«Por ende, **no ha habido cambio en las condiciones constructivas o de funcionamiento** [...], al igual que tampoco se han hecho actividades de disposición final en el proyectado de relleno sanitario ya señalado. Con la salvedad, de que en todo el proceso se demostró que la no operación del proyecto del relleno, pondría en peligro la salubridad pública, ya que afectaba el medio ambiente por la proliferación de botaderos a cielo abierto».*

*«[...] No existen trasgresiones a los derechos colectivos dado a que **el proyecto de relleno sanitario a la fecha no opera**, es decir, no se ha efectuado disposición final de residuos sólidos, a pesar de que cuenta con el debido estudio ambiental y se encuentra licenciado por parte de CORTOLIMA a través de la Resolución N° 3281 del 1 de diciembre de 2009 [...]».*

204. Con ocasión del requerimiento realizado por el Despacho Ponente al municipio de Armero Guayabal para que informara sobre la destinación de los recursos provenientes del Convenio de Apoyo Financiero No. 2071052 del 27 de junio de 2007 con destino al proyecto de relleno sanitario «*Parque industrial Santo Domingo*», dicha entidad territorial, mediante memorial allegado el 8 de octubre de 2020, informó lo siguiente:

El proyecto en su diseño inicial abarcaba las siguientes obras:

- (i). Adecuar la vía de acceso existente para mejorar las condiciones de viabilidad al sitio del proyecto.
- (ii). Vía para el acceso a la zona de disposición final.
- (iii). **Construcción del relleno sanitario, de acuerdo con los volúmenes de generación de los municipios que integran el proyecto regional.**
- (iv). **Adecuación del vaso de disposición y definir las medidas de manejo necesarias para el almacenamiento y protección de los materiales resultado de estas labores.**
- (v). Obras de drenaje de aguas lluvias y lixiviados en la zona de vertedero y su conducción hasta los sitios de disposición y tratamiento.

Aunque el diseño abarcaba las obras anteriores, con los recursos del Convenio 2071052 se ejecutaron las siguientes:

- (i). Estudio y diseño.
- (ii). Vía de acceso u operación en el tramo K0+000 al K0+335.
- (iii). Construcción de dique de cierre y terrazas.

(iv). Adecuación vaso 1 Etapa Zona A obras de drenajes, cunetas y canales.

(v). Conformación material sobrante en zodmie.

(vi) Cuarto de control, portería, cerramiento y suministro e instalación de báscula.

Las obras faltantes para la puesta en operación del relleno sanitario quedaron establecidas en el contrato de construcción, administración operación y mantenimiento integral del Relleno Sanitario Regional Parque Industrial Santo Domingo del municipio de Armero Guayabal Tolima, **cuyo operador es la empresa ERANORTOL S.A. E.S.P.** Dentro de sus obligaciones se encuentran las siguientes:

(i). **Infraestructura propia del Relleno: portal de entrada, acceso principal, vías y obras de arte, basculas, cerramientos, obras de paisajismo, campamentos, pontones y box.**

(ii). **Canales, cunetas e infraestructura de recolección de aguas lluvias y de escorrentías superficiales.**

(iii). **Predios del relleno y de amortiguamiento ambiental actuales.**

(iv). **Redes de captación, transporte, y estructuras de almacenamiento temporal de lixiviados asociados con la estabilidad y seguridad del relleno y de la operación de disposición final.**

(v). **Sistemas de tratamiento de lixiviados, unidades de deshidratación y áreas de disposición de lodos.** El sistema de tratamiento de lixiviados cumplirá con la normatividad vigente y el contratista deberá operarla según el manual de Operaciones de dicho sistema entregado por el contratante.

(vi). **Redes de captación de biogás asociadas con la estabilidad y seguridad del relleno y de la operación de disposición final.**

(vii) **Infraestructura e instalaciones de servicios públicos disponibles.**

(viii). **Obras de protección y de control de impactos ambientales.**

(ix). **Y las demás que se requieran mantener y construir para la correcta operación del relleno sanitario Parque Industrial Santo Domingo.**

Estas obras a la fecha no se han realizado y el operador manifiesta ejecutarlas tan pronto el Municipio, garantice los recursos para la construcción de la PLANTA DE TRATAMIENTO DE LIXIVIADOS, compromiso del MUNICIPIO DE ARMERO GUAYABAL y que las Administraciones anteriores no desarrollaron.

XIII.5. De los reparos planteados por la parte actora

205. En su recurso de apelación, el ciudadano Ismael Ñuestes afirmó que la sentencia de 21 de febrero de 2019 carecía de una valoración probatoria coherente respecto del peligro de contaminación irreversible de los cuerpos hídricos que circundan el ecosistema en donde se ubica el proyecto de relleno sanitario «*Parque industrial Santo Domingo*».

206. También anotó que el *a quo* no hizo un pronunciamiento expreso en cuanto a los cargos que sustentan sus pretensiones, salvo en lo concerniente a la presunta vulneración del derecho a la moralidad administrativa.

207. Ahora bien, conforme al estudio recopilado en el acápite XIII.4.2.1. de esta providencia, es innegable que el polígono del proyecto pertenece a un sector caracterizado por su riqueza hídrica superficial y subterránea, lo cual denota la flagrante transgresión de los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, a la seguridad y salubridad pública y al acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública.

208. Las entidades demandadas en el caso concreto permitieron la ejecución de obras que no solo cuentan con la virtualidad de contaminar gravemente el entorno natural, sino que también causaron un profundo detrimento patrimonial en las arcas del Estado.

209. Específicamente, desconocieron el principio de planeación en 8 decisiones¹⁷⁷, a saber: i) el no agotamiento del diagnóstico ambiental de alternativas - DAA; ii) las debilidades técnicas del EIA en el componente hidrogeológico, iii) la inexistente concordancia entre los conceptos técnicos de evaluación previos al licenciamiento; iv) los vacíos del licenciamiento ambiental contenidos en la Resolución N.º 3281 de 2009; v) el tardío proceso administrativo sancionatorio iniciado en contra del municipio de Armero Guayabal; vi) el riesgo generado por el levantamiento de la medida de suspensión decretada en las Resoluciones 339 de 2011 y 011 de 2012; vii) la construcción del relleno sanitario en un sector prohibido por el ordenamiento jurídico; y viii) el desconocimiento del derecho a la participación en el trámite de licenciamiento.

XIII.5.1. Sobre el diagnóstico ambiental de alternativas -D.A.A.- en la evaluación del proyecto de relleno sanitario

210. Según lo dispuesto en el artículo 16 del Decreto 1220 de 2005¹⁷⁸, norma aplicable al caso concreto, el diagnóstico ambiental de alternativas es la herramienta de gestión ambiental que tiene como objeto «[...] *suministrar la información para evaluar y comparar las diferentes opciones que presente el peticionario, bajo las cuales sea posible desarrollar un proyecto, obra o actividad*».

211. Este instrumento de evaluación permite a la administración adoptar decisiones desde un enfoque de prospectiva, en el que es necesario presentar distintas opciones que tengan en cuenta «*el entorno geográfico y sus características ambientales y sociales*», con el propósito de realizar un «*análisis comparativo de los efectos y riesgos inherentes a la obra o actividad, y de las posibles soluciones y medidas de control y mitigación para cada una de las alternativas*».

212. Nótese que el **D.A.A. parte de una condición esencial: la estrategia de evaluación ambiental consiste en plantear diferentes opciones de ejecución del proyecto obra o actividad con el fin de seleccionar aquella que permita «[...] *optimizar y racionalizar el uso de recursos y evitar o minimizar los riesgos, efectos e impactos negativos que puedan generarse*».**

¹⁷⁷ Es importante resaltar que la decisión de construir el relleno objeto de análisis no fue adoptada en el fallo de 27 de enero de 2012 (AP 2010-00559). En dicha oportunidad, y con ocasión de la construcción de otro relleno sanitario a cielo abierto, el juez ordena la finalización del proyecto que las partes le informan que están ejecutando. Ello quiere decir que, si las entidades hubiesen actuado en cumplimiento de las cargas derivadas del estudio prospectivo desde el año 2006, la presente transgresión de los derechos colectivos objeto de amparo no se habría materializado.

¹⁷⁸ Por el cual se reglamenta el Título VIII de la Ley 99 de 1993 sobre licencias ambientales.

213. Esta herramienta no es una mera formalidad dentro del trámite licenciatario de un proyecto, obra o actividad. El «*análisis comparativo de los diferentes impactos ambientales*» que genera cada propuesta resulta un insumo indispensable para escoger el escenario que garantice el goce de un ambiente sano con los menores costos ambientales.

214. **Cabe anotar que el ordenamiento jurídico no impone la carga a quien pretenda iniciar la construcción de un proyecto, de presentar un Diagnóstico Ambiental de Alternativas junto con la propuesta de licenciamiento, a menos de que así lo solicite la Autoridad Ambiental competente, circunstancia que aconteció en el presente caso.**

215. Acertadamente, en el **Auto 763 de 26 de junio de 2006**, CORTOLIMA requirió al **municipio de Armero Guayabal para que presentara el estudio a que se refiere el artículo 17 del Decreto 1220**, a efectos de comparar desde varias alternativas el proyecto más sostenible de gestión de los residuos sólidos¹⁷⁹.

216. **Esta decisión que en principio es discrecional, para la Sala en el asunto *sub examine* se tornaba en obligatoria, debido a la lectura integral de nuestro ordenamiento jurídico que reconoce en la reglamentación especial del servicio de aseo una carga a favor de los entes territoriales dirigida a condicionar la planeación territorial de la disposición final de residuos sólidos, desde una perspectiva multivariable que garantice la selección del punto más favorable en términos sociales y ambientales.**

217. Claramente, el artículo 5.º del Decreto 838 de 2005 había fijado en el titular de la presente licencia el deber de acatar una metodología de alternativas a efectos de determinar las áreas potenciales para la prestación del componente de disposición final. Este deber robustece la fuerza vinculante que tenía el agotamiento de la etapa de diagnóstico ambiental de alternativas, pues CORTOLIMA no podía desconocer que la normatividad ambiental es de orden público y, además, su aplicación debe ser integral, en esa medida, la obligación del ente territorial de planear su territorio desde distintas alternativas no podía ser objeto de transacción o de renuncia a su aplicación¹⁸⁰.

218. La norma especial, cuando modificó el Decreto 1713 de 2002 -relativo a la prestación del servicio público domiciliario de aseo-, explicó que las entidades territoriales tienen que evaluar todo el territorio bajo su jurisdicción desde 12 criterios, antes de determinar los lugares probables de saneamiento. Entre los mencionados parámetros, la Sala destaca los asociados a las distancias con los cuerpos hídricos y al perímetro urbano, la accesibilidad vial y las condiciones del suelo y topografía.

219. Así pues, **el estudio armónico de nuestro ordenamiento jurídico exigía por parte del municipio, en su Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos, la identificación, selección y evaluación de distintas alternativas para la localización de dicha infraestructura, aspecto que sería ratificado y evaluado en la etapa de diagnóstico ambiental de alternativas requerida para la obtención del licenciamiento.**

220. Es por todo lo anterior que, **de conformidad con la ley vigente, CORTOLIMA debió considerar necesario solicitar un diagnóstico ambiental de alternativas previo a la ejecución del relleno sanitario en el municipio de Armero Guayabal.** En tal virtud, el Municipio fue requerido para que presentara el correspondiente D.A.A. **so pena de que la solicitud de licencia ambiental fuera archivada.**

¹⁷⁹ Constitución Política de Colombia, artículo 80.

¹⁸⁰ Artículo 107 de la Ley 99 de 1993

221. Sin embargo, la Administración Municipal de Armero Guayabal nunca presentó ante CORTOLIMA el D.A.A. y, en su lugar, dos años después radicó exclusivamente el estudio de impacto ambiental del proyecto regional ahora cuestionado.

222. Nótese que, sin contar con los estudios técnicos pertinentes, y sin el aval previo de la autoridad ambiental, en el año 2006 el ente territorial demandado dio inicio al proceso de adquisición de un bien inmueble para la disposición final de residuos sólidos, tal y como consta en el certificado de 18 de julio de 2006¹⁸¹ de la Secretaría de Planeación, Obras Públicas, Vivienda, Asuntos Comunitarios y Desarrollo Rural del municipio de Armero Guayabal.

223. Tal conducta condicionó desde sus inicios la evaluación del proyecto ambiental. En esa medida, ante la renuencia del municipio de Armero Guayabal de presentar el D.A.A., CORTOLIMA debió archivar la solicitud de licencia ambiental conforme a lo ordenado en el artículo 2 de la parte resolutive del Auto 763 de 26 de junio de 2006:

[...] SEGUNDO.- El requerimiento efectuado en el artículo anterior se realiza con fundamento en los artículos 13 del Código Contencioso Administrativo, de lo contrario se procederá al archivo de las diligencias^[182]. [Resalta la Sala].

224. Por el contrario, a través de Auto N.º 752 de 19 de septiembre de 2008, CORTOLIMA modificó la decisión contenida en el Auto 763 de 26 de junio de 2006, sin fundamentar tal revocatoria, argumentando exclusivamente:

[...] Que el Municipio de Armero Guayabal no solicitó oportunamente a esta Corporación su pronunciamiento respecto a la necesidad de presentar Diagnóstico Ambiental de Alternativas, presentando directamente el Estudio de Impacto Ambiental, en el que se relacionan los impactos que ocasionaría el proyecto y las medidas que serán implementadas para su prevención, corrección o mitigación, las actividades desarrolladas para su socialización a la comunidad directamente relacionada con este, teniendo en cuenta el trámite previo de selección del predio, el cual fue acompañado por funcionarios de esta Corporación, por lo que se procederá a dar inicio al trámite de licencia ambiental correspondiente y entre otros aspectos, a ordenar una visita por parte de funcionarios de esta Corporación, en la cual se evaluarán todos los aspectos técnicos que se considerarán al momento de adoptar una decisión. [...] [Resalta la Sala].

225. La carga argumentativa contenida en esta segunda decisión deja ver que, en el caso concreto, se pretermitió una **etapa del procedimiento ambiental, con la consecuente transgresión de lo dispuesto en los artículos 22 y 23 del Decreto 1220 de 2005, así como el «procedimiento para la localización y definición de áreas potenciales para la ubicación de infraestructuras para la provisión del servicio público de aseo en la actividad complementaria de disposición final, mediante la utilización de la tecnología de relleno sanitario»**, establecido en el Decreto 838 de 2005.

226. Dicho proceder de CORTOLIMA frustró la posibilidad de fundamentar el proyecto de relleno sanitario en una adecuada planificación ambiental, mediante una evaluación estratégica basada en un conjunto de alternativas de ejecución.

227. En ese orden, la autoridad ambiental y el ente territorial demandado vulneraron los derechos colectivos previstos en los literales a), g) y j) del artículo 4º de la Ley 472 de 1998, así como el principio de planificación ambiental, tras no acatar los procedimientos aplicables

¹⁸¹ Folio 44 del expediente de la referencia.

¹⁸² "ARTÍCULO 13. Se entenderá que el peticionario ha desistido de su solicitud si hecho el requerimiento de completar los requisitos, los documentos o las informaciones de que tratan los dos artículos anteriores, no da respuesta en el término de dos (2) meses. Acto seguido se archivará el expediente, sin perjuicio de que el interesado presente posteriormente una nueva solicitud". [Resalta la Sala].

contenidos en el Decreto 1220 de 2005 y el Decreto 1713 de 2002 -modificado por el Decreto 838 de 2005-, los cuales, como pudo observarse, atañen directamente a la elaboración de un diagnóstico ambiental de alternativas.

228. Aquella transgresión parte de las siguientes faltas:

A.- No se demostró haber diseñado, dentro del Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos -P.G.I.R.S.- del Municipio, los programas relacionados con el tratamiento y la disposición final de residuos sólidos;

B.- No se acreditó haber planteado las alternativas de manejo concretas de disposición final de residuos sólidos en el marco del P.G.I.R.S. municipal;

C.- No se demostró haber elaborado y presentado los estudios de prefactibilidad de las correspondientes alternativas propuestas;

D.- No se acreditó haber realizado un análisis de factibilidad sobre las mejores alternativas para su posterior incorporación en los programas planteados en el P.G.I.R.S. municipal;

E.- No se demostró haber agotado el procedimiento de localización y definición de áreas potenciales para la ubicación del relleno sanitario;

F.- No se acreditó que en el marco del P.G.I.R.S. municipal se hubieran planteado una pluralidad de áreas concretas dispuestas para la construcción del relleno sanitario;

G.- No se demostró haber realizado las visitas técnicas correspondientes a cada una de esas áreas;

H.- No se acreditó haber suscrito las correspondientes actas de evaluación de las áreas visitadas de conformidad con los criterios establecidos en el Decreto 838 de 2005, especialmente, en cuanto a la distancia de la infraestructura del relleno sanitario proyectado, respecto de los cuerpos de agua subterráneos y superficiales del Municipio.

I.- No se demostró haber incorporado en la herramienta de ordenación territorial del Municipio el área mejor calificada para desarrollar el proyecto de relleno sanitario, en los términos establecidos en la ley.

J.- De otro lado, la Corporación Autónoma Regional del Tolima no se detuvo a considerar y evaluar y exigir la cantidad de requerimientos legales que debieron cumplir el Municipio de Armero Guayabal y la persona prestadora del servicio público domiciliario de aseo.

K.- Finalmente, no se acreditó la elaboración del plan de ordenación y manejo de la cuenca hidrográfica que se sitúa y extiende más allá de los límites del predio «Las Palmas», el cual se constituye como una herramienta de articulación entre los usos de la cuenca hidrográfica y los posibles proyectos de desarrollo.

229. En síntesis, dentro del trámite de expedición de la licencia ambiental para la construcción del relleno sanitario «Parque Industrial Santo Domingo», CORTOLIMA pretermitió de manera injustificada la fase de presentación, revisión y evaluación del D.A.A. Con ello frustró la posibilidad de escoger la alternativa de ejecución del proyecto que representara el menor impacto ambiental y el mayor beneficio para la comunidad. Lo cual sucedió, incluso, después de que la misma autoridad ambiental determinara mediante Auto

N.º 736 de 26 de junio de 2006, que el municipio de Armero Guayabal tendría que agotar esa etapa.

230. Esta situación fomenta la incertidumbre existente en cuanto a si el lote «*Las Palmas*» realmente representa la mejor alternativa para construir el relleno sanitario. Es decir, debido a la renuencia de CORTOLIMA de exigir el cumplimiento de las disposiciones legales pertinentes, no se logró determinar si, en atención a las características bióticas y abióticas del lote, allí se producirían los menores impactos ambientales y se correrían los menores riesgos de deterioro grave de los recursos naturales, en consideración a otros posibles lugares del municipio.

231. El Auto N.º 736 de 26 de junio de 2006, el concepto técnico de 26 de mayo de 2009 y las conclusiones presentadas por el geólogo Humberto Pérez y por docentes de la Universidad del Tolima, son pruebas que acreditan la pertinencia del DDA.

232. Para una autoridad con las funciones legales y constitucionales de prevención de daños ambientales y planificación y ordenación adecuada de la utilización de los recursos naturales como CORTOLIMA, ningún estudio que plantee alternativas para ejecutar proyectos de rellenos sanitarios devendría en superfluo si lo que se pretende, en realidad, es proteger el medio ambiente.

233. En este sentido, la Sala le recuerda a CORTOLIMA y a la Administración Municipal de Armero Guayabal que el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente advierte que «**Para la disposición o procesamiento final de las basuras se utilizarán preferiblemente los medios que permita[n] [...] Evitar el deterioro del ambiente y de la salud humana [...]**»¹⁸³.

XIII.5.2. Las debilidades técnicas del estudio de impacto ambiental -E.I.A.- en su componente hídrico

234. El estudio de impacto ambiental -E.I.A.- es el instrumento de evaluación que permite identificar el relacionamiento específico y minucioso entre el alcance y la connotación de los impactos del proyecto, frente a la integridad, funcionalidad, capacidad de regeneración y equilibrio del medio biótico, abiótico y socioeconómico en el que se pretende desarrollar.

235. En tal virtud, el E.I.A. contiene la descripción pormenorizada de las actividades a desarrollar dentro del postulado de desarrollo sostenible. De igual forma, debe señalar los mecanismos de prevención, control y corrección de las afectaciones irreversibles contra los recursos naturales, así como las acciones de mitigación y compensación de los impactos ambientales ponderados que se desarrollarán a lo largo de todas las fases del proyecto, obra o actividad.

236. En atención a la precisión técnica y científica de la información que lo sustenta, el E.I.A. deviene en el **instrumento básico para adoptar las decisiones que prevengan daños ambientales y generen los mayores beneficios para la comunidad**, en el marco de un proyecto obra o actividad que requiera de licencia ambiental.

237. El artículo 20 del Decreto 1220 de 2005 -aplicable para la época del trámite de expedición de la licencia ambiental controvertida- establecía que ese E.I.A. tenía que incluir la información sobre los **recursos naturales renovables que se afectarán con el**

¹⁸³ Artículo 36, literal a.

desarrollo del proyecto¹⁸⁴, e identificar y estimar **los residuos, emisiones, vertimientos y riesgos inherentes a la tecnología a utilizar, sus fuentes y sistemas de control**¹⁸⁵.

238. Dicha disposición precisaba que en el E.I.A., el solicitante debía describir, caracterizar y analizar **el medio biótico, abiótico y socioeconómico**¹⁸⁶. De igual manera, debía identificar y evaluar **los impactos ambientales que podrían recibir dichos medios con ocasión del desarrollo del proyecto, obra o actividad, indicando cuáles pueden prevenirse, mitigarse, corregirse o compensarse**¹⁸⁷.

239. De tal forma, la información del E.I.A. es **el insumo básico para que la autoridad ambiental competente pueda realizar una planeación ambiental integral en orden a autorizar la utilización sostenible de los recursos naturales renovables**. Igualmente, le es útil para **monitorear y verificar el efectivo cumplimiento de las obligaciones ambientales asumidas por el dueño del proyecto, obra o actividad**.

240. Luego, entonces, resulta contrario a la ley y a la protección y adecuada utilización de los recursos naturales que la autoridad ambiental competente haya autorizado la ejecución de un proyecto, obra o actividad, sin contar con la totalidad de fundamentos que le permitan establecer la manera en la que el medio ambiente se puede ver afectado; esto es, sin la información que contribuya a determinar y materializar las características y funcionalidades del E.I.A., previamente enunciadas.

241. Según el Decreto 1220 de 2005, los proyectos de construcción y operación de rellenos sanitarios requieren de licencia ambiental y, en consecuencia, deberán estar precedidos del respectivo E.I.A.¹⁸⁸.

242. En el caso concreto, CORTOLIMA concedió licencia ambiental para la ejecución del proyecto de relleno sanitario «*Parque Industrial Santo Domingo*» sin contar con los estudios hidrológicos, hidrogeológicos y de suelos que le permitieran establecer de manera concreta cuáles serían los impactos que el desarrollo del proyecto causaría sobre los recursos naturales correspondientes.

243. El requerimiento realizado por CORTOLIMA mediante la Resolución N.º 4261 de 25 de noviembre de 2010 -expedida con posterioridad a la licencia ambiental- denota que el E.I.A. presentado por la Administración Municipal de Armero Guayabal, estaba incompleto, y que CORTOLIMA, en su rol de autoridad ambiental competente, nunca realizó una debida evaluación del E.I.A.¹⁸⁹.

244. De esta forma, en el marco del procedimiento de expedición de la licencia ambiental, **el estudio del E.I.A fue insuficiente, autorizando la ejecución de actividades sin haberse detenido a considerar las consecuencias que ello acarrearía para el debido funcionamiento del ecosistema de la zona, ni los impactos socioeconómicos que se producirían ante el desconocimiento absoluto del componente social del proyecto**.

245. Dicho E.I.A. carecía de información completa y precisa sobre los recursos naturales renovables que serían afectados con el desarrollo del proyecto (especificaciones de los

¹⁸⁴ Numeral 6.

¹⁸⁵ Numeral 4.

¹⁸⁶ Numeral 8.

¹⁸⁷ Numeral 9.

¹⁸⁸ Artículos 9 (numeral 10) y 20.

¹⁸⁹ *Ibid.*, artículo 23.

medios biótico y abiótico). Por lo tanto, no identificó, evaluó ni estimó la totalidad de impactos que el proyecto produciría ni los riesgos inherentes al mismo.

246. Ante las distintas manifestaciones de la comunidad, CORTOLIMA, mediante la Resolución N.º 4261, decidió requerir al municipio de Armero Guayabal para que presentara *«un estudio hidrogeológico e hidrológico del drenaje donde se construirá el relleno sanitario en su primera fase»* y *«un estudio de suelos del área de influencia directa, que complementa y aclare el que hace parte del estudio de impacto ambiental, indicando la profundidad real de estos y sus condiciones de permeabilidad»*.

247. Sin embargo, dicho requerimiento tan solo continuó con la **sucesión de irregularidades e infracciones de la ley ambiental que ponen de manifiesto la incuria con la que procedió Cortolima**, toda vez que el acto administrativo por medio del cual se concedió la licencia ambiental y se autorizó la ejecución de un conjunto de más de 27 actividades que impactaban el medio ambiente, gozaba de plena vigencia.

248. En efecto, la autoridad ambiental sostuvo que el requerimiento de los estudios enunciados se justificaba porque en el área del proyecto *«[...] existe un flujo intermitente o permanente por definir y afloramientos de agua [...] y que este flujo aumenta en dirección hacia la parte baja del piedemonte [...]»*. Además, *«[...] debe determinarse la profundidad real de los suelos en el sitio donde se realiza el relleno [...] y que este flujo aumenta en dirección hacia la parte baja del piedemonte [...]»*.

249. A pesar de tal incertidumbre sobre el componente hídrico, el dueño del proyecto se encontraba habilitado para realizar excavaciones de hasta 10 metros para construir las celdas o los vasos donde se dispondrían los residuos sólidos y se formarían las lagunas de los lixiviados; para construir vías de 6 metros de ancho donde transitarían los vehículos de transporte de los residuos sólidos; para construir muros, cunetas, canales y alcantarillas en concreto; para remover 77.3 m³ de material vegetal; para intervenir y ocupar los cauces de agua presentes en la zona del proyecto, entre otras actividades.

250. En resumen, CORTOLIMA no encontró inconveniente alguno en que el titular de la licencia construyera el relleno sanitario Parque Industrial Santo Domingo sin contar con un E.I.A. completo, pese a que, en primer lugar, dicho proceder constituye un desconocimiento craso de la ley y, en segundo lugar, tenía conocimiento del peligro que se generaba para las microcuencas, el material vegetal protector y la fauna silvestre que serían intervenidos.

251. Si el E.I.A. es el instrumento necesario para la toma de decisiones en un proyecto, se tiene que, cuando dicho instrumento no cuenta con toda la información necesaria sobre los recursos naturales renovables ni los impactos de los que estos serían objeto con ocasión del proyecto, no se pueden tomar decisiones en clave de desarrollo sostenible; sin ello, el instituto carece de toda funcionalidad y eficacia. El hecho de que un proyecto no cuente con E.I.A. o que su E.I.A. no comprenda la totalidad de la información necesaria, genera la misma consecuencia: una incertidumbre sobre las consecuencias ambientales que generaría el proyecto y sobre la forma más adecuada de aprovechar los recursos naturales. De tal manera, un E.I.A. sin información precisa y completa, es tanto como no tener E.I.A.

252. Al haber concedido licencia ambiental con un E.I.A. incompleto, Cortolima frustró la posibilidad de que se adoptaran las mejores decisiones durante el transcurso de la ejecución del proyecto en beneficio de la comunidad. Además, con ocasión de ello, **Cortolima vulneró las disposiciones relativas a la planeación y ordenación ambiental del territorio, aquellas que atañen al propio trámite de licenciamiento y los principios**

de preservación y conservación del ambiente, prevención, desarrollo sostenible y satisfacción del interés general¹⁹⁰.

253. Pero, de tal forma, **Cortolima también facilitó el deterioro grave e irresponsable de los recursos naturales renovables y del medio ambiente**¹⁹¹, lo cual, precisamente, se pretende impedir mediante la aplicación adecuada de los institutos de los estudios ambientales y de la licencia ambiental.

254. **Sin la información necesaria sobre los recursos naturales renovables y los impactos de los que estos serían objeto con ocasión del desarrollo del proyecto, obra o actividad, el E.I.A. no está completo.** Es deber de la autoridad ambiental realizar un análisis riguroso y verificable de la totalidad de los componentes del E.I.A. Y, en caso de que la autoridad ambiental evidencie las falencias del E.I.A., no tiene opción distinta a la de negar la licencia ambiental solicitada. De lo contrario incurriría en desconocimiento manifiesto de los artículos 20, 21 y 23 del Decreto 1220 de 2005. Pese a lo que indicó el especialista de la entidad, en relación con la alta presencia de acuíferos y fauna y los daños ambientales que se podrían generar, CORTOLIMA decidió avalar la continuidad del proyecto.

XIII.5.3. La inexistente concordancia entre los conceptos técnicos de evaluación ambiental proferidos en el procedimiento administrativo que culminó con la Resolución N.º 3281 del 1.º de diciembre de 2009

255. En este apartado es necesario destacar que, mediante concepto técnico de 26 de mayo de 2009, la autoridad ambiental demandada identificó oportunamente la fragilidad del ecosistema ubicado en el polígono del proyecto, así como los riesgos de afectación de los puntos de agua allí existentes por cuenta de la construcción del relleno sanitario.

256. De las citas *in extenso* recopiladas en el acápite XIII.4.2.1. de esta providencia, es menester recordar que la zona donde se construyó el relleno fue previamente catalogada por CORTOLIMA como «*área de recarga hídrica continua*», en donde evidenció 3 drenajes naturales de la subcuenca de la quebrada Santo Domingo, Subcuenca N.º 5, microcuencas A, B y C, las cuales presentaban una cicatriz o cauce profunda, con una sección transversal de 1,50 m (Microcuenca A) y 2,50 m (Microcuenca B).

257. En palabras de CORTOLIMA, se tiene que:

*[...]. **Gran parte de fauna, especies sensibles al deterioro de la vegetación protectora de las fuentes hídricas.** [...] El área de estudio se encuentra en la formación bosque seco tropical (Bs-T) de segundo crecimiento.*

La vegetación existente se circunscribe a lado y lado de los drenajes naturales que surcan el área del proyecto – Bosque ribereño, además de pastos naturales y un lote de árboles frutales [...]. [Resalta la Sala].

258. A pesar del anterior hallazgo, **el concepto técnico de 18 de septiembre de 2009**¹⁹², luego del transcurso de apenas cuatro meses y sin realizar una nueva visita, **modifica las**

¹⁹⁰ CNRR, “Artículo 9º.- El uso de elementos ambientales y de recursos naturales renovables, debe hacerse de acuerdo con los siguientes principios: [...]. c.- **La utilización de los elementos ambientales o de los recursos naturales renovables debe hacerse sin que lesione el interés general de la comunidad, o el derecho de terceros** [...]”. [Resalta la Sala].

¹⁹¹ *Ibid.*, “Artículo 9º.- El uso de elementos ambientales y de recursos naturales renovables, debe hacerse de acuerdo con los siguientes principios: [...]. e.- **Los recursos naturales renovables no se podrán utilizar por encima de los límites permisibles, que al alterar las calidades físicas, químicas o biológicas naturales, produzcan el agotamiento o el deterioro grave de esos recursos o se perturbe el derecho a ulterior utilización en cuanto ésta convenga al interés público** [...]”. [Resalta la Sala].

¹⁹² Apartados 1.9. a 14.1.

anteriores consideraciones con ocasión de los ajustes de E.I.A. aportados por el ente territorial.

259. En ese orden, la Sala observa que el nuevo acto administrativo preparatorio desconoció que la zona donde se desarrollaría el proyecto de relleno sanitario fue catalogada como «*área de recarga hídrica continua*».

Adicionalmente, la decisión **guardó silencio frente a la advertencia relacionada con el desconocimiento de la capacidad de regeneración natural de la vegetación existente en el predio, por el aprovechamiento forestal solicitado por el Municipio.**

Finalmente, el concepto **no hizo alusión alguna sobre la remoción total de las coberturas vegetales de las microcuencas A, B y C, para la construcción de los diques 2 y 3 para las zonas A y B del relleno sanitario y la planta de tratamiento de lixiviados.**

260. Así pues, la motivación expuesta por la Subdirección de Calidad Ambiental de CORTOLIMA en el Concepto Técnico de 18 de septiembre de 2009 no tuvo en cuenta que:

i) La Oficina Jurídica de CORTOLIMA, mediante el Auto N.º 807 de 4 de junio de 2009, **no requirió al municipio de Armero Guayabal en cuanto a la ubicación del proyecto sobre las microcuencas que conforman la subcuenca de la quebrada Santo Domingo, ni frente a los demás puntos relacionados anteriormente;**

ii) Como era de esperarse, dentro del documento «*ajustes a los estudios de impacto ambiental*», el municipio de Armero Guayabal **no presentó modificación alguna en relación con la ubicación y consecuencias ambientales que generaría el proyecto sobre los cuerpos hídricos mencionados, ni frente a los demás componentes que fueron destacados previamente;** y

iii) Los profesionales de la Subdirección de Calidad Ambiental de CORTOLIMA **no se trasladaron al lugar del proyecto para realizar una nueva evaluación técnica,** cuyos resultados permitieran motivar el cambio de perspectiva anotado en el Concepto Técnico de 18 de septiembre de 2009, y

iv) La Subdirección de Calidad Ambiental de CORTOLIMA **no ofreció mayor explicación ni expuso algún tipo de justificación ni consideración de índole técnico o científico que fundamentara el cambio de postura contenido en el Concepto Técnico de 18 de septiembre de 2009.**

261. Con base en las anteriores premisas, mediante concepto de **18 de noviembre de 2009,** la Subdirección de Calidad Ambiental de CORTOLIMA concluyó que era procedente otorgar la respectiva licencia ambiental, en tanto el proyecto era viable desde el punto de vista ambiental.

262. Dicha recomendación no fue coherente con los hallazgos que la misma Subdirección había reportado pues **la totalidad del lote donde se desarrollaría el proyecto presenta bastantes drenajes naturales, las concentraciones de agua que allí se encuentran constituyen un área de recarga hídrica continua de la Subcuenca de la quebrada Santo Domingo, la cual lleva sus aguas al río Sabandija.**

263. Aunado a lo anterior, **para la ejecución del proyecto se requirió la remoción total de la cobertura vegetal presente en la zona, especialmente, la que se encuentra en el**

drenaje B, al igual que la que se encuentra en las zonas A y B del proyecto. Esa vegetación constituye un «bosque ribereño», comoquiera que se circunscribe a lado y lado de los drenajes naturales que surcan dicha área. Además, la decisión no contiene consideración alguna respecto de la capacidad de regeneración natural de la vegetación existente en el predio cuyo aprovechamiento era equivalente a 77,30 m³ o 269 árboles.

264. Es más, la Subdirección olvidó que, conforme a su primer pronunciamiento, **la intervención directa de los drenajes y la remoción total de sus coberturas vegetales ocasionará la pérdida total de dichas microcuencas, las cuales hacen parte de la quebrada Santo Domingo que entrega sus aguas al río Sabandija.**

265. Nótese cómo dicha conclusión guarda armonía con el concepto más reciente (18 de noviembre de 2009) cuando en él se sostiene que **la vegetación objeto de aprovechamiento cumple una función protectora de las fuentes hídricas** y que, además, **dichas microcuencas o drenajes son de «alta importancia ambiental».**

266. Frente a la aniquilación de las microcuencas de la quebrada Santo Domingo, la Subdirección, en esta oportunidad, afirmó que realizó el análisis hídrico a la micro-cuenca 5, donde se localizan la zona A y B. Sin embargo, lo cierto es que, más allá de eso, no explicó las razones del cambio drástico de postura, máxime cuando:

i) En el documento de ajustes y complementación del estudio de impacto ambiental, la Administración Municipal de Armero Guayabal no aportó el análisis hídrico de la microcuenca N.º 5 al que alude la Subdirección de Calidad Ambiental, y

ii) Los profesionales de dicha Subdirección no se trasladaron al lugar del proyecto para realizar una nueva evaluación técnica, cuyos resultados permitieran motivar el cambio de perspectiva anotado en el Concepto Técnico de 18 de noviembre de 2009.

267. En este orden de ideas, **la Corporación Autónoma Regional del Tolima, dentro de un lapso de 4 meses, pasó de considerar el proyecto de relleno sanitario como destructor de las cuencas hídricas a entenderlo como «ambientalmente viable», sin que hubiere desplegado algún tipo de función administrativa encaminada a poner en evidencia los motivos adecuados y suficientes para sustentar tal variación conceptual.**

268. Finalmente, la Sala advierte que el concepto técnico de 22 de noviembre de 2009¹⁹³, mencionado por CORTOLIMA como fundamento de la decisión de otorgar licencia ambiental para el proyecto de relleno sanitario, no se registra en el expediente. Por tal motivo, no se demostraron los verdaderos fundamentos de la Resolución 3281, al no aportar las actas de los sondeos ni de las visitas de evaluación al lugar del proyecto.

269. Además, si el fundamento de la resolución que concedió la licencia ambiental se encuentra en los hallazgos presentados en el informe técnico de 18 de noviembre de 2009, es menester resaltar que allí no se describen las acciones mencionadas por CORTOLIMA.

270. Por todo lo anterior, la Sala no cuenta con evidencia sobre el «análisis del componente geosférico» ni «descripción de unidades geológicas aflorantes a nivel regional y local» o de «las unidades geomorfológicas locales», porque dichos componentes brillan

¹⁹³ Apartado 1.15.

por su ausencia en los antecedentes administrativos de la Resolución 3281 de 2009. Es más, en el concepto técnico de 18 de noviembre de 2009 -que funge como antecedente de la Resolución 3281-, se observa que el capítulo «2.10. Aspectos geológicos» del proyecto se encuentra totalmente en blanco.

271. De esta manera, se observa que la información traída a colación por parte de la Dirección General de CORTOLIMA para efectos de conceder la licencia ambiental, no cuenta con los suficientes antecedentes. Adicionalmente, la Sala no puede pasar inadvertido que **CORTOLIMA otorgó licencia ambiental para el desarrollo del proyecto de relleno sanitario sin que la Alcaldía Municipal de Armero Guayabal presentara plan de reforestación y proyecto de compensación.**

272. En conclusión, la viabilidad ambiental del proyecto de relleno sanitario Parque Industrial Santo Domingo no cuenta con los fundamentos técnicos suficientes.

XIII.5.4. La transgresión de los derechos previstos en los literales a), g) y j) del artículo 4º de la Ley 472 de 1998 como consecuencia de la Resolución N.º 3281 del 1.º de diciembre de 2009

273. En ese orden, la licencia ambiental conferida bajo los cuestionados presupuestos frustró la posibilidad de adoptar decisiones sostenibles y eficaces durante el transcurso de la ejecución del proyecto.

274. Esta vulneración de las disposiciones relativas a la planeación y ordenación ambiental del territorio, al propio trámite de licenciamiento y a los principios de conservación del ambiente, prevención, desarrollo sostenible y satisfacción del interés general¹⁹⁴, fundamenta la transgresión de los derechos colectivos previstos en los literales a), g) y j) del artículo 4º de la Ley 472 de 1998.

275. Así las cosas, la autoridad ambiental y el ente territorial promovieron el deterioro grave e irresponsable de los recursos naturales renovables y del medio ambiente¹⁹⁵, lo cual, precisamente, se pretende impedir mediante la aplicación adecuada del trámite de licenciamiento.

276. La Sala ha manifestado que *«la licencia ambiental es un instrumento que permite garantizar el derecho a un medio ambiente sano y la protección de los recursos naturales; en este orden de ideas, se ha considerado que esta autorización no constituye únicamente una prerrogativa otorgada a su titular, sino que tiene un carácter protector, de prevención, gestión y control. Asimismo, la autorización ambiental es una forma de cumplimiento de los deberes estatales de prevención de la contaminación del medio ambiente y de los recursos naturales, de conformidad con el artículo 80 de la Constitución Política»*¹⁹⁶.

277. Teniendo en consideración el marco normativo descrito en el apartado XIII.4.1. de esta providencia, es deber de las autoridades actuar dentro del marco del principio de

¹⁹⁴ CNRNR, «Artículo 9º.- El uso de elementos ambientales y de recursos naturales renovables, debe hacerse de acuerdo con los siguientes principios: [...]. c.- **La utilización de los elementos ambientales o de los recursos naturales renovables debe hacerse sin que lesione el interés general de la comunidad, o el derecho de terceros [...]**». [Resalta la Sala].

¹⁹⁵ *Ibid.*, «Artículo 9º.- El uso de elementos ambientales y de recursos naturales renovables, debe hacerse de acuerdo con los siguientes principios: [...]. e.- **Los recursos naturales renovables no se podrán utilizar por encima de los límites permisibles, que al alterar las calidades físicas, químicas o biológicas naturales, produzcan el agotamiento o el deterioro grave de esos recursos o se perturbe el derecho a ulterior utilización en cuanto ésta convenga al interés público [...]**». [Resalta la Sala].

¹⁹⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. C.P: Hernando Sánchez Sánchez. Acción contenciosa con pretensión de nulidad y restablecimiento del derecho radicada con el N.º 11001-03-24-000-2009-00525-00. Inversiones Fontana Ltda. Vs. Corporación Autónoma Regional del Tolima. Sentencia de única instancia.

planeación ambiental, adelantando los procesos de diseño y estructuración del uso sostenible de los recursos naturales renovables. Esta actividad de ordenación ambiental del territorio resulta indispensable para efectos de prevenir el aprovechamiento desequilibrado e irracional del medio ambiente.

278. Precisamente, debido a que las actividades que propendan por el desarrollo pueden generar un impacto negativo considerable sobre el medio ambiente o deteriorar gravemente los recursos naturales, es que el instituto de la licencia ambiental siempre debe consultar los estudios ambientales.

279. En consecuencia, si la licencia ambiental no cuenta con la totalidad de sus componentes, se desnaturaliza su función preventiva y protectora, tornándose en un escenario ausente de regulación y proclive a la destrucción del ecosistema. En otras palabras, en tanto que CORTOLIMA no contó con la debida planeación ambiental mediante la exigencia y evaluación rigurosa de los estudios ambientales del caso, facilitó el *«deterioro grave a los recursos naturales renovables o al medio ambiente»*.

280. Sin lugar a dudas, el proceder de CORTOLIMA representa una seria transgresión de la estabilidad del ecosistema de la zona y de los recursos naturales, así como una abierta vulneración de las disposiciones de contenido ambiental referidas a lo largo de este apartado, las cuales son de orden público y, por tanto, no pueden ser objeto de transacción o renuncia.

XIII.5.5. Del tardío proceso administrativo sancionatorio iniciado en contra del municipio de Armero Guayabal

281. Para comenzar este acápite, es menester recordar que tres años después del inicio del trámite licenciatario y dos años después de otorgada la respectiva licencia ambiental, la Dirección General de CORTOLIMA, mediante Resolución N.º 339 de 2 de febrero de 2011, inició proceso sancionatorio contra el municipio de Armero Guayabal, ordenando la suspensión inmediata de la actividad de construcción y operación del proyecto de relleno sanitario *«Parque Industrial Santo Domingo»*, hasta que el titular presentara los estudios hidrológicos e hidrobiológicos y de suelos exigidos en la Resolución 4261 de 25 de noviembre de 2010.

282. Como puede observarse, la autoridad ambiental era consciente de la afectación desproporcionada del recurso hídrico y, a pesar de ello, no adoptó de manera oportuna las medidas y correctivos adecuados para prevenir dicha amenaza.

283. Tal contexto hostil para el desarrollo del proyecto fue advertido por los mismos funcionarios de CORTOLIMA y confirmado por el geólogo Humberto Pérez y por la Universidad del Tolima mucho antes de que iniciara el proceso sancionatorio.

284. En el acto que inició la etapa sancionatoria, CORTOLIMA sostuvo que *«El Municipio de Armero Guayabal incurrió en infracción a las normas ambientales vigentes, al haber realizado la actividad de construcción del relleno sanitario regional “Parque Industrial Santo Domingo” sin dar cumplimiento a las disposiciones expedidas por esta Corporación en las Resoluciones 3281 de diciembre 1º de 2009 y 4261 de noviembre 25 de 2010»*.

285. Concretamente, el cargo tercero explica que **la actividad de construcción del relleno sanitario regional Parque Industrial Santo Domingo, al no contar con los**

estudios hidrogeológicos e hidrológicos del drenaje en donde se ejecutará la primera etapa del proyecto, ni con el estudio de suelos del área de influencia directa, afecta los recursos naturales renovables.

286. De esta forma, las imputaciones formuladas por CORTOLIMA al Municipio de Armero Guayabal en sede administrativa, son extensibles a la referida autoridad ambiental en sede judicial, debido a las omisiones en que incurrió durante el trámite de licenciamiento.

287. Esta labor preventiva y correctiva, que le encomendó nuestro ordenamiento jurídico, no fue oportunamente ejercida, aun cuando aquella corporación es la máxima autoridad ambiental de su jurisdicción encargada de evitar y corregir las circunstancias que alteran el ambiente. Es así como las medidas preventivas fueron extemporáneas, y ni siquiera adoptó las acciones correctivas y compensatorias a su cargo, en aplicación de los principios de prevención y de *restitutio in integrum*¹⁹⁷.

XIII.5.6. El riesgo generado por el levantamiento de la medida de suspensión de las obras decretada en las Resoluciones 339 de 2011 y 011 de 2012¹⁹⁸

288. Conforme a lo dispuesto en el párrafo del artículo 1º de la Ley 1333 de 2009, “*en materia ambiental, se presume la culpa o el dolo del infractor, lo cual da lugar a las medidas preventivas*”. Como consecuencia de ello, la primera obligación a cargo de las autoridades ambientales que advierten la comisión de una presunta infracción es ordenar preventivamente la corrección de las causas que pueden afectar el entorno natural.

289. Así pues, CORTOLIMA estaba en el deber de suspender las obras que podían afectar el recurso hídrico de la zona de influencia del proyecto, hasta tanto existiera certeza sobre la posible contaminación del ambiente, según lo dispuesto en los principios 2¹⁹⁹, 13²⁰⁰ y 16²⁰¹ de la Declaración de Río, incorporados a nuestro sistema normativo a través en el artículo 1º de la Ley 99.

290. Aun así, la Dirección General de esa entidad demandada, mediante Resolución N.º 1292 de 24 de marzo de 2011²⁰², resolvió levantar la anterior suspensión y modificar la licencia ambiental otorgada, por las siguientes razones:

*[...]. [L]os suelos en los cuales se construye el relleno sanitario “Parque Santo Domingo” del Municipio de Armero Guayabal, proceden de la meteorización de rocas metamórficas tipo esquisto (rocas del grupo Cajamarca), tipo de suelo que corresponde a rocas metamórficas y que en estado fresco se comportan como un acuífugo, y no tiene propiedades para clasificarse como acuífero. En consecuencia, las afirmaciones hechas por los terceros intervinientes respecto a la presunta afectación de acuíferos en el área del relleno sanitario, queda sin sustento puesto que **estos no se encuentran en el área [...].***

¹⁹⁷ Conforme al cual “[...] son las acciones dirigidas a resarcir y retribuir a las comunidades, las regiones, localidades y al entorno natural por los impactos o efectos negativos generados por un proyecto, obra o actividad, que no puedan ser evitados, corregidos o mitigados [...]”.

¹⁹⁸ Apartados 1.20. a 1.21.

¹⁹⁹ “[...] PRINCIPIO 2 De conformidad con la Carta de las Naciones Unidas y los principios del derecho internacional, los Estados tienen el derecho soberano de aprovechar sus propios recursos según sus propias políticas ambientales y de desarrollo, y la responsabilidad de velar por que las actividades realizadas dentro de su jurisdicción o bajo su control no causen daños al medio ambiente de otros Estados o de zonas que estén fuera de los límites de la jurisdicción nacional. [...]”

²⁰⁰ “[...] PRINCIPIO 13 Los Estados deberán desarrollar la legislación nacional relativa a la responsabilidad y la indemnización respecto de las víctimas de la contaminación y otros daños ambientales. Los Estados deberán cooperar asimismo de manera expedita y más decidida en la elaboración de nuevas leyes internacionales sobre responsabilidad e indemnización por los efectos adversos de los daños ambientales causados por las actividades realizadas dentro de su jurisdicción, o bajo su control, en zonas situadas fuera de su jurisdicción. [...]”

²⁰¹ “[...] Las autoridades nacionales deberían procurar fomentar la internalización de los costos ambientales y el uso de instrumentos económicos, teniendo en cuenta el criterio de que el que contamina debe, en PRINCIPIO, cargar con los costos de la contaminación, teniendo debidamente en cuenta el interés público y sin distorsionar el comercio ni las inversiones internacionales. [...]”

²⁰² *Ibid.*, folios 543 y ss. y 1144 del cuaderno de anexos.

[P]or otra parte, para garantizar la adecuada impermeabilización del relleno y adoptar medidas para el manejo del nivel freático y de agua subterránea se procederá a modificar la licencia ambiental para que se adopten medidas adicionales al respecto.

Por otra parte, se modificará también la licencia ambiental incluyendo en el plan de manejo ambiental la ficha correspondiente al uso y manejo adecuado de lubricantes y adoptar las recomendaciones referentes a la medición diaria de la laguna de lixiviados y reemplazar la geomembrana lisa por una geomembrana texturizada y eliminar la capa de suelo escogido sobre la geomembrana, puesto que esta es barrida por el lixiviado, corriéndose el riesgo de tapar la tubería de conductos de estos.

Teniendo en cuenta lo anterior, se ordenará el levantamiento de la medida de suspensión impuesta en la Resolución 339 de febrero 2 de 2011, la cual se adoptó por el incumplimiento del Municipio de Armero Guayabal de la presentación de los estudios que habían sido requeridos por esta Corporación, aclarándose que el levantamiento de esta medida no suspende el trámite sancionatorio iniciado en la misma providencia, el cual debe seguir su curso. [...]. [Resalta la Sala].

291. Como se verá en el acápite posterior, aquella autoridad no realizó un análisis riguroso de la información contenida en los estudios hidrológicos, hidrogeológicos y de suelos allegados por la Alcaldía Municipal de Armero Guayabal.

292. Con pleno desconocimiento del proceso sancionatorio ambiental iniciado por la falta de estudios técnicos, CORTOLIMA modificó la licencia ambiental otorgada y levantó la suspensión decretada, aun cuando el ente territorial no había demostrado cómo esa zona dejó de ser rica en recursos hídricos.

293. En el mismo sentido, CORTOLIMA tampoco se detuvo a verificar si el municipio de Armero Guayabal procedió a ejecutar adecuadamente el manejo de combustibles utilizado en la actividad, ni cuál es el origen del material arcilloso y de cobertura que sería utilizado para la construcción del relleno sanitario.

294. Al igual que cuando se otorgó la licencia ambiental para la construcción del relleno sanitario, en esta oportunidad la autoridad ambiental procedió a modificar los términos de dicha autorización sin dar cuenta de la participación de la comunidad durante el transcurso del trámite.

295. Asimismo, CORTOLIMA omitió señalar si los estudios presentados por el Municipio de Armero Guayabal realmente cumplieron con el requisito de haber sido elaborados por «una universidad o entidad científica reconocida a nivel nacional o internacional».

296. Todas esas omisiones permitieron que la modificación del licenciamiento no corrigiera las insuficiencias que caracterizaban al mismo. Y, en esa medida, la autoridad ambiental, a través de la Resolución 011 de enero 4 de 2012, tuvo que suspender de nuevo las obras.

297. En conclusión, el seguimiento al componente hídrico fue tan débil que, nuevamente, mediante Auto N.º 6020 de 16 de octubre de 2012, la Oficina Jurídica de esa autoridad requirió al municipio de Armero Guayabal la presentación completa de los estudios de suelos, hidrología superficial y sub-superficial, higrológicos e hidrogeológicos.

298. Tal decisión se soportó en la caracterización del ecosistema establecida en el concepto técnico de 4 de septiembre de 2012 y en los estudios elaborados por el veterinario zootecnista Gustavo Prada y por la Comisión Técnica de la Universidad del Tolima, cuyas conclusiones obran en el acápite XIII.4.2.1. de esta providencia.

299. Con pleno conocimiento de las conclusiones allí contenidas, la Corporación expidió la Resolución 0013 de 2014, en la que alegó supuestamente que debía acatar lo ordenado en la acción popular radicada con el N.º 2010-00559²⁰³, para resolver lo siguiente:

*[...] ARTÍCULO SEGUNDO: **Levantar la medida preventiva de suspensión provisional de la obra de construcción del proyecto “Parque Industrial Santo Domingo” ordenada en la Resolución 011 de enero 4 de 2012, conforme las consideraciones expuestas en la presente resolución.***

*ARTÍCULO TERCERO: Solicitar al municipio de Armero Guayabal (Administración Municipal) con NIT 890 702 018-4 en su condición de titular de la licencia ambiental otorgada mediante las resoluciones 3281 de 2009 modificada por la Resolución 1294 del 24 de marzo de 2011, **un plan de acción para la terminación del proyecto “Parque Industrial Santo Domingo”** plan que deberá cumplir con las exigencias de la sentencia del Tribunal administrativo del Tolima, así como con las obligaciones y estándares fijados en la licencia ambiental otorgada por Cortolima y demás actos y requerimientos formalmente comunicados a la parte interesada.*

*PARÁGRAFO: **La Administración Municipal deberá complementar el acuerdo con el requerimiento ordenado por la resolución 011 de 2012, el estudio hidrogeológico e hidrológico, conforme con el detalle ordenado en el auto 6020 de octubre 16 de 2012.***
[...].

300. En ese estadio del proceso ambiental, los funcionarios de Cortolima exigieron al titular de la licencia que culminara la construcción del relleno sanitario Parque Industrial Santo Domingo a pesar del riesgo inminente de afectación ambiental.

301. Es decir que, en lugar de exigir la corrección de las irregularidades detectadas, la autoridad ambiental exigió la terminación del proyecto de relleno sanitario Parque Industrial Santo Domingo con absoluto desconocimiento de los parámetros ambientales aplicables, a sabiendas del peligro que se generaba para las microcuencas, el material vegetal protector y la fauna silvestre que serían intervenidos e impactados con la ejecución del proyecto.

302. Cabe anotar que el desconocimiento del ordenamiento jurídico por parte de los funcionarios de CORTOLIMA al exponer los motivos de la Resolución N.º 0013 de 2014, se evidencia en los siguientes aspectos:

(i). Mediante Concepto Técnico de 26 de mayo de 2009, CORTOLIMA advirtió que la intervención de las microcuencas con ocasión de la construcción del proyecto de relleno sanitario conllevaría al desaparecimiento de dichas fuentes hídricas.

(ii). El proyecto de relleno sanitario no cuenta con los estudios ambientales que permitan concluir su sostenibilidad desde el punto de vista ambiental.

(iii). Los encargados del proyecto no han cumplido el componente social de relleno sanitario.

(iv). En el marco de la acción popular radicada con el número 2010-00559, CORTOLIMA pasó por alto los siguientes elementos:

a. En ese caso, la sentencia del juez de la acción popular le ordenó a la Alcaldía Municipal de Armero Guayabal que habilitara el relleno sanitario de ese Municipio.

²⁰³ Apartados 1.22. a 1.30.

b. No es competencia de las corporaciones autónomas regionales la construcción de rellenos sanitarios.

c. Es competencia de las corporaciones autónomas regionales, **de conformidad con su autonomía administrativa y financiera**, administrar y propender por el desarrollo sostenible del medio ambiente y los recursos naturales que se encuentran dentro del área de su jurisdicción.

d. En tal virtud, el juez de la acción popular **exhortó** a CORTOLIMA para que ejerciera las actividades de seguimiento y control sobre la ejecución del proyecto que le correspondía a la Administración Municipal de Armero Guayabal.

e. Luego entonces, el debido acatamiento de las sentencias mencionadas por CORTOLIMA, en lo que a esa autoridad le incumbe, consistía en **velar porque el proyecto de relleno sanitario se ejecutara con plena observancia de la constitución y la ley, garantizando la protección de los recursos naturales y del derecho constitucional a gozar de un medio ambiente sano.**

f. El debido acatamiento de las sentencias pronunciadas en el marco del proceso 2010-00559 **no consistía en levantar las medidas de suspensión de construcción del relleno sanitario; ni en exigirle al municipio de Armero Guayabal un «plan de acción para la terminación del proyecto Parque Industrial Santo Domingo»; ni mucho menos conceder la licencia ambiental respectiva sin contar con los estudios técnicos ambientales del caso y sin que se hubiere dado efectivo cumplimiento con el componente social del proyecto.**

g. El debido acatamiento de dicha sentencia por parte de CORTOLIMA, **consistía en respetar el contenido de los actos administrativos mediante los cuales evidenció la amenaza de los recursos naturales de la zona; en exigir de manera oportuna todos y cada uno de los requisitos establecidos en la ley para conferir la licencia ambiental correspondiente; y en adoptar de manera efectiva los correctivos legales en presencia de las distintas irregularidades del proyecto de construcción del relleno sanitario.**

(v). Esta Sección, mediante providencia de **25 de julio de 2013 -anterior a la Resolución N.º 0013-**, revocó el auto de 27 de septiembre de 2012 por el cual el Tribunal Administrativo del Tolima decidió declarar «*la nulidad de todo lo actuado*» y rechazó la demanda de este proceso al considerar que, frente a la acción popular radicada con el número 2010-00559, no se había presentado el agotamiento de jurisdicción. Es decir, desde la notificación de la providencia mencionada, CORTOLIMA conocía que el asunto que se ventiló en la acción popular radicada con el número 2010-00559 es diferente del que aquí debatido, esto es, el asunto relativo al desconocimiento de los parámetros ambientales aplicables al proyecto de construcción del relleno sanitario de Armero Guayabal.

303. En ese orden de ideas, no es jurídicamente admisible que CORTOLIMA habilitara la construcción del relleno sanitario sin contar con los estudios técnicos ambientales correspondientes, so pretexto de la necesidad de implementar un relleno sanitario en esa región.

304. Desde el punto de vista del adecuado ejercicio de la función administrativa y la garantía y protección efectiva de los postulados y derechos constitucionales, resulta un

verdadero despropósito que, luego de más de 6 años de trámite de la licencia ambiental - incluida la concesión de la misma-, CORTOLIMA estuviera a la espera de los estudios técnicos que constituirían un requisito indispensable del trámite previo al licenciamiento.

305. La aludida autoridad tiene a su cargo claras funciones legales y constitucionales de protección de los recursos naturales renovables y el medio ambiente. Sin embargo, al otorgar la licencia ambiental de construcción del relleno sanitario, sin contar con los fundamentos técnicos necesarios para concluir que el desarrollo del proyecto es sostenible, transgredió el patrimonio natural del país.

XIII.5.7. De la ubicación del relleno sanitario cuestionado en un sector prohibido por el ordenamiento jurídico.

306. De conformidad con la complementación tardía del estudio de impacto ambiental - E.I.A., presentada por la Administración Municipal de Armero Guayabal el 10 de mayo de 2016, y teniendo en cuenta los correspondientes comentarios de viabilidad realizados por CORTOLIMA, la Sala destaca los siguientes aspectos:

- i). Se encontraron 31 puntos de agua subterránea. La mayoría son flujos subsuperficiales y manantiales.
- ii). Se encontraron 4 aljibes de poca profundidad usados principalmente para consumo humano, al igual que para usos mixtos por los pobladores del lugar. Las aguas pueden ser desinfectadas y/o potabilizadas.
- iii). Los flujos subsuperficiales de agua son alimentados por el recorrido del agua proveniente de las partes altas donde esta se infiltra y fluye hasta encontrar puntos de afloramiento que eventualmente pueden ser perennes.
- iv). Regionalmente existe un acuífero de libre expresión conectado hidráulicamente con los principales drenajes de la cuenca hidrográfica. Su importancia hidrogeológica es de media a alta.
- v). También existe un acuífero semiconfinado que genera flujos subsuperficiales manifestados en la presencia de manantiales perennes e intermitentes. Su importancia hidrogeológica es moderada.
- vi). Localmente existe un acuitardo que eventualmente puede ocasionar la aparición de flujos subsuperficiales.
- vi). Las zonas de descarga corresponden con los lugares donde se presentan manifestaciones de agua subterránea como manantiales, aljibes, pozos profundos o excavaciones irregulares.
- viii). Los acuíferos de extensión regional están conectados hidráulicamente con los drenajes principales de la cuenca. Estos cauces también son definidos como zonas de descarga, ya que reciben los aportes del acuífero.
- ix). Gran parte del agua que se infiltra fluye subsuperficialmente y cerca de un 20% del agua infiltrada se convierte en recarga directa de los acuíferos.

307. Visto lo anterior, la Sala concluye que **el lote Las Palmas**, donde se pretende construir el relleno sanitario Parque Industrial Santo Domingo, **posee una cantidad considerable de cuerpos de agua, definidos entre aljibes, pozos profundos, manantiales o puntos de afloramiento permanentes e intermitentes, y acuíferos conectados hidráulicamente con esos drenajes o cuencas.**

308. **Tanto los puntos de afloramiento -alimentados también por aguas de escorrentía- como los acuíferos que hacen parte de la cuenca hidrográfica del lugar, son considerados, simultáneamente, como zonas de descarga y recarga mutua en virtud de su conexión hidráulica.**

309. **Cuatro de las fuentes de agua identificadas son utilizadas, principalmente, para consumo humano, al igual que para usos mixtos por los pobladores del lugar.**

310. Definitivamente, estas observaciones registradas por los impulsores del proyecto confirman los hallazgos de CORTOLIMA, obtenidos el 26 de mayo de 2009, en torno a que: **«el lote Las Palmas cuenta con un área de recarga hídrica continua, en tanto que se identificaron importantes drenajes naturales o microcuencas en el área, las cuales hacen parte de la Subcuenca de la quebrada Santo Domingo, la cual tributa sus aguas al río Sabandija. La intervención directa de las microcuencas presentes en el lugar requiere de la remoción total de las coberturas vegetales, y conllevaría a la pérdida total de tales microcuencas».**

311. Asimismo, en el informe de «Visita Técnica al relleno sanitario Parque Industrial Santo Domingo, Armero Guayabal» (apartado 1.25. de esta providencia) se advirtió que los cauces presentes en el lote Las Palmas alimentan hídricamente la falda, surtiendo de agua jagüeyes, lagos, lagunas, tomas y mangueras **para el consumo de residentes de la zona**, así como la quebrada Santo Domingo que tributa sus aguas al río Sabandija. Este Río, que desemboca en el río Magdalena, **es fuente de agua para los acueductos de las poblaciones de Armero Guayabal y Méndez.**

312. A su turno, la Contralora Delegada para el Medio Ambiente de la Contraloría General de la República identificó que **el diseño y ubicación del proyecto en una zona de laderas, que capta aguas de escorrentía, puede afectar la biota del sector y la quebrada Santo Domingo, causando peligro, daño o riesgo a la salud pública de las comunidades asentadas aguas abajo sobre el río Sabandija como es la comunidad del corregimiento de Méndez, la cual se abastece de forma directa de este recurso hídrico para su consumo.** Y, por eso afirmó que **«el proyecto de relleno sanitario se desarrolla cerca de cursos de agua, lo cual contraviene el artículo 6° del Decreto 838 del 2005».**

313. Por todas estas razones, el perito Carlos Henry Acosta Franco, en su dictamen de 30 de octubre de 2017, concluyó que *«no es viable el funcionamiento del relleno sanitario en consideración al potencial de contaminación de los cuerpos de agua presentes en la zona, especialmente el de la quebrada N.N. que está conectada con una tubería enterrada por el centro del vaso N.° 1 del proyecto de relleno sanitario. El problema sanitario es inminente para las comunidades que se encuentran aguas abajo, toda vez que el vaso N.° 1 del relleno sanitario se construyó dentro de la cuenca hídrica de la quebrada N.N.»*

314. Su estudio explica que *«si el relleno sanitario estuviera funcionando las aguas previamente identificadas se contaminarían por efecto de la descomposición de la materia orgánica. La contaminación se transmitiría según el curso de las distintas fuentes aguas*

abajo: quebrada María – quebrada El Placer o La Zorra – quebrada San Jacinto – quebrada Santo Domingo – río Sabandija – río Magdalena».

315. Además, señala que «la localización del relleno sanitario fue mal diseñado por estar sobre fuentes hídricas y por la cercanía a la cabecera municipal -4 km-. Su funcionamiento pone en riesgo la salud de la población por el exceso de sustancias químicas que se generan por cuenta de la descomposición de las basuras».

316. Las anteriores premisas, vistas a la luz del marco normativo descrito en el apartado XIII.4.1.1. de esta providencia, le permiten a la Sala concluir que la construcción del relleno sanitario Parque Industrial Santo Domingo en el lote Las Palmas no es viable, debido a que el Decreto 838 prohíbe el desarrollo de este tipo de obras: i) dentro de la faja paralela a los manantiales o en áreas similares; ii) en zonas de recarga de acuíferos; y iii) en áreas de manejo especial y de ecosistemas especiales.

317. El artículo 6º de la citada disposición es del siguiente tenor:

[...] Artículo 6º. Prohibiciones y restricciones en la localización de áreas para disposición final de residuos sólidos. En la localización de áreas para realizar la disposición final de residuos sólidos, mediante la tecnología de relleno sanitario, se tendrán en cuenta las siguientes:

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

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

Fuentes subterráneas: En zonas de recarga de acuíferos. [...]

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

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

318. Como puede notarse, el artículo 6.º del Decreto 838 prohíbe la construcción de aquella infraestructura sobre fuentes superficiales y subterráneas que alimentan acuíferos, tal y como acontece en el caso concreto.

319. En cuanto al relacionamiento de las fuentes superficiales con el acuífero regional, el concepto de 23 de octubre de 2017, elaborado por la Subdirección de Calidad Ambiental de CORTOLIMA explica que:

- Respecto del inventario de puntos de agua: **En el área del proyecto se encontraron 31 puntos de agua subterránea, de los cuales la mayoría corresponden a flujos subsuperficiales y manantiales. Se encontraron 4 aljibes de poca profundidad (de 2 a 4.5 metros), los cuales son usados principalmente para consumos humanos y mixtos por parte de los pobladores del lugar.**

- Respecto del análisis hidroquímico: **Las aguas, a pesar de ser de buena calidad, no son aptas para el consumo humano, no obstante, solo se requiere de una desinfección con cloro para su potabilización.**
- Respecto de las unidades hidrogeológicas: Regionalmente se tienen 3 unidades hidrogeológicas:
 - (i). **Un acuífero libre de extensión regional conectado hidráulicamente con los principales drenajes de la cuenca, de importancia hidrogeológica media a alta;**
 - (ii). **Un acuífero semiconfinado con niveles acuitados locales de poco espesor que generan flujos subsuperficiales manifestados en la presencia de manantiales perennes e intermitentes dentro del All, de importancia hidrogeológica moderada;** y
 - (iii). Un acuífero compuesto por las rocas metamórficas y el cuerpo volcánico, las cuales son las más predominantes dentro del área de estudio, de muy baja importancia hidrogeológica.
- Localmente se identificaron 3 unidades hidrogeológicas:
 - (i). Acuífero libre de extensión local, sin conexión hidráulica, de poco espesor, por lo cual se presume una baja importancia hidrogeológica;
 - (ii) **Acuitado conformado por los suelos residuales de la formación Honda, los cuales pueden tener eventualmente pequeños lentes de areniscas saturados y pueden ocasionar aparición de flujos subsuperficiales;** y
 - (iii). Acuífero correspondiente a las rocas metamórficas diferenciadas en el lugar.
- Respecto de la vulnerabilidad de acuíferos. La vulnerabilidad arroja que la intervención del relleno no llegaría a afectar las aguas subsuperficiales ni subterráneas que discurren en el sector, ya que los vasos estarían sobre una roca que no es conductora de agua, que posee las características de un acuífero.
- **La zona con vulnerabilidad moderada se atribuye a los cuaternarios debido al material de alta porosidad y permeabilidad, a los niveles tan someros de agua, por lo que es recomendable realizar monitoreo de calidad de las aguas** ya que los cultivos de arroz en el sector pueden llegar a contaminar esa fuente hídrica por el uso continuo de sus químicos. (...)
- Al respecto del modelo hidrogeológico conceptual. **El principal aporte de las aguas subsuperficiales que pasan dentro del área no ocurre por recarga directa dentro de la misma, sino que corresponde a tránsitos desde zonas más altas que aportan sus aguas hacia ese sector.**
- **Las zonas de descarga corresponden efectivamente con los lugares donde se presentan manifestaciones de agua subterránea (manantiales, aljibes, pozos profundos o excavaciones irregulares). Sin embargo, para los acuíferos de extensión regional que se encuentran conectados hidráulicamente con los**

drenajes principales de la cuenca, también se definen a estos cauces como zonas de descarga, ya que reciben los aportes del acuífero.

- Debido a los bajos espesores de las unidades acuíferas, se presume que el agua fluye subsuperficialmente en el sentido de la pendiente de la cuenca. No todas las profundidades de la infiltración se convierten en recarga de acuíferos, pues gran parte del agua que se infiltra fluye subsuperficialmente, otra porción queda retenida dentro de los poros por acción de la capilaridad, y **solo cerca del 20% de la porción infiltrada se estima que se convierta en recarga directa de los acuíferos.**

320. En ese entendido, y teniendo en cuenta la cantidad de inconsistencias observadas a lo largo del trámite de concesión de la licencia ambiental, especialmente aquellas referentes a la falta de planificación y a las debilidades técnicas del estudio de impacto ambiental, para la Sala no resulta adecuado que se lleve a cabo la construcción del relleno sanitario Parque Industrial Santo Domingo en la zona de recarga de los acuíferos que hacen parte de la cuenca hidrográfica que pasa por el predio Las Palmas.

321. En este caso, es conveniente asumir la interpretación prohibitiva de la construcción del relleno sanitario en el predio Las Palmas, debido a las particularidades del entorno, y a los principios que rigen la prestación del servicio público de aseo, anteriormente resaltados.

322. Como ya se advirtió con anterioridad, la Administración Municipal de Armero Guayabal y la Corporación Autónoma Regional del Tolima -CORTOLIMA- transgredieron el principio de planificación ambiental, en tanto el proyecto de relleno sanitario prevé la intervención de los cuerpos de agua existentes en el predio Las Palmas, lo cual se traduce en un riesgo de generación de factores de deterioro ambiental por la degradación de los suelos, las alteraciones nocivas de los flujos naturales de las aguas y la extinción o disminución cuantitativa o cualitativa de especies animales o vegetales.

323. De acuerdo con nuestra Constitución Política, es deber del Estado prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, tales como, la contaminación de los recursos naturales renovables, la degradación de suelos y tierras, las alteraciones nocivas de los flujos naturales de las aguas, la extinción o disminución cuantitativa o cualitativa de especies animales o vegetales, entre otros.

324. Pero, además, también es deber de la Administración Municipal de Armero Guayabal y de CORTOLIMA extender una protección especial a los cuerpos de agua presentes en la zona, es decir, a **los nacimientos y a los acuíferos conectados hidráulicamente a la respectiva cuenca hidrográfica.** La ley concibió estos recursos naturales renovables como **objeto de protección y control especial, como áreas de especial importancia ecológica para la conservación, preservación y recuperación de los recursos naturales renovables, y como bienes jurídicos de utilidad pública.**

325. Valga acotar que estos recursos naturales renovables, además de que no fueron objeto de comparación con otras alternativas en lo que a su impacto refiere, tampoco fueron objeto de una gestión adecuada mediante elaboración del plan de ordenación y manejo de la cuenca hidrográfica que se sitúa y extiende más allá de los límites del predio «Las Palmas».

326. Es necesario recordar que el C.N.R.N.R. no distingue entre aguas superficiales o subterráneas, permanentes o intermitentes, para advertir la existencia de una cuenca hidrográfica y extenderle, en consecuencia, la protección que el ordenamiento jurídico

indica. El Código tampoco demerita el origen de las aguas que se vierten a la red hidrográfica.

327. El hecho de que **las microcuencas existentes en el lote Las Palmas** no solamente se nutran de los acuíferos, sino también de aguas lluvias, no descalifica que tales microcuencas **constituyen el origen de una cuenca hidrográfica que desemboca en el río Magdalena. De allí que la Sala resalte su fragilidad e importancia, lo cual resulta coherente con el Decreto 838 en cuanto a la prohibición de construcción de rellenos sanitarios dentro de la faja paralela a los manantiales o en áreas similares.**

328. De otro lado, aun cuando algunos de los cauces o drenajes que se encuentran en lote Las Palmas no son permanentes, ello no desvirtúa la existencia de aquellos que sí lo son y, tampoco, supone que hayan dejado de ser parte del origen de la cuenca hidrográfica en mención.

329. Antes bien, la intermitencia de ciertos nacimientos, en lugar de servir de justificación para que se construya en sus alrededores un relleno sanitario, debería ser un motivo para que CORTOLIMA, en ejercicio de sus atribuciones legales, proceda a adoptar las medidas de protección y restauración correspondientes, cumpliendo así con su objeto legal y constitucional, incluso, recordando que el mismo estudio de impacto ambiental reconoce que dichas aguas sirven para el consumo de los habitantes de la zona; uso que, como se vio, es de estatus prioritario.

330. Es más, la afirmación expuesta por CORTOLIMA en el Informe de 23 de septiembre de 2019, según la cual *«se observó que el primer cauce intermitente se encontraba seco en la zona de ingreso al predio»*, demuestra el estado de deterioro de los recursos naturales de la zona, lo cual, probablemente, traerá implicaciones sobre toda la cuenca, aguas abajo. Sin duda, dicha postura denota la negligencia de los funcionarios de CORTOLIMA en relación con la protección de ese ecosistema.

331. Resulta contradictorio que en su último informe CORTOLIMA insista en que las microcuencas son intermitentes, a pesar de que, a lo largo de un sinnúmero de visitas, no solo sus funcionarios sino también la C.G.R., verificaron, la presencia continua de aguas, así como procesos erosivos que se *«incrementan considerablemente»*. Esta situación demuestra, a todas luces, la incompatibilidad del predio con el proyecto de relleno sanitario.

332. **Es apenas natural que los manantiales existentes en la zona no evidencien un caudal que sea objeto de medición, habida cuenta de su estado primigenio. Sin embargo -se insiste- ello no es obstáculo para que se apliquen medidas de conservación, justamente, en virtud del valor que le otorga el ordenamiento jurídico.**

333. Adicionalmente, el hecho de que solo el 20% del agua infiltrada tenga como destino los acuíferos, **no descarta que el lote Las Palmas sea una zona de recarga de acuíferos.** Es decir, la medida del aporte o de la recarga no significa una razón para cuestionar la conexión hidráulica ni para que CORTOLIMA deje de adoptar las medidas de protección y conservación correspondientes.

334. En conclusión, **la Sala evidencia que el trámite de licenciamiento ambiental para el proyecto de relleno sanitario ocasionaría múltiples pasivos ambientales, la transgresión ostensible, sistemática y grosera del ordenamiento jurídico y la violación de los derechos colectivos que aquí serán objeto de amparo.** Entonces, el desarrollo del proyecto de relleno sanitario Parque Industrial Santo Domingo en el predio Las Palmas se traduce en que la prestación del servicio público de aseo -en su componente

de disposición final-, entrañe un peligro para los recursos naturales renovables, el medio ambiente y la salud humana.

XIII.5.8. Del desconocimiento del derecho a la participación como un componente del derecho colectivo al goce de un ambiente sano

335. El derecho a participar en las decisiones que pueden afectar el goce de un ambiente sano tiene origen constitucional. La Carta Política en su artículo 79 reconoce que la sostenibilidad de los ecosistemas y la distribución equitativa de los recursos naturales es posible a través de la participación ciudadana. En desarrollo de lo anterior, es pilar del ordenamiento jurídico, al momento de adoptar decisiones, vincular a todos los interesados en las condiciones medioambientales, tal y como lo disponen las leyes 23 de 1973²⁰⁴ y 99 de 1993 y el Decreto 2811 de 1974²⁰⁵.

336. Conforme a la ley 23 y al decreto 2811, el ambiente es patrimonio común y, por ello, en su preservación y manejo deben participar, tanto las autoridades, como los particulares²⁰⁶. Por su parte, los artículos 1º (numerales 1 y 12º) y 2º de la Ley 99 de 1993²⁰⁷ advierten que la política nacional ambiental será participativa y fundada en las consignas contenidas en la Declaración de Río, propósito en el que están comprometidas todas las autoridades públicas, especialmente, las pertenecientes al Sistema Nacional Ambiental - SINA.

337. Respecto de los mecanismos aplicables al caso concreto, nótese que el título X de la ley 99, denominado “*de los modos y procedimientos de participación ciudadana*”, prevé distintas herramientas para materializar ese principio participativo. Todas ellas enfocadas en promover un diálogo incluyente.

338. Concretamente, la norma *ibidem* contempla 5 escenarios. El primero, faculta a todos los ciudadanos para intervenir en los procedimientos administrativos relacionados con licencias, permisos y autorizaciones para el desarrollo de actividades que puedan afectar el medio ambiente, o con sanciones por haber incurrido en infracciones ambientales. El segundo, refiere a la publicidad de las decisiones sobre el medio ambiente. El tercero, alude a la posibilidad de celebrar audiencias públicas antes de otorgar permisos o licencias ambientales. El cuarto, es el derecho de petición. Y el quinto, versa sobre diversos mecanismos judiciales a través de los cuales se pueden resolver controversias ambientales.

339. En lo atinente a la audiencia pública ambiental, el Decreto 330 de 2007²⁰⁸ reglamenta el objeto, el alcance, la oportunidad, el costo y el procedimiento para que las opiniones, informaciones y documentos allí obtenidos sean considerados al momento de adoptar decisiones. Sin embargo, también explica que esa instancia no es obligatoria sino potestativa, y que, además, la misma no es de debate, pero tampoco agota el derecho de

²⁰⁴ “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”. Artículo 2º.

²⁰⁵ “Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente”. Artículo 1º.

²⁰⁶ Según el artículo 2º, el Decreto 2811 “tiene por objeto: [...] [entre otros] [!]Jogar la preservación y restauración del ambiente y la conservación, mejoramiento y utilización racional de los recursos naturales renovables, según criterios de equidad que aseguran el desarrollo armónico del hombre y de dichos recursos, la disponibilidad permanente de éstos, y la máxima participación social para beneficio de la salud y el bienestar de los presentes y futuros habitantes del territorio Nacional”. En desarrollo de lo anterior, dicha regulación advierte que, en lo relacionado con la realización de jornadas ambientales, el Gobierno deberá garantizar la participación de la comunidad [artículo 14, literal c)]; asimismo, a quienes se puedan ver afectados con la regulación referente al aprovechamiento de aguas, se les deberá garantizar la participación correspondiente [artículo 156].

²⁰⁷ “Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones”.

²⁰⁸ En la actualidad, la referida norma se encuentra compilada en los artículos 2.2.2.4.1.1 al 2.2.2.4.1.17 del Decreto 1076 de 2015.

los ciudadanos a participar mediante otros instrumentos en la actuación administrativa correspondiente.

340. En cuanto al requisito de participación comunitaria exigido a quien adelanta el trámite de licenciamiento previo a la expedición de la autorización, cabe explicar que el Decreto 1220 de 2005, en su artículo 14²⁰⁹, solo contempló tal deber respecto de las «*comunidades indígenas y negras tradicionales*». Sin embargo, el Decreto 2820 de 2010²¹⁰, en su artículo 15, amplió el alcance de ese mandato a toda la comunidad residente en el área de influencia:

Artículo 15. Participación de las comunidades. Se deberá informar a las comunidades el alcance del proyecto, con énfasis en los impactos y las medidas de manejo propuestas y valorar e incorporar en el Estudio de Impacto Ambiental, cuando se consideren pertinentes, los aportes recibidos durante este proceso. [...].

341. En ese orden, valga anotar que la norma aplicable durante el trámite de modificación del licenciamiento fue el Decreto 2820 de 2010. En efecto, ante las diversas quejas y solicitudes propuestas por la comunidad y el sector académico, CORTOLIMA ejerció de oficio la facultad que le permitía modificar el licenciamiento otorgado mediante Resolución 3281 de 2009, trámite que culminó con la Resolución N° 1292 de 2011²¹¹.

342. Dicho procedimiento estuvo sujeto a la normatividad que en ese momento incorporaba el régimen jurídico ambiental colombiano, pues las normas ambientales son de orden público. Además, tal y como lo ha reconocido pacíficamente esta Corporación judicial «**no es posible configurar un derecho adquirido sobre una solicitud que aún se encuentra en proceso de evaluación, porque aún no se ha consolidado en cabeza de su titular, no existe certeza sobre si cuenta o no con los requisitos de ley, no se encuentra consolidada y por tanto no está jurídicamente garantizada**», lo cual significa que los trámites de modificación se resuelven con fundamento en las leyes vigentes al momento de la evaluación.

343. Sin embargo, la transgresión más flagrante del derecho a la participación se hizo evidente precisamente en esta etapa, en la que diversos sectores manifestaron su interés a Cortolima de intervenir en la temática por el impacto directo que generaría las decisiones adoptadas. Y sin embargo las pruebas sobre el cumplimiento del deber a que se refiere el artículo 15 del Decreto 2820 de 2010 son casi inexistentes.

344. Tales manifestaciones provienen: de un número considerable de habitantes de la región²¹²; de unos profesores de la Universidad del Tolima, representantes comunitarios y estudiantiles, concejales y habitantes de la zona²¹³, de algunos representantes del Consejo Municipal de Juventudes y aproximadamente 60 habitantes²¹⁴, de Luis Oliver Lozada Céspedes²¹⁵; de Elizabeth Cifuentes Mur²¹⁶, de José Evelio Méndez Vanegas²¹⁷, de Jeiner

²⁰⁹ «Artículo 14. Participación de las comunidades. En los casos en que se requiera, deberá darse cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 76 de la Ley 99 de 1993, en materia de consulta previa con comunidades indígenas y negras tradicionales, y al Decreto 1320 de 1998 o al que lo sustituya o modifique».

²¹⁰ Norma derogada por el Decreto 2041 de 2014.

²¹¹ *Ibid.*, folios 543 y ss. y 1144 del cuaderno de anexos.

²¹² Folios 129 y ss. Solicitud de suspensión del proyecto sanitario. 16 de noviembre de 2010.

²¹³ *Ibid.*, folios 141 y ss. 2 de noviembre de 2010.

²¹⁴ *Ibid.*, folios 150 y ss. 15 de noviembre de 2011.

²¹⁵ *Ibid.*, folios 157 y 158. 12 de diciembre de 2011.

²¹⁶ *Ibid.*, folio 159. 15 de diciembre de 2011.

²¹⁷ *Ibid.*, folio 160. 12 de diciembre de 2011.

Montaña Vergara²¹⁸, de Edixon Ramírez Sáenz²¹⁹, de María del Rocío Ospina Sánchez²²⁰ y de Pablo Fernando Otálora Romero²²¹.

345. Valga insistir que la participación²²², «*actúa entonces, como un mecanismo para el manejo del conflicto, lo cual permite mantener la estabilidad del tejido social, siempre y cuando tengamos claros los alcances, límites, objetivos, estrategias y alcance de la misma*»²²³. Por eso, la obligación previa de socializar las medidas de manejo de los impactos ambientales y sociales no es una labor meramente informativa. Por el contrario, las autoridades ambientales deben asumir una postura proactiva para garantizar la confluencia de múltiples sectores que permitan la toma equilibrada de las determinaciones.

346. El anterior marco jurídico devela que en la modificación del licenciamiento ambiental resuelta a través de la Resolución N.º 1292 de 24 de marzo de 2011²²⁴, se presentó una transgresión del derecho a la participación por el desconocimiento de la obligación a que alude el artículo 15 del Decreto 2820 de 2010, norma aplicable a dicho trámite.

347. En efecto, ni CORTOLIMA ni los responsables del proyecto de relleno sanitario Parque Industrial Santo Domingo desplegaron alguna acción que revelara su interés por honrar los principios de publicidad, transparencia y participación en materia ambiental.

348. Del análisis del acervó probatorio resulta claro que en más de trece oportunidades la autoridad ambiental observó que los responsables del proyecto de relleno sanitario Parque Industrial Santo Domingo no habían realizado ningún tipo de actividad dirigida a hacer partícipe a la comunidad afectada. Además, la autoridad ambiental demandada tampoco adoptó los mecanismos legales necesarios para corregir dicha irregularidad.

349. Por el contrario, **durante más de 12 años, Cortolima ha inaplicado el componente social del proyecto, al punto de que, no solamente concedió la licencia ambiental respectiva sin garantizar la socialización de la intervención, sino que, además, actualmente su actividad administrativa está dirigida a que los responsables del proyecto finalicen su construcción**, tal y como pudo observarse en los requerimientos formulados a partir del Concepto Técnico de 23 de octubre de 2017.

350. El hecho de que Cortolima insista en la finalización del proyecto, a sabiendas de que tanto el trámite ambiental como el proyecto de relleno sanitario se desarrollaron a espaldas de la comunidad, resulta reprochable por cuanto:

- (i). La comunidad potencialmente afectada no fue debidamente localizada e identificada.
- (ii). No ejerció los mecanismos idóneos para que la comunidad se enterara sobre el alcance, las implicaciones y los beneficios del proyecto, así como de las medidas de prevención, mitigación, corrección y compensación de los impactos ambientales negativos del proyecto de relleno sanitario.
- (iii). No efectuó la audiencia pública ambiental a pesar de la solicitud de parte.

²¹⁸ *Ibid.*, folios 161 y 162. 12 de diciembre de 2011.

²¹⁹ *Ibid.*, folio 163. 12 de diciembre de 2011.

²²⁰ *Ibid.*, folio 164. 12 de diciembre de 2011.

²²¹ *Ibid.*, folio 165. 12 de diciembre de 2011.

²²² ARRIETA QUESADA, Lilliana, “Principio de información y participación de la sociedad civil en materia ambiental. Restos de gobernabilidad: el caso de Costa Rica”, en *Lecturas sobre Derecho del Medio Ambiente*, tomo IV, Bogotá D. C., Universidad Externado de Colombia, 2003, pp. 53-71.

²²³ <https://huespedes.cica.es/gimadus/05/colombia.htm> MACÍAS G., Luis Fernando. “Aspectos jurídicos de la participación ciudadana en la gestión ambiental en Colombia”. 2000:4.

²²⁴ *Ibid.*, folios 543 y ss. y 1144 del cuaderno de anexos.

(iv) No utilizó instrumentos y temáticas para generar educación y conciencia ambiental en la comunidad y conocer sus resultados, y

(v) No fomentó procesos permanentes de participación.

351. Tal y como lo advirtió la Contraloría General de la República, nunca hubo proceso de socialización en relación con el cambio del uso del suelo del sector donde se ubica el predio del proyecto, tampoco frente a la naturaleza inicial del proyecto ni en cuanto a la modificación de la licencia ambiental. Además, la decisión de no adelantar la audiencia pública a pesar de la solicitud de parte dificultó mucho más los diálogos comunitarios.

352. Dicha falta de prueba sobre las distintas actividades que integran el componente social del proyecto de relleno sanitario se ve convalidada con las manifestaciones de la comunidad y de algunos funcionarios de CORTOLIMA, las cuales quedaron incorporadas en los escritos presentados ante la Dirección de esa autoridad ambiental.

353. En este orden, es necesario destacar que la obligación de informar a la comunidad el alcance del proyecto, prevista en el artículo 15 del Decreto 2820 de 2010, debía acatarse en la etapa de modificación del licenciamiento cuestionado, omisión que resulta más gravosa al observar el interés de la comunidad en participar, el cual se acreditó en el plenario no solo por las múltiples intervenciones del sector académico y de la sociedad civil, sino en la negativa de Cortolima de acceder a la solicitud de realizar una audiencia pública, carente de justificación.

354. Por todo lo anterior, la autoridad ambiental y el titular del licenciamiento desconocieron el derecho de esa comunidad de conocer oportunamente el alcance del proyecto y a participar en la toma de decisiones.

XIII.6. Conclusiones en torno al quebrantamiento de los derechos colectivos previstos en los literales a), g) y j) del artículo 4º de la Ley 472

355. De conformidad con todo lo expuesto, la Sala observa que la Administración Municipal de Armero Guayabal, la Empresa Regional de Aseo del Norte del Tolima Parque Santo Domingo – Eranortol S.A.S., Interaseo del Sur S.A. E.S.P. y la Corporación Autónoma Regional del Tolima -CORTOLIMA- transgredieron los derechos colectivos previstos en los literales a), g) y j) del artículo 4º de la Ley 472 de 1998, debido al desconocimiento de los parámetros ambientales y contractuales aplicables al proyecto de construcción, operación, administración y mantenimiento integral del relleno sanitario regional Parque Industrial Santo Domingo del municipio de Armero Guayabal – Tolima.

356. Como ya se advirtió, a lo largo del trámite de licenciamiento ambiental para el proyecto de relleno sanitario, en el desarrollo de las actividades contractuales y en la ejecución de las obras parciales, se presentaron distintas irregularidades que condujeron a la vulneración de los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, a la salubridad pública y al acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública.

357. Especialmente reprochable resulta la omisión en que incurrió la administración cuando pretermitió la etapa de Diagnóstico Ambiental de Alternativas, a pesar de que ese paso era obligatorio por tratarse de un punto de disposición final. La Sala tampoco avala la decisión de otorgar un licenciamiento sin estudios serios, completos y certeros. **Esta conducta imprudente pudo generar mayores daños ambientales y un riesgo para la**

salud de los pobladores de esa zona por la inminente contaminación del recurso hídrico.

358. El estudio de impacto ambiental no solamente era el mecanismo idóneo para la identificación y prevención de riesgos de deterioro grave del medio ambiente, sino que, también, resultaba crucial para materializar adecuadamente el componente social del proyecto.

359. Cabe anotar que, después de concedida la licencia ambiental, CORTOLIMA requirió en más de 5 oportunidades a la Administración Municipal de Armero Guayabal para que aportara los análisis y documentos que debieron hacer parte del estudio de impacto ambiental -E.I.A.- respectivo; es decir, para completar un instrumento sin el cual no es posible conceder, bajo ninguna circunstancia, una licencia ambiental.

360. Como ha podido observarse a lo largo de esta providencia, la ley ordena que, en primer lugar, el E.I.A. debe ser elaborado y presentado; en segundo lugar, este debe ser evaluado y, finalmente, luego de que la autoridad ambiental considere que el proyecto, obra o actividad es ambientalmente viable, debe conceder la licencia ambiental respectiva. Esta lógica responde a los principios de planeación ambiental integral, prevención de daños ambientales, preservación y conservación del ambiente, satisfacción del interés general, entre otros.

361. A pesar de la claridad de la ley, **CORTOLIMA procedió a analizar y aprobar los estudios correspondientes** 9 años después de que inició el trámite de concesión de licencia ambiental (Auto N.º 752 de 2008) y **8 años después de que le otorgara al municipio de Armero Guayabal la licencia ambiental para la ejecución del proyecto de relleno sanitario Parque Industrial Santo Domingo.** (Resolución N.º 3281 de 2009).

362. **CORTOLIMA no utilizó adecuadamente los instrumentos legales tendientes a garantizar la integridad del ecosistema** de la zona donde se desarrollaría el proyecto de relleno sanitario. En el marco de los 8 años indicados, **nunca procedió a revocar la licencia ambiental concedida, la cual solo fue suspendida durante un período aproximado de 2 años y un mes,** máxime cuando debió considerar que **la ausencia de los insumos técnicos del caso no le permitía conceder la licencia ambiental cuestionada. Aún más, levantó las medidas preventivas sin tener certeza sobre la posible afectación de las aguas del sector.**

363. Dicha situación de amenaza de los valores objeto de protección ambiental se vio agravada con la conducta de CORTOLIMA consistente en **requerir en repetidas oportunidades al Municipio de Armero Guayabal para que finalizara la ejecución del proyecto de relleno sanitario, a sabiendas de que el E.I.A. correspondiente se encontraba incompleto y padecía de serias inconsistencias.**

364. Con ello se evidencia que la autoridad ambiental no solamente concedió licencia para la ejecución del proyecto sin el cumplimiento de los requisitos indispensables, sino que, también, buscó que el relleno sanitario fuera totalmente construido a pesar de las consecuencias que ello acarrearía para el ecosistema y los recursos naturales de la zona.

365. Como se pudo observar con antelación, la Resolución N.º 0013 de 10 de enero de 2014 (apartado 1.31), los autos N.º 4168 de 27 de julio (apartado 1.34), 5559 de 14 de septiembre (apartado 1.35) y 6575 de 9 de noviembre de 2015 (apartado 1.36), así como el 1505 de 5 de abril de 2016 (apartado 1.37), y el Informe de Visita de 25 de enero de 2017

(apartado 1.39), dan cuenta de la conducta imprudente de la autoridad ambiental al requerir a la Alcaldía de Armero Guayabal en 6 oportunidades y durante un período de 4 años, para que completara el E.I.A., pero, también para que finalizara la ejecución del relleno sanitario.

366. Ante el peligro generado para las microcuencas, el material vegetal protector y la fauna silvestre que serían intervenidos e impactados con la ejecución del proyecto, el proceder de los funcionarios de CORTOLIMA permitió la afectación de los derechos colectivos previstos en los literales a), g) y j) del artículo 4º de la Ley 472.

367. Es importante recordar que el derecho a gozar de un medio ambiente sano no solo comprende el desarrollo de proyectos, obras o actividades que generen el mayor beneficio para la comunidad, sino que también significa tener la posibilidad de escoger y ejecutar, entre varias alternativas, aquella que produzca los menores impactos ambientales y no destruya ecosistemas estratégicos.

368. Esta conducta también comporta una trasgresión de los derechos a la salubridad pública y al acceso a una infraestructura de servicios que garantice dicha sanidad, tal y como lo ha reconocido esta sección en la sentencia de 8 de junio de 2017²²⁵, cuando se pronunció sobre el alcance de esa prerrogativa en los siguientes términos:

*[...] En diferentes ocasiones la Corte Constitucional se ha pronunciado sobre los conceptos de seguridad y **salubridad públicas**; los mismos han sido tratados como parte del concepto de orden público y se han concretado en las **obligaciones que tiene el Estado de garantizar condiciones mínimas que permitan el desarrollo de la vida en comunidad.**”^[226]. [...]. **Es decir, que al momento de ponerse en funcionamiento determinados proyectos de los cuales se pueda derivar algún perjuicio para los ciudadanos, se deben realizar los estudios previos y tomar las medidas conducentes para evitar que se produzca un impacto negativo en las condiciones de salud y seguridad de los asociados**[...]”²²⁷. [Resalta la Sala].*

369. En armonía con las conclusiones antedichas, la Sala concuerda con la Comisión de Expertos de la Universidad del Tolima y con la Contraloría Delegada para el Medio Ambiente, en que la imparcialidad de la autoridad ambiental demandada se vio comprometida cuando otorgó un licenciamiento sin contar con los estudios necesarios; conducta que condicionó su objetividad a la hora de valorar los documentos que completarían el estudio de impacto ambiental 8 años después, ya que esa autoridad tendría que reconocer que permitió un grave detrimento del patrimonio público.

370. La única manera de que CORTOLIMA convalidara o le diera apariencia de legalidad a su decisión de haber otorgado la licencia ambiental, sin contar con los fundamentos técnicos y científicos del caso, era mediante la aprobación de los estudios que llegare a aportar la Administración Municipal de Armero Guayabal. Solo de esta forma se generaría la idea de que los defectos legales anotados –relativos al D.A.A. y E.I.A.- habrían sido subsanados, y que las obras que hasta ese momento se habían adelantado para desarrollar el proyecto de relleno sanitario, fueron totalmente inocuas.

371. La complementación desproporcionalmente tardía del E.I.A., para la Sala revela tres cosas, a saber: i) **serias inconsistencias en relación con la sostenibilidad ambiental**

²²⁵ Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia de 8 de junio de 2017, Rad. No. 88001-23-33-000-2014-00040-01(AP). C.P.: Roberto Augusto Serrato Valdés.

²²⁶ “...Su contenido general, implica, de acuerdo con la jurisprudencia citada, en el caso de la seguridad, la prevención de los delitos, las contravenciones, los accidentes naturales y las calamidades humanas y, en el caso de la salubridad, la garantía de la salud de los ciudadanos. Estos derechos colectivos están ligados al control y manejo de las situaciones de índole sanitario, para evitar que tanto en el interior como en el exterior de un establecimiento o de determinado lugar se generen focos de contaminación, epidemias u otras circunstancias que puedan afectar la salud y la tranquilidad de la comunidad y en general que afecten o amenacen el estado de sanidad comunitaria. [...]”.

²²⁷ H. Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 15 de julio de 2004. AP 1834. C.P.: Germán Rodríguez Villamizar.

del proyecto; ii) la intención irreflexiva de construir el relleno sanitario en el lote «Las Palmas»; y iii) la transgresión del ordenamiento jurídico en perjuicio de los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, a la salubridad pública y al acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública.

372. Pese a que el Decreto 838 de 2005 prohibió la construcción de rellenos sanitarios: i) dentro de la faja paralela a los manantiales o en áreas similares; ii) en las zonas de recarga de acuíferos; y iii) en las áreas de manejo especial y de ecosistemas especiales, CORTOLIMA no emitió reparo alguno sobre el estudio de impacto ambiental complementario, aun cuando allí se confirmaron los siguientes aspectos:

- i) El lote Las Palmas posee una cantidad considerable de cuerpos de agua, definidos entre aljibes, pozos profundos, manantiales o puntos de afloramiento permanentes e intermitentes, y acuíferos conectados hidráulicamente con esos drenajes o cuencas;
- ii) Tanto los puntos de afloramiento -alimentados también por aguas de escorrentía- como los acuíferos que hacen parte de la cuenca hidrográfica del lugar, son considerados, simultáneamente, como zonas de descarga y recarga mutua en virtud de su conexión hidráulica; y
- iii) Cuatro de las fuentes de agua identificadas son utilizadas, principalmente, para consumo humano, al igual que para usos mixtos por los pobladores del lugar.

373. La forma en que se tramitó el procedimiento para conceder la licencia ambiental respectiva denota la omisión de un análisis ponderado, completo y riguroso en cuanto a la selección del lugar para el desarrollo del proyecto. La falta de alternativas condujo a una inadecuada gestión de los recursos naturales, a la generación de un riesgo injustificado sobre los cuerpos de agua, el medio ambiente y la salud humana, y a la falta de priorización del agua para el consumo humano.

374. En conclusión, el desarrollo del proyecto de relleno sanitario Parque Industrial Santo Domingo en el predio Las Palmas se traduce en que la prestación del servicio de aseo -en su componente de disposición final- entraña un peligro para los recursos naturales renovables, el medio ambiente y la salud humana.

XIII.7. De la transgresión del derecho colectivo al patrimonio público

375. La Sala Especial de Decisión núm. 6 de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, mediante providencia de 5 de junio de 2018, unificó su jurisprudencia en el sentido de precisar que el juez de la acción popular *«puede pronunciarse respecto de derechos colectivos que no han sido invocados en la demanda como vulnerados o amenazados siempre y cuando, éstos guarden una estrecha y directa relación con los derechos respecto de los cuales sí existió una solicitud expresa de protección por parte del actor popular y frente a los que la parte demandada haya tenido la oportunidad de pronunciarse a lo largo del proceso, es decir, frente a los cuales pueda verificarse que conoció y pudo presentar argumentos de defensa»*²²⁸.

376. En el caso *sub examine*, la parte actora solicitó la protección de los derechos colectivos previstos en los literales a), g), j) y l) del artículo 4º de la Ley 472 de 1998 por

²²⁸Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Especial de Decisión núm. 6; sentencia de 5 de junio de 2018; C.P. Dr. Carlos Enrique Moreno Rubio; núm. único de radicación 1500133300120040164701

cuenta del riesgo ecosistémico generado por el desarrollo del proyecto de construcción del relleno sanitario Parque Industrial Santo Domingo. Así mismo requirió el amparo del derecho colectivo a la moralidad administrativa como consecuencia de la conducta negligente adoptada por parte de las autoridades demandadas intervinientes en ese proceso.

377. Teniendo en cuenta lo anterior, y luego de examinar la demanda popular junto con las pruebas allegadas al expediente, para la Sala resulta notorio que la situación fáctica debatida en este proceso judicial no solo se refiere a la presunta afectación del entorno natural o al desconocimiento de la normatividad que regula el trámite de licenciamiento, sino que también se relaciona con el daño que generó la conducta omisiva de esas autoridades en el presupuesto de la Nación.

378. Bajo esta óptica, se vislumbra que la causa *petendi* está relacionada, entre otros asuntos, con la protección del patrimonio público por el detrimento ocasionado en el marco de la ejecución de unas obras de saneamiento que no contaban con los suficientes estudios de viabilidad técnica. Valga recordar que desde noviembre de 2007 la administración celebró dos contratos para la construcción y puesta en marcha de esa obra regional, sin que tales labores hayan culminado, o puedan ser ejecutadas en el futuro.

379. Por las razones expuestas, y ante la gravedad de la temática, el derecho colectivo a la defensa del patrimonio público puede ser objeto de protección en el caso *sub examine*, en tanto el mismo comprende:

[...] b) Derecho Colectivo a la protección del Patrimonio Público.

*Por patrimonio público debe entenderse la totalidad de bienes, derechos y obligaciones de los que el Estado es propietario, que sirven para el cumplimiento de sus atribuciones conforme a la legislación positiva; su protección busca que los recursos del Estado sean administrados de manera eficiente y responsable, conforme lo disponen las normas presupuestales. **La regulación legal de la defensa del patrimonio público tiene una finalidad garantista que asegura la protección normativa de los intereses colectivos, en consecuencia toda actividad pública está sometida a dicho control, la cual, si afecta el patrimonio público u otros derechos colectivos, podrá ser objeto de análisis judicial por medio de la acción popular.***

La protección del Patrimonio Público busca que los recursos del Estado sean administrados de manera eficiente y transparente, conforme lo dispone el ordenamiento jurídico y en especial las normas presupuestales [...]²²⁹.

380. Al día de hoy, 14 años después, las partes involucradas, esto es, la Administración Municipal de Armero Guayabal, la Empresa Regional de Aseo del Norte del Tolima Parque Santo Domingo – Eranortol S.A.S., Interaseo del Sur S.A. E.S.P. y CORTOLIMA, informan que el proyecto de relleno sanitario no ha sido terminado, que no hay avances de las obras constructivas, que la infraestructura existente en el lugar se encuentra deteriorada y abandonada, y que no hay voluntad de que se finalice la construcción del proyecto.

381. Es más, el principal interesado en que el proyecto se efectúe -por ser el obligado a garantizar la prestación del servicio público domiciliario de aseo-, esto es, el Municipio de Armero Guayabal, sostiene que el lote donde se proyectó el relleno sanitario no es de su propiedad y, por tanto, no se encuentra habilitado para invertir recursos para infraestructura de servicios públicos en ese lugar.

²²⁹ Consejo de Estado, Sección Cuarta; sentencia del 31 de mayo de 2002, citada.

382. A pesar del tiempo transcurrido y de las cantidades de dinero invertidas, actualmente «no se ha instalado la geomembrana en la celda proyectada, así mismo no se ha procedido a realizar las excavaciones para la conformación de la laguna de lixiviados, al igual que su proceso de impermeabilización, por lo cual este sitio en su estado actual no podría iniciar actividades».

383. Entre los distintos factores de riesgo que advierte la Sala respecto de la ejecución del primer contrato, se pone de presente que la parte demandada no allegó los medios de convicción que acreditaran la apertura de un proceso de licitación pública. Además, hay que resaltar que, en el marco de este, se firmó un Convenio de Apoyo Financiero por el valor de \$2.068.000.000; dinero que no se encuentra justificado, en consideración al estado actual de la obra.

384. Hasta ahora, las grandes inversiones realizadas no han servido para mejorar la calidad de vida de la comunidad; por el contrario, solo han afectado el patrimonio natural de la región.

385. La Administración Municipal de Armero Guayabal no acreditó haber ejercitado los mecanismos contractuales disponibles para evitar la transgresión de los derechos colectivos vulnerados con ocasión de la ejecución de los contratos celebrados, como lo son, las garantías, las cláusulas penales, las penas pecuniarias, las multas, las acciones judiciales, entre otros.

386. Asimismo, la Administración Municipal de Armero Guayabal, al día de hoy, no ha demostrado haber utilizado las cláusulas excepcionales para efectos de defender el patrimonio público.

387. Por el contrario, en cuanto al primer contrato -Contrato de Obra N.º 01 de 13 de noviembre de 2007-, la Administración Municipal de Armero Guayabal procedió a pagar los valores contractuales pactados, así como a suscribir, de común acuerdo, un acta de liquidación en la que se sostiene que se verificó el cumplimiento de las obligaciones contractuales pactadas y que, por lo tanto, «las partes se encuentran a paz y salvo por todo concepto».

388. Esta última afirmación demuestra la transgresión del derecho colectivo al patrimonio público, toda vez que las autoridades involucradas y requeridas le informaron a este Despacho –con ocasión del auto de 26 de junio de 2020- que la obra se encuentra inconclusa, abandonada y, además, «**no se cuenta con la infraestructura propia del Relleno**».

389. Dicho proceder no corresponde al ejercicio íntegro y eficaz de las funciones legales dentro del marco del ordenamiento jurídico establecido. Más bien, después del tiempo transcurrido y de los dineros invertidos, tales actuaciones acusan el uso indebido de la función administrativa.

390. En relación con el segundo contrato de 27 de diciembre de 2011, se advierte que lleva 10 años desde que fue celebrado entre Eranortol e Interaseo, sin que se haya dado cuenta de un avance hacia el cumplimiento del objeto contractual, que consiste, fundamentalmente, en construir el relleno sanitario Parque Industrial Santo Domingo.

391. En efecto, ello se explica porque ninguna cláusula señala un término para la construcción del relleno sanitario. Dicha circunstancia marca el absoluto desinterés de

Eranortol porque se cumpla a cabalidad con el objeto contractual. En este sentido, se le hacen extensibles las mismas consideraciones relativas a la transgresión del derecho colectivo a la salvaguarda del patrimonio público debido a su negligencia en el ejercicio de los mecanismos contractuales disponibles para procurar su cumplimiento.

392. Además de las implicaciones ambientales que significa celebrar un nuevo contrato para ser desarrollado en el lote Las Palmas (apartados XIV.2.-3.), resulta extraño para la Sala que el objeto contractual, a pesar de que involucra dos tipos de prestaciones, esto es, la de construir el relleno sanitario y la de administrar, operar y mantener el relleno sanitario, solo se haya pactado un solo tipo de remuneración.

393. La cláusula 6 del contrato previó como remuneración del contratista **«por la totalidad de las obligaciones contractuales asumidas, [...] los recaudos mensuales por concepto de tarifas del servicio público de aseo en el componente de disposición final y demás ingresos que legalmente sean inherentes al servicio, respecto de los períodos de prestación efectiva del servicio. [...]»**.

394. Por ende, el contrato no explica la manera en que se terminaría la construcción del relleno sanitario si la contraprestación por ello depende, no solamente de que el mismo se encuentre en funcionamiento, sino de la sostenibilidad financiera de arroje el pago de las tarifas por la prestación del servicio público de aseo.

395. En síntesis, la Sala observa que la Administración Municipal de Armero Guayabal pagó grandes cantidades de dinero a cambio de ninguna contraprestación equivalente y justificable, y a costa de la integridad misma del ecosistema. De igual forma, Eranortol, además de que celebró un contrato que se erige como una amenaza para la integridad del ecosistema, no acreditó ningún interés en que el mismo se haya ejecutado en beneficio de la colectividad.

396. En conclusión, la Sala evidencia que las actividades contractuales realizadas y el desarrollo de las obras parciales de construcción del relleno sanitario permitieron la transgresión de los derechos colectivos y no han significado más que pasivos ambientales, la transgresión ostensible, sistemática y grosera del ordenamiento jurídico y la violación del derecho a la defensa del patrimonio público.

397. En efecto, la toma de decisiones sin los estudios técnicos suficientes, junto con expresiones como: **«esperamos su valiosa colaboración para sacar adelante este importante proyecto»** y **«como podrá usted apreciar la premura del tiempo es un factor primordial para la ejecución de los recursos, por tanto solicito con carácter de urgente y de forma respetuosa se dé pronta y satisfactoria respuesta a lo petitionado»**, no corresponden al ejercicio probo de las funciones legales dentro del marco del ordenamiento jurídico establecido. Más bien, responde a un uso indebido de la función administrativa que permitió un detrimento patrimonial grave por la realización de unas obras sin estudios.

398. Los funcionarios públicos, en el ejercicio de sus funciones, deben proceder estrictamente como les habilita el ordenamiento, sin responder a una condición o interés diferente o extraño a los contenidos en el ordenamiento. Luego, entonces, expresiones como las anotadas, además de innecesarias, transgreden el interés general.

399. El hecho de que el presupuesto público sea invertido en proyectos apresurados que afectan el entorno natural, y respecto de los cuales ni siquiera exista seguimiento preocupa

extremadamente a la Sala ante las múltiples necesidades sociales y ambientales que afronta nuestro país.

XIII.7. De las órdenes de restablecimiento de los derechos colectivos conculcados

400. El artículo 34 de la Ley 472 atribuyó al juez popular el deber de adoptar todas las órdenes de hacer o de no hacer que sean necesarias para el restablecimiento de los derechos colectivos. También instruyó a este funcionario para que tales medidas cuenten con un grado de especificidad que facilite su ejecución. Y finalmente, indicó que *«en caso de daño a los recursos naturales el juez **procurará asegurar la restauración del área afectada**»*.

401. La providencia de 28 de marzo de 2014²³⁰ de esta Sección explica el alcance de esa facultad en los siguientes términos:

*“[...] Quiere decir, entonces que, en atención a la naturaleza de la acción, su origen constitucional, la clase de derechos e intereses que protege y los efectos de las medidas que puede adoptar, **el juez de la acción popular no limita su decisión a los hechos, pretensiones y excepciones alegadas y probadas por las partes, como se infiere de los poderes que le otorgó la Ley 472 de 1998, sino que su deber tiene que ver con la adopción de las medidas que sean necesarias para restablecer la cosas al estado precedente a la vulneración del derecho o del interés colectivo, de ser ello posible, como lo demandan los mandatos superiores bajo análisis [...]**”.* (Subraya la Sala)

402. Bajo estos parámetros, y teniendo en cuenta que la Sala revocará la sentencia proferida el 21 de febrero de 2019 por el Tribunal Administrativo del Tolima, para amparar los derechos colectivos contemplados en los literales a), e), g), j) y l) del artículo 4º de la Ley 472, es importante aclarar que las órdenes de restablecimiento estarán dirigidas a corregir la problemática que ocupa la atención de la Sala desde tres componentes.

403. El primero es la recuperación del entorno natural del predio Las Palmas transformado con ocasión de la obra inconclusa. El segundo comprende las acciones interinstitucionales tendientes a garantizar la recuperación del patrimonio público, así como a adoptar estrategias preventivas en asuntos similares. El tercer componente está ligado a promover una funcionalidad armónica entre las órdenes contenidas en este proveído y las dictadas en el proceso con radicado N.º 2010-00559, en el marco de las consideraciones expuestas en el acápite XIII.3.1 sobre la inexistente configuración del fenómeno de cosa juzgada.

XIII.7.1. De la recuperación del entorno natural

404. En virtud de lo dispuesto en el artículo 144 de la Ley 1437 de 18 de enero de 2011²³¹, el Juez que conoce del medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos no puede anular los actos administrativos causantes de la amenaza o vulneración de los derechos objeto del litigio.

405. Respecto del alcance de esa prohibición, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, a través de la sentencia de unificación de 13 de febrero de 2018²³², explicó lo siguiente:

²³⁰ Consejo de Estado, Sección Primera, Consejero Ponente: Marco Antonio Velilla Moreno, Radicación número: 25000-23-27-000-2001-90479-01(AP)

²³¹ Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

²³² Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 13 de febrero de 2018, C.P. William Hernández Gómez, número único de radicación: 25000-23-15-000-2002-02704-01

[...] Así las cosas, si el juez de la acción popular encuentra que el acto administrativo vulnera derechos e intereses colectivos, podrá adoptar todas las medidas que sean necesarias para hacer cesar la amenaza o vulneración de los derechos e intereses colectivos (salvo la anulación del acto o contrato). A guisa de ejemplo, el juez podría adoptar las siguientes medidas: **(i) La inaplicación total o parcial con efectos interpartes -artículo 148 de la Ley 1437;**²³³ **(ii) interpretación condicionada del acto administrativo;** **(iii) la suspensión de los efectos -eficacia- sin que ello obligue al juez ordinario a declarar la nulidad del mismo, puesto que el ámbito de análisis es diferente.**

En este caso, pese a que desde la órbita del juez ordinario el acto sea considerado conforme al ordenamiento jurídico, podría suceder que el juez de la acción popular ordene la inaplicación, interpretación condicionada o **suspensión de los efectos de aquel, total o parcialmente**, mientras se supera la amenaza o vulneración de los derechos e intereses colectivos cuyo amparo se invoca.²³⁴ [...]

Así las cosas, en criterio de la Sala Plena del Consejo de Estado las funciones del juez de la acción popular son diferentes a las que ejerce el juez administrativo cuando decide un conflicto para resolver si el acto administrativo adolece de alguna causal de nulidad. Como lo refirió la Corte Constitucional en Sentencia C-644 de 2011, el juez de la acción popular, antes que dedicarse a determinar quién debía proferir un acto o cómo debía emitir el acto, debe adoptar las medidas materiales que garanticen el derecho colectivo afectado con el acto, cuya fórmula no consiste precisamente en su anulación [...].

406. En este orden de ideas, el Juez que conoce de la acción popular no tiene la facultad de anular los actos administrativos, pero sí puede adoptar medidas materiales que salvaguarden el derecho o interés colectivo afectado por la decisión de la administración²³⁵.

407. Valga mencionar que el ciudadano Ismael Ñuestes instauró demanda ante esta Corporación, con el objeto de obtener la declaratoria de nulidad de los efectos jurídicos de las Resoluciones 3281 de diciembre 1º de 2009 “por la cual se otorga una licencia ambiental” y 1292 de 24 de marzo de 2011 “por medio de la cual se modificó la Resolución 3281 de fecha 1º de diciembre de 2008”, expedidas por la Corporación Autónoma Regional del Tolima – CORTOLIMA, en el proceso con radicado 11001-0324-000-2013-00546-00, el cual se encuentra en la etapa de traslados para alegar de conclusión en esta Sección.

408. Con fundamento en lo anterior, la Sala ordenará la suspensión del acto administrativo por medio del cual CORTOLIMA concedió licencia ambiental para la construcción del relleno sanitario del Municipio de Armero Guayabal -Resolución N.º 3281 del 1º de diciembre de 2009 y sus modificaciones-, hasta que la Sección Primera del Consejo de Estado resuelva el proceso con radicado 2013-00546-00. Además, se ordenará la suspensión de las actividades de construcción de la obra a que se refiere el «Contrato de operación de relleno sanitario» celebrado entre Eranortol e Interaseo el 27 de diciembre de 2011.

²³³ **Ley 1437, artículo 148. Control por vía de excepción.** En los procesos que se adelanten ante la jurisdicción de lo contencioso Administrativo, el juez podrá, de oficio o a petición de parte, inaplicar con efectos interpartes los actos administrativos cuando vulneren la Constitución Política o la ley. La decisión consistente en inaplicar un acto administrativo sólo producirá efectos en relación con el proceso dentro del cual se adopte.

²³⁴ Tal como lo indica la Corte Constitucional, en la acción popular el juez de la acción popular tiene la facultad de adoptar las medidas que sean necesarias para hacer cesar la amenaza o vulneración de los derechos colectivos sin que requiera anular el acto o contrato, según el caso. Para tal efecto expresó que «[...] comparte la apreciación del Ministerio Público en su intervención cuando afirma que “anular el acto o contrato no es indispensable para proteger derechos e intereses, pues el juez tiene a su alcance múltiples medidas para lograr la protección de éstos, sin necesidad de definir la validez del acto o contrato, lo cual es una tarea propia y exclusiva, conforme al principio de especialidad, de la autoridad judicial que tiene competencia para ello” [...]» (sentencia C-644 de 2011)

²³⁵ Al respecto, en sentencia proferida el 19 de diciembre de 2018: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera; C.P. Roberto Augusto Serrato Valdés; número único de radicación. 15001-23-33-000-2014-00223-02(AP); se ordenó a la sociedad Carbones Andinos S.A.S., abstenerse de desarrollar actividades de explotación de carbón, en el polígono al que se refiere la concesión No. FGD – 141, hasta que dicho proyecto contara con una licencia ambiental otorgada con base en el PTO, aprobado mediante Resolución GTRN – 357 de 28 de octubre de 2010 y cumpliera con los mecanismos de control de impactos ambientales, a los que se refiere el auto 1058 de 9 de junio de 2014, expedido por la Corporación Autónoma Regional de Boyacá, al tenor de lo previsto por los artículos 85, 197, 200, 204 y 207 del Código de Minas.

409. Adicionalmente, el titular de la licencia dentro del término de 6 meses deberá efectuar un estudio de los impactos generados en el lote Las Palmas y, con fundamento en los resultados de la investigación, presentar un plan de cierre y restauración de ese ecosistema ante CORTOLIMA, el cual será aprobado por esa autoridad.

410. El plan de cierre incluirá actividades de protección, restauración y conservación que se ejecutarán en el término de un (1) año y estarán a cargo del responsable del proyecto y de CORTOLIMA.

411. Respecto de la responsabilidad encomendada a CORTOLIMA, cabe resaltar que el deber de restaurar el área intervenida en principio recae sobre el titular de la licencia ambiental. Sin embargo, en este caso la Corporación demandada deberá ejecutar conjuntamente esas labores por ser directa responsable de la transgresión de los derechos objeto de amparo, al no solo avalar el proyecto, sino por promover su ejecución a pesar de conocer los riesgos asociados al mismo.

412. Así pues, la anterior medida constituye una aplicación del principio contaminador-pagador, y se sustenta en las competencias establecidas en los numerales 2, 4, 6, 8, 9, 10, 12, 17, 18, 20 y 26 del artículo 31 de la Ley 99 de 1993²³⁶, conforme a las cuales las corporaciones autónomas regionales están facultadas para: i) asesorar a las entidades territoriales en la elaboración de proyectos en materia ambiental, ii) ejecutar, administrar, operar y mantener en coordinación con las entidades territoriales, proyectos, programas de desarrollo sostenible y obras de infraestructura cuya realización sea necesaria para la defensa y protección o para la descontaminación o recuperación del medio ambiente, iii) ejercer funciones de vigilancia y control; e iv) imponer y ejecutar las medidas de policía y las sanciones previstas en la ley, en caso de violación a las normas de protección ambiental.

²³⁶ “[...] Artículo 31º.- Funciones. Las Corporaciones Autónomas Regionales ejercerán las siguientes funciones: (...)”

2) Ejercer la función de máxima autoridad ambiental en el área de su jurisdicción, de acuerdo con las normas de carácter superior y conforme a los criterios y directrices trazadas por el Ministerio del Medio Ambiente; (...)

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

6) Celebrar contratos y convenios con las entidades territoriales, otras entidades públicas y privadas y con las entidades sin ánimo de lucro cuyo objeto sea la defensa y protección del medio ambiente y los recursos naturales renovables, con el fin de ejecutar de mejor manera alguna o algunas de sus funciones, cuando no correspondan al ejercicio de funciones administrativas; (...)

8) Asesorar a las entidades territoriales en la formulación de planes de educación ambiental formal y ejecutar programas de educación ambiental no formal, conforme a las directrices de la política nacional;

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

10) Fijar en el área de su jurisdicción, los límites permisibles de emisión, descarga, transporte o depósito de sustancias, productos, compuestos o cualquier otra materia que puedan afectar el medio ambiente o los recursos naturales renovables y prohibir, restringir o regular la fabricación, distribución, uso, disposición o vertimiento de sustancias causantes de degradación ambiental. Estos límites restricciones y regulaciones en ningún caso podrán ser menos estrictos que los definidos por el Ministerio del Medio Ambiente. (...)

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

17) Imponer y ejecutar a prevención y sin perjuicio de las competencias atribuidas por la ley a otras autoridades, las medidas de policía y las sanciones previstas en la ley, en caso de violación a las normas de protección ambiental y de manejo de recursos naturales renovables y exigir, con sujeción a las regulaciones pertinentes, la reparación de los daños causados;

18) Ordenar y establecer las normas y directrices para el manejo de las cuencas hidrográficas ubicadas dentro del área de su jurisdicción, conforme a las disposiciones superiores y a las políticas nacionales; (...)

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

413. A su vez, dentro del término de 6 meses, CORTOLIMA deberá desplegar las gestiones necesarias para adoptar o actualizar el plan de ordenación y manejo de la cuenca que atraviesa el predio Las Palmas, incluyendo los acuíferos, acuitardos y acuicerras interrelacionados con la misma. En el evento en que se den los presupuestos a que alude el artículo 2.2.3.1.11.2 del Decreto 1076 de 2015²³⁷, la Corporación podrá optar por adoptar el plan de manejo ambiental del acuífero objeto de debate, pero para tal efecto deberá remitir al Comité de Verificación del Cumplimiento de la sentencia un informe técnico en el que justifique las razones por las que es más conveniente implementar la segunda medida.

414. Una vez CORTOLIMA finalice la elaboración del plan de ordenación y manejo de la cuenca hidrográfica, la Administración Municipal de Armero Guayabal deberá iniciar el trámite de modificación de la herramienta de ordenación territorial del Municipio a efectos de ajustarla a las nuevas determinantes ambientales que se planteen dicho Plan.

415. Por último, dentro del término de 6 meses, la Administración Municipal de Armero Guayabal deberá, si no lo ha hecho, formular o modificar el Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos -P.G.I.R.S.- del Municipio de conformidad con las nuevas exigencias contenidas en el Decreto 2981 de 2013. El plan dará cumplimiento al procedimiento para la selección de los posibles lugares de disposición final de residuos. También respetará la herramienta de ordenación territorial del Municipio y lo dispuesto en el plan de ordenación y manejo de la cuenca hidrográfica que actualice o elabore Cortolima (o en el plan de manejo ambiental de los acuíferos allí ubicados según la opción que adopte).

XIII.7.2. De la protección del patrimonio público

416. En el caso concreto, los principios que desarrollan la actividad administrativa, particularmente la defensa del patrimonio público, exigen que todas las autoridades públicas -vinculadas en el desarrollo de las obras objeto de reproche- adopten una política de prevención del daño antijurídico en la que incorporen mecanismos previos para evitar la comisión futura de hechos como los aquí descritos.

417. En esa medida y reconociendo la competencia encomendada a los comités de conciliación de las entidades públicas demandadas, prevista en el artículo 16²³⁸ del Decreto

²³⁷ ARTÍCULO 2.2.3.1.11.2. De la selección y priorización. En aquellos acuíferos que no hagan parte de un Plan de Ordenación y Manejo de la Cuenca Hidrográfica, la autoridad ambiental competente elaborará el Plan de Manejo Ambiental de Acuíferos, previa selección y priorización del mismo, cuando se presenten o se prevean como mínimo una de las siguientes condiciones, en relación con oferta, demanda y calidad hídrica, riesgo y gobernabilidad:

1. Agotamiento o contaminación del agua subterránea de conformidad con lo establecido en el artículo 152 del Decreto- ley 2811 de 1974 reglamentado por los Artículos 121 y 166 de Decreto 1541 de 1978 o la norma que los modifique o sustituya.

2. Cuando el agua subterránea sea la única y/o principal fuente de abastecimiento para consumo humano.

3. Cuando por sus características hidrogeológicas el acuífero sea estratégico para el desarrollo socioeconómico de una región.

4. Existencia de conflictos por el uso del agua subterránea.

5. Cuando se requiera que el acuífero sea la fuente alterna por desabastecimiento de agua superficial, debido a riesgos antrópicos o naturales.

PARÁGRAFO 1º. No obstante lo definido en este artículo, las autoridades ambientales competentes impondrán las medidas de conservación, protección y uso sostenible de los recursos naturales a que haya lugar, en aquellos acuíferos que aún no han sido objeto de Plan de manejo Ambiental.

PARÁGRAFO 2º. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, expedirá con base en los insumos técnicos del Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales IDEAM, la Guía Metodológica para la Formulación de los Planes de Manejo Ambiental de Acuíferos.

PARÁGRAFO 3º. Mesa Técnica de concertación. Cuando los límites de un acuífero comprendan más de una jurisdicción y no haga parte de una cuenca hidrográfica en ordenación, las autoridades ambientales competentes con jurisdicción en el acuífero, concertarán el proceso de planificación y administración del agua subterránea. Una vez aprobado el Plan de Manejo Ambiental del acuífero, el municipio correspondiente deberá tener en cuenta lo definido en el Plan, al momento de elaborar, ajustar y adoptar el Plan de Ordenamiento Territorial.

²³⁸ Artículo 16. Comité de Conciliación. **El Comité de Conciliación es una instancia administrativa que actúa como sede de estudio, análisis y formulación de políticas sobre prevención del daño antijurídico y defensa de los intereses de la entidad.**

Igualmente decidirá, en cada caso específico, sobre la procedencia de la conciliación o cualquier otro medio alternativo de solución de conflictos, con sujeción estricta a las normas jurídicas sustantivas, procedimentales y de control vigentes,

1716 de 14 de mayo de 2009²³⁹ (compilado en el artículo 2.2.4.3.1.2.2. del Decreto 1069 de 26 de mayo 2015²⁴⁰) y en el artículo 19 del del Decreto 1716 de 2009 (compilado en el artículo 2.2.4.3.1.2.5. del Decreto 1069 de 2015), la Sala ordenará al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio²⁴¹, a la Corporación Autónoma Regional del Tolima – CORTOLIMA, a la Empresa Regional de Aseo del Norte del Tolima Parque Santo Domingo – ERANORTOL S.A.S., a la Empresa Interaseo del Sur S.A. E.S.P., a la Empresa Nacional Promotora de Desarrollo Territorial - ENTerritorio y al municipio de Armero Guayabal (Tolima), que en el término de tres (3) meses, formulen y adopten una política específica para cada institución, en la que estudien distintas estrategias administrativas o técnicas tendientes a evitar este tipo de daño antijurídico. Para tal efecto, deberán acatar el manual establecido por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.

418. Una vez finalice el término establecido para el cumplimiento de esta sentencia y hayan sido ejecutadas las acciones de restablecimiento del entorno natural, el comité de conciliación de la Corporación Autónoma Regional del Tolima – CORTOLIMA, el municipio de Armero Guayabal (Tolima) y el titular del licenciamiento, deberán, en el periodo de dos (2) meses, emitir un pronunciamiento sobre el ejercicio de la competencia a que alude el numeral 6 del artículo 2.2.4.3.1.2.5 del Decreto 1069 de 2015, esto es, determinar la procedencia de la acción de repetición, tal y como lo dispone el artículo 4²⁴² de Ley 678 de 2001²⁴³.

419. Nótese que la condena incorporada en esta providencia aun cuando no es de naturaleza monetaria, si genera efectos patrimoniales. Esto significa que una vez sean ejecutadas las labores indicadas en el acápite XIII.7.1. las entidades contenidas podrán contabilizar el monto de la condena y ejercer consecuentemente las acciones pertinentes contra los funcionarios o ex funcionarios culpables de la transgresión de los derechos colectivos objeto de amparo.

420. A su vez, la Sala exhortará al Ministerio de Ambiente y Desarrollo sostenible, para que en su rol coordinador del SINA, formule una estrategia administrativa dirigida a prever que en el futuro ninguna autoridad ambiental incurra en los errores aquí reprochados, al evaluar licenciamientos para la construcción y puesta en funcionamiento de rellenos sanitarios.

421. En consideración a las irregularidades constatadas, igualmente se compulsarán copias de esta providencia a la Contraloría General de la República, a la Procuraduría General de la Nación y a la Fiscalía General de la Nación, con miras a que se investigue la posible comisión de hechos u omisiones objeto de sanción de conformidad con la Constitución y la ley.

422. De igual forma, se exhortará a la Contraloría General de la República, a la Procuraduría General de la Nación y a la Fiscalía General de la Nación para que inicien o continúen los procesos que permitan recuperar los recursos públicos que actualmente no

evitando lesionar el patrimonio público. La decisión de conciliar tomada en los términos anteriores, por sí sola, no dará lugar a investigaciones disciplinarias, ni fiscales, ni al ejercicio de acciones de repetición contra los miembros del Comité.

²³⁹ "Por el cual se reglamenta el artículo 13 de la Ley 1285 de 2009, el artículo 75 de la Ley 446 de 1998 y del Capítulo V de la Ley 640 de 2001"

²⁴⁰ "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del sector Justicia y del Derecho"

²⁴¹ Principalmente por la competencia a que alude el artículo 251 de la Ley 1450 de 2011, modificado por el artículo 88 de la Ley 1753 de 2015 sobre el financiamiento de rellenos sanitarios de carácter regional.

²⁴² ARTÍCULO 4º. Obligatoriedad. Es deber de las entidades públicas ejercitar la acción de repetición o el llamamiento en garantía, cuando el daño causado por el Estado haya sido consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de sus agentes. El incumplimiento de este deber constituye falta disciplinaria.

²⁴³ Por medio de la cual se reglamenta la determinación de responsabilidad patrimonial de los agentes del Estado a través del ejercicio de la acción de repetición o de llamamiento en garantía con fines de repetición

reflejan el ejercicio adecuado y planificado de la función administrativa en materia de recursos naturales y servicios públicos domiciliarios en el municipio de Armero Guayabal.

423. Además, la Sala ordenará a la Corporación Autónoma Regional del Tolima, a la Empresa Regional de Aseo del Norte del Tolima Parque Santo Domingo, a la Empresa Interaseo del Sur S.A. E.S.P., y al municipio de Armero Guayabal (Tolima) que instauren una mesa técnica por el periodo de seis (6) meses cuyo objeto será: i) determinar qué componentes de la infraestructura construida se encuentran en buenas condiciones y pueden ser utilizados en otros proyectos del municipio, y ii) adoptar decisiones sobre su destinación en términos de bien. De estas actuaciones se dejará constancia en acta que será remitida al Comité de Verificación y a la Contraloría General de la República para los fines pertinentes.

424. Finalmente, como medida de resarcimiento simbólica la Sala ordenará a la Corporación Autónoma Regional del Tolima -CORTOLIMA-, al Municipio de Armero Guayabal – Tolima y a la Empresa Regional de Aseo del Norte del Tolima Parque Santo Domingo S.A.S. E.S.P. (ERANORTOL) que publiquen esta sentencia en su sitio *web*, junto con los cronogramas adoptados para el cumplimiento de las órdenes a su cargo.

XIII.7.3. Del relacionamiento armónico de las decisiones contenidas en esta providencia con las dictadas en el proceso con radicado N.º 2010-00559

425. Tal y como se explicó en el acápite XIII.3.1 de esta providencia, el fenómeno de cosa juzgada no se configuró entre los procesos de la referencia. Aun así, es necesario armonizar las órdenes específicas de amparo dictadas en su momento por el Tribunal Administrativo del Tolima y confirmadas por esta Sección, con las enunciadas previamente, para garantizar la protección de los derechos colectivos de ambos procesos.

426. Respecto de cómo se desarrollará esta labor, es importante poner de presente que el artículo 34 de la Ley 472 en su cuarto inciso contempló la potestad del juez popular de primera instancia de modificar excepcionalmente el contenido accidental de las instrucciones específicas de amparo, si ello resulta necesario para proteger los derechos del conglomerado social.

427. El tenor literal de la norma en mención es el siguiente:

[...] ARTICULO 34. SENTENCIA. (...)

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

428. En tal orden, esta Corporación, en la sentencia de 23 de junio de 2016, explicó que excepcionalmente, y sin contrariar el principio de seguridad jurídica, la orden en firme puede ser modificada para redefinir los alcances de la protección concedida, en el marco del comité de conciliación, siempre que la instrucción se torne de imposible cumplimiento, o cuando la medida sea ineficiente en el propósito de restaurar los derechos colectivos.

429. En palabras de la Sección, se tiene que:

[...] 2.3.2. La decisión de amparar los derechos colectivos concedidos en los fallos populares adquiere efectos de cosa juzgada y no podrá ser modificado posteriormente. Sin embargo, las órdenes impartidas podrán modificarse cuando el Juez Popular advierta que las que inicialmente impartió no garantizan plenamente la protección integral de los derechos amparados o cuando por el paso del tiempo, o por alguna otra circunstancia, se tornen imposibles de cumplir.

2.3.3. El poder de introducir ajustes a la orden impartida en el fallo no puede producirse en cualquier evento, sino que debe reservarse únicamente a aquellos supuestos en los cuales se presenten condiciones tan extraordinarias que justifiquen y hagan imperativa dicha intervención, aseguren su carácter excepcional y garanticen tanto la finalidad de lograr el cumplimiento de la decisión en su sentido original. Reconocer que al Juez Popular tiene esta facultad excepcional no supone brindarle una oportunidad para revisar su decisión, sino que es una oportunidad para ajustar el tipo de orden o aspectos accidentales de las medidas decretadas con el fin de que éstas puedan cumplirse [...]²⁴⁴(Subraya la Sala).

430. La misma postura jurídica fue reiterada en la sentencia de 19 de diciembre de 2018²⁴⁵, en donde la Sala abordó las pautas mínimas que debe acatar el juez en esas circunstancias:

[...] el juez popular puede ajustar la orden original o dictar órdenes adicionales que contribuyan a la resolución efectiva de la situación que motivó la solicitud de amparo colectivo, bajo el pleno rigor de los siguientes parámetros:

1. La modificación procede excepcionalmente por la ocurrencia de circunstancias extraordinarias, en virtud de las cuales las órdenes dadas inicialmente no garanticen la protección integral de los derechos amparados o se han tornado imposibles de cumplir;

2. Las modificaciones versen sobre aspectos accidentales, es decir, condiciones de tiempo, modo y lugar; en tanto ello no constituye una oportunidad para revisar los aspectos nucleares de la decisión;

3. La anterior potestad judicial no es óbice para que el juez garantice el debido proceso de las partes vinculadas a la decisión. [...]

431. Este criterio también se desarrolló en reciente sentencia de 20 de noviembre de 2020²⁴⁶, cuando la Sección estudió las características de la sentencia condenatoria en las acciones populares, en los siguientes términos:

[...] Por último, la estrategia de amparo debe mantener cierto grado de flexibilidad técnica para que la obligación de hacer o no hacer pueda adecuarse a las dinámicas cambiantes de la realidad social, en la medida en que «el juez conservará la competencia para tomar las medidas necesarias para la ejecución de la sentencia», durante el plazo prudencial establecido para su materialización. Ello significa que, durante el término de cumplimiento de la sentencia, la autoridad judicial podrá adoptar estrategias accesorias enfocadas a verificar el uso y goce efectivo del derecho conculcado, dado que el propósito de la condena es el restablecimiento en sí mismo. [...]

432. En materia análoga²⁴⁷, varios precedentes jurisprudenciales de la Corte Constitucional²⁴⁸, precisan la diferencia que existe entre la inmutabilidad de la decisión de

²⁴⁴ Consejo de Estado, Sección Primera, Consejero Ponente: Guillermo Vargas Ayala, auto de 23 de junio de 2016, Radicación número: 08001-23-31-000-2002-01193-03(AP)A

²⁴⁵ Radicación: 08001233100020020175302. Actora: YANETH DAMARIS MARIANO COLL

²⁴⁶ RADICADO: 63001-23-33-000-2019-00024-01. ACTORES: Procurador 34 Judicial I para asuntos Ambientales y Agrarios, la Defensora del Pueblo - Regional Quindío, y la Personera Municipal de Armenia

²⁴⁷ En efecto, ambos mecanismos judiciales son de origen constitucional.

²⁴⁸ Al respecto, ver entre otras las sentencias de tutela T – 086 de 2003. M.P.: Manuel José Cepeda Espinosa, T – 1113 de 2005. M.P.: Jaime Córdoba Triviño, SU – 034 de 2018. M.P.: Alberto Rojas Ríos.

proteger un derecho constitucional y la coercibilidad de las órdenes que aseguran el cese de la violación o la amenaza, así como la competencia especial del juez para constitucional a la hora de modular los mandatos específicos con el fin de asegurar el goce del derecho objeto del litigio.

433. Sobre este punto, justamente, la sentencia T-086 de 2003 señala lo siguiente:

[...] 3.1. *La misión primordial que la Constitución encomienda al juez de tutela es decidir si en cada caso concreto el derecho invocado por el accionante ha sido violado o amenazado y, en caso de que así sea, es su deber tutelarlos y, en consecuencia, tomar las medidas necesarias para que cese la violación o la amenaza. **Entonces, se pueden distinguir dos partes constitutivas del fallo: la decisión de amparo, es decir, la determinación de si se concede o no el amparo solicitado mediante la acción de tutela, y la orden específica y necesaria para garantizar el goce efectivo del derecho amparado. El principio de la cosa juzgada se aplica en términos absolutos a la primera parte del fallo, es decir, a lo decidido. Por lo tanto, la decisión del juez de amparar un derecho es inmutable y obliga al propio juez que la adoptó. Como la orden es consecuencia de la decisión de amparo y su función es la de asegurar el goce efectivo del derecho en el contexto fáctico particular de cada caso, los efectos de la cosa juzgada respecto de la orden específica tienen unas características especiales en materia de acción de tutela. Las órdenes pueden ser complementadas para lograr “el cabal cumplimiento” del fallo dadas las circunstancias del caso concreto y su evolución. Tal fue la determinación del legislador extraordinario, quién definió en el propio estatuto de la acción de tutela (Decreto 2591 de 1991) que **el juez no pierde la competencia, y está facultado a tomar las medidas necesarias para asegurar el cumplimiento de la decisión, es decir, proteger el derecho fundamental afectado.***** [...]

434. De modo que, cuando el juez cambia aspectos accidentales de las condiciones del amparo, como lo son el modo, el tiempo o el **lugar** de la medida, durante el término de cumplimiento de la sentencia, está ejerciendo las facultades excepcionales que específicamente le encomendó el legislador para garantizar la protección de los derechos colectivos, esto es **«tomar las medidas necesarias para la ejecución de la sentencia»**.

435. Es necesario resaltar que la nueva medida tendrá que resolver los impedimentos suscitados en escenarios excepcionales como el aquí advertido. Y que el fallador, en ningún caso, podrá disminuir el grado de protección concedido originalmente. Es más, la decisión deberá ser más apta en términos de eficacia, y por lo menos equivalente a la necesidad resarcitoria que debe satisfacer.

436. Este aspecto, en el caso concreto resulta mucho más exigible teniendo en cuenta que el mismo artículo 34 de la 472 reconoce que **«en caso de daño a los recursos naturales el juez procurará asegurar la restauración del área afectada»**.

437. Con fundamento en el anterior criterio jurisprudencial, y luego de estudiar el contenido de las órdenes previstas en la sentencia de 26 de junio de 2012, las cuales fueron confirmadas por esta Sección en la sentencia de 26 de junio de 2013, es menester exhortar al Tribunal Administrativo de Tolima para que **modifique el sentido de la orden tercera y cuarta respecto del lugar** en el que estará ubicado el relleno sanitario del municipio de Armero Guayabal.

438. Nótese que las instrucciones confirmadas en ese momento fueron del siguiente tenor:

[...] PRIMERO: *Declarar probadas la vulneración de los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, de conformidad con lo establecido en la Constitución la ley y las disposiciones reglamentarias, 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 seguridad y salubridad*

pública, el acceso una infraestructura de servicios públicos que garantice la salubridad pública, el acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna, el derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente por parte del municipio de Armero Guayabal

SEGUNDO: Declarar probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva respecto del Ministerio del Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo territorial de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

*TERCERO: Ordenar al municipio Armero Guayabal que, en el plazo máximo de un año contado a partir de la ejecutoria de la sentencia, culminen las obras y habilite el relleno sanitario del municipio Armero Guayabal, **destinando de manera prioritaria en los primeros días del año 2012 los recursos para la finalización de las obras y habilitación del relleno de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.***

*CUARTO: Ordenar al municipio Armero Guayabal que, en un plazo máximo de tres meses contados a partir de la ejecutoria del presente fallo, **presente un estudio técnico documentado claro detallado y real sobre las obras faltantes y el plan para ejecutarse de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.***

QUINTO: Exhortar a la Corporación Autónoma Regional del Tolima para que mantenga el control realizando seguimiento inmediato a la ejecución de las obras que faltan para la culminación del relleno sanitario en el municipio de Armero Guayabal y verifique la puesta en marcha del mismo, dentro del término de un año contado a partir de la ejecutoria del presente fallo.

SEXTO: Ordenar compulsar copias a la fiscalía general de la nación y a la procuraduría general de la nación para que se investigue penaliza y plenariamente a los representantes del municipio de armero guayabal por las presuntas conductas que puedan ser objeto de sanción penal o disciplinaria (...)

SÉPTIMO: Ordenar integrar el comité verificación del cumplimiento del fallo (...)

OCTAVO: Negar las demás pretensiones de la demanda. [...]

439. Como se explicó en precedencia, el problema jurídico resuelto en la controversia de 2010 tiene que ver con la inexistencia de un relleno sanitario en el municipio de Armero Guayabal y la clausura de un punto de acopio a cielo abierto utilizada en ese entonces para la prestación del servicio de aseo; **Sin embargo, en este proceso judicial se demostró que las obras proyectadas en el marco del Convenio de Apoyo Financiero N.º 2071052²⁴⁹, desconocen la normatividad ambiental y los requisitos mínimos de ubicación de estos puntos de disposición final y, por ende, el aspecto accidental relacionado con el lugar de las órdenes dictadas en el expediente N.º 2010-00559 tendrá que modificarse.**

440. Es pertinente insistir en que el lugar inicial hacía parte de un espacio de especial protección ambiental salvaguardado por nuestro ordenamiento jurídico. Así pues, el Tribunal Administrativo del Tolima está en la obligación de modificar el sentido de las órdenes para precisar que el proyecto de relleno sanitario deberá acatar los parámetros legales exigidos por la normatividad ambiental en otra zona.

²⁴⁹ Suscrito el 27 de junio de 2007 por el entonces Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (M.A.V.D.T.) - Viceministerio de Agua y Saneamiento-, el Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo (FONADE)²⁴⁹ y el Municipio de Armero, por valor de \$2.068.000.000, con el objeto de: «*aunar esfuerzos para apoyar la ejecución de las obras correspondientes al proyecto de “construcción del relleno sanitario en Armero Guayabal para el manejo de los residuos sólidos de los municipios de Armero, Guayabal, Mariquita, Lérída, Palocabildo, Fálán, Casabianca, Libano, Murillo y Villahermosa en el departamento del Tolima”*». [Resalta la Sala].

441. Adicionalmente, se requerirá a esa autoridad judicial para que, en el marco del comité de cumplimiento de la sentencia de 27 de enero de 2012, haga uso de sus atribuciones legales y constitucionales para asegurar el debido cumplimiento de esa providencia.

XIII.7.4. De las medidas finales

442. Para promover el cumplimiento de lo aquí ordenado, en atención a lo dispuesto en el artículo 34 de la Ley 472 de 1998, la Sala ordenará la conformación de un comité para la verificación del cumplimiento de esta sentencia, el cual estará integrado por el Tribunal Administrativo del Tolima a través de su magistrado ponente -quien lo presidirá-; por el actor popular; por la Universidad del Tolima; por el Consultorio Jurídico y Centro de Conciliación de la Universidad de Ibagué; por el director de la Corporación Autónoma Regional del Tolima -CORTOLIMA-; por el alcalde municipal de Armero Guayabal – Tolima; por el representante legal de la Empresa Regional de Aseo del Norte del Tolima Parque Santo Domingo S.A.S. E.S.P. (ERANORTOL); por el representante legal de la sociedad Interaseo del Sur S.A.S. E.S.P.; por el agente del Ministerio Público; y por el Defensor Regional del Pueblo, quienes harán seguimiento a lo ordenado e informarán sobre las acciones que se adopten y ejecuten.

443. Por último, de conformidad con lo previsto en los artículos 38²⁵⁰ de la Ley 472 de 1998 y 365 del Código General del Proceso y teniendo en cuenta el criterio sostenido por la Sala Especial de Decisión No. 27, en providencia del 6 de agosto de 2019²⁵¹, a través del cual se unificó la jurisprudencia de la Corporación respecto de la condena en costas procesales en acciones populares²⁵², se condenará en costas a la Corporación Autónoma Regional del Tolima y al Municipio de Armero Guayabal – Tolima en el componente de agencias en derecho, debido a la configuración de los supuestos a los que se refieren los numerales 1.^o²⁵³ y 4.^o²⁵⁴ del artículo 365 del C.G.P, y en atención a lo previsto en los numerales 3° y 4° del artículo 366 *ibidem*.

²⁵⁰ “[...] El juez aplicará las normas de procedimiento civil relativas a las costas. Sólo podrá condenar al demandante a sufragar los honorarios, gastos y costos ocasionados al demandado, cuando la acción presentada sea temeraria o de mala fe. En caso de mala fe de cualquiera de las partes, el juez podrá imponer una multa hasta de veinte (20) salarios mínimos mensuales, los cuales serán destinados al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos, sin perjuicio de las demás acciones a que haya lugar [...]”.

²⁵¹ H. Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia de Unificación del 6 de agosto de 2019, CP. Rocio Araújo Oñate, radicación número: 15001-33-33-007-2017-00036-01.

²⁵² En dicha oportunidad se consideró lo siguiente: “[...] v) La importancia de las acciones populares como derecho político y el concepto propio de las costas procesales, en sus componentes de expensas y agencias en derecho, se fincan en la imposibilidad de compensar los esfuerzos realizados por los actores populares en defensa de los derechos colectivos y en la imposibilidad de que obren como fuente de enriquecimiento injusto, motivo por el cual a las costas procesales le es intrínseco el principio de equidad de las cargas procesales. vi) En sana lógica, no es posible abstraer la condena en costas de las acciones populares a favor del actor popular que triunfa en sus pretensiones protectorias de los derechos colectivos, porque fue el propio legislador quien en el artículo 38 de la Ley 472 de 1998, determinó el reconocimiento de las costas procesales al tenor del ordenamiento procesal civil, y como en este concepto se comprenden tanto las expensas como las agencias en derecho al tenor del artículo 361, el juez no se encuentra autorizado para desechar su reconocimiento y fijación.

6.4.1 Reglas de unificación

163. El artículo 38 de la Ley 472 de 1998 admite el reconocimiento de las costas procesales a favor del actor popular y a cargo de la parte demandada, siempre que la sentencia le resulte favorable a las pretensiones protectorias de los derechos colectivos, y la condena en costas, a la luz del artículo 361 del Código General del proceso, incorpora tanto el concepto de expensas y gastos procesales como el de las agencias en derecho. [...]

¹⁶⁹ **Para este efecto, se entenderá causada la agencia en derecho siempre que el actor popular resulte vencedor en la pretensión protectoria de los derechos colectivos y su acreditación corresponderá a la valoración que efectúe el fallador en atención a los criterios señalados en el numeral 4 del artículo 366 del Código General del Proceso, es decir, en atención a la naturaleza, calidad y duración del asunto, o a cualquier otra circunstancia especial que resulte relevante para tal efecto [...]**”.

²⁵³ “1. Se condenará en costas a la parte vencida en el proceso, o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación, casación, queja, súplica, anulación o revisión que haya propuesto. Además, en los casos especiales previstos en este código.

Además se condenará en costas a quien se le resuelva de manera desfavorable un incidente, la formulación de excepciones previas, una solicitud de nulidad o de amparo de pobreza, sin perjuicio de lo dispuesto en relación con la temeridad o mala fe”.

²⁵⁴ “4. Cuando la sentencia de segunda instancia revoque totalmente la del inferior, la parte vencida será condenada a pagar las costas de ambas instancias”.

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

FALLA:

PRIMERO: REVOCAR, por las razones expuestas en la parte considerativa de esta providencia, el fallo de 21 de febrero de 2019, proferido el por el Tribunal Administrativo del Tolima.

SEGUNDO: AMPARAR los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, a la salubridad pública, al acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública y a la defensa del patrimonio público. En consecuencia, disponer de las siguientes órdenes:

- A. SUSPENDER** de inmediato el acto administrativo por medio del cual Cortolima concedió licencia ambiental para la construcción del relleno sanitario del Municipio de Armero Guayabal –Resolución N.º 3281 del 1.º de diciembre de 2009 y sus modificaciones-, hasta que la Sección Primera del Consejo de Estado resuelva el proceso con radicado 2013-00546-00.
- B. SUSPENDER** las actividades de construcción de la obra a que se refiere el «*Contrato de operación de relleno sanitario*» celebrado entre Eranortol e Interaseo el 27 de diciembre de 2011 para la construcción, administración, operación y mantenimiento integral del relleno sanitario Parque Industrial Santo Domingo.
- C. ORDENAR** que, dentro del término de 6 meses, el titular del licenciamiento proceda a realizar un estudio de los impactos que hasta el momento han generado las obras desarrolladas sobre los cuerpos de agua y el ecosistema situado en el lote Las Palmas y, con fundamento en los resultados de la investigación, presentar un plan de cierre y restauración de ese ecosistema ante Cortolima, el cual será aprobado por esa autoridad.

El plan de cierre incluirá actividades de protección, restauración y conservación que se ejecutarán en el término de un (1) año y estarán a cargo del responsable del proyecto y de Cortolima.

- D. ORDENAR** a la Corporación Autónoma Regional del Tolima, a la Empresa Regional de Aseo del Norte del Tolima Parque Santo Domingo, a la Empresa Interaseo del Sur S.A. E.S.P., y al municipio de Armero Guayabal (Tolima) que instauren una mesa técnica por el periodo de seis (6) meses cuyo objeto será: i) determinar que componentes de la infraestructura construida se encuentran en buenas condiciones y pueden ser utilizados en otros proyectos del municipio, y ii) adoptar decisiones sobre su destinación.

De estas actuaciones se dejará constancia en acta que será remitida al Comité de Verificación y a la Contraloría General de la República para los fines pertinentes.

- E. ORDENAR** a Cortolima desplegar las gestiones necesarias para que, dentro del término de 6 meses, adopte o actualice el plan de ordenación y manejo de la cuenca que atraviesa el predio Las Palmas, incluyendo los acuíferos, acuitardos y acuícerres interrelacionados con la misma.

En el evento en que se den los presupuesto a que alude el artículo 2.2.3.1.11.2 del Decreto 1076 de 2015, la Corporación podrá optar por adoptar el plan de manejo ambiental del acuífero objeto de debate, pero para tal efecto deberá remitir al Comité de Verificación del Cumplimiento de la sentencia un informe técnico en el que justifique las razones por las que es más conveniente implementar la segunda medida.

- F. ORDENAR** a la Administración Municipal de Armero Guayabal que, una vez Cortolima finalice la elaboración del plan de ordenación y manejo de la cuenca hidrográfica, inicie el trámite de modificación de la herramienta de ordenación territorial del Municipio a efectos de ajustarla a las nuevas determinantes ambientales que se planteen en dicho plan.

- G. ORDENAR** a la Administración Municipal de Armero Guayabal, si no lo ha hecho, que, dentro del término de 6 meses, proceda a formular o modificar el Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos -P.G.I.R.S.- del Municipio de conformidad con las nuevas exigencias contenidas en el Decreto 2981 de 2013.

El plan dará cumplimiento al procedimiento legal previsto para la selección de los posibles lugares de disposición final de residuos. También respetará la herramienta de ordenación territorial del Municipio y lo dispuesto en el plan de ordenación y manejo de la cuenca hidrográfica que actualice o elabore Cortolima (o en el plan de manejo ambiental de los acuíferos allí ubicados según la opción que adopte).

- H. ORDENAR** a los comités de conciliación del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio²⁵⁵, de la Corporación Autónoma Regional del Tolima – CORTOLIMA, de la Empresa Regional de Aseo del Norte del Tolima Parque Santo Domingo – ERANORTOL S.A.S., de la Empresa Interaseo del Sur S.A. E.S.P., de la Empresa Nacional Promotora de Desarrollo Territorial - ENTerritorio y del municipio de Armero Guayabal (Tolima), para que, en el término de tres (3) meses, formulen y adopten una política específica cada institución, en la que estudien distintas estrategias administrativas o técnicas tendientes a evitar este tipo de daño antijurídico.

Para tal efecto, deberán acatar el manual establecido por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.

- I.** Una vez finalice el término establecido para el cumplimiento de esta sentencia y hayan sido ejecutadas las acciones de restablecimiento del entorno, el comité de conciliación de la Corporación Autónoma Regional del Tolima – CORTOLIMA, el municipio de Armero Guayabal (Tolima) y el titular del licenciamiento, deberán, en el periodo de dos (2) meses, emitir un pronunciamiento sobre el ejercicio de la

²⁵⁵ Principalmente por la competencia a que alude el artículo 251 de la Ley 1450 de 2011, modificado por el artículo 88 de la Ley 1753 de 2015 sobre el financiamiento de rellenos sanitarios de carácter regional.

competencia a que alude el numeral 6 del artículo 2.2.4.3.1.2.5 del Decreto 1069 de 2015, esto es, determinar la procedencia de la acción de repetición.

J. EXHORTAR al Ministerio de Ambiente y Desarrollo sostenible, para que, en su rol coordinador del SINA, formule una estrategia administrativa dirigida a prever que en el futuro ninguna autoridad ambiental incurra en los errores aquí reprochados, al evaluar licenciamientos para la construcción y puesta en funcionamiento de rellenos sanitarios.

K. EXHORTAR al Tribunal Administrativo del Tolima para que modifique la orden dispuesta en los ordinales TERCERO y CUARTO de la sentencia de 27 de enero de 2012, en el marco de la acción popular tramitada con el número único de radicación 73001-23-00-000-2010-00559, en el sentido de precisar que el proyecto de relleno sanitario tendrá que cumplir con los parámetros legales exigidos en cuanto a su ubicación.

L. REQUERIR al Tribunal Administrativo del Tolima para que, en el marco del comité de cumplimiento de la sentencia de 27 de enero de 2012, haga uso de sus atribuciones legales y constitucionales para asegurar el debido cumplimiento de esa providencia.

TERCERO: COMPULSAR copias de esta providencia a la Contraloría General de la República, a la Procuraduría General de la Nación y a la Fiscalía General de la Nación, conforme a lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

CUARTO: EXHORTAR a la Contraloría General de la República, a la Procuraduría General de la Nación y a la Fiscalía General de la Nación para que inicien o continúen los procesos que permitan recuperar los recursos públicos que actualmente no reflejan el ejercicio adecuado y planificado de la función administrativa en materia de recursos naturales y servicios públicos domiciliarios en el municipio de Armero Guayabal.

QUINTO: ORDENAR a la Corporación Autónoma Regional del Tolima -Cortolima-, a la alcaldía municipal de Armero Guayabal – Tolima y a la Empresa Regional de Aseo del Norte del Tolima Parque Santo Domingo S.A.S. E.S.P. (ERANORTOL) publicar la parte resolutive de esta sentencia en sus sitios web durante el lapso de un (1) año.

SEXTO: CONFORMAR, de conformidad con el artículo 34 de la Ley 472 de 1998, un comité para la verificación del cumplimiento de esta sentencia, el cual estará integrado por el Tribunal Administrativo del Tolima a través de su magistrado ponente -quien lo presidirá-; por el actor popular; por la Universidad del Tolima; por el Consultorio Jurídico y Centro de Conciliación de la Universidad de Ibagué; por el director de la Corporación Autónoma Regional del Tolima -Cortolima-; por el alcalde municipal de Armero Guayabal – Tolima; por el representante legal de la Empresa Regional de Aseo del Norte del Tolima Parque Santo Domingo S.A.S. E.S.P. (ERANORTOL); por el representante legal de la sociedad Interaseo del Sur S.A.S. E.S.P.; por el agente del Ministerio Público; y por el por el Defensor Regional del Pueblo, quienes harán seguimiento a lo ordenado e informarán sobre las acciones que se adopten y ejecuten.

SÉPTIMO: CONDENAR en costas en esta instancia a la Corporación Autónoma Regional del Tolima y la Alcaldía municipal de Armero Guayabal – Tolima, las cuales serán liquidadas de manera concentrada por el Tribunal Administrativo de Tolima, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

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: DEVOLVER el expediente al Tribunal de origen, una vez ejecutoriado este proveído.

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

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE,

HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ
Consejero de Estado
Presidente

OSWALDO GIRALDO LÓPEZ
Consejero de Estado

NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN
Consejera de Estado

ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS
Consejero de Estado