



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CÓRDOBA**  
**SALA TERCERA**  
**Magistrado Ponente (E): Pedro Olivella Solano<sup>1</sup>**

Montería, doce (12) de julio de dos mil veinticuatro (2024)

**ACCIÓN POPULAR**

**Radicado:** 23-001-23-33-000-2021-00285-00

**Accionante:** Cabildo Indígena Jaraguay Y Otros

**Accionados:** Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, ANLA, CAR CVS, Urbaser SA ESP, Municipio de Montería

**Vinculados:** Municipios de Canalete, Cereté, Ciénaga de Oro, Cotorra, Lórica, Los Córdoba, Montería, Moñitos, Planeta Rica, Pueblo Nuevo, Puerto Escondido, San Carlos, San Bernardo del Viento, San Pelayo, Tierralta, Valencia, Superservicios, Triple AAA de Cotorra SA ESP, Seacor SA ESP, Cooserpues ESP, Coraseo SA ESP, Aguacor APC y Coopservicosta APC

De conformidad con los artículos 33 y 34 de la Ley 472 de 1998 se dictará sentencia de primera instancia, previo el examen de los antecedentes y de las consideraciones normativas.

**I. ANTECEDENTES**

**1.1 Síntesis de la demanda**

El Cabildo Indígena Jaraguay y otras personas<sup>2</sup>, a través de apoderado judicial, presentaron demanda bajo el medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos, donde se **pretende** que se protejan los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, moralidad administrativa, el acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública; en consecuencia, ordenar al Director de la Corporación Autónoma Regional de los Valles del Sinú y del San Jorge (en adelante CAR CVS) revocar y/o terminar por incumplimiento y afectación al medio ambiente la Resolución N° 0252 del 4 de marzo 2015 emitida por la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (en adelante ANLA), por la cual se confirió licencia ambiental a la empresa Servigenerales SA ESP hoy Urbaser SA ESP, para iniciar operaciones en el relleno sanitario Loma Grande. Se proceda de forma inmediata a cerrar el relleno sanitario de Loma Grande, cumplir con la etapa post clausura, para la restauración y/o recuperación de la zona, garantizando el adecuado tratamiento ambiental, biológico y químico previsto para el manejo de residuos según la normatividad que lo regula; así como ordenar al ANLA y al operador del sistema acciones correctivas al daño medioambiental producido.

Según los **hechos** de la demanda, los actores son residentes de la vereda Loma Grande del Municipio de Montería y sectores aledaños, quienes se han visto afectados por los malos manejos administrativos y técnicos del relleno sanitario Loma Grande, operado por la empresa Urbaser Colombia SA /Servigenerales SA. Se aduce que a través de la Resolución N° 08861 del 17 de febrero de 2005, la CAR CVS otorgó licencia ambiental a la empresa Parques Nueva Montería SA ESP para el proyecto denominado construcción y

<sup>1</sup> El suscrito Magistrado fue encargado de las funciones de la Sala Tercera de Decisión por parte de la Sala Plena del Consejo de Estado a través de Acuerdo N°109 del 17 de mayo de 2024, comunicado mediante oficio CE-Presidencia-OFI-INT.2024-2219 del 22 de mayo de 2024, debido a la incapacidad médica de la titular.

<sup>2</sup> 90 personas debidamente identificadas en el numeral primero del auto admisorio de la demanda de fecha 19 de abril de 2022

operación del relleno sanitario Loma Grande, con una vida útil de 20 años, luego en el año 2006 la CVS autorizó la cesión de derechos y obligaciones de la empresa Parques Nueva Montería SA ESP a Servigenerales SA ESP, y en el año 2020, cambia el nombre de su razón a Urbaser SA ESP. Asimismo, mediante Resolución N° 0252 del 04 de marzo de 2015, la ANLA ordenó aprobar la ampliación del Relleno Sanitario Loma Grande en un lote de 8 hectáreas adicionales.

Consideran que la operación del relleno sanitario ha provocado: (i) afectación al medio ambiente consistente en el derrame sistemático y no controlado de lixiviados; (ii) generación de malos olores por la exposición de las basuras con afectación del aire, medio ambiente, la salud y la vida de estas comunidades; (iii) enfermedades recurrentes entre los habitantes de las comunidades que se encuentran alrededor del relleno, tales como enfermedades respiratorias y de la piel, entre otras; (iv) incumplimiento de la licencia ambiental por la recirculación para el tratamiento de lixiviados, cuando dicha licencia ambiental le exige que debe tener la planta de tratamiento de lixiviados por el volumen de basuras que diariamente recibe, haciendo que el método de la recirculación sea insuficiente, al igual que el retorno de las aguas y las infiltraciones de las aguas lluvias, razón por la cual los lixiviados terminan siendo descargados en las afluentes cercanas. El operador frente a la comunidad elude su responsabilidad al indicar que los contaminantes de las fuentes hídricas de la zona provienen es del botadero el Purgatorio, el cual fue clausurado hace más de 13 años. Por lo dicho, solicitan el amparo de sus derechos colectivos.

## **1.2. Admisión de la demanda y vinculaciones**

A través de auto del 19 de abril de 2022<sup>3</sup> se admitió la demanda, se ordenó la vinculación de los municipios que disponían sus residuos sólidos en el Relleno Sanitario de Loma Grande y se decretó la medida cautelar de emergencia solicitada, ordenando al Municipio de Montería y a Urbaser SA ESP suspender en dos puntos geográficos (coordenadas: I) 08° 42' 36,5" y WO 75° 50' 28,1" y II) N 08° 42' 46,8" y WO 75° 50' 31,1 ) el vertimiento de aguas negras con presuntos lixiviados, así como que presentaren un plan de gestión integral de residuos sólidos- PGIRS; igualmente se ordenó suspender el 40% de los desechos que ingresan diariamente al relleno sanitario, para lo anterior se les otorgó un término de 20 días. Dicha providencia fue objeto de recursos de reposición y en subsidio apelación, siendo resuelto por este Tribunal la reposición a través de auto del 15 de junio de 2022<sup>4</sup>, modificando la decisión en el sentido que la orden de cierre debía cumplirse en un término de 30 días, en lo demás la decisión se confirmó, y, a través de providencia del 27 de abril de 2023 emitida por el Consejo de estado, se modificó la decisión en el sentido de ordenar a Urbaser SA ESP suspender el 69.57% de los desechos que ingresan al relleno sanitario de Loma grande.

A su vez, por auto del 24 de octubre de 2022<sup>5</sup>, el Tribunal ordenó la vinculación como integración al contradictorio a la Empresa de Servicios Públicos de Acueducto Alcantarillado y Aseo Triple AAA de Cotorra SA ESP, Empresa de Servicios Ambientales de Córdoba SEACOR SA ESP, Cooperativa de Servicios Públicos de Puerto Escondido ESP COOSERPUES, a la Empresa CORASEO SA ESP, a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, a la Administradora Cooperativa de Servicios Públicos Domiciliarios del Municipio de Los Córdoba –AGUACOR APC y COOPSERVICOSTA APC.

---

<sup>3</sup> Doc. N° 12 cuaderno 01 expediente digital

<sup>4</sup> Doc. N° 59 cuaderno 01 expediente digital

<sup>5</sup> Doc. N° 12 cuaderno 02 expediente digital

### 1.3. Contestaciones a la demanda

**La Autoridad de Licencias Ambientales- ANLA:** contesta la demanda solicitando que se denieguen frente a él la prosperidad de las pretensiones. Expresa que es la autoridad competente de otorgar o negar las licencias, permisos y trámites ambientales de competencia del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, administrar el Sistema de Licencias, Permisos y Trámites Ambientales -SILA- y, adelantar y culminar el procedimiento de investigación, preventivo y sancionatorio en materia ambiental. Indica que la entidad efectuó seguimiento y control ambiental al proyecto del relleno sanitario de Loma Grande hasta que quedó en firme la Resolución N° 571 del 13 de julio de 2020 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, con la cual se restituyó la competencia del proyecto del Relleno Sanitario a la CAR CVS, entregando de forma definitiva a la CVS los cuatro expedientes con los que contaba ANLA, correspondientes al Relleno Sanitario de Loma Grande. Aunado a lo anterior, la ANLA no es participe administrativa o funcionalmente, dentro de los hechos que hoy esgrime el accionante como causa eficiente de la vulneración a los derechos colectivos invocados. Con fundamento en lo dicho, presenta como **excepciones:** i) actuación conforme a la ley, ii) insuficiencia en los conceptos de violación, iii) inexistencia de responsabilidad y nexo de causalidad, iv) insuficiencia probatoria- carga probatoria en cabeza del accionante, v) falta de legitimación por pasiva, vi) inexistencia de vulneración de daño o amenaza actual contra los derechos colectivos, vii) genérica.

**CAR CVS:** sostiene que no existe prueba de la existencia y configuración de perjuicios y derechos vulnerados en la demanda, y mucho menos, que hayan sido causados por la CVS. La entidad dentro de sus competencias y funciones, ha adelantado procesos sancionatorios ambientales en contra de la empresa Urbaser SA ESP y el Municipio de Montería, por realizar vertimiento de agua negras con destino al caño el Purgatorio y por la no operación de la planta de tratamiento de los lixiviados del relleno sanitario Loma Grande del municipio de Montería, como también por el aprovechamiento forestal no autorizado en un área aproximada de cuatro hectáreas, por la presunta intervención en áreas que se encuentran fuera del área licenciada, así como por el presunto vertimiento no autorizado de aguas negras en dos puntos coordenadas N.08° 42'26,8" y WO 75°50'31,1 y el N.08°42'36,5 y WO 75°50'28,1. En varios informes de visita realizados por la CAR se ha demostrado que el relleno sanitario no cuenta con un sistema de tratamiento tipo PTAR para los lixiviados provenientes de los residuos sólidos dispuestos en este, pues la obligación de contar con una PTAR para el tratamiento de lixiviados, fue impuesta por parte de la ANLA en los actos administrativos de ampliación de la Licencia Ambiental del proyecto Relleno Sanitario Loma Grande. A su vez, la CVS en dos oportunidades impuso medida preventiva del cese de vertimientos de lixiviados, y la fecha no se han atendido. La CVS atendiendo el vertimiento de lixiviados con destino al Caño el Purgatorio, y en vista que los presuntos infractores no cesaban con éste, materializó la medida preventiva realizando un sellamiento en predio privado con autorización del titular. La entidad ha realizado una serie de requerimientos y ha solicitado planes de contingencia a los municipios que lo utilizan que permita evitar eventuales emergencias sanitarias por la no recolección y disposición adecuada de los residuos sólidos. Finalmente, se señala que la entidad asumió la competencia para el seguimiento del relleno sanitario de Loma Grande en septiembre de 2021 y ha efectuado un control y seguimiento estricto de este. Propone como **excepciones:** i) legalidad del acto administrativo demandado, ii) falta de legitimación en la causa por pasiva, iii) inexistencia del perjuicio reclamando.

**Urbaser SA ESP:** se opone a las pretensiones de la parte actora, bajo el argumento que el relleno sanitario de Loma Grande cuenta con licencia ambiental en firme y vigente, a la fecha no existe ninguna sanción derivada del incumplimiento de las obligaciones que de ella provienen, cumple también con las normas constructivas, de diseño y ambientales

en los términos de la reglamentación vigente, cuenta con programas de manejo ambiental incorporados y controles periódicos -monitoreos- que permiten identificar la materialización de algún riesgo que requiera la adopción de los planes de contingencia. No es cierto que exista afectación al medio ambiente por el derrame de lixiviados pues los vasos de disposición de residuos cuentan con un proceso constructivo para la adecuación de fondo y protección del suelo; además, el artículo 3 de la Resolución 0252 de 2015 modificado por el artículo 8 de la Resolución 0569 del mismo año estableció lo siguiente: “(...) *reponer en el sentido de revocar el numeral 2 y 3 del artículo 3 de la resolución 0252 de 2015 en el sentido de permitir la actividad de recirculación sin la puesta de una PTAR*”, por lo que se rechaza la afirmación del actor popular según la cual no existe una PTAR, ya que la empresa instaló una planta de tratamiento de lixiviados. Que no es cierto que exista generación de malos olores por exposición de basuras, ni que se estén generando afectaciones al aire, medio ambiente, la salud y la vida de estas comunidades. Sobre los presuntos vertimientos, estos provienen es del antiguo botadero de basura a cielo abierto “El Purgatorio”. Además, la topografía de la zona no permite que las aguas supuestamente contaminadas lleguen afectar la comunidad, primero, porque no existen derrame de lixiviados del relleno Loma Grande y, segundo, el suelo de la zona no permitiría que las aguas llegaran a las veredas y en el evento de presentarse alguna emergencia la empresa cuenta con un plan de contingencias para el manejo de lixiviados. Respecto a los otros rellenos sanitarios existentes para la disposición de residuos sólidos (Tangaras ubicado en el municipio de Ciénaga de Oro y Campoalegre ubicado en el Municipio de Caucasia), no son aptos para recibir los residuos de todo Córdoba, así como haría que se aumente un 30% el costo de este servicio público. Propone como **excepciones**: i) falta de jurisdicción por asuntos laborales, ii) falta de agotamiento del requisito previo para la admisión de la acción popular- incumplimiento artículo 144 Ley 1437 de 2011, iii) aplicación del principio de precaución y prevención ambiental en la resolución del caso en concreto, iv) inexistencia del daño o puesta en riesgo de derechos colectivos, v) el material probatorio aportado es insuficiente para demostrar el supuesto perjuicio irremediable que se alega, no se ha demostrado responsabilidad, no existen sanciones en firme.

**Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible:** aduce que el Ministerio no es el competente para atender las solicitudes del accionante, teniendo en cuenta que, por una parte, no ha provocado la situación y, por la otra, que dentro de las funciones asignadas por la ley no tiene la competencia para ejecutar las acciones requeridas por el actor. Que dicho Ministerio es un órgano de gestión encargado de fijar las políticas ambientales a nivel nacional, para que estas sean ejecutadas se crearon las autoridades ambientales tales como la ANLA, autoridad que tiene capacidad para representar a la Nación en los procesos judiciales y extrajudiciales relacionados con las funciones asignadas a dicha entidad y no este Ministerio, de acuerdo con las funciones asignadas a cada una de ellas. Por lo anterior, propone las **excepciones**: i) falta de legitimación en la causa por pasiva, ii) inexistencia de vulneración de los derechos colectivos por parte del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, iii) genérica.

**Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios:** sostiene que la entidad carece de responsabilidad frente a los hechos, pues dentro de las funciones legales de control y vigilancia a los prestadores de servicios públicos y las asignadas a las autoridades municipales, no se desprende la posibilidad de que la entidad formule propuestas destinadas a proteger los derechos colectivos presuntamente vulnerados, pues la llamada a presentar las propuestas es el municipio y la empresa prestadora del servicio, que en este caso es Urbaser SA ESP.

**Municipio de Montería:** contesta la demanda indicando que las pretensiones no deprecian ninguna orden respecto al ente territorial, sino a la CVS y ANLA. Señala que

dentro de la priorización de problemáticas para la gestión del riesgo, identificadas en el PGIRS del Municipio de Montería, se encuentra la disminución de la vida útil del Relleno Sanitario y en el desarrollo de los programas están establecidas las medidas para reducir las condiciones de riesgo en la gestión integral de residuos; que Urbaser estructuró y mantiene actualizado el programa de gestión de riesgo de acuerdo a la normatividad vigente, en las diferentes actividades de la prestación del servicio. Que el Municipio de Montería con el objeto de prestar eficientemente el servicio de aseo en el territorio suscribió contrato de concesión cuyo actual operador tiene a cargo la administración y disposición de residuos en el relleno sanitario Loma Grande. La administración municipal ha desplegado todos los mecanismos para solucionar la problemática que exponen los actores y continuar garantizando la prestación del servicio de aseo, ya que ha realizado acompañamientos a las visitas de Defensoría del Pueblo, Procuraduría General de la Nación y la CVS. A su vez, señala que existe imposibilidad jurídica para ordenar la realización de obras públicas por medio de una acción popular, ya que el cumplimiento de las funciones de la entidad está sometida a las limitaciones de orden presupuestal y de planeación del gasto. Finalmente, señala que el municipio de Montería ha expresado que los hechos de la demanda son notorios; y podrían afectar derechos e intereses colectivos que se extienden más allá de la titularidad de los accionantes; el municipio se permite solicitar que se le reconozca como coadyuvante de las medidas cautelares solicitadas y del trámite de la presente acción popular. Como consecuencia de lo dicho presentan como **excepciones**: i) cumplimiento de obligaciones por parte del Municipio de Montería actuaciones adelantadas frente al presunto vertimiento de aguas negras, ii) genérica.

**Municipio de San Pelayo:** se opone a la demanda bajo el argumento que el municipio a través de la Empresa de Servicios Ambientales de Córdoba SEACOR SA ESP ejecuta la prestación del servicio de aseo del Municipio, los que son transportados y dispuestos en el Relleno Sanitario Parque Ambiental Verde las Tangaras, ubicado en el municipio de Ciénaga de Oro, operado por la empresa Siempre Limpio del Caribe SAS ESP, Licencia Resolución N° 2-7482 de 18 de septiembre de 2020 otorgada por la CVS, con vida útil de 30 años. Es importante mencionar que el municipio a través de la implementación del Plan de Gestión Integral de los Residuos Sólidos "PGIRS", pretende velar que la prestación del servicio público de aseo se dé en el marco de una adecuada planeación y gestión integral de los residuos sólidos, lo que permite el mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos. Propone como **excepciones**: i) inexistencia de responsabilidad y nexo de causalidad, ii) falta de legitimación en la causa por pasiva, iii) genérica.

**Municipio de Puerto Escondido:** Se opone a la prosperidad de la demanda, toda vez que las pretensiones hasta el momento de la presentación de la demanda carecen de fundamento probatorio. Presenta como **excepciones**: i) inexistencia de agotamiento de la vía gubernativa como requisito para incoar la acción, ii) inexistencia de vulneración de derechos colectivos.

**Municipio de Pueblo Nuevo:** solicita ser desvinculado del proceso toda vez que los residuos sólidos recolectados y dispuestos para los periodos 2019, 2020, 2021 y 2022 esta entidad territorial, a través del operador SEACOR SA ESP los deposita en el relleno sanitario parque ambiental verde las Tangaras localizado en el Municipio de Ciénaga de Oro- Córdoba, es decir, el relleno sanitario Loma Grande no está siendo utilizado por el operador para el depósito de los residuos sólidos y/o basuras como disposición final en la prestación del servicio público de aseo, así mismo, Urbaser SA ESP no es la entidad encargada para la recolección y disposición final de los residuos sólidos del municipio de Pueblo Nuevo.

**Municipio de Los Córdoba:** se opone a las pretensiones de la demanda, en atención a que al momento de presentar la acción popular no se aportan pruebas directas de las afectaciones y sufridas por los accionantes, como tampoco estudios técnicos ni ambientales que depongan que existe una eminente afectación de salud pública en estas comunidades por contaminación o por fluidos lixiviado. Presenta las **excepciones:** i) falta de agotamiento de la vía gubernativa, ii) inexistencia de derechos vulnerados.

**Municipio de San Carlos:** se opone a que prospere la demanda, toda vez que carece de fundamento probatorio respecto del Municipio, a su vez, es inadmisibles la protección de derechos colectivos afectando otros de manera general y continua que para el presente caso sería de los habitantes del Municipio de San Carlos, por tal motivo solicita ser desvinculado, ya que el Municipio no ha realizado acciones o no ha omitido actuaciones que conlleven a la vulneración de derechos e intereses colectivos de los accionantes.

**Municipio de San Bernardo del Viento:** contesta la demanda indicando que el ente territorial no tiene injerencia en los hechos descritos y en las supuestas vulneraciones de los derechos por los cuales pide su protección. Señala que el servicio de aseo es prestado con la empresa COOPSERVICOSTA APC, quien hace la disposición final de residuos sólidos, así mismo, la administración municipal cuenta con el plan de gestión integral de residuos sólidos PGRIS 202-2023, el cual se encuentra en ejecución, cuyo seguimiento lo viene haciendo la CVS.

**Municipio de Tierralta:** señala que los actores populares no solicitan ninguna orden concreta respecto al Municipio. El ente territorial ha implementado todas las medidas y acciones administrativas para garantizar el traslado y la disposición final de residuos en la prestación del servicio de aseo en el Municipio. Así mismo, se encuentra ejecutando de conformidad con los lineamientos y parámetros legales la recolección eficiente de los Residuos Sólidos Ordinarios conforme en el Plan de Gestión Integral de los Residuos Sólidos PGRIS del Municipio 2017-2029. Propone como **excepción:** i) inexistencia de responsabilidad y nexo de causalidad.

**Municipio de Valencia:** Solicita que no se dé ninguna orden en contra del Municipio, ya que la parte accionante no aportó pruebas para acreditar la amenaza o vulneración de los derechos colectivos invocados por parte del Municipio. Expresa que el ente ha implementado todas las medidas y acciones administrativas para garantizar el traslado y la disposición final de residuos en la prestación del servicio de aseo en el Municipio. Así mismo, se encuentra ejecutando de conformidad con los lineamientos y parámetros legales la recolección eficiente de los Residuos Sólidos Ordinarios teniendo como fundamento lo establecido en el Plan de Gestión Integral de los Residuos Sólidos PGRIS del Municipio 2017-2029, garantizando que la prestación del servicio público de aseo se dé en el marco de una adecuada planeación y gestión integral de los residuos sólidos. Presenta la **excepción:** i) inexistencia de responsabilidad y nexo de causalidad.

**Municipio de Ciénaga de Oro:** Se opone a que prospere alguna pretensión de la demanda ya que el municipio no se encuentra disponiendo sus residuos sólidos en el Relleno Sanitario de Loma Grande, así mismo es preciso indicar que en lo que respecta al Municipio de Ciénaga de Oro, el encargado de la recolección y disposición final de los residuos sólidos que este produce, es realizado por la empresa Coraseo SA ESP; empresa que deposita los residuos sólidos en el Relleno Sanitario Parque Ambiental Verde Las Tangaras, ubicado en ese municipio. Presenta como **excepciones:** i) inexistencia de responsabilidad y nexo de causalidad, ii) inexistencia de vulneración de daño o amenaza actual de los derechos colectivos, iii) falta de legitimación en la causa por pasiva, iv) genérica.

**Aguacor SA:** aduce que las pretensiones de la acción popular no se dirigen de manera directa contra esa empresa de servicios públicos, sino contra la entidad C.V.S, quien es garante ambiental en el territorio de Córdoba y es la entidad que debe realizar el seguimiento al cumplimiento de la Resolución N° 0252 del 4 de marzo de 2015 emitida por la ANLA, y, contra Urbaser SA ESP, administradora del relleno sanitario. Propone las **excepciones:** i) falta de legitimación en la causa por pasiva, ii) falta de vulneración de los derechos colectivos por parte de la empresa Aguacor SA, iii) genérica.

**Seacor SAS ESP:** la empresa sostiene que conforme al conocimiento de causa que tiene a la situación no se opone a que prospere la demanda, sino que se atiene a lo que se demuestre; ya que es el operador especializado del servicio público domiciliario de aseo en los municipios de Planeta Rica, Montelíbano, Pueblo Nuevo, Buenavista, La Apartada, Ayapel, Puerto Libertador, Valencia, Tierralta, Sahagún, Lorica, San Antero, Momil, Purísima, Tuchín, Chima y San Andrés de Sotavento en el Departamento de Córdoba, los cuales tienen disposición final el relleno sanitario de Loma Grande y desde finales del año 2021 se empezó a evidenciar de manera notoria la fuga de lixiviados de los vasos de disposición final y de las lagunas de tratamiento; llegando hasta las vías de acceso y causando que los vehículos al salir llevaran consigo olores naturales de los lixiviados. Para Seacor SAS ESP fue una sorpresa conocer de la presente acción, ya que el Tribunal en la medida cautelar jamás suspendió la prestación total del servicio en ninguno de los municipios que disponían en el relleno, suspender la entrada del (40%) de los desechos que ingresan diariamente al relleno sanitario de Loma Grande, acomodando Urbaser SA ESP sus intereses solo permitiendo la entrada de residuos del municipio de Montería.

**Coraseo SA ESP:** Indica la empresa que es el operador especializado del servicio de aseo en los municipios de Ciénaga de Oro, Cereté y San Carlos, los cuales realizaban la disposición final de residuos en Loma Grande, sin embargo a partir de julio de 2021 (previo a la interposición del a demanda) la disposición final se lleva al parque ambiental las Tangaras de Ciénaga de Oro; por lo que se oponen a las pretensiones de la demanda, toda vez que no han vulnerado los derechos colectivos de la parte actora.

**Triple AAA de Cotorra SA ESP:** sostiene que por la empresa no están siendo vulnerados los derechos e intereses colectivos alegados por ninguna omisión y mucho menos por acción directa contra los residentes de las veredas Loma Grande, las Pulgas y Caño Viejo. La empresa en cumplimiento de la medida cautelar ordenada por el Tribunal dejó de llevar los residuos sólidos al botadero de basuras de Loma Grande en un 100 % y comenzó a llevarlos al Parque Ambiental Verde Las Tangaras del Municipio de Ciénaga de Oro desde el mes de mayo del año 2022, es por ello que no hay vulneración de ningún derecho constitucional por parte de Triple A de Cotorra. Presentas las **excepciones** de: i) falta de legitimación en la causa por pasiva., ii) inexistencia de la obligación pretendida, iii): genérica, iv) inexistencia de causa legal y carencia de derecho del demandante.

**Intervención de la Defensoría del Pueblo:** la entidad coadyuva la acción popular y sostiene que ha venido analizando la problemática socio ambiental presentada por la operación del relleno sanitario denominado Loma Grande; llama la atención a la Defensoría del Pueblo, que la ANLA, mediante Resolución 252 de 2015, autorizó la ampliación el Relleno Sanitario Loma Grande, en un lote de 8 hectáreas, ubicado sobre la antigua Cantera El Purgatorio, sin que se hubiera realizado con anterioridad la caracterización del área de influencia del proyecto, pues la inadecuada definición y/o delimitación del área de influencia conlleva una incompleta identificación de los impactos que puede causar el proyecto y limita al mismo tiempo las medidas establecidas en el Plan de Manejo Ambiental, de tal forma que el instrumento podría resultar ser insuficiente en su finalidad. Que la Defensoría se reunió con la comunidad de la vereda de Loma Grande, durante los cuales reiteraron las

denuncias presentadas; además se visitaron las fincas ubicadas en inmediaciones del Relleno Sanitario, de lo cual se pudo evidenciar descargas directas de lixiviado conducido a través de un canal en tierra abierto, hasta un punto donde la descarga se vuelve difusa hacia varios predios, para luego conectarse con el caño el Purgatorio. La problemática asociada al inadecuado manejo de lixiviados, resulta de alta preocupación, lo anterior teniendo en cuenta que estos líquidos contienen compuestos de gran interés ambiental y sanitario. Resulta preocupante el vertimiento incontrolado de los lixiviados provenientes del predio donde se ubica el Relleno Sanitario Loma Grande y Botadero el Purgatorio, sobre las fincas ubicadas en inmediaciones al mismo, pues denota una ineficiente aplicación de medidas operativas orientadas para proteger el recurso hídrico, suelo y a los receptores poblacionales que puedan estar potencialmente impactados. Finalmente indica que la entidad ha mediado entre la comunidad y Urbaser SA ESP frente a los bloqueos presentados por los habitantes y dentro de los compromisos adquiridos se definió la extracción de los lixiviados empozados en el predio contiguo y el cerramiento del tubo que conducía los lixiviados almacenados en una piscina ubicada al interior del Relleno Sanitario Loma Grande.

**Intervención de la Procuraduría 25 Judicial II Administrativa con Funciones en Ambiental y Agrario:** la Procuraduría hace un llamado frente a la necesidad urgente de dar cumplimiento a las obligaciones establecidas en el auto No. 06234 de octubre 16 de 2018, expedido por la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales– ANLA, especialmente en lo relacionado con la instalación de la planta de tratamiento de lixiviados. Asimismo, advierte que la problemática puede generar algún tipo de riesgo con la recirculación del lixiviado, y en donde ya se están tomando las medidas correspondientes, hace un llamado de intervención inmediata a la contaminación evidenciada con el botadero que operó en años pasados la alcaldía de Montería. La Procuraduría en su parte técnica reclama la intervención por parte de la CVS, como autoridad ambiental dentro de su jurisdicción, la cual debe ser la que técnicamente solicite las obras, valore los posibles daños al medio ambiente, ya que, según lo evidenciado, hay afectaciones al suelo, subsuelo, fuentes hídricas superficiales y subterráneas y al aire.

#### 1.4. Trámite procesal

El 23 de enero de 2023<sup>6</sup> se celebró la audiencia de pacto de cumplimiento que se declaró fallida. Posteriormente por auto del 27 de febrero de 2023<sup>7</sup> se abrió a pruebas el proceso y se ordenó su práctica, providencia que fue modificada por auto de 28 de marzo de 2023<sup>8</sup> ordenando la práctica de un dictamen pericial. Practicadas las pruebas, en audiencia del 5 de junio de 2024<sup>9</sup> se dio por terminado el periodo probatorio y se ordenó correr traslado para **alegar de conclusión** a las partes y al Ministerio Público, quienes se pronunciaron así:

**Parte actora:** la parte accionante presentó sus alegatos de conclusión reafirmando sus pretensiones y realizando una valoración de los informes allegados al proceso con sus datos más relevantes, al mismo tiempo, asegura que el Relleno Sanitario Loma Grande tuvo un buen fin en su concepción, sin embargo, con ocasión a una indebida operación y gestión ha empeorado las condiciones ambientales en la comunidad de su zona de influencia. A su vez, sostiene que existen pruebas suficientes para endilgar responsabilidad a Urbaser S.A. E.S.P por la vulneración de derechos colectivos, con motivo de su ineficiencia en la gestión técnica y administrativa en lo relativo al vertimiento ilegal de

---

<sup>6</sup> Doc. N° 77 C03 expediente digital

<sup>7</sup> Doc. N° 86 C03 expediente digital

<sup>8</sup> Doc. N° 100 C03 expediente digital

<sup>9</sup> Doc. N° 209 C04 expediente digital

lixiviados e incumplimiento de la licencia ambiental en cuanto la falta de operación de la planta de tratamiento de lixiviados, conduciendo al deterioro de salud y la calidad de vida de las personas que residen alrededor del proyecto.

**Urbaser SA ESP:** La entidad demandada alega que los demandantes no lograron probar los supuestos de hecho de la demanda en contra de Urbaser, considera que el relleno sanitario no es una fuente de daño al medio ambiente, sino que es el botadero el Purgatorio. A su vez señala que al otorgarse la licencia para la ampliación del relleno sanitario la obligación impuesta a Urbaser en ningún momento era instalar una planta de tratamiento de lixiviados la obligación, pues según la mencionada resolución, era presentar una propuesta técnica, de no haber sido así, la misma autoridad ambiental no hubiese advertido que el plazo para la construcción de la PTAR lo determinaba ella misma, así en varias oportunidades Urbaser inició la elaboración de los estudios técnicos necesarios para presentar la propuesta, siendo presentada en varias oportunidades sin que haya existido autorización por parte de la autoridad ambiental. Por otro lado, solicita no se tenga en cuenta el peritazgo realizado por el CTI por falta de conocimiento técnico del tema. Finalmente señala que en el caso concreto ha ocurrido el fenómeno del “*hecho superado*”, ya que: I) Los demandantes solicitaron revocar y/o terminar la licencia ambiental, pues está demostrado en el proceso que el Relleno Sanitario Loma Grande ya no opera en el presente y no operará en el futuro, ya que se presentó una solicitud para dejar de ejercer los derechos derivados de la licencia y se pretende que la ANLA apruebe el plan de cierre y posclausura del Relleno Sanitario Loma Grande. En la práctica, esta pretensión ya se materializó. II) Los demandantes solicitaron que “se proceda de manera inmediata a efectuar el cierre y por ende cese la disposición de basuras; pues está probado que desde el 16 de febrero de 2023 el relleno sanitario está cerrado y no reabrirá su operación. III) Los demandantes solicitaron ordenar a la ANLA “las acciones correctivas al daño medioambiental producido”; se insiste que Urbaser Colombia no produjo ningún daño al medio ambiente; en cualquier caso, como esta pretensión se refiere al Relleno Loma Grande, será la ANLA al analizar el plan de cierre y posclausura, la que determine las “acciones correctivas” respectivas, si es que hay lugar a ellas. Por lo dicho solicita denegar las pretensiones de la demanda.

**Municipio de Montería:** esboza que el Municipio en materia ambiental se encuentra limitado por la existencia de entidades especializadas que tienen asignadas las funciones de manera específica; en este sentido ha sido una entidad obediente de las actuaciones administrativas efectuadas por la ANLA en sus diferentes autos y comunicaciones, que obligan a Urbaser SA ESP a cumplir compromisos ambientales otorgadas en el marco de la licencia para la operación del relleno sanitario Loma Grande incluidos el Auto 920 del de 2023 y la Resolución 432 de 2023. A su vez es claro que las condiciones del antiguo Botadero no han sido referenciadas por las autoridades ambientales como causantes de las presuntas afectaciones a los derechos colectivos que alega la parte demandante, obviando todas las decisiones ambientales y conceptos técnicos que fueron referenciados en su oportunidad por la CAR-CVS y aún las emitidas por la ANLA, en donde, siendo las autoridades competentes, dan cuenta de las consecuencias de la operación del relleno resaltando el aspecto relativo a la falta de operatividad de la planta de osmosis desconociendo abiertamente las condiciones de la licencia ambiental otorgada. A lo anterior, se suma que por informe técnico realizado en el antiguo botadero a cielo abierto del Municipio no se encontró presencia de lixiviados en los estratos estudiados, ni existe ningún tipo de contaminación en el botadero que pueda llegar a generar afectación a los predios aledaños, por el contrario, está demostrados por los informes de la CVS que las aguas represadas en son influenciadas directamente por el relleno sanitario Loma Grande. En curso del seguimiento a la licencia y de la acción popular se determinó que se predicaron los supuestos de la norma para que Urbaser atendiera la contingencia relativa al represamiento de aguas y lo referente a las afectaciones o presuntos daños causados en

el área de afluencia de la operación. Por lo anterior, solicita se desestimen los reproches endilgados al Municipio de Montería negando las pretensiones respecto de esta autoridad territorial.

**Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA):** sostiene que las acciones que han generado la vulneración que arguye el actor, no devienen de la actuación directa o indirecta de la entidad, esta ha ejercido el control y seguimiento de los proyectos sujetos a licenciamiento ambiental, desde cuando asumió su seguimiento por designación del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en diciembre de 2022, cumpliéndolo de manera eficiente dentro del marco de sus competencias otorgadas por la ley. Solicita que se deniegue la demanda en lo que respecta a su entidad, basándose en la falta de nexo causal y de responsabilidad directa en los hechos denunciados.

**Tripe AAA de Cotorra SA ESP:** la empresa alega que no es responsable de daños alegados en la demanda, pues ha cumplido con toda la normativa y medidas correctivas, demostrando que desde mayo de 2022 han dejado de utilizar dicho relleno y han comenzado a llevar los residuos al Parque Ambiental Verde Las Tangaras. Resalta que las pruebas presentadas no demuestran la responsabilidad de esa empresa y solicita que se desestimen las pretensiones de los demandante respecto a ella.

**Municipio de Cereté:** indica que si bien el Municipio de Cereté en su momento utilizó los servicios del relleno sanitario de Loma Grande, también lo es, no es el titular de la conducta que despliega la acción u omisión que genera la señalada afectación de tales derechos e intereses por parte de los demandantes, pues como se encuentra demostrado el titular de la licencia ambiental expedida por la autoridad ambiental CVS por medio de la Resolución No.8861 de 17 de febrero de 2005 es la empresa Servigenerales SA ESP hoy Urbaser SA ESP, encontrándose obligada al despliegue de una serie de acciones frente a la comunidad circundante al relleno. Por lo anterior, solicita se deniegue el amparo respecto de esa entidad territorial.

**Municipio de Ciénega de Oro:** el ante territorial sostiene que se ha demostrado que no tiene conexión alguna con los hechos y pretensiones presentados en la demanda, de acuerdo con certificación expedida por la empresa URBASER S.A ESP referente a que el Municipio no presenta residuos sólidos en el relleno de Loma Grande desde septiembre de 2021. Por lo tanto, se solicita que se decrete la validez de las excepciones propuestas, especialmente la falta de legitimación en la causa por pasiva, ya que no existe una relación jurídica sustancial entre el municipio y el relleno sanitario Loma Grande.

**CAR CVS:** alega que al momento de la presentación de la demanda al ser autoridad competente para hacerle el control y seguimiento al relleno sanitario de Loma Grande, adelantó 2 procesos sancionatorios que consistían, uno en la presunta existencia de un vertimiento de aguas negras con destino al caño el Purgatorio y la no operación de la plata de tratamiento de los lixiviados; y el otro por el presunto aprovechamiento forestal no autorizado, no obstante, afirman que el proceso fue realizado bajo los parámetros y garantías procesales. Que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible decidió que la competencia del proyecto del relleno sanitario debía asumirla la ANLA, por lo tanto, concluyen que esta entidad ha perdido la facultad de realizar cualquier seguimiento y no ha transgredido ninguno de los derechos implorados.

**Municipio de Santa Cruz de Lorica:** solicita que se desvincule del proceso; ya que *“no está legitimado en la causa por pasiva”*, pues el ente territorial no ha utilizado el relleno sanitario Loma Grande, en virtud de que dispone en el relleno sanitario “Parque Ambiental Verde las Tangaras”, quien es obrado por la empresa “Siempre Limpio del Caribe S.A.S E.S.P”.

**Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible:** el Ministerio agotó todas las gestiones administrativas necesarias para garantizar los derechos colectivos de los demandantes, en especial lo que versa sobre la competencia del proyecto relleno sanitario Loma Grande, debido que reasignó la competencia de la CVS y la puso en cabeza de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA), la cual es la encargada de las medidas de prevención, mitigación, manejo, control y compensación de los impactos ambientales generados por la operación del relleno, imposibilitando de esta manera la vulneración de algún derecho colectivo por parte del ente Ministerial, pues no tiene la competencia para dar solución de las presuntas afectaciones alegadas por los accionantes. En vista de lo anterior, aduce la existencia de *“falta de legitimación en la causa por pasiva”*, pues que no existe una relación funcional ni material entre el Ministerio y la demanda.

**Municipio de Puerto Escondido:** pide que se le desvincule al proceso, reiterando la *“falta de legitimación en la causa por pasiva”*, dado que el Municipio de Puerto Escondido no ha hecho uso del relleno sanitario Loma Grande, por el contrario, emplea el relleno sanitario Parque Ambiental Verde las Tangaras, ubicado en la vía que conduce de Ciénaga de Oro a Sahagún, el cual es operado por la empresa Siempre Limpio del Caribe S.A.S E.S.P.

**Municipio de Cotorra:** sostiene que las pruebas aportadas con la acción no permiten inferir que efectivamente el Municipio de Cotorra sea artífice de la afectación a los demandantes por los malos manejos administrativos y técnicos del relleno sanitario Loma Grande, que vienen impactando presuntamente sus derechos colectivos. Que en este caso, la Empresa Triple AAA de Cotorra S.A E.S.P dejó de llevar los residuos sólidos al botadero de basuras de Loma Grande en un 100 % y comenzó a llevarlos al parque ambiental Verde – las Tangaras del Municipio de Ciénaga de Oro desde el mes de mayo del año 2022, en consecuencia el ente territorial solicita se declare la falta de legitimación en la causa por pasiva y la carencia actual del objeto por hecho superado, al cumplir en su totalidad con las medidas ordenadas por este Honorable Tribunal que dio surgimiento a la presente acción.

**Municipio de San Pelayo:** se opone a que prospere la demanda frente al Municipio, ya que dentro del término legal demostró que el Municipio de San Pelayo si estaba cumpliendo con las medidas urgentes requeridas por el Tribunal en auto de fecha diecinueve (19) de abril de dos mil veintidós (2022), en el sentido que la Empresa de Servicios Ambientales de Córdoba SEACOR S.A. E.S.P, lleva los residuos sólidos Relleno Sanitario Parque Ambiental Verde Las Tangarás, ubicado en el municipio de Ciénaga de Oro y no al Botadero de Loma Grande. Por lo anterior, solicita se acceda a las excepciones de falta de legitimación en la causa por pasiva y falta de nexo causal entre los hechos de la demanda y sus efectos.

- **Concepto del Ministerio Público**

La Procuraduría General de la Nación por medio de la Procuradora 25 Judicial II Administrativa con funciones en la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y la Procuradora 10 Judicial II para Asuntos Ambientales y Agrarios con competencia en el Departamento de Córdoba, ambas designadas a esta acción popular, presentan escrito conjunto donde solicitan que se otorguen las pretensiones de la demanda. Indican que actualmente el relleno Loma Grande no está en operación, sin embargo, debe cerrarse de manera técnica ambientalmente, por eso, la empresa operadora debe garantizar que no se generen afectaciones ambientales como consecuencia del cierre, desmantelamiento y abandono y la ANLA debe realizar un eficaz seguimiento y control a dicho plan de cierre y desmantelamiento. Es importante destacar, que de acuerdo con la visita técnica celebrada por la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios el 1° de marzo de 2022,

se observó que existe un taponamiento realizado por el CVS que iba a generar inundaciones especialmente en temporada de lluvias, riesgo que ya se ha concretado en varias oportunidades, llegando un vertimiento de flujo continuo, en donde organolépticamente, color y olor, muestran algún grado de contaminación, no habiendo certeza de su procedimiento, si son aguas provenientes del actual relleno sanitario o del botadero antiguo. Resulta de gran importancia, controlar y evitar que se continúe transcurriendo este flujo contaminado que de manera permanente se está generando, y se realice un debido tratamiento, porque con el abandono y cierre del relleno sanitario. Así mismo, ambos sitios tienen deficiencias en su infraestructura, siendo especialmente grave la situación del relleno sanitario Loma Grande, debido a la saturación de lixiviados de su sistema de recirculación y el incumplimiento de la obligación contemplada en la licencia ambiental de contar con el debido permiso de vertimientos y la planta de tratamiento de ósmosis inversa. Concluye la existencia de una responsabilidad compartida en los daños causados, de esta manera: i) Urbaser SA ESP al no cumplir con la obligación de optimizar su sistema de procesamiento de residuos lixiviados y no llevar a cabo el tratamiento de la carga de contaminación derivado de la operación del relleno sanitario para poder obtener su permiso de vertimientos; ii) el Municipio de Montería al no realizar el cierre técnico adecuado del antiguo relleno El Purgatorio; iii) la CVS al no levantar el taponamiento colocado por ellos, además de no efectuar seguimiento y control a la Alcaldía de Montería en lo que versa a los impactos ambientales por el cierre y clausura del relleno El Purgatorio y; iv) la ANLA por no evaluar técnicamente el plan de cierre, desmantelamiento y abandono presentado por Urbaser, ni tomar las decisiones pertinentes al cumplimiento de las obligaciones impuestas en las licencias ambientales estudiadas.

## II. CONSIDERACIONES

### 2.1. Competencia

De acuerdo con lo normado en el artículo 152 numeral 14<sup>10</sup> del CPACA el Tribunal es competente para conocer en primera instancia de esta acción popular, al estar demandadas varias entidades del orden nacional.

### 2.2. Sobre las excepciones previas formuladas por algunos de los accionados

#### 2.2.1. Falta de jurisdicción por involucrar asuntos laborales

Urbaser SA ESP propone esta excepción con el argumento de que el artículo 15 de la Ley 472 de 1998 y el artículo 104 del CPACA establecen que serán de conocimiento de esta jurisdicción los procesos que se susciten en ejercicio de la acción popular originados por acciones u omisiones adelantados por entidades públicas o personas privadas que desempeñen función pública; pero de acuerdo con la demanda se señala una presunta vulneración de los derechos laborales de los empleados del Club de Golf Jaraguay, por lo tanto esta Corporación no es competente para dirimir dicho conflicto, violando el factor de jurisdicción. Dice que en el evento en que se reclaman derechos laborales se deberá acudir a la jurisdicción laboral.

---

<sup>10</sup> ARTÍCULO 152. COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS EN PRIMERA INSTANCIA. <Artículo modificado por el artículo 28 de la Ley 2080 de 2021. Consultar régimen de vigencia y transición normativa en el artículo 86. El nuevo texto es el siguiente:> Los tribunales administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos: (...) 14. De los relativos a la protección de derechos e intereses colectivos y de cumplimiento, contra las autoridades del orden nacional o las personas privadas que dentro de ese mismo ámbito desempeñen funciones administrativas.

La Sala indica que los artículos 15<sup>11</sup> de la Ley 472 de 1998 y el artículo 144<sup>12</sup> del CPACA disponen que esta jurisdicción conocerá de las acciones populares donde esté inmersa una actuación u omisión de una entidad pública y se persiga la protección de derechos e intereses colectivos. En tal sentido, revisada la demanda fungen como accionados varias entidades estatales (la ANLA, el Municipio de Montería, el Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, la CAR CVS, entre otros) y la pretensión principal es que se protejan los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, la moralidad administrativa y el acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública.

Por lo anterior, sin hacer mayores análisis es claro que esta jurisdicción contenciosa administrativa es la competente para conocer de esta acción popular, ya que la vulneración de los derechos colectivos alegados a juicio de la parte actora proviene de acciones y omisiones de entidades estatales. Si bien en los hechos de la demanda se menciona que los empleados del Club de Golf Jaraguay (junto a otras personas que viven en sectores aledaños) se han visto afectados por los malos manejos técnicos del relleno sanitario de Loma Grande, esto en nada incide para que esta jurisdicción no pueda conocer de esta acción constitucional, pues en ningún momento se persigue el amparo de algún derecho de índole laboral por dichos empleados.

Por lo anterior, la excepción no prospera.

## **2.2.2. Falta de agotamiento de la vía gubernativa**

Urbaser SA ESP, el municipio de Puerto Escondido y el municipio de Los Córdoba, proponen esta excepción basados en que frente a cada uno de ellos la parte actora no agotó el requisito de procedibilidad establecido en el último inciso del artículo 144 del CPACA.

La Sala les recuerda que este asunto ya fue debatido y desatado en autos del 19 de abril de 2022, por el cual se admitió la demanda y se decretó la medida cautelar de urgencia, y en auto del 15 de junio de 2022, por el cual se resolvió el recurso de reposición interpuesto Urbaser SA ESP por este mismo tema. En esa providencia se concluyó que en este caso se podía omitir el agotamiento del requisito de procedibilidad, dada la inminencia de la posible vulneración de los derechos colectivos invocados.

En consecuencia, esta excepción tampoco prospera.

## **2.3. Asunto por resolver**

---

<sup>11</sup> ARTICULO 15. JURISDICCION. La jurisdicción de lo Contencioso Administrativo conocerá de los procesos que se susciten con ocasión del ejercicio de las Acciones Populares originadas en actos, acciones u omisiones de las entidades públicas y de las personas privadas que desempeñen funciones administrativas, de conformidad con lo dispuesto en las disposiciones vigentes sobre la materia.

En los demás casos, conocerá la jurisdicción ordinaria civil.

<sup>12</sup> ARTÍCULO 144. PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS. Cualquier persona puede demandar la protección de los derechos e intereses colectivos para lo cual podrá pedir que se adopten las medidas necesarias con el fin de evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los mismos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible. Cuando la vulneración de los derechos e intereses colectivos provenga de la actividad de una entidad pública, podrá demandarse su protección, inclusive cuando la conducta vulnerante sea un acto administrativo o un contrato, sin que en uno u otro evento, pueda el juez anular el acto o el contrato, sin perjuicio de que pueda adoptar las medidas que sean necesarias para hacer cesar la amenaza o vulneración de los derechos colectivos.

Antes de presentar la demanda para la protección de los derechos e intereses colectivos, el demandante debe solicitar a la autoridad o al particular en ejercicio de funciones administrativas que adopte las medidas necesarias de protección del derecho o interés colectivo amenazado o violado. Si la autoridad no atiende dicha reclamación dentro de los quince (15) días siguientes a la presentación de la solicitud o se niega a ello, podrá acudir ante el juez. Excepcionalmente, se podrá prescindir de este requisito, cuando exista inminente peligro de ocurrir un perjuicio irremediable en contra de los derechos e intereses colectivos, situación que deberá sustentarse en la demanda

De manera general, la Sala debe determinar si las accionadas o alguna de ellas amenazan o vulneran los derechos e intereses colectivos relacionados con el goce de un ambiente sano, la moralidad administrativa, el acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública de la comunidad de la vereda de Loma Grande del Municipio de Montería- Córdoba, como consecuencia de las acciones y omisiones que permiten el presunto derramamiento de lixiviados en los cuerpos de agua de esa vereda.

Para resolver el asunto se tendrá en cuenta la naturaleza de los derechos involucrados, los límites de la acción popular, la verificación de los hechos y si configuran una vulneración o amenaza, las entidades responsables y de ser procedentes, las correspondientes órdenes.

## 2.4. Generalidades de las Acciones Populares

En la legislación colombiana las acciones populares fueron incorporadas inicialmente en los artículos 1005 y 2359 del Código Civil de 1887, fueron elevadas a rango constitucional en 1991 artículo 88<sup>13</sup> y reglamentadas a través de la Ley 472 de 1998<sup>14</sup>. El Consejo de Estado ha señalado que “La acción popular, consagrada en el inciso primero del artículo 88 de la Constitución Política y reglamentada por la Ley 472 de 1998, es el mecanismo jurídico que tiene la comunidad afectada, para que de forma rápida y sencilla se proceda a ordenar la protección de sus derechos colectivos, cuando han sido vulnerados o amenazados.”<sup>15</sup> (Subrayado fuera del original).

## 2.5. Análisis y conclusiones frente al caso concreto

- **Identificación de los derechos colectivos invocados en la demanda**

El hecho señalado por el actor popular como vulnerante de los derechos e intereses colectivos relacionados con el goce de un ambiente sano, moralidad administrativa, el acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública consiste esencialmente en el derrame de lixiviados en cuerpos de agua ubicados en la Vereda de Loma Grande Municipio de Montería, producto a su juicio de los malos manejos técnicos del Relleno Sanitario que funciona en esa vereda.

El derecho al *goce de un ambiente sano* tiene rango constitucional y se encuentra en el artículo 79 de la Carta Magna. El Consejo de Estado ha entendido este derecho en diferentes dimensiones así: “[...] (i) *derecho fundamental (por encontrarse estrechamente ligado con los derechos fundamentales a la vida y a la salud)*; (ii) *de derecho-deber (todos son titulares del derecho a gozar de un ambiente sano pero, además, tienen la obligación correlativa de protegerlo)*; (iii) *de objetivo social (conservación de las condiciones del medio ambiente para garantizar el aprovechamiento de los recursos naturales por parte de las generaciones presentes y futuras)*; (iv) *de deber del Estado (conservación del medio ambiente, eficiente manejo de los recursos, educación ambiental, fomento del desarrollo*

---

<sup>13</sup> **ARTICULO 88.** La ley regulará las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad públicos, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza que se definen en ella.

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

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

<sup>14</sup> Sobre las características de las acciones populares y su debate en la Asamblea Nacional Constituyente se pueden consultar las Sentencias T-508/92 y C-215/99.

<sup>15</sup> Consejo de Estado. Sección Primera. Sentencia del 5 de marzo de 2015. AP 2013-00361-01.

sostenible, e imposición las sanciones a que haya lugar); y (v) de derecho colectivo, de conformidad con lo previsto en el artículo 88 superior [...]”<sup>16</sup>.

Sobre el derecho colectivo al *acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública*, este se encuentra en los artículos 2, 24 y 366 de la Constitución Política, que destaca el deber del Estado de asegurar el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población; el artículo 24 ibidem establece el derecho de todos los colombianos de circular libremente por el territorio nacional y el artículo 366 dispone que “[...] *El bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado [...]*”. El Consejo de Estado ha considerado que este derecho que garantiza “[...] *las construcciones y edificaciones estén adaptadas de tal forma que eviten a las personas contraer enfermedades o, que se generen focos de contaminación o epidemias que afecten o amenacen el estado de sanidad comunitaria [...]*”<sup>17</sup>.

La *moralidad administrativa* no ha sido definida normativamente, con excepción del CPACA que en su artículo 3 numeral 5 indica: “*en virtud del principio de moralidad, todas las personas y los servidores públicos están obligados a actuar con rectitud, lealtad y honestidad en las actuaciones administrativas*”; por ello ha sido la jurisprudencia la que, de manera amplia, se ha ocupado de precisar los alcances del concepto de moralidad administrativa<sup>18</sup>, dándole alcance como un derecho colectivo y un principio que debe guiar las funciones del Estado (art. 209 C.P.). El Consejo de Estado ha dicho que les impone a los servidores públicos y a los particulares que administran recursos del Estado o que cumplen funciones públicas, ejercer su actividad conforme al marco normativo vigente y motivados únicamente por razones del servicio y la defensa de los intereses estatales y el interés general<sup>19</sup>.

- **Límites a la competencia del tribunal**

La parte actora solicita que se revoque la Resolución N° 0252 del 4 de marzo 2015 por la cual la ANLA otorgó la licencia ambiental a la empresa Servigenerales SA ESP hoy Urbaser SA ESP para el funcionamiento del Relleno Sanitario de Loma Grande. Frente a este punto la Sala expresa que el juez popular no tiene la competencia para llegar a la anulación del acto (art. 144 del CPACA) y menos controvertir derechos particulares (como el otorgado a la hoy demandada Urbaser Colombia SA ESP), pues el objeto de las acciones populares es evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos (art. 2 Ley 472 de 1998). En ese sentido en el presente análisis se excluirá el estudio relativo al derecho particular en cuestión o si el mismo adolece de alguna causal de anulación establecidas en el artículo 137 del CPACA; sin perjuicio de que se puedan adoptar las medidas que sean necesarias en caso de considerar la existencia de alguna amenaza o vulneración a los derechos colectivos relacionados con la moralidad y el patrimonio público.

- **Antecedentes administrativos para el funcionamiento del relleno sanitario**

---

<sup>16</sup> Consejo de Estado, Sala Contenciosa Administrativa, Sección Primera. C.P. Roberto Augusto Serrato Valdés. núm. único de radicación 760012331000201101300-01(AP), fecha: 30 de marzo de 2027.

<sup>17</sup> Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia de 6 de julio de 2018, radicación número: 680012333000 201500848-01(AP), C.P. Hernando Sánchez Sánchez. Reiterado en sentencia de 31 de enero de 2019, radicación número: 850012333000201400034-01(AP), C.P. Roberto Augusto Serrato Valdés.

<sup>18</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 24 de marzo de 2021, exp. 2010-02540-01(AP), M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio.

<sup>19</sup> Consejo de estado- Sección Tercera Subsección A Consejera ponente: MARÍA ADRIANA MARÍN Bogotá D.C., doce (12) de diciembre de dos mil veintidós (2022).

Está acreditado que por Resolución N° 08861 del 17 de febrero de 2005<sup>20</sup> emitida por la CVS, se otorgó licencia ambiental a la empresa Parques Nueva montería SA ESP para la construcción y operación del Relleno Sanitario de Loma Grande ubicado en el Municipio de Montería con una duración de 20 años. Posteriormente la CVS autorizó la sesión de derechos y obligaciones de esa empresa a Servigenerales SA ESP<sup>21</sup>. Luego, por Resolución N° 0252 del 4 de marzo de 2015<sup>22</sup>, “por la cual se modifica la licencia ambiental otorgada por la Corporación Autónoma Regional de los Valles del Sinú y del San Jorge - CVS, mediante Resolución No. 08861 del 17 de febrero de 2005, para la construcción y operación del relleno sanitario Loma Grande, ubicado en el Municipio de Montería”, emitida por la ANLA, se modifica la Resolución No. 08861 del 17 de febrero de 2005, en el sentido de aprobar la ampliación del Relleno Sanitario Loma Grande operado por la empresa Servigenerales SA ESP, en un lote de 8 hectáreas; la misma resolución en su artículo séptimo señala:

*“ARTICULO SÉPTIMO: En relación a la evaluación del Estudio de Impacto Ambiental - EIA y el Plan de Manejo ambiental - PMA, la empresa debe atender los siguientes requerimientos, en el término de dos (2) meses contados a partir de la ejecutoria del presente acto administrativo:*

1. *Respecto de la evaluación de impactos: (...)*
2. *La empresa SERVIGENERALES S A ESP deberá ajustar las [número ilegible] fichas propuestas en el PMA del proyecto así. (...)*

#### **2.7. FICHA 1.7 Tratamiento de lixiviados:**

- a. *Presentar indicadores de cumplimiento*
- b. *Presentar claramente los balances de masas de lixiviado producido, recirculado, tratado y dispuesto.*
- c. *Presentar memorias de cálculo y diseño del pondaje de almacenamiento de lixiviado, el cual deberá estar contemplado para caudales máximos, horarios y un tiempo de detención de 30 días mínimo.*
- d. *Tener en cuenta todas las actividades que generan riesgo de contaminación por lixiviados, bombeo, conducciones, almacenamiento temporal, almacenamiento permanente, manejo de lodos e informar claramente como se va a capturar el percolado que se genera en la deshidratación de los lodos.*
- e. *Presentar el manejo de los percolados generados en la deshidratación de lodos.*
- f. **Presentar una propuesta técnica para establecer la disposición final del lixiviado tratado por la PTAR, el cual deberá cumplir con los criterios admisibles para la destinación de cuerpo de agua en el cual se verterán estos lixiviados o el cumplimiento de los artículos 72 y 74 del Decreto 15494 de 1994”.**

*(...) ARTÍCULO DÉCIMO TERCERO: No se autoriza el vertimiento de lixiviados por fuera de las celdas de disposición de residuos (Negrillas y subrayado por fuera del texto)*

Este acto fue objeto de reposición, siendo resuelto mediante Resolución N° 0569 del 21 de mayo de 2015<sup>23</sup>, expedida por la ANLA, donde se modifican ciertas condiciones para la ampliación del citado relleno sanitario de Loma Grande, y se estableció lo siguiente respecto la puesta en funcionamiento de una PTAR:

*“ARTÍCULO NOVENO: Reponer en el sentido de modificar el numeral 2.7 Ficha 1.7 Tratamiento de lixiviados, literal 1, del artículo Séptimo de la Resolución 0252 del 04 de marzo de 2015, el cual quedará así:*

<sup>20</sup> Así se encuentra mencionado en la parte motiva de la Resolución N° 0252 del 4 de marzo de 2015, fl. 129 Doc N° 01 demanda

<sup>21</sup> Así se encuentra mencionado en la parte motiva de la Resolución N° 0252 del 4 de marzo de 2015, fl. 129 Doc N° 01 demanda  
22 fl. 129 Doc N° 01 demanda

23 Fl. 201 Doc N° 01 demanda

*“f. Presentar una propuesta técnica para establecer la disposición final del lixiviado tratado por la PTAR, el cual deberá cumplir con los criterios admisibles para la destinación de cuerpo de agua en el cual se verterán estos lixiviados o el cumplimiento del decreto 3930 de 2010 y resolución 631 del 17 de marzo de 2015. **El plazo para la operación de la mencionada PTAR será máximo de 12 meses, después de la fecha de entrada de operación del relleno sanitario** y la construcción de los dos pondajes de almacenamiento de lixiviados de 500m<sup>3</sup> cada uno.” (Negrillas y subrayado por fuera del texto).*

- **Análisis de los hechos relevantes**

Por Oficio N° 20212105992 del 22 de junio de 2021<sup>24</sup> expedido por la CVS se indicó que los municipios a los cuales les presta el servicio el relleno sanitario Loma Grande son los siguientes: Canalete, Cereté, Ciénaga de Oro, Cotorra, Lorica, Los Córdoba, Montería, Moñitos, Planeta Rica, Pueblo Nuevo, Puerto Escondido, San Carlos, San Bernardo Del Viento, San Pelayo, Tierralta y Valencia.

La licencia ambiental del relleno sanitario de Loma Grande ha sido objeto de seguimiento por parte de la autoridad ambiental, tanto como por la CVS como por el ANLA, y para el efecto obran actas de visita de la CAR CVS, que describen las siguientes situaciones:

- ✓ En acta de visita de la CVS del 14 de abril de 2021<sup>25</sup> dio como conclusión que a través de la Resolución No. 0569 de 21 de mayo de 2015 expedida por la ANLA se estableció en su artículo 9 que un plazo máximo de 12 meses después de la entrada en operación del relleno sanitario y la construcción de los dos pondajes de almacenamiento de lixiviados de 500M<sup>3</sup> destinados exclusivamente para la ampliación del relleno, para la operación de PTAR, pero el relleno sanitario Loma Grande no cuenta con dicha planta.
- ✓ Posteriormente, en acta de visita de la CVS del 17 de agosto de 2021<sup>26</sup> concluyen que en el relleno sanitario Loma Grande se encontró una filtración en una zona de disposición antigua. Que el relleno sanitario no cuenta con un sistema de tratamiento tipo PTAR para lixiviados provenientes de los residuos sólidos. Se evidencia punto de vertimiento ubicado en las coordenadas N° 08° 42' 36,5'' y WO 75° 50' 28,1'', que según la empresa Urbaser SA ESP corresponde a aguas provenientes del antiguo botadero a cielo abierto ubicado en el predio vecino al relleno loma grande y que converge con salida del canal perimetral de aguas lluvia del proyecto hacia canal en tierra, al parecer con destino final al caño El Purgatorio. Las aguas provenientes de los canales perimetrales para el manejo de aguas lluvia se mezcla con aguas contaminadas, provenientes del antiguo botadero llegando a un estanque ubicado en la vecindad del relleno sanitario Loma Grande, lo que imposibilitaría conocer el estado de la calidad del agua de lluvia, acorde el artículo 7 de la Resolución No. 0252 de 2015.
- ✓ Por Resolución N° 2-8449 de 28 de septiembre de 2021<sup>27</sup>, la CAR CVS impuso una **medida preventiva** a la Urbaser Colombia SA ESP y al Municipio de Montería **consistente en la suspensión inmediata de actividad de vertimiento de Aguas Negras y que tiene destino al caño el Purgatorio**. Así, como de forma inmediata

<sup>24</sup> Fl. 271 doc 1 C01 expediente digital

<sup>25</sup> Doc. 11 carpeta 01 sub carpeta 01- cuaderno 01 del expediente digital

<sup>26</sup> Doc. 11 carpeta 01 sub carpeta 04- cuaderno 01 del expediente digital

<sup>27</sup> Doc. 11 carpeta 01 sub carpeta 04 fl. 25 - cuaderno 01 del expediente digital

procedan a efectuar la división de aguas del punto de vertimiento ubicado en las coordenadas N° 08° 42' 36,5'' y WO 75° 50' 28,1'', ordenar apertura de investigación administrativa de carácter ambiental a estos por la presunta existencia de un punto de vertimiento de aguas negras y que tiene destino al caño el Purgatorio y **la no operación de la PTAR del relleno sanitario de Loma Grande.**

- ✓ En acta de visita la CVS de fecha 23 de diciembre de 2021<sup>28</sup> realiza informe de visita de seguimiento a la licencia ambiental del proyecto relleno sanitario Loma Grande donde concluyó: I) En relación al área licenciada en el año 2005 corresponde a 3,5 hectáreas y luego en el año 2015, se hizo una ampliación adicional de 8 hectáreas para un total de 11,5 hectáreas licenciadas, lo cual no coincide con las 14,7 hectáreas obtenidas durante el recorrido del proyecto Relleno Sanitario Loma Grande, II) **La empresa no cuenta con permiso de aprovechamiento forestal,** III) Se puede inferir que la empresa realizó el aprovechamiento forestal no autorizado presuntamente de un área aproximada de 4 hectáreas. IV) **Se evidenció la presencia de un vertimiento de aguas color negro y con presencia de espuma blancuzca, de olor ofensivo y nauseabundo, condiciones, a simple vista, iguales a las evidenciadas para los lixiviados, con punto de salida en estructura tipo usillo en concreto y plástico,** ubicado en la margen derecha del carretable que, del Km 6 de la carretera Montería– Planeta Rica, a la altura del Club Montería Jaraguay Golf, conduce al corregimiento Loma Grande, muy cerca al relleno sanitario, predio “El Paraíso” y que continúan por un canal en tierra, al parecer, con destino el canal El Purgatorio. Teniendo en cuenta lo establecido en el Informe de Visita ALP 2021-1149 de 20 de octubre de 2021 con muestra tomada el día 11 de septiembre de 2021, **las aguas del anterior punto de vertimiento presentan un alto grado de contaminación, características fisicoquímicas presuntamente de lixiviados de un relleno sanitario, con criterio de calidad mala, parámetros microbiológicos, coliformes totales y fecales que superan el límite máximo permisible para aguas para consumo, con DQO y DBO5 que suponen aguas de altas cargas contaminantes y altas concentraciones de nutrientes como P y N.** V) Se evidencia la presencia de un punto de vertimiento, ubicado en las coordenadas geográficas: N 08° 42' 36,5" y WO 75° 50' 28,1", que según afirma la empresa URBASER COLOMBIA S.A. E.S.P., corresponde a aguas provenientes del antiguo botadero a cielo abierto de Montería, ubicado en predio vecino al relleno sanitario LOMA GRANDE y que converge con salida de canal perimetral de aguas lluvias del proyecto hacia canal en tierra, al parecer con destino final al caño EL PURGATORIO. VI) **El relleno sanitario Loma Grande tiene como sistema de manejo de los lixiviados provenientes de los residuos sólidos depositados la recirculación de estos. El relleno sanitario no cuenta con un sistema de tratamiento tipo PTAR para los lixiviados provenientes de los residuos sólidos dispuestos en este. La empresa Urbaser Colombia SA S.P no ha presentado propuesta técnica para establecer la disposición final del lixiviado tratado por la PTAR, de la que trata el numeral 2.7 Ficha 1.7 Tratamiento de lixiviados, literal f, del artículo séptimo de la Resolución No. 0252 del 04 de marzo de 2015, modificado por el Artículo Noveno de la Resolución No. 0569 de 21 de mayo de 2015, cuyo plazo era de dos (2) meses.**

Según este material probatorio allegado con la demanda, es evidente que en el relleno sanitario Loma Grande se depositan los residuos sólidos de 16 Municipios del Departamento de Córdoba, y según las actas técnicas de la autoridad ambiental CAR CVS

---

<sup>28</sup> Doc. 11 carpeta 01 sub carpeta 08 - cuaderno 01 del expediente digital

el relleno sanitario Loma Grande no tiene un sistema de tratamiento tipo PTAR para lixiviados provenientes de los residuos sólidos.

Cuando se interpuso la demanda existían dos puntos de vertimiento de aguas color negro y con presencia de espuma blancuzca, de olor ofensivo, al parecer por presencia de lixiviados: A) uno ubicado en las coordenadas N° 08° 42' 36,5'' y WO 75° 50' 28,1'', B) vertimiento con punto de salida en el Km 6 de la carretera Montería– Planeta Rica, a la altura del Club Montería Jaraguay Golf, cerca al relleno sanitario Loma Grande localizado en las coordenadas geográficas: N 08° 42' 46,8'' y WO 75° 50' 31,1'', con destino el canal El Purgatorio.

Ahora bien, ya interpuesta esta acción popular se allegaron una serie de visitas realizadas por la autoridad ambiental CAR CVS (autoridad ambiental que en ese momento tenía la competencia para el seguimiento de la licencia ambiental del relleno de Loma Grande) y por la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios. Esta última allegó al proceso informe Técnico de fecha 5 de julio de 2022<sup>29</sup>, de una visita realizada por el ente de control en fecha 1° de marzo de 2022, donde se dejan las siguientes conclusiones:

- I) *Previo al ingreso al relleno sanitario Loma Grande, se evidenció **el taponamiento en concreto de un drenaje natural**, que viene de una vertiente de drenaje de aguas lluvias de la parte alta, en donde se ubica el antiguo botadero ya abandonado y la disposición actual de los residuos sólidos en el relleno sanitario Loma Grande. **Por este drenaje natural, adicionalmente del escurrimiento de las aguas lluvias en época invernal, conduce un vertimiento permanente, en donde organolépticamente por el olor y el color probablemente corresponde a trazas de una descarga de lixiviados**. Según lo informado en la visita, para evitar la contaminación del drenaje natural aguas abajo de la vía, pasando el box coulvert, por queja de los usuarios aguas abajo se **realizó este taponamiento por parte de la CVS**. Considera la Procuraduría en su criterio técnico, que **este taponamiento, así sea construido de manera provisional, puede causar inundaciones de los predios aguas arriba del sitio de taponamiento, con una inesperada corriente invernal**.*
- II) *Se requiere que, por parte de la CVS, se realice una caracterización de las aguas contenidas en el reservorio del **Señor Nassiff**, en el cual se evalúen las características fisicoquímicas, bacteriológicas y de metales pesados, para garantizar que su aporte al drenaje natural se encuentre libre de contaminación y así proteger su recorrido hasta el Caño El Purgatorio.*
- III) *Siguiendo aguas arriba del drenaje natural, se evidenció la llegada de un vertimiento al drenaje natural, Este vertimiento, al momento de la visita, **organolépticamente mostró por su color grisáceo y olor, aguas con características de una posible contaminación** que, de acuerdo a la información obtenida en la visita, es el vertimiento que **aún no se ha determinado si es el procedente del antiguo botadero ya clausurado por parte de la alcaldía de Montería o del actual relleno sanitario**.*
- IV) *En la visita al sitio, y teniendo en cuenta que el manejo de los lixiviados es por **recirculación**, se requiere un control estricto del relleno, y es de gran importancia las acciones y resultados de **monitoreo, sobre todo, con el control de niveles de los lixiviados dentro de la masa dispuesta en el área del relleno**, los piezómetros para la toma de muestras para verificar la no contaminación de los estratos permeables de las aguas subterráneas, la estabilidad de la masa del relleno y la extracción de gases por las chimeneas. Durante el recorrido del relleno, se evidenciaron algunos piezómetros, pozos de monitoreo de lixiviados e inclinómetros, de los cuales se requiere por parte del operador la entrega de la información correspondiente de los resultados por parte de un laboratorio acreditado ante el IDEAM y la correspondiente valoración del a CVS.*

---

<sup>29</sup> Doc. 67 cuaderno 01 del expediente digital

- V) (...) Es de anotar que, este procedimiento se lleva prácticamente desde el inicio de la operación del relleno sanitario Loma Grande, acumulando y aumentando el volumen de lixiviados en todo el sistema, con el único volumen a disminuir que es el ocasionado por medio de la evapotranspiración. **Por esta razón, la Procuraduría en su criterio técnico, considera que el pondaje 14, se encuentra en un eventual riesgo, sobre el cual se requiere de un cuidado muy detallado, porque cualquier falla humana en el suministro y disposición del combustible o daño en las bombas, o un eventual aumento de caudal por la época invernal, se podría presentar un derrame de lixiviados causando contaminación en el subsuelo, en las fuentes hídricas superficiales y subterráneas.** Aguas arriba del pondaje 14, llegamos al sistema de ubicación de los otros trece (13) pondajes distribuidos en paralelo, que se encuentran en el sector nororiental, en donde se evidenció que, aunque algunos están funcionando, el sistema se encuentra subutilizado, por cuestiones técnicas de sedimentación y nivelación del sistema, llegando apenas a una capacidad aproximada de 6000 m<sup>3</sup>. Por esta situación, **la Procuraduría en su criterio técnico, recomienda la utilización de una mayor capacidad de almacenamiento en los pondajes, y de esta manera no se vea tan forzado el pondaje 14, que está ocasionando altos gastos de combustible.**
- VI) Otro de los aspectos evidenciados en la visita al relleno, **fueron los sitios de recepción de bombeo para la recirculación del lixiviado, los cuales se encuentran colmatados de lixiviados, con una filtración muy lenta y con la consecuente generación de olores ofensivos.** Teniendo en cuenta estos tres (3) aspectos: bombeo permanente del pondaje de recolección; almacenamiento subutilizado de los otros pondajes y la saturación de lixiviados en los sitios de recirculación, **la Procuraduría en su criterio técnico concluye que el sistema de recirculación está llegando a su máxima capacidad, y se requiere de manera urgente tomar una decisión en cuanto al manejo del lixiviados en el relleno sanitario de Loma Grande.** Por esta razón, la Procuraduría en su parte técnica recomienda optimizar en el menor tiempo posible el almacenamiento de los pondajes, los cuales deben ir en línea con el suministro y manejo de la Planta de Tratamiento de Lixiviados, propuesta por Urbaser con la tecnología de osmosis inversa, que de acuerdo con el caudal de tratamiento y la capacidad de almacenamiento de los pondajes, el riesgo de posibles inundaciones reducirá en forma considerable.
- VII) La Procuraduría hace un llamado frente a la necesidad **URGENTE** de dar cumplimiento a las obligaciones establecidas en el Auto No. 06234 de octubre 16 de 2018, proferido por la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA, **especialmente en lo relacionado con la instalación de la Planta de Tratamiento de Lixiviados.**
- VIII) De la misma manera que en lo técnico la Procuraduría advierte la problemática que puede generar **algún tipo de riesgo con la recirculación del lixiviado**, y en donde ya se están tomando las medidas correspondientes, **hace un llamado de intervención inmediata a la contaminación evidenciada con el botadero que operó en años pasados la alcaldía de Montería.** Este botadero se encuentra generando una **contaminación permanente desde su presunto cierre**, ya que, de acuerdo a lo evidenciado, carece del perfilamiento y diseño técnico de taludes, con el suministro del material de cobertura definitivo, por lo cual se requiere de una intervención técnica **URGENTE** del mismo en la restitución de chimeneas (el gas metano, requiere de un drenaje), en el recorrido no se encontraron indicios de chimeneas, ni del almacenamiento y tratamiento del lixiviado.
- IX) Otro de los aspectos a tener en cuenta y sobre el cual nos hemos referido a lo largo del presente Informe Técnico, **es la presencia del vertimiento de aguas contaminadas, que descarga sus aguas al drenaje natural y durante su recorrido llegan a contaminar el Caño El Purgatorio y del cual se desconoce su procedencia, según versión en la visita técnica.** (Negrillas por fuera del texto).

También obran actas de visitas de seguimiento realizadas por la CVS a la medida cautelar proferidas por este Tribunal del 19 de abril de 2022 y 15 de junio de 2022, por medio de los cuales se ordenó suspender el vertimiento de Aguas Negras, *presuntamente lixiviados* y que tiene destino al caño el Purgatorio, coordenadas: I) 08° 42' 36, 5'' y WO 75° 50' 28,1', y, II) punto de salida N 08° 42' 46' 8" y WO 75° 50' 31,1, III) así como presentar

un Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos –PGIRS y las medidas adoptadas en este respecto del tratamiento y control de los lixiviados; IV) así como suspender la entrada el 40% de los desechos que ingresan al relleno Sanitario de Loma Grande; esta última orden fue modificada por el Consejo de Estado en providencia del 27 de abril de 2023, la cual amplió el porcentaje de suspensión de entrada de desechos al 69.57%.

El informe de la CVS del 25 de abril de 2022<sup>30</sup>, en cumplimiento de la medida cautelar, concluyó que en el predio “La Balastrea”, vecino al relleno sanitario de Loma Grande presenta inundación por **“aguas negras de olor ofensivo y que provienen del relleno sanitario Loma Grande, específicamente, del estanque o laguna presente en la cercanía de la portería del relleno sanitario**. Dichas aguas, al parecer, han contaminado el estanque presente en lugar, causando la muerte de varios peces en este cuerpo de agua”. Realizado nuevo recorrido aguas arriba, para poder determinar el origen del vertimiento de aguas oscuras, por estructura tipo husillo de concreto presente en las coordenadas geográficas: N 08° 42' 36,5" y WO 75° 50' 28,1", que la empresa Urbaser Colombia SA ESP ha afirmado que proviene del antiguo botadero a cielo abierto del municipio de Montería y que converge con la finalización de canales perimetrales para el manejo de aguas lluvias del relleno sanitario Loma Grande y que se ubicaría en predio “La Balastrea”, se encontró: el cuerpo de agua superficial que finaliza en el vertimiento referido, fue modificado artificialmente, **conectándose con canal perimetral de aguas lluvias del predio del relleno sanitario Loma Grande**. Se evidenció que en las coordenadas geográficas: N 08° 42' 32,7" y WO 75° 50' 28,5", igualmente ubicadas en el relleno, **el agua cambia a un color oscuro, con olor ofensivo**. Durante la visita, entre los límites del relleno sanitario Loma Grande y el antiguo botadero a cielo abierto de Montería no se evidenció, a simple vista, afloramiento superficial de ningún tipo de agua. **En recorrido por el relleno sanitario Loma Grande se evidenció en varios puntos del vaso de disposición de residuos sólidos del relleno sanitario, residuos expuestos y otros donde se ha perdido la cobertura de sedimentos, así como un aumento de la cobertura temporal negro – verde** con respecto a las anteriores visitas y surcos por procesos erosivos, todos los cuales se constituyen en posibles casos de inestabilidad de taludes, **que podrían aumentar el riesgo de remoción en masa**. En el proyecto Relleno Sanitario Loma Grande de la empresa Urbaser Colombia SA ESP, **se instaló en el mes de marzo de 2022 una planta de tratamiento de lixiviados por osmosis inversa**, suministrada por la empresa C-DEG S.A.S. E.S.P, **Urbaser Colombia SA ESP no ha entregado a la Corporación los criterios y diseños de la planta de tratamiento de lixiviados generados en la operación del relleno sanitario, de conformidad con lo establecido en el artículo séptimo de la Resolución 0252 de 2015 de la ANLA y artículo noveno de la Resolución 0569 de 2015 de la ANLA**. A la fecha, la CVS no ha autorizado la construcción y operación de una planta de tratamiento de lixiviados por osmosis inversa, como es el caso de la observada durante la visita. Se pudo evidenciar que el canal de aguas lluvias presentado en el video anexo en la denuncia anónima con radicado 20211110508 del 25 de noviembre de 2021 y en dos (2) de los videos entregados por el Señor Eder Julio Pérez del predio “La Balastrea” a funcionario de la CVS y radicado por este con número 20211103722 de 25 de abril de 2022, **por el cual se observa el vertimiento de lixiviados del relleno sanitario Loma Grande**. Según los videos referidos, **el relleno sanitario Loma Grande se encuentra realizando vertimiento de lixiviados provenientes del estanque de bombeo o pondaje 14 y directamente del vaso de disposición de residuos sólidos, por medio de canal de salida de aguas lluvias del proyecto y que tendría como destino el canal “El Purgatorio”, contaminándolo con lixiviados provenientes del sistema de recirculación**, vertimiento ilegal en canales de aguas lluvias y afloramientos por presión de poros e infiltraciones en zonas del relleno sanitario Loma Grande. Los resultados de laboratorio muestran que las aguas **superficiales aledañas al relleno sanitario loma**

<sup>30</sup> Doc. 110 fl. 175 cuaderno 4 del expediente digital

**grande propiedad de Urbaser Colombia S.A. E.S.P. y el antiguo basurero de Montería está siendo contaminado por aguas oscuras y con olores ofensivos con características típicas de lixiviados o similares.**

La CVS en informe del 19 de agosto de 2022<sup>31</sup> **evidenció el derrame de aguas con características de lixiviados o similares en el “La Balastrera”**, vecino al Relleno Sanitario Loma Grande, las cuales se dividen en dos sectores, el de las mayorías del predio y el correspondiente a la antigua entrada del relleno sanitario Loma Grande, las cuales se han mezclado, por lo que ambos sectores se encontrarían actualmente afectados. Asimismo, concluyen que el Municipio de Montería es el único municipio desde mayo de 2022 que ingresa residuos sólidos al Relleno Sanitario de Loma Grande, ya que los Municipios de Canalete, Cerete, Ciénaga De Oro, Cotorra, Lorica, Los Córdoba, Moñitos, Planeta Rica, Pueblo Nuevo, Puerto Escondido, San Carlos, San Bernardo Del Viento, San Pelayo, Tierralta y Valencia dejaron de remitir sus residuos a dicho relleno.

Igualmente, en informe técnico de la CAR CVS de fecha 21 de noviembre de 2022<sup>32</sup>, que tuvo por objeto *“Evaluación resultados fisicoquímicos cuerpos de aguas superficiales aledaño al Relleno Sanitario Loma Grande de la empresa URBASER COLOMBIA S.A. E.S.P. y al antiguo basurero de la ciudad de Montería”*; cuyo análisis fisicoquímico fue realizado por el Laboratorio de Aguas de la Universidad de Córdoba en 15 puntos, como lo son los predios contiguos al relleno sanitario de Loma Grande, tales como el predio el Paraíso, la Balastrera, Puerto Rico, canal de aguas lluvias puente de la vereda Loma Grande, un pozo de aguas naturales; se concluye que en varios puntos indicaron **“estos valores altos en las aguas naturales superficiales es consecuencia de la materia orgánica que le está llegando a estos cuerpos de aguas proveniente de los lixiviados o similar que les llega a estos cuerpos de agua produciendo su contaminación y afectando la flora y fauna de la región.”** Se pudo evidenciar la presencia de cadmio en los **diferentes puntos de muestreo**, incluyendo el punto de referencia con niveles de concentración que variaron 0,117 mg Cd/L hasta 0,132 mg Cd/L, valores superiores a los permitidos por el decreto 1076 de 2015 (0,01 mg Cd/L; es importante aclarar que **no debería haber presencia de este metal en estos cuerpos de aguas naturales a esos niveles de concentración, lo anterior indica que existe contaminación con este metal en los diferentes cuerpos de aguas superficiales monitoreados.** **“La presencia de los Alógenos absorbibles enlazados orgánicamente (AOX) en los puntos de muestreo P6, P7 y P13, indican que estos cuerpos de aguas están siendo contaminados con lixiviados, debido a que la presencia de estos compuestos organohalogenados en el medio ambiente, es reflejo de las actividades industriales del hombre. (...) se corrobora que las aguas represadas en el predio “La Balastrera” de propiedad del señor MARCOS ELIAS NASSIFF DÍAZ son influenciadas directamente por la práctica operativa del Relleno Sanitario Loma Grande mediante la cual se vierten de manera no autorizada lixiviados con un sistema de bombeo a través de la salida del sistema de canales de aguas lluvias, el cual confluye en la laguna o pondaje ubicado en la antigua entrada al relleno.** La CVS por medio de oficio radicado 20212115927, le responde a la Urbaser SA ES.P que **para permiso de vertimiento del proyecto Relleno Sanitario Loma Grande, se requiere la modificación de la Licencia Ambiental**, teniendo en cuenta lo establecido en el Decreto 1076 de 26 de mayo de 2015, en lo referente a licencia ambiental. Al respecto de la PTAR, Urbaser Colombia S.A. E.S.P. no ha dado cumplimiento a lo establecido en el artículo 9 de la Resolución 0569 de 2015 de la ANLA y se han incumplido los tiempos para la presentación de la propuesta aprobada de disposición final del lixiviado tratado y la posterior puesta en marcha de la planta. Según **la placa de especificaciones de la planta**

<sup>31</sup> Doc. 94 cuaderno 01 del expediente digital

<sup>32</sup> Expediente Digital, Cuaderno 04, doc. 120 fl. 33

**de tratamiento de lixiviados del relleno Loma Grande, esta tiene una capacidad de 225 m<sup>3</sup> /d, la cual, sería insuficiente para los más de 777 m<sup>3</sup> /d que se recircularían en el relleno actualmente.**

De otra parte, el Tribunal tomó como prueba trasladada (artículo 174 del CGP) varios informes rendidos por la Fiscalía General de la Nación dentro del proceso penal que cursa contra el representante legal de Urbaser SA ESP, esto a través de los autos del 14 de junio y 05 de julio de 2023<sup>33</sup>, proferidos por la Magistrada Sustanciadora, y frente a los cuales se les dio traslado a las partes para que ejercieran el derecho de defensa y contradicción.

Al respecto obra informe del CTI del 29 de septiembre de 2022<sup>34</sup> de inspección al relleno sanitario de Loma Grande, donde se señala se **observó una planta móvil de tratamiento de lixiviados por osmosis inversa** que opera desde mediados de **marzo de 2022**, por una persona, tiene contenedor y tráiler (...) **según las personas que laboran en el relleno sanitario y que atendieron la diligencia de inspección, la planta de tratamiento por osmosis inversa trata el 67% del lixiviado generado en 9.000 toneladas por mes que se reciben, el resto del lixiviado (33%) es rechazado y no se alcanza a tratar.** Dicen que todo el lixiviado, el tratado y rechazado, vuelve a la masa de residuos porque el relleno no cuenta con permiso de vertimientos dentro de la licencia ambiental, en la cual dice que estos deber ser recirculados en su totalidad y vertidos nuevamente a la masa de residuos (...) esta se tuvo que suspender porque habitantes de la vereda Loma Grande se aglomeraron la portería del relleno exigiendo y protestando porque la fiscalía no les avisó que se iba a realizar la diligencia. (...) **se observó un cuerpo de agua de agua en medio de dos vasos de disposición, entre el actual y el que está clausurado, de lo cual se infiere un peligro en potencia para la existencia de este recurso (...)** con el fin de verificar la presencia de humedales en el área del relleno sanitario Loma Grande, **se captaron varias imágenes satélite e históricas de la página de Google Earth de los años 2008 a 2021, que dan cuenta de la existencia de cuerpos de agua en este lugar, los cuales han ido desapareciendo en razón a la expansión del relleno sanitario y la ubicación del vaso de disposición actual y anterior (...)** la planta de tratamiento por osmosis inversa, instalada desde marzo de 2022, posiblemente no está tratando todo el lixiviado que se genera diariamente en el relleno sanitario.

Conforme a los informes de la CAR CVS y de la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios, se puede concluir que existe represamiento de aguas en predios aledaños al relleno sanitario de Loma Grande, proveniente de la mezcla de aguas lluvias con aguas de olores ofensivos, color oscuro y que acorde los análisis físico químico de la CVS realizado por el laboratorio de del Laboratorio de Aguas de la Universidad de Córdoba en tomas de muestras y análisis realizados en noviembre de 2022, tienen **presencia de lixiviados**. Asimismo, dentro del relleno sanitario de Loma Grande estaba llegando a sus niveles máximos de capacidad pues la Procuraduría concluyó *“que el sistema de recirculación **está llegando a su máxima capacidad**, y se requiere de manera urgente tomar una decisión en cuanto al manejo del lixiviados en el relleno sanitario de Loma Grande”*. Igualmente, se da cuenta que el relleno sanitario de Loma Grande no tenía instalada una planta de tratamiento tipo PTAR, y que fue sólo en marzo de 2022, ya estando en curso la acción popular y ordenadas las medidas cautelares de urgencia, que se realizó la instalación de una planta de tratamiento de osmosis inversa.

La presencia de aguas represadas con características de lixiviados en inmediaciones del relleno sanitario de Loma Grande está suficientemente acreditada en este proceso con el informe físico químico de la Universidad de Córdoba realizado para la

<sup>33</sup> Expediente Digital, Cuaderno 04, doc. 112 y 121.

<sup>34</sup> Expediente Digital, Cuaderno 04, doc. 110 fl. 51

CVS, sumado a la coadyuvancia presentada por la Defensoría del Pueblo donde se señala la entidad “*el día 11 de septiembre de 2021, el señor Defensor del Pueblo se reunió personalmente con la comunidad de la vereda de Loma Grande y se **realizó un recorrido al interior del Relleno Sanitario Loma Grande**. Durante estos espacios, la comunidad reiteró las denuncias presentadas; además **se visitaron las fincas ubicadas en inmediaciones del Relleno Sanitario, de lo cual se pudo evidenciar descargas directas de lixiviado conducido a través de un canal en tierra abierto, hasta un punto donde la descarga se vuelve difusa hacia varios predios, para luego conectarse con el caño el Purgatorio**”.*

Lo anterior, fue reiterado por Seacor SA ESP, empresa de servicio público de aseo de los municipios de Planeta Rica, Montelíbano, Pueblo Nuevo, Buenavista, La Apartada, Ayapel, Puerto Libertador, Valencia, Tierralta, Sahagún, Lorica, San Antero, Momil, Purísima, Tuchín, Chima y San Andrés de Sotavento en el Departamento de Córdoba, y que realizaba la descarga en el relleno de Loma Grande, quien en su contestación afirmó que desde finales del año 2021 se empezó a evidenciar de manera notoria la fuga de presuntos lixiviados de los vasos de disposición final y de las lagunas de tratamiento.

Llama la atención que tanto el ente de control como la CAR CVS indican que el relleno de Loma Grande se encuentra realizando vertimiento de lixiviados provenientes del estanque de bombeo, por medio de canal de salida de aguas lluvias con destino el canal “el Purgatorio”; vertimiento del cual observa la Sala que el relleno sanitario de Loma Grande no cuenta con el permiso de vertimiento necesario para este tipo de descargas en afluentes de agua, pues la Defensoría del Pueblo en su coadyuvancia estableció que el relleno sanitario debía “***Tramitar permiso de vertimiento de aguas residuales industriales de acuerdo con lo requerido por el Decreto 3930 de 2010 (Hoy compilado en el Decreto 1076 de 2015)***.” También el acta de visita de la CVS de 21 de noviembre de 2022 se indicó “*La CVS por medio de oficio radicado 20212115927, le responde a la empresa URBASER COLOMBIA S.A. E.S.P. que **para permiso de vertimiento del proyecto Relleno Sanitario Loma Grande, se requiere la modificación de la Licencia Ambiental, teniendo en cuenta lo establecido en el Decreto 1076 de 26 de mayo de 2015, en lo referente a licencia ambiental***”. Esta situación es aceptada por la misma empresa Urbaser SA ESP de fecha 13 de diciembre de 2021, donde en el documento denominado “solicitud de revocatoria -dejar sin efecto- el auto CVS-12334 del 07 de julio de 2021 por falta de competencia” y “solicitud de cesación del procedimiento sancionatorio ambiental iniciado mediante Auto CVS-12334 del 07 de julio de 2021<sup>35</sup>”, indican que “*El 17 de octubre de 2017, mediante radicado VITAL No. 0700083002410417002 se solicitó a la ANLA la liquidación de la modificación **con el fin de obtener permiso de vertimientos y ocupación de cauce, para la estructura de descarga. (...) Mediante comunicación 2018075605-1-000 del 14 de junio de 2018, ANLA declaró como NO APROBADA, la solicitud. (...) Mediante radicado ANLA 2019148931-1-000, del 27 de septiembre de 2019, solicita entrega de efluente tratado en el Relleno Sanitario Loma Grande a un gestor con permiso de vertimiento autorizado para su disposición final***”. Esta situación también fue evidenciada por el Consejo de Estado en el auto del 27 de abril de 2023, por medio del cual se desató el recurso de apelación en contra de la medida cautelar de urgencia decretada por este Tribunal, donde dijo el Alto Tribunal “*En ese orden, aun cuando se observa que la operadora recurrente inició los trámites para obtener el permiso de vertimientos y para efectuar el tratamiento de lixiviados de conformidad con la licencia ambiental vigente -del 2015-, lo cierto es que, **para el momento en que se presentó este medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos, el relleno sanitario carecía del permiso de vertimientos***.”

---

<sup>35</sup> Expediente Digital, Cuaderno 01, doc. 11, sub carpeta 01 fl. 28

Con todo lo anterior, la Sala concluye que existe una afectación grave a los recursos hídricos ubicados en la vereda de Loma Grande donde se encuentra ubicado el relleno sanitario, pues los cuerpos de agua están recibiendo descargas residuales con material lixiviado, sin contar para ellos con los permisos necesarios, aunado al represamiento de aguas en los inmuebles vecinos al relleno sanitario que tienen mezcladas aguas lluvias y material de lixiviado; resaltando que la licencia ambiental- Resolución N° 0252 del 4 de marzo de 2015 en su artículo 13 señaló que *“No se autoriza el vertimiento de lixiviados por fuera de las celdas de disposición de residuos”*.

A esto se le suma lo alegado por los actores en la demanda, respecto a que, en la ampliación de la licencia ambiental, como requisito para su funcionamiento se ordenó la puesta en funcionamiento de una planta de tratamiento tipo PTAR, y frente a la cual Urbaser SA ESP, tanto en su contestación como en sus alegatos de conclusión indica que tal obligación no le fue impuesta. Sobre este tópico para la Sala es clara la obligación impuesta por la ANLA al otorgar la ampliación de la licencia ambiental, ya que Resolución N° 0252 del 4 de marzo de 2015, modificada por la Resolución N° 0569 del 21 de mayo de 2015, en el numeral 2.7 Ficha 1.7 Tratamiento de lixiviados, literal f, estipuló: ***“f. Presentar una propuesta técnica para establecer la disposición final del lixiviado tratado por la PTAR, el cual deberá cumplir con los criterios admisibles para la destinación de cuerpo de agua en el cual se verterán estos lixiviados o el cumplimiento del decreto 3930 de 2010 y resolución 631 del 17 de marzo de 2015. El plazo para la operación de la mencionada PTAR será máximo de 12 meses, después de la fecha de entrada de operación del relleno sanitario y la construcción de los dos pondajes de almacenamiento de lixiviados de 500m<sup>3</sup> cada uno.”*** Así, no puede desconocer la empresa prestadora esta obligación impuesta por la autoridad ambiental, ya que desde que se concedió la ampliación de la licencia ambiental a la fecha en que se presentó la acción popular habían transcurrido más de 6 años sin que la planta de tratamiento hubiera sido instalada. Aunado a que Urbaser SA ESP ha sido siempre conocedora de la situación, pues se le han abierto varias investigaciones administrativas por parte de la autoridad ambiental por incumplimiento de este requisito, como lo fue la de CVS a través de las Resoluciones N° 12334 de 7 de julio de 2021<sup>36</sup>; frente a la cual Urbaser SA ESP al presentar descargos, señaló lo siguiente: ***“Lo anterior, demuestra que mi representada ha presentado varias propuestas técnicas para instalar la PTAR pero la autoridad ambiental no ha aprobado ninguna de ellas, y por tanto, su obligación es de medio y no de resultado, puesto que su obligación depende de un tercero”***<sup>37</sup>.

La Sala resalta que si bien, estando en trámite esta acción popular, en marzo de 2022 que se instaló por Urbaser SA ESP una planta de tratamiento por osmosis inversa en el relleno de Loma Grande, se desconoce si esta planta reúne las características establecidas en la licencia ambiental, por el contrario, según informe de la CVS del 21 de noviembre de 2022 se señaló de esta planta de tratamientos ***“la placa de especificaciones de la planta de tratamiento de lixiviados presente en el Relleno Sanitario Loma Grande, esta tiene una capacidad de 225 m<sup>3</sup> /d, la cual, sería insuficiente para los más de 777 m<sup>3</sup> /d que se recircularían en el relleno actualmente”***. Así como en la visita realizada por el CTI en fecha 29 de septiembre de 2022, se indicó que los mismos trabajadores de la empresa de servicios indicaron: ***“según las personas que laboran en el relleno sanitario y que atendieron la diligencia de inspección, la planta de tratamiento por osmosis inversa trata el 67% del lixiviado generado en 9.000 toneladas por mes que se reciben, el resto del lixiviado (33%) es rechazado y no se alcanza a tratar”***. Lo anterior, denota que la planta de tratamientos instalada por Urbaser SA ESP no tiene la capacidad suficiente para tratar todo el lixiviado que genera el relleno sanitario, reiterando lo establecido en el informe técnico de la

<sup>36</sup> Expediente Digital, Cuaderno 01, doc. 11, sub carpeta 01 fl. 16

<sup>37</sup> Expediente Digital, Cuaderno 01, doc. 11, sub carpeta 01 fl. 28

Procuraduría cuando expresó que el relleno sanitario de Loma Grande **el sistema de recirculación está llegando a su máxima capacidad**, resaltado el rebosamiento del “pondaje 14”, pues el concepto del Ministerio Público en visita de 1° de marzo de 2022 evidenció que este estaba casi colmado, y luego la CVS en visita del 25 de abril de 2022 evidenció que el mismo “pondaje 14” ya estaba rebosado y arrojando lixiviados.

Lo anterior, cobra relevancia porque conforme los actos que concedieron la ampliación de la licencia ambiental y el Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos-PGRIS del Municipio de Montería<sup>38</sup>, respecto a la vida útil del relleno Sanitario de Loma Grande: *“con dicha ampliación se reestructuró la capacidad de recepción de residuos del relleno, estimándose **una vida útil para este de 17,3 años, teniendo como punto de inicio el año 2015**”*. Así, el relleno sanitario debía estar en funcionamiento hasta el año 2027 aproximadamente, sin embargo, al año 2022 estaba llegando a su capacidad máxima.

Tanto la CAR CVS como la ANLA han tenido competencia para el seguimiento y control de la licencia ambiental del relleno sanitario de Loma Grande, variando de una a otra, como se evidencia en los antecedentes de los informes presentados; tanto es así que al inicio de la acción popular la competencia la tenía la CVS y en el curso del trámite pasó a la ANLA. Sobre el particular la Sala expresa que a efectos de esta acción popular esa situación de la competencia entre autoridades ambientales queda por fuera del objeto de esta acción constitucional y no es relevante para la decisión de fondo que deberá encaminarse a conjurar el hecho que ha generado la acción vulnerante.

- **Sobre el valor probatorio de los informes del CTI trasladados a esta acción popular**

Los informes técnicos del CTI de 01 de febrero de 2023<sup>39</sup> y 06 de diciembre de 2022<sup>40</sup> concluyeron que el Relleno Sanitario Loma Grande está generando contaminación ambiental por la presencia en el vertimiento de metales pesados como hierro y de bioindicadores microbiológicos de calidad de aguas y suelos (coliformes totales, fecales, *Escherichia coli* y *Salmonella*); sin embargo, a juicio de la Sala tuvieron imprecisiones técnicas observadas en la audiencia de pruebas del 05 de junio de 2024, cuando sustentó tal informe el señor Elkin Sánchez Vásquez (técnico investigador II del CTI); como lo fue que el valor del hierro no tiene soporte, pues el informe señaló que se basó en la Resolución N° 0631 de 2015 artículo 14 del Ministerio de Medio Ambiente, y, revisado dicho artículo por la Sala esta norma no tiene valor máximo permitido para el hierro (fe) para la columna de tratamiento y disposición de residuos; otra imprecisión es que para las muestras de sedimentos y suelos se tomaron valores basados en estudios de otros países como Australia y Nueva Zelanda y Canadá, pues en Colombia no se tiene normatividad al respecto; o que para las concentraciones máximas de contaminantes para la prueba TCLP, se tomó como medida Mg/Kg cuando el Laboratorio del IGAC señala que se debe tomar Mg/L, o que el mismo servidor afirmó que para analizar los suelos de las muestras no tuvo en cuenta ni leyó el estudio de impacto ambiental del relleno sanitario o su licencia ambiental.

Por lo anterior, tal y como lo solicitó Urbaser SA ESP, estos informes no se tendrán en cuenta como una prueba determinante; sin embargo, la invalidez de estos informes no es óbice para que no se pueda concluir que Urbaser SA ESP no está dando cumplimiento a la licencia ambiental, pues el resto del material probatorio sí lo evidencia.

---

<sup>38</sup> Expediente Digital, Cuaderno 01, doc. 36- ver doc. PGRIS fl. 93

<sup>39</sup> Expediente Digital, Cuaderno 04, doc. 110 fl. 97

<sup>40</sup> Expediente Digital, Cuaderno 04, doc. 110 fl. 127

Frente a esos informes del CTI Urbaser SA ESP aportó un contra dictamen realizado por la empresa Certified Qualified Solutions SAS; no obstante, se deja claro que este contra dictamen sólo tenía como objeto desvirtuar los informes del CTI, más no el resto del material probatorio allegado (ver autos de 14 de junio de 2023: “*SEGUNDO: Fijar fecha para audiencia de práctica de pruebas, para el 07 de julio de 2023 a las 9:30 am, no obstante lo anterior para que las partes y demás intervinientes, conozcan las pruebas con antelación se correrá traslado a las partes de las pruebas aportadas por el término de 5 días para que ejerzan el derecho de defensa y contradicción, es especial frente a las pruebas trasladadas, en dicho periodo también podrán pronunciarse sobre el dictamen que fue aportado como anexo de la inspección judicial allegada por la Fiscalía General de la Nación, las partes podrán solicitar que se cite a los peritos, aportar un nuevo dictamen o ambas”.* o la audiencia de pruebas del 24 de julio de 2023<sup>41</sup>, donde se indicó: “*Segundo: Conceder a URBASER SA ESP un término de doce (12) días para que allegue el contra dictamen, respecto del peritazgo aportado en la prueba trasladada por la Fiscalía General de la Nación”.* La empresa demandada presenta el contra dictamen contra los otros documentos técnicos; pero tal solicitud es improcedente como quiera que esa no era la finalidad de la prueba y por lo tanto la Sala se abstiene de confrontarlos con los informes técnicos de la CVS.

Además de lo anterior, sobre el dictamen presentado por Urbaser S.A. ESP se deben hacer algunas precisiones. El artículo 232<sup>42</sup> del CGP establece que el peritazgo se debe apreciar de acuerdo con las reglas de la sana crítica, teniendo en cuenta la solidez, claridad, exhaustividad, precisión y calidad de sus fundamentos, así como la idoneidad del perito. En este caso, junto al peritazgo se aportan los sustentos del mismo (tales como fotografías, resultados de laboratorio, análisis de resultados<sup>43</sup>), así como la hoja de vida de los 3 peritos y su formación académica<sup>44</sup>; no obstante, la Sala señala que, si bien en sus hojas de vida se relaciona su experiencia profesional, no se aportaron los soportes de tal experiencia profesional, así como tampoco tiene sustento respecto a otros peritazgos realizados sobre asuntos similares a los hoy debatidos; mucho menos se certificó que la empresa que suscribe el peritazgo (Certified Qualified Solutions SAS) tenga la idoneidad y experiencia, ya que no se aporta el certificado existencia y representación legal que acredite que se dedican a realizar este tipo de trabajos de experticia de análisis de aguas, suelos y sedimentos, o siquiera el sustento de otros trabajos realizados en la materia. En consecuencia, para la Sala este peritazgo no tiene la idoneidad o solidez de desvirtuar que la empresa Urbaser SA ESP no arroja lixiviados en los cuerpos de agua cercanos al relleno sanitario de Loma Grande. Igualmente, conforme el citado artículo 243 del CGP, el informe pericial debe ser apreciado con el resto del material probatorio, así, este peritazgo no guarda consonancia con los informes técnicos realizados por la CAR CVS y la Procuraduría que dan cuenta del mal manejo del relleno sanitario de Loma Grande y el incumplimiento de la licencia ambiental, informes técnicos que para la Sala son apreciados por ser la primera la autoridad ambiental competente y con conocimientos técnicos en este tipo de casos, y la segunda ser un ente de control con una unidad especializada para velar por las posibles afectaciones ambientales.

- **El antiguo botadero El Purgatorio como fuente de contaminación**

Aunque al peritazgo presentado por Urbaser S.A. ESP se le resta valor probatorio según las consideraciones anteriormente señaladas, llama la atención que señala con claridad el peligro que representa el botadero antiguo a cielo abierto de Montería “el

<sup>41</sup> Expediente Digital, Cuaderno 04, doc. 166

<sup>42</sup> **ARTÍCULO 232. APRECIACIÓN DEL DICTAMEN.** El juez apreciará el dictamen de acuerdo con las reglas de la sana crítica, teniendo en cuenta la solidez, claridad, exhaustividad, precisión y calidad de sus fundamentos, la idoneidad del perito y su comportamiento en la audiencia, y las demás pruebas que obren en el proceso.

<sup>43</sup> Expediente Digital, Cuaderno 04, doc. 168

<sup>44</sup> Expediente Digital, Cuaderno 04, doc. 168

Purgatorio”, el cual ya se encuentra clausurado. Considera que es una fuente de contaminación, ya que arroja lixiviados a los cuerpos de agua cercanos. Sobre este tópico, la Sala encuentra respaldo de tal situación en el informe técnico de la Procuraduría en visita 1° de marzo de 2022, que conceptuó: “(...) **hace un llamado de intervención inmediata a la contaminación evidenciada con el botadero que operó en años pasados la alcaldía de Montería. Este botadero se encuentra generando una contaminación permanente desde su presunto cierre, ya que de acuerdo a lo evidenciado, carece del perfilamiento y diseño técnico de taludes, con el suministro del material de cobertura definitivo, por lo cual se requiere de una intervención técnica URGENTE del mismo en la restitución de chimeneas (el gas metano, requiere de un drenaje), en el recorrido no se encontraron indicios de chimeneas, ni del almacenamiento y tratamiento del lixiviado**”. Así como, el informe de la CAR CVS del 25 de abril de 2022 señala “Los resultados de laboratorio muestran que las aguas **superficiales aledañas al relleno sanitario loma grande propiedad de Urbaser Colombia S.A. E.S.P. y el antiguo basurero de Montería está siendo contaminado por aguas oscuras y con olores ofensivos con características típicas de lixiviados o similares**”.

En este caso también resulta evidente con los informes de la CVS y del Ministerio Público que el antiguo botadero a cielo abierto de la ciudad de Montería, que colinda con el relleno de Loma Grande, pese a que no está en funcionamiento sigue generando contaminación ambiental, aunque fue clausurado desde alrededor de hace 15 años.

El vertimiento de lixiviados en los cuerpos de agua de la vereda Loma Grande, como lo es el caño “El purgatorio”, provienen tanto del Relleno Sanitario de Loma Grande como del antiguo botadero a cielo abierto, tal y como lo indicó el Ministerio Público en el concepto presentado: “En los predios adyacentes al relleno sanitario Loma Grande y al antiguo botadero el Purgatorio se han presentado derrames de lixiviados que han dado lugar a múltiples quejas de la comunidad (...) Es un hecho probado que en los predios adyacentes al relleno sanitario Loma Grande y al antiguo botadero el Purgatorio se han presentado derrames de lixiviados, lo que es acreditado con las fotografías, vídeos y resultados de las pruebas de laboratorio y constituye vulneración a los derechos colectivos enunciados.”

- **Conclusiones sobre la causa del daño a los derechos colectivos invocados**

Es palpable la vulneración de los derechos colectivos relacionados con el goce de un ambiente sano y acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública, por el derramamiento de lixiviados en los cuerpos de agua contiguos a los dos rellenos sanitarios antes descritos. Lo anterior agravado por el represamiento de agua en predios aledaños a los rellenos sanitarios. Primero por el mal manejo en el cierre del antiguo relleno El Purgatorio y segundo por el incumplimiento por parte de Urbaser SA ESP de la licencia ambiental en lo referente a la instalación de una planta de tratamiento tipo PTAR. En este último caso está demostrado que Urbaser SA ESP ha realizado vertimientos sin los respectivos permisos y que no tomó medidas adecuadas ante el agotamiento de la capacidad máxima de su relleno sanitario.

- **Consideraciones sobre la responsabilidad de las accionadas por el daño ecológico causado**

La Constitución Política de Colombia de 1991 es catalogada como una “Constitución ecológica” o “Constitución verde<sup>45</sup>” que le reconoce al medio ambiente una triple dimensión: “De un lado, es un principio que irradia todo el orden jurídico puesto que es obligación del Estado proteger las riquezas naturales de la Nación. De otro lado, aparece como el derecho

---

<sup>45</sup> C-750 de 2008

de todas las personas a gozar de un ambiente sano, derecho constitucional que es exigible por diversas vías judiciales. Y, finalmente, de la Constitución ecológica derivan un conjunto de obligaciones impuestas a las autoridades y a los particulares<sup>46</sup>.

En este caso se acreditó el daño ecológico producido por el derramamiento de lixiviados en el ecosistema, tal y como lo sostienen los diferentes informes de la CAR CVS, la Procuraduría Ambiental y Agraria y la Defensoría del Pueblo. Sobre este tópico el Consejo de Estado<sup>47</sup> ha considerado:

*81. La Sección Tercera<sup>48</sup> de esta Corporación ha estudiado el régimen de responsabilidad por daños al medio ambiente y ecológicos, indicando:*

*“[...] Se trata de un régimen de responsabilidad que tiene su fundamento en una norma pre-constitucional como es el artículo 16 de la Ley 23 de 1973, y cuyo sustento en la Carta Constitucional se encuentra en los artículos 8, 58, 79, 80, 81, 90 y 334. **Se trata de encuadrar la responsabilidad patrimonial del Estado tanto por los daños ambientales, como por los daños ecológicos que se produzcan por la acción, actividad, omisión o inactividad.** Cuando se trata de la responsabilidad por daños ambientales y ecológicos debe precisarse:*

*(...) (4) Se produce dicho daño ambiental cuando los derechos, bienes e intereses resultan cercenados o negados absolutamente [destrucción de un predio o de un bien mueble como consecuencia de una contaminación hídrica o atmosférica], o limitados indebidamente (v.gr., se obliga a una destinación natural y productiva diferente al uso del suelo de un predio, o las limitaciones a sus propiedades para poder seguir desarrollando una actividad productiva o agrícola en el mismo volumen o proporción), o cuando se condiciona el ejercicio [v.gr., cuando sujeta el uso y goce de un predio a una descontaminación o a un proceso de recuperación ambiental antes de retomar o seguir su uso natural y ordinario];*

*(5) Cuando se trata de la realización o ejecución de obras públicas o la construcción de infraestructuras el daño ambiental puede concretarse en la afectación del uso normal de los bienes patrimoniales, o en la vulneración de un bien ambiental, de los recursos naturales, del ecosistema, de la biodiversidad o de la naturaleza;*

***(6) De un mismo fenómeno de contaminación, o de la concurrencia de varios de ellos se pueden producir tanto daños ambientales, como daños ecológicos, esto es, aquellos que afectan a bien (es) ambiental (es), recurso (s) natural (es), ecosistema (s), biodiversidad o la naturaleza;***

***(7) La concreción de los daños ambientales y ecológicos puede ser histórica, instantánea, permanente, sucesiva o continuada, diferida.***

*(...) En ese sentido, el daño ambiental se define como “las alteraciones, efectos nocivos o molestias causadas a los bienes materiales o de recursos, a la salud e integridad de la persona, así como a las condiciones mínimas para el desarrollo y calidad de vida, y que pueden limitar el ejercicio de determinados derechos [vgr. derecho de propiedad]”. Se comprende, también, que **el daño ambiental es “toda agresión derivada de la actividad humana en el medio natural, que causa como consecuencia la modificación o alteración en los bienes y recursos disponibles, o efectos nocivos en la salud e integridad de las personas”.***

*(...) 82. De acuerdo con la directriz jurisprudencial en cita, el daño causado al ambiente se concibe como la agresión derivada de la actividad antrópica sobre el medio ambiente que afecta o modifica los recursos naturales e impacta sobre la integridad y salud de las personas y **el daño ecológico se entiende como aquella degradación del medio natural como***

<sup>46</sup> Ver las sentencias T-411 de 1992, C-058 de 1994, C-519 de 1994, C-495 de 1996 y C-535 de 1996.

<sup>47</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo Primera Consejero ponente: HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ, veintiocho (28) de junio de dos mil diecinueve (2019) Radicación número: 52001-23-33-000-2018-00361-01(AP)

<sup>48</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia de 8 de septiembre de 2017. Expediente con número de radicación 52001-23-31-000-2006-00435-01(38040). Consejero Ponente: Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

**consecuencia de cualquier actividad.** A partir de tales conceptos se estudia el régimen de responsabilidad ambiental.

En otro asunto similar el Consejo de Estado en fallo de 28 de enero de 2021<sup>49</sup> también indicó que: **“Bajo ese entendido, la Sala encuentra probada la amenaza de vulneración de los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, la existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar el desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución y la conservación de las especies animales y vegetales, así como el derecho a la salubridad pública, como consecuencia de la finalización de la vida útil del relleno sanitario Las Violetas y por ende, concuerda con el Tribunal en que es necesario que las entidades demandadas lleven a cabo un plan de cierre, clausura y post clausura del relleno sanitario Las Violetas y procedan a adelantar las diligencias necesarias para la construcción de uno nuevo en los términos en que serán resueltos los restantes puntos de la controversia”.**

Según la jurisprudencia citada, el daño ecológico se produce por una degradación al medio ambiente, como recursos naturales, ecosistema, biodiversidad, por cualquier actividad que genere contaminación. Así pues, en el sub-lite, es claro que se genera un daño ecológico por el mal manejo de los rellenos sanitarios tanto del actual de Loma Grande como el antiguo botadero a cielo abierto que han permitido el derrame de lixiviados en los cuerpos de agua y predios aledaños. En ese sentido la responsabilidad recae principalmente sobre el municipio de Montería y la empresa Urbaser S.A. ESP.

La empresa Urbaser SA ESP en sus alegatos conclusivos considera que en este caso existe un hecho superado por las siguientes razones: **I)** Urbaser presentó una solicitud para dejar de ejercer los derechos derivados de la licencia ante la ANLA, y se está a la espera que apruebe el plan de cierre y posclausura **II)** desde el 16 de febrero de 2023 el relleno de Loma Grande fue cerrado por orden judicial de un juzgado penal; **III)** respecto a la pretensión de realizar “acciones correctivas al daño medioambiental producido”, Urbaser Colombia no produjo ningún daño al medio ambiente, pues el único daño causado al medio ambiente es el que ha producido el botadero a cielo abierto Loma Grande de propiedad del Municipio de Montería.

Frente al anterior argumento de Urbaser S.A. ESP el Tribunal debe indicar que la jurisprudencia del Consejo de Estado<sup>50</sup> ha precisado que en el medio de control de protección de derechos e intereses colectivos se configura la carencia actual de objeto por hecho superado cuando en el curso del proceso desaparecen las circunstancias que amenazan o vulneran los derechos e intereses colectivos. Sin embargo, en este caso no es procedente declarar que este fenómeno jurídico haya operado, ya que: **I)** si bien la empresa de servicios públicos que solicitó a la ANLA la “presentación para aprobación plan de desmantelamiento y abandono del proyecto relleno sanitario Loma Grande<sup>51</sup>” a la fecha no existe prueba de que la autoridad ambiental haya dado aprobación a la solicitud de clausura de dicho relleno sanitario. **II)** si bien se acreditó que mediante auto del 16 de febrero de 2023<sup>52</sup> expedido por el Juzgado Segundo Penal Municipal con Funciones de Control de Garantías se ordenó como medida cautelar la **“SUSPENSION INMEDIATA DE LA ACTIVIDAD de disposición final de residuos sólidos que la empresa URBASER viene**

<sup>49</sup> CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCION PRIMERA Consejero ponente: OSWALDO GIRALDO LÓPEZ Bogotá, D.C., veintiocho (28) de enero de dos mil veintiuno (2021) Radicación número: 05001-23-33-000-2018-02149-01(AP)

<sup>50</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera, sentencia proferida el 9 de mayo de 2019, C.P. Dr. Oswaldo Giraldo López, núm. único de radicación: 1700102300000-01100613-01(AP).

<sup>51</sup> Ver solicitud cuaderno 02, documento N° 72 fl. 12 y ss del expediente digital

<sup>52</sup> Expediente Digital, Cuaderno 04, doc. 166

realizando en el relleno Sanitario Loma Grande, como también la **CLAUSURA TEMPORAL DEL ESTABLECIMIENTO**, dicha suspensión y clausura quedan condicionadas, hasta tanto las autoridades ambientales y municipales adopten las medidas necesarias para que la empresa **URBASER** cumpla con los trámites contractuales, y se compruebe la cesación del menoscabo ambiental y detrimento de la salud de los pobladores aledaños, para lo cual se oficiará por secretaria a las entidades: **ANLA, ALCALDIA DE MONTERIA -SECRETARIA DE SALUD Y SECRETARIA DE GOBIERNO, POLICIA NACIONAL**"; cierre que las partes y el Ministerio Público aceptan que existe en sus alegatos de conclusión, dicha medida cautelar como su mismo nombre lo indica no es definitiva y está sometida a la decisión de fondo que se profiera dentro proceso penal que se lleva contra el representante legal de Urbaser SA ESP por el delito "daño en los recursos naturales y ecocidio y otros", proceso que tiene una finalidad diferente a este acción popular, y por ende, el Tribunal no puede tener aquel cierre como definitivo, máxime cuando la misma orden judicial señala que es una clausura temporal que queda condicionada hasta tanto las autoridades ambientales adopten medidas para que Urbaser SA ESP cumpla con los compromisos adquiridos. **III)** Sobre la afirmación de Urbaser SA ESP de que no ha generado vulneración a los derechos colectivos, lo que está demostrado en este proceso es todo lo contrario tal como se analizó en los acápites precedentes.

Aunado a lo anterior también se debe precisar que fue por medio de la medida cautelar decretada en esta acción popular que los municipios Canalete, Cerete, Ciénaga De Oro, Cotorra, Loricá, Los Córdoba, Moñitos, Planeta Rica, Puerto Escondido, San Carlos, San Bernardo Del Viento, San Pelayo, Tierralta y Valencia dejaron de verter los residuos sólidos en la vereda de Loma Grande<sup>53</sup>, y pasaron a desechar en los otros rellenos sanitarios aledaños a ellos, activando sus planes de contingencia y en algunos casos aplicando sus PGRIS; tal y como se acreditó en el incidente de desacato promovido por la parte actora frente a dicha medida.

- **Decisión y órdenes para impartir**

Vistas las anteriores consideraciones se deberá **CONCEDER** el amparo de los derechos colectivos relacionados con el goce de un ambiente sano y el acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública. No se ampara el derecho a la *moralidad administrativa*, pues este derecho e interés colectivo se considera vulnerado cuando se acredita que un servidor público ha quebrantado el ordenamiento jurídico incurriendo en conductas arbitrarias alejadas de los fines de la administración pública. En el caso sub examine no obran pruebas que permitan concluir la vulneración de este derecho colectivo, pues no se acredita la conducta arbitraria de un servidor judicial o que se incurrió en alguna actuación reprochable desde el punto de vista subjetivo.

También se aclara que si bien en la demanda la parte actora alega que el derramamiento de lixiviados y el mal manejo del relleno sanitario ha causado problemas de salud en los habitantes de la Vereda de Loma Grande y el Resguardo indígena Jaraguay, para lo cual se aportan una serie de fotografías con la demanda, y en los informes allegados como prueba trasladada del CTI se allegan una serie de entrevistas y fotografías de habitantes de esta vereda; para la Sala no se acredita de forma fehaciente la afectación al derecho a la salud o que esta afectación al medio ambiente sea la causa directa a dichas afectaciones (que de contera no están especificadas en la demanda), máxime cuando las entrevistas fueron tomadas sin la gravedad de juramento y sin ningún otro soporte probatorio.

---

53 Doc. 94 cuaderno 01 del expediente digital

En síntesis, al encontrar acreditados los hechos vulnerantes de dos de los derechos colectivos invocados, la naturaleza y alcance de estos e identificados los responsables, se procederá a impartir las órdenes correspondientes conforme el artículo 34<sup>54</sup> de la Ley 472 de 1994. La ejecución de estas órdenes debe iniciarse de manera inmediata y dentro del término estrictamente necesario desde el punto de vista técnico. De todos modos, cada tres meses, las accionadas deberán presentar ante el Tribunal un informe detallado de las acciones que vayan ejecutando, con copia a la CVS como autoridad ambiental regional, quien podrá verificarlas e informar los resultados al mismo tribunal.

- 1) Se ordenará a Urbaser SA ESP el CIERRE DEFINITIVO del Relleno Sanitario de Loma, por las razones descritas a lo largo de la providencia. Dicho cierre debe cumplir con los planes de clausura y pos clausura establecidos en los actos que concedieron la ampliación de la licencia ambiental, Resoluciones N° 0252 del 4 de marzo de 2015 y N° 0569 del 21 de mayo de 2015, y demás normas técnicas aplicables, en especial el artículo 2.2.2.3.9.2. del Decreto 1076 de 2015<sup>55</sup>. Los trámites para el cumplimiento deben iniciarse de forma inmediata.
  
- 2) Se ordenará a Urbaser SA ESP que mientras se cumple el cierre definitivo del relleno sanitario, debe cumplir con las acciones contempladas en licencia ambiental

---

<sup>54</sup> **ARTICULO 34. SENTENCIA.** Vencido el término para alegar, el juez dispondrá de veinte (20) días para proferir sentencia. La sentencia que acoja las pretensiones del demandante de una acción popular podrá contener una orden de hacer o de no hacer, condenar al pago de perjuicios cuando se haya causado daño a un derecho o interés colectivo en favor de la entidad pública no culpable que los tenga a su cargo, y exigir la realización de conductas necesarias para volver las cosas al estado anterior a la vulneración del derecho o del interés colectivo, cuando fuere físicamente posible. La orden de hacer o de no hacer definirá de manera precisa la conducta a cumplir con el fin de proteger el derecho o el interés colectivo amenazado o vulnerado y de prevenir que se vuelva a incurrir en las acciones u omisiones que dieron mérito para acceder a las pretensiones del demandante. *Igualmente fijará el monto del incentivo para el actor popular.*

La condena al pago de los perjuicios se hará "in genere" y se liquidará en el incidente previsto en el artículo 307 del C.P.C.; en tanto, se le dará cumplimiento a las órdenes y demás condenas. Al término del incidente se adicionará la sentencia con la determinación de la correspondiente condena incluyéndose la del incentivo adicional en favor del actor.

En caso de daño a los recursos naturales el juez procurará asegurar la restauración del área afectada destinando para ello una parte de la indemnización.

En la sentencia el juez señalará un plazo prudencial, de acuerdo con el alcance de sus determinaciones, dentro del cual deberá iniciarse el cumplimiento de la providencia y posteriormente culminar su ejecución. En dicho término el juez conservará la competencia para tomar las medidas necesarias para la ejecución de la sentencia de conformidad con las normas contenidas en el Código de Procedimiento Civil y podrá conformar un comité para la verificación del cumplimiento de la sentencia en el cual participarán además del juez, las partes, la entidad pública encargada de velar por el derecho o interés colectivo, el Ministerio Público y una organización no gubernamental con actividades en el objeto del fallo.

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.

<sup>55</sup> **ARTÍCULO 2.2.2.3.9.2. De la fase de desmantelamiento y abandono.** Cuando un proyecto, obra o actividad requiera o deba iniciar su fase de desmantelamiento y abandono, el titular deberá presentar a la autoridad ambiental competente, por lo menos con tres (3) meses de anticipación, un estudio que contenga como mínimo:

- a) La identificación de los impactos ambientales presentes al momento del inicio de esta fase;
- b) El plan de desmantelamiento y abandono; el cual incluirá las medidas de manejo del área, las actividades de restauración final y demás acciones pendientes.
- c) Los planos y mapas de localización de la infraestructura objeto de desmantelamiento y abandono;
- d) Las obligaciones derivadas de los actos administrativos identificando las pendientes por cumplir y las cumplidas, adjuntando para el efecto la respectiva sustentación;
- e) Los costos de las actividades para la implementación de la fase de desmantelamiento y abandono y demás obligaciones pendientes por cumplir.

La autoridad ambiental en un término máximo de un (1) mes verificará el estado del proyecto y declarará iniciada dicha fase mediante acto administrativo, en el que dará por cumplidas las obligaciones ejecutadas e impondrá el plan de desmantelamiento y abandono que incluya además el cumplimiento de las obligaciones pendientes y las actividades de restauración final.

Una vez declarada esta fase el titular del proyecto, obra o actividad deberá allegar en los siguientes cinco (5) días hábiles, una póliza que ampare los costos de las actividades descritas en el plan de desmantelamiento y abandono, la cual deberá estar constituida a favor de la autoridad ambiental competente y cuya renovación deberá ser realizada anualmente y por tres (3) años más de terminada dicha fase.

Aquellos proyectos, obras o actividades que tengan vigente una póliza o garantía bancaria dirigida a garantizar la financiación de las actividades de desmantelamiento, restauración final y abandono no deberán suscribir una nueva póliza sino que deberá allegar copia de la misma ante la autoridad ambiental, siempre y cuando se garantice el amparo de los costos establecidos en el literal e) del presente artículo. Una vez cumplida esta fase, la autoridad ambiental competente deberá mediante acto administrativo dar por terminada la Licencia Ambiental.

**PARÁGRAFO 1.** El área de la licencia ambiental en fase de desmantelamiento y abandono podrá ser objeto de licenciamiento ambiental para un nuevo proyecto, obra o actividad, siempre y cuando dicha situación no interfiera con el desarrollo de la mencionada fase.

**PARÁGRAFO 2.** El titular del proyecto, obra o actividad deberá contemplar que su plan de desmantelamiento y abandono, además de los requerimientos ambientales, contemple lo exigido por las autoridades competentes en materia de minería y de hidrocarburos en sus planes específicos de desmantelamiento, cierre y abandono respectivos.

otorgada por las Resoluciones N° 0252 del 4 de marzo de 2015 y N° 0569 del 21 de mayo de 2015, en especial la puesta en funcionamiento de una planta de tratamiento tipo PTAR, por el tiempo que fuere necesario, estipulada en el numeral 2.7 Ficha 1.7 Tratamiento de lixiviados, literal f, del artículo Séptimo de la Resolución No. 0252 del 04 de marzo de 2015, modificado por el artículo Noveno de la Resolución No. 0569 de 21 de mayo de 2015. Los trámites para el cumplimiento deben iniciarse de forma inmediata.

- 3) Se ordenará a Urbaser SA ESP que mitigue los efectos del vertimiento de lixiviados en los cuerpos de agua no autorizados, realizando las acciones técnicas de urgencia que requiera el caso. Los trámites para el cumplimiento deben iniciarse de forma inmediata.
- 4) Se ordenará a los municipios vinculados que no suspendan ni interrumpan la prestación del servicio de aseo, ni afecten la debida prestación de este, alegando el cierre del relleno sanitario. Lo anterior porque según certificado del subdirector de Gestión Ambiental de la CVS existen cinco rellenos sanitarios habilitados en Sucre, Córdoba y Antioquia (Parque Ambiental Verde Las Tangaras, Parque Ambiental Campo Alegre, Relleno Sanitario El Tejar, Relleno Sanitario “Los Cerros”, Relleno Sanitario El Oasis), donde se pueden recibir los residuos sólidos de los municipios en cuestión.
- 5) Se ordenará al Municipio de Montería, como responsable de la gestión del antiguo Botadero a cielo abierto de Montería “El purgatorio”<sup>56</sup> que retome y revise los planes de cierre y clausura de ese antiguo botadero y realice las acciones correspondientes para evitar de forma definitiva el vertimiento de lixiviados no autorizados en los cuerpos de agua. Los trámites para el cumplimiento deben iniciarse de forma inmediata.
- 6) Se ordenará al municipio de Montería que en virtud del contrato de concesión N° 003 del 21 de abril de 2005 suscrito por el Municipio de Montería y Servigenerales SA ESP hoy Urbaser SA ESP (el cual no obra en el expediente pero se estipulan algunas de sus cláusulas en la contestación de la demanda del municipio de Montería ), cuyo objeto acorde los literales A y C es: “(...) a. *Recolección domiciliaria de los residuos producidos por usuarios residenciales, pequeños y grandes productores y el transporte hasta el sitio de tratamiento y/o disposición final, de los residuos generados por estas actividades.* ) c. *el manejo de la disposición final y/o tratamiento de los residuos sólidos*” y conforme al artículo 19<sup>57</sup> de la Ley 80 de 1993 haga valer el derecho de reversión y obtenga la propiedad del terreno donde funciona el Relleno Sanitario de Loma Grande, con el fin de garantizar su recuperación . El término para el cumplimiento de esta orden será el que se requiera para la terminación y liquidación del contrato de concesión.
- 7) Igualmente, para asegurar la restauración del área afectada y garantizar una reparación *in natura* se ordenará al Municipio de Montería y a Urbaser SA ESP que en el término máximo de dos (2) meses contados a partir de la expedición de la presente sentencia formulen y financien un plan de acción cuyo objeto sea la recuperación del Caño el Purgatorio del Municipio de Montería y demás cuerpos de agua afectados por el vertimiento incontrolado de lixiviados de los rellenos sanitarios

---

<sup>56</sup> Así se indica en el documento “informe de actuaciones del Municipio frente al antiguo botadero a cielo abierto del Municipio de Montería” cuaderno 01 doc. 36 PDF.Informe botadero (2)

<sup>57</sup> ARTÍCULO 19. DE LA REVERSIÓN. En los contratos de explotación o concesión de bienes estatales se pactará que, al finalizar el término de la explotación o concesión, los elementos y bienes directamente afectados a la misma pasen a ser propiedad de la entidad contratante, sin que por ello ésta deba efectuar compensación alguna.” (negrilla fuera de texto).

de Loma Grande y el antiguo botadero a cielo abierto. Este plan de recuperación debe ser aprobado y supervisado por la CAR CVS, como autoridad ambiental. En caso de que estos dos accionados no se pongan de acuerdo el plan será formulado por la CAR CVS y financiado por el Municipio de Montería y a Urbaser SA ESP en partes iguales.

- 8) Se ordenará a la ANLA como autoridad ambiental actualmente encargada del seguimiento de la licencia ambiental de Loma Grande, que en caso de que evidencie el incumplimiento a la licencia ambiental otorgada al relleno sanitario de Loma Grande inicie las actuaciones sancionatorias ambientales pertinentes.
- 9) Finalmente se ordenará la conformación de un comité de verificación, según lo dispone el artículo 34 de la Ley 472, integrado por la parte actora; la Defensoría del Pueblo; los Delegados de la Procuraduría General de la Nación; la CAR CVS; la ANLA; el Municipio de Montería y Urbaser SA ESP.

- **Síntesis de la decisión**

- ✓ Se declara la vulneración y amenaza de los derechos colectivos invocados, salvo la moralidad administrativa y el de la salud.
- ✓ Se declaran responsables de dicha vulneración y amenaza de manera conjunta al municipio de Montería y a la empresa Urbaser SA ESP, teniendo en cuenta que el daño ambiental (vertimiento de lixiviados en fuentes naturales de agua) proviene tanto del antiguo relleno como del actual operado por esta última empresa.
- ✓ Se imparten las órdenes correspondientes acorde a la naturaleza del daño ocasionado.
- ✓ Se declaran no probadas las excepciones de mérito presentadas por la ANLA, por la CVS por Urbaser SA ESP y por el Municipio de Montería, accionadas en esta acción.
- ✓ Se declara probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva respecto de Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, Aguarcor SA, Seacor SA ESP, Coraseo SA ESP, Triple AAA de Cotorra SA ESP.

## **2.5. Costas**

Sin costas por no advertirse mala fe de ninguna de las partes (art. 38 de la Ley 472 de 1998).

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Córdoba administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley

### **FALLA:**

**PRIMERO:** Declarar no probadas las excepciones previas de falta de jurisdicción y falta de agotamiento de la vía gubernativa presentadas por Urbaser SA ESP, el municipio de Puerto Escondido y el municipio de Los Córdoba.

**SEGUNDO: Declarar no** probadas las excepciones de mérito: presentadas por la ANLA de i) actuación conforme a la ley, ii) insuficiencia en los conceptos de violación, iii) inexistencia de responsabilidad y nexo de causalidad, iv). insuficiencia probatoria, v) falta de legitimación por pasiva, vi) inexistencia de vulneración de daño o amenaza actual contra los derechos colectivos; presentadas por la CVS de i) legalidad del acto administrativo demandado, ii) falta de legitimación en la causa por pasiva, iii) inexistencia del perjuicio reclamando; propuestas por Urbaser SA ESP de i) aplicación del principio de precaución y prevención ambiental en la resolución del caso en concreto, ii) inexistencia del daño o puesta en riesgo de derechos colectivos, iii) el material probatorio aportado es insuficiente para demostrar el supuesto perjuicio irremediable que se alega; propuestas por el Municipio de Montería de i) cumplimiento de obligaciones por parte del Municipio de Montería actuaciones adelantadas frente al presunto vertimiento de aguas negras.

**TERCERO: Declarar** la falta de legitimación en la causa por pasiva del Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, Aguarcor SA, Seacor SA ESP, Coraseo SA ESP, Triple AAA de Cotorra SA ESP, según las consideraciones de la parte motiva.

**CUARTO: Conceder** el amparo a los derechos e intereses colectivos relacionados con el goce de un medio ambiente sano y el acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública, afectados en este caso por la empresa Urbaser SA ESP y el municipio de Montería, según las consideraciones de la parte motiva.

**QUINTO: Ordenar** a las entidades accionadas que, de manera inmediata, y dentro del término estrictamente necesario desde el punto de vista técnico, inicien de manera inmediata el cumplimiento de las siguientes acciones, según lo expuesto en la parte motiva:

- 1) A **Urbaser SA ESP** se le ordena el CIERRE DEFINITIVO del Relleno Sanitario de Loma Grande, por las razones descritas a lo largo de la providencia. Dicho cierre debe cumplir con los planes de clausura y pos clausura establecidos en los actos que concedieron la ampliación de la licencia ambiental, Resoluciones N° 0252 del 4 de marzo de 2015 y N° 0569 del 21 de mayo de 2015, y demás normas técnicas aplicables, en especial el artículo 2.2.2.3.9.2. del Decreto 1076 de 2015. Los trámites para el cumplimiento deben iniciarse de forma inmediata.
- 2) A Urbaser SA ESP se le ordena que mientras se cumple con el cierre definitivo del relleno sanitario debe cumplir con las acciones contempladas en licencia ambiental otorgada por las Resoluciones N° 0252 del 4 de marzo de 2015 y N° 0569 del 21 de mayo de 2015, en especial la puesta en funcionamiento de una planta de tratamiento tipo PTAR , por el tiempo que fuere necesario, estipulada en el numeral 2.7 Ficha 1.7 Tratamiento de lixiviados, literal f, del artículo Séptimo de la Resolución No. 0252 del 04 de marzo de 2015, modificado por el artículo Noveno de la Resolución No. 0569 de 21 de mayo de 2015. Los trámites para el cumplimiento deben iniciarse de forma inmediata.
- 3) A Urbaser SA ESP se le ordena que mitigue los efectos del vertimiento de lixiviados en los cuerpos de agua no autorizados, realizando las acciones técnicas de urgencia que requiera el caso. Los trámites para el cumplimiento deben iniciarse de forma inmediata.
- 4) A los municipios de Canalete, Cerete, Ciénaga De Oro, Cotorra, Loricá, Los Córdoba, Moñitos, Planeta Rica, Pueblo Nuevo, Puerto Escondido, San Carlos, San Bernardo Del Viento, San Pelayo, Tierralta, Montería y Valencia se les ordena

que no suspendan ni interrumpan la prestación del servicio de aseo, ni afecten la debida prestación de este, alegando el cierre del relleno sanitario.

- 5) Al Municipio de Montería se le ordena como responsable de la gestión del antiguo Botadero a cielo abierto de Montería “El purgatorio” que retome y revise los planes de cierre y clausura de ese antiguo botadero y realice las acciones correspondientes para evitar de forma definitiva el vertimiento de lixiviados no autorizados en los cuerpos de agua. Los trámites para el cumplimiento deben iniciarse de forma inmediata.
- 6) Al municipio de Montería se le ordena que dentro del contrato de concesión N° 003 del 21 de abril de 2005 suscrito por el Municipio de Montería y Servigenerales SA ESP hoy Urbaser SA ESP haga valer el derecho de reversión y obtenga la propiedad del terreno donde funciona el Relleno Sanitario de Loma Grande, con el fin de garantizar su recuperación. El término para el cumplimiento de esta orden será el que se requiera para la terminación y liquidación del contrato de concesión.
- 7) Al municipio de Montería y a Urbaser SA ESP se les ordena de manera conjunta que para asegurar la restauración del área afectada y garantizar una reparación *in natura* en el término máximo de dos (2) meses contados a partir de la expedición de la sentencia formulen y financien un plan de acción cuyo objeto sea la recuperación del Caño el Purgatorio del Municipio de Montería y demás cuerpos de agua afectados por el vertimiento incontrolado de lixiviados de los rellenos sanitarios de Loma Grande y el antiguo botadero a cielo abierto. Este plan de recuperación debe ser aprobado y supervisado por la CAR CVS, como autoridad ambiental. En caso de que estos dos accionados no se pongan de acuerdo el plan será formulado por la CAR CVS y financiado por el Municipio de Montería y a Urbaser SA ESP en partes iguales.
- 8) A la ANLA como autoridad ambiental actualmente encargada del seguimiento de la licencia ambiental de Loma Grande, se le ordena que en caso de que evidencie el incumplimiento a la licencia ambiental otorgada al relleno sanitario de Loma Grande inicie las actuaciones sancionatorias ambientales pertinentes.

Todos los accionados a quienes se les impartieron las órdenes anteriormente señaladas deberán presentar cada tres meses, ante el Tribunal Administrativo de Córdoba, un informe detallado de las acciones que vayan ejecutando, con copia a la CVS como autoridad ambiental regional, quien podrá verificarlas e informar los resultados al mismo tribunal.

**SSEXTO: Ordenar** la conformación de un comité de verificación integrado por la parte actora; la Defensoría del Pueblo; los delegados de la Procuraduría General de la Nación; la CAR CVS; la ANLA; el municipio de Montería; Urbaser SA ESP, el cual deberá hacer seguimiento a lo ordenado en la presente decisión y podrá ser convocado cuando fuere necesario.

**SSEXTIMO:** Negar las demás pretensiones de la demanda.

**SSEXTAVO:** En firme esta providencia, levantar la medida cautelar decretada.

**SSEXVENO:** Remitir copia del presente fallo a la Defensoría del Pueblo para los efectos del artículo 80 de la Ley 472 de 1998.

**DÉCIMO:** En firme esta providencia, archivar el expediente.

**Notifíquese y cúmplase**

Se deja constancia que la presente providencia fue adoptada en la sesión de la fecha.

Los Magistrados,



**PEDRO OLIVELLA SOLANO (E)**



**MARIA BERNANRDA MARTINEZ CRUZ**