



**REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO**  
**JUZGADO TERCERO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO JUDICIAL DE**  
**DUITAMA**

Duitama, siete (07) de diciembre de dos mil veintidós (2022)

**MEDIO DE CONTROL:** POPULAR  
**ACCIONANTE:** HERNANDO QUINTERO ARCINIEGAS Y OTROS  
**DEMANDADO:** MUNICIPIO DE EL COCUY  
**VINCULADO:** CONSTRUCTORES ASOCIADOS VIALES NORTE Y GUTIERREZ S.A.S.  
**RADICACIÓN:** 152383333003 2021 00152 00

**I. MEDIO DE CONTROL**

1. Procede el Despacho a proferir decisión de fondo, dentro del proceso de acción popular iniciada por HERNANDO QUINTERO ARCINIEGAS Y OTROS, en procura de obtener la defensa y protección de los derechos colectivos que considera vulnerados por parte del Municipio de El Cocuy.

**II. ANTECEDENTES**

**Pretensiones de la demanda (f. 6, a.d. 01 “exp. OneDrive”)**

2. Pretende el accionante, se amparen los derechos colectivos relacionados con el *i)* goce de un ambiente sano, *ii)* al acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública, y, *iii)* a la existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales.

3. Como consecuencia de lo anterior solicita que se ordene al Municipio accionado la suspensión definitiva o revocación del contrato No. CP-O-09-2021 y el cese de la disposición de residuos en el sector denominado Loma del Cerezo, Vereda Llano Grande.

**Fundamentos fácticos (f. 1- 6, a.d. 01 “exp. OneDrive”)**

4. Los hechos que cita la parte actora como fundamento de sus pretensiones son los que a continuación se resumen:

5. Aseguró que, en el mes de diciembre de 2020, el Municipio de El Cocuy inició la construcción de una obra para la operación de un relleno sanitario para la disposición final de residuos sólidos, en la vereda Llano Grande sector Loma del Cerezo.

6. Mencionó que, inconformes con dicha construcción, en enero de 2021 presentaron derecho de petición ante la entidad, solicitando no continuar con el proyecto, esto por los perjuicios que el mismo representaba para la vida y salud de los habitantes de los predios aledaños, de los menores estudiantes de la I.E. San Juan y de los animales, con ocasión de los gases y lixiviados que dicha actividad genera, obteniendo como respuesta, que el Municipio no ha adelantado, ni adelantará proyectos de construcción y operación de relleno sanitario en el lugar indicado.

7. Precisó que, el 29 de septiembre de 2021, el Municipio de El Cocuy suscribió contrato No. CP-O-09 de 2021, con la sociedad Constructores Asociados Viales Norte y Gutiérrez S.A.S., cuyo objeto consiste en la construcción de una cubierta para las instalaciones de aprovechamiento de los residuos sólidos orgánicos biodegradables del Municipio, contrato que se encuentra en etapa de ejecución sin ser socializado a la comunidad.
8. Insistió en que, la zona donde se ejecuta la obra se encuentra ubicada a escasos metros de instituciones educativas y de la vía principal que conduce al Parque Natural Nacional de El Cocuy y a las veredas La Cueva, Llano Grande y demás veredas de la parte alta, sumado a que dicho sector es habitado por adultos mayores, mujeres en estado de gravidez y menores infantes.
9. Resaltó que, a pesar de no encontrarse culminada la estructura objeto del contrato No. CP-O-09-2021, el Municipio de El Cocuy viene realizando en el sitio la disposición de residuos sólidos y basuras a cielo abierto y sin ningún tratamiento.
10. Advirtió que, según los estudios previos del contrato en mención, lo que pretende el Municipio es trasladar la cubierta existente en el antiguo sitio de tratamiento de residuos sólidos “*los laureles*” para la Loma del Cerezo, en atención a que dicha planta fue cerrada de manera definitiva en cumplimiento del fallo de tutela emitido por parte del Juzgado Promiscuo Municipal de El Cocuy el 1 de julio de 2011, que amparó los derechos fundamentales a la salud, ambiente sano en conexión con la salud y mínimo vital de los accionantes.
11. Agregó que, si bien el Municipio no requiere contar con licencia ambiental para la construcción de la planta de tratamiento al no generar las 300 toneladas de residuos sólidos biodegradables al año, sí requiere contar con un documento técnico de estudios y diseños que debe socializar a la comunidad, la cual no se ha realizado por parte del Municipio.
12. Indicó que, el proyecto que desarrolla la entidad accionada no cumple con los requisitos legales exigidos por el Decreto 1784 de 2017.

### III. ACTUACIÓN PROCESAL

13. Mediante providencia del veinticinco (25) de noviembre de 2021, se dispuso admitir la demanda presentada en contra del MUNICIPIO DE EL COCUY, (f. 166-167, a.d. 05 “exp. OneDrive”), además, se ordenó vincular de manera oficiosa a la firma Constructores Asociados Viales Norte y Gutiérrez S.A.S.
14. Con el escrito de demanda se solicitó el decreto de medida cautelar, tendiente a obtener la suspensión provisional de la construcción de la cubierta para las instalaciones de aprovechamiento de los residuos sólidos orgánicos biodegradables del Municipio de El Cocuy y evitar un detrimento patrimonial, de la cual se corrió traslado a la parte demandada mediante auto del 25 de noviembre de 2021, por el término de cinco (5) días (fls. 166 a.d. 05 CuadernoCautelar “exp. OneDrive”). Tal pedimento fue desatado de manera negativa a través de decisión del veintiséis (26) de enero de 2022, por no contar con los elementos materiales probatorios que acreditaran el cumplimiento de los requisitos y la determinación de urgencia de la medida. (a.d. 10 CuadernoCautelar “exp. OneDrive”).
15. El accionante Eduardo Barrera Valderrama, mediante comunicación del 7 de diciembre de 2021 desistió de las pretensiones de la demanda y revocó el poder conferido al abogado Gabriel Fernando Orozco (fls. 192 y 193 a.d. 10 “exp. OneDrive”) solicitud que fue denegada mediante auto adiado 26 de enero de 2022.

16. El Municipio de El Cocuy allegó contestación dentro del término legal, visible a fls. 199 a 234 a.d. 12 “exp. OneDrive”. Por su parte la firma Constructores Asociados Viales Norte y Gutiérrez S.A.S. guardó silencio.

17. Por auto del 26 de enero de 2022, se fijó como fecha para la diligencia de pacto de cumplimiento, el día 24 de febrero del mismo año (f. 236-238, a.d. 14 “exp. OneDrive”), audiencia que se realizó en la fecha y hora indicada, siendo suspendida con el propósito que el Municipio accionado en asocio con la autoridad ambiental y el delegado del Ministerio Público organizaran reunión para dar a conocer la destinación que se dará al lugar en donde funcionará una planta de aprovechamiento de residuos sólidos y no un relleno sanitario (fls. 278 a 284 a.d. 17 “exp. OneDrive”).

18. Allegada el acta de socialización del proyecto a la comunidad, mediante auto de fecha primero de abril de 2022, se fijó para la continuación de audiencia de pacto de cumplimiento el día 29 de abril de 2022, (fls. 313 y 314 a.d. 21 “exp. OneDrive”) reprograma por solicitud del Agente del Ministerio Público para el 06 de mayo de 2022 con auto del 22 de abril de 2022 (fls. 340 y 341 a.d. 27 “exp. OneDrive”), la cual se declaró fallida en razón a que no existió ánimo de pactar frente a las pretensiones incoadas por el accionante y ordenó pasar el expediente a la etapa probatoria. (f.388 – 394 a.d. 30 “exp. OneDrive”).

19. Con providencia del 03 de junio del año 2022, el Despacho decretó pruebas, entre estas, las documentales e informe técnico requerido a la Corporación Autónoma Regional de Boyacá (f. 402-405 a.d. 33 “exp. OneDrive”), informe técnico del cual se corrió traslado mediante actuación secretarial (fls. 1599 y 1600 a.d. 59 “exp. OneDrive”).

20. Finalmente, mediante auto del 23 de septiembre de 2022, se precluyó el término probatorio y se dio traslado para alegar de conclusión (f. 1602 a.d. 61 “exp. OneDrive”).

### **Razones de la Defensa**

#### **- MUNICIPIO DE EL COCUY (f. 199-234 a.d. 12 “exp. OneDrive”)**

21. Dentro de la oportunidad procesal correspondiente, la accionada se opuso a las pretensiones de la demanda, precisando que la obra que se adelanta en marco del contrato No. CP-O-09-2021 no genera afectaciones a la salubridad pública, equilibrio ecológico como tampoco afectaciones a la comunidad, esto en atención a que el proyecto que se pretende desarrollar corresponde al aprovechamiento de residuos lo cual difiere de lo indicado en la demanda que relaciona un relleno sanitario.

22. Afirmó que el Municipio no ha adelantado proceso contractual alguno que tenga como objeto la construcción de obras para la operación de un relleno sanitario en la Vereda Llano Grande, pues si bien reconoce la suscripción del contrato de obra CP-O-09-2021, resalta que según el objeto contractual el mismo corresponde a la construcción de una cubierta para las instalaciones de aprovechamiento de los residuos sólidos orgánicos biodegradables y no a la operación de un relleno sanitario, obra que ya fue entregada por parte del contratista.

23. Agregó que, para la fecha de presentación de la contestación de la demanda, el Municipio no ha generado ningún tipo de vertedero en el predio, por lo tanto, no se presentan olores fétidos, roedores, entre otros, catalogando así las afirmaciones de la demanda como hechos inexistentes y presuntos daños futuros e inciertos.

24. Precisó que el aprovechamiento de residuos sólidos para generar abono no representa ninguna afectación a la comunidad y al medio ambiente; por el contrario, dicha técnica reduce residuos contaminantes y favorece a la agricultura de la región.

25. Propuso como medio exceptivo, la *“inexistencia de amenaza o vulneración de los derechos colectivos invocados”* con fundamento en que no se presentan los presupuestos necesarios para la configuración de la presunta vulneración de los derechos colectivos alegados; por lo tanto, considera que las pretensiones de la demanda no están llamadas a prosperar.

- **CONSTRUCTORES ASOCIADOS VIALES NORTE Y GUTIERREZ S.A.S**

26. La firma guardó silencio a pesar de encontrarse notificada (fls. 180 y 181 a.d. 09 “exp. OneDrive” ) mediante el correo electrónico consignado en el certificado de existencia y representación legal como dirección para notificaciones judiciales. (fl 173 a 177 a.d. 08 “exp. OneDrive”).

**Audiencia de pacto de cumplimiento**

27. Se adelantó la audiencia especial de pacto de cumplimiento el día 24 de febrero de 2022<sup>1</sup> suspendida y reanudada el 6 de mayo de 2022<sup>2</sup> de conformidad con el artículo 27 de la ley 472 de 1998, la cual se declaró fallida en razón a que no existió ánimo de pactar frente a las pretensiones incoadas por el accionante.

**Alegatos de conclusión**

- **PARTE ACCIONANTE (f. 1639-1642 a.d. 64 “exp. OneDrive”)**

28. Indicó que, de conformidad con el material probatorio arrimado al proceso, quedó probado que el Municipio de El Cocuy inició la construcción de una obra para la operación de un depósito de basura para la disposición final de residuos sólidos, en la Vereda Llano Grande sector la Loma del Cerezo.

29. Reiteró los argumentos expuestos en cuanto a la suscripción del contrato de obra CP-O-09 de 2021, la cercanía del predio donde se construyó la cubierta con instituciones educativas, población de especial protección y vías de acceso a diferentes veredas como sectores turísticos del municipio.

30. Enfatizó en que, la operación de depósitos de basura tipo orgánico sin el cumplimiento de las exigencias técnicas, así como de los estudios técnicos y diseños, genera la emisión de gases tóxicos y lixiviados que afectan la salud de los habitantes del sector aledaño, requisitos que en su consideración no cumple el proyecto atacado.

31. Invocó nuevamente el fallo de tutela proferido por el Juzgado Promiscuo Municipal, en virtud del cual se ordenó el cierre de la planta de tratamiento de residuos sólidos ubicada en la vereda Los Laureles.

32. Agregó que, si bien a la fecha no se ha puesto en funcionamiento el proyecto de depósito de basuras y compostaje, existe una amenaza inminente, dado que el Municipio pretende desarrollar las mismas actividades que se ejecutaron en el vertedero de basuras que operó en la vereda Los Laureles.

---

<sup>1</sup> F. 278-284 a.d. 17 “exp. OneDrive”

<sup>2</sup> F. 388-394 a.d. 30 “exp. OneDrive”

- **MUNICIPIO DE EL COCUI (f. 1627-1636, a.d. 63 “exp. OneDrive”)**

33. Preciso que, en atención a las pruebas practicadas, quedo demostrado que no se evidencia amenaza o vulneración alguna de los derechos colectivos invocados por los actores, dado que el objeto del contrato de obra atacado no consiste en la operación de un relleno sanitario, sino en la construcción de una cubierta que tiene como finalidad mejorar y afianzar los derechos de la comunidad, según se indica en los estudios previos.

34. Resalto que, según se desprende de los estudios previos del contrato de obra, el Municipio pretende implementar nuevos sistemas que utilicen las técnicas de transformación de residuos orgánicos (compostaje en camas o pilar, pacas digestoras, lombricultivo, compostadores a escalar, entre otros) con el propósito de aprovechar los residuos generados en el municipio.

35. Indico que con la construcción de la cubierta no se afectan los derechos colectivos de los accionantes, pues el objeto contractual no contempla actividades de implementación o puesta en funcionamiento de un relleno sanitario.

36. Referencio que las actividades de compostaje, lombricultura y otras técnicas, no tienen el propósito de afectar a las comunidades, sino, por el contrario, coadyuva a la protección del medio ambiente, trayendo a colación la *“guía técnica para el aprovechamiento de residuos orgánicos a través de metodologías de compostaje y lombricultura”*, expedida por la Alcaldía de Bogotá, beneficios que en su noción fueron reiterados en el concepto técnico emitido por la Corporación Autónoma Regional de Boyacá.

37. Reitero argumentos expuestos en la contestación de la demanda, resaltando que en el caso sub examine nos encontramos frente a vulneraciones y amenazas hipotéticas, que no son ciertas, actuales ni reales, lo que en su concepto es suficiente para negar la prosperidad de las pretensiones de la demanda.

- **CONSTRUCTORES ASOCIADOS VIALES NORTE Y GUTIERREZ S.A.S**

38. Guardo silencio

- **EL MINISTERIO PÚBLICO (1645-1662 a.d. 65 “exp. OneDrive”)**

39. El agente del Ministerio Público rindió concepto a través del cual considero que las pretensiones de la demanda se encuentran llamadas a prosperar; a esta conclusión llego, luego de realizar un análisis integral de la demanda, su contestación, así como del material probatorio arrojado al proceso, dentro del cual se encuentran como principales argumentos los que a continuación se exponen:

40. Indico que en el curso del proceso quedaron desvirtuados los enunciados facticos de la demanda, como quiera que no es cierto que en el inmueble “El Cerezo” se pretenda construir un relleno sanitario como tampoco que se esté disponiendo basura a cielo abierto, conforme al informe técnico rendido por la autoridad ambiental.

41. No obstante, lo anterior, adujo que a pesar de la confusión del actor en cuanto a la denominación del proyecto, no se desdibuja la afectación que la continuidad del proyecto pueda generar al medio ambiente sano, resaltando que no se demostró el riesgo frente a los demás derechos colectivos invocados.

**42.** Para tal efecto, acudió al concepto técnico emitido por CORPOBOYACÁ en el cual se establece que, para garantizar las bondades del aprovechamiento de residuos sólidos orgánicos biodegradables, se debe garantizar un manejo adecuado de los residuos y obtener los permisos ambientales correspondientes, so pena de provocar impactos negativos producto de contaminación de aguas, suelos y atmosfera.

**43.** En este sentido, advirtió la improvisación del municipio en la implementación del proyecto, desde la elección del inmueble sin atender lo contemplado en el PGIRS y sin que fuere incluido en las áreas de equipamiento, resaltando que el municipio no ostenta la propiedad del inmueble donde se ejecutará el proyecto, esto como quiera que el mismo fue adquirido con falsa tradición.

**44.** Recalcó que el Municipio contrató la adecuación del predio para el funcionamiento de la planta, y de manera posterior adelantó las gestiones para obtener asesoría ambiental y técnica sobre el proyecto, de lo cual se sigue que solo hasta ahora se encuentre adelantando estudios para determinar las condiciones técnicas y legales para el adecuado funcionamiento de la planta.

**45.** Consideró así que, la falta de planeación y solidez técnica en la implementación del proyecto genera un riesgo de carácter ambiental, siendo plausible de ser amparado por medio de la presente acción, dado su carácter preventivo como lo ha establecido el Consejo de Estado, siendo necesario que para la implementación y puesta en marcha del proyecto se observen mejores y mayores estándares de planeación técnica y ambiental, tales como, evaluación de posibilidades según el PGIRS, obtención de permisos e incorporación del predio en el instrumento local de ordenamiento territorial y concertación con la comunidad, entre otros.

**46.** Precisó que en virtud del principio de precaución es necesario conjurar la amenaza que se presenta en el caso sub examine, siendo necesario que mediante sentencia se impartan órdenes precisas y estrictas dirigidas a reformular y adecuar la ejecución del proyecto de aprovechamiento de residuos sólidos orgánicos biodegradables.

#### **IV. CONSIDERACIONES**

##### **El problema jurídico por resolver.**

**47.** Corresponde en esta oportunidad determinar si resultan vulnerados o amenazados los derechos e intereses colectivos invocados por los accionantes, como consecuencia de la ejecución de un contrato que, según lo indica la parte accionante, tiene como objeto presuntamente la operación y puesta en funcionamiento de un relleno sanitario para la disposición final de residuos sólidos en el municipio de Cocuy, en la Vereda Llano grande sector Loma del Cerezo.

##### **De las excepciones:**

#### **INEXISTENCIA DE AMENAZA O VULNERACION DE LOS DERECHOS COLECTIVOS INVOCADOS**

**48.** De acuerdo con lo allí esbozado, dirá el Despacho, que las razones que la sustentan realmente tocan el fondo del asunto, por lo que en estricto sentido no son excepciones sino razones de defensa u oposición y de esta manera, no es dable predicar o no su prosperidad, sino detenerse a analizar si se accede o no a las pretensiones, conforme a los hechos que

resulten probados en el proceso<sup>3</sup>, por tanto, la misma será objeto de análisis en el fondo del asunto conforme a los hechos que se encuentren plenamente probados, para determinar si le asiste o no razón a quien la propone.

### Características generales de las acciones populares

**49.** Las acciones populares consagradas en el primer inciso del art. 88 de la Constitución Política y reglamentadas por la Ley 472 de 1998 y en el art. 144 del C.P.A.C.A tienen como finalidad la protección de los derechos e intereses colectivos, cuando quiera que éstos resulten amenazados o vulnerados como consecuencia de la acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares, siempre y cuando éstos actúen en desarrollo de funciones administrativas.

**50.** De manera que, para declarar el amparo de los derechos o intereses colectivos que es el objeto de toda acción popular, se requiere la demostración de su violación o amenaza real y actual de éstos, pues cuando se trata de proteger algún derecho colectivo se deben adoptar todas las medidas que sean necesarias para que cesen los efectos de la vulneración con mayor razón cuando uno de los fines principales del Estado es el de garantizar la efectividad de los principios y derechos consagrados en la Carta Política.

**51.** Sobre el particular, la Sección Primera del Consejo de Estado, en providencia proferida el 28 de marzo de 2014<sup>4</sup>, explicó lo siguiente: “[...] Esta Corporación ha recalcado que además de que se presente a) una acción u omisión de la parte demandada, b) un daño contingente, peligro, amenaza, vulneración o agravio de derechos o intereses colectivos; peligro o amenaza que no es en modo alguno la que proviene de todo riesgo normal de la actividad humana, sino también c) la existencia de la relación de causalidad entre la acción, la omisión, y la señalada afectación de los referidos derechos e intereses [...] Otra de las características de la acción popular es la relacionada con la autonomía del instrumento judicial. En efecto, esta Sección ha indicado que esta acción constitucional es autónoma y principal, no es viable que se formulen reparos para su ejercicio, diferentes a los que corresponden a las reglas procesales propias para su admisibilidad (artículo 18 ley 472 de 1998); por consiguiente, no resulta viable, ni legítimo, que se haga pender la admisión de la acción popular de la procedencia o no de otras acciones principales o subsidiarias, por cuanto la acción popular tiene como objetivo específico y puntal el proteger a los derechos o intereses colectivos invocados con la demanda [...] Es de resaltar que la acción popular puede ser ejercida por cualquier persona natural o jurídica. [...]”.

**52.** Se resalta que conforme a los artículos 1.º, 2.º, 4.º y 9.º de la citada Ley 472, la acción popular se caracteriza porque: i) está dirigida a obtener la protección de los derechos e intereses de naturaleza colectiva definidos como tales en la Constitución Política, en las leyes y en los tratados celebrados por Colombia; ii) su objetivo es evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o el agravio sobre los derechos e intereses colectivos y restituir las cosas a su estado anterior, cuando ello fuere posible; iii) es una acción pública, esto es, como mecanismo propio de la democracia participativa, puede ser ejercida por “toda persona” y, además, para afianzar pedagógicamente un sistema de control social, se señalan expresamente como titulares de esta acción las organizaciones no gubernamentales, las entidades públicas de control, el Procurador General de la Nación, el Defensor del Pueblo, los personeros y los servidores públicos; iv) es una acción autónoma y principal; v) no tiene carácter sancionatorio respecto de aquel contra quien se dirijan las pretensiones y, eventualmente, recaiga la sentencia estimatoria; y, finalmente, vi) no ha sido instituida como mecanismo de control judicial de las leyes, en

<sup>3</sup> Providencia de 16 de junio de 2010. M.P. Dra. Clara Elisa Cifuentes Ortiz. Rad: 150031330092008-0105-01, manifestó: “La defensa u oposición en sentido estricto existe cuando el demandado se limita a negar el derecho pretendido por el actor o los hechos en que éste se apoya... la excepción existe cuando el demandado alega hechos impeditivos o extintivos o modificativos del mismo, o simplemente dilatorios, que impiden en ese momento y en tal proceso se reconozca la exigibilidad o efectividad del derecho (...). Así las cosas, como ninguno de los argumentos planteados como sustento de las “excepciones” esgrimidas en la demanda, corresponde a tal condición jurídica, no era procedente que el juez declarara su improsperidad, bastaba con acceder o negar las suplicas de la demanda, conforme a lo que encontrara acreditado en el proceso (...)”

<sup>4</sup> Sentencia proferida el 28 de marzo de 2014, radicación: 25000-23-27-000-2001-90479-01(AP), C.P. Marco Antonio Velilla Moreno.

consecuencia, cuando con fundamento en la eventual violación o amenaza a un derecho o interés colectivo se pretenda impugnar una ley o que se imparta una orden al Legislador, habrá de acudir a las acciones pertinentes.

**53.** A la parte actora corresponde la carga de la prueba de la vulneración o amenaza de los derechos colectivos que invoca y la ocurrencia de los demás requisitos de procedencia de la acción popular, de tal manera que si en desarrollo de la misma no ejerce la carga probatoria que le impone de manera expresa el art. 30 de la Ley 472 de 1998, la acción no está llamada a prosperar.

## **De los derechos e intereses colectivos presuntamente vulnerados**

### **Del goce de un ambiente sano.**

**54.** El derecho colectivo a gozar de un ambiente sano<sup>5</sup> tiene un importante lugar y especial protección constitucional y legal; en efecto, la Corte Constitucional<sup>6</sup> ha expresado, que el medio ambiente involucra aspectos relacionados con el manejo, aprovechamiento de los recursos naturales, el equilibrio de los ecosistemas, la protección de la diversidad biológica, el desarrollo sostenible y la calidad de vida del hombre, entendido como parte integrante de ese mundo natural, temas que entre otros, han sido reconocidos ampliamente por nuestra Constitución Política en varias disposiciones que establecen mecanismos para proteger este derecho y exhortan a las autoridades a diseñar estrategias para su garantía y su desarrollo.

**55.** Así mismo, la Constitución Política<sup>7</sup> se ocupó también de regular otros temas de orden ecológico como la conservación de áreas naturales de especial importancia, del desarrollo sostenible, de la calidad de vida y de la educación y la ética ambiental, entre otros; los cuales constituyen, de igual forma, la estructura mínima para la necesaria convivencia de los asociados dentro de un marco de bienestar general. En desarrollo de los principios constitucionales se han consagrado, en otras normas, directrices en materia de política ambiental.

**56.** Ahora bien el Decreto Ley 2811 de 1974, por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente, establece que el ambiente es patrimonio común y que tanto el Estado como los particulares deben participar en su preservación y manejo<sup>8</sup>, por tanto la obligación del Estado va más allá de la simple regulación normativa y trasciende al plano de la realización de esas políticas, mediante la participación en su preservación y manejo, a través de sus diferentes entidades y de los particulares.

**57.** Esta norma enlista algunos de los factores que deterioran el ambiente, dentro de los que se encuentra en *la acumulación o disposición inadecuada de residuos, basuras, desechos y desperdicios*<sup>9</sup>, y establece las reglas a observarse en el manejo de los mismos, como la utilización de métodos según el avance de la ciencia y la tecnología y el fomento de la investigación científica y técnica enfocadas a desarrollar métodos para la defensa del medio ambiente, reintegrar algunos desperdicios al proceso natural, perfeccionar métodos de manejo de residuos, entre otros<sup>10</sup>.

<sup>5</sup> Art. 79 C.N. y literal a), art. 4º ley 472 de 1998, art. 7 Decreto 2811 de 1974.

<sup>6</sup> Sentencia T-046 de 1999.

<sup>7</sup> Arts. 78 y s.s C.P.

<sup>8</sup> Art. 1º.

<sup>9</sup> Art. 8 literal l) Decreto 2811 de 1974.

<sup>10</sup> Ibidem art. 34.

58. Desde entonces, se consagra la prohibición de descargar los residuos o desechos en general, que causen el deterioro de los suelos, daño o molestia a la humanidad, cuando no se cuenta con la autorización correspondiente, reiterando que los medios que se utilicen para la disposición o procesamiento final deben evitar el deterioro del ambiente y la salud humana y asigna el deber de garantizar la prestación del servicio a los municipios<sup>11</sup>.

59. La protección al medio ambiente ha sido objeto de análisis en diferentes oportunidades por el órgano de cierre de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, quien en providencia proferida dentro de la acción popular con radicado 2013-00354<sup>12</sup> resaltó que la Constitución Política de Colombia consagra la preservación, conservación y salvaguarda del entorno natural en 34 de sus disposiciones, conocida como la “Constitución ecológica”, dentro de las que destaca 4 deberes a saber: *i*) la obligación que recae sobre el Estado y las personas de proteger las riquezas naturales, *ii*) el deber, derecho e interés colectivo que implica gozar de un ambiente sano, *iii*) el deber del estado en materia de protección, conservación, fomento de educación ambiental y participación ciudadana, y *iv*) la obligación del estado frente a prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, encontrándose facultado para sancionar y exigir la reparación de los daños que se causen, tesis acogida por el Tribunal Administrativo de Boyacá<sup>13</sup>.

60. Así mismo, el amparo constitucional otorgado al medio ambiente, comprendido por elementos biofísicos y recursos naturales (suelo, agua, flora, fauna, entre otros)<sup>14</sup> se encuentra dirigido no solo a la protección de los derechos fundamentales con los que guarda una íntima relación, como el derecho a la vida y la salud de las personas, recibiendo así la denominación de derecho fundamental para la existencia de la humanidad, sino también, su reconocimiento como deber, a través del cual se propende por un beneficio a favor de las generaciones presentes y futuras, exigiendo de esta forma, la participación del Estado y la comunidad en general<sup>15</sup>.

61. De igual forma en providencia reciente<sup>16</sup>, el Consejo de Estado indicó que el principio de planeación constituye un papel fundamental al momento de satisfacer las necesidades de la colectividad, resaltando que dentro de estas se encuentra el derecho al goce de un ambiente sano, que comprende el deber que le asiste a las autoridades de propiciar la participación de la comunidad frente a las decisiones que le puedan afectar.

62. En este sentido, resaltó en la providencia anotada que, “(...) **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**” para precisar que la prevención de daños ambientales depende de una adecuada planeación. (sostenido documento original).

63. Así mismo, en dicha oportunidad la Corporación precisó que el saneamiento ambiental corresponde a un servicio inherente a la finalidad social del Estado, y en tal sentido, constituye un deber de las autoridades públicas velar por la prevención y control de aquellas

---

<sup>11</sup> Ibidem arts. 35, 36 y 37

<sup>12</sup> Consejo de Estado, sección primera, sentencia del 01 de junio de 2020. C.P. Roberto Augusto Serrato Valdés, radicado No. 150001-23-33-000-2013-00354-02(AP).

<sup>13</sup> Tribunal Administrativo de Boyacá, sala de decisión No. 2, del 29 de julio de 2020, M.P. Luis Ernesto Arciniegas Triana, radicado No. 15001-23-33-002-2010-001320-00.

<sup>14</sup> Consejo de Estado, sección tercera, providencia del 20 de noviembre de 2020, C.P. Jose Roberto Sáchica Méndez, radicado No. 25000-23-24-000-2011-00251-01 (AP).

<sup>15</sup> Corte Constitucional, sentencia C-632 de 2011. Referenciada en Consejo de Estado, sección tercera, providencia del 20 de noviembre de 2020, C.P. Jose Roberto Sáchica Méndez, radicado No. 25000-23-24-000-2011-00251-01 (AP).

<sup>16</sup> Consejo de Estado, sección primera, providencia del 18 de marzo de 2021. C.P. Roberto Augusto Serrato Valdés, radicado : 73001-23-31-000-2012-00241-02 (AP)

situaciones que pueden generar el deterioro ambiental, más exactamente, en la prestación del servicio de aseo.

**64.** Indicó a su vez que, a partir de los mandatos constitucionales de los artículos 8, 49, 79 y 89, la jurisprudencia ha establecido que el medio ambiente contempla aspectos relacionados con el manejo, aprovechamiento y conservación de los recursos naturales, desarrollo sostenible, equilibrio de los ecosistemas, entre otros que redundan en la calidad de vida del hombre como integrante del mundo natural<sup>17</sup>.

**65.** Por su parte el Tribunal Administrativo de Boyacá, acudiendo a la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha precisado que:

*"La defensa del medio ambiente constituye un objetivo de principio dentro de la actual estructura de nuestro Estado Social de Derecho. En cuanto hace parte del entorno vital del hombre, indispensable para su supervivencia y la de las generaciones futuras, el medio ambiente se encuentra al amparo de lo que la jurisprudencia ha denominado "Constitución ecológica", conformada por el conjunto de disposiciones superiores que fijan los presupuestos a partir de los cuales deben regularse las relaciones de la comunidad con la naturaleza y que, en gran medida, propugnan por su conservación y protección"*<sup>18</sup>.

**66.** A su turno, la Ley 99 de 1993, en su artículo 65 numeral 6, establece las funciones de los municipios en materia ambiental, dentro de las que se destaca el velar por el cumplimiento de los deberes del Estado y los particulares en materia ambiental y proteger el derecho constitucional a un ambiente sano.

#### **Del acceso a infraestructura de servicios que garanticen la salubridad pública**

**67.** Este derecho colectivo deviene del artículo 4 de la Ley 472 de 1998 literal h), entendido como aquel que propugna la protección de la vida e integridad de los administrados a través de las actividades que debe desplegar el Estado y que están dirigidas a asegurar la prestación de servicios públicos básicos y en consecuencia a garantizar la calidad de vida de la población.

**68.** Así mismo, este derecho ha sido concebido como la posibilidad de acceso a instalaciones y organizaciones que garanticen la salud a favor de la comunidad, dando como ejemplo principal la estructura sanitaria y hospitalaria, precisando que el mismo no debe ser confundido con el derecho a la salud sino al acceso a infraestructura que tenga por finalidad la protección de la salud, es así que, se considera vulnerado este derecho cuando se demuestre la imposibilidad de acceso a la infraestructura de servicios determinados, *"se insiste no es el acceso a los servicios, sino a la infraestructura de estos"* y por lo tanto, las órdenes que se emitan para su protección deben estar encaminadas a acceder a infraestructura de los servicios requeridos<sup>19</sup>.

**69.** En tal sentido, el Consejo de Estado ha sostenido que el Estado alcanza las metas sociales que definen al Estado Social de Derecho a través de la adecuada prestación de los servicios públicos, habilitando de esta forma a los ciudadanos que se consideren lesionados o afectados a acudir a la jurisdicción, por medio de las acciones constitucionales,

<sup>17</sup> Consejo de Estado, sección primera, providencia del 30 de junio de 2017, C.P. Roberto Augusto Serrato Valdés. Radicado No: 15001-31-33-002-2013-00013-01(AP).

<sup>18</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-671 DE 2001, referenciada en sentencia Tribunal Administrativo de Boyacá, sala de decisión No. 6, M.P. Felíz Alberto Rodríguez Riveros, radicado: 15001233100420100136300.

<sup>19</sup> Consejo de Estado, sección tercera. Providencia del 19 de abril de 2007. C.P. Alier Eduardo Hernández Enriquez, radicado 54001-23-31-000-2003-00266-01(AP)

en procura de exigir el cumplimiento de las obligaciones constitucionales asignadas al Estado<sup>20</sup>.

**70.** Así mismo y con respecto a la infraestructura y su relación con la salubridad pública, señaló esa Corporación:

*“El derecho colectivo invocado como vulnerado en la presente acción es el del “acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública”. Es un servicio público a cargo del Estado cuya finalidad es disminuir la morbilidad, es decir, la proporción de personas que enferman en un sitio y tiempo determinado. Ahora bien, el derecho invocado hace alusión igualmente a la palabra ‘infraestructura’ la cual debe entenderse como un conjunto de elementos o servicios que se consideran necesarios para la creación y funcionamiento de una organización, en este caso, para la buena gestión de la salubridad pública.”<sup>21</sup>*

**71.** Ahora, también ha destacado el Consejo de Estado la relación que existe entre el derecho de acceso a los servicios públicos y su prestación en términos de eficiencia, oportunidad, seguridad y salubridad pública, precisando que la salubridad pública está ligada con el control de situaciones de orden sanitario, a fin de evitar la generación de focos de contaminación, que puedan afectar la salud y tranquilidad de la comunidad<sup>22</sup>.

#### **Del equilibrio ecológico, manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales**

**72.** Derecho colectivo consagrado en el literal c) del artículo 4 de la Ley 472 de 1998, el cual ha sido analizado jurisprudencialmente por parte de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado, como un derecho interrelacionado con el derecho a gozar de un ambiente sano, conforme a los deberes que le asisten al Estado y a los particulares de manera conjunta.

**73.** La Corte Constitucional ha indicado que debe existir un equilibrio entre el desarrollo económico, el bienestar individual, colectivo y la conservación del ecosistema, cuando señala<sup>23</sup>:

*“Lógicamente la protección medio ambiental, como valor constitucional, no tiene un efecto desvanecedor sobre los demás derechos y garantías previstos en la Carta. No obstante la importancia de tal derecho, de acuerdo a cada caso se hará necesario equilibrarlo con las demás atribuciones individuales, sociales, económicas y colectivas. Para el efecto, el propio texto constitucional proporciona conceptos relevantes que concretan el equilibrio que debe existir entre el “desarrollo” económico, el bienestar individual y la conservación del ecosistema. El desarrollo sostenible, por ejemplo, constituye un referente a partir del cual la jurisprudencia de la Corte ha fijado cuáles son los parámetros que rigen la armonización de tales valores, destacando que: “es evidente que el desarrollo social y la protección del medio ambiente imponen un tratamiento unívoco e indisoluble que permita progresivamente mejorar las condiciones de vida de las personas y el bienestar social, pero sin afectar ni disminuir irracional o desproporcionadamente la diversidad natural y biológica de nuestro ecosistema”.*

**74.** Como se observa, el derecho colectivo a la existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo

<sup>20</sup> Consejo de Estado, sección tercera, providencia del 23 de octubre de 2020. C.P. Carlos Alberto Aguirre, radicado: 25000-23-41-000-2012-00207-01 (AP).

<sup>21</sup> Consejo de Estado, sección cuarta. Providencia del 14 de noviembre de 2002. C.P. Ligia López Díaz. Radicado No. 25000-23-24-000-2002-0490-01(AP-533).

<sup>22</sup> Consejo de Estado, sección primera, providencia del 19 de noviembre de 2018. C.P. Roberto Augusto Serrato Valdes, radicado 63001-23-33-000-2017-00240-01(AP) ACUMULADO 63001-23-33-000-2017-00282-00.

<sup>23</sup> Corte Constitucional, sentencia T-760 de 2007 del 25 de septiembre de 2007, M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

sostenible, su conservación, restauración o sustitución, propugna, como lo han reconocido las Altas Cortes por la garantía de un ambiente sano no solo a las generaciones presentes sino en mayor grado a las generaciones futuras, bajo el precepto de ser considerado un derecho fundamental para la existencia de la humanidad.

75. Paralelamente, la ley 99 de 1993 define en su artículo 3 el desarrollo sostenible, como el mejoramiento de la calidad de vida y bienestar social de la población, sin agotar la base de los recursos naturales renovables, ni deteriorar el medio ambiente y el derecho que tienen las futuras generaciones de utilizarlo.

#### **De la prestación del servicio de aseo**

76. Conforme a los postulados constitucionales, los servicios públicos son inherentes a la finalidad social propia del Estado, siendo deber de este, garantizar en términos de eficiencia su prestación a favor de todos los habitantes del territorio nacional<sup>24</sup>.

77. En tal sentido, el artículo 366 de la Constitución Política establece que el Estado tendrá como uno de sus objetivos garantizar el bienestar general y mejorar la calidad de vida de los habitantes, a través de la solución de las necesidades insatisfechas en materia de educación, salud, agua potable y saneamiento ambiental.

78. Por su parte, el inciso segundo del artículo 367 superior, radica en cabeza de los municipios la responsabilidad de prestar estos servicios, cuando por las características técnicas y económicas del servicio lo permitan.

79. En desarrollo de dichos preceptos, el legislador promulgó la Ley 142 de 1994 *“por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios ...”*, la cual se encargó de regular lo concerniente a los servicios públicos domiciliarios esenciales de acueducto, alcantarillado, **aseo** y energía eléctrica, entre otros.

80. En cuanto a la competencia de los Municipios en la prestación de los servicios públicos, el artículo 5 ídem indicó que corresponde a estos, asegurar la prestación de los servicios a sus habitantes de manera eficiente, bien sea de forma directa, o a través de empresas de servicios públicos de naturaleza oficial, privado o mixto, permitiendo la participación de los usuarios en la gestión y fiscalización de las empresas y disponiendo subsidios a usuarios de menores ingresos.

81. Esta ley, en su artículo 14.24, modificado por el artículo 1 de la Ley 689 de 2001, define el servicio público de aseo, como aquel servicio que consiste de manera principal en la recolección de residuos, el cual contempla las actividades complementarias de transporte, tratamiento, aprovechamiento y disposición final.

82. Por medio del Decreto 2981 de 2013, compilado en el Decreto 1077 de 2015, se reglamentó la prestación del servicio público de aseo, teniendo dentro de su ámbito de aplicación (artículo 1) a las personas prestadoras de residuos aprovechables.

83. Dentro de los principios que rigen la prestación del servicio público de aseo, se contemplan la eficiencia, continuidad, calidad, cobertura, participación de los usuarios, fomento del aprovechamiento y mitigación del impacto en la salud y el ambiente, que se puedan causar con ocasión de los residuos sólidos<sup>25</sup>, adicional, a que se reconoce la

---

<sup>24</sup> Artículo 365 superior.

<sup>25</sup> Artículo 3 Decreto 2981 de 2013 y 2.3.2.2.1.2. Decreto 1077 de 2015

función social y ecológica de la propiedad que cumple este servicio en marco de la Constitución y la ley<sup>26</sup>.

### **Marco normativo del aprovechamiento de residuos sólidos orgánicos y el Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos - PGIRS**

**84.** La Resolución 0754 del 2014 expedida por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, “*Por la cual se adopta la metodología para la formulación, implementación, evaluación, seguimiento, control y actualización de los Planes de Gestión Integral de Residuos Sólidos*”, señaló que los proyectos y programas adoptados en el PGIRS deben incorporarse en el plan de desarrollo Municipal asignando los recursos correspondientes y debe estar en consonancia con lo dispuesto en el Esquema de Ordenamiento Territorial, según lo establecido en el Decreto 2981 de 2013.

**85.** Conforme a las disposiciones del Decreto 1076 de 2015, la licencia ambiental corresponde a la autorización que otorga la autoridad ambiental para la ejecución de un proyecto, obra o actividad determinada que pueda producir deterioro grave a los recursos naturales o al medio ambiente<sup>27</sup>; para el caso de la construcción de plantas de aprovechamiento de residuos sólidos orgánicos biodegradables se considera necesaria la licencia, cuando en dicha planta se realice el aprovechamiento de 20.000 toneladas/año y será otorgada por la Corporación Autónoma Regional<sup>28</sup>.

**86.** A su turno, el Decreto 1077 de 2015, en su artículo 2.3.2.1.1., definió diferentes actividades que guardan relación con el proceso que nos ocupa y del cual reviste importancia traerlos a colación a efectos de conocer su alcance y aplicación al caso en concreto, así:

- **Aprovechamiento** (modificado por el Derecho 596 de 2016) actividad complementaria del servicio de aseo, que comprende la recolección de los residuos aprovechables, el transporte hasta la estación o planta de aprovechamiento y su clasificación.
- **Estación de clasificación y aprovechamiento**, instalaciones técnicamente diseñadas según criterios de ingeniería, las cuales son destinadas al pesaje y clasificación de los residuos, indicando que **deben contar con las autorizaciones ambientales a que haya lugar**.
- **Lixiviado**, “... *liquido residual generado por la descomposición de la parte orgánica o biodegradable de los residuos sólidos (...) como resultado de la percolación de agua a través de los residuos en proceso de degradación*”.
- **Plan de gestión integral de residuos sólidos (PGIRS)**, instrumento de planeación municipal que determina los objetivos, metas, programas, proyectos, actividades y recursos definidos por el ente territorial para el manejo de residuos sólidos, cuyo propósito consiste en el mejoramiento del manejo de los residuos y la prestación del servicio de aseo.
- **Residuo sólido aprovechable**, cualquier material, objeto, sustancia o elemento sólido que es susceptible de aprovechamiento, para ser reincorporado a un proceso productivo.

<sup>26</sup> Artículo 9 Decreto 2981 de 2013 y 2.3.2.2.1.8. Decreto 1077 de 2015.

<sup>27</sup> Art. 2.2.2.3.1.3.

<sup>28</sup> Art. 2.2.2.3.2.3. numeral 12

87. Así, la norma bajo estudio, desarrolla en su capítulo VIII, compilada en la subsección 8 del Decreto 1077 de 2015, lo referente a la recolección y transporte de residuos para aprovechamiento, determinando su alcance, las características de los vehículos de recolección, propósitos del aprovechamiento, características que deben presentar los residuos objeto de aprovechamiento, condiciones de almacenamiento y compactación.

88. En cuanto los requisitos que deben cumplir las estaciones de clasificación y aprovechamiento, el artículo 87 del Decreto 2981 de 2013, modificado por el Decreto 596 de 2016, establece:

**“ARTÍCULO 2.3.2.2.9.86. Requisitos mínimos para las estaciones de clasificación y aprovechamiento (ECA). Modificado por el Decreto 596 de 2016** *Las estaciones de clasificación y aprovechamiento deberán cumplir como mínimo con los siguientes requisitos:*

1. *Contar con el uso del suelo compatible con la actividad.*
2. *Contar con una zona operativa y de almacenamiento de materiales cubierta y con cerramiento físico con el fin de prevenir o mitigar los impactos sobre el área de influencia.*
3. *Contar con el respectivo diagrama de flujo del proceso incluidos la recepción, pesaje y registro.*
4. *Contar con medidas de seguridad industrial.*
5. *Contar con áreas para:*
  - *Administración*
  - *Recepción*
  - *Pesaje*
  - *Selección y clasificación*
  - *Almacenamiento temporal de materiales aprovechables*
  - *Almacenamiento temporal para materiales de rechazo incluidos aquellos de rápida biodegradación.*
6. *Contar con instrumentos de pesaje debidamente calibrados de acuerdo con lo dispuesto en el Decreto 1074 de 2015 "Por medio del cuál se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Comercio, Industria y Turismo",*
7. *Contar con un sistema de control de emisión de olores.*
8. *Contar con un sistema de prevención y control de incendios.*
9. *Contar con sistemas de drenaje para las aguas lluvias y escorrentía subsuperficial.*
10. *Contar con sistema de recolección y tratamiento de lixiviados cuando sea del caso.*
11. *Contar con pisos rígidos y las paredes que permitan su aseo, desinfección periódica y mantenimiento mediante el lavado.*
12. *Estar vinculado al servicio público de aseo coma usuario, para efectos de la presentación y entrega de rechazos con destino a disposición final.*

**PARÁGRAFO.** *Ninguna autoridad podrá imponer obligaciones adicionales a las establecidas en el presente decreto para la operación de las estaciones de clasificación y aprovechamiento (ECAS)”.*

**89.** Adicional a lo anterior, esta norma precisa que la formulación e implementación del PGIRS debe encontrarse en armonía con los planes de ordenamiento territorial e incorporarse en el plan de desarrollo municipal<sup>29</sup>.

**90.** Indica la norma en cita en su artículo 89<sup>30</sup>, que las áreas potenciales que el ente territorial determine para la ubicación de infraestructuras para la prestación del servicio de aseo en su actividad de aprovechamiento, hacen parte de los bienes de interés común, prevaleciendo sobre el interés particular, resaltando que el PGIRS debe contar con los estudios técnicos que soporten la decisión que al respecto se adopte.

**91.** Por su parte el artículo 92<sup>31</sup> consagra los requisitos que debe cumplir el ente territorial, al momento de determinar la viabilidad de proyectos de aprovechamiento de residuos, la cual parte de atender los aspectos sociales, económicos, técnicos, operativos, financieros, comerciales y de beneficios ambientales. Dentro de los requisitos se encuentran la realización de:

- Un análisis de mercado, a efectos de proyectar la cantidad de residuos que se pretende incorporar en el ciclo productivo.
- Cuantificación y caracterización de residuos.
- Predimensionamiento de la infraestructura y equipos requeridos, considerando en lo posible 2 alternativas tecnológicas y administrativas acorde a las condiciones del Municipio.
- Comparación de alternativas.
- Evaluación de la viabilidad financiera y comercial de la alternativa seleccionada, considerando la totalidad de costos en los que se incurre para un periodo mínimo de 10 años.
- Sensibilización, educación y capacitación a los usuarios del servicio, funcionarios públicos y empleados de las empresas prestadoras, en cuanto las competencias de cada grupo.
- El sitio en el que se instale la infraestructura debe ser compatible con el uso de suelo definido en el ordenamiento territorial.
- El proyecto debe contar con las autorizaciones, concesión o permisos que por ley le sean exigibles.
- Articulación de recicladores en los casos que aplique.

**92.** Según el documento CONPES 3874 de 2016, *Política Nacional para la Gestión Integral de Residuos Sólidos*, del 21 de noviembre de 2016, una de las metas propuestas de la política consiste en implementar esquemas de tratamiento de residuos sólidos especialmente orgánicos, con el propósito de optimizar la operación de los rellenos sanitarios.

**93.** El Decreto 1784 de 2017, adicionó el capítulo 6 al título 2 de la parte 3, del libro 2 del Decreto 1077 de 2015, con el propósito de reglamentar las condiciones bajo las que se desarrollará la actividad complementaria de tratamiento de residuos sólidos en la prestación del servicio de aseo, asignando la responsabilidad de asegurar el tratamiento como actividad complementaria del servicio de aseo a los entes territoriales.

**94.** En lo que respecta a la localización de áreas para tratamiento, indica el Decreto 1784 de 2017, que el ente territorial definirá la incorporación en el documento de planeación territorial (POT, PBOT o EOT) los polígonos de localización potencial de

<sup>29</sup> Artículo 88 Decreto 2981 de 2013, compilado en el artículo 2.3.2.2.3.87 Decreto 1077 de 2015.

<sup>30</sup> Compilado en el artículo 2.3.2.2.3.88 Decreto 1077 de 2015.

<sup>31</sup> Compilado en el artículo 2.3.2.2.3.91 Decreto 1077 de 2015.

dichas áreas, teniendo como criterios las determinantes ambientales incluidas en la cartografía del instrumento territorial correspondiente, identificación de áreas con riesgo no mitigable, identificación de sitios intervenidos con actividades de disposición final e identificación de zonas con uso compatible para el tratamiento<sup>32</sup>, debiéndose realizar en todo caso, el estudio técnico de potencialidad.

**95.** De igual forma, la Resolución 0330 del 2017, expedida del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y por medio de la cual se adoptó el Reglamento Técnico del Sector Agua Potable y Saneamiento Básico, en su artículo 221 y 222 consagró los aspectos de diseño en sistemas con aprovechamiento el cual debe encontrarse acorde con el PGIRS del Municipio y los aspectos de localización y diseño de estaciones de transferencia y plantas de aprovechamiento, indicando frente a este último aspecto que, la localización de la infraestructura debe atender los usos de suelo establecidos en la herramienta de ordenamiento territorial, contar con las condiciones de tráfico vehicular y contar con los servicios públicos de acueducto, energía y alcantarillado o implementar un sistema de tratamiento de aguas residuales.

**96.** En cuanto al diseño, establece que la zona debe ser cubierta y contar con cerramiento físico con el propósito de mitigar impactos en la zona, contar con el diagrama de flujo del proceso, contar mínimo con áreas de pesaje, recepción, proceso de transferencia, proceso de adecuación para el aprovechamiento y de almacenamiento de materia prima y de productos para el mercado.

**97.** Por su parte, el Decreto 938 de 2019, por la cual se reglamentó el Decreto 1784 de 2017, destinó su capítulo II al tratamiento, señalando los elementos que las entidades territoriales deben considerar para definir la potencialidad de las áreas disponibles para proyectos de tratamiento de residuos sólidos, dentro de las que se encuentran, las áreas ya impactadas por actividades de transferencia o disposición final, suelos urbanos con actividad industrial de alto impacto, suelos de expansión y rurales acogidas en el instrumento de planeación municipal, descartando áreas de determinantes ambientales y zonas con declaración de riesgo no mitigable<sup>33</sup>.

**98.** Esta norma establece la obligación de contar con un Reglamento Operativo que permita realizar el monitoreo, seguimiento y control del flujo de proceso y los procedimientos, y de incorporar las áreas con potencialidad para el desarrollo de proyectos de tratamiento, al instrumento de planeación correspondiente y actualizar el PGIRS.

### **De las facultades del juez en acciones populares**

**99.** De conformidad con lo establecido en el artículo 34 de la Ley 472 de 1998, la sentencia proferida dentro de la acción popular a través de la cual se acojan las pretensiones de la demanda, puede contener una orden de hacer o de no hacer, definiendo de manera precisa la conducta a cumplir en aras de proteger el derecho o interés colectivo amenazado o vulnerado.

**100.** Así mismo, la Corte Constitucional<sup>34</sup> ha recalcado el principio de oficiosidad que rige en las acciones populares, en la que se resalta que este medio de control presenta una estructura especial frente a los demás procesos litigiosos al tratarse de un mecanismo de protección de derechos colectivos, donde el juez cuenta con facultades y poderes para

---

<sup>32</sup> Art. 2.3.2.6.6.

<sup>33</sup> Art. 6.

<sup>34</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-443-13 del 11 de julio de 2013. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub

conminar, exhortar, recomendar o prevenir, con el fin de evitar una eventual vulneración o poner fin a una afectación actual de los derechos colectivos.

**101.** El artículo 34 de la Ley 472 de 1998 fijó los alcances del fallo que se puede proferir dentro de una acción popular. No obstante, atendiendo la jurisprudencia del Consejo de Estado, se considera que dicha norma es enunciativa y por lo tanto, el juez que decide la acción tiene la facultad de adoptar amplias decisiones tendientes a proteger el derecho o interés colectivo amenazado, en el sentido de evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, vulneración o agresión<sup>35</sup>.

**102.** En esta sentencia de unificación el Consejo de Estado resume los fines de las acciones populares: *i)* expresión concreta del derecho de acción, *ii)* principal, *iii)* eventualmente restaurativa, *iv)* la vulneración o amenaza debe ser real, inminente, concreta y la carga de la prueba está a cargo del actor, *v)* excepcionalmente indemnizatoria, *vi)* actual – no pretérita y *vii)* preventiva. Frente a las dos últimas es necesario precisar el alcance determinado por dicha Corporación, así:

**c) Es preventiva:** *Porque procede, incluso, cuando el derecho o interés colectivo no ha sido vulnerado si se concluye que está amenazado y que es necesario evitar un daño contingente o hacer cesar el peligro. Lo anterior, pese a que las acciones u omisiones sean remotas, ya que lo determinante es que sus efectos persistan frente a la amenaza o puesta en peligro.*

(...)

**e) Es actual, no pretérita.** *Ello significa que habrá carencia de objeto si ha cesado la vulneración o amenaza del derecho colectivo. Por el contrario, procederá este mecanismo de protección -aunque el hecho generador sea anterior y se haya consumado-, si la violación, amenaza o puesta en peligro del derecho o interés colectivo, persiste, sea actual o inminente, o imprescriptible, inalienable, como ocurre con la conservación del patrimonio cultural<sup>36</sup>.*

**103.** Así mismo, la Alta Corporación ha precisado que el principio y derecho fundamental al debido proceso y la regla técnica de congruencia, establecen límites al juzgador para emitir fallos infra, ultra o extra petita. Sin embargo, la acción popular constituye una excepción a la regla general, dada su naturaleza y características, en atención a la protección de los derechos colectivos siendo procedentes las potestades ultra o extra petita al momento de resolver el litigio:

*“Como se observa, el juez de la acción popular está facultado para amparar derechos colectivos cuya protección no hubiese sido expresamente solicitada y, en consecuencia, adoptar las medidas que considere adecuadas para garantizar el debido ejercicio de los mismos. Sin embargo, para ese propósito será necesario cumplir con dos supuestos. Los derechos protegidos deben encontrarse estrechamente relacionados con el objeto y con la causa petendi -esto es, con los derechos invocados en la solicitud de amparo y con los hechos que les sirvieron de fundamento-. Y, durante el debate procesal, se debe garantizar el derecho de defensa y contradicción de la parte demandada sobre ese nuevo componente de la litis<sup>37</sup>. (Subrayado fuera de texto original)*

### **Autorresponsabilidad de las partes**

**104.** Una de las exigencias que se hace a la parte accionante en sede de acción popular es demostrar o lo que es igual, probar los supuestos que sustentan su acción, es decir que

<sup>35</sup> Consejo de Estado, Sala Plena. Providencia del 13 de febrero de 2018. C.P. William Hernández Gómez, radicado No. 25000-23-15-000-2002-02704-01(SU).

<sup>36</sup> Ibidem.

<sup>37</sup> Consejo de Estado, sección primera, providencia del 01 de junio de 2020. C.P. Roberto Augusto Serrato Valdés, radicado No. 15001-23-33-000-2013-00354-02(AP)

debe acreditar con los medios de prueba idóneos si están siendo vulnerados o amenazando los derechos colectivos y en qué forma. Lo que se ha denominado principio de autorresponsabilidad de las partes, sobre el que se ha pronunciado el Consejo de Estado de la siguiente forma:

*“(...) En esta oportunidad reitera la Sala la importancia de cumplir por parte de los actores con la carga de demostrar válidamente los supuestos de hecho que motivan sus demandas. En efecto, a la luz del artículo 30 de la Ley 472 de 1998, le corresponde al demandante acreditar y probar los hechos, acciones y omisiones que, en su criterio, constituyen la amenaza o la trasgresión de los derechos e intereses colectivos invocados. En ese sentido, se entiende que el actor popular no debe limitarse a señalar la presunta vulneración de derechos e intereses colectivos con la enunciación de determinados hechos, pues está a su cargo demostrar los supuestos fácticos indicados en la demanda.”<sup>38</sup>*

*No obstante, resulta forzoso resaltar que el decreto oficioso de pruebas lo que pretende es complementar el acervo probatorio mas no producirlo en su integridad, pues como ya se señaló, es el actor quien deben soportar la carga de demostrar de los hechos u omisiones que a su juicio representan la amenaza o vulneración de los derechos colectivos cuya protección se busca.”<sup>39</sup>(...)” (Subrayado fuera de texto).*

**105.** En razón a lo anterior y para que la acción popular resulte ser el medio constitucionalmente efectivo para la protección de los derechos colectivos, no debe ejercerse de forma inconsciente, ni desmedida y mucho menos caprichosa, ya que justamente la acción popular es la expresión máxima de solidaridad en acciones legales y constitucionales, pues la misma no debe propender principalmente por el interés de un individuo sino por el de toda una comunidad, que en realidad se ve amenazada por la vulneración o transgresión de sus derechos al vivir en una colectividad, es así, que el órgano de cierre en lo Contencioso Administrativo se ha referido a ello conjugándolo con el deber probatorio que asiste a quienes acuden a la defensa de sus derechos, manifestando que:

*“(...) la acción popular no está diseñada para acudir a ella ante cualquier violación de la ley, irregularidad o disfunción que se presente ya sea en el ámbito público o privado. Por el contrario, como se indicó al inicio de estas consideraciones, la acción popular tiene un papel preventivo y/o remedial de protección de derechos e intereses colectivos, cuando quiera que éstos se ven amenazados o están siendo vulnerados, pero en uno y otro evento, tanto la amenaza como la vulneración, según el caso, deben ser reales y no hipotéticas, directas, inminentes, concretas y actuales, de manera tal que en realidad se perciba la potencialidad de violación del derecho colectivo o la verificación del mismo, aspectos todos que deben ser debidamente demostrados por el actor popular, quien conforme a lo dispuesto en el artículo 30 de la Ley 472 de 1998, tiene la carga de la prueba.”<sup>40</sup>(...)”*

**106.** Debe reiterarse, que para el Despacho resulta claro que corresponde a la parte accionante la demostración de la real vulneración o amenaza de los derechos colectivos que invocan y la ocurrencia de los demás requisitos de procedencia de la acción popular, de tal manera que si, en ejercicio de la misma, no cumplen con la carga probatoria que les impone de manera expresa el Art. 30 de la Ley 472 de 1998, la acción no está llamada a prosperar.

<sup>38</sup> Consejo de Estado, Sección primera. Sentencia del 3 de septiembre de 2009. Expediente 85001-23-31-000-2004-02244-01(AP) Pon. Marco Antonio Velilla Moreno.

<sup>39</sup> Ibidem.

<sup>40</sup> Consejo de Estado, Sección Primera. Sentencia del 18 de abril de 2009. Exp. 41001-23-31-000-2004-00425-01(AP). Pon. Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta

## De las pruebas allegadas al proceso.

107. Conforme a las pruebas allegadas por las partes, así como de las recaudadas de oficio por el Despacho y que revisten importancia para el análisis y resolución del caso puesto a consideración de esta judicatura, encontramos:

- **Acuerdo Municipal No. 010 del 5 de marzo de 2004** “Por medio del cual se adopta el esquema de ordenamiento territorial Municipal de El Cocuy, se clasifican y determinan los usos del suelo”, como instrumento guía para la regulación del proceso de ocupación territorio y reglamentos del uso del suelo en el municipio de El Cocuy (fls. 19- 87 a.d. 01 “exp. OneDrive”).
  - **Fallo** proferido por el Juzgado Promiscuo Municipal de El Cocuy de fecha 12 de julio de 2011, que si bien, como lo aduce el apoderado de la entidad demandada, el fallo surte efectos inter-partes, lo cual en principio no se cuestiona; no obstante, no puede pasar por alto el Despacho, que en el numeral cuarto de dicha providencia estableció: “ORDENAR, que (...) se reubique la planta de tratamiento de residuo (sic) sólidos de el (sic) Municipio de El Cocuy, con reglamentación y asesoría de autoridades idóneas para el caso, preservando el ecosistema y garantizando los derechos consagrados en nuestra Constitución Política, es decir, que la reubicación no debe generar las mismas complicaciones”. (fls. 88-100 a.d. 01 “exp. OneDrive”) (subrayado y Negrilla del Despacho), que es precisamente lo que se pretende evitar con la presente acción, por lo que el Despacho considera que el fallo de la acción de tutela guarda relación con el caso bajo análisis, siendo procedente darle el valor probatorio que corresponda.
  - **Contrato** “selección abreviada de menor cuantía No. CP-O-09 de 2021”, celebrado entre el Municipio de El Cocuy y Constructores Asociados Viales Norte y Gutierrez SAS, cuyo objeto consiste en: “Construcción de la cubierta para las instalaciones de aprovechamiento de los residuos sólidos orgánicos biodegradables del Municipio de El Cocuy – Boyacá” (fls. 101- 109 a.d. 01 “exp. OneDrive”).
  - **Estudios de conveniencia y oportunidad** del proceso de selección abreviada de menor cuantía No. CP-O-09 de 2021, documento del cual se desprende numeral 2.1. “estado actual de la zona afectada”, (...) “Se pretende trasladar la cubierta que se encuentra en el antiguo sitio de tratamiento de los residuos sólidos los laureles para el sitio denominado la loma del cerezo donde se tiene previsto al disposición y tratamiento de los residuos orgánicos para transformarlos en abonos”, suscritos por el Secretario de Planeación e Infraestructura Municipal. (fls. 110-156 a.d. 01 “exp. OneDrive”).
- Se reitera en dicho documento que el Municipio requiera adelantar el proyecto de traslado de cubierta para continuar con la adecuación de las instalaciones para la disposición, manejo y aprovechamiento de residuos sólidos orgánicos a ubicarse en el sector la Loma del Cerezo, esto a efectos de implementar nuevos sistemas que utilicen técnicas de transformación de residuos orgánicos y su aprovechamiento.
- **Registro fotográfico** aportado por el accionante (fls 157 y 158 a.d. 01 “exp. OneDrive”), sin indicar con precisión ubicación, fecha y lugar al que corresponde.
  - **Registro fotográfico** aportado por la entidad demandada (fls. 217-226 a.d. 12 “exp. OneDrive”), sin indicar con precisión ubicación, fecha y lugar al que corresponde.
  - **Extracto del documento** “Actualización Plan de Gestión de Residuos Sólidos Municipio del Cocuy Boyacá”, (fls. 227-234 a.d. 12 “exp. OneDrive”) dentro del cual desarrolla el componente de disposición final, su análisis de alternativas con las que cuenta la

entidad territorial para el manejo integral de los residuos sólidos municipales, y el “componente de aprovechamiento de residuos orgánicos”, en el que se describe de manera general la fuente de los residuos, el proceso de descomposición y las condiciones de las instalaciones para el aprovechamiento.

En cuanto a la planta, precisa las condiciones mínimas de infraestructura, identificando tres zonas para la construcción de las instalaciones y priorizando la zona 1 que corresponde al lote ubicado en el cerezo vereda Llano Grande, el cual según lo expresa el documento debe quedar clasificado para ese uso en el EOT.

- **Informe de asistencia técnica** realizada por CORPOBOYACA oficina territorial Soatá, de fecha 1 de octubre de 2021 al predio el Cerezo en atención a la solicitud de la personera Municipal y cuyo objeto consistió en verificar las actividades de planta de residuos orgánicos vereda El Upal – Municipio de El Cocuy y si las mismas cumplían con las exigencias de orden legal y ambiental, visita que contó con la participación de la Personera Municipal, el señor accionante Hernando Quintero, y 2 funcionarios de Corpoboyacá. (fls. 302-309 a.d. 19 “exp. OneDrive”)
- Del informe se puede extraer como aspectos relevantes:
  - Uso del suelo del lugar objeto de visita, registra como usos permitidos según EOT “*actividades que no generen erosión, prácticas de conservación de suelos, cultivos perennes o semi perennes, ganadería estabulada, lumbricultivos canalización y/o revestimiento de las acequias existentes*” y como unos prohibidos “*Ganadería extensiva, construcción de acequias sin revestimiento, corte de taludes, explotaciones mineras a cielo abierto ni agricultura convencional*”
  - Que el Municipio de El Cocuy cuenta con una planta de manejo de los residuos en la cual realiza la separación entre los residuos orgánicos de los inorgánicos, donde estos últimos son trasladados al relleno sanitario de Sogamoso y los orgánicos son dispuestos en celdas ubicadas alrededor de la jurisdicción.
  - Que en el predio existen 3 cámaras en las que se dispusieron residuos orgánicos hasta su máxima capacidad, las cuales simulan un tratamiento anaerobio que permiten transformar los residuos en insumos para cultivos tales como abonos y compostaje.
  - Que no cuenta con la adecuada técnica y gestión para su eficiente funcionamiento, advirtiéndose la falta de aislamiento a la lluvia, recubrimiento lateral y superior, zanjas de escorrentía, carece de señalización y cerramiento para evitar el paso de personal no autorizado y animales a la zona,
  - Que el producto encontrado corresponde a material digerido, sin que se advirtiera presencia de moscos o vectores, olores sulfurados o nitrogenados causantes de mal olor, sin lixiviados provenientes de estas celdas.
  - Que en la parte alta de la colina, existe un área destinada a la cría y engorde de porcinos, en malas condiciones sanitarias, con residuos de comida, acumulación de excretas, residuos inorgánicos, alimentos en descomposición y en general poca limpieza y organización, lo que genera presencia de vectores. Precisó que se realiza el vertimiento libre al suelo de las aguas residuales, generando así contaminación del subsuelo y malos olores, situación que fue advertida desde

junio de 2021.

- La residencia más cercana al predio el cerezo se encuentra a 300 metros lineales y a 600 metros lineales de centros educativos.
  - El sector denominado “*la loma del cerezo*” es una construcción artificial formada con los residuos del Municipio por lo tanto se encuentra catalogada como zona de alto riesgo por remoción de masa.
  - La autoridad ambiental agregó que no se cuenta con un documento técnico y/o manual ajustado a la zona, volumen y temperatura que indique el manejo del proceso recomendando a la administración municipal estructurar el plan de manejo del proyecto en cada uno de sus procesos, manual de operación y plan de manejo ambiental, documentos que deben estar acordes con las condiciones climáticas, altura del municipio, volumen a tratar, áreas requeridas y riesgos asociados, contingencias y monitoreos, esto, enmarcada con el Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos – PGIRS.
- **Certificado de tradición**, No. Matrícula 076-428 correspondiente al inmueble denominado “*cerezo*” ubicado en la Vereda “*Llano grande*”, y que registra en su anotación No. 2 compraventa derechos sucesorales de Juan de la Cruz Torres Angarita a favor del Municipio de El Cocuy, según escritura 360 del 13 de diciembre de 1991, acto cuya especificación indica “*Falsa tradición*”. (fls. 423-424 a.d. 36 “exp. OneDrive”)
  - **Certificación uso de suelos** inmueble el cerezo vereda Llano Grande, del cual se desprende que según el Acuerdo No. 010 de 2004 (E.O.T.) el inmueble registra: (fl. 425-426 a.d. 36 “exp. OneDrive”)
    - i. Un 34% como zona de uso condicionado con alto riesgo de deslizamiento, teniendo como usos: **principal:** *actividades que no generen erosión, prácticas de conservación de suelos, cultivos perennes, canalización y/o revestimiento de las acequias existentes*, **permitido:** *Lumbricultivos*, **condicionado:** *cultivos semiperennes, ganadería estabulada* y **prohibido:** *ganadería extensiva, construcciones de acequias sin revestimiento, corte de taludes explotaciones mineras a cielo abierto ni agricultura convencional.*
    - ii. Un 33% del predio como zona óptima para uso agropecuario, con usos: **principal:** *actividades agropecuarias convencionales y no convencionales* **compatible:** *vivienda del propietario y trabajadores, establecimiento institucional de tipo rural, granjas avícolas, cunículas y selvicultura*, **condicionado:** *cultivos de flores, granjas porcinas, recreación, vías de comunicación, infraestructura de servicios, agroindustria* y **prohibido:** *usos urbanos.*
    - iii. El 33% restante del predio se ubica en zonas aceptables para uso agropecuario cuyos usos son: **principal:** *agropecuario con prácticas intensivas de conservación de suelos*, **compatible:** *granjas avícolas, cunículas y selvicultura*, **condicionado:** *cultivos de flores, recreación, vivienda del propietario y trabajadores, industriales*, y **prohibido:** *prácticas agrícolas convencionales, vivienda, usos urbanos.*
  - **Informe** mediante el cual el Municipio de El Cocuy indica que dentro del PGIRS se desarrollan: *i.* las alternativas y plan de acción para el manejo integral de los residuos

sólidos, *ii.* identificación de las zonas para el desarrollo del proyecto, priorizando el predio el Cerezo, Vereda Llano Grande, *iii.* cofinanciación del proyecto y *iv.* infraestructura para aprovechamiento. (fls. 427-428 a.d. 36 “exp. OneDrive”).

- **Informe** a través del cual el municipio comunicó que las actividades a desarrollar en la planta inician con la selección de los residuos en la fuente en 3 grupos, *i.* orgánicos, *ii.* reciclables y *iii.* patógenos no reciclables, para aprovechamiento separado. En cuanto a los primeros indico que, una vez se encuentran limpios y separados se llevan a la planta de compostaje donde se realiza su acopio, corrección de humedad y PH, conformación de pilas de compostaje, aplicación de microorganismos biológicos y termófilos, levantamiento de fichas técnicas, verificación de temperatura, humedad PH, aireación, aireación y corrección de parámetros. Control de vectores, proceso que se realiza por 45 días, para finalmente realizar el secado, tamizado y empacado (fls 429-430 a.d. 36 “exp. OneDrive”).
- **Certificación** emitida por EMSOCOCUY E.S.P., en la que indica que dicha empresa, en conjunto con la Administración municipal realizan la recolección, transporte y disposición final de residuos de manera semanal, y un adecuado manejo con el tratamiento y aprovechamiento de los residuos orgánicos obteniendo como resultado abono orgánico o compost (sic), labor que se realiza en actividades privadas por solicitud de los propietarios para aprovechar el abono orgánico.

De igual manera indicó que los residuos sólidos domiciliarios no aprovechables son llevados al Relleno Sanitario Terrazas del Porvenir del municipio de Sogamoso, según contrato Interadministrativo No. 2021-008, suscrito entre COSERVICIOS S.A. E.S.P. y EMSOCOCUY E.S.P. convenio prorrogado hasta el 30 de junio de 2022. (fls. 431-439 a.d. 36 “exp. OneDrive”)

- **Expediente contractual** proceso de selección abreviada de menor cuantía No. CP-O-09 de 2021, cuyo objeto consistió en *“la construcción cubierta para las instalaciones de aprovechamiento de los residuos sólidos orgánicos biodegradables del Municipio de El Cocuy”*, contrato que inició el 7 de octubre de 2021 según acta de inicio, finalizó el 21 de diciembre de 2021 conforme al acta de recibo final, y fue liquidado mediante acta suscrita entre las partes el 27 de diciembre de 2021. (fls. 441-878 a.d. 36 “exp. OneDrive”).
- **Expediente contractual** proceso de selección de Mínima Cuantía No. MIN-O-001 de 2022, cuyo objeto consistió en *“encerramiento y adecuaciones instalaciones para el aprovechamiento de los residuos sólidos y reciclaje en el Municipio de El Cocuy Boyacá”*, contemplando el encerramiento de la cubierta construida en la loma del cerezo con el propósito de garantizar el aislamiento de la zona y restringir el ingreso de roedores, aves y otros, construcción de una unidad sanitaria con ducha, canal para evacuación de aguas y caseta para selección y clasificación de materiales reciclables para posterior envío a empresas receptoras, esto, sustentando en el Decreto 109 de 2020 PGIRS del Municipio.

Dentro del expediente reposa la propuesta presentada en marco del proceso de selección y aceptación de oferta que incluye las cantidades de obra contratadas y que se concentran en *i.* cerramiento, *ii.* baño y *iii.* caseta reciclaje; contrato que registra como inicio el 22 de febrero de 2022, adicional en tiempo de 15 días según adición de fecha 18 de marzo de 2022 y suspensión según acta de suspensión del 30 de marzo de 2022 (fls. 879-977 a.d. 36 “exp. OneDrive”)

- **PGIRS** dentro de los indicadores establecido en el programa institucional de la

prestación del servicio de aseo se incluye el programa de aprovechamiento, estableciendo como objetivo *“implementar el aprovechamiento en el municipio”* y definiendo como actividades apoyar la construcción de infraestructura para procesar residuos orgánicos, valorizando el proyecto (componente 6 – programas y proyectos y plan financiera a.d. 37 “exp. OneDrive”)

Por su parte el componente 2 diagnóstico, indica que los residuos orgánicos representan uno de los principales materiales generados en el municipio con un 48% (componente 2 a.d. 37 “exp. OneDrive”)

- **Informe técnico emitido por CORPOBOYACÁ**, según visita técnica realizada al predio denominado “El Cerezo” Vereda Llano Grande. (fls. 1023 – 1030 a.d. 45 “exp. OneDrive”)

Del informe se destaca lo siguiente:

- Existe una cubierta en teja de zinc, ladrillo y malla en construcción
- El predio registra como zona apta y estable para uso agropecuario
- No se evidencia presencia de residuos sólidos, el predio se encuentra en buen estado.
- Por el momento no se presentan afectaciones al medio ambiente como olores molestos, no hay presencia de vectores ni roedores, no se está generando lixiviados.
- El Municipio cuenta con un plan de manejo de residuos, con separación de residuos orgánicos e inorgánicos.
- Preciso que conforme a lo establecido en el Decreto 1077 de 2015 el aprovechamiento de materiales presenta diferentes propósitos dentro de los que se resalta *i)* racionalizar el uso y consumo de materias primas proveniente de los recursos naturales, *ii)* disminuir el consumo de energía en proceso productivos, *iii)* aumentar la vida útil de los rellenos sanitarios y *iv)* disminuir impactos ambientales, por demanda y uso de materias primas y procesos de disposición final.

De igual forma, el informe en comento fue acompañado de diferentes documentos, gestionados en marco del acompañamiento brindado por la autoridad ambiental, dentro de los que resaltan:

- **Comunicación 160-00006310** del 14 de mayo de 2021, mediante la cual Corpoboyacá emite respuesta a la solicitud presentada por el Municipio de El Cocuy, informando que se requiere licencia ambiental para la construcción y operación de plantas de aprovechamiento de residuos sólidos orgánicos biodegradables mayores o iguales a 20.000 toneladas/año, sin desconocer que el proyecto puede llegar a requerir permisos de concesión de aguas, vertimientos, emisiones o aprovechamiento forestal.

Así mismo, precisa que el proyecto debe cumplir con los requisitos legales, entre estos la compatibilidad del suelo y considerar entre otros el Reglamento Técnico para el sector de Agua Potable y Saneamiento Básico (RAS), adoptado mediante Resolución 0330 de 2017. (fls. 1036 – 1039 a.d. 45 “exp. OneDrive”).

- **Comunicación 150-10800** del 4 de agosto de 2021, a través de la cual CORPOBOYACÁ, precisó al Municipio de El Cocuy que el EOT del Municipio define la categoría de “Unidad de disposición y manejo de residuos” sí que se encuentra

espacialmente ubicada, considerando necesario que el ente territorial defina las áreas potenciales y las incorpore en el EOT dando así cumplimiento a lo establecido en el Decreto 1077 de 2015, así mismo, en dicha respuesta establece que la actividad de rellenos sanitarios requiere de licencia ambiental. (fls. 1043 y 1044 a.d. 45 “exp. OneDrive”)

- En virtud de la respuesta recibida, el municipio, con comunicación del 18 de agosto de 2021, aclaró que el proyecto se dirige al aprovechamiento de residuos sólidos biodegradables, frente a lo cual, la autoridad ambiental, con comunicación 13952 del 13 de septiembre de 2021, indicó que dadas las condiciones del proyecto no se requiere de licencia, reiterando que se pueden llegar a requerir permisos especiales y que el proyecto asociado debe encontrarse previsto en el PGIRS, el cual a su vez debe estar incorporado en el Plan de Desarrollo Municipal con asignación de recursos (fls. 1046-1048 a.d. 45 “exp. OneDrive”)
- **Acta visita técnica** realizada al sector el día 1 de octubre de 2021, en la que se advierte: presencia de vectores, sin olores, el sitio de depósito no cuenta con buena cobertura quedando expuestos a las condiciones climáticas de la zona, no se evidenció permiso de vertimientos; no obstante, en el informe rendido, se indica que al momento de la visita no se evidenciaron olores, vectores o vertimientos, fuentes hídricas cercanas, que el procedimiento se realiza en seco, no se cuenta con cerramiento y la cubierta presenta desgaste permitiendo el paso de agua lluvia a las pilas de compostaje.

En dicha oportunidad y teniendo como segundo informe de CORPOBOYACÁ, dado que establece la misma fecha de visita, pero difiere el contenido del informe con el allegado a folios 302-309 a.d. 19 “exp. OneDrive”, se advirtió la ejecución de actividad porcina que no cuenta con los permisos requeridos, ubicada a menos de 50 metros de los cubículos de la planta.

De igual forma se precisó que no se está realizando un monitoreo de volteo continuo, situación que puede generar malos olores y no se presentaron por parte del municipio los soportes técnicos del proceso de aceleración en el proceso de compostaje, generando como recomendación la necesidad que el municipio realice un monitoreo continuo de la planta.

- **Certificación** emitida por el Secretario de Planeación municipal, en la que indica que el predio El Cerezo, presenta una cercanía de 700 metros con viviendas habitadas (fl. 1109 a.d. 51 “exp. OneDrive”).
- **Expediente contractual** proceso de selección MIN-SS 03 de 2021, con objeto *“Elaboración de estudios y diseños para la construcción de las instalaciones para el tratamiento y disposición residuos sólidos orgánicos del Municipio de El Cocuy Boyacá”*, de fecha 19 de marzo de 2021, cuyo alcance comprende, levantamiento topográfico, estudio de suelos, diseño arquitectónico, diseño estructural, diseño hidrosanitario, diseño eléctricos y cálculo de cantidades de obra, APU y presupuesto. (fls. 1110-1119 a.d. 52 “exp. OneDrive”).
- **Escritura Pública** No. 360 del 13 de diciembre de 1991, instrumento por medio del cual el Municipio de El Cocuy adquirió el predio rural denominado “El Cerezo” identificado con folio de matrícula inmobiliaria No. 00-01-001-0131-000, con destinación al depósito de basuras según se extrae del documento (fls. 1569-1572 a.d. 55 “exp. OneDrive”).

- **Complemento concepto técnico** emitido por CORPOBOYACA en el que precisó que la ejecución de actividades de aprovechamiento de residuos orgánicos se considera conveniente, cuya viabilidad técnica, económica y ambiental se determinan de los procesos adecuados para su transformación. Destaca que dentro de las razones de viabilidad se encuentran *i)* la disminución de la presión sobre el medio ambiente y *ii)* reincorporar los nutrientes al ciclo de fertilización del suelo y frenar el uso de agroquímicos. (fls 1591-1598 a.d. 58 “exp. OneDrive”)

En dicho documento se describen los beneficios y perjuicios o desventajas que conllevan el desarrollo de la actividad, destacando, dentro de estas últimas, disposición final de los residuos y su implicación en materia económica, escasos sitios aptos para el aprovechamiento, conflictos sociales por el montaje y operación de infraestructura e impactos negativos en la salud y el ambiente como consecuencia de un manejo inadecuado de los residuos orgánicos.

Así mismo, resalta que una alternativa viable para el aprovechamiento de este tipo de residuos corresponde al compostaje y la lombricultura, como uno de los mejores usos de los mismos.

Dentro de los beneficios generados por el aprovechamiento de los residuos orgánicos, enlista aquellos de orden ambiental, salud humana, económicos, soberanía alimentaria y sociales.

Describe los impactos ambientales que pueden presentarse como consecuencia de la actividad, como **negativos**, enfermedades provocadas por vectores sanitarios, contaminación de aguas, contaminación atmosférica, contaminación de suelos, problemas paisajísticos y riesgo, vectores, olores, ruido; como **positivos**, conservación de recursos, reciclaje, recuperación de áreas, intercambio catiónico, productividad, disminución en niveles de contaminación, aumento de producción en viveros, aumento de oferta, conciencia ambiental, beneficio social con los recuperadores, aumento en la vida útil del relleno sanitario y mejoramiento de suelos.

### Caso Concreto

**108.** Mediante el ejercicio de esta acción, el actor popular pretende que se amparen los derechos colectivos relacionados con: *i)* goce de un ambiente sano, *ii)* al acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública, y, *iii)* a la existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales y se ordene al Municipio de El Cocuy la suspensión definitiva o revocación del contrato No. CP-O-09-2021 y el cese de la disposición de residuos en el sector denominado Loma del Cerezo, Vereda Llano Grande.

**109.** Por su parte el Municipio accionado resalta que las obras enmarcadas dentro del contrato CP-O-09-2021 no genera afectaciones a la salubridad pública, equilibrio ecológico como tampoco afectaciones a la comunidad, esto en atención a que el proyecto que se pretende desarrollar corresponde al aprovechamiento de residuos lo cual difiere de lo indicado en la demanda que relaciona un relleno sanitario, catalogando las afirmaciones de la demanda, como hechos inexistentes y presuntos daños futuros e inciertos.

**110.** Del recuento normativo y jurisprudencial citado en apartes anteriores, debe insistirse en que el Estado debe asegurar el goce a un ambiente sano, el acceso a una infraestructura

de servicios que garanticen la salubridad pública y a la existencia de un equilibrio ecológico, como derecho fundamental para la existencia de la humanidad.

**111.** Es claro también, que la prestación integral del servicio de aseo y sus actividades complementarias, transporte, tratamiento, aprovechamiento y disposición final, se encuentra bajo la responsabilidad de los municipios, en el presente caso del municipio de El Cocuy – Boyacá, ya sea de manera directa o a través de las empresas de servicios públicos constituidas para tal fin, conforme a las previsiones de la Ley 142 de 1994.

**112.** Adicionalmente, es importante precisar que, si bien en el libelo introductorio se referencia y direcciona la presente acción a la protección de los derechos colectivos amenazados con la construcción y futura operación de un relleno sanitario, el análisis del Despacho se efectuará en determinar si en efecto, existe amenaza o vulneración de los derechos colectivos invocados, pero con ocasión de la construcción de una planta de aprovechamiento de residuos sólidos orgánicos, al quedar demostrado en el plenario que es a esta planta que se encuentra enfocado el proyecto que ejecuta la entidad accionada.

**113.** Precisado lo anterior, procede esta Judicatura a analizar las pruebas allegadas al proceso, así:

**Con respecto al predio destinado para la construcción de la planta de aprovechamiento.**

**114.** Revisadas las diligencias se evidencia que se allegó certificado de tradición de la matrícula inmobiliaria No. 076-428 correspondiente al inmueble denominado “Cerezo” ubicado en la Vereda “Llano grande” del Municipio de El Cocuy, frente al cual, el municipio, mediante Escritura Pública No. 360 de 1991 adquirió los derechos sucesorales que sobre el inmueble tenía el señor Juan De la Cruz Torres Angarita, quien previamente con escritura 205 de 1977 adquirió los derechos sucesorales que correspondían a los herederos de Antonio Niño Bernal, encontrándose el inmueble afectado de falsa tradición, tal como se encuentra anotado en el certificado de tradición en comento y fue advertido por el Agente del Ministerio Público en su concepto.

**115.** El predio en mención fue destinado por la administración municipal para la construcción de la cubierta para las instalaciones de aprovechamiento de residuos sólidos orgánicos biodegradables, cubierta trasladada del antiguo sitio de tratamiento de los residuos sólidos denominado “los Laureles”, esto, en marco del contrato de obra No. CP-O-09 de 2021, recibido a satisfacción por el ente territorial y liquidado mediante acta del 27 de diciembre de 2021.

**116.** En cuanto a la compatibilidad del predio para el desarrollo del proyecto propuesto por el Municipio accionado, reposa certificado de uso de suelos expedido por el Secretario de Planeación, Infraestructura y Servicios Públicos Municipal, del que se desprende que el predio se clasifica en 3 diferentes zonas, en una proporción promedio de 33% cada una y dentro de las que se encuentra, *i)* zonas de uso condicionado, *ii)* zonas óptimas para uso agropecuario, y *iii)* zona aceptable para uso agropecuario, sin que de los mismos se desprenda de manera clara y concreta que la destinación según el Esquema de Ordenamiento Territorial permita la ejecución de actividades de aprovechamiento de residuos sólidos orgánicos biodegradables, en dicho predio.

**117.** Revisado el contenido del Esquema de Ordenamiento Territorial adoptado mediante Acuerdo Municipal No 010 de 2004, se advierte que este instrumento hace alusión general a la zona de ubicación de la planta de tratamiento de residuos sólidos; no obstante, de su

redacción se puede concluir que hace referencia al tratamiento de basuras y no de residuos orgánicos biodegradables, aunado a que, frente a este aspecto en particular, indica que no se permite el desarrollo de actividades agropecuarias, ni la existencia de viviendas.

**118.** Por su parte, en el documento de actualización plan de gestión de residuos sólidos del Municipio de El Cocuy y específicamente en el componente de aprovechamiento de residuos orgánicos, se señala que la planta que se destine para el tratamiento de estos residuos debe contar con la infraestructura apropiada para tal fin, identificando para el efecto 3 zonas, de las que se priorizó la zona 1 correspondiente al predio ubicado en El Cerezo, vereda Llano Grande, teniendo como fundamento principal que el lote es de propiedad del municipio.

**119.** Así las cosas, es dable concluir que el municipio no atendió los requerimientos legales exigidos por la normatividad vigente para la determinación del lugar donde construyó o pretende construir las instalaciones de la planta de aprovechamiento de residuos sólidos orgánicos biodegradables, si se tiene en cuenta que:

**120.** En primer lugar y como quiera que el predio denominado El Cerezo se encuentra afectado por falsa tradición, no es factible afirmar que el municipio de El Cocuy ostente el derecho de dominio sobre el mismo, tal y como lo ha expresado el Tribunal Administrativo de Boyacá<sup>41</sup>, acudiendo a la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, cuando resalta:

*"(...) la tradición es el 'modo de adquirir el dominio de las cosas, y consiste en la entrega que el dueño hace de ellas a otro, habiendo por una parte facultad e intención de transferir el dominio y por otra la capacidad e intención de adquirirlo'(art. 740, ibídem), de modo que **si el tradente no es dueño no traspasa derecho real alguno, es una pseudotradición, presunta tradición o falsa tradición; pues se exige en el tradente la condición subjetiva de propietario de la cosa, es decir, que provenga del verus domino, único sujeto que tiene la facultad de transferirlo, mediante cualquiera de los títulos autorizados por la ley (...)***

*En este sentido, **se entiende por falsa tradición la realizada inadecuada o ilegalmente, sea porque no existe título o porque falta un modo de adquisición de los previstos por el legislador, correspondiendo a circunstancias como los títulos de non domine, donde no se posee el dominio sino títulos diferentes a la propiedad o el dominio, a las enajenaciones de cosa ajena, o las realizadas sobre una cosa sobre la cual no se tiene propiedad o dominio, por tenerlo otra persona; o las circunstancias de dominio incompleto porque no se tiene la totalidad del dominio, al haberlo adquirido de persona que sólo tiene parte de él; o también los eventos correspondientes a transferencia de derechos herenciales sobre cuerpo cierto o enajenaciones de cuerpo cierto teniendo únicamente derechos de cuota. Una adquisición viciada continúa siendo viciada y los diferentes actos dispositivos o transmisivos que se realicen no purgan la irregularidad. (...)***  
(Subraya y negrilla del Tribunal)

**121.** Concluye al respecto el H. Tribunal que cuando se adquiere un predio viciado, esta condición se mantiene hasta cuando se adelanta el saneamiento a través de los mecanismos legales establecidos para tal fin, término dentro del cual no se ostenta la calidad de propietario, sino el de poseedor.

<sup>41</sup> Tribunal Administrativo de Boyacá, Sala de decisión No. 4, providencia del 09 de abril de 2019. M.P. José Ascención Fernández Osorio, radicado 156933331001201100067-01.

122. Por otra parte, advierte el Despacho que la entidad accionada desconoció lo preceptuado en los Decretos 2981 de 2013, 1784 de 2017 y la Resolución 0754 de 2014, como quiera<sup>42</sup> que:

i) no hay armonía entre el esquema de ordenamiento territorial y el PGIRS, pues se observa que el EOT data de 2004 y la actualización del PGIRS del 29 de diciembre de 2020, según lo expone en Municipio<sup>43</sup>.

ii) el predio destinado por el municipio para la ejecución del proyecto no cuenta con un uso de suelo compatible, ni se encuentra clasificado para tal uso en el EOT<sup>44</sup>, dado que el Municipio informó que hasta ahora se encontraba realizando la actualización del EOT.

iii) si bien la determinación del predio fue producto de las alternativas expuestas en el PGIRS, esta no obedeció a un estudio técnico, o por lo menos no se decanta así del documento aportado por el municipio, sino que el elemento principal para su selección correspondió a la supuesta propiedad del municipio sobre el predio.

123. A la anterior conclusión se llega, ya que el extracto del PGIRS aportado como prueba por el municipio, indica textualmente: *“En este sentido, se viene trabajando con un proceso muy eficiente; pero no se cuenta aún con instalaciones idóneas; por lo que se han identificado tres zonas con las que se puede contar para este fin, es decir que todas pueden cumplir (sic) esta función y deben quedar clasificadas para este uso en el EOT. No obstante, se deja como priorizada la Zona 1 en primera instancia; por tratarse de un lote del municipio, ubicado en El Cerezo, vereda Llano Grande.* (Subrayado y negrilla fuera de texto original).

#### **De la viabilidad técnica del proyecto aprovechamiento residuos sólidos orgánicos**

124. Como ya se aclaró, el proyecto que originó la presente acción corresponde a la construcción de las instalaciones para la planta de aprovechamiento de residuos sólidos orgánicos, quedando demostrado que al no comprender el aprovechamiento de más de 20.000 toneladas al año no se requiere de licencia por parte de la autoridad ambiental, en este caso, CORPOBOYACÁ.

125. Partiendo de lo anterior, es claro que la actividad de aprovechamiento de residuos sólidos orgánicos, presenta diferentes beneficios para el medio ambiente, reconocidos por el legislador y descritos por la autoridad ambiental en el informe rendido dentro del expediente, esto siempre y cuando la actividad se realice de manera adecuada y atendiendo las condiciones técnicas establecidas para tal fin, pues de lo contrario degeneraría en graves afectaciones para el medio ambiente, la salud, vida e integridad de la población del municipio, especialmente de aquellos que habitan en los sectores aledaños a la planta.

126. Conforme a lo anterior y en virtud de los diferentes pronunciamientos emitidos por CORPOBOYACÁ, es claro que para la construcción y operación de las plantas de aprovechamiento, no solo se debe cumplir con los requisitos técnicos en su construcción sino que se debe contar con autorizaciones o permisos que se puedan llegar a requerir en consideración a las características propias de la planta, entre otros, concesión de aguas, vertimientos, emisiones...<sup>45</sup>; permisos o autorizaciones que se echan de menos dentro del

<sup>42</sup> Fl. 421 No. 7 a.d. 35 “exp. OneDrive”.

<sup>43</sup> Fl. 421 No. 4 a.d. 35 “exp. OneDrive”.

<sup>44</sup> Plan de Gestión de Residuos Sólidos Municipio del Cocuy Boyacá (fls 228 a.d. 12 “exp. OneDrive”).

<sup>45</sup> Fls. 1036-1039 a.d. 45 “exp. OneDrive”; tal y como lo estableció CORPOBOYACÁ en comunicación 160-00006310 del 14 de mayo de 2021, dirigida al Alcalde del Municipio de El Cocuy Boyacá.

proceso, pues como lo señaló el Agente del Ministerio Público y según el material probatorio recaudado, el municipio accionado adelantó las gestiones para obtener asesoría ambiental y técnica con posterioridad a la adecuación del predio destinado para el proyecto.

**127.** De esta forma lo señaló la misma entidad accionada cuando, en respuesta al requerimiento efectuado por el Despacho, precisó que: “(...) *actualmente el Municipio de El Cocuy se encuentra realizando los estudios y condiciones necesarios por medio del (sic) cuales se busca un óptimo funcionamiento de la planta de residuos sólidos orgánicos en mención, razón por la cual, hasta el momento no se ha realizado ningún tipo de actividades en la mencionada planta, hasta tanto se tengan todos y cada uno (sic) de las condiciones y requisitos exigidos por la ley, (...)*”.

**128.** Esta situación no solo afecta la viabilidad técnica del proyecto, sino que amenaza los derechos colectivos al ambiente sano y al equilibrio ecológico invocados por los accionantes, pues en la medida en que se desatienden los requerimientos técnicos y legales que exige estos proyectos, se pone en riesgo a toda una comunidad que debe padecer las consecuencias perjudiciales derivadas del inadecuado manejo de estas plantas, como sucedió en otrora en este municipio.

**129.** El incumplimiento de los requerimientos técnicos y legales quedaron evidenciados en los informes rendidos por CORPOBOYACÁ<sup>46</sup>, donde si bien informa que en la visita realizada al predio el 01 de octubre de 2021, no se observó presencia de moscos o vectores, malos olores ni lixiviados, sí advirtió que el predio no cuenta con la adecuada técnica y gestión para su eficiente funcionamiento, dentro de los que destacó la falta de aislamiento de lluvia, falta de recubrimiento lateral y superior, falta de zanjas de escorrentía, falta de señalización y cerramiento para evitar el paso de personal y animales de la zona; así mismo, agregó que no se cuenta con un documento técnico y/o manual ajustado a la zona, volumen y temperatura que indique el manejo del proceso.

**130.** Al respecto, destaca el Despacho que la entidad accionada allegó copia del expediente contractual del proceso de selección de mínima cuantía No. MIN-O-001 de 2022, cuyo objeto consistió en “*encerramiento y adecuaciones instalaciones para el aprovechamiento de los residuos sólidos y reciclaje en el Municipio de El Cocuy Boyacá*”, y contempló la ejecución de diferentes obras de adecuación del sitio destinado para la construcción de la planta de aprovechamiento, tales como, encerramiento de la cubierta, construcción de una unidad sanitaria con ducha, canal para evacuación de aguas y caseta para selección y clasificación de materiales reciclables.

**131.** No obstante, a la fecha se desconoce el estado de ejecución de este contrato, como quiera que se aportó acta de suspensión del 20 de marzo de 2022, por lo tanto, no hay prueba que indique que las adecuaciones realizadas en el predio destinado para la planta de aprovechamiento cumplan con la totalidad de requerimientos técnicos en cuanto a la localización, diseño e infraestructura.

**132.** Ahora, en marco de dicho informe, se recomendó al municipio de El Cocuy estructurar el plan de manejo del proyecto en cada uno de sus procesos, manual de operación y plan de manejo ambiental, documentos que deben estar acordes con las condiciones climáticas, altura del municipio, volumen a tratar, áreas requeridas y riesgos

---

<sup>46</sup> Fls. 302-309 a.d. 19 “exp. OneDrive”.

asociados, contingencias y monitoreos, esto, enmarcada con el Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos – PGIRS, observando el Despacho que, según información rendida por el municipio de El Cocuy, se precisó sobre la inexistencia de procedimiento alguno bajo el argumento que no ha dado inicio a las actividades de aprovechamiento<sup>47</sup>.

**133.** Con respecto a esta última afirmación realizada por el municipio, destaca esta judicatura que, en visita realizada por CORPOBOYACÁ, esta entidad observó que en el área examinada se encontraron 3 cámaras donde se dispusieron residuos orgánicos hasta su máxima capacidad<sup>48</sup>, es decir, el municipio, en su momento, hizo uso de la infraestructura sin contar con el cumplimiento de los requerimientos técnicos y legales exigibles por el proyecto.

**134.** Además, en la última visita realizada al predio por parte de la Autoridad Ambiental, se resaltó que a la fecha de emisión del concepto no existe disposición alguna de residuos sólidos, por lo que al momento no se avizó afectaciones al medio ambiente como olores ofensivos o molestos, presencia de vectores ni roedores, generación de lixiviados; en tal sentido y de la forma en que lo indicó la entidad, interpreta este Despacho, que las afectaciones al medio ambiente pueden presentarse una vez se inicien las actividades de aprovechamiento de residuos sólidos orgánicos.

**135.** Como se expuso previamente, para esta judicatura es importante atender el fallo de tutela proferido por el Juzgado Promiscuo Municipal de El Cocuy el 12 de julio de 2011, dado que en el mismo se efectuó el análisis de las condiciones técnicas que en su momento presentaba la denominada planta de tratamiento de residuos sólidos del municipio, la cual, por un manejo indebido, generó afectaciones a la comunidad aledaña, más aún si se tiene en cuenta que la orden impartida fue clara en el sentido de ordenar el cierre de la planta y su posterior reubicación, advirtiendo que esta no podía generar las mismas complicaciones que llevaron a tutelar los derechos fundamentales y colectivos en conexidad con el derecho a la salud.

**136.** Por otra parte, no puede pasar por alto el Despacho que el municipio de El Cocuy realizó la selección del predio destinado para la construcción de la planta de aprovechamiento de residuos orgánicos y su adecuación, sin efectuar la socialización respectiva con la comunidad aledaña al sector, situación que contraría los preceptos legales y jurisprudenciales que propugnan la participación de la comunidad en la toma de decisiones que los puedan llegar a afectar (art. 2° C.P.), más aun teniendo en cuenta que se trata de la garantía en la prestación del servicio público de aseo y del mantenimiento de un ambiente sano.

**137.** Así, entonces, revisado en su integridad el material probatorio que obra en el expediente y valoradas las pruebas en conjunto bajo las reglas de la sana crítica, es evidente que dentro del caso puesto a consideración, resultan amenazados en forma real, actual y no hipotética los derechos e intereses colectivos, al *goce de un ambiente sano*, al *acceso a una infraestructura de servicios que garantiza la salubridad pública*, y, a la *existencia del equilibrio ecológico*, particularmente como consecuencia de la falta de planeación y desconocimiento de las exigencias de orden técnico, ambiental y legal, en la designación del predio y la construcción y/o adecuación de la planta de aprovechamiento

---

<sup>47</sup> Fls. 422 No. 13 a.d. 35 "exp. OneDrive"

<sup>48</sup> Fl. 307 a.d. 19 "exp. OneDrive".

de residuos sólidos biodegradables del municipio de El Cocuy, en el inmueble el Cerezo, Vereda Llano Grande, irregularidades que fueron aceptadas por el municipio al momento de reconocer que en curso de la presente acción se encontraba adelantando diferentes actuaciones que soportaban la viabilidad del proyecto, como lo es, la actualización del EOT y los estudios para el óptimo funcionamiento de la planta.

**138.** Luego, es clara la omisión en que incurrió el municipio de El Cocuy cuando inició las actividades de reubicación y adecuación de la planta de aprovechamiento de residuos, sin haber agotado la planificación del proyecto, la cual, en términos del Consejo de Estado, representa un instrumento necesario para prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental<sup>49</sup>, esto, a pesar de que la magnitud y el impacto social del proyecto así lo exigían.

**139.** En este escenario, tiene justificación la preocupación de los actores populares, al considerar que la operación de la planta de aprovechamiento de residuos sólidos orgánicos puede generar afectaciones al medio ambiente ante un inadecuado manejo de la misma. Por ello, es claro que la situación de amenaza evidenciada atenta contra los derechos colectivos invocados por el demandante y exige de las autoridades responsables acciones inmediatas para salvaguardar los derechos e intereses colectivos.

**140.** En cuanto a la pretensión relacionada con la suspensión definitiva o revocación del contrato No. CP-O-09-2021, dirá el Despacho que la misma no está llamada a prosperar como quiera que el contrato en mención fue ejecutado, recibido a satisfacción por el Municipio y liquidado de común acuerdo mediante acta suscrita entre las partes el 27 de diciembre de 2021, razón que sirve de sustento para ordenar la desvinculación de la firma CONSTRUCTORES ASOCIADOS VIALES NORTE Y GUTIERREZ S.A.S. de la presente acción.

**141.** En lo referente a la pretensión de ordenar el cese de la disposición de residuos en el predio el Cerezo ubicado en la vereda Llano Grande del municipio de El Cocuy, precisará el Despacho que en atención al último informe rendido por CORPOBOYACÁ y que da cuenta que en el predio en mención no se está efectuando la disposición de ningún tipo de residuos, considera esta judicatura que no hay lugar a acceder a la pretensión en ese sentido; no obstante, la orden que impartirá el Despacho a efectos de garantizar el amparo de los derechos colectivos, consistirá en que el municipio se abstenga de iniciar la operación de la planta de aprovechamiento ubicada en el Cerezo hasta tanto se dé cumplimiento a la totalidad de requerimientos de orden técnico y legal que este tipo de proyectos exige.

**142.** En virtud de los mandatos constitucionales y legales citados en el marco jurídico de esta providencia, corresponde al municipio de El Cocuy garantizar el goce de un ambiente sano, al acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública, de ahí que, se deban adoptar las medidas que resulten del caso con el fin de lograr la prevención anticipada de situaciones de vulneración de esos derechos, en particular los que se requieran para proteger la vida, integridad y salud de los habitantes del sector, en un marco de razonabilidad y de proporcionalidad.

**143.** Así las cosas, en virtud de la finalidad preventiva de las acciones populares y con el propósito de garantizar y prevenir la materialización de la amenaza a los derechos e

---

<sup>49</sup> Consejo de Estado, sección primera, providencia del 18 de marzo de 2021. C.P. Roberto Augusto Serrato Valdés, radicado : 73001-23-31-000-2012-00241-02 (AP) .

intereses de la colectividad que hoy se invocan, sin que ello implique el desconocimiento del principio de congruencia<sup>50</sup> el cual es más flexible dentro del trámite de acciones populares<sup>51</sup>, pues una vez se presenta la acción popular, se enerva cualquier interés particular que pudiera tener el actor en favor del colectivo, al punto, que una vez aceptada la demanda no puede ser desistida por el demandante, por lo cual se considera que este fallador adquiere la facultad de pronunciarse a partir de los hechos planteados en la demanda, pero conforme a lo probado dentro del proceso, sin que esta decisión se limite a la apreciación particular que el actor popular vierte en sus pretensiones, justamente para garantizar la protección de los derechos colectivos. A partir de ello el Juzgado adoptará las siguientes decisiones:

**144.** Se ordenará al municipio de El Cocuy abstenerse de iniciar la operación de la planta de aprovechamiento de residuos sólidos orgánicos construida en el predio denominado “Cerezo” ubicado en la Vereda Llano Grande, hasta tanto la misma cuente con el cumplimiento de la totalidad de requisitos de orden legal y técnico que la normatividad y la autoridad ambiental exigen para este tipo de proyecto.

**145.** En virtud de la orden impuesta, el municipio deberá efectuar las siguientes actividades, sin limitarse a ellas, ya que en todo caso deberá dar cumplimiento a la totalidad de requerimientos que el proyecto de aprovechamiento de residuos sólidos orgánicos requiere para su desarrollo:

i) adelantar la etapa de planeación del proyecto agotando las diferentes actuaciones que esta implica, que permita determinar su viabilidad técnica, económica, legal y social, como lo ha preceptuado el Consejo de Estado<sup>52</sup>.

ii) realizar el saneamiento del predio destinado para la construcción de la planta de aprovechamiento.

iii) determinar las áreas potenciales para la ubicación de la infraestructura de aprovechamiento conforme a los estudios técnicos que para tal efecto se adelanten, teniendo en cuenta la compatibilidad de la actividad con el uso de suelo y efectuando el análisis comparativo de las 3 alternativas de localización, con el propósito de escoger aquella zona que menores impactos ambientales produzca; una vez definido el sector, este deberá ser incorporado en el PGIRS y a su vez en el EOT Municipal.

iv) efectuar la construcción de la infraestructura de acuerdo con las condiciones técnicas y de equipamiento exigidas por la ley y las normas reglamentarias.

v) contar con los diagramas y procedimientos propios del proceso a desarrollar, así como los reglamentos de monitoreo, seguimiento y control.

vi) contar con la totalidad de permisos y/o autorizaciones por parte de la autoridad ambiental que le sean exigibles.

vii) determinar los posibles riesgos o amenazas que el proyecto presente para la comunidad, estableciendo las actividades de eliminación como mitigación del mismo.

viii) dotar de los servicios públicos al predio, así como de los elementos requeridos para la adecuada ejecución de la actividad de aprovechamiento.

<sup>50</sup> Ello siempre y cuando se cumplan dos condiciones: primero, que estos 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, segundo, que la parte demandada se haya pronunciado frente a dichos derechos colectivos a lo largo del proceso, es decir, que haya ejercido efectivamente su derecho de defensa frente a los mismos.

<sup>51</sup> Así lo determino el Consejo de Estado en sentencia de unificación del pasado 5 de junio de 2018 entro del exp. Rad. No. 2004-1647 Mp. Dr. Carlos Enrique Moreno Rubio.

<sup>52</sup> Consejo de Estado – Sección Tercera. Sentencia de 15 de julio de 2004. AP 1834. C.P.: Germán Rodríguez Villamizar. Referenciado en sentencia Consejo de Estado, sección primera, providencia del 19 de noviembre de 2018. C.P. Roberto Augusto Serrato Valdes, radicado 63001-23-33-000-2017-00240-01(AP) ACUMULADO 63001-23-33-000-2017-00282-00 “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”

146. El Municipio deberá garantizar la participación activa de la comunidad en cada una de las actividades que adelante para dar cumplimiento a la orden impartida.

#### **De la condena en costas.**

147. En lo que refiere a las acciones populares el artículo 38 de la Ley 472 de 1998 regula el tema de las costas en los siguientes términos:

*“ARTICULO 38. COSTAS. 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.*

148. Concomitante con lo anterior, el artículo 365 del C.G.P. señala las reglas bajo las cuales se debe sujetar la condena en costas.

149. Sin embargo, a más de las disposiciones normativas antes referidas, debe tenerse en cuenta respecto de este punto, que el Consejo de Estado en sentencia de unificación del 6 de agosto de 2019, entre otras cosas, estableció las siguientes reglas de unificación, fijando las siguientes reglas en lo que respecta a las costas en acciones populares:

*“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, incorporando el concepto de expensas y gastos procesales como el de las agencias en derecho.*

*164. Conforme lo dispone el artículo 38 de la Ley 472 de 1998, armonizado con el artículo 361 del Código General del Proceso, en las acciones populares la condena en costas a favor del actor popular incluye las expensas, gastos y agencias en derecho con independencia de que la parte actora haya promovido y/o concurrido al proceso mediante apoderado judicial o lo haya hecho directamente.*

*165. En cualquiera de los eventos en que cabe el reconocimiento de las costas procesales, bien sea en cuanto a las expensas y gastos procesales o a las agencias en derecho, bien sea a favor del actor popular o de la parte demandada, la condena se hará atendiendo las reglas previstas en el artículo 365 del Código General del Proceso, de forma que sólo se condenará al pago de aquellas que se encuentren causadas y se liquidarán en la medida de su comprobación.*

*166. Conforme lo dispone el artículo 38 de la Ley 472 de 1998, armonizado con el artículo 361 del Código General del Proceso, en las acciones populares la condena en costas a favor del actor popular incluye las expensas, gastos y agencias en derecho con independencia de que la parte actora haya promovido y/o concurrido al proceso mediante apoderado judicial o lo haya hecho directamente.*

(...)

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.

170. Las agencias en derecho se fijarán por el juez aplicando las tarifas establecidas por el Consejo Superior de la Judicatura. Si aquellas establecen solamente un mínimo, o este y un máximo, el juez tendrá en cuenta, además, la naturaleza, calidad y duración de la gestión realizada por el actor popular, con independencia de si actuó directamente o mediante apoderado, u otras circunstancias especiales, sin que pueda exceder el máximo de dichas tarifas.” (Subrayado fuera del texto original).<sup>53</sup>(subrayado fuera de texto)

**150.** Ahora bien, el artículo 271 del CPACA, modificado por la Ley 2080 de 2021, le confirió expresamente la facultad de unificar la jurisprudencia al Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo, como órgano de cierre de la jurisdicción, en aquellos asuntos que por su importancia jurídica, trascendencia económica o social o necesidad de sentar jurisprudencia o precisar su alcance o resolver divergencias en su interpretación. A paso que el artículo 10 ibídem<sup>54</sup>, señaló que las sentencias de unificación proferidas por el Consejo de Estado, constituyen precedente obligatorio para las autoridades, norma que debe entenderse, que también para los jueces administrativos del país.

**151.** Bajo los anteriores postulados, este Despacho dará aplicación a los parámetros que estableció la sentencia de unificación ya citada, que aplica para el caso bajo estudio.

**152.** Al respecto, el Despacho considera que no hay lugar a condenar en costas, pues revisado el expediente, se advierte que si bien los actores actúan a través de apoderado judicial, no se encuentra demostrado que se hubiese incurrido en gastos derivados de dicha situación o practicado alguna prueba cuyos gastos hubieren estado a cargo de los actores populares, aunado a que dentro de las pretensiones no se solicitó la condena en costas, así las cosas, en los citados términos, al no aparecer que se causaron costas en esta instancia, el Despacho se abstendrá en imponer condena en dicho sentido, de conformidad con lo previsto en el numeral 8° del artículo 365 del CGP<sup>55</sup>, aplicable al presente asunto por expresa remisión del art. 38 de la Ley 472 de 1998.

## V. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito de Duitama, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

## FALLA:

<sup>53</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo contencioso Administrativo, sentencia de Unificación del 6 de agosto de 2019, Consejera Ponente Dra ROCÍO ARAUJO OÑATE, Exp. 15001-3333-007-2017-00036-01.

<sup>54</sup> Artículos 10: (...) Con este propósito, al adoptar las decisiones de su competencia, deberán tener en cuenta las sentencias de unificación jurisprudencial del Consejo de Estado en las que se interpreten y apliquen dichas normas.

<sup>55</sup> En similares términos se pronunció el TRIBUNALCONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ SALA DE DECISIÓN No. 6 MAGISTRADO PONENTE: FELIX ALBERTO RODRIGUEZ RIVEROS, sentencia del 24 de marzo de 2022, rad. 2018-0342.

**PRIMERO. – DESVINCULAR** de la presente acción a la sociedad CONSTRUCTORES ASOCIADOS VIALES NORTE Y GUTIERREZ S.A.S., por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO. - DECLARAR** que el **MUNICIPIO DE EL COCUY**, es responsable de la amenaza de los derechos colectivos relacionados con el *GOCE DE UN AMBIENTE SANO, AL ACCESO A UNA INFRAESTRUCTURA DE SERVICIOS QUE GARANTICE LA SALUBRIDAD PÚBLICA*, por el riesgo al que se ven expuestos los habitantes aledaños al predio “*cerezo*” vereda Llano Grande, por la construcción y/o adecuación de la planta de aprovechamiento de residuos sólidos orgánicos sin el cumplimiento de los requerimientos de orden técnico y legal que este proyecto exige, lo anterior de acuerdo con las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**TERCERO.- ORDENAR** al **MUNICIPIO DE EL COCUY**, abstenerse de iniciar la operación de la planta de aprovechamiento de residuos sólidos orgánicos construida en el predio denominado “*Cerezo*” ubicado en la Vereda Llano Grande, hasta tanto la misma cuente con el cumplimiento de la totalidad de requisitos de orden legal y técnico que la normatividad y la autoridad ambiental exigen para este tipo de proyecto. En tal sentido, el Municipio deberá efectuar las siguientes actividades, sin limitarse a ellas, ya que en todo caso deberá dar cumplimiento a la totalidad de requerimientos que el proyecto de aprovechamiento requiere para su desarrollo:

- i)* adelantar la etapa de planeación del proyecto agotando las diferentes actuaciones que esta implica, que permita determinar su viabilidad técnica, económica, legal y social, como lo ha preceptuado el Consejo de Estado<sup>56</sup>.
- ii)* realizar el saneamiento del predio destinado para la construcción de la planta de aprovechamiento.
- iii)* determinar las áreas potenciales para la ubicación de la infraestructura de aprovechamiento conforme a los estudios técnicos que para tal efecto se adelanten, teniendo en cuenta la compatibilidad de la actividad con el uso de suelo y efectuando el análisis comparativo de las 3 alternativas de localización, con el propósito de escoger aquella zona que menores impactos ambientales produzca; una vez definido el sector, este deberá ser incorporado en el PGIRS y a su vez en el EOT Municipal.
- iv)* efectuar la construcción de la infraestructura de acuerdo con las condiciones técnicas y de equipamiento exigidas por la ley y las normas reglamentarias.
- v)* contar con los diagramas y procedimientos propios del proceso a desarrollar, así como los reglamentos de monitoreo, seguimiento y control.
- vi)* contar con la totalidad de permisos y/o autorizaciones por parte de la autoridad ambiental que le sean exigibles.
- vii)* determinar los posibles riesgos o amenazas que el proyecto presente para la comunidad, estableciendo las actividades de eliminación como mitigación del mismo.
- viii)* dotar de los servicios públicos al predio, así como de los elementos requeridos para la adecuada ejecución de la actividad de aprovechamiento.

El Municipio deberá garantizar la participación activa tanto de la autoridad ambiental competente como de la comunidad en cada una de las actividades que adelante para dar cumplimiento a la orden impartida.

---

<sup>56</sup> Consejo de Estado – Sección Tercera. Sentencia de 15 de julio de 2004. AP 1834. C.P.: Germán Rodríguez Villamizar. Referenciado en sentencia Consejo de Estado, sección primera, providencia del 19 de noviembre de 2018. C.P. Roberto Augusto Serrato Valdes, radicado 63001-23-33-000-2017-00240-01(AP) ACUMULADO 63001-23-33-000-2017-00282-00 “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”

**CUARTO.-** Remítase copia de esta providencia al señor Defensor del Pueblo para los fines del art. 80 de la Ley 472 de 1998.

**QUINTO.-** Por secretaria oficiese a la oficina de soporte página web nivel central de la Rama Judicial, para que esta sentencia se publicada y divulgada por ser de interés general para la comunidad.

**SEXTO.-** Para la verificación del cumplimiento de las decisiones que en la providencia se adoptan, conforme al artículo 34 de la Ley 472 de 1998, se dispondrá la conformación de un comité conformado por el actor popular, el alcalde Municipal de Soatá, y el Procurador delegado ante este Despacho quien lo presidirá, con la finalidad de que verifiquen el cumplimiento de las órdenes impartidas, en los términos del artículo 34 de la Ley 472 de 1998.

**SÉPTIMO.-** Sin condena en costas.

**OCTAVO. -** Ejecutoriada esta providencia, y una vez verificado el cumplimiento de las órdenes impartidas en esta decisión, archívense las diligencias, dejando previamente las anotaciones y constancias de rigor.

**NOVENO.-** Notifíquese la presente providencia de conformidad con el artículo 203 del CPACA dentro de los 3 días siguientes mediante envío de su texto a través de mensaje al buzón electrónico para notificaciones judiciales. A quienes no se les deba o pueda notificar por vía electrónica, se les notificará por medio de estado en la forma prevista en el artículo 295 del Código General del Proceso.

**NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.**

**VÍCTOR MANUEL MORENO MORALES**  
**Juez(E)**

**Constancia:** Con ocasión del encargo como Juez Tercero Administrativo del Circuito Judicial de Duitama, realizado mediante Acuerdo No. 025 del 23 de noviembre de 2022, expedido por el H. Tribunal Administrativo de Boyacá, y dado que no fue posible que se habilitara la opción de firmar las providencias por la plataforma Samai, para garantizar la autenticidad, integridad y seguridad, tanto de las providencias, como de la firma, me veo en la necesidad de utilizar la que tengo habilitada como firma electrónica para el Juzgado Primero de la misma especialidad y circuito.

**Firmado Por:**  
**Victor Manuel Moreno Morales**  
**Juez**  
**Juzgado Administrativo**  
**001**  
**Duitama - Boyaca**

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica,  
conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **069145f294f00796c6988b0373cd3fd1a2bcb883c8f298618dfb0ffa8e1c2fb4**

Documento generado en 07/12/2022 01:57:13 PM

**Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:**  
**<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**