



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN PRIMERA

Consejero Ponente: OSWALDO GIRALDO LÓPEZ

Bogotá, D. C., trece (13) de diciembre de dos mil veintitrés (2023)

Radicación núm.: 76001 23 33 000 **2017 00657** 01

Actor: Rubiela Montería Montaña

Demandados: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca y Distrito Especial, Industrial, Portuario, Biodiverso y Ecoturístico de Buenaventura

Tesis: No es cierto que las acciones adelantadas por el Distrito de Buenaventura, para lograr la edificación del vertedero que debe entrar a reemplazar al ubicado en el Corregimiento de Córdoba, prueben que actuó de forma diligente en busca de una solución a la crisis ambiental que afronta la comunidad por el funcionamiento del actual relleno sanitario.

En atención a la protección que otorga a los derechos colectivos en cuestión la medida cautelar adoptada en la sentencia de primera instancia, procede modificarla para mantenerla como una orden de protección definitiva en la parte resolutive del fallo.

El Tribunal que profirió la sentencia de primera instancia debe presidir el Comité de Verificación por conducto del Magistrado que adelantó la sustanciación y proyección de la decisión como Ponente.

SENTENCIA – SEGUNDA INSTANCIA

Procede la Sala a decidir el recurso de apelación interpuesto por el Distrito Especial, Industrial, Portuario, Biodiverso y Ecoturístico de Buenaventura (en adelante el Distrito de Buenaventura) en contra de la sentencia del 10 de noviembre de 2022, proferida por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca.

I. SÍNTESIS DEL CASO

1.1. La parte actora presentó acción popular¹ en contra del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (en adelante el Ministerio), la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca (en adelante la Corporación) y el Distrito de Buenaventura, al estimar vulnerados los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, a la existencia del equilibrio ecológico, la preservación y restauración del medio ambiente, la seguridad y salubridad pública, el acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública y el acceso a los servicios públicos con una prestación eficiente y oportuna.

Para el efecto formuló las siguientes pretensiones:

“1. Que, se disponga de manera perentoria la adquisición de un lote de terreno apto en términos del Decreto 838 de 2005, para la construcción del relleno sanitario de Buenaventura.

2. Que, se ordene realizar con total celeridad los siguientes estudios: 2.1 Topográfico, 2.2. Geotécnico, 2.3. Climatológico, 2.4. Hidrogeológico, 2.5. Geológico, 2.6. Crecimiento poblacional, 2.7. Generación y proyección de residuos sólidos, 2.9. Generación de lixiviados, 2.10. Generación de gases y 2.11. Amenaza, vulnerabilidad, riesgos, y demás estudios exigidos por los Decretos 1713 de 2002 y 838 de 2005 y demás normas concordantes.

3. Que, se ordene adelantar con total inmediatez el proceso de licenciamiento, diseño y construcción del relleno sanitario definitivo para el Distrito Especial de Buenaventura que permitan contar antes del vencimiento de la vida útil del actual sitio, con un relleno sanitario que dé solución definitiva y de largo plazo al componente de disposición final del Distrito.”

1.2. Como sustento de las pretensiones adujo lo siguiente:

Mencionó que el Distrito de Buenaventura cuenta con un vertedero de basura a cielo abierto ubicado en el Corregimiento de Córdoba, el cual ha sido objeto de cierres parciales y recurrentes por parte de la Corporación, en respuesta al impacto ambiental que afecta los lechos de agua, la flora, la fauna y la salud pública.

Aseguró que, a través de la Resolución núm. 00124 del 27 de octubre de 1998, la Corporación ordenó al Distrito de Buenaventura elaborar un plan de mitigación sobre el impacto ambiental, el cual hasta la fecha no ha sido diseñado.

¹ Índice núm. 2 de Samai.



Expuso que la Administración Distrital, la Corporación y la Procuraduría se han comprometido en varias ocasiones a cerrar definitivamente el vertedero y que mediante la Resolución núm. 0751-1351 de julio de 2013, la autoridad ambiental aprobó el plan de manejo ambiental de cierre y de ampliación del vaso 2 de la celda transitoria. Esta resolución autorizó la recepción de residuos durante las fases de cierre y clausura, con la condición de llevar a cabo dicha gestión con total celeridad, cumpliendo con la normativa vigente y protegiendo el derecho colectivo al medio ambiente y la salud pública.

Sostuvo que en el año 2013, la Administración Distrital contrató la elaboración de estudios sobre áreas potenciales para la ubicación del sitio de disposición final de residuos sólidos. Estos estudios fueron entregados en marzo de 2014 por el Ingeniero Ambiental Mauricio Rafael Peña Ortega de Responsabilidad Social Empresarial RSE SAS.

Indicó que, como parte de los compromisos adquiridos en 2013, la Administración del Distrito debía encontrar un nuevo sitio adecuado para la construcción del relleno sanitario de Buenaventura.

Manifestó que en agosto de 2014, después de una emergencia sanitaria que resultó en el cierre del vertedero en el Corregimiento de Córdoba, la Corporación extendió la vida útil del vertedero. Mientras tanto, la Administración Distrital tomó la decisión de avanzar en el proceso de licenciamiento y procedió a la construcción de otro vaso en la celda de contingencia del vertedero.

Afirmó que el Patrimonio Autónomo Fideicomiso Asistencia Técnica - FINDETER (Fiduciaria Bogotá S.A.) llevó a cabo el proceso de selección núm. PAF-ATF-I-CT-026-2015 con el objetivo de contratar los *"Estudios y diseños para la construcción del relleno sanitario para el Distrito de Buenaventura y plan de cierre de la celda transitoria de Córdoba"*. Este contrato fue adjudicado a la Empresa AMEZQUITA NARANJO INGENIERIA & CIA el 17 de julio de 2015, a través del Contrato Interadministrativo núm. 159, por un valor de SETECIENTOS OCHENTA MILLONES DOSCIENTOS SESENTA Y DOS MIL CUATROCIENTOS PESOS (\$780.262.400).

II. TRÁMITE DE LA ACCIÓN

2.1. El **Ministerio**² presentó oposición a todas las pretensiones, alegando la falta de sustento fáctico, jurídico y probatorio. En este sentido, señaló que, de acuerdo con el Decreto 3570 de 2011 y la Ley 99 de 1993, la entidad tiene el rol de ser el organismo rector en la gestión del ambiente y los recursos naturales renovables, pero no actúa como órgano ejecutor. Su función principal es establecer políticas y regulaciones a nivel nacional para la protección del medio ambiente y los recursos renovables.

Argumentó que no ha sido negligente en el ejercicio de sus funciones y por lo tanto, no puede asumir responsabilidad por acciones que corresponden a otras autoridades.

Propuso las siguientes excepciones previas:

Ausencia de responsabilidad. Explicó que la responsabilidad solo se configura cuando existe un daño antijurídico, que la víctima no está obligada a soportar, junto con la acción u omisión de la Administración y una relación causal con la producción del daño. Solicitó la exclusión de responsabilidad, argumentando que las funciones asignadas a la entidad se han cumplido cabalmente.

Inexistencia del nexo de causalidad entre el hecho dañoso y su actividad. Señaló que atribuir una conducta a una persona requiere demostrar una relación de causa y efecto, tanto desde el punto de vista fáctico como jurídico. Describió dos teorías: la causalidad adecuada, donde el daño es causado por el hecho o fenómeno que normalmente debería haberlo producido y la causalidad natural, donde todas las condiciones del resultado tienen idéntica calidad causal.

Propuso que era necesario distinguir entre imputaciones fácticas y jurídicas, destacando que las primeras se refieren a los hechos históricos de los que el demandante deriva sus peticiones, mientras que las segundas están relacionadas con la normativa en cuanto a deberes y obligaciones.

Concluyó que, para imputar la responsabilidad estatal, debía acreditarse la relación entre las acciones u omisiones del responsable y la producción del daño. Razón por la

² *Ibidem.*

cual, la existencia del daño antijurídico, por sí solo, no es suficiente para establecer la responsabilidad, ya que debe ser imputable a la acción u omisión del Estado.

Falta de legitimación en la causa por pasiva. Dijo que no era la parte legitimada para responder a la supuesta violación de derechos colectivos en relación con los hechos y pretensiones presentadas por el demandante, ya que carecía de competencia para ello. Según los artículos 1 y 2 del Decreto 3570 de 2011, así como los artículos 2 y 5 de la Ley 99 de 1993, en sus objetivos, funciones y estructura, el Ministerio se posiciona como un organismo encargado de establecer políticas en relación con el medio ambiente, actuando como organismo rector.

En consecuencia, solicitó que se declarara probada esta excepción y, por lo tanto, pidió ser desvinculado de la presente acción popular.

2.2. La autoridad ambiental presentó contestación a la demanda de forma extemporánea. **El Distrito de Buenaventura** guardó silencio.

III. FALLO DE PRIMERA INSTANCIA

3.1. El Tribunal Administrativo del Valle del Cauca dictó sentencia del 10 de noviembre de 2022³, cuya parte resolutive dispuso:

“1.- DECLÁRESE probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva propuesta por el MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE.

2.- AMPÁRANSE los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, al equilibrio y protección del medio ambiente, la seguridad y salubridad públicas y el acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública y el acceso a los servicios públicos, previstos en el artículo 41 de la Constitución Política, vulnerados por el DISTRITO DE BUENAVENTURA.

3.- DECRETESE COMO MEDIDA CAUTELAR que, en el menor tiempo posible, el Distrito de Buenaventura, en coordinación con la CVC, adopte las soluciones provisionales para mitigar el impacto que genera el problema de la disposición de basuras. Esta medida cautelar será definitiva en caso de que no se apele el presente fallo.

4.- ORDÉNESE al Distrito de Buenaventura proceder con la construcción del relleno sanitario. En consecuencia:

³ *Ibidem.*

4.1 Ordenar al Distrito de Buenaventura que en un término perentorio de SEIS (6) MESES, contados a partir de la ejecutoria de la presente sentencia, realice la adquisición del lote donde se construirá el relleno sanitario.

4.2 Ordenar al Distrito de Buenaventura que en un término perentorio de DOCE (12) MESES, contados a partir de la ejecutoria de la presente sentencia, consiga los recursos, ya sean propios o de cofinanciación, para este proyecto.

4.3. Ordenar al Distrito de Buenaventura que en un término perentorio de SEIS (6) MESES, contados a partir del periodo de doce (12) meses otorgados para la consecución de recursos, proceda a abrir el proceso licitatorio y adjudicar esta licitación, junto con la suscripción del contrato para la construcción del relleno sanitario.

5.- EXHÓRTESE a la Corporación Autónoma de Occidente – CVC para que realice vigilancia e inspección exhaustiva, tanto del botadero de basura ubicado en el corregimiento de Córdoba hasta el cierre del mismo, como de la construcción del nuevo relleno sanitario de Buenaventura, durante el tiempo que dure la edificación y posterior a su levantamiento, examinando cualquier irregularidad que pueda presentarse a lo largo del proceso, para garantizar un adecuado control ambiental.

6.- PUBLÍQUESE la parte resolutive de esta providencia en un diario de amplia circulación nacional a costa de las partes involucradas.

7.- ENVÍESE copia de la presente providencia una vez ejecutoriada la misma, al Procurador Judicial 19 ante esta Corporación, a las autoridades demandadas y a la parte actora.

8.- ENVÍESE igualmente, una vez ejecutoriado este fallo, copia del mismo, acompañado de sendas copias de la demanda y del auto admisorio, a la Oficina de Registro Público de Acciones Populares y de Grupo de la Defensoría del Pueblo Regional Valle del Cauca, en acatamiento a lo preceptuado por el artículo 80 de la Ley 472 de 1998.

9.- INTÉGRASE para efectos del cumplimiento de esta sentencia un Comité verificador constituido por la señora RUBIELA MONTERÍA MONTAÑO en su calidad de actor popular, un delegado de la CVC, el Alcalde del DISTRITO DE BUENAVENTURA, la Contraloría Departamental del Valle del Cauca - Dirección Técnica de Recursos Naturales y Medio Ambiente y la Procuradora 19 Judicial II delegada a este Despacho, quien será la encargada de presidirlo. El Comité deberá rendir informe a este Tribunal, respecto de las gestiones que se realicen para el cumplimiento de la sentencia al vencimiento de los términos antes indicados.”.

3.2. El Tribunal declaró la configuración de la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva propuesta por el Ministerio al considerar que, como organismo rector de la gestión del medio ambiente y de los recursos naturales renovables, no era la entidad encargada de vigilar y controlar el botadero de basura del Corregimiento de Córdoba, ni sus condiciones ambientales o la construcción de un nuevo relleno sanitario para el Distrito de Buenaventura.

3.3. Al estudiar el fondo del asunto, respaldado en el acervo probatorio⁴, el *a quo* resaltó la crisis ambiental en Buenaventura generada por el vertedero mencionado. También destacó la demora de la Administración Distrital en asegurar un terreno adecuado para el relleno sanitario, a pesar de la adjudicación del contrato para el estudio y diseño a la Empresa Amézquita Naranjo Ingeniería & CIA en el año 2015.

El Tribunal señaló que la falta de acción por parte del Distrito de Buenaventura no eximía de responsabilidad a la Corporación, la cual tiene la competencia para evaluar la eficacia de las medidas relacionadas con el sitio de disposición final de residuos sólidos.

En este contexto, recalcó la necesidad de una mayor intervención por parte de la autoridad ambiental y criticó la autorización que otorgó para la construcción de los vasos 2 y 3 en el vertedero de Córdoba sin instar al Distrito a construir el relleno sanitario.

Adicionalmente, cuestionó las acciones del Distrito de Buenaventura argumentando que dilató la implementación de medidas para adquirir el terreno y solo abordó las contingencias del relleno sanitario en lugar de buscar una solución integral y definitiva a la problemática ambiental.

Con todo, concluyó que la afectación de los derechos colectivos invocados por la parte actora era consecuencia de la omisión del ente territorial, por lo cual resultaba imperioso darle un término perentorio para la construcción del relleno sanitario.

IV. RECURSO DE APELACIÓN

⁴ Mediante Auto núm. 139 del 19 de julio de 2021, el Tribunal solicitó a la autoridad ambiental y al Distrito de Buenaventura que aportaran copia de algunos actos administrativos expedidos con ocasión del funcionamiento del relleno sanitario de Buenaventura.

La Corporación aportó copia de la Resolución 0750-No. 0751-1351 del 12 de julio de 2013, por medio de la cual aprobó el plan de manejo ambiental de cierre y construcción de la ampliación del vaso No. 2 en la celda transitoria, sitio de disposición final de residuos sólidos domiciliarios ubicado en el corregimiento de Córdoba zona rural del Distrito de Buenaventura – Valle, y la Resolución 0750 – No. 0753-0192 del 11 de mayo de 2016, a través de la cual aprobó el plan de manejo ambiental de cierre y construcción del vaso de contingencia No. 3 ubicada en la celda transitoria en el corregimiento de Córdoba zona rural del Distrito de Buenaventura – Valle del Cauca.

El Distrito de Buenaventura no aportó copia de los documentos solicitados.

Entre las pruebas restantes se encuentran las aportadas por la parte actora con la demanda y por la Corporación con la contestación de la demanda, decretadas en el Auto núm. 03 del 15 de enero de 2018 (Visible en la página 220 del archivo tipo PDF “CUAD PPAL 201700657”. Índice núm. 2 Samai).

El **Distrito de Buenaventura**⁵ presentó recurso de apelación en contra de la sentencia de primera instancia en el que indicó que remitió a la autoridad ambiental los estudios y diseños para la ampliación de la celda de contingencia, optimización del vaso 1, de acuerdo con los términos de referencia establecidos por la Corporación.

Afirmó que, de forma previa a la adquisición y legalización del terreno para el relleno sanitario definitivo, decidió retomar la solicitud de recursos ante el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (MVCT) para llevar a cabo estudios, diseño y construcción de una Estación de Clasificación y Aprovechamiento de Residuos (ECA).

Manifestó que también busca la construcción de una ECA de menor tamaño en el sector de la isla, localidad 1, para promover programas de aprovechamiento y separación en la fuente de residuos a través de grupos de recicladores legalmente organizados.

Además, comentó que realizaría estudios, diseño y construcción de una Estación de Tratamiento de Residuos Orgánicos (ETRO), de acuerdo con la caracterización definida por el Plan de Gestión de Residuos Sólidos (PGRS).

Finalmente, sostuvo que ha llevado a cabo mesas de trabajo internas para evaluar ambientalmente las tres (3) alternativas de terrenos con potencial para la construcción del relleno sanitario definitivo disponibles a la fecha. Y que se encuentra a la espera de seleccionar la mejor opción para iniciar el proceso de adquisición y cumplir con los compromisos establecidos.

Reafirmó su compromiso de cumplir con las normas ambientales y de servicios públicos, destacando que en ningún momento dilató el proceso de adquisición del terreno para el relleno sanitario, pues se encuentra interesado en resolver la crisis ambiental para conjurar la vulneración de los derechos colectivos.

⁵ Índice núm. 2 de Samai.

En resumen, dijo que ha emprendido y continúa realizando las gestiones para abordar la problemática generada por el vertedero de Córdoba, lo que hace que no comparta la decisión tomada por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca.

Por ello, solicitó que se revocara la sentencia de primera instancia y, en su lugar, se denegaran las pretensiones de la acción.

Con el recurso de apelación no se allegó ningún tipo de prueba o solicitud probatoria.

V. TRÁMITE EN SEGUNDA INSTANCIA⁶

Por medio de auto del 2 de febrero de 2023, el Despacho sustanciador admitió el recurso de apelación interpuesto por el Distrito de Buenaventura y prescindió del traslado para alegar de conclusión en aplicación de lo previsto en numeral 5 del artículo 247 del CPACA, aplicable al presente asunto por la remisión que autoriza el artículo 44 de la Ley 472 de 1998.

VI. CONSIDERACIONES DE LA SALA

6.1. Competencia

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 37 de la Ley 472 del 5 de agosto de 1998, el artículo 150 del CPACA y el artículo 13 del Acuerdo 080 de 2019 del Consejo de Estado, esta Corporación es competente para conocer, en segunda instancia, de los recursos de apelación en contra de las sentencias proferidas por los Tribunales Administrativos en las acciones populares.

6.2. Planteamiento

Del recurso de apelación la Sala observa que el Distrito de Buenaventura discrepa de la decisión de primera instancia respecto de la valoración que efectuó el Tribunal sobre las acciones que adelantó para conjurar la problemática que genera el Vertedero de Córdoba.

⁶ Todo el trámite obra en el expediente digital en Samai.

Así, para el recurrente la implementación de diversas iniciativas para hacer frente a la crisis ambiental y la puesta en marcha del proceso de selección de la mejor opción para la mencionada adquisición, prueban su intención de dar pronta solución al impacto que genera el funcionamiento del vertedero ubicado en el Corregimiento de Córdoba.

En contraste, el *a quo* consideró que las medidas tomadas por la Administración Distrital para mitigar y resolver a mediano plazo la problemática resultaban insuficientes, especialmente, teniendo en cuenta que el contrato de estudios y diseños del nuevo relleno sanitario fue adjudicado en el año 2015, sin que a la fecha hubiese logrado una salida definitiva a la afectación que afronta la población.

6.3. Generalidades de la acción popular

De acuerdo con su definición constitucional - artículo 88 de la Constitución Política- y legal -artículo 2, inciso 2 de la Ley 472 de 1998, las acciones populares se ejercen para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos consagrados por la Constitución y la ley, o para restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible.

Se trata, según lo dispuesto por el artículo 9 de la precitada ley, de acciones que proceden contra toda acción u omisión de las autoridades públicas o particulares que hayan violado o amenacen violar los derechos e intereses colectivos. Por ende, a la luz de lo dispuesto por los artículos 2 y 9 *eiusdem*, la acción popular se ha calificado como un medio procesal de carácter preventivo, reparativo, correctivo o restitutorio, dependiendo de las particularidades del caso.

6.4. De la valoración de las actuaciones del Distrito de Buenaventura en la atención del problema del vertedero de Córdoba

La Sala determinará si es cierto que las acciones adelantadas por el Distrito de Buenaventura, para lograr la edificación del vertedero que debe entrar a reemplazar al ubicado en el Corregimiento de Córdoba, prueban que actuó de forma diligente en



busca de una solución a la crisis ambiental que afronta la comunidad por el funcionamiento del actual relleno sanitario.

Para responder el anterior interrogante es indispensable revisar el acervo probatorio que obra en el expediente respecto de las acciones efectuadas por el anotado ente territorial.

Según se observa, el Distrito de Buenaventura no presentó contestación a la demanda y tampoco atendió la solicitud probatoria efectuada por el Tribunal mediante el Auto núm. 139 del 19 de julio de 2021⁷, cuando el proceso se encontraba pendiente para fallo, luego de advertir la necesidad de decretar pruebas de oficio, en atención a la facultad otorgada por el artículo 213 del CPACA. A ello se agrega que con el recurso de apelación no aportó prueba alguna de las afirmaciones que en esa oportunidad realizó.

No obstante, en aras de determinar si con fundamento en el acervo recogido en la instancia correspondiente es viable llegar a una conclusión distinta a la del a quo, la Sala evidencia que reposan en el plenario las pruebas que allegó la autoridad ambiental el 19 de agosto de 2021⁸, en cumplimiento de la orden impartida por el Tribunal en el proveído antes referido: (i) Resolución 0750 0751-1351 del 12 de julio de 2013, por medio de la cual aprobó el plan de manejo ambiental de cierre y la ampliación del vaso 2 en la celda transitoria y (ii) Resolución 0750 0753-0192 del 11 de mayo de 2016, a través de la cual aprobó el plan de manejo ambiental de cierre y construcción del vaso 3 en la celda transitoria.

También se encuentran en el proceso los documentos mencionados por la parte actora en la demanda que refieren al proceso contractual que terminó con la adjudicación del contrato para los *“ESTUDIOS Y DISEÑOS PARA LA CONSTRUCCIÓN DEL RELLENO SANITARIO PARA EL DISTRITO DE BUENAVENTURA Y PLAN DE CIERRE DE LA CELDA TRANSITORIA DE CÓRDOBA”* a AMEZQUITA NARANJO INGENIERIA & CIA en el año 2015⁹.

⁷ Ver en el índice núm. 19 de Samai del Tribunal.

⁸ Ver en el índice núm. 27 de Samai del Tribunal.

⁹ Todo el proceso contractual señalado puede ser consultado en <https://www.findeter.gov.co/index.php/convocatorias/paf-atf-ct-026-2015>

Bajo tal contexto, si bien del estudio de las pruebas recaudadas se desprende que el recurrente desarrolló algunas actividades tendientes a mitigar y resolver a mediano plazo la crisis ambiental generada por el referido relleno sanitario, lo cierto es que, tal y como lo sostuvo el Tribunal, esas acciones no comprueban un esfuerzo suficiente de la Administración Distrital ni garantizan la solución definitiva para la problemática, esto es, la construcción de un nuevo vertedero, para lo cual es necesario, como punto de partida, la adquisición del predio en el que se situaría, circunstancia que era debidamente conocida por el ente territorial.

En cambio, si permiten corroborar que la única gestión en pro de la construcción del nuevo lugar de disposición final de residuos sólidos data del año 2015, cuando fue seleccionado el contratista encargado de realizar los estudios y diseños para la edificación que la comunidad reclama para lograr el amparo de los derechos colectivos; lo que deja palmario que han transcurrido más de siete (7) años sin que se adopten soluciones definitivas y de carácter urgente debido a la crisis ambiental y sanitaria que nadie discute.

Dicho en otras palabras, la entidad territorial se limitó a superar las contingencias del botadero de basura de Córdoba, solicitando a la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca la aprobación de la ampliación y construcción de los vasos 2 y 3 en la celda transitoria del vertedero, eventos que solamente aliviaban las dificultades medioambientales, aunque conocía que dicho relleno sanitario debía cerrarse.

De cualquier forma, el deficiente ejercicio probatorio ejercido por el recurrente impide a la Sala efectuar un análisis y/o valoración diferente.

Ante lo expuesto, la Sala advierte que no es cierto que las acciones adelantadas por el Distrito de Buenaventura, para lograr la edificación del vertedero que debe entrar a reemplazar al ubicado en el Corregimiento de Córdoba, prueben que actuó de forma diligente en busca de una solución a la crisis ambiental que afronta la comunidad por el funcionamiento del actual relleno sanitario y, en consecuencia, el cargo no prospera.

6.5. De la medida cautelar adoptada en el fallo de 10 de noviembre de 2022

La Sala observa que en el numeral 3º de la parte resolutive del fallo 10 de noviembre de 2022, el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca ordenó la ejecución inmediata de medidas cautelares, con la finalidad de dar soluciones provisionales para mitigar el impacto que genera el problema de la disposición de basuras.

Sobre el particular, es necesario poner de presente que de conformidad con el artículo 25 de la Ley 472 de 1998, el juez constitucional se encuentra facultado, para que, de oficio o a petición de parte, adopte las medidas previas que estime pertinentes para prevenir un daño inminente o para hacer cesar el que hubiere causado; veamos:

“Artículo 25. Medidas cautelares. *Antes de ser notificada la demanda y en cualquier estado del proceso podrá el juez, de oficio o a petición de parte, decretar, debidamente motivadas, las medidas previas que estime pertinentes para prevenir un daño inminente o para hacer cesar el que se hubiere causado. (...)”* (Subrayas de la Sala)

En consonancia con ello, el artículo 229 del CPACA., indicó que las medidas cautelares contenidas en dicho estatuto serían aplicables a los procesos que tengan como fin la protección de derechos e intereses colectivos. La norma en cuestión es del siguiente tenor:

“Artículo 229. Procedencia de medidas cautelares. *En todos los procesos declarativos que se adelanten ante esta jurisdicción, antes de ser notificado, el auto admisorio de la demanda o en cualquier estado del proceso, a petición de parte debidamente sustentada, podrá el Juez o Magistrado Ponente decretar, en providencia motivada, las medidas cautelares que considere necesarias para proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia, de acuerdo con lo regulado en el presente capítulo.*

La decisión sobre la medida cautelar no implica prejuzgamiento.

Parágrafo. *Las medidas cautelares en los procesos que tengan por finalidad la defensa y protección de los derechos e intereses colectivos del conocimiento de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo se regirán por lo dispuesto en este capítulo y podrán ser decretadas de oficio.”* (Subrayas de la Sala).

Así pues, de acuerdo con lo expuesto, es procedente afirmar que dada la naturaleza preventiva de las medidas cautelares y por ende, transitoria, no pueden ser adoptadas en el fallo de primera instancia, dado que las ordenes allí previstas están orientadas a definir la *litis*.

El contenido de las medidas cautelares no debe suponer lo mismo que se espera de la sentencia, dado su carácter meramente instrumental en tanto tienden a posibilitar el cumplimiento de la sentencia definitiva. Uno es el objeto de la sentencia, constituido por la decisión sobre la pretensión formulada y que será favorable al actor en caso de que demuestre la titularidad del derecho reclamado, y otro, el objeto de la medida cautelar determinado por la tutela judicial efectiva, esto es, la garantía de la efectividad de la sentencia que se ve en riesgo por la mora en el trámite del proceso.

En otras palabras, el carácter accesorio que para el proceso judicial tiene la medida cautelar, dado que se profiere dentro de su trámite, impone al juez la determinación de la necesaria relación entre la pretensión procesal formulada en el proceso y la medida cautelar solicitada¹⁰.

Aunado lo anterior, es menester indicar que permitir que confluyan en una misma decisión el trámite cautelar y el de la sentencia implica desconocer el derecho de doble instancia que es propio de las primeras decisiones. Al respecto, esta Sección en providencia del 22 de febrero de 2018, sostuvo:

“La Sala considera que la situación planteada reviste de suma importancia, pues, se reitera, que en la sentencia proferida al interior de una acción popular, el Juez debe resolver la controversia y adoptar medidas definitivas que, en caso de ser apeladas, deben ser revisadas por el superior jerárquico, en aras de garantizar el derecho a la doble instancia, razón por la que carece de toda técnica jurídica la emisión de medidas cautelares en la misma, pues estas son de carácter provisional o transitorio.

A juicio de la Sala, el hecho de dictar medidas cautelares al interior de una sentencia, vulnera el derecho al debido proceso y a la doble instancia de la

¹⁰ Vale la pena traer a coalición lo dispuesto en sentencia C-9256 de 1998 a propósito de esta figura: *“En efecto, cabe precisar que las medidas cautelares son aquellas determinaciones preventivas adoptadas mediante providencias judiciales, de oficio o a solicitud de parte, al inicio o en el curso del proceso, que se ejecutan sobre personas, bienes y medios de prueba para mantener el estado de cosas similar al que existía al momento de iniciarse el trámite judicial o impedir que la vulneración al derecho se haga más gravosa; así, con tales decisiones se asegura que el derecho material objeto de la controversia podrá ser efectivo en el caso de prosperar el litigio y que no se verá menoscabado como consecuencia del tiempo que tarda en finalizar el proceso.”*¹⁰

*Dicho de otro modo, el establecimiento de medidas cautelares se constituye en “un medio inescindible de la tutela judicial efectiva pues sin ellas se transforma, muchas veces, en ilusoria la posibilidad de obtener protección judicial durante la sustanciación de un proceso.”*¹⁰

Este instrumento está ligado, por tanto, a la tutela judicial y tiene su fundamento ante la imposibilidad real de contar con una justicia inmediata, de manera que se han consagrado en los estatutos procesales medidas que anticipan o salvaguardan provisionalmente los efectos que tendría la futura sentencia, en el entendido de que aquel derecho no tendrá vigencia si al pronunciarse la sentencia ya resulta difícil o prácticamente imposible la satisfacción de las pretensiones, pues los derechos litigiosos pueden haberse visto afectados por el paso del tiempo (periculum in mora)”

autoridad obligada, pues el trámite de apelación del auto que decreta una medida cautelar difiere del previsto para la apelación de sentencia, en tanto que en el primer evento la alzada se resuelve de plano y en el segundo se debe admitir el recurso y correr traslado del mismo a las partes y al Ministerio Público, lo cual resulta aún más dispendioso. Lo anterior, aunado al hecho de que hace ilusorio un pronunciamiento en segunda instancia, tal como ocurrió en el presente caso.

La Sala destaca que, si bien, el objeto de la acción popular es el amparo de los derechos colectivos, en cuyo trámite se debe observar la prevalencia del derecho sustancial sobre el procesal, el Juez también está obligado a velar por el respeto del debido proceso, garantías procesales y el equilibrio entre las partes, lo cual no se advirtió en el trámite de la presente acción popular.”¹¹ (Subrayas de la Sala).

Ante tal panorama, sería procedente levantar la aludida medida cautelativa e instar al Tribunal para que, en lo sucesivo, en las acciones populares de su conocimiento, tenga cuenta las consideraciones anteriormente expuestas.

Sin embargo, la Sala destaca que el tercer numeral de la parte resolutive de la sentencia del 10 de noviembre de 2022, es apropiado para garantizar la protección de los derechos colectivos involucrados en el caso en cuestión. Este ordenamiento obliga al Distrito de Buenaventura a emprender acciones que, de manera provisional, ofrezcan una solución a la problemática de la disposición de residuos. Esto asegurará que durante el tiempo que transcurra hasta la construcción del relleno sanitario, no se prolongue la situación que originó la vulneración denunciada por la parte actora.

En virtud de lo anterior, la presente decisión modificará esa medida para establecerla como definitiva en la parte resolutive.

6.6. Del Comité de Verificación

Es importante agregar que esta Sección¹² definió que era menester no sólo que se incluyera, por mandato legal, al Tribunal que emitió sentencia de primera instancia,

¹¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Sentencia del 22 de febrero de 2018, proceso radicado número: 85001 23 33 000 2014 00129 03. Consejera Ponente: María Elizabeth García González

¹² Verbigracia: Sentencia de 28 de junio de 2019, Consejero Ponente: Hernando Sánchez Sánchez. Radicación Número: 52001-23-33-000-2018-00361-01(AP), en la que se dijo:

“Comité de verificación.

167. Para el cumplimiento de las órdenes proferidas en esta sentencia, se ordenará la conformación de un comité de verificación, según lo dispone el artículo 34 de la Ley 472:

“[...] En la sentencia el juez señalará un plazo prudencial, de acuerdo con el alcance de sus determinaciones, dentro del cual deberá iniciarse el cumplimiento de la providencia y posteriormente culminar su ejecución. **En dicho término el juez conservará la competencia para tomar las medidas necesarias para la ejecución de la sentencia de conformidad con las normas contenidas en el**

sino que además precisó que quien debía presidir el Comité de Verificación es el Magistrado que adelantó la sustanciación y proyección de la decisión en la anotada instancia como Ponente¹³. En consecuencia, se modificará la parte resolutive del fallo en la siguiente forma:

Código de Procedimiento Civil y podrá conformar un comité para la verificación del cumplimiento de la sentencia en el cual participarán además del juez, las partes, la entidad pública encargada de velar por el derecho o interés colectivo, el Ministerio Público y una organización no gubernamental con actividades en el objeto del fallo.

También comunicará a las entidades o autoridades administrativas para que, en lo que sea de su competencia, colaboren en orden a obtener el cumplimiento del fallo [...]” (Resaltado fuera de texto original).

1. Así las cosas, en el comité de verificación de esta sentencia participarán: i) la parte actora; ii) el Municipio de Mocoa; iii) la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonía – CORPOAMAZONIA-; iv) la Empresa Metropolitana de Aseo EMAS Putumayo S.A.S. E.S.P.; y v) el delegado de la Procuraduría General de la Nación ante el Tribunal Administrativo de Nariño. Este Comité será presidido por el Tribunal Administrativo de Nariño, a través de la Magistrada ponente de la sentencia proferida, en primera instancia.” (Negrillas del texto original) (Subrayas de la Sala).

¹³ “Sobre el particular, la Sala advierte que de acuerdo con el artículo 34 de la Ley 472, el Juez tiene la facultad de conformar un comité de verificación del cumplimiento de la sentencia en el cual participarán además del juez, las partes, la entidad pública encargada de velar por el derecho o interés colectivo, el Ministerio Público y una organización no gubernamental con actividades en el objeto del fallo.

La implementación de dicho comité no pugna con la facultad que tienen las partes o los interesados de acudir al incidente de desacato ante el incumplimiento de una orden judicial, pues aquel tiene por finalidad efectuar un **seguimiento** a la ejecución de las medidas de amparo previstas en la sentencia y también puede servir de instancia de articulación entre las partes, el juez y demás personas interesadas, para lograr la efectiva protección de los derechos colectivos vulnerados.

Sobre el particular, la Corte Constitucional en sentencia T-254 de 2014, precisó lo siguiente:

“[...] Como punto de partida, se destaca el hecho de que ambos cuerpos normativos hayan considerado que dichas autoridades debían conservar su competencia, después de proferido el fallo, para adoptar las medidas que conduzcan a hacer efectivo el amparo. Eso explica que tanto el juez de tutela como el de la acción popular puedan convocar a las entidades encargadas de ejecutar las órdenes de protección, cuantas veces sea necesario; practicar pruebas para establecer los motivos de su negligencia y adelantar las diligencias que correspondan para corregir tales obstáculos.¹³

El juez de la acción popular cuenta con una herramienta adicional para esos efectos: la conformación del comité para la verificación del cumplimiento que, integrado de la manera en que se anunció previamente (Supra 4.5.) cumple la función de asesorar al funcionario judicial en la formulación de propuestas que conduzcan a realizar la protección concedida y, además, permite hacer un seguimiento de las gestiones que los responsables de restablecer el derecho colectivo vulnerado han adoptado con ese objeto.¹³

[...]

10. Para resolver ese interrogante, hay que remitirse a lo referido con antelación acerca de la responsabilidad del juez de la acción popular en la ejecución de sus sentencias y de los instrumentos jurídicos de los que él y las partes pueden valerse para impulsar el cumplimiento de las órdenes de protección de los derechos colectivos.

Se dijo entonces que la sentencia de la acción popular debe indicar de forma precisa el plazo previsto para su ejecución y que, durante ese término, el juez conserva la competencia para tomar las medidas que conduzcan a la pronta y efectiva materialización de la protección concedida. Esto significa que puede practicar pruebas para identificar las circunstancias que obstaculizan la concreción del amparo, requerir a las entidades encargadas de ejecutar las órdenes de protección y adoptar los correctivos que conduzcan a superar la dilación verificada.

Además, se advirtió sobre el importante papel que cumplen el comité de verificación de cumplimiento de la sentencia de acción popular y el incidente de desacato frente a dicho propósito, el primero porque opera como un espacio para la elaboración y discusión de las alternativas de cumplimiento de la sentencia y el segundo porque permite que, ante la inminencia de una sanción disciplinaria, las autoridades se apresuren a ejecutar las medidas necesarias para hacer realidad el amparo concedido.

[...]

9.- *INTÉGRASE para efectos del cumplimiento de esta sentencia un Comité verificador constituido por la señora RUBIELA MONTERÍA MONTAÑO en su calidad de actor popular, un delegado de la CVC, el Alcalde del DISTRITO DE BUENAVENTURA, la Contraloría Departamental del Valle del Cauca - Dirección Técnica de Recursos Naturales y Medio Ambiente, la Procuradora 19 Judicial II y este Tribunal, que por conducto del Magistrado Ponente, lo presidirá. El Comité deberá rendir informe al Tribunal, respecto de las gestiones que se realicen para el cumplimiento de la sentencia al vencimiento de los términos antes indicados.*

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

F A L L A

PRIMERO: MODIFICAR la parte resolutive de la sentencia apelada, que quedará así:

3.- *ORDÉNESE que, en el menor tiempo posible, el Distrito de Buenaventura, en coordinación con la CVC, adopte las soluciones provisionales para mitigar el impacto que genera el problema de la disposición de basuras.*

(...)

9.- *INTÉGRASE para efectos del cumplimiento de esta sentencia un Comité verificador constituido por la señora RUBIELA MONTERÍA MONTAÑO en su calidad de actor popular, un delegado de la CVC, el Alcalde del DISTRITO DE BUENAVENTURA, la Contraloría Departamental del Valle del Cauca - Dirección Técnica de Recursos Naturales y Medio Ambiente, la Procuradora 19 Judicial II y este Tribunal, que por conducto del Magistrado Ponente, lo presidirá. El Comité deberá rendir informe al Tribunal, respecto de las gestiones que se realicen para el cumplimiento de la sentencia al vencimiento de los términos antes indicados.*

SEGUNDO: CONFIRMAR en lo demás la sentencia apelada.

TERCERO: En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 80 de la Ley 472 de 1998, **REMITIR** copia de esta decisión a la Defensoría del Pueblo.

El papel que cumple el comité de verificación en la asesoría y seguimiento de las órdenes de protección, la competencia que se le confirió al juez para vincular a las entidades que podrían contribuir a acelerar el cumplimiento del fallo, la labor que en aras de este objetivo pueden ejercer los organismos de control y los intereses que están en juego tratándose de derechos colectivos cuya protección, por definición, concierne a toda la sociedad, son razones suficientes para considerar que, en efecto, el juez de la acción popular está habilitado para ajustar sus órdenes cuando ello resulte indispensable para asegurar el goce efectivo de tales derechos o conjurar las circunstancias que lo amenazan [...]."

Es por lo anterior que la Sala considera que el comité de verificación en el asunto sub-examine no debe ser revocado, pero sí modificado en el sentido de incluir al Tribunal, a través de su magistrado ponente, quien lo presidirá." (Negrillas del original) (Subrayas de la Sala)



CUARTO: Ejecutoriada esta providencia, **DEVOLVER** el expediente al Tribunal de origen.

Cópiese, notifíquese, comuníquese y cúmplase,

Se deja constancia que la anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala el 13 de diciembre de 2023.

OSWALDO GIRALDO LÓPEZ
Presidente
Consejero de Estado

GERMÁN EDUARDO OSORIO CIFUENTES
Consejero de Estado

NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN
Consejera de Estado

HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ
Consejero de Estado

La presente sentencia fue firmada electrónicamente por los integrantes de la Sección Primera en la sede electrónica para la gestión judicial SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad y conservación y posterior consulta, de conformidad con la ley.