

REPÚBLICA DE COLOMBIA



CORTE CONSTITUCIONAL
-Sala Segunda de Revisión-

SENTENCIA T-227 DE 2017

Referencia: Expedientes (i) T-4836791
y (ii) T-4917401 (Acumulados).

Acciones de tutela interpuestas por (i)
Rafael Leonardo Granados Cárdenas y
(ii) Oswaldo López Prada contra la
Corporación Autónoma Regional de
Santander y otros.

Magistrado Ponente:
Luis Guillermo Guerrero Pérez

Bogotá, D.C., veinte (20) de abril de dos mil diecisiete (2017).

La Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados Alejandro Linares Cantillo, Antonio José Lizarazo Ocampo y Luis Guillermo Guerrero Pérez, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

En el proceso de revisión de los fallos de tutela expedidos de conformidad con el artículo 86 de la Constitución y el Decreto 2591 de 1991 por:

(i) La Sala de Decisión Civil del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, el 28 de enero de 2015, y por la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, el 5 de marzo de 2015, dentro del proceso T-4836791, iniciado por Rafael Leonardo Granados Cárdenas contra el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la Policía Nacional, el Departamento de Santander, el Municipio de Barrancabermeja, la Corporación Autónoma Regional de Santander, y la empresa de servicios públicos Rediba S.A., siendo vinculado al trámite el Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

(ii) El Juzgado Segundo Promiscuo de Familia de Barrancabermeja, el 29 de diciembre de 2014, dentro del proceso T-4917401, iniciado por Oswaldo López Prada contra la empresa de servicios públicos Rediba S.A., la Corporación Autónoma Regional de Santander y el Municipio de Barrancabermeja, siendo vinculados al trámite la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, el Departamento de Santander, el Ministerio

R1241M0401440

de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la Sociedad Futuro Grupo RSTI S.A.S. E.S.P. y la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales.

I. ANTECEDENTES

1. Hechos

1.1. El 18 de diciembre de 2012, la empresa Rediba S.A.¹, quien presta el servicio público de aseo en la ciudad de Barrancabermeja, solicitó ante la Corporación Autónoma Regional de Santander la expedición de una licencia ambiental para construir y operar un relleno sanitario en el predio “Yerbabuena” ubicado en la vereda Patio Bonito del mencionado municipio².

1.2. Mediante Resolución DGL No. 792 del 5 de septiembre de 2013³, la Corporación Autónoma Regional de Santander denegó la licencia ambiental solicitada, al evidenciar que el predio “Yerbabuena” se traslapaba con el Distrito Regional de Manejo Integrado del Humedal de San Silvestre, en el cual, de conformidad con el Decreto 838 de 2005⁴, no está permitida la construcción y operación de lugares de disposición final de residuos sólidos.

1.3. La empresa Rediba S.A. interpuso recurso de reposición contra dicho acto administrativo y, durante su trámite, pidió que previo a su resolución se decidiera sobre la petición de sustracción del predio “Yerbabuena” del Distrito Regional de Manejo Integrado del Humedal de San Silvestre interpuesta el 29 de noviembre de 2013⁵.

1.4. A través de Auto SGA No. 288 del 26 de mayo de 2014⁶, la Corporación Autónoma Regional de Santander suspendió el trámite del recurso de reposición hasta que se resolviera la referida solicitud de sustracción.

1.5. Mediante Acuerdo No. 261 del 8 de julio de 2014⁷, el Consejo Directivo de la Corporación Autónoma Regional de Santander accedió a la solicitud de extraer el predio “Yerbabuena” del Distrito Regional de Manejo Integrado del Humedal de San Silvestre, argumentando que de conformidad con el artículo 30 del Decreto 2372 de 2010⁸ y los estudios técnicos ambientales y sociales realizados para el efecto, se pudo concluir que la sustracción: (i) *“no altera la integridad ecológica del área protegida ni la dinámica natural de cambio de los atributos que caracterizan su biodiversidad”*, toda vez que *“el predio*

¹ Inicialmente la solicitud de expedición de la licencia ambiental fue presentada por la empresa Entorno Verde S.A.S. E.S.P., pero dicha sociedad cedió los derechos y las obligaciones propias del proceso de licenciamiento en favor de la empresa Rediba S.A.

² Ver los folios 485 a 816 de los cuadernos de prueba 8 y 9 del expediente (i).

³ Folios 893 a 897 del cuaderno de pruebas 10 del expediente (i).

⁴ *“Por el cual se modifica el Decreto 1713 de 2002 sobre disposición final de residuos sólidos y se dictan otras disposiciones”*.

⁵ Folios 901 a 914 del cuaderno de pruebas 10 del expediente (i).

⁶ Folios 939 a 940 del cuaderno de pruebas 10 del expediente (i).

⁷ Folios 380 a 389 del cuaderno de pruebas 6 del expediente (i).

⁸ *“Por el cual se reglamenta el Decreto Ley 2811 de 1974, la Ley 99 de 1993, la Ley 165 de 1994 y el Decreto Ley 216 de 2003, en relación con el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, las categorías de manejo que lo conforman y se dictan otras disposiciones”*.

evaluado no contiene especies representativas del DRMI – Humedal San Silvestre (...)” y *“en el área no se identificaron nacimientos o áreas forestales protectoras de cuerpos de agua (...)*”, y que (ii) permite la construcción de una obra necesaria para prestar el servicio público de aseo que resulta de utilidad pública e interés general⁹.

1.6. Ante la sustracción del predio “Yerbabuena” del Distrito Regional de Manejo Integrado del Humedal de San Silvestre, a través de la Resolución DGL No. 1121 del 27 de noviembre de 2014¹⁰, la Corporación Autónoma Regional de Santander resolvió el recurso de reposición presentado por la empresa Rediba S.A. en el sentido de revocar la decisión adoptada el 5 de septiembre de 2013 y, en su lugar, conceder la licencia ambiental para la construcción y operación del relleno sanitario. En dicho acto administrativo se establecieron, entre otras, las siguientes obligaciones:

(i) La Empresa de Servicios Públicos Rediba S.A. deberá:

(a) Adoptar las medidas necesarias para ejecutar el Plan de Manejo Ambiental aprobado, el cual incluye actividades dirigidas a la protección de la flora, la fauna y el agua, así como programas diseñados para prevenir, mitigar, corregir y compensar los posibles impactos del proyecto en la calidad del aire, del paisaje y de vida de los habitantes del sector.

(b) Adelantar las gestiones a que haya lugar con el fin de garantizar a la comunidad aledaña al relleno sanitario el acceso a los recursos hídricos para su sostenimiento. Concretamente, se indicó:

“ARTÍCULO NOVENO: De conformidad con la información reportada en el Estudio de Impacto Ambiental y el Plan de Manejo Ambiental la Sociedad REDIBA S.A. E.S.P, adelantará las gestiones administrativas a que haya lugar con el fin de garantizar a las seis viviendas identificadas, y a la escuela del sector, que la captación del recurso hídrico se efectúe de un cuerpo de agua en mejores condiciones.”

(c) *“Propender porque la mano de obra no calificada que se requiera en el desarrollo de las actividades, sea contratada en el área de influencia directa del mismo, es decir de los sectores más próximos al proyecto; esto con el fin de compensar desde el punto de vista social algunos de los impactos ocasionados por el desarrollo de las obras”.*

(ii) La Corporación Autónoma Regional de Santander tendrá que realizar visitas al relleno sanitario con el fin de verificar el cumplimiento del Plan de Manejo Ambiental, así como adoptar las medidas administrativas para garantizar su cumplimiento.

⁹ Ver los cuadernos de prueba 5 y 6 del expediente (i), los cuales contienen el trámite de sustracción adelantado por la Corporación Autónoma Regional de Santander.

¹⁰ Folios 1345 a 1464 del cuaderno de pruebas 11 del expediente (i).

2. Demandas y pretensiones

2.1. El 12 de diciembre de 2014, **Oswaldo López Prada**, en su calidad de Presidente de la Junta de Acción Comunal de la vereda Patio Bonito¹¹, interpuso acción de tutela contra la empresa de servicios públicos Rediba S.A., la Corporación Autónoma Regional de Santander y el Municipio de Barrancabermeja¹².

2.2. A su vez, el 16 de enero de 2015, **Rafael Leonardo Granados Cárdenas**, residente en Barrancabermeja y abogado del Comité Pro Defensa de la Cuenca Hídrica de la Ciénaga de San Silvestre¹³, interpuso acción de tutela contra el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la Policía Nacional, el Departamento de Santander, el Municipio de Barrancabermeja, la Corporación Autónoma Regional de Santander, y la empresa de servicios públicos Rediba S.A.¹⁴.

2.3. En las referidas acciones de tutela¹⁵, los demandantes alegaron que consideran vulnerados sus derechos constitucionales individuales y colectivos, con ocasión del licenciamiento, la construcción y la operación del relleno sanitario ubicado en la vereda de Patio Bonito. Específicamente, los actores sostuvieron que:

(i) La Policía Nacional vulneró su derecho a la integridad personal, toda vez que actuó con abuso de autoridad y uso excesivo de la fuerza durante las protestas de la comunidad por la construcción del relleno sanitario, en especial, cuando se pretendía evitar el inicio de la disposición final de residuos sólidos.

(ii) La Corporación Autónoma Regional de Santander vulneró sus derechos al debido proceso administrativo, a la igualdad, a la salud y a la vida en condiciones dignas, ya que:

(a) En el procedimiento de otorgamiento de la licencia ambiental para la construcción del proyecto de disposición final de residuos sólidos desconoció la normatividad vigente, puesto que no tuvo en cuenta: (1) la certificación del uso del suelo de la zona donde se ubica, (2) las restricciones existentes debido a la ubicación del predio dentro del Distrito Regional de Manejo Integrado del Humedal de San Silvestre, (3) la existencia de otros rellenos sanitarios en el sector, y (4) la distancia entre los cuerpos de agua, los asentamientos humanos en la zona, la escuela de la comunidad y el lugar donde se propuso construir el relleno sanitario.

¹¹ Como consta en el acta individual de reparto visible en el folio 197 del cuaderno principal del expediente (ii).

¹² Folios 179 a 195 del cuaderno principal del expediente (ii).

¹³ Como consta en el acta individual de reparto visible en el folio 91 del cuaderno principal del expediente (i).

¹⁴ Folios 68 a 90 del cuaderno principal del expediente (i).

¹⁵ En este acápite se sintetizan los principales argumentos de los accionantes expuestos en los escritos de amparo, así como en sus diversas intervenciones a lo largo del proceso.

(b) En la licencia ambiental se establecieron medidas de compensación insuficientes para la comunidad si se tienen en cuenta los impactos colaterales del proyecto en la calidad de vida de los habitantes de la zona.

Al respecto, los demandantes señalaron que tales actuaciones de la autoridad ambiental han permitido que: (a) se altere y perjudique la flora y la fauna (manatíes, jaguares, pescados, etc.) de los ecosistemas de las ciénagas de San Silvestre y de El Llanito; y (b) se afecte gravemente el nivel de vida de quienes habitan el sector, pues el relleno constituye un riesgo para su forma de vida tradicional, salud e integridad personal, incluida la seguridad de los más de 30 niños que estudian en una escuela ubicada a 150 metros de la entrada la obra. Para ilustrar, se indica que en los días calurosos la comunidad residente debe soportar olores nauseabundos, así como la presencia continua de animales vectores de enfermedades.

(iii) La empresa de servicios públicos Rediba S.A. no ha cumplido con las obligaciones establecidas en la licencia ambiental, vulnerando sus derechos a la salud, al agua, al ambiente sano y a la salubridad pública, en tanto que:

(a) Construyó piscinas de almacenamiento de lixiviados que no cumplen con los estándares técnicos, por lo que cuando se presentan fuertes precipitaciones se colmatan y facilitan que el contenido líquido depositado en ellas discurra a los caños que se encuentran alrededor.

(b) Permite rupturas en las geomembranas utilizadas en las celdas de disposición, debido al inadecuado manejo de los objetos cortopunzantes presentes en las basuras recolectadas, así como de la maquinaria pesada utilizada por la compañía, auspiciando la filtración de lixiviados al ambiente.

(c) Desconoce los procedimientos para efectuar una correcta clasificación de basuras y un manejo adecuado de residuos peligrosos.

(d) Rocía lixiviados de las piscinas a los caños cercanos al relleno mediante motobombas.

(e) Desatiende los planes dirigidos a mitigar los efectos de las lluvias en el almacenamiento de los lixiviados, pues la basura permanece descubierta, y cuando se presentan precipitaciones el agua pluvial se contamina y discurre a los cuerpos de agua de la zona, arrastrando igualmente basura que se compacta con el lodo de los alrededores.

(f) Realiza talas de árboles de manera indiscriminada, desconociendo los planes de forestación¹⁶.

¹⁶ Al respecto, los demandantes resaltan que la empresa demandada ha intervenido terrenos aledaños al relleno sanitario, desconociendo los linderos fijados en la licencia ambiental.

(g) No suministra agua potable a la comunidad, y por el contrario bloquea el acceso a los pozos que utiliza para su consumo, debiéndose acudir al apoyo de los bomberos del municipio para obtener el recurso hídrico.

(h) No cumple con las medidas de compensación establecidas en favor de la comunidad, como lo son la contratación de personal residente en la zona y ni siquiera efectúa la recolección de las basuras de la población aledaña.

(i) Utiliza pólvora para ahuyentar las aves que se acercan al relleno, generando contaminación auditiva las 24 horas del día, y poniendo en riesgo de sufrir quemaduras a los habitantes de la zona, puesto que se disparan voladores hacia las afueras del predio.

(j) No respeta los límites geográficos establecidos en la licencia para la operación del relleno, toda vez que una de las piscinas y parte de la celda principal de disposición están por fuera del área autorizada.

Sobre el particular, los peticionarios advirtieron que las acciones y omisiones de la empresa de servicios públicos han generado que: (a) se afecten los depósitos de agua que sirven para el consumo de la comunidad aledaña al relleno, puesto que los pobladores no cuentan con una red de acueducto y captan el recurso hídrico a través de mangueras de nacimientos que precisamente se encuentran en el predio donde se desarrolla el proyecto¹⁷. Asimismo, los actores afirmaron que (b) las aguas contaminadas con lixiviado¹⁸ por la compañía discurren a través de los humedales de la zona a la Ciénaga de San Silvestre, la cual surte de agua a toda la población de Barrancabermeja.

(iv) La Corporación Autónoma Regional de Santander, el Municipio de Barrancabermeja, el Departamento de Santander y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible han desconocido sus derechos al debido proceso administrativo y a la moralidad administrativa, ya que a pesar de las múltiples denuncias sobre las irregularidades en el manejo del relleno sanitario no han procedido a adoptar las medidas pertinentes para evitar la afectación de sus prerrogativas fundamentales.

2.4. En relación con la procedencia de los recursos de amparo, los demandantes explicaron que, si bien el cierre del proyecto de disposición final de residuos sólidos puede lograrse a través de sendas acciones ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, el recurso de amparo resulta

¹⁷ En ese sentido, los demandantes resaltan que las fuentes de alimentación de las personas que residen en la vereda Patio Bonito se han visto seriamente afectadas, pues se han presentado muertes masivas en los cultivos de peces destinados para el consumo de la comunidad, así como la contaminación de los lugares donde habitualmente extraían el agua para su uso diario. Lo anterior, debido a que, presuntamente, la deficiente operación del relleno permite que los lixiviados se filtren y se comprometan los pozos de almacenamiento del recurso hídrico, los cuales han sido utilizados por más de 40 años por habitantes del sector y desde el inicio de la construcción del proyecto han cambiado su tonalidad y su potabilidad.

¹⁸ Los peticionarios resaltan que los lixiviados contaminan el agua con amonio, mercurio, plata y fenoles, sustancias que son altamente tóxicas para los seres humanos.

viable al tenor de la segunda parte del numeral 3 del artículo 6 del Decreto 2591 de 1991¹⁹.

2.5. Adicionalmente, los demandantes resaltaron que han agotado las instancias administrativas sin obtener respuesta afirmativa en favor de sus derechos, en tanto que las solicitudes presentadas ante la administración pública (municipio, departamento y nación), la Corporación Autónoma Regional de Santander y los órganos de control (Procuraduría, Fiscalía y Defensoría), no han derivado en medidas efectivas para salvaguardar sus prerrogativas afectadas.

2.6. Con base en los anteriores argumentos, los peticionarios pretendieron que: (i) se protejan sus derechos fundamentales al debido proceso, a la igualdad, a la salud, al agua, a la integridad personal y a la vida en condiciones dignas, los cuales se encuentran en conexidad con los intereses colectivos al medio ambiente, a la moralidad administrativa y a la salubridad pública; y en consecuencia (ii) se ordene el cierre definitivo del relleno sanitario en aplicación del principio de precaución y la cesación de cualquier acto de perturbación a la comunidad residente en el sector de Patio Bonito con ocasión de la construcción y operación del proyecto²⁰. Asimismo, los actores solicitaron como medida provisional el cierre del lugar de disposición final de residuos sólidos como se ordenó en un proceso contencioso administrativo en relación con otro relleno de la zona²¹.

3. Admisión, traslado, decreto de medidas provisionales e inspección judicial

3.1.1. Mediante autos del 12 y del 16 de diciembre de 2014²², el Juzgado Segundo Promiscuo de Familia de Barrancabermeja decidió: (i) admitir la acción de tutela presentada por Oswaldo López Prada; (ii) disponer su traslado a la empresa de servicios públicos Rediba S.A., a la Corporación Autónoma Regional de Santander y al Municipio de Barrancabermeja; (iii) vincular al trámite a la Procuraduría General de la Nación, a la Defensoría del Pueblo, al Departamento de Santander, al Ministerio de Ambiente y Desarrollo

¹⁹ "Artículo 6. Causales de improcedencia de la tutela. La acción de tutela no procederá: (...) 3. Cuando se pretenda proteger derechos colectivos, tales como la paz y los demás mencionados en el artículo 88 de la Constitución Política. Lo anterior no obsta, para que el titular solicite la tutela de sus derechos amenazados o violados en situaciones que comprometan intereses o derechos colectivos siempre que se trate de impedir un perjuicio irremediable." (Subrayado fuera del texto original).

²⁰ Los demandantes afirmaron que el cierre del relleno sanitario de Patio Bonito no reviste un peligro para la salubridad del Municipio de Barrancabermeja, pues la disposición final de los residuos puede realizarse en otros lugares, como el relleno de Aguachica, mientras se construye un nuevo proyecto para atender las necesidades de la población.

²¹ Los demandantes hacen referencia al proceso 25000234100020140059300, referente a una acción popular iniciada por Javier Gutiérrez Martínez por la presunta vulneración de los derechos colectivos de los residentes en Barrancabermeja por la construcción del relleno sanitario regional "Anchicayá". Dentro de dicho proceso, la Subsección A de la Sección Primera del Tribunal Administrativo, el 17 de junio de 2015, decretó como medida provisional la suspensión del proyecto de disposición final por no tener en cuenta la evidente incompatibilidad del uso del suelo para el efecto. Tal decisión fue confirmada por la Sección Tercera del Consejo de Estado. Copia de los principales documentos del proceso en mención obran en el cuaderno de pruebas número 2 del expediente (i) (Folios 1 a 643), los cuales fueron allegados en sede de revisión en virtud de los autos del pruebas del 16 de julio y 7 de septiembre de 2015.

²² Folios 199 a 200 y 213 del cuaderno principal del expediente (ii).

Sostenible, a la Sociedad Futuro Grupo RSTI S.A.S. E.S.P. y a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales; (iv) decretar como medida provisional la suspensión de la Resolución DGL 1121 del 27 de noviembre de 2014, así como de las obras tendientes a la construcción del relleno sanitario; y (v) practicar una inspección judicial en el predio donde se desarrolla el proyecto de disposición final de residuos sólidos.

3.1.2. El 19 de diciembre 2014, el mencionado Juzgado de Familia realizó una inspección judicial al relleno sanitario y a sus zonas aledañas²³, observando que: (i) el proyecto se desarrolla en una zona de 35 hectáreas cuyo terreno es arcilloso sin presencia de humedales, de ciénagas, de cuerpos de agua, de arborizaciones y de animales; (ii) la obra cuenta con los respectivos planes ambientales y sociales revisados por la Corporación Autónoma Regional de Santander; (iii) se adoptaron unas medidas de compensación para la población de la zona, dentro de las que se encuentra la provisión de agua potable, comoquiera que el recurso hídrico del pozo del que se surte la comunidad no es apto para el consumo humano; y (iv) la escuela se encuentra a más de 600 metros del lugar de disposición final de residuos sólidos.

3.2. De otra parte, a través de Auto del 19 de enero de 2015²⁴, la Sala de Decisión Civil del Tribunal Superior de Bogotá decidió: (i) admitir la acción de tutela presentada por Rafael Leonardo Granados Cárdenas; (ii) disponer su traslado al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, a la Policía Nacional, al Departamento de Santander, al Municipio de Barrancabermeja, a la Corporación Autónoma Regional de Santander y a la empresa de servicios públicos Rediba S.A.; (iii) vincular al trámite al Tribunal Administrativo de Cundinamarca; y (iv) no acceder a la medida provisional solicitada por no encontrarse “*satisfechos los presupuestos del artículo 7 del Decreto 2591 de 1991 (...)*”.

4. Contestación de las accionadas y vinculadas a los procesos

4.1. La empresa de servicios públicos **Rediba S.A.** solicitó declarar improcedentes los amparos pretendidos²⁵, argumentando que los actores pueden acudir ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo y salvaguardar sus derechos, máxime cuando no se probó la configuración de un perjuicio irremediable y, por el contrario, se acreditó que:

(i) La operación del relleno sanitario está respaldada por una licencia ambiental, la cual goza de presunción de legalidad y se fundamentó en una serie de estudios de impacto en el medio de carácter técnico y especializado, que no han sido desvirtuados y que le permitieron a la autoridad ambiental concluir que no se presentará una afectación grave a las fuentes hídricas, a la fauna y a la flora de la zona, así como estimar que se respetaban los

²³ Folios 367 a 376 del cuaderno principal del expediente (ii).

²⁴ Folio 93 del cuaderno principal del expediente (i).

²⁵ Folios 118 a 133 del cuaderno principal del expediente (i) y 255 a 272 del cuaderno principal del expediente (ii).

parámetros establecidos en la legislación para esta clase de proyectos, incluidos el acatamiento de las disposiciones contenidas en el Decreto 838 de 2005.

(ii) No se presentaron pruebas técnicas con respaldo científico que permitan asegurar que la construcción y la operación del relleno sanitario está contaminado el ambiente.

(iii) A pesar de que la jurisdicción contenciosa administrativa suspendió la construcción de otro relleno sanitario en la zona, dicha decisión no implica que debe clausurarse el proyecto objeto de la controversia, pues las condiciones jurídicas y fácticas son diferentes²⁶.

(iv) La operación del relleno sanitario estará vigilada por la autoridad ambiental, quien tendrá como parámetro lo dispuesto en la licencia, en la cual se establecieron los planes de manejo y aprovechamiento forestal, así como las medidas correspondientes para la reubicación de fauna y demás exigencias para evitar una afectación grave al medio, incluyendo las acciones compensatorias en favor de los habitantes del sector como lo es la construcción de un acueducto en la vereda.

(v) La sustracción del área donde se ubica el relleno sanitario del Distrito de Manejo Integrado Humedal San Silvestre se basó en estudios de peritos expertos que no pueden ponerse en duda por meras afirmaciones sin sustento científico.

(vi) El proyecto de disposición final de residuos es acorde con los planes de ordenamiento territorial y de gestión integral de residuos sólidos de Barrancabermeja, como lo estimó la Corporación Autónoma Regional de Santander al examinar la solicitud de licencia ambiental presentada para proceder a la construcción del relleno sanitario²⁷.

(vii) Según la medición efectuada por un topógrafo, la distancia entre *“la escuela el zarzal y la primera celda de disposición en el predio patio bonito es de 525 metros lineales”*²⁸, por lo que no se desconoce la normatividad que regula esta clase de proyectos.

4.2. La Corporación Autónoma Regional de Santander pidió que se denieguen las protecciones deprecadas²⁹, porque las presuntas vulneraciones alegadas carecen de sustento probatorio y corresponden a meras inferencias de los accionantes, en tanto que:

²⁶ Al respecto, la compañía resaltó que el relleno sanitario no es de carácter regional sino local y busca responder a las necesidades de disposición final del Municipio de Barrancabermeja.

²⁷ Sobre el particular, la empresa llamó la atención de que no existe un pronunciamiento de la Procuraduría General de la Nación en el cual se indique la ilegalidad de la operación del relleno sanitario, pues el documento referenciado en las acciones de tutela fue proferido por la entidad antes de la fecha en la que se otorgara la respectiva licencia ambiental.

²⁸ Según certificación visible en los folios 452 a 455 del cuaderno principal del expediente (ii).

²⁹ Folios 448 a 477 del cuaderno principal del expediente (i) y 419 a 443 del cuaderno principal del expediente (ii).

(i) La licencia ambiental otorgada para la construcción del relleno sanitario se apoyó en estudios técnicos y conceptos de expertos que permitieron establecer el impacto ambiental del proyecto, así como determinar que no hubiera un desequilibrio ecológico o un aprovechamiento irracional de los recursos naturales. En efecto, se tuvieron en cuenta los dictámenes de peritos especializados que permitieron concluir que:

(a) No se afectaban fuentes hídricas, puesto que: (1) en los predios del proyecto no existen aguas subterráneas y los pozos de agua son temporales de tipo aluvial, y (2) los cuerpos acuíferos más cercanos al predio (caños Las Pavas y El Salado, afluentes de la quebrada El Zarzal) se encuentran a más de un kilómetro.

(b) No se produce una afectación grave a la población, ya que: (1) el asentamiento urbano más cercano se encuentra a 15 kilómetros, y (2) la ubicación de las celdas de disposición final en relación con la dirección del viento no permite que los olores de los residuos incomoden a los pobladores rurales vecinos al predio del relleno, más aún si se tiene en cuenta que se dispusieron medidas de compensación para ellos y la edificación de una cerca viva para evitar la contaminación visual³⁰.

(ii) La sustracción del predio donde se ubica el relleno del Distrito de Manejo Integrado Humedal San Silvestre se efectuó de conformidad con lo dispuesto en el artículo 30 del Decreto 2373 de 2010, por lo que no puede predicarse irregularidad legal alguna sobre dicha operación administrativa.

(iii) La autorización para construir el relleno sanitario no desconoció la autonomía del Municipio de Barrancabermeja de disponer la organización y sectorización de su territorio, toda vez que desde el año 2006 se adelantaron una serie de actuaciones administrativas conjuntas con el ente territorial dirigidas a establecer el lugar de disposición final de los residuos sólidos ante el inminente colapso del relleno La Esmeralda. En concreto:

(a) En el año 2006 se expidió el “Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos”, en el cual se indicó que debía concretarse un programa enfocado a establecer el lugar donde se podía construir el nuevo relleno sanitario.

(b) En el año 2010, producto del referido programa, el Secretario de Ambiente del municipio *“seleccionó el polígono 100 como el más favorable para la construcción del relleno sanitario”*, zona en la que se ubica el proyecto de disposición de residuos sólidos ahora reprochado.

³⁰ En ese sentido, la Corporación resaltó que: (a) la capacidad del relleno sanitario fue avalada por estudios técnicos, en los cuales se aclaró que sólo se recibirán los residuos sólidos de Barrancabermeja y de sus municipios aledaños, por lo que no es cierto que prestará sus servicios al área metropolitana de Bucaramanga; y que: (b) se tergiversan algunos pronunciamientos de la Procuraduría General de la Nación en los cuales la entidad se refirió a otros rellenos sanitarios, puesto que no se indicaron las razones por las cuáles las conclusiones de dichos informes son aplicables al sitio de disposición final de residuos sólidos licenciado, comoquiera que en esta clase de proyectos existe un alto grado de especificidad en las condiciones ambientales que no permite efectuar juicios generalizados.

(iv) Las actuaciones desplegadas por la Policía Nacional para mantener el orden en la zona son propias de su función constitucional, y buscan garantizar las prerrogativas de los habitantes de Barrancabermeja, quienes se encontraban en una emergencia sanitaria ante la imposibilidad de depositar los residuos sólidos en otro lugar.

4.3. La **Oficina Jurídica del Municipio de Barrancabermeja** pidió declarar improcedente la acción de tutela interpuesta por Rafael Leonardo Granados Cárdenas³¹, al considerar que puede acudir ante la jurisdicción contenciosa administrativa e interponer el medio de control de nulidad para cuestionar los actos de licenciamiento del relleno sanitario y una acción popular para salvaguardar los derechos colectivos de la comunidad que reside en sus inmediaciones, más aún cuando no probó la inminencia de un daño y en dichos procesos pueden solicitarse medidas cautelares.

4.4.1. La **Oficina Asesora de Planeación del Municipio de Barrancabermeja** afirmó que las acciones de tutela no están llamadas a prosperar en su contra, porque: (i) carece de legitimación en la causa por pasiva, en tanto que las presuntas acciones y omisiones vulneradoras no se encuentran dentro de sus competencias y facultades legales³²; y (ii) las pretensiones de los recursos de amparo pueden alegarse a través de la acción popular al tenor del artículo 88 superior³³.

4.4.2. Sin embargo, la dependencia llamó la atención del hecho de que la Corporación Autónoma Regional de Santander concediera la licencia ambiental para la construcción del relleno sanitario con base en una certificación de uso del suelo del predio que sólo autoriza actividades silvopastoriles en el mismo³⁴.

4.5. La **Secretaría de Medio Ambiente de Barrancabermeja** coadyuvó las pretensiones de la demanda presentada por Oswaldo López Prada³⁵, señalando que:

(i) La licencia ambiental que autorizó la construcción del relleno sanitario desconoció la certificación de uso de suelo expedida por la Oficina Asesora de Planeación, pues en dicho documento se indicó que, de conformidad con el artículo 198 del Acuerdo 018 de 2002³⁶ y demás normas locales³⁷, en la zona donde se ubica el proyecto de disposición final de residuos sólidos sólo se pueden adelantar actividades agropecuarias; y

³¹ Folio 278 a 291 del cuaderno principal del expediente (i).

³² Folios 362 a 364 del cuaderno principal del expediente (ii).

³³ Folios 507 a 508 del cuaderno principal del expediente (i).

³⁴ Folios 362 a 364 del cuaderno principal del expediente (ii).

³⁵ Folios 480 a 484 del cuaderno principal del expediente (ii).

³⁶ "Por medio del cual se adopta el Plan de Ordenamiento Territorial".

³⁷ Se menciona, entre otras, la Resolución 2679 de 2006, a través de la cual se adoptó el Plan Municipal de Gestión Integral de Residuos Sólidos.

(ii) La Corporación Autónoma Regional de Santander desconoció la competencia municipal para seleccionar y establecer las áreas potenciales para la realización de la disposición final de residuos sólidos de conformidad con lo dispuesto en el artículo 4 del Decreto 838 de 2005.

4.6. El **Departamento de Santander** pidió declarar improcedente la acción de tutela interpuesta por Oswaldo López Prada en su contra, al considerar que no es sujeto pasivo del amparo, comoquiera que *“no es autoridad ambiental ni es competente para determinar el lugar de disipación final de los residuos sólidos”*³⁸. En el mismo sentido, la **Secretaría de Salud** de este ente territorial expresó que al tenor del artículo 44 de la Ley 715 de 2001 le corresponde al Municipio de Barrancabermeja *“tomar las medidas necesarias para garantizar la efectiva protección a la salud de los accionantes”*³⁹.

4.7. El **Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible** solicitó declarar su falta de legitimación en la causa por pasiva, en tanto que dentro de sus funciones se encuentran definir las políticas y regulaciones a las que se sujetarán la recuperación, conservación, protección, ordenamiento, manejo, uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables y del ambiente de la Nación, pero no tiene directamente facultades para ejecutarlas⁴⁰.

4.8. La **Autoridad Nacional de Licencias Ambientales** indicó que no es responsable de los hechos u omisiones que motivaron la acción de tutela presentada por Oswaldo López Prada, porque dentro de sus competencias legales no se encuentra la de otorgar o negar licencias ambientales cuando el proyecto recae sobre la construcción y operación de rellenos sanitarios⁴¹.

4.9. La **Regional del Magdalena Medio de la Defensoría del Pueblo** solicitó que se protejan los derechos fundamentales de los habitantes de Patio Bonito, pues luego de realizar una serie de visitas y requerir informes a los involucrados, pudo concluir su afectación debido a la cercanía del proyecto de disposición final de residuos sólidos a la escuela y a las unidades residenciales de los pobladores de la zona⁴².

4.10. El **Procurador 24 Judicial II Ambiental y Agrario** solicitó declarar improcedente el amparo interpuesto por Oswaldo López Prada, ya que el relleno sanitario está avalado por una licencia ambiental expedida por la autoridad competente que puede demandarse ante la jurisdicción contenciosa administrativa, máxime cuando no se probó un perjuicio irremediable⁴³. Adicionalmente, el funcionario consideró pertinente aclarar que el actor presenta en su demanda una serie de citas presuntamente extraídas de

³⁸ Folios 544 a 545 y 1213 a 1225 del cuaderno principal del expediente (ii).

³⁹ Folios 449 a 450 del cuaderno principal del expediente (ii).

⁴⁰ Folios 109 a 112 del cuaderno principal del expediente (i) y 531 a 538 del cuaderno principal del expediente (ii).

⁴¹ Folios 485 a 489 y 1309 a 1310 del cuaderno principal del expediente (ii).

⁴² Folios 380 a 386 del cuaderno principal del expediente (ii).

⁴³ Folios 460 a 457 del cuaderno principal del expediente (ii).

pronunciamientos de la entidad sobre el caso, pero en realidad las mismas corresponden a otro proyecto de disposición final de residuos que también se adelanta en el sector y que se conoce como Anchicayá.

4.11. La **Procuraduría Provincial de Bucaramanga** pidió denegar el amparo instaurado por Oswaldo López Prada en su contra por falta de legitimación en la causa por pasiva, ya que no ha puesto en riesgo ni amenazado los derechos del accionante por las razones que expone en el escrito tutelar⁴⁴.

4.12. La **Sociedad Futuro Grupo RSTI S.A.S. E.S.P.** pidió ser desvinculada del proceso⁴⁵, ya que la acción de tutela presentada por Oswaldo López Prada *“no contiene en su petitum ordenar en su contra alguna medida o decisión (...)”*. Sin embargo, la empresa advirtió que en su calidad de beneficiaria de una licencia ambiental para desarrollar otro relleno sanitario en la zona, consideraba pertinente advertir que la autorización otorgada a la compañía Rediba S.A. *“se expidió sin tener en cuenta en su estudio de impacto ambiental la preexistencia de un relleno regional licenciado y sus propios impactos (...)”*.

4.13. El **Tribunal Administrativo de Cundinamarca** indicó que su vinculación al proceso se realizó sin tener en cuenta que en las pretensiones y en el sustento de la acción de tutela presentada por Rafael Leonardo Granados no se controvertió una providencia emitida por la Corporación⁴⁶.

5. Decisiones de instancia

5.1.1. Mediante Sentencia del 29 de diciembre de 2016⁴⁷, el Juzgado Segundo Promiscuo de Familia de Barrancabermeja levantó la medida provisional que había decretado y declaró improcedente el amparo solicitado por Oswaldo López Prada, al considerar que puede acudir ante la jurisdicción contenciosa administrativa y cuestionar tanto la licencia ambiental otorgada para la construcción del relleno sanitario, como las demás actuaciones que considera atentatorias de sus derechos.

5.1.2. El ciudadano López Prada impugnó dicha decisión, reiterando los argumentos de su escrito tutelar⁴⁸. Sin embargo, el 8 de enero de 2015, el Juzgado Segundo Promiscuo de Familia de Barrancabermeja rechazó el recurso por haberse presentado de manera extemporánea⁴⁹.

5.2.1. A la par, a través de Sentencia del 28 de enero de 2015⁵⁰, la Sala de Decisión Civil del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá resolvió declarar improcedente el amparo pretendido por Rafael Leonardo Granados

⁴⁴ Folios 474 a 476 del cuaderno principal del expediente (ii).

⁴⁵ Folios 245 a 252 del cuaderno principal del expediente (ii).

⁴⁶ Folios 107 a 108 del cuaderno principal del expediente (i).

⁴⁷ Folios 493 a 511 del cuaderno principal del expediente (ii).

⁴⁸ Folios 547 a 576 del cuaderno principal del expediente (ii).

⁴⁹ Folio 577 del cuaderno principal del expediente (ii).

⁵⁰ Folios 134 a 141 del cuaderno principal del expediente (i).

Cárdenas, al estimar que no cumple con el presupuesto de subsidiariedad, en tanto que las pretensiones del demandante pueden satisfacerse mediante la interposición de una acción popular.

5.2.2. Rafael Leonardo Granados Cárdenas apeló el fallo⁵¹, argumentando que contrario a lo sostenido por el Tribunal de instancia, la acción de tutela es procedente con el propósito de evitar la configuración de un perjuicio irremediable en el ambiente, comoquiera que la disposición final de residuos sólidos en el relleno no se está efectuando de acuerdo con los estándares internacionales y mientras se adelanta el proceso contencioso administrativo correspondiente se generaría un daño irreparable a la Ciénaga de San Silvestre, pues debido al manejo dado a las basuras cuando llueve “*los lixiviados discurren a los humedales y a los caños de los alrededores*”.

5.2.3. Mediante providencia del 5 de marzo de 2015⁵², la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia confirmó la decisión de primera instancia, argumentando que el recurso de amparo es improcedente para la protección de derechos e intereses colectivos, pues para ello el legislador estableció las acciones populares, en cuyo trámite procesal está prevista la posibilidad de solicitar medidas cautelares como la suspensión del acto que otorgó la licencia y con ello precaver la configuración de un perjuicio irremediable.

II. TRÁMITE ANTE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Selección y acumulación de expedientes

1.1. Mediante Auto del 16 de abril de 2015, la Sala de Selección Número Cuatro de la Corte Constitucional decidió escoger para revisión el expediente (i) T-4836791⁵³.

1.2. Posteriormente, a través de Auto del 24 de junio de 2015, la Sala de Selección Número Seis de la Corte Constitucional decidió escoger para revisión el expediente (ii) T-4917401 y acumularlo al plenario (i) T-4836791⁵⁴ en atención a la insistencia presentada por el magistrado Luis Guillermo Guerrero Pérez, quien consideró que su selección le podría aportar mayores elementos de juicio a este Tribunal para adoptar una determinación en relación con la construcción del relleno sanitario ubicado en el corregimiento La Fortuna del Municipio de Barrancabermeja.

2. Etapa probatoria

2.1. A través de Auto del 16 de julio de 2015, el magistrado sustanciador solicitó al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar que efectuara una

⁵¹ Folios 492 a 501 del cuaderno principal del expediente (i) y 24 a 28 del cuaderno de segunda instancia del expediente (i).

⁵² Folios 29 a 46 del cuaderno de segunda instancia del expediente (i).

⁵³ Folios 3 a 6 del cuaderno de revisión del expediente (i).

⁵⁴ Folios 3 a 11 del cuaderno de revisión del expediente (ii).

inspección a la escuela ubicada frente al relleno sanitario y rindiera un informe. Asimismo, requirió a la Corporación Autónoma Regional de Santander, a la Alcaldía de Barrancabermeja, a la Gobernación de Santander, a la Procuraduría General de la Nación, a la Defensoría del Pueblo y al Comité Pro Defensa de la Cuenca Hídrica de la Ciénaga San Silvestre para que realizaran conjuntamente una visita a la comunidad que reside en las inmediaciones del proyecto de disposición final de residuos y comunicaran a la Corte el estado actual de los derechos fundamentales de los residentes en la zona⁵⁵. En cumplimiento de dicho proveído:

(i) El 30 de julio de 2015, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar realizó una visita a la escuela “La Gloria” y rindió el informe respectivo⁵⁶, indicando que:

(a) La escuela es una institución educativa de más de 25 años de servicio, donde han cursado los grados de primaria varias generaciones de niños campesinos, y que en la actualidad cuenta con dos docentes para atender a los 28 menores que estudian en el establecimiento cuyas edades oscilan entre los 4 y 13 años.

(b) El centro educativo no cuenta con agua potable y, a pesar de contar con baños, no pueden ser utilizados por falta de acueducto, por lo que los niños deben acudir a sus casas o *“a campo abierto para realizar sus necesidades fisiológicas”*.

(c) Según lo informan los docentes de la escuela: (1) en ciertos momentos del día se perciben malos olores que provienen del relleno sanitario, (2) existe presencia de cucarachas, roedores y murciélagos, y (3) no son beneficiarios de la recolección de basuras por parte de la empresa demandada aunque la entrada del relleno sanitario se encuentra a menos de 100 metros de los dos salones de clase con los que cuenta la institución educativa.

(ii) El 6 de agosto de 2015, la Corporación Autónoma Regional de Santander, la Alcaldía de Barrancabermeja, la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo y el Comité Pro Defensa de la Cuenca Hídrica de la Ciénaga San Silvestre efectuaron una visita a las inmediaciones del relleno sanitario y rindieron los siguientes conceptos:

(a) La Procuraduría General de la Nación advirtió que la comunidad de Patio Bonito se abastece de agua para el consumo humano de cuatro fuentes de agua (tres almacenamientos y un aljibe)⁵⁷, cuya potabilidad no está demostrada. En efecto, el Ministerio Público evidenció que *“el abastecimiento de agua de los habitantes de la zona, no es el más indicado y es de lo más precario, precisamente por la falta de atención de las*

⁵⁵ Folios 20 a 21 del cuaderno de revisión del expediente (i).

⁵⁶ Folios 121 a 126 del cuaderno de revisión del expediente (i).

⁵⁷ Folios 139 a 156 del cuaderno de revisión del expediente (i).

*autoridades locales (...)*⁵⁸. Adicionalmente, la Vista Fiscal resaltó que si el sistema empleado y aprobado para la disposición de residuos sólidos se efectúa según los parámetros técnicos y bajo los controles respectivos “*no tendrá manera de causar algún tipo de impacto negativo ambiental al suelo, al agua o al aire*”⁵⁹.

(b) La Defensoría del Pueblo además de reseñar la visita a los cuatro puntos de captación de agua y sintetizar las inconformidades de la comunidad con el desarrollo del proyecto de disposición final de residuos sólidos, señaló que la comunidad de Patio Bonito tiene restringido el acceso al recurso hídrico y que por ello se afectan sus derechos fundamentales, en especial, las prerrogativas de los menores residentes⁶⁰.

(c) El Secretario de Medio Ambiente de Barrancabermeja sostuvo que durante el recorrido por las inmediaciones del relleno sanitario se encontró que la empresa de servicios públicos demandada no ha cumplido con la obligación de garantizar la captación de agua potable por parte de la comunidad residente en la zona, según se estipuló en la licencia ambiental, comoquiera que se avizoró que los habitantes del sector se surten del agua de tres pozos y un aljibe aledaños al lugar de disposición final de residuos sólidos⁶¹.

(d) La Corporación Autónoma Regional de Santander sostuvo que: (1) en la licencia ambiental otorgada para la operación del relleno sanitario se estipuló la necesidad de que se garantizará el acceso al agua a la comunidad de Patio Bonito, pues la captación del recurso hídrico de los pozos visitados no es apto para el consumo humano, y que (2) una buena administración del sitio de disposición final de residuos sólidos no permitirá que los derechos de los residentes en el sector se vean afectados⁶².

(e) El Comité Pro Defensa de la Cuenca Hídrica de la Ciénaga San Silvestre manifestó que luego de la visita a las inmediaciones del relleno sanitario, pudo evidenciarse la afectación ambiental de los pozos de agua de los cuales se surte la comunidad por causa de la construcción del relleno sanitario como se alegó en los escritos de tutela⁶³.

2.2. Mediante proveído del 14 de octubre de 2015⁶⁴, el magistrado sustanciador requirió al Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander Von Humboldt para que remitiera la información disponible en sus

⁵⁸ Folios 155 a 156 del cuaderno de revisión del expediente (i).

⁵⁹ *Ibidem*.

⁶⁰ Folios 114 a 115 del cuaderno de revisión del expediente (i).

⁶¹ Folios 157 a 158 del cuaderno de revisión del expediente (i).

⁶² Folios 281 a 286 del cuaderno de revisión del expediente (i). La Corporación Autónoma Regional de Santander allegó al expediente copia de los documentos de licenciamiento y de sustracción del área donde se realiza el proyecto de relleno sanitario del Distrito de Manejo Integrado del Humedal de San Silvestre (Folios 1 a 1531 de los cuadernos de prueba 3 a 12 del expediente (i)).

⁶³ Folios 42 a 62 del cuaderno de revisión del expediente (i).

⁶⁴ Folio 395 del cuaderno de revisión del expediente (i).

bases de datos sobre la biodiversidad existente en la zona específica donde se desarrolla el proyecto de disposición final de residuos sólidos. Al respecto, la entidad informó que “*específicamente dentro de la zona en estudio no se encontraron datos*”, pero que para la ilustración de la Corte anexaba una serie de estudios sobre la fauna y flora presente en el municipio de Barrancabermeja⁶⁵:

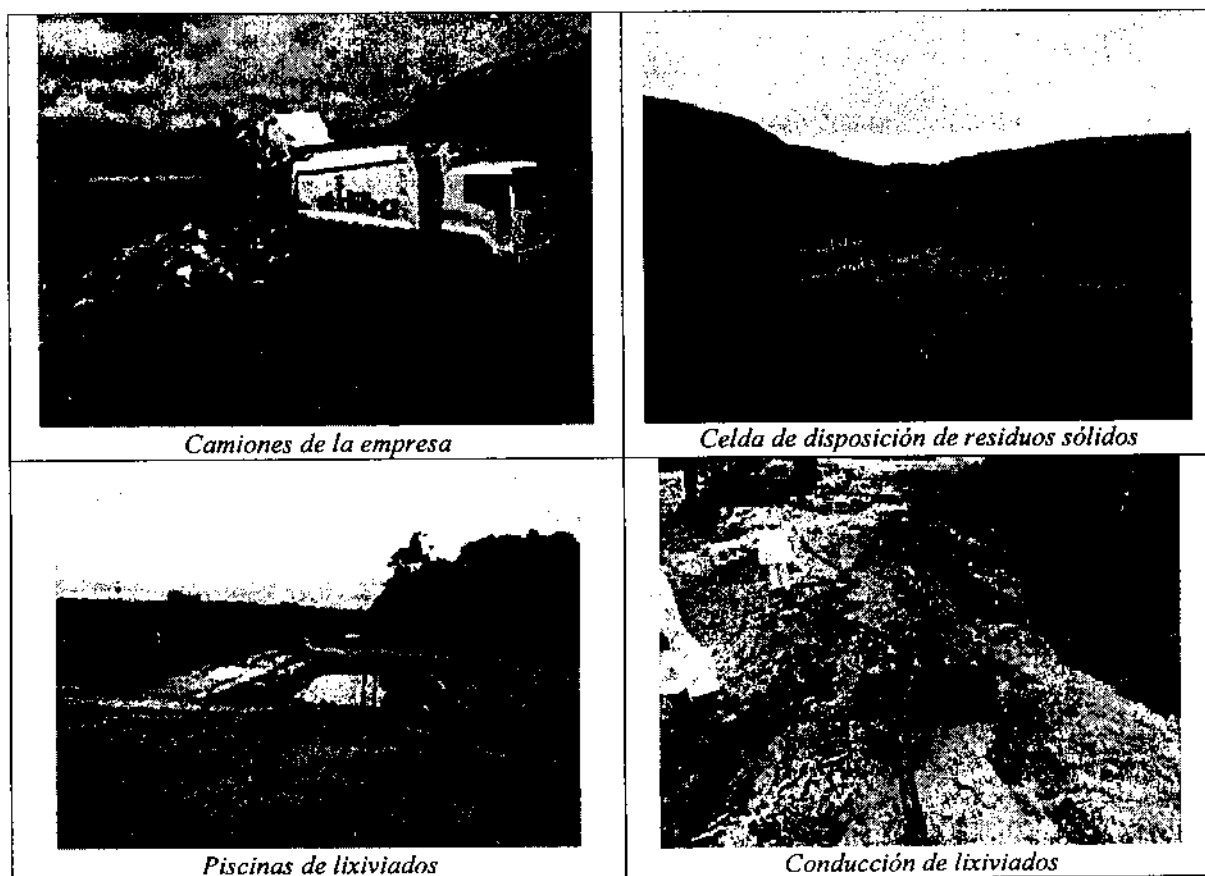
2.3. Mediante providencias del 2⁶⁶ y 23 de octubre, y del 9 y 17 de noviembre de 2015⁶⁷, esta Sala de Revisión ordenó la realización de una inspección judicial con apoyo técnico al relleno sanitario y a sus inmediaciones, y para el efecto comisionó a la magistrada auxiliar Claudia Escobar García y designó como secretario *ad-hoc* al abogado sustanciador Juan Sebastián Vega Rodríguez. En cumplimiento de dichos proveídos, los funcionarios de la Corte en compañía de la antropóloga María Teresa Salcedo Restrepo del Instituto Colombiano de Antropología e Historia, del biólogo Boris Villarreal Morales, de la ingeniera ambiental y sanitaria Yamile Andrea Moreno Saboyá y del hidrólogo Guillermo Olaya Triana del Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales, el 18 de noviembre de 2015, se dirigieron al corregimiento La Fortuna del Municipio de Barrancabermeja, adelantaron la diligencia, y levantaron la respectiva acta⁶⁸, en la cual:

⁶⁵ Folios 419 a 420 del cuaderno principal del expediente (i). Junto con la respuesta al requerimiento, la entidad remitió un CD, el cual contiene una serie de documentos sobre la flora y fauna presente en el Departamento de Santander y en las regiones Andina y Caribe.

⁶⁶ En esta providencia, la Sala de Revisión dispuso la suspensión de términos mientras se recaudaban las pruebas solicitadas y se valoraban las mismas.

⁶⁷ Folios 398 a 399, 423, 503 a 504 y 528 del cuaderno de revisión del expediente (i).

⁶⁸ Folios 1230 a 1241 del cuaderno de revisión del expediente (i). A continuación se presentan algunas fotografías de la inspección, cuya totalidad pueden verse en el CD visible en el folio 1244 del cuaderno de revisión del expediente (i):

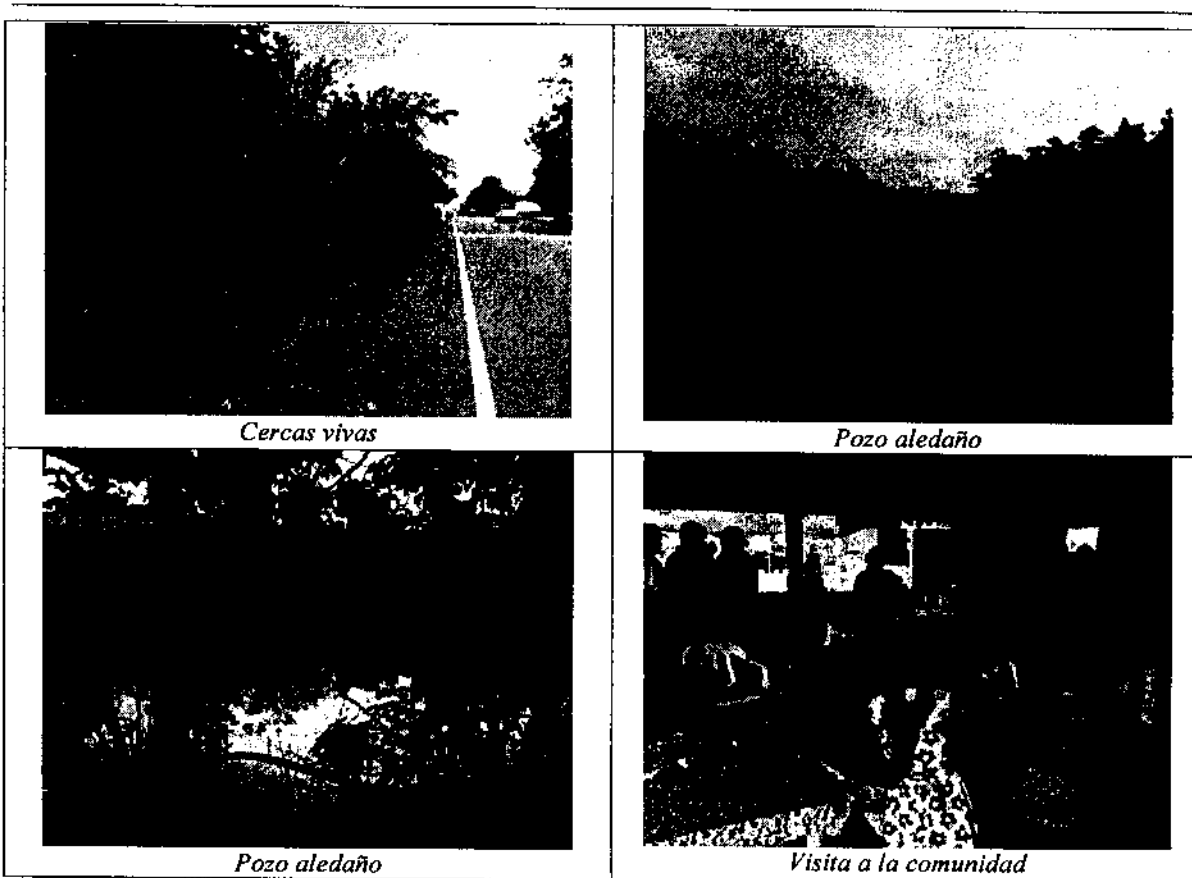


(i) Se sintetizaron las principales observaciones realizadas ese día desde las 8:20 am. En concreto, se indicó el sistema de manejo dado a las basuras que ingresan, su compactación y depósito en celda, así como el destino de los lixiviados que se generan, advirtiéndose que:

(a) La entrada del relleno sanitario se encuentra custodiada por un guarda de seguridad armado, y desde ella parten una serie de vías no pavimentadas que sirven de comunicación entre las diferentes estaciones de operación.

(b) Al ingresar al relleno los vehículos de recolección son pesados con el fin de determinar la cantidad de basura que se recibe, que según los operarios es de 150 toneladas al día en promedio.

(c) Para realizar la disposición final de las basuras se cuenta con una celda en servicio activo, la cual se encuentra recubierta por una serie de capas de geomembranas, las cuales, según los operarios, evitan cualquier filtración de lixiviados a los cuerpos de agua cercanos al relleno y los conducen a las tuberías que los transportan a las piscinas de lixiviados. En dicha celda los camiones recolectores depositan la basura, para que luego la maquinaria del relleno la mezcle con arcilla y rocas, y así dar inicio al proceso de compactación. Sobre el particular, se dejó constancia que en la inspección, debido a la lluvia, se evidencia como los líquidos presentes en la celda se filtran entre las diferentes capas de geomembranas.



(d) Alrededor de las celdas de disposición de residuos sólidos existen canales construidos de manera provisional con retroexcavadoras, los cuales ayudan al drenaje de las aguas lluvias y transportan el recurso hídrico pluvial a los caños cercanos.

(e) Debido a las fuertes lluvias, se evidencia como el agua pluvial fluye por los canales, así como algunos líquidos presentes en las celdas discurren a los mismos y se mezclan con el recurso hídrico. Sobre el particular, se dejó constancia de que los accionantes y los representantes de la comunidad indicaron que el líquido que discurre de las celdas a los canales contiene lixiviados.

(f) Cuando cesa la lluvia las máquinas retroexcavadoras son utilizadas para reconstruir los canales que se vieron afectados por el agua pluvial.

(g) Según lo explicaron los operarios, una vez entran los vehículos recolectores al predio, los lixiviados producidos durante el recorrido de estos hacia el relleno y que están almacenados en los tanques especiales con los que cuentan los camiones, son transferidos directamente a la piscina construida para el efecto a través de mangueras. Se dejó constancia de que: (1) mientras se adelantó la visita, se evidencia que algunos de los camiones se atascan en el lodo mientras intentan realizar la referida operación, así como se dificulta la conexión de la manguera a los vehículos para la extracción de los lixiviados; y que (2) junto a la piscina de lixiviados se encuentra un recipiente de pesticida, desconociéndose, al parecer, el especial tratamiento que deben tener dicha clase de residuos debido a su toxicidad⁶⁹.

(h) Según explican los representantes de la empresa Rediba S.A., una vez depositados los residuos sólidos en la celda, los lixiviados producidos discurren a través de tuberías de drenaje (sistema “espina de pescado”) al fondo de la misma, para ser transferidos por gravedad a la primera piscina construida para su tratamiento.

(i) Mediante motobombas y mangueras, los lixiviados son transportados a las otras tres piscinas, para continuar con su tratamiento.

(j) Surtidas las anteriores etapas, el líquido sobrante es rociado sobre la celda de disposición para que vuelva a surtir el proceso, efectuándose una técnica llamada recirculación.

(k) Se evidencia que en la caja de inspección, ubicada entre la celda de disposición final y la primera piscina, los líquidos en ella depositados están estáticos, cuando según los asistentes deberían fluir, pudiéndose inferir así que, al parecer, existen taponamientos en el sistema de tuberías. Asimismo, se observa que las mangueras utilizadas para la transferencia de los

⁶⁹ Al respecto, los representantes de la empresa indicaron que el envase debe ser un residuo que quedo después de las fumigaciones realizadas en días pasados y que no fue adecuadamente destruido.

lixiviados entre las distintas piscinas presentan rupturas que permiten la filtración de los mismos al ambiente, a pesar de que de manera provisional se pusieron recipientes para detener el derrame del líquido.

(i) Con el fin de evitar la proliferación de animales vectores de enfermedades que puedan afectar a la comunidad residente en las inmediaciones del relleno, se construye una cerca viva, que busca aislar los posibles factores de riesgo y mejorar el paisaje. Asimismo, para mitigar la contaminación visual y como medida de seguridad para evitar la entrada de personal no autorizado al relleno sanitario, la Empresa Rediba S.A. construyó una barrera natural compuesta por árboles que bordean el predio donde se ubica el proyecto.

(ii) Frente a la inspección de los pozos de agua aledaños al relleno sanitario se reseñó que:

(a) Hacia las 9:30 am, en desarrollo del recorrido por el relleno, los asistentes a la sesión observaron el primer cuerpo de agua presente en las inmediaciones del proyecto, evidenciándose un caudal de recurso hídrico de color café, que según los asistentes de la compañía demandada era producto del barro que se encuentra en la zona, y que, al parecer de los accionantes y de la comunidad, dicha tonalidad también se debe a la contaminación con lixiviados⁷⁰. Tal cuerpo de agua, según lo indicaron los representantes de la empresa, es el lindero del predio del relleno con otra propiedad, la cual se encuentra en negociaciones para su adquisición por parte de la compañía de servicios públicos.

(b) A las 12:52 p.m., los presentes abandonaron el relleno y se trasladaron a otros tres cuerpos de agua aledaños al predio Yerbabuena, en los cuales los accionantes y representantes de la comunidad, además de reiterar los argumentos puestos de presente al momento de verificar el estado del primer espejo de recurso hídrico, señalaron que la Empresa Rediba S.A. cerró el acceso a los pozos, perjudicando a la comunidad, la cual, a través de motobombas, se abastecía del líquido que fluía en ellos, potabilizándolo con gotas de cloro o mediante ebullición. Por su parte, los representantes de la compañía Rediba S.A. expresaron que el agua de los pozos de agua nunca ha sido potable como se dejó constancia en la licencia ambiental.

(iii) En torno a la visita realizada sobre la 1:28 pm a la comunidad aledaña al relleno sanitario se sintetizaron las opiniones de los pobladores, así como lo dicho por los representantes de la empresa accionada y por los asistentes del Comité Pro Defensa de la Cuenca Hídrica de la Ciénaga San Silvestre, quienes reiteraron las posiciones que han defendido en los escritos allegados durante el proceso, pero además agregaron que:

⁷⁰ Sobre el particular, el hidrólogo Guillermo Olaya Triana sostuvo que sin los estudios técnicos pertinentes no es posible establecer la clase de cuerpo de agua que se observa, así como determinar la presunta contaminación por lixiviados, recomendando la realización de estudios y muestreos especializados.

(a) Se han visto afectados económicamente por la construcción y operación del relleno sanitario, pues: (1) los locales de comida del sector no son visitados por los transeúntes por temor a que la comida esté contaminada con lixiviados, y (2) los cultivos de peces, la cría de animales y la siembra no puede efectuarse con la misma facilidad de antes, ya que no pueden utilizar agua de los pozos cercanos, en tanto que la misma puede estar afectada con sustancias tóxicas del proyecto de disposición final de residuos.

(b) Su calidad de vida se ha visto desmejorada por: (1) la picadura de insectos provenientes del relleno, (2) malos olores, (3) ruidos extraños por las vibraciones de las máquinas utilizadas para compactar la basura en el proyecto de disposición final, (4) alergias en la piel, y (5) ausencia de fuentes de agua para suplir sus necesidades de alimentación y fisiológicas.

(c) Se han presentado relaciones hostiles entre los funcionarios de la empresa y la comunidad, pues los primeros, además de burlarse de su situación de pobreza y de su condición de campesinos, se han aprovechado de su buena fe, toda vez que se les indicó que el proyecto sería una planta de reciclaje y un parque, pero en realidad fue un relleno sanitario y, peor aún, no se han beneficiado del mismo, ya que sólo dos personas de la vereda trabajan con la empresa Rediba S.A.

2.4. El 16 de diciembre de 2015, la antropóloga María Teresa Salcedo Restrepo del Instituto Colombiano de Antropología e Historia emitió su concepto sobre lo sucedido en la inspección judicial, indicando que la construcción del relleno sanitario constituye una representación amenazante a la sensibilidad y a la intimidad sensorial de los habitantes de la comunidad campesina y de bajos recursos de Patio Bonito⁷¹. En efecto, el lugar de disposición final de residuos sólidos:

(a) *“Es percibido como una afrenta a su sentido de pertenencia a un lugar en el que hasta hace muy poco los olores no hacían parte de reacciones químicas, como es el caso de los olores provenientes de la lixiviación de los desechos sólidos y líquidos”.*

(b) *“Es percibido como una amenaza a su supervivencia física y material, porque sus actividades perjudican a las fuentes de agua, y generan la presencia de insectos, roedores y aves portadoras de infecciones que amenazan su salud y la de la gente con la que llevan a cabo sus interacciones económicas”.*

(c) *“Amenaza la relación de los habitantes con el agua, porque altera los cuerpos de agua en su forma y en su contenido: el agua que ha sido filtrada por los líquidos lixiviados, y los lagos que ya no son lagos sino charcos llenos de barro afectan su sobrevivencia material y el derecho al territorio”.*

⁷¹ Folios 755 a 768 del cuaderno de revisión del expediente (i).

2.5.1. Asimismo, el 17 de diciembre de 2015, el biólogo Boris Villarreal Morales conceptuó que *“el lugar de depósito de residuos no cuenta con especificaciones técnicas de un sitio de disposición final por lo que se generan alteraciones al ambiente como son: emisiones a la atmósfera de metano y CO2 principalmente, malos olores, contaminación del suelo y subsuelo”*⁷². Al respecto, el profesional llamó la atención de que el Municipio de Barrancabermeja no cuenta con planes de ordenamiento territorial y de gestión integral de residuos sólidos actualizados, los cuales, con base en estudios técnicos, deben establecer las áreas apropiadas para la ubicación de un relleno sanitario⁷³.

2.5.2. De otra parte, el experto señaló que a pesar de que durante la visita al relleno sanitario no se observaron especies de fauna en los alrededores, fue posible evidenciar *“la presencia de zonas que pueden ser útiles para el paso de la fauna hacia las zonas del DMRI Humedal San Silvestre o hacia áreas protegidas como PNN Yariguíes o zonas de Reserva Forestal de la Ley 2 de 1952”*⁷⁴. Asimismo, el profesional en relación con la fauna indicó que ante la presencia de bosques secundarios en la zona pueden adelantarse proyectos de recuperación del ecosistema, así como la implementación de planes de aprovechamiento sostenible.

2.6. De igual manera, el 22 de enero de 2016, la ingeniera ambiental y sanitaria Yamile Andrea Moreno Saboyá y el hidrólogo Guillermo Olaya Triana del Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales, señalaron sobre la visita de campo que para determinar con certeza los impactos sobre la calidad del agua debido a la operación del relleno sanitario es necesario realizar análisis de calidad en diferentes épocas del año y en varios cuerpos hídricos⁷⁵. Sin embargo, los profesionales advirtieron que durante la inspección se evidenciaron una serie de anomalías en la operación del lugar de disposición final de residuos sólidos que se sugieren atender con el propósito de evitar impactos ambientales nocivos. En concreto, los expertos sostuvieron que:

(a) La inexistencia de vías pavimentadas dentro del relleno puede llegar a permitir que cuando los camiones recolectores de basura descarguen los residuos se presenten derrames de lixiviados.

(b) La insuficiente utilización de grava en el proceso de compactación puede facilitar el deterioro y rompimiento de la geomembrana de la celda de disposición, permitiendo filtraciones de lixiviados al ambiente.

⁷² Folio 779 del cuaderno de revisión del expediente (i).

⁷³ Folios 770 a 784 del cuaderno de revisión del expediente (i).

⁷⁴ Folio 779 del cuaderno de revisión del expediente (i).

⁷⁵ Folios 813 a 831 del cuaderno de revisión del expediente (i).

(c) La inadecuada instalación de las chimeneas para la expulsión de gases peligrosos puede generar su acumulación y causar accidentes que afecten a los trabajadores y al ambiente.

(d) El proceso de recirculación de los lixiviados debería contar con un plan de contingencia en caso de sobrecargarse las piscinas que los contienen debido a lluvias que se presentan en la región. Sobre este punto, se expresa la necesidad de construir una planta de tratamiento de lixiviados, así como zanjas perimetrales para el manejo de agua de escorrentía.

(e) Es pertinente efectuar un seguimiento preventivo de funcionamiento a los puntos de control de los lixiviados, como la caja de inspección e implementar un plan de manejo de desechos peligrosos.

2.7. A través de Auto del 17 de junio de 2016⁷⁶, el magistrado sustanciador corrió traslado de las pruebas recaudadas a todas las partes. Dentro del término correspondiente:

(i) La Corporación Autónoma Regional de Santander se pronunció sosteniendo que en el concepto emitido por la antropóloga y en los documentos allegados por los accionantes al proceso se hacen afirmaciones sin sustento probatorio, las cuales se desvirtúan con el informe de monitoreo de la calidad del agua que se realizó en el proceso de seguimiento ambiental del relleno sanitario⁷⁷. En concreto, la entidad se refiere a un estudio adelantado por el laboratorio PSL PROANÁLISIS LTDA.⁷⁸, en el que se concluye que: *“el agua de los puntos estudiados no se encuentra afectada por los metales mercurio, cadmio y cobre”*, así como que *“el pH de las muestras cumple con los requisitos del Decreto 1594 de 1984 para cualquier uso”*⁷⁹.

Asimismo, la Corporación señaló que los argumentos expuestos por los funcionarios del Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales son recomendaciones operativas del relleno, las cuales por las diligencias de control adelantadas por la entidad están siendo superadas, pero en sí mismas no comportan la vulneración de los derechos fundamentales de los accionantes.

(ii) La empresa de servicios públicos Rediba S.A. se refirió a las intervenciones a lo largo del proceso de los accionantes y del Comité Pro Defensa de la Cuenca Hídrica de la Ciénaga de San Silvestre, indicando que sus apreciaciones son imprecisas y no encuentran sustento en estudios científicos o elementos probatorios⁸⁰. En efecto, la sociedad resaltó que como consta en los análisis de los cuerpos de agua aledaños al relleno sanitario efectuados por la Universidad Pontificia Bolivariana y por el laboratorio SIAMA allegados al plenario, es claro que no ha existido una afectación del

⁷⁶ Folios 1259 a 1262 del cuaderno de revisión del expediente (i).

⁷⁷ Folios 1345 a 1346 del cuaderno de revisión del expediente (i).

⁷⁸ Folios 1350 a 1376 del cuaderno de revisión del expediente (i).

⁷⁹ Folio 1366 del cuaderno de revisión del expediente (i).

⁸⁰ Folios 1390 a 1404 del cuaderno de revisión del expediente (i).

recurso hídrico por la operación del proyecto de disposición final de residuos sólidos⁸¹.

En relación con la inspección judicial, la empresa expresó que las afirmaciones de los intervinientes referentes al vertimiento de lixiviados a los caños de agua cercanos al relleno no encuentran sustento en pruebas técnicas, por lo que no existe certeza de que la posible contaminación del recurso hídrico no se deba a otros factores como los efectos de la construcción de la vía nacional que limita con el proyecto o la ausencia de un sistema de alcantarillado en la zona.

De igual manera, la sociedad indicó que: (a) ha iniciado las diligencias necesarias para dar cumplimiento a la obligación establecida en la licencia ambiental de suministrar agua a la comunidad gestionando para el efecto la concesión de aguas respectiva, y (b) ha introducido una serie de cambios en la operación de relleno sanitario para superar las posibles deficiencias evidenciadas por los expertos que acompañaron la inspección. En concreto, la compañía manifestó que: (1) se pavimentaron las vías internas del relleno, (2) se construyeron canales perimetrales para conducir las aguas lluvias, (3) se reforzaron los recubrimientos de la celda de disposición final de residuos sólidos, (4) se implementaron planes de seguimiento de las chimeneas para el control de los gases, para el manejo de los residuos peligrosos internos, para el control de vectores y malos olores, y (5) se contrató con una empresa un plan de manejo de lixiviados en caso de lluvias excesivas mientras trascurren los cinco años de operación requeridos para que sea obligatorio construir la planta de tratamiento.

Frente a al concepto rendido por el biólogo que acompañó la inspección judicial, la sociedad advirtió que sus observaciones sobrepasan el objeto de estudio de su profesión, comoquiera que sin el conocimiento técnico y los respectivos estudios especializados no es posible sostener con certeza que las fuentes hídricas de la vereda hayan sido contaminadas por el relleno sanitario. A su vez, en torno a las apreciaciones de la antropóloga la compañía manifestó que sólo recrean el imaginario de la comunidad sobre la afectación del ambiente, pero no constituyen su concepto profesional.

Por lo demás, la empresa sostuvo que no es posible disponer los residuos sólidos producidos por los habitantes de Barrancabermeja en una ciudad cercana, pues los rellenos sanitarios de Aguachica o Bucaramanga no tienen capacidad residual para el efecto, según lo informaron en las respuestas a las solicitudes que sobre el particular efectuó la compañía⁸².

⁸¹ Los resultados de los análisis son visibles en los folios 1464 a 1486 del cuaderno de revisión del expediente (i).

⁸² Folios 1455 a 1458 del cuaderno de revisión del expediente (i).

3. Intervenciones ciudadanas en sede de revisión

3.1. En diversos escritos allegados al proceso tutelar en sede de revisión, los accionantes, así como el Comité Pro Defensa de la Cuenca Hídrica de la Ciénaga San Silvestre⁸³, solicitaron que en virtud del principio de precaución en materia ambiental y teniendo en cuenta el material probatorio obrante en el plenario, se decretara como medida provisional el cierre temporal del relleno sanitario mientras que esta Corporación profería un fallo de fondo, argumentando la posible configuración de un perjuicio irremediable en relación con los derechos fundamentales de los habitantes de la zona aledaña al lugar de disposición final de residuos sólidos. Para sustentar su solicitud, los peticionarios reiteraron los argumentos de sus escritos de amparo.

3.2. El 23 de noviembre de 2015, el ciudadano Darío Echeverri Serrano en su calidad de alcalde electo de Barrancabermeja para el período 2016-2019, pidió que se accedan a las pretensiones de las demandas de tutela y se disponga el cierre del relleno sanitario por desconocer las normas ambientales, poner en riesgo la Ciénaga de San Silvestre y afectar los derechos de la comunidad residente en las inmediaciones del mismo⁸⁴.

3.3. El 27 de noviembre de 2015, la ciudadana Yidis Medina Padilla en su calidad de habitante de la ciudad de Barrancabermeja, solicitó que se adopte una decisión de fondo con la mayor transparencia en el sentido de *“garantizar que en Colombia se respete las áreas protegidas y el futuro ambiental de nuestros conciudadanos y no se permita que a futuro cualquier persona pueda sembrar un basurero en un humedal”*⁸⁵.

4. Medidas provisionales

4.1. Mediante Autos del 29 de octubre de 2015⁸⁶ y del 17 de junio de 2016⁸⁷, esta Sala se abstuvo de adoptar la medida de cierre provisional del relleno

⁸³ Folios 42 a 108, 110 a 111, 127 a 128, 269 a 273, 290 a 300, 302 a 319, 403 a 407, 428 a 442, 509 a 513, 524 a 525, 601 a 613, 664 a 665, 720 a 738, 746 a 741, 751 a 788, 804 a 805, 846 a 858, 865 a 902, 910, 914 a 930, 954 a 1095, 1298 a 1308, 1506 a 1539 y 1541 a 1558 del cuaderno de revisión del expediente (i), así como 1 a 453 del cuaderno de pruebas número 1 del expediente (i). Con el propósito de suministrar elementos de juicio a este Tribunal que permitan demostrar que la zona donde se desarrolla el proyecto de disposición final de residuos sólidos tiene relevancia ambiental, los accionantes allegaron una serie de estudios y documentos técnicos relacionados con investigaciones sobre la fauna y flora presente en la Ciénaga de San Silvestre, en los cuales se indica que existe presencia de especies en vía de extinción en la región media del Río Magdalena. Entre los principales documentos allegados al proceso, se encuentran los que se titulan: (a) Colombia Forestal: Diversidad y caracterización florística de la vegetación en el Centro de Investigación Santa Lucía, Magdalena Medio, Colombia; (b) Evaluación de la especie vegetal *Tapura Bullata* Stanley, en el relicto de bosque natural primario del Centro de Investigación Santa Lucía, Barrancabermeja; (c) Estudio de ecosistemas boscosos del Centro de Investigación Santa Lucía del Instituto Universitario de la Paz, Barrancabermeja, Santander; (d) Estimación de la cantidad de carbono capturado en el relicto de bosque primario intervenido en el Centro de Investigación Santa Lucía de Barrancabermeja, Santander; (e) Fauna silvestre identificada a través de la observación libre en el Centro de Investigación Santa Lucía durante el período 2011-2014; (f) Caracterización preliminar de la diversidad faunística del predio Santa Lucía designada como área potencial del liberación de fauna silvestre.

⁸⁴ Folios 797 a 801 del cuaderno de revisión del expediente (i).

⁸⁵ Folios 592 a 593 del cuaderno de revisión del expediente (i).

⁸⁶ Folios 545 a 548 del cuaderno de revisión del expediente (i).

⁸⁷ Folios 1259 a 1262 del cuaderno de revisión del expediente (i).

solicitada por los accionantes y por el Comité Pro Defensa de la Cuenca Hídrica de la Ciénaga San Silvestre, al considerar que:

(i) Una vez revisados los conceptos allegados al proceso, se encontraban serias inconsistencias entre las versiones de los habitantes, de las autoridades y de las organizaciones civiles involucradas en el conflicto, que le impedían a este Tribunal tener certeza de la realidad fáctica en que se sustentan los amparos de la referencia, en especial, los hechos relacionados con el impacto ambiental del proyecto de disposición final de residuos sólidos.

(ii) No existía certeza sobre la existencia de otro lugar de disposición final de los residuos sólidos producidos por los habitantes de la ciudad de Barrancabermeja que permita decretar preventivamente la clausura sin generar una emergencia sanitaria o un incremento significativo en las tarifas del servicio público de aseo que derivara en la afectación de las prerrogativas fundamentales de los residentes en la municipalidad.

4.2. No obstante lo anterior, en el primer proveído reseñado, la Corte consideró necesario adoptar otra clase de medidas provisionales con el fin de precaver la configuración de un perjuicio irremediable del derecho fundamental al acceso al agua de los residentes en las inmediaciones del relleno sanitario. En concreto, la Sala dispuso:

***"PRIMERO.- ORDENAR** a la Alcaldía de Barrancabermeja que, dentro de los siete (7) días siguientes a la notificación de este proveído, efectúe un censo de la población que reside en las inmediaciones del relleno sanitario ubicado en el predio Yerbabuena del corregimiento La Fortuna, y que manifiesta la presunta afectación de sus derechos con ocasión al desarrollo del proyecto de disposición final de residuos sólidos.*

***SEGUNDO.- ORDENAR** a la Alcaldía Municipal de Barrancabermeja y la Sociedad Rediba S.A. E.S.P. que, dentro de los siete (7) días siguientes a la realización del censo y hasta tanto la Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional profiera una decisión en el presente proceso o disponga lo contrario, garanticen, conforme a sus obligaciones y competencias, el acceso al agua necesaria para satisfacer las necesidades básicas de los residentes de la comunidad individualizados, así como de los estudiantes que asisten a la escuela del sector.*

***TERCERO.- ORDENAR** a la Corporación Autónoma de Santander que, dentro de las setenta y dos (72) horas siguientes a la comunicación del presente Auto, inicie un procedimiento administrativo con el fin de verificar y hacer seguimiento a las afirmaciones de los accionantes y del Comité Pro Defensa de la Cuenca Hídrica de la Ciénaga San Silvestre relacionadas con (i) el presunto vertimiento de lixiviados a las fuentes de agua aledañas al relleno, y (ii) el posible desbordamiento de la piscina construida para almacenar los mismos."⁸⁸*

4.3. En cumplimiento de la primera orden, el 17 de noviembre de 2015, la Alcaldía Municipal de Barrancabermeja efectuó el censo de las personas residentes en las inmediaciones del relleno sanitario⁸⁹, en el cual se evidencia que:

⁸⁸ Folio 548 del cuaderno de revisión del expediente (i).

⁸⁹ Folios 555 a 575 del cuaderno de revisión del expediente (i).

(i) En la zona hay: (a) 24 casas que son habitadas por 85 personas de las cuales 29 son menores de edad, y (b) una escuela primaria a la cual asisten 27 niños entre los 5 y 13 años.

(ii) La mayoría de los residentes en el sector captaban agua de pozos cercanos a su residencia, pero debido a la operación del relleno sanitario optaron por no utilizar dicho recurso hídrico para su consumo y recurrieron a la compra de agua en bolsa o al suministro por parte de los bomberos.

4.4. Asimismo, en cumplimiento de la segunda orden la Alcaldía Municipal de Barrancabermeja informó que le ha *“garantizado el derecho humano al agua a los habitantes de Patio Bonito, suministrándole 7 mil galones semanales a las 25 familias directamente afectadas”*⁹⁰. A su vez, la Sociedad Rediba S.A. indicó que de conformidad con lo dispuesto en la licencia que autorizó la construcción del relleno sanitario, (i) inició las solicitudes pertinentes ante la autoridad ambiental para obtener la concesión de aguas superficiales necesaria para suministrar agua a la comunidad aledaña al proyecto, así como (ii) realizó la entrega de tanques para el almacenamiento del recurso hídrico a los habitantes del sector⁹¹.

4.5.1. En relación con la tercera orden, la Corporación Autónoma Regional de Santander el 13 de noviembre de 2015 decidió iniciar un procedimiento administrativo con el fin de verificar la posible afectación del ambiente con ocasión de la operación del relleno sanitario, y mediante Autos SAA No. 0434 y 0807 del 25 de noviembre de 2015 resolvió suspender temporalmente la disposición de residuos sólidos al evidenciar un incumplimiento sistemático de las obligaciones establecidas en la licencia que autorizó el proyecto⁹².

4.5.2. Con todo, a pesar de la referida orden de suspensión emitida por la autoridad ambiental, el relleno sanitario continuó operando amparado en el Decreto 314 del 17 diciembre de 2015, a través del cual la administración municipal declaró *“la existencia de una situación de riesgo de calamidad pública que da lugar al estado de emergencia sanitaria en Barrancabermeja - Santander”*, debido a la acumulación de basuras en el ente territorial ante la inexistencia de un lugar próximo para la disposición final de residuos⁹³.

4.5.3. Mediante Auto SAA No. 116 del 8 de abril de 2016, la Corporación Autónoma Regional de Santander prorrogó la suspensión decretada en noviembre de 2015 al advertir que no se había superado el incumplimiento de los lineamientos técnicos establecidos en la licencia ambiental, así como declaró la renuencia de la sociedad Rediba S.A. de acatar de buena fe la medida de cierre de las celdas de disposición final⁹⁴.

⁹⁰ Folio 1517 del cuaderno de revisión del expediente (i).

⁹¹ Folios 1390 a 1449 del cuaderno de revisión del expediente (i).

⁹² Folios 634 a 663 del cuaderno de revisión del expediente (i).

⁹³ Cfr. Folios 993 a 994 del cuaderno de revisión del expediente (i).

⁹⁴ Folios 974 a 985 del cuaderno de revisión del expediente (i).

4.5.4. El 15 de julio de 2016, la Secretaría de Medioambiente de Barrancabermeja señaló que teniendo en cuenta que el cierre del relleno sanitario ordenado por la Corporación Autónoma Regional de Santander no ha podido concretarse por el decreto de emergencia sanitaria, estableció una comisión con el fin de realizar seguimiento a las recomendaciones de la autoridad ambiental mientras se opta por una solución alternativa para manejar los residuos sólidos del municipio⁹⁵. Al respecto, la dependencia municipal expresó que se han efectuado tres visitas al relleno, en las cuales se han advertido deficiencias en el manejo de los lixiviados, generándose así riesgos para el ambiente.

III. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

Esta Sala es competente para revisar las decisiones proferidas dentro de los expedientes de la referencia, con fundamento en los artículos 86 y 241.9 de la Constitución Política⁹⁶.

2. Procedencia de las acciones de tutela

Previo al estudio de fondo de los casos examinados, la Sala deberá verificar el cumplimiento de los requisitos generales de procedencia de las acciones de tutela, que al tenor del artículo 86 de la Carta y del Decreto 2591 de 1991⁹⁷, se sintetizan en: (i) la existencia de legitimación en la causa por activa y por pasiva; (ii) la afectación de derechos fundamentales; (iii) la instauración del amparo de manera oportuna (inmediatez); y (iv) el agotamiento de los mecanismos judiciales existentes, salvo que se configure la ocurrencia de un perjuicio irremediable o que tales vías no sean eficaces o idóneas (subsidiariedad).

3. Legitimación en la causa

3.1. La legitimación en la causa por activa se acreditó en esta oportunidad, puesto que: (i) Rafael Leonardo Granados Cárdenas y (ii) Oswaldo López Prada instauraron de manera personal las acciones de tutela como titulares de los derechos fundamentales afectados de conformidad con los artículos 86 de la Constitución y 1° del Decreto 2591 de 1991⁹⁸. En concreto, los actores

⁹⁵ Folios 1311 a 1318 del cuaderno de revisión del expediente (i).

⁹⁶ "Artículo 86. (...) El fallo, que será de inmediato cumplimiento, podrá impugnarse ante el juez competente y, en todo caso, éste lo remitirá a la Corte Constitucional para su eventual revisión (...)." // "Artículo 241. A la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, en los estrictos y precisos términos de este artículo. Con tal fin, cumplirá las siguientes funciones: (...) 9. Revisar, en la forma que determine la ley, las decisiones judiciales relacionadas con la acción de tutela de los derechos constitucionales (...)."

⁹⁷ "Por el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política."

⁹⁸ "Artículo 1°. Objeto. Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública o de los particulares en los casos que señale este Decreto. Todos los días y horas son hábiles para interponer la acción de tutela (...)."

afirmaron que la operación del relleno sanitario afecta sus prerrogativas al debido proceso, a la igualdad, a la integridad personal, a la salud y a la vida digna en conexidad con los intereses colectivos al medio ambiente, a la moralidad administrativa y a la salubridad pública, comoquiera que dicho proyecto ha tenido un gran impacto negativo social y ecológico para los residentes en el sector de Patio Bonito, lugar donde reside el segundo de los accionantes, y contamina el agua del casco urbano de Barrancabermeja, municipio donde está domiciliado el primer demandante⁹⁹.

3.2. Asimismo, de acuerdo con los artículos 86 de la Constitución, así como 5° y 42 del Decreto 2591 de 1991¹⁰⁰, la legitimación en la causa por pasiva se encuentra satisfecha en relación con:

(i) La Corporación Autónoma Regional de Santander, pues es la autoridad pública ambiental que, en ejercicio de las funciones establecidas en la Ley 99 de 1993¹⁰¹, expidió la licencia que permitió la operación del relleno sanitario que presuntamente afecta los derechos de los accionantes.

(ii) La empresa de servicios públicos Rediba S.A., porque es una compañía privada que presta el servicio público de aseo en Barrancabermeja y es destinataria de la licencia ambiental¹⁰² que permitió construir y operar el relleno sanitario cuestionado por los actores.

(iii) La Policía Nacional, comoquiera que, en ejercicio de sus funciones constitucionales de fuerza pública¹⁰³, presuntamente ejerció arbitrariamente su autoridad en contra de los habitantes de Barrancabermeja que manifestaban su inconformismo con la apertura del relleno sanitario.

3.3. De otra parte, con el fin de garantizar el derecho al debido proceso consagrado en el artículo 29 de la Constitución¹⁰⁴, debe entenderse que la vinculación a los trámites de amparo, como terceros interesados en la causa:

(i) Del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, del Departamento de Santander, del Municipio de Barrancabermeja y de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales se realizó debido a sus funciones y competencias dentro del Sistema Nacional Ambiental¹⁰⁵.

(Subrayado fuera del texto constitucional).

⁹⁹ Supra I, 1 y 2.

¹⁰⁰ "Artículo 5°. Procedencia de la acción de tutela. La acción de tutela procede contra toda acción u omisión de las autoridades públicas, que haya violado, viole o amenace violar cualquiera de los derechos de que trata el artículo 2 de esta ley (...)." // "Artículo 42. Procedencia. La acción de tutela procederá contra acciones u omisiones de particulares en los siguientes casos: (...) 3. Cuando aquel contra quien se hubiera hecho la solicitud esté encargado de la prestación de servicios públicos domiciliarios". (Subrayado fuera del texto original).

¹⁰¹ "Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones". Artículos 23 y siguientes.

¹⁰² Resolución DGL No. 1121 del 27 de noviembre de 2014.

¹⁰³ Artículos 216 y 218 de la Constitución.

¹⁰⁴ Sobre la necesidad de vincular al proceso de tutela a los terceros con interés legítimo en la causa puede consultarse el Auto 065 de 2013 (M.P. Jorge Iván Palacio Palacio).

¹⁰⁵ Cfr. Ley 99 de 1993.

(ii) De la Procuraduría General de la Nación y de la Defensoría del Pueblo se efectuó debido a sus funciones constitucionales relacionadas con la defensa de los intereses colectivos y del ambiente¹⁰⁶.

(iii) Del Tribunal Administrativo de Cundinamarca y a la Sociedad Futuro Grupo RSTI S.A.S. E.S.P. se realizó debido a que ante dicho despacho se adelanta un proceso de acción popular, en el cual se debate sobre la legalidad de una licencia ambiental que permitió a la empresa en mención construir un relleno sanitario en la misma zona en la cual se ubica el proyecto de disposición final, cuestionado por los accionantes a través de los amparos de la referencia¹⁰⁷.

4. Afectación de derechos fundamentales

4.1. En los procesos de amparo el juez debe comprobar si existe una afectación de derechos fundamentales, puesto que la acción de tutela tiene como fin su protección cuando quiera que resulten vulnerados o amenazados¹⁰⁸, por lo cual no resulta viable en los casos en que la acción u omisión que atenta contra los mismos no sea existente, es decir, que el amparo carezca de objeto¹⁰⁹.

4.2. En efecto, esta Corporación ha sostenido que cuando hechos sobrevinientes a la instauración de la acción de tutela alteran de manera significativa el supuesto fáctico sobre el que se estructuró el reclamo constitucional, al punto que desaparece todo o parte principal de su fundamento empírico, decae la necesidad de protección actual e inmediata que subyace a su esencia. A este fenómeno la Corte lo ha denominado “*carencia actual del objeto*”, el cual se presenta de diferentes maneras, destacándose el hecho superado y el daño consumado¹¹⁰.

4.3. En la presente oportunidad, la Sala advierte que las presuntas acciones abusivas de la Policía Nacional en contra de los manifestantes que se oponían a la construcción del relleno sanitario y que pudieron haber causado un daño a su integridad personal cesaron desde que el proyecto entró en funcionamiento y terminaron las protestas, así como la presencia de uniformados en el lugar. Asimismo, esta Corporación evidencia que los posibles perjuicios que

¹⁰⁶ Artículos 275 a 284 de la Carta Política.

¹⁰⁷ En concreto, el proceso referido se identifica con el número 25000234100020140059300 y versa sobre una acción popular iniciada por Javier Gutiérrez Martínez por la presunta vulneración de los derechos colectivos de los residentes en Barrancabermeja por la construcción del relleno sanitario regional “Anchicayá” a cargo de la Sociedad Futuro Grupo RSTI S.A.S. E.S.P. Dentro de dicho proceso, la Subsección A de la Sección Primera del Tribunal Administrativo, el 17 de junio de 2015, decretó como medida provisional la suspensión del proyecto de disposición final por no tener en cuenta la evidente incompatibilidad del uso del suelo para el efecto. Tal decisión fue confirmada por la Sección Tercera del Consejo de Estado (Folios 1 a 643 del cuaderno de prueba 2 del expediente (i)).

¹⁰⁸ Artículo 1º del Decreto 2591 de 1991.

¹⁰⁹ Ver, entre otras, las sentencias T-114 de 2013 y T-316A de 2013 (M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez).

¹¹⁰ Al respecto, ver, entre otras, las sentencias T-723 de 2012 (M.P. Jorge Iván Palacio Palacio), T-934 de 2012 (M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez), T-1058 de 2012 (M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo) y T-213 de 2013 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva).

podieron causarse por tales actuaciones se consumaron desde el momento en el que se ejerció la autoridad mediante el uso excesivo de la fuerza a finales del año 2014.

4.4. En ese sentido, los eventuales daños que se causaron deberán ser resarcidos a través de los medios de control establecidos para el efecto ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo¹¹¹, así como la posible responsabilidad de los uniformados que se extralimitaron en sus funciones deberá ser objeto de control por los órganos disciplinarios respectivos¹¹², pues se recuerda que la acción de tutela, además de ser subsidiaria, tiene un carácter eminentemente preventivo mas no indemnizatorio¹¹³.

4.5. Así las cosas, este Tribunal no se pronunciará de fondo frente a las actuaciones endilgadas a la Policía Nacional, pues, además de no estar probadas en el expediente y sólo constar sobre ellas las afirmaciones de los accionantes, en la actualidad no están produciendo una afectación de derechos fundamentales que pueda ser salvaguardada a través de la acción de tutela.

4.6. Con todo, la Sala continuará con el análisis de procedencia de los demás reproches relacionados con el licenciamiento, construcción y operación del relleno sanitario¹¹⁴, ya que de comprobarse las irregularidades alegadas en los escritos tutelares podrían estar siendo vulneradas, en el presente, las prerrogativas constitucionales de los accionantes.

5. Inmediatez

5.1. El artículo 86 de la Carta Política dispone que la acción de tutela está prevista para la “*protección inmediata*” de los derechos fundamentales que se consideren vulnerados o amenazados. De esta forma, el ordenamiento superior busca asegurar que el amparo sea utilizado para atender vulneraciones que de manera urgente requieran de la intervención del juez constitucional¹¹⁵. Sobre el particular, en la Sentencia T-118 de 2015¹¹⁶, la Corte explicó que “*la exigencia de presentar la acción de tutela en un término razonable se debe a la necesidad de (i) proteger derechos de terceros que pueden verse*

¹¹¹ Al respecto, el artículo 140 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo señala: “*Reparación directa. En los términos del artículo 90 de la Constitución Política, la persona interesada podrá demandar directamente la reparación del daño antijurídico producido por la acción u omisión de los agentes del Estado. // De conformidad con el inciso anterior, el Estado responderá, entre otras, cuando la causa del daño sea un hecho, una omisión, una operación administrativa o la ocupación temporal o permanente de inmueble por causa de trabajos públicos o por cualquiera otra causa imputable a una entidad pública o a un particular que haya obrado siguiendo una expresa instrucción de la misma. // Las entidades públicas deberán promover la misma pretensión cuando resulten perjudicadas por la actuación de un particular o de otra entidad pública. // En todos los casos en los que en la causación del daño estén involucrados particulares y entidades públicas, en la sentencia se determinará la proporción por la cual debe responder cada una de ellas, teniendo en cuenta la influencia causal del hecho o la omisión en la ocurrencia del daño*”.

¹¹² Ver las leyes 734 de 2002 (Código Disciplinario Único) y 1015 de 2006 (Régimen Disciplinario para la Policía Nacional).

¹¹³ Cfr. Sentencias T-585 de 2010 (M.P. Huberto Antonio Sierra Porto), T-358 de 2014 (M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub) y T-031 de 2016 (M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez).

¹¹⁴ Supra, I, 2.3., (ii), (iii) y (iv).

¹¹⁵ Sentencia T-529 de 2014 (M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez).

¹¹⁶ M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

vulnerados con la presentación de la tutela; (ii) impedir que este mecanismo constitucional se convierta en fuente de inseguridad jurídica y (iii) evitar el uso del amparo como herramienta supletiva de la propia negligencia en la agencia de los derechos.”¹¹⁷

5.2. Ahora, si bien la Constitución y la ley no establecen un término expreso de caducidad, en la medida en que lo pretendido con el amparo es la protección concreta y actual de un derecho fundamental, este Tribunal ha señalado que le corresponde al juez de tutela verificar en cada caso concreto si el plazo fue razonable y proporcionado, es decir, si teniendo en cuenta las circunstancias personales del actor, su diligencia y sus posibilidades reales de defensa y el surgimiento de derechos de terceros, la acción tutela se interpuso oportunamente¹¹⁸. Este cálculo se realiza entre el momento en que se genera la actuación que causa la vulneración o amenaza del derecho y aquél en la que el presunto afectado acude al amparo para solicitar su protección¹¹⁹.

5.3. Al respecto, como parámetro general, en varias providencias, esta Corporación ha sostenido que ante la inexistencia de un término definido, en algunos casos se ha considerado que el plazo oportuno es de seis meses, luego de lo cual podría declararse la improcedencia de la tutela, a menos que, atendiendo a las particularidades del caso sometido a revisión, se encuentren circunstancias que justifiquen la inactividad del accionante¹²⁰. En esas hipótesis, por ejemplo, se ha llegado a considerar que, bajo ciertos supuestos, un término de dos años puede llegar a ser considerado razonable¹²¹.

5.4. En relación con los amparos estudiados, la Sala considera que satisfacen el presupuesto de inmediatez, puesto que: (i) la Resolución DGL No. 1121 que permitió la construcción de relleno sanitario en la vereda de Patio Bonito fue expedida el 27 de noviembre de 2014¹²², y (ii) los recursos de amparo fueron interpuestos el 12 de diciembre y el 16 de enero¹²³ siguientes, esto es, menos de dos meses después, siendo dicho lapso de tiempo razonable para acudir ante el juez constitucional, más aún si se tiene en cuenta que los perjuicios a los derechos alegados en las acciones son de carácter permanente y continuo en el tiempo¹²⁴.

¹¹⁷ Cfr. Sentencia T-737 de 2013 (M.P. Alberto Rojas Ríos).

¹¹⁸ Véase, entre otras, las sentencias SU-961 de 1999 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa), T-282 de 2005 (M.P. Rodrigo Escobar Gil), T-016 de 2006 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa), T-158 de 2006 (M.P. Huberto Antonio Sierra Porto), T-018 de 2008 (M.P. Jaime Córdoba Triviño), T-491 de 2009 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva) y T-719 de 2013 (M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez).

¹¹⁹ Cfr. Sentencia T-719 de 2013 (M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez).

¹²⁰ Sentencias T-328 de 2010 (M.P. Jorge Iván Palacio Palacio) y T-1063 de 2012 (M.P. Alexei Julio Estrada).

¹²¹ Sobre el particular también se puede consultar la Sentencia T-013 de 2005. (M.P. Rodrigo Escobar Gil).

¹²² Folios 1345 a 1464 del cuaderno de pruebas 11.

¹²³ Como consta en las actas individuales de reparto visibles en los folios 197 del cuaderno principal del expediente (ii) y 91 del cuaderno principal del expediente (i).

¹²⁴ Sobre la afectación permanente en el tiempo de derechos fundamentales y su relación con el presupuesto de inmediatez, se pueden ver ejemplos, entre otras, en las sentencias T- 1110 de 2005 (M.P. Huberto Antonio Sierra Porto), T-425 de 2009 (M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo), T-172 de 2013 (M.P. Jorge Iván Palacio Palacio) y T-288A de 2016 (M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez).

6. Subsidiariedad

6.1. Esta Corporación ha sostenido que es obligación del juez que estudia la procedencia de la acción de tutela, tener en cuenta que ésta es un mecanismo sumario y preferente creado para la protección de los derechos fundamentales, que se caracteriza por ser residual o supletorio, obedeciendo a la necesidad de preservar las competencias atribuidas por el legislador a las diferentes autoridades judiciales a partir de los procedimientos ordinarios o especiales en los que también se protegen prerrogativas de naturaleza constitucional¹²⁵. En consecuencia, el recurso de amparo no puede convertirse en un mecanismo alternativo, sustitutivo, paralelo o complementario de los diversos procedimientos existentes, salvo que los mismos no sean eficaces o idóneos, o se configure un perjuicio irremediable¹²⁶.

6.2. Descendiendo al estudio de las acciones de tutela presentadas por Rafael Leonardo Granados Cárdenas y Oswaldo López Prada, la Sala considera que algunos de los cuestionamientos planteados en los amparos satisfacen este presupuesto de viabilidad ante la posibilidad de que se concrete un perjuicio irremediable en torno a los derechos fundamentales de los actores, pero estima que otros reproches resultan improcedentes por existir instrumentos idóneos y eficaces ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo a través de los cuales pueden resolverse adecuadamente.

6.3. Concretamente, la Sala estima que la acción de tutela es procedente para examinar: (i) si se han presentado incumplimientos de las obligaciones establecidas en la licencia ambiental por parte de la empresa de servicios públicos Rediba S.A., (ii) si las medidas de compensación sociales establecidas en dicho acto en favor de la comunidad son proporcionadas, y (iii) si las autoridades competentes han actuado de manera razonable frente a las denuncias presentadas por la comunidad en torno a tales acciones y omisiones¹²⁷.

6.4. En efecto, en la Sentencia T-294 de 2014¹²⁸, este Tribunal en un caso similar al estudiado en esta oportunidad, sostuvo que a pesar de la existencia

¹²⁵ Al respecto, ver, entre otras, las sentencias T-129 de 2009 (M.P. Humberto Antonio Sierra Porto), T-335 de 2009 (M.P. Juan Carlos Henao Pérez), SU-339 de 2011 (M.P. Humberto Antonio Sierra Porto) y T-664 de 2012 (M.P. Adriana María Guillén Arango).

¹²⁶ Respecto a la existencia de mecanismos judiciales ordinarios la Corte, en Sentencia T- 453 de 2009 (M.P. Juan Carlos Henao Pérez), señaló que: *"Fue así como la Constitución Política dispuso un sistema jurídico al que todas las personas tienen derecho a acceder, con el fin de que, en el mismo, todos los conflictos jurídicos fueren resueltos en derecho en virtud de normas sustanciales y procesales preexistentes, erigiendo diversas jurisdicciones (ordinaria -artículo 234-, contencioso administrativa -artículo 236-, constitucional -artículo 239-) y en cada una de éstas determinando la competencia material, las autoridades y las acciones y procedimientos para su acceso.// De esta forma, el ordenamiento jurídico ofrece normas procesales y sustanciales ejecutadas por autoridades previamente instituidas, para que sean resueltos todos los conflictos que en él sucedan. (...)// Así, la acción de tutela es un mecanismo efectivo para el amparo de los derechos fundamentales cuyo ejercicio ante la existencia de otros medios de defensa judicial, no significa el remplazo de éstos, sino el desarrollo mismo de su finalidad, esto es, que en interés de la salvaguarda de los derechos fundamentales afectados, la acción de tutela procederá de manera excepcional y subsidiaria ante la inexistencia de un medio de defensa judicial o ante la amenaza de configuración de un perjuicio irremediable"*.

¹²⁷ Supra I, 2.3. (ii) (b), (iii) y (iv).

¹²⁸ M.P. María Victoria Calle Correa.

de mecanismos ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo para debatir conflictos jurídicos como los examinados en esta providencia, la acción de tutela es procedente cuando de manera preliminar pueda verificarse sumariamente que: “(i) la construcción u operación de un relleno sanitario no se adelanta con el cumplimiento de los requisitos técnicos y ambientales y, como consecuencia de ello, (ii) se producen impactos verificables y además se acredita, en el caso concreto, que con ellos se afecta la salud y otros derechos fundamentales de las personas”¹²⁹.

6.5. En ese orden de ideas, sin que corresponda anticipar si le asiste razón a los demandantes en este punto específico de la controversia, y sólo para efectos de adelantar el examen de procedibilidad formal de las acciones de tutela, la Corte evidencia que las condiciones establecidas en dicho precedente se configuran en los asuntos analizados, puesto que esta sumariamente probado que:

(i) La operación del relleno sanitario por parte de la empresa de servicios públicos Rediba S.A., se adelanta sin el cumplimiento de los requisitos técnicos y ambientales, pues así: (a) se constató en la inspección judicial¹³⁰, (b) fue indicado por los peritos expertos que acompañaron a la Corte en dicha diligencia¹³¹, y (c) fue la razón por la cual la Corporación Autónoma Regional de Santander decidió cerrar el relleno sanitario de manera provisional¹³².

(ii) Los pobladores aledaños al relleno sanitario no continuaron consumiendo agua de los pozos cercanos al proyecto¹³³, debido a que estos son afectados por la operación irregular de los lixiviados por parte de la empresa de servicios públicos Rediba S.A.¹³⁴, y temen que su salud se vea afectada, lo cual resulta razonable si se tiene en cuenta que los estudios científicos indican que la cercanía de una población a un lugar de disposición de residuos sólidos es un factor de riesgo para la salud que se incrementa cuando el mismo no es administrado según las reglas técnicas y los parámetros industriales correspondientes¹³⁵.

¹²⁹ Cfr. Sentencias T-126 de 1994 (M.P. Hernando Herrera Vergara), T-244 de 1998 (M.P. Fabio Morón Díaz) y T-123 de 1999 (M.P. Fabio Morón Díaz).

¹³⁰ Supra II, 2.3.

¹³¹ Supra II, 2.6.

¹³² La Corporación Autónoma Regional de Santander en la Resolución SAA No. 434 de noviembre de 2015 indicó que está probado un mal manejo de la separación, recolección, conducción y tratamiento de “aguas lluvias, aguas residuales o lixiviados, además de una inadecuada instalación y funcionamiento del sistema de impermeabilización (geomembrana y geotextil) de las paredes y piso del vaso o celda actualmente en uso”, lo cual ha generado “una contaminación directa al suelo y demás recursos y componentes subterráneos por percolación y filtración de lixiviados.” (Folios 933 a 941 del cuaderno de revisión del expediente (i)).

¹³³ Esta Corporación ha sostenido que el derecho al agua adquiere connotación de derecho fundamental cuando está destinada al consumo humano, debido a su conexión con el derecho a la vida en condiciones dignas y a la salud. Ha precisado, igualmente, que el contenido del derecho fundamental al agua impone al Estado, entre otras, la obligación de respeto que implica, entre otras, la prohibición de “contaminar ilícitamente el agua como por ejemplo, con desechos procedentes de instalaciones pertenecientes al Estado o botaderos municipales que contaminen fuentes hídricas.” (Sentencia T-188 de 2012, M.P. Huberto Antonio Sierra Porto).

¹³⁴ Como se advirtió en la inspección judicial realizada por los funcionarios de la Corte (Supra II, 2.3.) y lo evidenciaron los representantes de las entidades públicas que efectuaron una visita al relleno el 6 de agosto de 2015 en cumplimiento de una providencia de esta Sala (Supra II, 2.1.).

¹³⁵ Cfr. Environmental Research Foundation, 24 de septiembre de 1998, “Landfills are Dangerous”, publicación semanal n°617 del Semanario “Rachel’s Environment and Health News”; Estados Unidos. Fuente

6.6. Adicionalmente, la Sala resalta que si bien los demandantes podrían acudir ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo y pretender que a través del medio de control de reparación directa se resarzan los daños causados por la ausencia de medidas de compensación proporcionales al impacto causado en su calidad de vida y la de los vecinos del predio donde se construye el relleno, en la referida Sentencia T-294 de 2014¹³⁶, este Tribunal reiteró que el recurso de amparo es procedente para examinar el componente de equidad distributiva de la justicia ambiental cuando se pretenda “*lograr el reconocimiento de la condición de afectado y ser incluido en los censos correspondientes*” de beneficios por las consecuencias negativas de un proyecto con impactos relevantes en las condiciones básicas de vida de la población, como ocurre con la construcción de rellenos sanitarios¹³⁷.

6.7. No obstante lo anterior, en relación con los cuestionamientos sobre el presunto desconocimiento de la normatividad vigente por parte de la Corporación Autónoma Regional de Santander en el procedimiento de otorgamiento de la licencia ambiental para la construcción del proyecto de disposición final de residuos sólidos¹³⁸, este Tribunal considera que los accionantes pueden acudir ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo e interponer los medios de control estipulados por el legislador para alegar que dicha entidad no tuvo en cuenta la certificación del uso del suelo de la zona donde se ubica el relleno, las restricciones existentes debido a la ubicación del predio dentro del Distrito Regional de Manejo Integrado del Humedal de San Silvestre, la existencia de otros rellenos sanitarios en el sector, y la distancia mínima que debe existir entre los cuerpos de agua, los pobladores, la escuela de la comunidad y el lugar donde se propuso construir el relleno sanitario.

6.8. Específicamente, la Sala advierte que los demandantes pueden acudir a los medios de control de nulidad y restablecimiento del derecho, así como de protección de los derechos e intereses colectivos estipulados en los artículos 138¹³⁹ y 144¹⁴⁰ del Código de Procedimiento Administrativo y de lo

de internet: http://www.rachel.org/bulletin/pdf/Rachels_Environment_Health_News_1149.pdf.

¹³⁶ M.P. María Victoria Calle Correa.

¹³⁷ Cfr. Sentencia T-135 de 2013 (M.P. Jorge Iván Palacio Palacio).

¹³⁸ Supra I, 2.3. (ii) (a).

¹³⁹ “*Artículo 138. Nulidad y restablecimiento del derecho. Toda persona que se crea lesionada en un derecho subjetivo amparado en una norma jurídica, podrá pedir que se declare la nulidad del acto administrativo particular, expreso o presunto, y se le restablezca el derecho; también podrá solicitar que se le repare el daño. La nulidad procederá por las mismas causales establecidas en el inciso segundo del artículo anterior. // Igualmente podrá pretenderse la nulidad del acto administrativo general y pedirse el restablecimiento del derecho directamente violado por este al particular demandante o la reparación del daño causado a dicho particular por el mismo, siempre y cuando la demanda se presente en tiempo, esto es, dentro de los cuatro (4) meses siguientes a su publicación. Si existe un acto intermedio, de ejecución o cumplimiento del acto general, el término anterior se contará a partir de la notificación de aquel*”.

¹⁴⁰ “*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*”.

Contencioso Administrativo, toda vez que los mismos son idóneos y eficaces, pues:

(i) El medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho fue instituido para que toda persona que se crea lesionada en un derecho subjetivo amparado en una norma jurídica, pueda pedir que: (a) se declare la nulidad del acto administrativo particular, expreso o presunto, (b) se le restablezca su derecho, y (c) se reparen los daños causados. En ese sentido, los accionantes pueden demandar la legalidad de la licencia ambiental expedida por la Corporación Autónoma Regional de Santander¹⁴¹ y que se proteja su derecho al debido proceso administrativo, resarcándose los daños causados por desconocimiento de la normatividad aplicable sobre distancias entre cuerpos de agua y las celdas de disposición de residuos o las normas sobre usos de suelos.

(ii) El medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos fue consagrado para que cualquier persona pueda: (a) demandar la protección de los derechos e intereses colectivos, (b) 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, y (c) restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible. Así pues, los peticionarios pueden a través de este medio controvertir la sustracción del predio “Yerbabuena” del Distrito Regional de Manejo Integrado del Humedal de San Silvestre y lograr que se decrete el cierre del relleno sanitario por afectar el ambiente y no contar con planes de impacto adecuados que impidan la afectación de la flora y la fauna de la zona.

(iii) La interposición de los mencionados medios de control dan inicio a un proceso judicial, en el cual las partes pueden conciliar¹⁴², solicitar pruebas¹⁴³, presentar alegatos¹⁴⁴ y recursos¹⁴⁵, así como pedir la adopción de medidas cautelares¹⁴⁶, las cuales dan eficacia al mecanismo incluso en casos en los que se requiera la adopción de órdenes urgentes, pues las mismas pueden decretarse desde su solicitud sin previa notificación a la otra parte, cuando el perjuicio inminente o el daño lo ameriten por su gravedad¹⁴⁷.

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”.

¹⁴¹ Resolución DGL No. 1121 del 27 de noviembre de 2014.

¹⁴² Artículo 180 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

¹⁴³ Artículos 180 a 181 y 211 a 222 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

¹⁴⁴ Artículo 182 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

¹⁴⁵ Artículos 242 a 247 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

¹⁴⁶ Artículos 229 a 241 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

¹⁴⁷ El artículo 234 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo establece las medidas cautelares de urgencia. En concreto estipula la disposición: “Desde la presentación de la solicitud y sin previa notificación a la otra parte, el Juez o Magistrado Ponente podrá adoptar una medida cautelar, cuando cumplidos los requisitos para su adopción, se evidencie que por su urgencia, no es posible

6.9. Al respecto, esta Corporación resalta que no se avizora un perjuicio irremediable de tal magnitud que permita al juez de amparo subrogar la competencia del juez popular, máxime cuando: (i) está en curso un proceso colectivo de protección de los intereses de la comunidad por los mismos hechos; (ii) en el cual pueden decretarse medidas provisionales¹⁴⁸, y que (iii) los propios accionantes reconocen que en un asunto similar se procedió de manera preliminar a clausurar un relleno sanitario también presente en la zona por circunstancias fácticas similares¹⁴⁹, despejándose así cualquier duda sobre la efectividad de dicho instrumento de protección.

6.10. Sobre el particular, la Corte advierte que las presuntas afectaciones inminentes de derechos fundamentales individuales serán examinadas de fondo al estudiarse si ha existido un desconocimiento de la licencia ambiental en la operación del relleno sanitario y si hubo irregularidades en la adopción de las medidas de compensación social, lo cual no resulta un impedimento para que en caso de adoptarse medidas de protección al respecto, de contera también se salvaguarden intereses colectivos, según lo dispuesto en la segunda parte del numeral 3 artículo 6 del Decreto 2591 de 1991¹⁵⁰.

6.11. En consecuencia, será ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo donde se determine si el procedimiento de licenciamiento del relleno sanitario operado por la empresa de servicios públicos Rediba S.A., fue acorde a la normatividad vigente y si debe ser clausurado de manera definitiva o no por tal razón. Empero, será tarea de esta Corte examinar si se ha presentado una inadecuada operación del proyecto de disposición final de residuos sólidos, si fueron proporcionales las medidas de compensación social decretadas en favor de la comunidad de Patio Bonito y si las autoridades encargadas del control ambiental han actuado apropiadamente frente a las denuncias de la población.

agotar el trámite previsto en el artículo anterior. Esta decisión será susceptible de los recursos a que haya lugar. // La medida así adoptada deberá comunicarse y cumplirse inmediatamente, previa la constitución de la caución señalada en el auto que la decreta”.

¹⁴⁸ En la actualidad ante el Tribunal Administrativo de Santander cursa el proceso de acción popular iniciado por Rene Luzardo Olave Moncayo contra Rediba S.A. y la Corporación Autónoma Regional de Santander, cuyo número único de radicación es: 68001233300020150023700.

¹⁴⁹ Los demandantes hacen referencia al proceso 25000234100020140059300, referente a una acción popular iniciada por Javier Gutiérrez Martínez por la presunta vulneración de los derechos colectivos de los residentes en Barrancabermeja por la construcción del relleno sanitario regional “Anchicayá”. Dentro de dicho proceso, la Subsección A de la Sección Primera del Tribunal Administrativo, el 17 de junio de 2015, decretó como medida provisional la suspensión del proyecto de disposición final por no tener en cuenta la evidente incompatibilidad del uso del suelo para el efecto. Tal decisión fue confirmada por la Sección Tercera del Consejo de Estado. Copia de los principales documentos del proceso en mención obran en el cuaderno de pruebas número 2 del expediente (i) (Folios 1 a 643), los cuales fueron allegados en sede de revisión en virtud de los autos del pruebas del 16 de julio y 7 de septiembre de 2015.

¹⁵⁰ “Artículo 6. Causales de improcedencia de la tutela. La acción de tutela no procederá: (...) 3. Cuando se pretenda proteger derechos colectivos, tales como la paz y los demás mencionados en el artículo 88 de la Constitución Política. Lo anterior no obsta para que el titular solicite la tutela de sus derechos amenazados o violados en situaciones que comprometan intereses o derechos colectivos siempre que se trate de impedir un perjuicio irremediable”. (Subrayado fuera del texto original).

7. Problemas jurídicos y esquema de resolución

7.1. Corresponde a la Sala determinar si los derechos a la igualdad, a la vida en condiciones dignas, a la salud, al agua, al debido proceso administrativo, al ambiente sano, a la salubridad pública y a la moralidad administrativa de los accionantes fueron vulnerados debido: (i) al incumplimiento de las obligaciones establecidas en la licencia ambiental por parte de la empresa de servicios públicos Rediba S.A.; (ii) a las insuficientes medidas de compensación establecidas por la Corporación Autónoma Regional de Santander en dicho acto en favor de la comunidad de Patio Bonito; y (iii) a las actuaciones de las autoridades ambientales competentes frente a las denuncias presentadas por la población frente a tales circunstancias.

7.2. Con tal propósito, la Corte, empezará (i) estudiando la función de los rellenos sanitarios como dispositivos de saneamiento ambiental y generadores de impactos susceptibles de afectar derechos fundamentales, luego (ii) reseñará las nociones de justicia ambiental y (iii) control ambiental en el licenciamiento, construcción y operación de dichos proyectos de disposición final de residuos, (iv) haciendo una referencia especial a casos similares a los examinados por este Tribunal en esta oportunidad, para finalmente (v) resolver los amparos de la referencia.

8. Rellenos sanitarios como dispositivos de saneamiento ambiental y generadores de impactos susceptibles de afectar derechos fundamentales. Reiteración de jurisprudencia¹⁵¹

8.1. La gestión de residuos es una de las principales problemáticas que debe enfrentar el Estado colombiano, pues, por una parte, la instalación de lugares de disposición controlada responde al deber del Estado de garantizar el servicio público de saneamiento ambiental según los artículos 49 y 366 de la Carta Política y, por otra, la tecnología empleada en la actualidad basada en la construcción de rellenos sanitarios puede generar consecuencias adversas para el ambiente y otros bienes jurídicos merecedores de protección constitucional. En ese sentido, este Tribunal ha señalado que *“la instalación de rellenos sanitarios o, en su defecto, de otras tecnologías que puedan revelarse tanto o más idóneas para garantizar una disposición adecuada de los residuos, constituye una actividad ya no sólo permitida sino además ordenada con carácter imperioso por la Constitución”*¹⁵².

8.2. Sobre el particular, cabe resaltar que la política estatal sobre la gestión integrada de residuos sólidos está fijada por los lineamientos establecidos en la Agenda 21¹⁵³ y en los documentos CONPES 2750 de 1994¹⁵⁴, 3530 de

¹⁵¹ Para la elaboración de este capítulo se tuvo como base la Sentencia T-294 de 2014 (M.P. María Victoria Calle Correa).

¹⁵² Sentencia T-294 de 2014 (M.P. María Victoria Calle Correa).

¹⁵³ La llamada Agenda 21 es un programa de acción que fue suscrito por cerca de 178 países, entre ellos Colombia, en el marco de la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (UNCED), que tuvo lugar en Río de Janeiro, Brasil, en junio de 1992. El capítulo 21 de este documento establece criterios para orientar la gestión ecológicamente responsable de los residuos sólidos.

¹⁵⁴ El documento CONPES 2750 de 1994 adopta como programa de acción promover la producción limpia,

2008¹⁵⁵ y 3574 de 2009¹⁵⁶, en los cuales se contemplan los siguientes componentes:

- (i) Reducción en el origen;
- (ii) Aprovechamiento y valorización;
- (iii) Tratamiento y transformación; y
- (iv) Disposición final controlada, dentro del que se inscribe *“la construcción de rellenos sanitarios como sitios de disposición final de residuos sólidos, destinados a reemplazar los botaderos a cielo abierto o la práctica de arrojar las basuras a los cauces de agua”*¹⁵⁷.

8.3. En relación con el último punto, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en su cartilla “Guía Ambiental” define un relleno sanitario como *“un sitio donde se depositan los residuos no aprovechables que produce una ciudad, población o zona habitada, de tal manera que, mejorando el paisaje, se produzca el mínimo daño al ambiente y a la salud de la población sometida al riesgo de sus efluentes. Es el sitio donde diariamente los residuos son recibidos, dispuestos, compactados, cubiertos y donde se realiza el control ambiental (principalmente gases, olores y lixiviados), así mismo, se realiza control y monitoreo a la estabilidad con el fin de prevenir riesgos de deslizamiento”*¹⁵⁸.

8.4. En desarrollo de la política estatal de instalación de rellenos sanitarios para el manejo de residuos sólidos, se han expedido múltiples normas dentro de las que sobresalen los decretos 2811 de 1974¹⁵⁹, 838 de 2005¹⁶⁰, 920 de 2013¹⁶¹ y 2981 de 2013¹⁶², los cuales contemplan los lineamientos para la planificación, la construcción y la operación de dichos proyectos, que son entendidos como una actividad complementaria al servicio de aseo que pretende efectuar un procesamiento final de las basuras con el objetivo de evitar el deterioro del ambiente y de la salud humana, reutilizar sus componentes, producir nuevos bienes y restaurar o mejorar los suelos.

previando planes de reconversión industrial para garantizar la adopción de métodos de producción sostenibles.

¹⁵⁵ El documento CONPES 3530 de 2008 establece los lineamientos de política para el sector aseo.

¹⁵⁶ El documento CONPES 3574 de 2009 para determinar la viabilidad de un empréstito describe el programa de disposición final de residuos sólidos que opera en el país.

¹⁵⁷ Sentencia T-294 de 2014 (M.P. María Victoria Calle Correa).

¹⁵⁸ Rellenos Sanitarios. Guía Ambiental. Bogotá, Ministerio del Medio Ambiente, 2002, p. 46. Disponible en: http://www.minambiente.gov.co/documentos/Rellenos_Sanitarios.pdf.

¹⁵⁹ “Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente”.

¹⁶⁰ “Por el cual se modifica el Decreto 1713 de 2002 sobre disposición final de residuos sólidos y se dictan otras disposiciones”.

¹⁶¹ “Por el cual se reglamenta el artículo 251 de la Ley 1450 de 2011 en relación con el incentivo a los municipios donde se ubiquen rellenos sanitarios y estaciones de transferencia regionales para residuos sólidos”.

¹⁶² “Por el cual se reglamenta la prestación del servicio público de aseo”.

8.5. Ahora bien, paralelamente a dichos lineamientos políticos también han sido reconocidos los considerables impactos ambientales y sociales que se derivan de la construcción y operación de rellenos sanitarios. Para ilustrar, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en la referida “Guía Ambiental”, señaló que los principales impactos producidos por un proyecto de disposición final de residuos sólidos son:

“(i) La generación de lixiviados susceptibles de contaminar los suelos y las aguas superficiales y subterráneas; efecto que puede extenderse mucho más allá de la vida útil del relleno, en caso de no contar con adecuados sistemas de impermeabilización, y que constituye el principal impacto medioambiental asociado a este tipo de instalaciones¹⁶³;

(ii) La producción de gases de relleno (biogás), con un alto componente de metano y dióxido de carbono, resultado de los procesos de fermentación de los residuos, los cuales contribuyen a incrementar fenómenos como el efecto invernadero, la reducción de la capa de ozono y la generación de olores nauseabundos e incrementan el riesgo de explosiones e incendios, en caso de no contar con un manejo adecuado;

(iii) La presencia de compuestos orgánicos volátiles en el aire, potencialmente tóxicos para el ser humano y algunos de los cuales, como el cloruro de vinilo y el benceno, tienen comprobados efectos cancerígenos;

(iv) El aumento de roedores, insectos y aves de carroña, que incrementan el riesgo de transmisión de enfermedades a la población que habita en los alrededores del relleno;

(v) Los ruidos y el polvo derivados del continuo tránsito de los camiones que depositan allí las basuras;

(vi) Los daños a la vegetación, debido a la disminución del oxígeno en la zona de putrefacción;

(vii) La alteración en las características del suelo, debido a los cambios en su composición química y en sus formas;

(viii) La activación de procesos erosivos, como resultado de la remoción de capa vegetal;

(ix) El alejamiento de la fauna nativa y cambios en la composición de la flora;

¹⁶³ Según el Ministerio del Medio Ambiente: “El principal impacto provocado por los lixiviados que se generan en los rellenos es la contaminación de las aguas superficiales y subterráneas. Los principales efectos que se producen son el agotamiento del oxígeno en parte de las aguas superficiales, la asfixia de las crías de peces debido a la acumulación de sustancias oxidantes del hierro en las branquias, alteraciones en la flora y fauna del fondo y peligrosidad del amoníaco para los peces”. Rellenos Sanitarios. Guía Ambiental. Bogotá, Ministerio del Medio Ambiente, 2002, p.p. 96-97. Disponible en: http://www.minambiente.gov.co/documentos/Rellenos_Sanitarios.pdf.

(x) El deterioro del paisaje; y

(xi) El cambio en el uso del suelo y devaluación del precio de la tierra en las áreas cercanas al relleno, entre otros.^{164»165}

8.6. Al respecto, la doctrina especializada ha sostenido que si bien la tecnología disponible en la actualidad permite prevenir o minimizar algunos de los efectos nocivos antes descritos, existe una dificultad para mantener bajo control los factores de riesgo asociados a los rellenos sanitarios, pues como lo indican varios estudios en los que se evalúa la gestión ambiental de algunos proyectos en el país, existen notorias deficiencias en: (i) el manejo de lixiviados, (ii) la contaminación de aguas, (iii) los malos olores, (iv) la presencia de vectores y (v) la inestabilidad de los suelos, que no logran ser controladas satisfactoriamente por autoridades locales o las Corporaciones Autónomas Regionales¹⁶⁶.

8.7. En ese sentido, esta Corporación ha indicado que los referidos impactos afectan el derecho de todas las personas a disfrutar de un ambiente sano de conformidad con el artículo 79 de la Constitución¹⁶⁷, pero también ha advertido que pueden llegar a constituir una amenaza para otras prerrogativas fundamentales de quienes habitan en las inmediaciones de los rellenos sanitarios, a saber, puede presentarse, entre otras, la afectación de:

(i) Los derechos a la salud y al acceso al agua potable por la contaminación de las fuentes de abastecimiento por lixiviados provenientes del relleno sanitario;

(ii) El derecho a la intimidad personal y familiar debido a la intromisión de olores y ruidos;

(iii) La libertad para elegir profesión u oficio porque los cambios en el uso del suelo pueden privar a las personas del ejercicio de las actividades de las que hasta entonces derivaban su sustento;

(iv) El derecho a permanecer y no ser desplazado del lugar de residencia, pues en algunos casos es necesaria la reubicación de las personas que habitan en el área de influencia directa del relleno; y

(e) El derecho a la propiedad debido a la devaluación de los inmuebles cercanos al proyecto de disposición final¹⁶⁸.

¹⁶⁴ *Ibid.*, p.p. 94-100.

¹⁶⁵ Cfr. Sentencia T-294 de 2014 (M.P. María Victoria Calle Correa).

¹⁶⁶ Noguera, Katia M. y Jesús T. Oliveros. "Los rellenos sanitarios en Latinoamérica: caso colombiano", *Revista Academia Colombiana de Ciencias*, Vol. XXXIV, No. 132, 2010, p.p. 348-354.

¹⁶⁷ "Artículo 79. Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo. // Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines".

¹⁶⁸ Cfr. Sentencias T-126 de 1994 (M.P. Hernando Herrera Vergara), T-244 de 1998 (M.P. Fabio Morón

8.8. Igualmente, la Corte ha resaltado que debido a los impactos ambientales de los rellenos sanitarios, su repercusión en los derechos fundamentales de las personas que residen o trabajan en sus inmediaciones, y las comprobadas dificultades para su manejo y control adecuado, es común que la decisión de las autoridades relativas a la ubicación de este tipo de proyectos genere rechazo de la población asentada en la zona de influencia del mismo. En efecto, este Tribunal ha comprobado que tratándose de rellenos sanitarios, las personas afectadas directamente con su construcción inician estrategias jurídicas para alejar esta clase de obras de su entorno y asumen posturas políticas, sociales, económicas y participativas denominadas por la doctrina como NIMBY – “Not in my back yard” - (“no en mi patio trasero”)¹⁶⁹.

8.9. Al respecto, esta Corporación al estudiar casos similares al examinado en esta oportunidad, ha evidenciado que *“el impacto positivo que la instalación de un relleno puede representar en términos de generación de empleos no calificados para los habitantes de la zona no es suficiente para retribuir la mayor carga, en términos ambientales y sociales, que recibe la población situada en el área de influencia”*¹⁷⁰, por lo que es necesario que:

(a) Se compense debidamente a los moradores de los lugares seleccionados para la disposición final de residuos producidos por un conjunto social más amplio, del que no necesariamente forman parte, adoptando medidas que permitan equilibrar las cargas públicas (justicia ambiental)¹⁷¹.

(b) Se cumplan a cabalidad las obligaciones establecidas en la licencia ambiental y se atiendan las directrices de las autoridades competentes, con el propósito de mitigar los impactos físicos en la vida de los residentes en las inmediaciones del proyecto de disposición final de residuos (control ambiental)¹⁷².

8.10. Por lo anterior, es preciso examinar las implicaciones asociadas a los conceptos de justicia ambiental y control ambiental, su fundamento constitucional y los desarrollos jurisprudenciales previos en los que esta Corte ha dado aplicación a algunos de los componentes en ellos involucrados¹⁷³, con el fin de recabar elementos para responder a los problemas jurídicos que se plantearon previamente.

Díaz), T-086 de 2003 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa), T-724 de 2003 (M.P. Jaime Araujo Rentería), T-291 de 2009 (M.P. Clara Elena Reales Gutiérrez) y T-294 de 2014 (M.P. María Victoria Calle Correa).

¹⁶⁹ Cfr. Not in My Backyard: The Politics of Siting Prisons, Landfills, and Incinerators. Thomas H. Rasmussen. State & Local Government Review. Vol. 24, No. 3 (Autumn, 1992), pp. 128-134.

¹⁷⁰ Sentencia T-294 de 2014 (M.P. María Victoria Calle Correa).

¹⁷¹ Sobre la relación entre el concepto de igualdad en las cargas públicas y justicia ambiental, puede consultarse la Sentencia T-704 de 2016 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva).

¹⁷² Cfr. Sentencias T-126 de 1994 (M.P. Hernando Herrera Vergara), T-244 de 1998 (M.P. Fabio Morón Díaz), T-123 de 1999 (M.P. Fabio Morón Díaz) y T-294 de 2014 (M.P. María Victoria Calle Correa).

¹⁷³ Se hará referencia, entre otras, a las sentencias T-126 de 1994 (M.P. Hernando Herrera Vergara), T-123 de 1999 (M.P. Fabio Morón Díaz), T-086 de 2003 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa), T-724 de 2003 (M.P. Jaime Araujo Rentería), T-291 de 2009 (M.P. Clara Elena Reales Gutiérrez), T-294 de 2014 (M.P. María Victoria Calle Correa) y T-740 de 2015 (M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez).

9. Justicia ambiental en el licenciamiento, construcción y operación de rellenos sanitarios. Reiteración de jurisprudencia¹⁷⁴

9.1. El concepto de justicia ambiental tiene sus orígenes a mediados del siglo pasado en Estados Unidos con ocasión del surgimiento de movimientos sociales en el sureste del país, debido a protestas locales por la construcción de plantas de desechos tóxicos e industrias contaminantes en zonas predominantemente habitadas por población pobre y afrodescendiente. En efecto, la administración con el fin de atender las denuncias por tales circunstancias, realizó una serie de estudios que permitieron evidenciar que ciertos grupos marginados (afroamericanos, latinos, asiáticos e indígenas) y de bajos recursos soportaban un porcentaje mayor de residuos tóxicos en relación con su peso en la población total de la nación¹⁷⁵.

9.2. Para superar tal discriminación conocida como “racismo medio ambiental”, la Agencia de Protección Ambiental de Estados Unidos adoptó una serie de planes estratégicos¹⁷⁶, dentro de los que definió el término justicia ambiental como “*el tratamiento justo y la participación significativa de todas las personas independientemente de su raza, color, origen nacional, cultura, educación o ingreso con respecto al desarrollo y la aplicación de las leyes, reglamentos y políticas ambientales*”¹⁷⁷.

9.3. El concepto de justicia ambiental se expandió a Europa donde se enfatizó en aspectos de redistribución de cargas, más que en una perspectiva de discriminación racial, al ponerse en evidencia que las comunidades más pobres son las que suelen soportar los mayores niveles de contaminación y recibir una menor cantidad de servicios estatales¹⁷⁸. Asimismo, el término se ha desarrollado, desde la perspectiva política, pues desde la noción de “ecologismo de los pobres”, se ha destacado la correlación inversa que se

¹⁷⁴ Para la elaboración de este capítulo se tuvo como base la Sentencia T-294 de 2014 (M.P. María Victoria Calle Correa).

¹⁷⁵ En la Sentencia T-294 de 2014 (M.P. María Victoria Calle Correa) se recordó que “*como antecedente del movimiento por la Justicia Ambiental se alude a las protestas de los habitantes del vecindario Lovel Canal, situado en la ciudad Buffalo, Nueva York, construido sobre un antiguo vertedero de residuos químicos tóxicos, y donde residía población blanca de escasos recursos económicos. En 1978, como resultado de las fuertes lluvias, los residuos allí depositados emergieron, lo que originó un incremento considerable de enfermedades en los niños del lugar. La reacción de la comunidad local fue liderada por la madre de uno de los niños afectados (Louis Marie Gibbs) y condujo a la declaratoria de zona de desastre nacional y la reubicación de los residentes. Sin embargo, la consolidación del reclamo de discriminación racial asociado a este movimiento en los Estados Unidos tuvo lugar luego de las protestas de los habitantes del Condado de Warren (Carolina del Norte), por la instalación de una planta incineradora de residuos tóxicos (policloruros de bifenilo PCB) en la localidad de Afton, habitada en su mayoría por afroamericanos. Los residentes del sector protestaron porque la elección de su vecindario como sitio de instalación del vertedero era una muestra de “racismo ambiental”. Las protestas se saldaron con el arresto de más de 500 personas y, si bien la planta incineradora no fue retirada, como resultado de las denuncias ciudadanas se realizaron estudios que demostraron un patrón de discriminación racial en la selección de lugares para el vertimiento de desechos tóxicos*”.

¹⁷⁶ Sobre el particular puede verse la Orden Ejecutiva No. 12898 expedida por la Presidencia de la Unión, la cual está disponible en: <http://www.archives.gov/federal-register/executive-orders/pdf/12898.pdf>.

¹⁷⁷ Agencia de Protección Ambiental de los Estados Unidos (EPA, por sus siglas en inglés), “Justicia Ambiental y Participación Comunitaria”, en <http://www.epa.gov/espanol/saludhispana/justicia.html>.

¹⁷⁸ Tal es, por ejemplo, la perspectiva desarrollada en el Reino Unido por Andrew Dobson. *Justice and the Environment. Conceptions of Environmental Sustainability and Dimensions of Social Justice*, New York, Oxford University Press, 1998.

presenta entre los países del Norte y del Sur global, toda vez que los primeros presentan mayores índices de consumo de los recursos de la naturaleza y los segundos deben soportar las mayores cargas ambientales por tal actuación de las naciones desarrolladas¹⁷⁹.

9.4. En ese orden de ideas, la Corte ha señalado que un estudio de la evolución del concepto de justicia ambiental, derivado en Colombia, principalmente del artículo 79 de la Carta Política, permite identificar las dos dimensiones que lo integran¹⁸⁰, a saber:

(i) La *justicia distributiva* que pretende el reparto equitativo de las cargas y beneficios ambientales entre los sujetos de una comunidad, suprimiendo cualquier factor de discriminación, en especial, los relacionados con los ingresos económicos¹⁸¹. Esta dimensión se desprende de lo dispuesto en los artículos 1º (principio de solidaridad), 13 (igualdad), 80 (reparación del daño ambiental), 90 (responsabilidad patrimonial por el daño antijurídico) y 334 (distribución equitativa de beneficios) de la Constitución y se compone de varios axiomas, de los cuales resulta pertinente reseñar para el caso en análisis¹⁸², los dos siguientes:

(a) El principio de equidad ambiental, conforme al cual todo reparto inequitativo de las cargas en el diseño, implementación y aplicación de una política ambiental o en la realización de un programa, obra o actividad que comporte impactos ambientales debe ser justificado, correspondiendo la carga de la prueba a quien defiende el establecimiento de un trato desigual¹⁸³.

(b) El principio de efectiva retribución, conforme al cual aquellos individuos o grupos de población a los que les corresponde asumir las cargas o pasivos ambientales asociados a la ejecución de un proyecto, obra

¹⁷⁹ En tal sentido se destacan los trabajos del economista catalán Joan Martínez Alier, *El ecologismo de los pobres. Conflictos ambientales y lenguajes de valoración*, Barcelona, Icaria, 2005.

¹⁸⁰ Cfr. Sentencia T-294 de 2014 (M.P. María Victoria Calle Correa).

¹⁸¹ Cfr. Hervé Espejo, Dominique. “Noción y elementos de la Justicia Ambiental: directrices para su aplicación en la planificación territorial y en la evaluación ambiental estratégica”, *Revista de Derecho (Valdivia)*, Vol. 23, No. 1, julio 2010, p. 17.

¹⁸² Entre otros elementos de la justicia ambiental no contemplados en el presente análisis, se destaca el principio de sostenibilidad, que reclama prácticas de consumo y uso responsable de los recursos de la naturaleza, de modo tal que no se comprometa su disfrute para las generaciones futuras y para otras especies vivas no humanas. Desde esta perspectiva, se fundamenta un “imperativo ambiental”, según el cual “una actividad de producción, intercambio o consumo, es decir, una determinada huella ambiental, estará permitida y será ética, moral o incluso jurídicamente aceptable (es decir, es sostenible) si y solo si, en el caso de ser universalizable o practicada por todos, no sobrepasa los límites ambientales, los cuales son límites físicos concretos de la única ecosfera con la que contamos”. Al respecto, Mesa Cuadros, Gregorio. “Elementos para una teoría de la Justicia Ambiental”, en *Elementos para una teoría de la Justicia Ambiental y el Estado Ambiental de Derecho*, Grupo de Investigación en Derechos Colectivos y Ambientales – GIDC, G. Mesa Cuadros (editor), Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 2012, p.p. 46-47. Ligado al anterior, también se asocia a la justicia ambiental el principio de precaución, que ha sido objeto de un importante desarrollo jurisprudencial por parte de la Corte, sintetizado en las sentencias T-1077 de 2012 (M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub) y T-299 de 2008 (M.P. Jaime Córdoba Triviño).

¹⁸³ Ver, Shrader – Frechette, Kristin. *Environmental Justice. Creating Equality, reclaiming Democracy*, New York, Oxford University Press, 2002; Crawford, Colin, p.p. 23 y ss.

o actividad, que resultan necesarios desde la perspectiva del interés general, deben ser debidamente compensados¹⁸⁴.

(ii) La *justicia participativa* que conlleva la apertura de espacios en donde los afectados con un proyecto puedan participar en la toma de decisiones relativas a la realización del mismo y a la evaluación de sus impactos, permitiendo que *“al lado del conocimiento técnico experto que suele ser el único tenido en cuenta para orientar la toma de decisiones en materia ambiental, también haya un espacio significativo para el conocimiento local, que se expresa en la evaluación nativa de los impactos y en la definición de las medidas de prevención, mitigación y compensación correspondientes”*¹⁸⁵. Esta dimensión de la justicia ambiental encuentra sustento en la Constitución en:

(a) El artículo 2° que consagra, entre los fines esenciales del Estado, el *“de facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación”*.

(b) El artículo 40 que contempla el derecho fundamental a la participación.

(c) El artículo 79 que establece el derecho de todas las personas a participar en las decisiones que puedan afectar el disfrute de un ambiente sano.

(d) El artículo 330 que, para el caso específico de los grupos étnicos, establece su participación a través del mecanismo de la consulta previa.

9.5. Por lo demás, es pertinente tener en cuenta que este Tribunal ha considerado que para definir el alcance de los derechos fundamentales en torno a la distribución equitativa de beneficios, las cargas ambientales y la participación en las decisiones concernientes a dicha distribución, de conformidad con el artículo 93 superior, se debe tener en cuenta, entre otros, lo dispuesto en los artículos 3 y 11 del Protocolo de San Salvador¹⁸⁶, 3 y 4 de

¹⁸⁴ A partir de la sentencia C-333 de 1996 (M.P. Alejandro Martínez Caballero), la Corte fundamentó la obligación constitucional de reparar los daños derivados de actividades lícitas del siguiente modo: *“la posibilidad de indemnización de un daño antijurídico incluso originado en una actividad lícita del Estado armoniza además con el principio de solidaridad (CP art. 1°) y de igualdad (CP art. 13), que han servido de fundamento teórico al régimen conocido como de daño especial, basado en el principio de igualdad de todos ante las cargas públicas. En efecto, si la Administración ejecuta una obra legítima de interés general (CP art. 1°) pero no indemniza a una persona o grupo de personas individualizables a quienes se ha ocasionado un claro perjuicio con ocasión de la obra, entonces el Estado estaría desconociendo la igualdad de las personas ante las cargas públicas (CP art. 13), pues quienes han sufrido tal daño no tienen por qué soportarlo, por lo cual éste debe ser asumido solidariamente por los coasociados (CP art. 1°) por la vía de la indemnización de quien haya resultado anormalmente perjudicado. Se trata pues, de un perjuicio especial sufrido por la víctima en favor del interés general, por lo cual el daño debe ser soportado no por la persona sino por la colectividad, por medio de la imputación de la responsabilidad al Estado”*.

¹⁸⁵ Sentencia T-294 de 2014 (M.P. María Victoria Calle Correa).

¹⁸⁶ El Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, conocido como “Protocolo de San Salvador”, fue adoptado el 17 de noviembre de 1988 y entró en vigor el 16 de noviembre de 1999. Colombia lo incorporó a su derecho interno mediante la Ley 319 de 1996, declarada exequible en Sentencia C-241 de 1997 (M.P. Alejandro Martínez Caballero). El artículo 3° de dicho instrumento obliga a los Estados a garantizar el ejercicio de los derechos allí reconocidos *“sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social”*. A su vez, su artículo 11° consagra el derecho de todas las personas a vivir en un medio ambiente sano.

la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático¹⁸⁷, 14.1 a) del Convenio sobre la Diversidad Biológica¹⁸⁸ y en el Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación¹⁸⁹.

10. Control ambiental en el licenciamiento, construcción y operación de rellenos sanitarios

10.1. El control ambiental ha sido entendido como la inspección, la vigilancia y la aplicación de las medidas técnicas y legales necesarias para evitar o disminuir cualquier tipo de afección al ambiente producto de las actividades humanas o desastres naturales¹⁹⁰, entendiéndose que un impacto se produce por cualquier alteración en el medio biótico, abiótico o socioeconómico, ya sea adversa o beneficiosa, total o parcial, siempre que pueda ser atribuido al desarrollo de una obra, actividad o hecho de la naturaleza¹⁹¹.

10.2. En Colombia el control ambiental se realiza principalmente por las instituciones que integran el Sistema Nacional Ambiental –SINA-¹⁹², a través del proceso de expedición de licencias ambientales establecido en Ley 99 de 1993¹⁹³. En efecto, este Tribunal ha explicado que el deber de prevención y control del deterioro ambiental se ejerce, entre otras formas, a través del otorgamiento, denegación o cancelación de licencias ambientales por parte del Estado, por cuanto solamente el permiso previo de las autoridades competentes, hace jurídicamente viable la ejecución de obras o actividades que puedan tener efectos potenciales sobre el ecosistema¹⁹⁴.

¹⁸⁷ Incorporada al derecho interno mediante la Ley 164 de 1994, declarada exequible en Sentencia C-037 de 1995 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz). El artículo 3 consagra, entre otros principios, la responsabilidad diferenciada de los países y basada en la equidad para evitar que las medidas adoptadas con el fin de evitar los efectos nocivos para el sistema climático, impliquen cargas anormales para algunos países. A su vez, el artículo 4 consagra, entre los compromisos de los Estados, el deber de promover el acceso a la información, la educación y participación de la población en decisiones atinentes a las medidas a adoptar para reducir el cambio climático.

¹⁸⁸ “Cada parte Contratante, en la medida de lo posible y según proceda: a) establecerá procedimientos apropiados por los que se exija la evaluación del impacto ambiental de sus proyectos propuestos que puedan tener efectos adversos importantes para la diversidad biológica con miras a evitar o reducir al mínimo esos efectos y, cuando proceda, permitirá la participación del público en esos procedimientos.” Este instrumento fue incorporado al derecho interno mediante Ley 165 de 1994 y declarada su constitucionalidad en Sentencia C-519 de 1994 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa).

¹⁸⁹ Incorporado al derecho interno a través de la Ley 253 de 1996. La Corte declaró exequibles el Convenio y su ley aprobatoria en Sentencia C-377 de 1996 (M.P. Antonio Barrera Carbonell), “bajo la condición de que el Gobierno de Colombia, formule una declaración o manifestación, acogiendo al artículo 26 de dicho Convenio, en el sentido de que el artículo 81 de la Constitución prohíbe la introducción al territorio nacional de residuos nucleares y desechos tóxicos”.

¹⁹⁰ Cfr. Diccionario ambiental, Néstor Julio Jaime Restrepo, Colombia: Ecoe ediciones, 2007.

¹⁹¹ Artículo 1 del Decreto 2041 de 2014.

¹⁹² Hacen parte del Sistema el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, las Corporaciones Autónomas Regionales, las entidades Territoriales, la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales -ANLA- y los Institutos de Investigación Ambientales: (a) El Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales, IDEAM; b) El Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras “José Benito Vives de Andreis”, INVEMAR; c) El Instituto de Investigación de Recursos Biológicos “Alexander Von Humboldt”; d) El Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas “Sinchi”; y e) El Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico “John Von Neumann”).

¹⁹³ “Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones”.

¹⁹⁴ Cfr. Sentencia C-328 de 1995 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz).

10.3. Al respecto, en el ordenamiento jurídico se ha definido la licencia ambiental como la autorización que otorga la autoridad competente para la ejecución de un proyecto, obra o actividad, que de acuerdo con la ley y los reglamentos, pueda producir deterioro grave a los recursos naturales renovables, o al medio, o introducir modificaciones considerables o notorias al paisaje. En ese orden de ideas, se ha estimado que la licencia ambiental lleva implícitos todos los permisos, autorizaciones y/o concesiones para el uso, aprovechamiento y/o afectación de los recursos naturales renovables que sean necesarios por el tiempo de vida útil del proyecto, obra o actividad, por lo que los mismos deberán ser claramente identificados en el respectivo estudio de impacto ambiental¹⁹⁵.

10.4. Asimismo, se ha considerado que la licencia ambiental sujeta al beneficiario al cumplimiento de los requisitos, términos, condiciones y obligaciones que la misma establezca en relación con la prevención, mitigación, corrección, compensación y manejo de los efectos ambientales del proyecto, obra o actividad autorizada¹⁹⁶. En relación con estos últimos conceptos, esta Corporación resalta que el artículo 1° del Decreto 2041 de 2014¹⁹⁷ los define de la siguiente manera:

(i) *Medidas de prevención*: son las acciones encaminadas a evitar los impactos y efectos negativos que pueda generar un proyecto, obra o actividad sobre el medio ambiente.

(ii) *Medidas de mitigación*: son las acciones dirigidas a minimizar los impactos y efectos negativos de un proyecto, obra o actividad sobre el medio ambiente.

(iii) *Medidas de corrección*: son las acciones dirigidas a recuperar, restaurar o reparar las condiciones del medio ambiente afectado por el proyecto, obra o actividad.

(iv) *Medidas de compensación*: son las acciones dirigidas a resarcir y retribuir a las comunidades, las regiones, localidades y al entorno natural por los impactos o efectos negativos generados por un proyecto, obra o actividad, que no puedan ser evitados, corregidos o mitigados.

(v) *Plan de manejo ambiental*: es el conjunto detallado de medidas y actividades que, producto de una evaluación ambiental, están orientadas a prevenir, mitigar, corregir o compensar los impactos y efectos ambientales debidamente identificados, que se causen por el desarrollo de un proyecto o actividad. Incluye los planes de seguimiento, monitoreo, contingencia, y abandono según la naturaleza de la obra.

¹⁹⁵ Cfr. Artículo 3 del Decreto 2041 de 2014.

¹⁹⁶ *Ibíd.*

¹⁹⁷ "Por el cual se reglamenta el Título VIII de la Ley 99 de 1993 sobre licencias ambientales".

10.5. Adicionalmente, la Sala considera pertinente reseñar que en su jurisprudencia este Tribunal ha señalado que la licencia ambiental¹⁹⁸:

(i) Es de carácter obligatoria y previa, por lo que debe ser obtenida antes de la ejecución o realización de las obras, actividades o proyectos;

(ii) Opera como instrumento coordinador, planificador, preventivo, cautelar y de gestión, mediante el cual el Estado cumple diversos mandatos constitucionales, entre ellos, proteger los recursos naturales y el medio ambiente, conservar áreas de especial importancia ecológica, prevenir y controlar el deterioro ambiental y realizar la función ecológica de la propiedad;

(iii) Es el resultado de un proceso administrativo reglado y complejo que permite la participación ciudadana, la cual puede cualificarse con la aplicación del derecho a la consulta previa, si en la zona de influencia de la obra, actividad o proyecto existen asentamientos indígenas o afrocolombianos;

(iv) Tiene simultáneamente un carácter técnico y otro participativo, en donde se evalúan varios aspectos relacionados con los estudios de impacto ambiental y, en ocasiones, con los diagnósticos ambientales de alternativas, en un escenario a su vez técnico científico y sensible a los intereses de las poblaciones afectadas¹⁹⁹; y

(v) Se concreta en la expedición de un acto administrativo de carácter especial, el cual puede ser modificado unilateralmente por la administración e incluso revocado sin el consentimiento previo, expreso y escrito de su titular, cuando se advierta el incumplimiento de los términos que condicionan la autorización. En estos casos, la revocatoria funciona como garantía de intereses constitucionales protegidos por el principio de prevención y demás normas con carácter de orden público²⁰⁰.

10.6. Ahora bien, en torno a la autoridad facultada para otorgar o negar las licencias ambientales requeridas para la construcción y operación de rellenos sanitarios, así como para realizar el seguimiento y el control de lo dispuesto en las mismas, los artículos 9²⁰¹ y 40²⁰² del Decreto 2041 de 2014 le asignan

¹⁹⁸ Ver, entre otras, las Sentencias C-328 de 1995 (Eduardo Cifuentes Muñoz), C-035 de 1999 (M.P. Antonio Barrera Carbonell), C-328 de 1999 (M.P. Martha Victoria Sáchica Méndez), C-894 de 2003 (M.P. Rodrigo Escobar Gil), C-703 de 2010 (M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo), T-129 de 2011 (M.P. Jorge Iván Palacio Palacio), T-698 de 2011 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva), C-746 de 2012 (M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez) y T-462A de 2014 (M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub).

¹⁹⁹ Artículo 56 y siguientes de la Ley 99 de 1993.

²⁰⁰ Artículo 62 de la Ley 99 de 1993.

²⁰¹ "Artículo 9. Competencia de las Corporaciones Autónomas Regionales. Las Corporaciones Autónomas Regionales, las de Desarrollo Sostenible, los Grandes Centros Urbanos y las autoridades ambientales creadas mediante la Ley 768 de 2002, otorgarán o negarán la licencia ambiental para los siguientes proyectos, obras o actividades, que se ejecuten en el área de su jurisdicción: (...) 13. La construcción y operación de rellenos sanitarios; no obstante la operación únicamente podrá ser adelantada por las personas señaladas en el artículo 15 de la Ley 142 de 1994".

²⁰² El parágrafo 1 del artículo 40 señala que "la autoridad ambiental que otorgó la licencia ambiental o estableció el plan de manejo ambiental respectivo, será la encargada de efectuar el control y seguimiento a

competencia, en el área de su jurisdicción²⁰³, a las Corporaciones Autónomas Regionales, a los grandes centros urbanos con poblaciones mayores a un millón de habitantes y a las autoridades ambientales creadas mediante la Ley 768 de 2002²⁰⁴.

10.7. No obstante lo anterior, esta Corporación resalta que de conformidad con los numerales 16 del artículo 5²⁰⁵ de la Ley 99 de 1993 y 10 del artículo 2²⁰⁶ del Decreto 3570 de 2011²⁰⁷, en concordancia con el numeral 1 del artículo 3²⁰⁸ del Decreto 3573 de 2011, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, a través de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, puede asumir de manera preferente la competencia para conocer del proceso de licenciamiento y/o de verificación del cumplimiento de la licencia ambiental.

los proyectos, obras o actividades autorizadas. // Con el fin de dar cumplimiento a lo dispuesto en el presente párrafo las autoridades ambientales procurarán fortalecer su capacidad técnica, administrativa y operativa”.

²⁰³ Al respecto, cuando existan posibles conflictos de competencia el artículo 12 del Decreto 2041 de 2014 establece que “cuando el proyecto, obra o actividad se desarrolle en jurisdicción de dos o más autoridades ambientales, dichas autoridades deberán enviar la solicitud de licenciamiento ambiental a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA), quien designará la autoridad ambiental competente para decidir sobre la licencia ambiental. // En el acto de otorgamiento de la misma, la autoridad designada precisará la forma de participación de cada entidad en el proceso de seguimiento. // En todo caso, una vez otorgada la licencia ambiental, el beneficiario de esta deberá cancelar las tasas ambientales a la autoridad ambiental en cuya jurisdicción se haga la utilización directa del recurso objeto de la tasa. Lo anterior sin perjuicio de lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 66 de la Ley 99 de 1993. // A efecto de lo dispuesto en el presente artículo, la autoridad ambiental ante la cual se formula la solicitud de licencia ambiental pondrá en conocimiento de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA), dicha situación, anexando la siguiente información: a) Descripción del proyecto (objetivo, actividades y características de cada jurisdicción y localización georreferenciada); b) Consideraciones técnicas (descripción general de los componentes ambientales de cada jurisdicción, descripción y localización de la infraestructura general en cada jurisdicción e impactos ambientales significativos); y c) Demanda de recursos y permisos o concesiones ambientales requeridos en cada jurisdicción. // Recibida la información la ANLA, dentro de los quince (15) días hábiles siguientes designará la autoridad ambiental competente, para adelantar el procedimiento de licenciamiento ambiental”.

²⁰⁴ “Por la cual se adopta el Régimen Político, Administrativo y Fiscal de los Distritos Portuario e Industrial de Barranquilla, Turístico y Cultural de Cartagena de Indias y Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta”.

²⁰⁵ “Artículo 5. Funciones del Ministerio. Corresponde al Ministerio del Medio Ambiente: (...) 16. Ejercer discrecional y selectivamente, cuando las circunstancias lo ameriten, sobre los asuntos asignados a las Corporaciones Autónomas Regionales, la evaluación y control preventivo, actual o posterior, de los efectos de deterioro ambiental que puedan presentarse por la ejecución de actividades o proyectos de desarrollo, así como por la exploración, explotación, transporte, beneficio y utilización de los recursos naturales renovables y no renovables y ordenar la suspensión de los trabajos o actividades cuando a ello hubiese lugar”.

²⁰⁶ “Artículo 2. Funciones. Además de las funciones determinadas en la Constitución Política y en el artículo 59 de la Ley 489 de 1998 y en las demás leyes, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible cumplirá las siguientes funciones: (...) 10. Ejercer la inspección y vigilancia sobre las Corporaciones Autónomas Regionales, y ejercer discrecional y selectivamente, cuando las circunstancias lo ameriten, sobre los asuntos asignados a estas corporaciones la evaluación y control preventivo, actual o posterior, de los efectos del deterioro ambiental que puedan presentarse por la ejecución de actividades o proyectos de desarrollo, así como por la exploración, explotación, transporte, beneficio y utilización de los recursos naturales renovables y no renovables, y ordenar al organismo nacional competente para la expedición de licencias ambientales a cargo del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la suspensión de los trabajos o actividades cuando a ello hubiese lugar”.

²⁰⁷ “Por el cual se modifican los objetivos y la estructura del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y se integra el Sector Administrativo de Ambiente y Desarrollo Sostenible”.

²⁰⁸ “Artículo 3. Funciones. La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –ANLA– cumplirá, las siguientes funciones: 1. Otorgar o negar las licencias, permisos y trámites ambientales de competencia del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, de conformidad con la ley y los reglamentos (...)”.

10.8. De otra parte, este Tribunal advierte que los proyectos, obras o actividades sujetos a licencia ambiental o plan de manejo, deben ser objeto de control y seguimiento por parte de las autoridades²⁰⁹, con el propósito de:

(i) Verificar la eficiencia y eficacia de las medidas implementadas en relación con el plan de manejo ambiental, el programa de seguimiento y monitoreo, el plan de contingencia, así como el plan de desmantelamiento y abandono y el plan de inversión.

(ii) Constatar y exigir el cumplimiento de todos los términos, obligaciones y condiciones que se deriven de la licencia ambiental.

(iii) Corroborar el comportamiento de los medios bióticos, abióticos, socioeconómicos y de los recursos naturales frente al desarrollo del proyecto.

(iv) Revisar los impactos acumulativos generados por los proyectos, obras o actividades sujetos a licencia ambiental y localizados en una misma área de acuerdo con los estudios que para el efecto exija de sus titulares e imponer a cada uno de los proyectos las restricciones ambientales que considere pertinentes, con el fin de disminuir el impacto ambiental en el área.

(v) Verificar el cumplimiento de los permisos, concesiones o autorizaciones ambientales por el uso y/o utilización de los recursos naturales renovables, autorizados en la licencia ambiental.

(vi) Verificar el cumplimiento de la normatividad ambiental aplicable al proyecto, obra o actividad.

(vii) Verificar los hechos y las medidas ambientales implementadas para corregir las contingencias ambientales ocurridas.

(viii) Imponer medidas ambientales adicionales para prevenir, mitigar o corregir impactos ambientales no previstos en los estudios ambientales del proyecto²¹⁰.

10.9. Por lo demás, este Tribunal recuerda que, si durante la ejecución de los proyectos, obras o actividades sujetos a licenciamiento ambiental ocurriesen incendios, derrames, escapes, parámetros de emisión y/o vertimientos por fuera de los límites permitidos o cualquier otra contingencia ambiental, el titular deberá ejecutar todas las acciones necesarias con el fin de hacer cesar la contingencia ambiental e informar a la autoridad ambiental competente en un

²⁰⁹ Cfr. Artículo 40 del Decreto 2041 de 2014.

²¹⁰ En el desarrollo de dicha gestión, la autoridad ambiental podrá realizar entre otras actividades, visitas al lugar donde se desarrolla el proyecto, hacer requerimientos, imponer obligaciones ambientales, corroborar técnicamente o a través de pruebas los resultados de los monitoreos realizados por el beneficiario de la licencia ambiental o plan de manejo ambiental.

término no mayor a 24 horas²¹¹, para que ésta: (i) verifique los hechos y las medidas ambientales implementadas para corregir la contingencia, así como (ii) determine la necesidad de imponer medidas adicionales o la pertinencia de iniciar un proceso sancionatorio de conformidad con la Ley 1333 de 2009²¹².

11. La justicia ambiental y el control ambiental en la jurisprudencia constitucional

11.1. Los conceptos de justicia ambiental y control ambiental reseñados han sido objeto de un creciente desarrollo jurisprudencial tratándose de diferentes proyectos de infraestructura (oleoductos, hidroeléctricas, carreteras, etc.)²¹³. Sin embargo, en esta ocasión, la Sala hará un recuento únicamente de las providencias relacionadas con el licenciamiento, la construcción, la operación y la clausura de rellenos sanitarios.

11.2. Para empezar, la Corte estima pertinente resaltar que la mayor parte de las providencias sobre la materia han versado sobre la protección de los derechos fundamentales de la población recicladora, la cual se ha visto afectada como consecuencia del cierre de rellenos sanitarios o de cambios estructurales en la prestación del servicio público de aseo, pues tales circunstancias han modificado e incluso obstaculizado el ejercicio de su actividad y, con ello, se les ha privado de su principal fuente de sustento. En dichos casos, puede evidenciarse que esta Corporación utilizó las dos dimensiones de la justicia ambiental, ya que: (i) se le ha impuesto a la administración la obligación de diseñar acciones afirmativas que faciliten la inclusión de la población recicladora en la prestación del servicio público de aseo (justicia distributiva), y (ii) se ha garantizado el derecho de los recicladores a participar en el diseño e implementación de dichas medidas (justicia participativa)²¹⁴.

11.3. Ahora bien, para efectos del presente recuento jurisprudencial, esta Corporación se detendrá en el examen de aquellos pronunciamientos que se originan en demandas formuladas por la población asentada en el área de influencia de rellenos sanitarios y que estiman amenazados sus derechos fundamentales como consecuencia de la instalación o deficiente gestión ambiental de este tipo de proyectos²¹⁵.

²¹¹ Cfr. Artículo 42 del Decreto 2041 de 2014.

²¹² "Por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones".

²¹³ Ver, entre otras, las sentencias T-574 de 1996 (M.P. Alejandro Martínez Caballero), T-194 de 1999 (M.P. Carlos Gaviria Díaz), T-348 de 2012 (M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub), T-447 de 2012 (M.P. Mauricio González Cuervo), T-135 de 2013 (M.P. Jorge Iván Palacio Palacio) y T-704 de 2016 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva).

²¹⁴ Al respecto pueden verse, entre otras, las sentencias T-724 de 2003 (M.P. Jaime Araujo Rentería), para el caso de los recicladores de Bogotá, y los autos de seguimiento proferidos en el marco de su ejecución: A-268, A-298, A-326 y A-355 de 2010, A-275 de 2011 y A-089 de 2015, entre otros, (M.P. Juan Carlos Henao Pérez y Luis Guillermo Guerrero Pérez); T-291 de 2009 (M.P. Clara Elena Reales Gutiérrez), para el caso de los recicladores de Cali afectados por el cierre del relleno sanitario de Navarro y T-740 de 2015 (M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez) para el caso de los recicladores afectados con la implementación del Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos en el municipio La Victoria.

²¹⁵ Un recuento jurisprudencial similar sobre el mismo tema puede consultarse en la Sentencia T-294 de 2014 (M.P. María Victoria Calle Correa).

11.4. El primer pronunciamiento de la Corte sobre un caso similar al estudiado en esta oportunidad, es la Sentencia T-126 de 1994²¹⁶, en la cual la Sala Sexta de Revisión protegió los derechos fundamentales a la salud y al ambiente sano, tanto del actor, como de los demás habitantes del municipio de Mariquita, vulnerados por las deficiencias en la construcción del relleno sanitario del municipio, las cuales favorecieron la proliferación de olores nauseabundos e insectos que, además de arruinar las cosechas de los predios cercanos, actuaban como vectores en la transmisión de enfermedades. En consecuencia, este Tribunal les ordenó a las autoridades del municipio realizar los estudios técnicos pertinentes y construir el relleno sanitario en debida forma (control ambiental).

11.5. Posteriormente, en la Sentencia T-244 de 1998²¹⁷, esta Corporación advirtió la magnitud de los impactos ambientales ocasionados por el derrumbe del relleno sanitario de Doña Juana de la ciudad de Bogotá y señaló la procedencia excepcional de la tutela para proteger derechos colectivos, en aquellos casos en los que se pruebe la existencia de un vínculo entre el daño ambiental y la afectación de prerrogativas fundamentales. Con todo, la Sala Octava de Revisión no concedió el amparo solicitado, por cuanto en el caso concreto, el demandante no acreditó la existencia de afectaciones a su salud o la de su familia, generadas como consecuencia de dicha contingencia.

11.6. Luego, en la Sentencia T-123 de 1999²¹⁸, la misma Sala de Revisión estableció que, como se habían acreditado las irregularidades en el manejo ambiental del relleno sanitario de Túquerres y su conexidad con las afectaciones a la salud, a la integridad física y a la vida digna de la accionante y de su familia, quienes habitaban en las inmediaciones del mismo, era procedente proteger sus derechos. Por consiguiente, la Corte confirmó las decisiones de los jueces de instancia, en las que se había ordenado a la Alcaldía comprar el predio de la accionante con el propósito de permitirle adquirir un inmueble en otro lugar y así cesar la vulneración de sus prerrogativas (justicia ambiental distributiva). Adicionalmente, este Tribunal dispuso suspender el funcionamiento del relleno sanitario, hasta tanto se diera cumplimiento a las exigencias operacionales impuestas por la Corporación Autónoma Regional de Nariño (control ambiental).

11.7.1. A través de la Sentencia T-086 de 2003²¹⁹, esta Corporación resolvió un asunto que tuvo su inicio en el año 2001 cuando una persona que habitaba en las inmediaciones del relleno sanitario “El Henequén” en la ciudad de Cartagena fue beneficiaria de un fallo de tutela que ordenó su cierre y clausura, pero ante la imposibilidad de encontrar otro sitio para la disposición final de las basuras, se presentó una situación de emergencia sanitaria que llevó a la Alcaldía a desconocer el fallo. Iniciado el trámite de desacato respectivo, el juez consideró que mantener cerrado el relleno representaba una

²¹⁶ M.P. Hernando Herrera Vergara.

²¹⁷ M.P. Fabio Morón Díaz.

²¹⁸ M.P. Fabio Morón Díaz.

²¹⁹ M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

afectación grave, manifiesta, cierta, directa e inminente al interés público, por lo que modificó la orden de protección impartida y, en su lugar, concedió a la administración un plazo para habilitar otro lugar antes de proceder al cierre definitivo del proyecto de disposición final de residuos.

11.7.2. Contra esta última decisión, la beneficiaria del amparo interpuso una nueva acción de tutela que esta Corte concedió parcialmente, al estimar que si bien en las circunstancias excepcionales del caso se justificaba la orden de reapertura temporal del relleno “El Henequén”, ello implicaba una disminución de la protección inicialmente conferida, por lo que era preciso decretar una medida compensatoria adecuada y suficiente a su favor, teniendo en cuenta las condiciones específicas del asunto y las posibilidades reales de que las órdenes complejas impartidas en la primera sentencia de amparo pudieran cumplirse dentro del término indicado por la autoridad judicial (justicia ambiental distributiva).

11.8.1. En la Sentencia T-123 de 2009²²⁰, la Sala Novena de Revisión conoció de un caso cuyo origen se presentó en el año 2006 cuando los habitantes de Nemocón realizaron una consulta popular, convocada por su Alcalde, en la que expresaron su oposición a la construcción de un relleno sanitario regional en el municipio y, a la vez, manifestaron la voluntad de que el manejo de los residuos en el municipio se gestionara de manera independiente, esto es, sin intervención de otros entes territoriales. No obstante lo anterior, la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca otorgó una licencia ambiental para la construcción de un proyecto regional de disposición final de residuos y, en virtud de ésta, se inició su ejecución.

11.8.2. Ante tal circunstancia, los habitantes del municipio acudieron a la acción de tutela para hacer valer la decisión adoptada en dicha consulta y, en consecuencia, dejar sin efectos el acto administrativo que concedió la licencia ambiental al relleno sanitario. Sobre el particular, la Corte sostuvo que la decisión de la Corporación Autónoma de otorgar la licencia ambiental al relleno de Nemocón trascendía la esfera local, pues las competencias de dicha entidad correspondían a “*un escenario regional con proyección nacional*”. Por lo anterior, esta Corporación confirmó las decisiones de instancia que negaron por improcedente la tutela, por considerar que no existió vulneración del derecho a la participación, toda vez que la decisión ciudadana expresada en una consulta de nivel municipal no podía entenderse como imperativa y obligatoria para la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca.

11.9.1. Finalmente, en la Sentencia T-294 de 2014²²¹, la Corte tuvo que decidir sobre un conflicto que se produjo en el municipio de Ciénaga de Oro (Córdoba) debido a la construcción de un relleno sanitario a siete kilómetros del municipio y que por sus impactos ambientales tiene la vocación de afectar a la comunidad indígena de Venado que reside en sus inmediaciones y a quien no se le había consultado, ni escuchado su opinión sobre la obra.

²²⁰ M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

²²¹ M.P. María Victoria Calle Correa.

11.9.2. Al respecto, la Sala Primera de Revisión tuteló los derechos fundamentales de la comunidad y ordenó realizar la consulta previa correspondiente (justicia ambiental participativa), así como dispuso que la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales revisara el otorgamiento de la licencia ambiental aprobada por la Corporación Autónoma Regional de los Valles del Sinú y del San Jorge, pues las evidencias del caso mostraban que el relleno podría producir impactos ambientales, sociales, culturales y económicos que no parecían adecuadamente mitigados y compensados en el acto administrativo que autorizó el proyecto²²² (justicia ambiental distributiva y control ambiental).

11.10. Del anterior recuento jurisprudencial, la Sala concluye que, luego de verificada la procedencia de la acción de tutela, el juez constitucional que evidencie que se ha desconocido alguna de las dos dimensiones de la justicia ambiental en tratándose de proyectos de disposición final de residuos o que no se ha efectuado el control ambiental adecuado de los mismos, puede adoptar diversas medidas para superar tales situaciones. Para ilustrar:

(i) Cuando se haya desconocido la justicia distributiva, el funcionario judicial puede ordenar que la autoridad competente adopte acciones afirmativas o medidas de compensación para superar la desigualdad en las cargas públicas²²³. Así por ejemplo, puede ordenar la inclusión de un grupo determinado de personas en programas sociales de la administración local, disponer la reubicación de los afectados con las obras o establecer medidas específicas que alivien el impacto del proyecto en su calidad de vida²²⁴.

(ii) Cuando se haya desconocido la justicia participativa, el juez de amparo puede disponer que se creen espacios para que las opiniones de las comunidades sean escuchadas o incluso ordenar que se efectúe una consulta previa en el caso de grupos étnicos que gocen de dicha prerrogativa. Sin embargo, se ha entendido que la participación de la comunidad no necesariamente debe convertirse en un obstáculo para desarrollar una obra de interés general, como lo es un relleno sanitario, sino que debe entenderse como una oportunidad para que se concilien al máximo los intereses de los afectados con el proyecto y se logre el mayor

²²² Un avance jurisprudencial que se presentó en este caso fue reconocer que las licencias ambientales pueden ser modificadas por las autoridades debido a los procesos dinámicos que se presentan en el medio y en la sociedad en el transcurso de la actividad licenciada, comoquiera que algunos impactos no son previsibles al momento de concederse el permiso de ejecución y sólo resultan visibles cuando comienza la operación de la obra o proyecto.

²²³ Al respecto, en la Sentencia T-704 de 2016 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva) se indicó que *“la distribución de cargas debe ser equitativa en relación con sus condiciones sociales, culturales, económicas y políticas como pueblo. Así, es deber del Estado verificar cuáles cargas pueden soportar, pues lo que para el común de la sociedad es razonable, para estas comunidades no necesariamente. Conforme con lo anterior, cada afectación al ambiente puede causar daños diferentes según la comunidad. Esos daños no solo pueden ser ambientales sino también sociales, caso en el cual, el Estado debe diseñar alternativas que impidan desproporcionalidad en esas cargas”*.

²²⁴ Cfr. Sentencias T-123 de 1999 (M.P. Fabio Morón Díaz), T-086 de 2003 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa), T-724 de 2003 (M.P. Jaime Araujo Rentería), T-291 de 2009 (M.P. Clara Elena Reales Gutiérrez) y T-294 de 2014 (M.P. María Victoria Calle Correa).

consenso sobre su desarrollo²²⁵.

(iii) Cuando se evidencie que no se está efectuando un correcto control ambiental a un relleno sanitario, el funcionario judicial de amparo puede disponer que se adelanten actividades específicas para superar las contingencias más graves, ordenar el inicio de investigaciones o incluso decretar el cierre del proyecto, siempre y cuando, ello no conlleve a generar una emergencia sanitaria. Asimismo, el juez puede ordenar que otra autoridad ambiental asuma el seguimiento de una licencia cuando evidencie que la entidad que la expidió no se encuentra en capacidad de hacerlo adecuadamente²²⁶.

12. Casos concretos

12.1. Con base en las anteriores consideraciones, corresponde a la Sala determinar si la empresa de servicios públicos Rediba S.A., la Corporación Autónoma Regional de Santander y la Alcaldía de Barrancabermeja vulneraron con sus acciones y omisiones en torno al licenciamiento, la construcción y la operación del relleno sanitario de Patio Bonito, los derechos de los accionantes. Para el efecto, este Tribunal analizará por separado cada una de las actuaciones atribuidas a las demandadas y luego indicará las ordenes que resulten pertinentes, en atención a los resultados de dicho examen.

- *Actuaciones de la empresa de servicios Públicos Rediba S.A.*

12.2. En torno al cumplimiento de lo dispuesto en la licencia ambiental, la Corte evidencia que la empresa de servicios públicos Rediba S.A. no ha acatado a cabalidad las obligaciones establecidas en la misma y, con ello, ha puesto en riesgo a la población residente en las inmediaciones del relleno sanitario, la cual ha estado expuesta a sustancias contaminantes provenientes del proyecto de disposición final de residuos sólidos.

12.3. En efecto, está probado un mal manejo de la separación, recolección, conducción y tratamiento de “*aguas lluvias, aguas residuales y lixiviados, además de una inadecuada instalación y funcionamiento del sistema de impermeabilización (geomembrana y geotextil) de las paredes y piso del vaso o celda actualmente en uso*”, lo cual ha generado “*una contaminación directa al suelo y demás recursos y componentes subterráneos por percolación y filtración de lixiviados*”²²⁷, como lo indicó la Corporación Autónoma Regional de Santander en la Resolución SAA No. 434 de noviembre de 2015 al efectuar, entre otras, las afirmaciones trascritas anteriormente²²⁸, y lo

²²⁵ Cfr. Sentencias T-724 de 2003 (M.P. Jaime Araujo Rentería), T-291 de 2009 (M.P. Clara Elena Reales Gutiérrez), T-294 de 2014 (M.P. María Victoria Calle Correa) y T-740 de 2015 (M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez).

²²⁶ Cfr. Sentencias T-126 de 1994 (M.P. Hernando Herrera Vergara), T-123 de 1999 (M.P. Fabio Morón Díaz) y T-294 de 2014 (M.P. María Victoria Calle Correa).

²²⁷ Folio 938 del cuaderno de revisión del expediente (i).

²²⁸ Folios 933 a 941 del cuaderno de revisión del expediente (i).

corroboran las apreciaciones de los funcionarios de la Corte contenidas en el acta de la inspección judicial efectuada el 18 de noviembre de 2015²²⁹, así como el informe rendido ante el despacho del magistrado sustanciador, el 22 de enero de 2016, por la ingeniera ambiental y sanitaria Yamile Andrea Moreno Saboyá y el hidrólogo Guillermo Olaya Triana²³⁰.

12.4. Sobre el particular y reiterando lo expuesto páginas atrás²³¹, la Sala resalta que los estudios científicos indican que la cercanía de una población a un lugar de disposición de residuos sólidos es un factor de riesgo para su salud, el cual se incrementa cuando el mismo no es administrado según las reglas técnicas y los parámetros ambientales correspondientes²³², por lo que es razonable desde la reglas de la experiencia sostener que las deficiencias en la operación del relleno pueden estar afectando a los habitantes que residen en sus inmediaciones, máxime cuando utilizan para las actividades diarias agua que se encuentra en pozos cercanos al lugar de disposición final de residuos sólidos.

12.5. En ese orden de ideas, esta Corporación estima que la compañía demandada vulneró los derechos a la salud, al ambiente sano y a la salubridad pública de los accionantes debido al incumplimiento de las reglas operacionales fijadas en la licencia ambiental, la cual no puede entenderse sólo como una autorización para construir una obra, sino que debe tenerse como el instrumento mediante el cual el Estado busca garantizar las prerrogativas de los nacionales y los mandatos constitucionales de *“proteger los recursos naturales y el medio ambiente, conservar áreas de especial importancia ecológica, prevenir y controlar el deterioro ambiental y realizar la función ecológica de la propiedad”*²³³.

12.6. De igual manera, este Tribunal avizora que la empresa Rediba S.A. ha vulnerado el derecho a la igualdad y a la vida en condiciones dignas de los actores y de los demás residentes en la zona de influencia del relleno, pues aunque en la licencia ambiental se establecieron como medidas de compensación el suministro de agua a seis viviendas y la contratación laboral de habitantes del sector de Patio Bonito por parte de la sociedad²³⁴, según se evidenció en la inspección judicial, no se había cumplido con el deber de suministrar el recurso hídrico a la población²³⁵ y, como se desprende de los demás elementos de prueba allegados al proceso, no se acreditó que más de tres personas de la comunidad trabajaran para la compañía.

12.7. Al respecto, la Corte recuerda que las medidas sociales compensatorias establecidas para la construcción de un proyecto u obra buscan hacer efectiva

²²⁹ Supra II, 2.3.

²³⁰ Folios 813 a 831 del cuaderno de revisión del expediente (i).

²³¹ Supra III, 8.5.

²³² Cfr. Environmental Research Foundation, 24 de septiembre de 1998, “Landfills are Danerous”, publicación semanal n°617 del Semanario “Rachel’s Environment and Health News”; Estados Unidos. Fuente de Internet: http://www.rachel.org/bulletin/pdf/Rachels_Environment_Health_News_1149.pdf.

²³³ Sentencia C-746 de 2012 (M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez).

²³⁴ Supra I, 1.6.

²³⁵ Supra II, 2.3.

la justicia distributiva ambiental, en el entendido de que la autoridad competente evidenció *ex ante* un reparto inequitativo de las cargas públicas que debía ser superado, por lo que el incumplimiento *ex post* de las mismas por parte del beneficiario de la licencia genera que las prerrogativas de la comunidad en situación de desventaja frente al conglomerado se vean afectadas²³⁶.

12.8. Por lo demás, si bien la Sala es consciente de que en virtud de las recomendaciones de los peritos que acompañaron a la Corte en la inspección judicial y de los requerimientos de la autoridad ambiental, la empresa Rediba S.A. ha adelantado una serie de medidas para corregir las condiciones de operación y cumplir con lo estipulado en la licencia ambiental²³⁷, teniendo en cuenta que es la Corporación Autónoma Regional de Santander la entidad que cuenta con los medios técnicos para determinar si se han superado o no las referidas irregularidades, será tal autoridad quien se pronunciará sobre la eficacia de dichas mejoras²³⁸.

- *Actuaciones de la Corporación Autónoma Regional de Santander*

12.9. En atención a la presunta omisión de estipular medidas sociales compensatorias adecuadas en favor de la comunidad de Patio Bonito al momento de autorizarse la construcción y operación del proyecto de disposición final del residuos, la Sala considera que la licencia ambiental otorgada por la Corporación Autónoma Regional de Santander a la empresa Rediba S.A. contempló una serie de acciones para resarcir a la población que se encuentra en el área de influencia del relleno sanitario, las cuales no resultan suficientes para mitigar los impactos en su calidad de vida.

12.10. En efecto, como se explicó, la construcción de rellenos sanitarios tiene el potencial de desmejorar la calidad de vida de las comunidades, debido a las considerables afectaciones que llevan consigo para el entorno social y el paisaje del sector donde se instalan²³⁹, las cuales no logran ser compensadas con el eventual impacto positivo derivado de la posible contratación laboral de los habitantes de la zona por parte de la empresa operaria del mismo. En ese sentido, esta Corte ha estimado necesario que se compense debidamente a los moradores de los lugares seleccionados para la disposición final de residuos sólidos producidos por un conglomerado de personas más amplio, más aún cuando no forman parte del mismo²⁴⁰.

12.11. En la presente oportunidad, este Tribunal evidencia que en virtud del artículo 5 de Decreto 838 de 2005²⁴¹, en el cual se establece la metodología

²³⁶ Cfr. Sentencia T-294 de 2014 (M.P. María Victoria Calle Correa).

²³⁷ Supra II, 2.7. (ii).

²³⁸ Cfr. Artículo 40 del Decreto 2041 de 2014.

²³⁹ Supra III. 8.5. y siguientes.

²⁴⁰ Cfr. Sentencias T-123 de 1999 (M.P. Fabio Morón Díaz), T-086 de 2003 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa), T-724 de 2003 (M.P. Jaime Araujo Rentería), T-291 de 2009 (M.P. Clara Elena Reales Gutiérrez) y T-294 de 2014 (M.P. María Victoria Calle Correa).

²⁴¹ "Por el cual se modifica el Decreto 1713 de 2002 sobre disposición final de residuos sólidos y se dictan otras disposiciones".

para la elección de las áreas potenciales para la instalación de rellenos sanitarios, se escogió el sector de Patio Bonito, entre otros factores, por su ubicación en suelo rural y su relativa cercanía al perímetro urbano de Barrancabermeja, pues dicha norma privilegia la construcción de proyectos de disposición final de residuos sólidos en el área agraria cercana a la ciudad que va a servir la obra, otorgándole un mayor puntaje en el barómetro establecido para seleccionar el lugar donde se autorizará la intervención ambiental.

12.12. Al respecto, esta Corporación ha indicado que si bien dicho parámetro atiende *“al criterio razonable de evitar la localización de este tipo de infraestructura en zonas de mayor densidad poblacional, lo cierto es que a su vez establece una inequitativa distribución de las cargas ambientales como resultado de la cual los habitantes de zonas rurales tienen mayor probabilidad de soportar la carga derivada de la instalación de rellenos sanitarios, pese a que es en las ciudades y centros urbanos donde se produce la mayor cantidad de residuos sólidos, ya no sólo como consecuencia del mayor volumen de población que en ellas se concentra, sino debido a las prácticas de producción y consumo propias de los entornos urbanos”*²⁴².

12.13. Adicionalmente, la Corte encuentra que en el sector de Patio Bonito residen alrededor de 85 campesinos cuyos ingresos económicos son bajos y dependen de su trabajo en labores no calificadas relacionadas con el campo o la industria agraria. Asimismo, la Sala evidencia que la población del área de influencia del relleno reside en viviendas que no cuentan con los servicios públicos de acueducto y alcantarillado, así como que la comunidad no se beneficia del servicio de aseo prestado por la empresa de Rediba S.A. Lo anterior, como consta en el informe rendido por la antropóloga María Teresa Salcedo Restrepo en sede de revisión²⁴³, en el censo realizado por la Alcaldía de Barrancabermeja en cumplimiento de la medida provisional decretada por esta Sala el 29 de octubre de 2015²⁴⁴ y en el acta de la inspección judicial realizada el 18 de noviembre siguiente²⁴⁵.

12.14. Ahora bien, revisada la licencia ambiental contenida en la Resolución DGL No. 1121 del 27 de noviembre de 2014²⁴⁶, este Tribunal observa que se establecieron a cargo de la Empresa de Servicios Públicos Rediba S.A. las siguientes obligaciones a modo de medidas sociales de compensación:

(i) Adelantar las gestiones a que haya lugar con el fin de garantizar a la comunidad aledaña al relleno sanitario el acceso a los recursos hídricos para su sostenimiento. Concretamente, se indicó: *“ARTÍCULO NOVENO: De conformidad con la información reportada en el Estudio de Impacto Ambiental y el Plan de Manejo Ambiental la Sociedad REDIBA S.A. E.S.P, adelantara las gestiones administrativas a que haya lugar con el fin de garantizar a las seis viviendas identificadas, y a la escuela del sector, que*

²⁴² Sentencia T-294 de 2014 (M.P. María Victoria Calle Correa).

²⁴³ Folios 755 a 768 del cuaderno de revisión del expediente (i).

²⁴⁴ Folios 555 a 575 del cuaderno de revisión del expediente (i).

²⁴⁵ Folios 1230 a 1241 del cuaderno de revisión del expediente (i).

²⁴⁶ Folios 1345 a 1464 del cuaderno de pruebas 11 del expediente (i).

la captación del recurso hídrico se efectúe de un cuerpo de agua en mejores condiciones."²⁴⁷

*(ii) "Propender porque la mano de obra no calificada que se requiera en el desarrollo de las actividades, sea contratada en el área de influencia directa del mismo, es decir de los sectores más próximos al proyecto; esto con el fin de compensar desde el punto de vista social algunos de los impactos ocasionados por el desarrollo de las obras."*²⁴⁸

12.15. Al respecto, esta Corporación considera que si bien no existió un omisión absoluta por parte de la autoridad ambiental en relación con la estipulación de medidas que garanticen la dimensión distributiva de la justicia ambiental, las mismas no resultan suficientes para restablecer el equilibrio en las cargas públicas alterado por la autorización para construir y operar el proyecto de disposición final de residuos en la zona de Patio Bonito, por cuanto:

(i) Si bien se dispuso que la compañía debía suministrar agua a seis viviendas ubicadas en las inmediaciones del relleno, ante este Tribunal se probó que el impacto del proyecto en las fuentes hídricas de la zona afecta a más de 24 casas y a la escuela de la comunidad²⁴⁹.

(ii) Aunque se ordenó la contratación laboral de residentes en la zona, ello no comporta en si una medida de compensación suficiente como se explicó páginas atrás²⁵⁰, pues tal acción responde a la simple expectativa de la comunidad que soporta la instalación de una empresa en sus alrededores, máxime cuando no se estableció un número mínimo de contratos de trabajo que deberían celebrarse en razón de la población residente en la zona de influencia del proyecto, para que dicho impacto positivo pudiera ser valorado porcentualmente frente a las afectaciones que debe soportar la población.

(iii) A pesar de que la comunidad de Patio Bonito debe soportar la mayor carga por la instalación del relleno sanitario que acoge la basuras producidas por la zona urbana de Barrancabermeja, no se estableció un sistema de recolección de sus basuras, lo cual incrementa la inequidad ambiental, comoquiera que la población soporta unos impactos de los que ni siquiera ha intervenido en su generación²⁵¹.

(iv) No se tuvo en cuenta que las viviendas de las personas residentes en el área de influencia del proyecto de disposición final no cuentan con sistemas de manejo y tratamiento de aguas residuales domésticas, así como

²⁴⁷ Folio 1342 del cuaderno de pruebas 11 del expediente (i).

²⁴⁸ Folio 1343 del cuaderno de pruebas 11 del expediente (i).

²⁴⁹ Ver el censo de la zona efectuado por la Alcaldía de Barrancabermeja (Folios 555 a 575 del cuaderno de revisión del expediente (i)), y el acta de la inspección judicial (Folios 1230 a 1241 del cuaderno de revisión del expediente (i)).

²⁵⁰ Supra III, 8.9. y 9.4.

²⁵¹ Cfr. Acta de la inspección judicial (Folios 1230 a 1241 del cuaderno de revisión del expediente (i)).

de ventilación, los cuales puedan mejorar su calidad de vida evitando la propagación de vectores provenientes del relleno sanitario o el ingreso de malos olores a sus viviendas²⁵².

(v) No se dispusieron medidas de compensación en favor de los niños asistentes a la escuela “La Gloria” que se encuentra frente a la entrada del relleno sanitario, a pesar de que el centro educativo, al igual que la comunidad, no cuenta con sistemas de acueducto, alcantarillado, ventilación y disposición de basuras²⁵³.

12.16. En consecuencia, la Corte estima que la Corporación Autónoma Regional de Santander vulneró los derechos a la igualdad y a la vida en condiciones dignas de los accionantes, al desconocer la justicia ambiental en su dimensión distributiva al momento de otorgar la licencia ambiental para construir y operar el relleno sanitario de Patio Bonito, por lo que se dispondrá que sean revisadas y ampliadas las medidas de compensación a cargo de la empresa Rediba S.A. en favor de la comunidad con el propósito de superar la inequidad en la distribución de las cargas públicas evidenciada. Sobre el particular, la Sala aclara que en caso de que dichas medidas afecten la sostenibilidad financiera de los negocios jurídicos celebrados por la referida compañía con el municipio para la prestación del servicio público de aseo, podrá iniciar las acciones para que se realicen los ajustes económicos correspondientes.

12.17. Por otro lado, en torno a la omisión de atender las denuncias presentadas por la comunidad frente a las irregularidades en la operación del relleno sanitario, la Sala encuentra que la Corporación Autónoma Regional de Santander vulneró el derecho al debido proceso administrativo de los accionantes, ya que en un primer momento no había adoptado medidas para ejercer el control ambiental efectivo de la operación del relleno sanitario a pesar de que se venían presentado irregularidades sistemáticas como se evidenció en la inspección judicial adelantada por la Corte el 18 de noviembre de 2015²⁵⁴ y lo sostuvieron los expertos que acompañaron la diligencia²⁵⁵. En ese sentido, se resalta que es obligación de las autoridades ambientales efectuar el seguimiento a las licencias que expiden²⁵⁶.

12.18. Con todo, la Corte estima pertinente dejar constancia de que en cumplimiento de la medida provisional adoptada por esta Sala, mediante Auto del 29 de octubre de 2015²⁵⁷, la entidad inició un procedimiento

²⁵² Ver el concepto rendido por la antropóloga María Teresa Salcedo Restrepo (Folios 755 a 568 del cuaderno de revisión del expediente (i)), y el acta de la inspección judicial (Folios 1230 a 1241 del cuaderno de revisión del expediente (i)).

²⁵³ Ver el informe rendido en sede de revisión sobre la escuela “La Gloria” por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (Folios 121 a 126 del cuaderno de revisión del expediente (i)).

²⁵⁴ Folios 1230 a 1241 del cuaderno de revisión del expediente (i).

²⁵⁵ Ver las intervenciones de la ingeniera ambiental y del hidrólogo que acompañaron la diligencia, las cuales son visibles en los folios 813 a 831 del cuaderno de revisión del expediente (i).

²⁵⁶ *Supra* III, 10.8.

²⁵⁷ Folios 592 a 593 del cuaderno de revisión del expediente (i).

administrativo dentro del cual expidió los actos administrativos SAA No. 0434 y 0807 del 25 de noviembre de 2015²⁵⁸, en los que resolvió:

(i) Ordenarle a la representante legal de la empresa Rediba S.A. que inmediatamente cumpliera las obligaciones establecidas en la licencia ambiental en torno a: (a) las fumigaciones para controlar la proliferación de vectores y roedores, (b) el manejo de aguas lluvias, y (c) el control de lixiviados.

(ii) Suspender temporalmente la disposición de residuos sólidos en el relleno sanitario.

(iii) Ordenar la apertura de una investigación ambiental con carácter sancionatorio en contra de la empresa Rediba S.A.

12.19. Asimismo, esta Corporación advierte que haciendo seguimiento a dichos proveídos, a través de Auto SAA No. 116 del 8 de abril de 2016²⁵⁹, la Corporación Autónoma prorrogó la suspensión decretada al advertir que no se había superado el incumplimiento de los lineamientos técnicos establecidos en la licencia ambiental, así como declaró la renuencia de la sociedad Rediba S.A. de acatar de buena fe la medida de cierre de las celdas de disposición final.

12.20. En ese sentido, la Corte considera que la vulneración del derecho al debido proceso administrativo de los actores desde que se adoptó la medida provisional ha venido siendo superada progresivamente, toda vez que la Corporación Autónoma Regional de Santander ha adoptado una serie de medidas para que se corrijan las contingencias evidenciadas en la operación del relleno sanitario.

12.21. Así las cosas, para garantizar que efectivamente se continúe con el adecuado control ambiental, la Sala requerirá a la Corporación para que, en ejercicio de sus funciones, adelante una vigilancia e inspección exhaustiva del relleno sanitario y examine específicamente ciertas irregularidades alegadas por los intervinientes a lo largo del proceso en relación con la operación del proyecto de disposición final de residuos sólidos y se supere así, en su totalidad, la vulneración de la prerrogativa de los demandantes al debido proceso administrativo.

12.22. Por lo demás, este Tribunal considera pertinente resaltar que, en este caso, es la Corporación Autónoma Regional de Santander la autoridad idónea para examinar la eficacia y la pertinencia de las medidas de prevención, mitigación, compensación y corrección que deben adoptarse en la operación del relleno sanitario de Patio Bonito, pues de conformidad con la normatividad, es la entidad la que cuenta con las herramientas técnicas necesarias para el efecto y está dentro de sus facultades modificar o revocar,

²⁵⁸ Folios 634 a 663 del cuaderno de revisión del expediente (i).

²⁵⁹ Folios 974 a 985 del cuaderno de revisión del expediente (i).

en parte o en su totalidad, la licencia cuando: (i) estime que impactos no previstos pueden afectar el ecosistema o (ii) evidencie un mal manejo de la autorización de intervención al medio dada al beneficiario del permiso ambiental²⁶⁰.

- *Actuaciones de la Alcaldía de Barrancabermeja*

12.23. Frente a las actuaciones del municipio de Barrancabermeja en torno a la operación del relleno sanitario, la Sala advierte que ha impedido la ejecución de las medidas adoptadas por la Corporación Autónoma Regional de Santander para superar las contingencias negativas que ha enfrentado el proyecto y que fueron anteriormente reseñadas. En efecto, el alcalde del ente territorial a través del Decreto 314 del 17 diciembre de 2015 declaró “*la existencia de una situación de riesgo de calamidad pública que da lugar al estado de emergencia sanitaria*” y, con base en ello, permitió el depósito de residuos en el relleno de Patio Bonito²⁶¹ a pesar de que la autoridad ambiental ordenó el cierre provisional del mismo²⁶².

12.24. Sobre el particular, si bien este Tribunal comprende la ponderación de derechos efectuada por el municipio en el referido decreto para permitir la apertura del relleno sanitario con el fin de evitar una emergencia sanitaria, considera que dicha clase de solución no puede ser indefinida, y pasado más de un año desde el momento en el que se dispuso el cierre del relleno sanitario, no resulta aceptable que a través de un acto administrativo expedido por una entidad local se impida a la autoridad ambiental regional ejecutar una orden que busca prevenir la afectación de los derechos colectivos de la población²⁶³.

12.25. Al respecto, esta Corporación estima que dada la importancia del control ambiental para proteger el ecosistema y del deber de todas las instituciones de colaborar armónicamente²⁶⁴, es imperioso para el municipio adoptar un plan de contingencia para que, de continuar la medida de cierre del relleno sanitario proferida por la autoridad ambiental o de levantarse y ser decretada nuevamente en el futuro, la ciudad no enfrente un estado de emergencia sanitaria por la imposibilidad de recolectar las basuras y depositarlas en un lugar adecuado.

12.26. En ese sentido, la Sala considera que dicha omisión del municipio ha generado la vulneración del derecho al debido proceso administrativo y de contera el desconocimiento del interés colectivo a la moralidad administrativa de los accionantes, puesto que a pesar de haberse activado los procedimientos legales para superar la inadecuada operación del relleno sanitario, el ente

²⁶⁰ Cfr. Artículo 62 de la Ley 99 de 1993.

²⁶¹ Cfr. Folios 993 a 994 del cuaderno de revisión del expediente (i).

²⁶² Ver los actos administrativos SAA No. 0434 y 0807 del 25 de noviembre de 2015 y 116 del 8 de abril de 2016, expedidos por la Corporación Autónoma Regional de Santander (Folios 634 a 663 y 974 a 985 del cuaderno de revisión del expediente (i)).

²⁶³ Supra III, 10.8.

²⁶⁴ Artículo 113 de la Constitución.

territorial ha utilizado una estrategia jurídica para invalidar de manera indefinida las medidas de protección adoptadas por la autoridad ambiental, dejando sin eficacia las competencias que le fueron asignadas a la misma en la Constitución y en la ley.

12.27. De otra parte, este Tribunal también advierte que el municipio de Barrancabermeja ha desconocido el derecho al agua de los residentes en los alrededores del relleno sanitario, pues a pesar de que es su obligación garantizar el servicio público de acueducto de conformidad con los artículos 311 de la Constitución²⁶⁵ y 5 de la Ley 142 de 1994²⁶⁶, sólo dispuso acciones para facilitar el acceso al agua para los habitantes de dicho sector hasta que esta Sala de Revisión, en la medida provisional del 29 de octubre de 2015²⁶⁷, la requirió para que suministrara el recurso hídrico. Sobre el particular, en la Sentencia T-418 de 2010²⁶⁸, esta Corporación estableció que *“las personas que habitan en el sector rural y tienen limitados recursos económicos, tienen derecho a ser protegidas especialmente, asegurándoles que no sean ‘los últimos de la fila’ en acceder al agua potable”*.

- *Órdenes a proferir*

12.28. Por lo expuesto, en torno a los fallos de instancia, la Sala Segunda de Revisión de la Corte:

(i) Los revocará parcialmente y, en su lugar: (a) declarará la carencia actual de objeto de la solicitud de protección del derecho a la integridad personal presuntamente desconocido por la Policía Nacional²⁶⁹; y (b) tutelaré los derechos fundamentales a la igualdad, a la vida en condiciones dignas, a la salud, al agua y al debido proceso administrativo, así como por conexidad las prerrogativas colectivas al ambiente sano, a la salubridad pública y a la moralidad administrativa de los accionantes;

(ii) Los confirmará parcialmente en lo referente a la negación del amparo por improcedente frente a la solicitud de protección del derecho al debido proceso administrativo por el presunto desconocimiento de la normatividad vigente por parte de la Corporación Autónoma Regional de Santander en el procedimiento de otorgamiento de la licencia ambiental para la construcción del proyecto de disposición final de residuos sólidos en el predio

²⁶⁵ *“Artículo 311. Al municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes”*. (Subrayado fuera del texto original).

²⁶⁶ *“Artículo 5. Competencia de los municipios en cuanto a la prestación de los servicios públicos. Es competencia de los municipios en relación con los servicios públicos, que ejercerán en los términos de la ley, y de los reglamentos que con sujeción a ella expidan los concejos: 5.1. Asegurar que se presten a sus habitantes, de manera eficiente, los servicios domiciliarios de acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica, y telefonía pública básica conmutada, por empresas de servicios públicos de carácter oficial, privado o mixto, o directamente por la administración central del respectivo municipio (...)”*. (Subrayado fuera del texto original).

²⁶⁷ Folios 545 a 548 del cuaderno de revisión del expediente (i).

²⁶⁸ M.P. María Victoria Calle Correa.

²⁶⁹ Ver el análisis de afectación de derechos fundamentales (Supra III, 4).

“Yerbabuena” ubicado en el sector de Patio Bonito del municipio de Barrancabermeja²⁷⁰.

12.29. Ahora bien, este Tribunal al haber evidenciado un inadecuado control ambiental del relleno sanitario de Patio Bonito y un desconocimiento de las dimensiones de la justicia ambiental que generan la vulneración de los derechos fundamentales de los accionantes, dispondrá que:

(i) La empresa de servicios públicos Rediba S.A. adopte las medidas y procedimientos técnicos y administrativos necesarios para:

(a) Dar estricto cumplimiento a lo estipulado en la licencia contenida en la Resolución DGL No. 1121 de 2014, en especial, de las obligaciones relacionadas con el plan de manejo ambiental y con las medidas sociales de compensación decretadas en favor de la comunidad de Patio Bonito;

(b) Superar las irregularidades evidenciadas en la operación del relleno sanitario de Patio Bonito por parte de la Corporación Autónoma Regional de Santander, entre otros, en los actos administrativos SAA No. 0434 y 0807 de 2015²⁷¹; y

(c) Acoger las recomendaciones técnicas efectuadas en el concepto rendido en sede de revisión por la ingeniera ambiental y sanitaria Yamile Andrea Moreno Saboyá y por el hidrólogo Guillermo Olaya Triana²⁷². Al respecto, la Corte advierte que en dicha intervención los expertos formularon un conjunto de sugerencias operacionales relacionadas con el control de lixiviados y mejoramiento de las estaciones de servicio del relleno sanitario²⁷³, las cuales, en las intervenciones producto del traslado probatorio efectuado mediante Auto del 17 de junio de 2016²⁷⁴, fueron respaldadas por la Corporación Autónoma de Santander²⁷⁵ y aceptadas por la compañía de servicios públicos demandada²⁷⁶, quien indicó que inició las actividades y obras pertinentes para acatarlas²⁷⁷.

²⁷⁰ Ver el análisis de subsidiariedad (Supra III, 6.).

²⁷¹ Folios 634 a 663 del cuaderno de revisión del expediente (i).

²⁷² Folios 813 a 831 del cuaderno de revisión del expediente (i).

²⁷³ Específicamente, los expertos recomendaron: (i) pavimentar las vías internas del relleno sanitario, (ii) utilizar más grava en el proceso de compactación, (iii) instalar adecuadamente las chimeneas, (iv) elaborar un plan de contingencia en caso de sobrecargarse las piscinas que contienen lixiviados debido a la lluvia, (v) construir una planta de tratamiento de lixiviados, (vi) realizar un mantenimiento a los puntos de control de los lixiviados e (vii) implementar un plan de manejo de desechos peligrosos para el ambiente.

²⁷⁴ Folios 1259 a 1262 del cuaderno de revisión del expediente (i).

²⁷⁵ Folios 1345 a 1346 del cuaderno de revisión del expediente (i).

²⁷⁶ Folios 1390 a 1404 del cuaderno de revisión del expediente (i).

²⁷⁷ En concreto, la compañía manifestó que: (1) se pavimentaron las vías internas del relleno, (2) se construyeron canales perimetrales para conducir las aguas lluvias, (3) se reforzaron los recubrimientos de la celda de disposición final de residuos sólidos, (4) se implementaron planes de seguimiento de las chimeneas para el control de los gases, para el manejo de los residuos peligrosos internos, para el control de vectores y malos olores, y (5) se contrató con una empresa un plan de manejo de lixiviados en caso de lluvias excesivas mientras trascurren los cinco años de operación requeridos para que sea obligatorio construir la planta de tratamiento.

(ii) La Corporación Autónoma Regional de Santander, en ejercicio de sus funciones²⁷⁸:

(a) Realice un seguimiento permanente de las actuaciones adelantadas por la empresa de servicios públicos Rediba S.A. para dar cumplimiento a lo dispuesto en el numeral anterior, prestando especial atención a las medidas que se adopten con el fin de superar las irregularidades relacionadas con el tratamiento de los lixiviados, la correcta clasificación de basuras y el manejo de residuos peligrosos, así como el respeto de la normatividad forestal y de prevención de contaminación de fuentes hídricas.

(b) De manera inmediata, inicie una investigación con el propósito de determinar: (i) el posible uso inadecuado de pólvora en el relleno sanitario para ahuyentar aves, (ii) la presunta intervención ambiental irregular de los predios aledaños al relleno, y (iii) el supuesto desconocimiento de los linderos estipulados en la licencia ambiental contenida en la Resolución DGL No. 1121 de 2014.

(c) Dentro de los seis meses siguientes a la notificación de esta Sentencia, realice una valoración de los impactos ambientales y sociales que ha tenido la construcción y operación del relleno sanitario de Patio Bonito y, con base en ella, ejecute una revisión de los términos en los cuales se concedió la licencia ambiental, determinando si resulta necesario modificar o revocar, total o parcialmente, dicho acto administrativo²⁷⁹.

Al respecto, sin perjuicio de la exhaustiva revisión de la licencia ambiental del proyecto de disposición final de residuos sólidos que deberá realizarse, la Corporación Autónoma tendrá que:

(1) Determinar si resulta pertinente construir de manera anticipada la planta de tratamiento de lixiviados contemplada en los planes que sirvieron como sustento para el otorgamiento de la licencia ambiental; y,

(2) Previa participación de la comunidad residente en el área de influencia del relleno sanitario, ampliar las medidas de compensación social establecidas en la licencia ambiental a su favor, garantizándoles como mínimo a las viviendas identificadas en el censo efectuado por la Alcaldía de Barrancabermeja el 17 de noviembre de 2015²⁸⁰, el acceso a agua potable, la recolección de basuras, y sistemas de manejo y tratamiento de aguas residuales domésticas, así como de ventilación. De igual manera, deberá asegurarse que la escuela “La Gloria” ubicada al frente del proyecto goce también de dichos beneficios.

²⁷⁸ Establecidas principalmente en la Ley 99 de 1993.

²⁷⁹ De conformidad con lo dispuesto, entre otras normas, en el Decreto 2041 de 2014.

²⁸⁰ Folios 555 a 575 del cuaderno de revisión del expediente (i).

(iii) La Alcaldía Municipal de Barrancabermeja:

(a) En el término de seis meses contados a partir de la comunicación de esta Sentencia, establezca un plan de contingencia para que en caso de que la autoridad ambiental considere pertinente adoptar como medida de protección el cierre del relleno sanitario, la misma se haga efectiva sin afectar las prerrogativas de la población y la adecuada prestación del servicio público de aseo en la ciudad.

(b) Continúe garantizando el acceso al agua que requieren los residentes de la comunidad aledaña al relleno sanitario para satisfacer sus necesidades básicas, como lo ha venido haciendo hasta el momento, en atención de la medida provisional decretada el 29 de octubre de 2015²⁸¹, mientras que, en cumplimiento de las medidas de compensación establecidas en la licencia ambiental²⁸² y en su eventual modificación, se asegure el suministro del recurso hídrico a dicha población.

12.30. De otra parte, la Corte con el propósito de garantizar que exista una vigilancia del Ministerio Público de lo dispuesto en este fallo, remitirá copia del mismo a la Regional del Magdalena Medio de la Defensoría del Pueblo con el fin de que, dentro del ámbito de sus competencias constitucionales y legales, haga seguimiento a la ejecución de este fallo y preste acompañamiento a la comunidad asentada en el área de influencia del relleno sanitario de Patio Bonito²⁸³.

12.31. Finalmente, esta Corporación levantará: (i) la suspensión de términos decretada mediante Auto del 2 de octubre de 2015²⁸⁴ para decidir el presente asunto, así como (ii) la medida provisional adoptada por esta Sala de Revisión a través de proveído del 29 de octubre de 2015²⁸⁵, comoquiera que las ordenes que se decretaran protegen de manera permanente los derechos fundamentales de los accionantes.

IV. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

PRIMERO.- LEVANTAR la suspensión de términos decretada para decidir el presente asunto mediante Auto del 2 de octubre de 2015, así como la medida provisional adoptada a través de proveído del 29 de octubre siguiente.

²⁸¹ Folios 545 a 548 del cuaderno de revisión del expediente (i).

²⁸² Ver el artículo noveno de la Resolución DGL No. 1121 de 2014.

²⁸³ Cfr. Artículo 282 y 283 de la Constitución y Ley 24 de 1992.

²⁸⁴ Folios 398 a 399 del cuaderno de revisión del expediente (i).

²⁸⁵ Folios 545 a 548 del cuaderno de revisión del expediente (i).

SEGUNDO.- CONFIRMAR PARCIALMENTE los fallos de tutela expedidos por la Sala de Decisión Civil del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, el 28 de enero de 2015, y por la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, el 5 de marzo de 2015, dentro del proceso T-4836791, así como por el Juzgado Segundo Promiscuo de Familia de Barrancabermeja, el 29 de diciembre de 2014, dentro del proceso T-4917401; en el sentido de **DECLARAR IMPROCEDENTE** la solicitud de protección del derecho al debido proceso administrativo por el presunto desconocimiento de la normatividad vigente por parte de la Corporación Autónoma Regional de Santander en el procedimiento de otorgamiento de la licencia ambiental para la construcción del proyecto de disposición final de residuos sólidos en el predio “Yerbabuena” ubicado en el sector de Patio Bonito del municipio de Barrancabermeja.

TERCERO.- REVOCAR PARCIALMENTE los fallos de tutela expedidos por la Sala de Decisión Civil del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, el 28 de enero de 2015, y por la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, el 5 de marzo de 2015, dentro del proceso T-4836791, así como por el Juzgado Segundo Promiscuo de Familia de Barrancabermeja, el 29 de diciembre de 2014, dentro del proceso T-4917401; y en su lugar:

1. **DECLARAR** la carencia actual de objeto de la solicitud de protección del derecho a la integridad personal presuntamente desconocido por la Policía Nacional por las consideraciones expuestas en la parte motiva de esta providencia²⁸⁶.

2. **TUTELAR** los derechos fundamentales a la igualdad, a la vida en condiciones dignas, a la salud, al agua y al debido proceso administrativo, así como por conexidad los derechos colectivos al ambiente sano, a la salubridad pública y a la moralidad administrativa de los accionantes.

CUARTO.- ORDENAR a la empresa de servicios públicos Rediba S.A. que de manera inmediata y de conformidad con el alcance fijado en la parte considerativa de esta providencia²⁸⁷, adopte las medidas y procedimientos técnicos y administrativos necesarios para:

1. Dar estricto cumplimiento a lo estipulado en la licencia contenida en la Resolución DGL No. 1121 de 2014, en especial, de las obligaciones relacionadas con el plan de manejo ambiental y con las medidas sociales de compensación decretadas en favor de la comunidad de Patio Bonito.

2. Superar las irregularidades evidenciadas en la operación del relleno sanitario de Patio Bonito por parte de la Corporación Autónoma Regional de Santander.

²⁸⁶ Supra III, 4.

²⁸⁷ Supra III, 12.29. (i).

3. Acoger las recomendaciones técnicas efectuadas en el concepto rendido en sede de revisión por la ingeniera ambiental y sanitaria Yamile Andrea Moreno Saboyá y por el hidrólogo Guillermo Olaya Triana, funcionarios del Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales.

QUINTO.- ORDENAR a la Corporación Autónoma Regional de Santander que, en ejercicio de sus funciones:

1. Realice un seguimiento permanente de las actuaciones adelantadas por la empresa de servicios públicos Rediba S.A. para dar cumplimiento a lo dispuesto en el numeral anterior, prestando especial atención a las medidas que se adopten con el fin de superar las irregularidades relacionadas con el tratamiento de los lixiviados, la correcta clasificación de basuras y el manejo de residuos peligrosos, así como el respeto de la normatividad forestal y de prevención de contaminación de fuentes hídricas.

2. De manera inmediata, inicie una investigación con el propósito de determinar: (i) el posible uso inadecuado de pólvora en el relleno sanitario para ahuyentar aves, (ii) la presunta intervención ambiental irregular de los predios aledaños al relleno, y (iii) el supuesto desconocimiento de los linderos estipulados en la licencia ambiental contenida en la Resolución DGL No. 1121 de 2014.

3.1. Dentro de los seis (6) meses siguientes a la notificación de esta Sentencia, realice una valoración de los impactos ambientales y sociales que ha tenido la construcción y operación del relleno sanitario de Patio Bonito y, con base en ella, ejecute una revisión de los términos en los cuales se concedió la licencia ambiental, determinando si resulta necesario modificar o revocar, total o parcialmente, dicho acto administrativo.

3.2. Al respecto, sin perjuicio de la exhaustiva revisión de la licencia ambiental del proyecto de disposición final de residuos sólidos que deberá realizarse, la Corporación Autónoma tendrá que:

(i) Determinar si resulta pertinente construir de manera anticipada la planta de tratamiento de lixiviados contemplada en los planes que sirvieron como sustento para el otorgamiento de la licencia ambiental; y,

(ii) Previa participación de la comunidad residente en el área de influencia del relleno sanitario, ampliar las medidas de compensación social establecidas en la licencia ambiental a su favor, garantizándoles como mínimo a las viviendas identificadas en el censo efectuado por la Alcaldía de Barrancabermeja el 17 de noviembre de 2015, el acceso a agua potable, la recolección de basuras, y sistemas de manejo y tratamiento de aguas residuales domésticas, así como de ventilación. De igual manera, deberá asegurarse que la escuela “La Gloria” ubicada al frente del proyecto goce también de dichos beneficios.

SEXTO.- ORDENAR a la Alcaldía Municipal de Barrancabermeja que:

1. En el término de seis (6) meses contados a partir de la comunicación de esta Sentencia, establezca un plan de contingencia para que en caso de que la autoridad ambiental considere pertinente adoptar como medida de protección el cierre del relleno sanitario, la misma se haga efectiva sin afectar las prerrogativas de la población y la adecuada prestación del servicio público de aseo en la ciudad.

2. Continúe garantizando el acceso al agua que requieren los residentes de la comunidad aledaña al relleno sanitario para satisfacer sus necesidades básicas, como lo venido haciendo hasta el momento en atención de la medida provisional decretada el 29 de octubre de 2015, mientras que, en cumplimiento de las medidas de compensación establecidas en la licencia ambiental y en su eventual modificación, se asegure el suministro del recurso hídrico a dicha población.

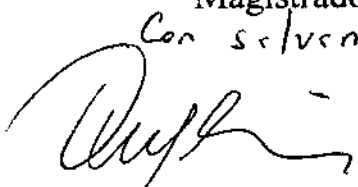
SÉPTIMO.- REMITIR, por conducto de la Secretaría General, copia de esta Sentencia a la Regional del Magdalena Medio de la Defensoría del Pueblo con el fin de que, dentro del ámbito de sus competencias constitucionales y legales, haga seguimiento a la ejecución de este fallo y preste acompañamiento a la comunidad asentada en el área de influencia del relleno sanitario de Patio Bonito.

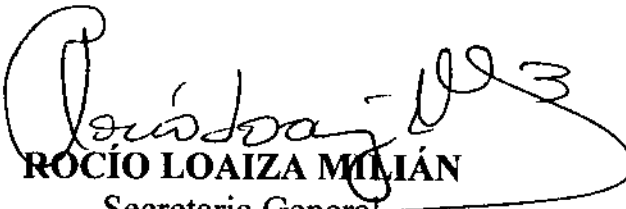
OCTAVO.- Por Secretaría General, **LÍBRENSE** las comunicaciones a que se refiere el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese, publíquese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.


LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ
Magistrado


ALEJANDRO LINÁRES CANTILLO
Magistrado

Con salvamento parcial

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO
Magistrado


ROCÍO LOAIZA MILÁN
Secretaria General

Sentencia T-297/17