

527

CONSEJO DE ESTADO  
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
SECCIÓN PRIMERA

Consejera Ponente: MARÍA CLAUDIA ROJAS LASSO

Bogotá, D.C., veintidós (22) de julio de dos mil diez (2010)

Ref.: Expediente No. 11001032400020020373 01

Actor: Héctor Segundo Pérez Fernández

Autoridades Nacionales

Se decide en única instancia la demanda de nulidad contra la Resolución No. 1288 de 15 de diciembre de 2000, por medio de la cual la Corporación Autónoma Regional del Canal del Dique – CARDIQUE -, otorgó una licencia ambiental y de la Resolución No. 0227 de 18 de abril de 2001 de la misma autoridad, por medio de la cual decidió el recurso de reposición y la solicitud de revocatoria directa contra la resolución anterior.

## 1. ANTECEDENTES

### 1.1. La demanda.

**Pretensiones:** El señor Héctor Segundo Pérez Fernández, obrando en su condición de *"Presidente de la Veeduría Popular por Cartagena"*, solicitó la nulidad de las resoluciones reseñadas en la referencia.

### Hechos.

El 17 de noviembre de 2000 la Sociedad INGEAMBIENTE S. A., E. S. P., solicitó ante la Corporación Autónoma Regional del Canal del Dique – CARDIQUE -, licencia ambiental para la construcción y operación del relleno sanitario regional "La Paz" ubicado en el Municipio de Turbana, Departamento de Bolívar.

En el acápite de **normas violadas y concepto de la violación** formuló los siguientes cargos:

Los actos acusados violaron el principio de legalidad previsto en los artículos 6, 121 y 123 superiores; y los derechos de audiencia, defensa y debido proceso instituidos en el artículo 29 ibídem; así como los artículos 69 a 72 de la Ley 99/93 y 14, 15 y 35 del C. C. A., porque en el trámite previo a su expedición CARDIQUE no permitió la intervención de los terceros determinados señalados en los documentos que acompañaron la solicitud de licencia (propietarios, poseedores y tenedores de predios aledaños al relleno sanitario que figuran en las escrituras de propiedad del inmueble destinado al relleno, los folios de matrícula y cédulas catastrales) y de los terceros indeterminados que podían tener interés en la decisión.

El actor manifestó que las normas señaladas permiten que todos los miembros de la comunidad tengan la oportunidad de intervenir en el procedimiento de expedición de una licencia ambiental para expresar sus opiniones y defender sus intereses y el interés general que suscitan los problemas ambientales.

Agregó que el carácter participativo de dicho procedimiento, reconocido por la Corte Constitucional, no se garantiza permitiendo intervenir a los terceros durante la vía gubernativa, como en el presente caso, sino permitiéndoles su vinculación desde el inicio del procedimiento, para lo cual se deben efectuar las comunicaciones, notificaciones y publicaciones del caso.

Expresó que los actos acusados violaron el derecho de audiencia y de defensa de las comunidades negras de las zonas de influencia del proyecto a que se refiere la solicitud de la licencia porque no las convocó a participar de su trámite.

Para sustentar esta acusación afirmó que los artículos 76 de la Ley 99/93; 2, 5, 8 y 13 del Decreto 1320 de 1998 y 1º de la Ley 170/99 en concordancia con los artículos 29 y 55 transitorio de la Carta, obligan al solicitante de la licencia y al Estado por medio de la autoridad ambiental, el Ministerio del Interior y el INCORA a establecer la existencia de grupos étnicos; resguardos o reservas indígenas; tierras de propiedad colectiva de comunidades negras o zonas no tituladas habitadas en forma regular y permanente por unos u otros, a fin de **consultarles** la adopción de la decisión en vista del impacto que

ésta pueda ocasionar en la explotación de sus recursos y de las medidas necesarias para proteger su integridad.

Esa consulta debió surtirse porque en el Municipio de Turbana, donde se desarrolla la actividad objeto de la licencia, está poblada en un 70% por comunidades negras, como lo señaló el Ministerio del Interior en certificados de 23 de octubre de 2001 y de 9 de enero de 2002, por lo que la afirmación de que ellas no habitan el territorio, contenida en los actos acusados, los vician de **falsa motivación**.

Concluyó que el desconocimiento de los derechos de los grupos étnicos en los procesos de explotación de sus recursos naturales vicia de nulidad los actos que conceden licencias ambientales, como lo sostuvo esta Sección en **sentencia de de 4 de marzo de 1997, expediente S-673**.

Aseguró que, a pesar de que la solicitud de licencia se radicó el 17 de noviembre de 2000, CARDIQUE convocó a terceros indeterminados mediante el auto admisorio No. 0733 de 21 de noviembre de 2000, sobre cuya publicación oportuna no hay constancia en el expediente administrativo, se notificó al solicitante después del 29 de noviembre de 2000 y quedó ejecutoriado cinco días después. El 15 de diciembre del mismo año se otorgó la licencia en un maratónico proceso en el que ningún interesado hubiera podido participar efectivamente.

Señaló que la licencia cuestionada violó el Reglamento Técnico para el Sector de Agua Potable y Saneamiento Básico - RAS 2000 -, adoptado por el Ministerio de Desarrollo, porque el proyecto presentado por INGEAMBIENTE S. A., E. S. P., tiene defectos técnicos que se concentran en los puntos de mayor afectación ambiental que un relleno ocasiona, a saber: a) Manejo de lixiviados. b). Gases. c). Impermeabilización del suelo y d) planos.

Esta última censura se describirá detalladamente en las consideraciones para decidir.

## 1.2. La contestación.

La entidad demandada y la sociedad INGEAMBIENTE S. A., E. S. P. no contestaron la demanda.

### 1.3. Actuación procesal.

Por auto de 25 de octubre de 2002 se admitió la demanda (fs. 266 y 267); el cual se notificó por estado a las partes (f. 267) y personalmente a personalmente al Agente del Ministerio Público (f. 268) y a los representantes legales de CARDIQUE (f. 303) y de la sociedad INGEAMBIENTE S. A., E. S. P., (f. 299). El proceso se fijó en lista por el término de ley (fs. 305 y 306). Mediante auto de 1º de julio de 2005 se abrió a pruebas el proceso y se prescindió del periodo probatorio (f. 311). Por auto de 9 de junio de 2006 se corrió a las partes y al Ministerio Público para que presentaran sus alegatos (f. 313)

### 1.4. Alegatos de Conclusión

La entidad demandada y la sociedad INGEAMBIENTE S. A., E. S. P. no presentaron alegatos.

### 1.5. Concepto del Ministerio Público

El Agente del Ministerio Público solicitó a la Sala que se inhiba para decidir de fondo porque, de acuerdo con jurisprudencia de esta Sección, la acción de nulidad **únicamente** procede contra licencias ambientales cuando los cargos cuestionan los efectos ambientales dañinos que genera la actividad autorizada y como la demanda en estudio no cuestiona esos efectos sino los aspectos procesales en la expedición de los actos acusados, debió incoarse en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho y respetar los presupuestos de la demanda en forma, dentro del término de caducidad de la acción.

La demanda no se presentó en forma porque no cumplió con el requisito de individualizar con precisión el acto acusado prevista en el artículo 338 del C. C. A.

En efecto, el demandante solicitó la nulidad de dos resoluciones: **1)** la Resolución No. 1288 de 15 de diciembre de 2000, por medio de la cual la Corporación Autónoma Regional del Canal del Dique – CARDIQUE –, otorgó una licencia ambiental y **2)** la Resolución No. 0227 de 18 de abril de 2001 de la misma autoridad cuyo numeral primero de la parte resolutive decidió desfavorablemente el recurso de reposición y la solicitud de revocatoria directa contra la resolución anterior y en el numeral segundo **concedió el recurso de apelación** en el efecto suspensivo, ordenó remitir el

expediente al Ministerio del Medio Ambiente y ordenó su notificación y publicación. No obstante, el actor **omitió demandar la nulidad de la resolución del Ministerio señalado que decidió el recurso de apelación.**

Además, **no se acreditó en el proceso que se hubiera agotado la vía gubernativa** como corresponde y no se allegaron al proceso otras resoluciones, como la 589 de 2002 y 279 de 29 de abril de 2003 relacionadas con la revocatoria directa.

Agregó que el derecho de intervenir en los procedimientos de carácter ambiental está reglado por Ley 99 de 1993 y que el artículo 71 dispone que los actos que ponen fin a esa actuación se notificará a cualquier persona que lo solicite por escrito, pero no existe en el proceso solicitud en tal sentido (fs. 316 a 326).

## 2. CONSIDERACIONES.

### 2.1. Los actos demandados.

El demandante solicitó la nulidad de la **Resolución No. 1288 de 15 de diciembre de 2000** del Director General de la Corporación Autónoma Regional del Canal del Dique - CARDIQUE -, cuya copia auténtica obra a folios 71 a 77 del expediente, "Por medio de la cual se otorga una licencia ambiental".

Esta Resolución señala en sus consideraciones que la sociedad INGEAMBIENTE S. A. - E. S. P. -, presentó estudio de impacto ambiental del proyecto RELLENO REGIONAL LA PAZ, ubicado en el Municipio de Turbana y que luego de evaluado se le otorgó viabilidad al proyecto con fundamento en el análisis de la Subdirección de Gestión ambiental que se transcribió.

El artículo primero de la parte resolutive decidió "otorgar licencia ambiental a la sociedad INGEAMBIENTE S. A. E. S. P., para la construcción y operación del relleno sanitario regional "La Paz"; el artículo segundo señaló que la sociedad mencionada deberá dar cumplimiento a las obras y acciones contempladas en el estudio de impacto ambiental, especialmente las que seguidamente describe; el artículo 3º establece que la licencia se otorga por el término de operación vida útil del rellano sanitario, aproximadamente diez años y no confiere derechos reales sobre los predios que se vayan a afectar por el proyecto; el artículo cuarto señala que no se requiere de permiso

de vertimiento de residuos líquidos debido a que éstos serán reciclados; el artículo quinto obliga a informar con un mes de anticipación de la clausura del rellano; el artículo sexto señala que los deberes de la interventoría; el artículo

lo séptimo establece que la autoridad ambiental podrá exigir la corrección, complementación y sustitución de las medidas de prevención, mitigación, corrección o compensación en el caso de que las tomadas en el plan de manejo no resulten efectivas o se presenten condiciones no esperadas que afecten negativamente el proyecto. El artículo octavo exige la aprobación de cualquier modificación del proyecto; el artículo noveno precisa que el concepto técnico rendido por la Subdirección de Gestión Ambiental solo ampara el proyecto presentado por la sociedad solicitante; el artículo décimo prevé la cesión de la licencia con autorización de CARDIQUE; el artículo undécimo la posibilidad de suspensión o revocatoria de la licencia por incumplimiento de los deberes de su titular; el artículo duodécimo exige el otorgamiento de garantías; el artículo décimo tercero ordena el control y seguimiento de la licencia por parte de la Subdirección de Gestión Ambiental; el artículo décimo cuarto ordena la publicación de la resolución en el Boletín Oficial de CARDIQUE; y el décimo quinto señala que proceden los recursos de reposición y apelación.

También solicitó el demandante la **Resolución No. 0227 de 18 de abril de 2001** de la misma autoridad, cuya copia auténtica obra a folios 48 a 59 por medio de la cual decidió el recurso de reposición y la solicitud de revocatoria directa contra la resolución anterior.

**2.2. Procedencia de la acción.**

La Ley 99 de 22 de diciembre de 1993,<sup>1</sup> *“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”*, estableció en el artículo 73 que *“la acción de nulidad procede contra los actos administrativos mediante los cuales se expide, modifica o cancela un permiso, autorización, concesión o Licencia Ambiental de una actividad que afecte o pueda afectar el medio ambiente”*.

En sentencia de 11 de mayo de 2000, esta Sección (M. P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo), fijó el alcance de la norma anterior en los siguientes términos:

<sup>1</sup> Diario Oficial No. 41.146, de 22 de diciembre de 1993

*"Cabe resaltar que, conforme al artículo 73 de la Ley 99 de 1993 "La acción de nulidad procede contra los actos administrativos mediante los cuales se expide, modifica o cancela un permiso, autorización, concesión o Licencia Ambiental de una actividad que afecte o pueda afectar el medio ambiente".*

*Los actos acusados (Licencia de Construcción) no están expidiendo, modificando o cancelando un permiso, autorización, concesión o licencia AMBIENTAL, actos estos que deben provenir de una autoridad de la misma naturaleza, verbi gracia, el Ministerio del Medio Ambiente o el Departamento Administrativo del Medio Ambiente.*

*Tan cierto es que la acción debe estar relacionada directamente con la defensa del medio ambiente, que al definir la licencia ambiental, la mencionada Ley, en su artículo 50, la refiere al cumplimiento por parte del beneficiario de la misma a los requisitos atinentes a la "prevención, mitigación, corrección, compensación y manejo de los efectos ambientales"; y también, en consideración a la protección del medio ambiente prevé la revocatoria, sin necesidad de consentimiento expreso o escrito del titular y la suspensión de obras POR RAZONES AMBIENTALES (artículo 62).*

*Luego, la acción tendiente a dejar sin efecto un acto administrativo contentivo de una licencia ambiental debe fundamentarse, básicamente, en los efectos ambientales dañinos que se generan con la actividad autorizada por aquella. Así las cosas, los cargos ajenos a la defensa del medio ambiente (relativos a la licencia de construcción), no pueden ventilarse a través de la acción de simple nulidad impetrada, sino de la de nulidad y restablecimiento del derecho (...)"*  
*(Subraya de la Sala).*

Con apoyo en este criterio el Agente del Ministerio Público solicita que se declare la ineptitud de la demanda, porque no apunta a prevenir o corregir los efectos dañinos de la licencia cuestionada, único caso en que procedería la acción de nulidad, sino a reclamar el derecho de las comunidades negras del área de ejecución del proyecto a ser consultadas e intervenir en el trámite de expedición de dicha licencia.

La excepción invocada por el Agente del Ministerio Público debe declararse no probada, en primer lugar, porque el demandante sí cuestiona el fundamento técnico – ambiental de la licencia con el evidente propósito de prevenir los daños que el mal funcionamiento de un relleno sanitario puede ocasionar en el medio y la comunidad que reciben su impacto. En consecuencia, ese cargo deberá estudiarse y decidirse.

En segundo término, porque si bien el artículo 73 de la Ley 99/93 autoriza ejercer la acción de nulidad contra los actos administrativos que contienen licencias ambientales cuando la demanda se orienta a proteger el ambiente, también se puede ejercer **para proteger otros intereses, también generales**, ateniéndose a los siguientes lineamientos, prohijados igualmente de modo reiterado por esta Corporación:

*"Cuando la situación de carácter individual a que se refiere el acto, comporte un especial interés, un interés para la comunidad de tal naturaleza e importancia, que vaya aparejado con el afán de legalidad, en especial cuando se encuentre de por*

*medio un interés colectivo o comunitario, de alcance y contenido nacional y de innegable e incuestionable proyección sobre el desarrollo y bienestar social y económico de gran número de colombianos. Es evidente que los actos administrativos que aquí se impugnan no encuadran dentro de los actos de carácter particular a que se hizo mención anteriormente, razón por la cual no existe la posibilidad alguna de su control jurisdiccional a través de la acción de nulidad. También reiteradamente ha precisado la sala que, en aras de garantizar la prevalencia del derecho sustancial, debe interpretarse la acción propuesta como de nulidad y restablecimiento del derecho, para lo cual es menester establecer si se dan o no los presupuestos procesales para el ejercicio. Ello no acontece en el caso sub examine ya que el actor ni en la etapa gubernativa ni en la jurisdiccional acreditó interés jurídico alguno que le permitiera incoar la acción de nulidad y restablecimiento del derecho porque se le hubiera lesionado un derecho suyo; además, para la fecha de presentación de la demanda ya había transcurrido el término de 4 meses de que trata el art. 136 del C.C.A., razón por la cual, a la luz de las disposiciones que gobiernan esta acción, tampoco puede estudiarse la demanda.<sup>2</sup>*

**Para la Sala no hay duda de que el cargo de violación del derecho de las comunidades negras a participar en el trámite de las licencias ambientales propuesto por el actor también debe estudiarse, a la luz del fallo parcialmente transcrito, porque ello concita el interés de esa comunidades y el de los colombianos en general para defender la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana que el artículo 7º de la Constitución Política reconoce y protege y que el parágrafo del artículo 330 ibídem extiende a las comunidades indígenas a participar en las decisiones gubernamentales que se adopten respecto la explotación de los recursos naturales en sus territorios; derechos regulados por las Leyes 70 de 1993 y 99/93 que establecen que la explotación de los recursos naturales deberá hacerse sin desmedro de la integridad cultural, social y económica de las comunidades indígenas y negras tradicionales de acuerdo con la Ley y obligan a consultarles las decisiones relacionadas con la materia.**

Conviene anotar que, en esta misma línea, la Sala Plena de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo de esta Corporación profirió el fallo de **4 de marzo de 1997, expediente S-673**, en el cual se consideró procedente el ejercicio de la acción de nulidad por parte de la Defensoría del Pueblo contra una licencia ambiental, fundada en la presunta violación de los derechos de los grupos étnicos en los procesos de explotación de sus recursos naturales.

<sup>2</sup> Sentencias de 2 de agosto de 1990, Exp. 1482, Consejero Ponente Dr. PABLO CACERES CORRALES Y de octubre 29 de 1996, Sala Plena, exp. S-404, Consejero Ponente Dr. DANIEL SUAREZ HERNANDEZ, reiterada, entre otras sentencias de esta Corporación en la de 20 de febrero de 1997 de la SECCION PRIMERA -Consejero ponente: ERNESTO RAFAEL ARIZA MUÑOZ.

Los cargos de violación del derecho de personas determinadas e indeterminadas a participar en la expedición de la licencia ambiental no están orientados concretamente a la protección del ambiente sano y tampoco a la protección de otros intereses colectivos o comunitarios y de innegable e incuestionable proyección sobre el desarrollo y bienestar social y económico de gran número de colombianos. Por ello su estudio no procede en ejercicio de la acción de nulidad.

- Antes de avocar el estudio de fondo de los cargos se debe anotar, que el Agente del Ministerio Público advirtió que la Resolución No. 0227 de 18 de abril de 2001 concedió el recurso de apelación en el efecto suspensivo para ante el Ministerio del Medio Ambiente y que no se demandó la resolución que decidió ese recurso.

Se precisa que el demandante no tenía porqué demandar esta última decisión por la sencilla razón de que no se profirió. Así se constata al examinar la Resolución 0227 de 18 de abril de 2001 demandada, la cual señaló que si dentro de los tres días hábiles siguientes a su notificación los suministraran las expensas se declararía desierto, el recurso (fs. 48 56) y el edicto que figura a folio 238 ibídem, donde consta que por auto de 0211 de 25 de mayo de 2001 se declaró desierto el recurso de apelación interpuesto por los señores José Angel Fernández Zaher y Pedro Pérez Marrugo, por lo que dichos actos referidos adquirieron firmeza y su nulidad podía ser demandada.

## **2.2. Estudio de fondo de los cargos.**

### **2.2.1 Primer cargo: Violación del derecho de las comunidades negras a intervenir y ser consultadas en el trámite de las licencias ambientales.**

El actor afirma que la Corporación Autónoma demandada violó el derecho de audiencia y de defensa de las comunidades negras de las zonas de influencia del proyecto a que se refiere la solicitud de la licencia porque no fueron consultadas y no se les convocó a participar de su trámite.

Aseguró que ese derecho se lo reconocen los artículos 76 de la Ley 99/93; 2, 5, 8 y 13 del Decreto 1320 de 1998 y 1º de la Ley 170/99 en concordancia con los artículos 29 y 55 transitorio de la Carta, a las comunidades negras que pueblan en un 70% el Municipio de Turbana, donde se desarrolla el proyecto, como lo certificó el Ministerio del Interior el 23 de octubre de 2001 y el 9 de enero de 2002. De allí que la afirmación de

que ellas no habitan el territorio, contenida en los actos acusados, los vician de **falsa motivación**.

2.2.1.1. No hay duda de que las comunidades negras, al igual que las indígenas, gozan de una protección especial en nuestro ordenamiento jurídico que les permite intervenir en el trámite de las licencias ambientales relacionados con proyectos y actividades que puedan afectar sus territorios y su integridad social y cultural.

Así, el artículo 7° de la Constitución Política establece que *"El Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana"*

El numeral 3° del artículo 7° de la Ley 21 de 1991, *"por la cual se aprueba el Convenio No. 169 de 1987 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales"*, dispuso que *"Los gobiernos deberán velar porque, siempre que haya lugar, se efectúen estudios, en cooperación con los pueblos interesados, a fin de evaluar la incidencia social, espiritual y cultural y sobre el medio ambiente que las actividades de desarrollo previstas puedan tener sobre esos pueblos. Los resultados de estos estudios deberán ser considerados como criterios fundamentales para la ejecución de las actividades mencionadas"*.

El artículo 35 del Decreto 1745 de 1995 trata sobre los elementos básicos para el concepto previo por parte de la Comisión Técnica y en su numeral 1° establece que esta Comisión verificará *"si el proyecto objeto de la solicitud de otorgamiento de licencia ambiental, concesión, permiso, autorización o de celebración de contratos de aprovechamiento y explotación de los recursos naturales y genéticos (sic), se encuentra en zonas susceptibles de ser tituladas como tierras de comunidades negras, a fin de hacer efectivo el derecho de prelación de que trata la ley"*.

El artículo 44 de la Ley 70 de 1993 establece: *"Como un mecanismo de protección de la identidad cultural, las comunidades negras participarán en el diseño, elaboración y evaluación de los estudios de impactos ambiental, socioeconómico y cultural, que se realicen sobre los proyectos que se pretendan adelantar en las áreas a que se refiere esta ley"*.

El artículo 76 de la Ley 99 de 1993 estipula, por su parte, que: *"La explotación de los recursos naturales deberá hacerse sin desmedro de la integridad cultural, social y"*

*económica de las comunidades indígenas y de las negras tradicionales de acuerdo con la Ley 70 de 1993 y el artículo 330 de la Constitución Nacional, y las decisiones sobre la materia se tomarán, previa consulta a los representantes de tales comunidades".*

Precisamente para hacer efectivos esos derechos se dictó el Decreto 1320 de 13 de julio de 1998 que reglamentó la consulta previa con las comunidades indígenas y negras para la explotación de los recursos naturales dentro de su territorio, cuyos apartes más relevantes se destacan:

**DECRETO 1320 DE 1998<sup>3</sup>**  
(julio 13)

MINISTERIO DEL INTERIOR

*Por el cual se reglamenta la consulta previa con las comunidades indígenas y negras para la explotación de los recursos naturales dentro de su territorio.*

EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA,

*en uso de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial de las que le confiere el numeral 11 del artículo 189 y el párrafo del artículo 330 de la Constitución Política, en desarrollo de lo dispuesto en el numeral 2o. del artículo 15 de la Ley 21 de 1991, en el artículo 44 de la Ley 70 de 1993 y en el artículo 76 de la Ley 99 de 1993,*

(...)

**DECRETA:**

**CAPITULO I.**

**DISPOSICIONES GENERALES**

**ARTICULO 1o. OBJETO.** *La consulta previa tiene por objeto analizar el impacto económico, ambiental, social y cultural que puede ocasionarse a una comunidad indígena o negra por la explotación de recursos naturales dentro de su territorio, conforme a la definición del artículo 2o. del presente decreto, y las medidas propuestas para proteger su integridad.*

**ARTICULO 2o. DETERMINACION DE TERRITORIO.** *La consulta previa se realizará cuando el proyecto, obra o actividad se pretenda desarrollar en zonas de resguardo o reservas indígenas o en zonas adjudicadas en propiedad colectiva a comunidades negras. Igualmente, se realizará consulta previa cuando el proyecto, obra o actividad se pretenda desarrollar en zonas no tituladas y habitadas en forma regular y permanente por dichas comunidades indígenas o negras, de conformidad con lo establecido en el siguiente artículo.*

**ARTICULO 3o. IDENTIFICACION DE COMUNIDADES INDIGENAS Y NEGRAS.** *Cuando el proyecto, obra o actividad se pretenda realizar en zonas no tituladas y habitadas en forma regular y permanente por comunidades indígenas o negras*

<sup>3</sup> Diario Oficial No 43.340, del 15 de julio de 1998

susceptibles de ser afectadas con el proyecto, le corresponde al Ministerio del Interior certificar la presencia de dichas comunidades, el pueblo al que pertenecen, su representación y ubicación geográfica. El Instituto Colombiano para la Reforma Agraria - Incora, certificará sobre la existencia de territorio legalmente constituido.

Las anteriores entidades, expedirán dicha certificación dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a la radicación de la solicitud que para el efecto haga el interesado en el proyecto obra o actividad, la cual contendrá:

A Identificación del interesado:

- a) Fecha de la solicitud;
- b) Breve descripción del proyecto, obra o actividad;
- c) Identificación del área de influencia directa del proyecto, obra o actividad, acompañada de un mapa que precise su localización con coordenadas geográficas o con sistemas Gauss.

**PARAGRAFO 1o.** De no expedirse las certificaciones por parte de las entidades previstas en este artículo, en el término señalado, podrán iniciarse los estudios respectivos. No obstante, si durante la realización del estudio el interesado verifica la presencia de tales comunidades indígenas o negras dentro del área de influencia directa de su proyecto, obra o actividad, deberá integrarlas a los estudios correspondientes, en la forma y para los efectos previstos en este decreto e informará al Ministerio del Interior para garantizar la participación de tales comunidades en la elaboración de los respectivos estudios.

**PARAGRAFO 2o.** En caso de existir discrepancia en torno a la identificación del área de influencia directa del proyecto, obra o actividad, serán las autoridades ambientales competentes quienes lo determinen.

**PARAGRAFO 3o.** Las certificaciones de que trata el presente artículo se expedirán transitoriamente, mientras el Ministerio del Interior en coordinación con el Instituto Geográfico Agustín Codazzi-IGAG y el Instituto Colombiano para la Reforma Agraria Incora, elaboran una cartografía georeferenciada a escala apropiada respecto de las áreas donde existan comunidades indígenas o negras de las que trata la Ley 70 de 1993, en los términos de ocupación territorial de que tratan los artículos 2o. y 3o. del presente Decreto. Para este efecto, dichas entidades dispondrán de un término de seis (6) meses contados a partir de la expedición del presente decreto. La cartografía de que trata este párrafo deberá ser actualizada cada seis (6) meses.

**ARTICULO 4o. EXTENSION DEL PROCEDIMIENTO.** Cuando los estudios ambientales determinen que de las actividades proyectadas se derivan impactos económicos, sociales o culturales sobre las comunidades indígenas o negras, de conformidad con las definiciones de este decreto y dentro del ámbito territorial de los artículos 2o. y 3o. del mismo, se aplicará el procedimiento establecido en los artículos siguientes.

## CAPITULO II.

### CONSULTA PREVIA EN MATERIA DE LICENCIAS AMBIENTALES O ESTABLECIMIENTO DE PLANES DE MANEJO AMBIENTAL

**ARTICULO 5o. PARTICIPACION DE LAS COMUNIDADES INDIGENAS Y NEGRAS EN LA ELABORACION DE LOS ESTUDIOS AMBIENTALES.** El responsable del proyecto, obra o actividad que deba realizar consulta previa, elaborará los estudios ambientales con la participación de los representantes de las comunidades indígenas o negras.

Para el caso de las comunidades indígenas con la participación de los representantes legales o las autoridades tradicionales y frente a las comunidades negras con la participación de los miembros de la Junta del Consejo Comunitario o, en su defecto, con los líderes reconocidos por la comunidad de base.

El responsable del proyecto, obra o actividad acreditará con la presentación de los estudios ambientales, la forma y procedimiento en que vinculó a los representantes de las comunidades indígenas y negras en la elaboración de los mismos, para lo cual deberá enviarles invitación escrita.

Transcurridos veinte (20) días de enviada la invitación sin obtener respuesta de parte de los pueblos indígenas o comunidades negras, el responsable del proyecto, obra o actividad informará al Ministerio del Interior para que verifique dentro de los diez (10) días siguientes al recibo de la comunicación, si existe voluntad de participación de los representantes de dichas comunidades y lo informará al interesado.

En caso que los representantes de las comunidades indígenas y/o negras se nieguen a participar, u omitan dar respuesta dentro de los términos antes previstos, el interesado elaborará el estudio ambiental prescindiendo de tal participación.

**ARTICULO 6o. TERMINOS DE REFERENCIA.** Dentro de los términos de referencia que expida la autoridad ambiental para la elaboración de los estudios ambientales se incluirán los lineamientos necesarios para analizar el componente socioeconómico y cultural de las comunidades indígenas o negras.

**ARTICULO 7o. PROYECTOS QUE CUENTAN CON TERMINOS DE REFERENCIA GENERICOS.** Cuando el proyecto, obra o actividad, cuente con términos de referencia genéricos expedidos por la autoridad ambiental respectiva, el interesado deberá informar al Ministerio del Interior sobre la participación de las comunidades indígenas o negras susceptibles de ser afectadas, en la elaboración de los estudios.

**ARTICULO 8o. SOLICITUD DE LICENCIA AMBIENTAL O DE ESTABLECIMIENTO DEL PLAN DE MANEJO AMBIENTAL.** Cuando se pretenda desarrollar un proyecto, obra o actividad dentro del ámbito territorial previsto en los artículos 2o. y 3o. de este decreto, a la solicitud de licencia ambiental o de establecimiento del Plan de Manejo Ambiental, se anexará las certificaciones de que trata el artículo 3o. del presente decreto.

**ARTICULO 9o. PROYECTOS QUE NO CUENTAN CON TERMINOS DE REFERENCIA GENERICOS.** Recibida la solicitud de términos de referencia y establecida la necesidad de hacer consulta previa, la autoridad ambiental competente al momento de expedirlos, informará al Ministerio del Interior sobre la participación de las comunidades indígenas y/o negras susceptibles de ser afectadas, en la elaboración de los estudios.

**ARTICULO 10. CONTENIDO DE LOS ESTUDIOS AMBIENTALES FRENTE AL COMPONENTE SOCIOECONOMICO Y CULTURAL.** En relación con el componente socioeconómico y cultural, los estudios ambientales deberán contener por lo menos lo siguiente:

1. En el diagnóstico ambiental de alternativas:  
Características de la cultura de las comunidades indígenas y/o negras. Este elemento se tendrá en cuenta por parte de la autoridad ambiental para escoger la alternativa para desarrollar el estudio de impacto ambiental.
2. En el estudio de impacto ambiental o plan de manejo ambiental:
  - a) Características de la cultura de las comunidades indígenas y/o negras;
  - b) Los posibles impactos sociales, económicos y culturales que sufrirán las comunidades indígenas y/o negras estudiadas, con la realización del proyecto, obra o actividad;
  - c) Las medidas que se adoptarán para prevenir, corregir, mitigar, controlar o compensar los impactos que hayan de ocasionarse.

**ARTICULO 11. COMUNICACION A LA COMISION TECNICA DE QUE TRATA LA LEY 70 DE 1993.** Hasta cuando se adjudique en debida forma la propiedad colectiva de las comunidades negras susceptibles de ser afectadas por el proyecto, obra o

actividad, la autoridad ambiental competente remitirá copia del auto de iniciación de trámite a la Comisión Técnica de que trata el artículo 8o. de la Ley 70 de 1993, para que emita el concepto exigido en el artículo 17 de la misma ley.

**ARTICULO 12. REUNION DE CONSULTA.** Dentro de los quince (15) días siguientes a la fecha de la solicitud de licencia ambiental o de establecimiento del Plan de Manejo Ambiental, la autoridad ambiental competente comprobará la participación de las comunidades interesadas en la elaboración del estudio de Impacto Ambiental, o la no participación, y citará a la reunión de consulta previa que deberá celebrarse dentro de los treinta (30) días siguientes al auto que así lo ordene preferiblemente en la zona donde se encuentre el asentamiento.

Dicha reunión será presidida por la autoridad ambiental competente, y deberá contar con la participación del Ministerio del Interior. En ella deberán participar el responsable del proyecto, obra o actividad y los representantes de las comunidades indígenas y/o negras involucradas en el estudio.

Sin perjuicio de sus facultades constitucionales y legales, podrán ser igualmente invitados la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo y las demás entidades del Estado que posean interés en el asunto, de conformidad con la naturaleza del impacto proyectado.

**PARAGRAFO 1o.** Cuando para un proyecto, obra o actividad hayan de consultarse varias comunidades indígenas y negras se realizará una sola reunión de consulta, salvo cuando no sea posible realizarla en conjunto por existir conflictos entre ellas.

**PARAGRAFO 2o.** La reunión se celebrará en idioma castellano, con traducción a las lenguas de las comunidades indígenas y negras presentes, cuando sea del caso. De ella se levantará un acta en la que conste el desarrollo de la misma, que será firmada por los representantes de las comunidades indígenas y negras; igualmente será firmada por los representantes de la autoridad ambiental competente, del Ministerio del Interior y de las autoridades de control que asistan a ella.

**ARTICULO 13. DESARROLLO DE LA REUNION.** En la reunión de consulta se seguirá el siguiente procedimiento:

- a) Instalada la reunión y verificada la asistencia, el responsable del proyecto, obra o actividad hará una exposición del contenido del estudio respectivo, con especial énfasis en la identificación de los posibles impactos frente a las comunidades indígenas y a las comunidades negras, y la propuesta de manejo de los mismos;
- b) Acto seguido, se escuchará a los representantes de las comunidades indígenas y negras consultadas;
- c) Si existe acuerdo en torno a la identificación de impactos y a las medidas propuestas dentro del plan de manejo ambiental, y las demás a que hubiere lugar, según el caso, en lo relacionado con las comunidades indígenas y negras, se levantará la reunión dejando en el acta constancia expresa del hecho;
- d) <Aparte tachado NULO> En caso de no existir acuerdo sobre las medidas propuestas dentro del plan de manejo ambiental y las demás a que hubiere lugar, la autoridad ambiental competente suspenderá la reunión por una sola vez, y por el término máximo de 24 horas, con el fin de que las partes evalúen las propuestas. Si después de reanudada la reunión, se llegare a un acuerdo deberá darse aplicación a lo establecido en el literal anterior, en caso de que continúe el desacuerdo, se procederá de conformidad con el siguiente literal del presente artículo;
- e) En caso de no existir acuerdo respecto de las medidas contenidas en el Plan de Manejo Ambiental, se dará por terminada la reunión dejando en el acta constancia expresa de tal hecho y la autoridad ambiental competente decidirá sobre el particular en el acto que otorgue o niegue la licencia ambiental;
- f) Si cualquiera de las comunidades indígenas o negras involucradas no asiste a la reunión de consulta, deberá justificar su inasistencia ante la autoridad ambiental, dentro de los ocho (8) días siguientes a la fecha programada para su celebración. En caso de que no exista justificación válida se entenderá que se encuentra de acuerdo

con las medidas de prevención, corrección, mitigación, control o compensación de los impactos que se le puedan ocasionar;  
 g) Justificada la inasistencia, la autoridad ambiental, dentro de los quince (15) días siguientes, citará a una nueva reunión para el efecto;  
 h) Agotado el objeto de la reunión, la autoridad ambiental competente, la dará por terminada, dejando constancia de lo ocurrido en el acta y continuará con el trámite establecido en la Ley 99 de 1993 y en el Decreto 1753 de 1994 o normas que los modifiquen o sustituyan, con el objeto de tomar una decisión sobre el otorgamiento o negación de la licencia ambiental o del establecimiento del plan de manejo ambiental.

### CAPITULO III.

#### CONSULTA PREVIA FRENTE AL DOCUMENTO DE EVALUACION Y MANEJO AMBIENTAL

**ARTICULO 14. DOCUMENTO DE EVALUACION Y MANEJO AMBIENTAL.** Cuando quiera que se den los supuestos del artículo 2o. del presente decreto para los proyectos, obras o actividades cobijados por lo dispuesto en el Decreto 883 de 1997, se deberá realizar la consulta previa con las comunidades indígenas y negras. En tal caso, el documento de evaluación y manejo ambiental deberá elaborarse de conformidad con lo establecido en los artículos 5o. y 10 numeral 2 del presente decreto. El interesado antes de elaborar el documento de evaluación y manejo ambiental deberá informar al Ministerio del Interior para que constate la participación de las comunidades indígenas o negras susceptibles de ser afectadas en la elaboración de los estudios. La consulta previa se realizará una vez elaborado el documento de evaluación y manejo ambiental y con anterioridad a la entrega ante la autoridad ambiental competente, en las formas y condiciones establecidas en los artículos 11 y 12 del presente decreto. Para tal fin se deberá dar aviso oportunamente a la autoridad ambiental competente. Dentro de los diez (10) días siguientes a la presentación del documento de evaluación y manejo ambiental, la autoridad ambiental competente se pronunciará indicando si es procedente o no dar inicio a las obras. (...)

### CAPITULO V.

#### DISPOSICIONES FINALES

**ARTICULO 19. COMUNICACION DE LA DECISION.** El acto administrativo que otorgue o niegue la licencia ambiental, el establecimiento del plan de manejo ambiental o el permiso de uso, aprovechamiento o afectación de los recursos naturales renovables deberá ser comunicado a los representantes de las comunidades indígenas y negras consultadas. (...)

Como se infiere de las normas transcritas, el derecho de las comunidades negras a ser consultadas en el trámite de una licencia ambiental está condicionado a que el proyecto, obra o actividad objeto de la licencia **se pretenda desarrollar en zonas que le hayan sido adjudicadas en propiedad colectiva - que no es el caso pues el actor no alega esta circunstancia.**

También deberán ser consultadas las comunidades negras cuando el proyecto, obra o actividad deba desarrollarse en zonas no tituladas y habitadas en forma regular y permanente por ellas, pero en este caso será necesario que **esas zonas**

sean susceptibles de ser afectadas con el proyecto, caso en el cual el Ministerio del Interior debe certificar la presencia de dichas comunidades, el pueblo al que pertenecen, su representación y ubicación geográfica y el Instituto Colombiano para la Reforma Agraria - Incora, certificará sobre la existencia de territorio legalmente constituido. Dichas certificaciones deberán tener el contenido requerido en las normas comentadas.

De acuerdo con el artículo 177 del C. de P. C., el demandante tenía la carga de probar el supuesto de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que persigue y las que invocó lo obligaban a demostrar que el proyecto, obra o actividad se desarrollaría en zonas no tituladas y habitadas en forma regular y permanente por comunidades negras y que **esas zonas eran susceptibles de ser afectadas con el proyecto**.

Para demostrar esos hechos el actor aportó copias simples de sendas resoluciones de la Dirección General de Comunidades Negras del Ministerio del Interior del 23 de octubre de 2001 y de 9 de enero de 2002 cuyos textos son los siguientes:

*La Dirección General para las Comunidades Negras, Minorías Étnicas y Culturales del Ministerio del Interior,*

**CERTIFICA,**

*Que el doctor Roger Emigdio Turizo Turizo solicitó certificación sobre presencia de comunidades negras en jurisdicción del Municipio de Turbana, Bolívar con el objeto de iniciar consultas preliminares tendientes a hacer un estudio de factibilidad de una planta de tratamiento y reciclaje de residuos sólidos urbanos en dicho municipio.*

*Que se reconoce como comunidad negra a las familias de ascendencia afrocolombiana poseedoras de una cultura propia que comparten una misma historia, tienen sus propias tradiciones y costumbres y además, revelan y conservan conciencia de identidad que las distingue de otros grupos étnicos (Cap. I. Art. 2 numeral 5 de la Ley 70/93).*

*Que entre los principios de la presente ley está el de la participación de las comunidades negras y sus organizaciones sin detrimento de su autonomía en las decisiones que los afectan y en las de toda la nación en pie de igualdad, de conformidad con la ley (Cap. II., Art. 3 de la Ley 70 de 1993).*

*Que de acuerdo con el listado del Plan Nacional de Desarrollo de la Población Afrocolombiana SÍ EXISTEN comunidades negras en Turbana, Departamento de Bolívar con una población afrocolombiana de aproximadamente el 70%. Que para el caso es menester contactar en Cartagena a los señores DIONISIO MIRANDA, teléfono ....y ...CACERES REYES, teléfono 6666131, Comisionados Consultivos de Comunidades Negras de la Regional Costa Atlántica.*

El segundo de los oficios expresa:

*Doctor JHONNY DUNOYER BALLESTEROS,  
Secretario General  
Corporación Autónoma Regional del Canal del Dique  
Cartagena de Indias*

*Referencia: Solicitud certificación existencia comunidades negras – Relleno Regional la Paz.*

*Respectado señor Dunoyer*

*En atención a su oficio No. 002 sin fecha, mediante el cual allega el acto administrativo No. 0798 de fecha 20 de diciembre de 2001, de manera atenta me permito manifestarle lo siguiente:*

*De conformidad con el Decreto 1320 de 1998 le corresponde al Ministerio del Interior certificar la presencia de comunidades negras en las zonas susceptibles de ser afectadas con el proyecto. En este sentido es de aclarar que a la Dirección General para Comunidades Negras, Minorías Étnicas y Culturales no se le solicitó con anterioridad el otorgamiento de licencia ambiental al relleno sanitario regional "La Paz", la certificación de que trata la norma en mención.*

*De acuerdo con el Plan de Desarrollo de la Población Afrocolombiana en el Municipio de Turbana (Bolívar) existe aproximadamente una población afrocolombianas del 70 % por lo cual consideramos que se debe adelantar el procedimiento establecido en el Decreto 1320 de 1998.*

El primer oficio se aportó en copia simple y por su falta de autenticidad carece de mérito para demostrar los hechos de que da cuenta. El segundo de los oficios fue remitido por la entidad demandada en copia auténtica que obra a folios 167 del cuaderno anexo No. 3.

Pero, aún en el evento de ambos documentos se hubieran aportado en copias autenticadas, no demostrarían los hechos que constituyen el presupuesto fáctico requerido para que las comunidades negras fueran consultadas, porque de acuerdo con el artículo 3º del Decreto comentado, cuando el proyecto, obra o actividad se pretenda realizar en zonas no tituladas y habitadas en forma regular y permanente por comunidades indígenas o negras susceptibles de ser afectadas con el proyecto, **le corresponde al Ministerio del Interior certificar la presencia de dichas comunidades, el pueblo al que pertenecen, su representación y ubicación geográfica, y dicha certificación debe contener:** A Identificación del interesado: a) Fecha de la solicitud; b) Breve descripción del proyecto, obra o actividad; c) **Identificación del área de influencia directa del proyecto, obra o actividad, acompañada de un mapa que precise su localización con coordenadas geográficas o con sistemas Gauss.**

Es evidente que **el tercero de los datos requeridos no consta en las certificaciones transcritas.**

Esa situación dio lugar a que la entidad demandada solicitara al Ministerio la precisión acerca del área de influencia directa, mediante oficio de 22 de enero de 2002 (f. 169 ibídem).

No obstante lo anterior, **no figura en el expediente certificación alguna del Ministerio con los datos exigidos por el artículo 3° del Decreto 1320 DE 1998.**

Obra sí copia de la Resolución No. 589 de octubre de 2002 mediante la cual CARDIQUE revoca directamente los actos acusados luego de reconocer que desconoció el derecho de participación de las comunidades negras a ser consultadas por habitar algunas familias afrodescendiente en la zona de impacto directo del relleno sanitario objeto de la licencia ambiental (ver cuaderno anexo No. 3). Empero, esta resolución **no se funda en un certificado del Ministerio del Interior que reúna los requisitos legales exigidos y no hay constancia de su firmeza en el expediente.**

Precisamente el Agente del Ministerio Público aportó con el concepto de fondo, copia de la **Resolución No. 0279 de 29 de abril de 2003** del mismo CARDIQUE que revocó la Resolución anterior con fundamento en **certificado de 23 de abril de 2008 del Director General de Comunidades Negras del Ministerio del Interior que habría establecido definitivamente que en la zona de influencia directa no existen comunidades afrodescendientes** (folio 327 a 331 del cuaderno principal). Este documento se aporta por fuera de la oportunidad legal y la Sala no lo tendrá como prueba para decidir.

Señalado lo anterior, procede concluir que el demandante no demostró mediante certificado del Ministerio del Interior que reúna los requisitos previstos en el artículo 3° del Decreto 1320/98, ni por cualquier otro medio de prueba, que en la zona de influencia directa del proyecto objeto de la licencia ambiental cuestionada habitaran en forma regular y permanente comunidades negras **susceptibles de ser afectadas por dicho proyecto.**

En consecuencia, el cargo no prospera.

**2.2.2. Segundo cargo: La licencia cuestionada desconoce los mandatos del Reglamento Técnico para el Sector de Agua Potable y Saneamiento Básico – RAS 2000:**

Transcribe la Sala los argumentos expuestos por actor para sustentar esta acusación:

**"A. Descripción del Relleno.**

*La parte de costo beneficio no se compadece con lo requerido por el Reglamento Técnico de Saneamiento Básico y Agua Potable, RAS 2000. No hay argumentación técnica suficiente, existe grave error al proponer que para la postclasura el uso de los terrenos sea para ganadería.*

*No cumple con el artículo 48 del RAS, el cual dice: (...) ALCANCE. La evaluación socioeconómica de proyectos debe realizarse con el objeto de medir el aporte neto de un proyecto o política de inversión social al bienestar de una comunidad. Es decir, tendrá la capacidad de establecer la bondad del proyecto o programa para la economía nacional en su conjunto. En estos términos, el valor de cualquier bien, factor o recurso a ser generado o utilizado por el proyecto debe valorarse según su contribución al bienestar nacional. Para proyectos de agua potable y saneamiento básico se permiten los siguientes tipos de estudios socio - económicos:*

1. Análisis costo-eficiencia.
2. Análisis de costo mínimo, de expansiones de capacidad.

*Los estudios de evaluación socioeconómica se deben ejecutar para los niveles de complejidad medio, medio alto y alto".*

**B. Impermeabilización:** *La impermeabilización propuesta por el EIA de Ingeambiente no se encuentra dentro de lo contemplado por el RAS 2000 que dice: F.6.4.3 Sistema de impermeabilización Todo relleno sanitario debe tener un sistema de impermeabilización en el fondo.*

*La impermeabilización para los niveles medio y bajo de complejidad del sistema debe estar conformado por una capa de arcilla. Para los niveles alto y medio alto, el sistema de impermeabilización debe constar de una capa de arcilla y de una geomembrana. Si en los niveles y/o geotécnicas la capa de arcilla no garantiza el aislamiento del relleno sanitario del subsuelo la impermeabilización debe estar constituida tanto por la capa de arcilla como de la geomembrana.*

*Los mínimos requisitos que deben cumplir los elementos constitutivos del sistema de impermeabilización son los siguientes:*

1. *Capas de arcilla. Construidas de materiales de suelos naturales, aunque la capa puede contener materiales procesados como bentonita o materiales sintéticos. Esta capa debe tener un espesor mínimo de 1 m.*

a) *Requisitos de compactación y permeabilidad. Debe lograrse una masa homogénea con una conductividad hidráulica menor o igual a  $1 \times 10^{-7}$  cm/s, compactando el suelo con un contenido de humedad de 2% a 3% por encima de la humedad óptima y con un alto nivel de energía de compactación.*

b) *Materiales. Los siguientes son los requisitos mínimos para lograr la conductividad hidráulica requerida: ???% finos ??20% - 30%*

???Índice de plasticidad ??20%  
 ???Porcentaje de suelo grueso ??30%  
 ???Tamaño máximo de partícula = 25 mm a 50 mm

Si la capa de suelo no logra la permeabilidad requerida, se pueden utilizar aditivos como bentonita, caolinita, etc. No se recomienda utilizar aditivos con altos índices de plasticidad ( $I_p > 30-40\%$ ), por la dificultad que presentan en el trabajo en campo.

### c) Construcción

**1. Procesamiento.** Para que la hidratación o deshidratación del suelo sea uniforme se requiere de 1 a 3 días. Cuando se utilizan aditivos como la bentonita, deben mezclarse los componentes extendiendo una capa de suelo de espesor de 0.20 m a 0.30 m; y sobre ésta se coloca el aditivo para mezclar los materiales.

**2. Preparación de la superficie.** La superficie de la capa compactada debe ser áspera; de lo contrario, debe ser escarificada 2 cm a 3 cm con un disco o cualquier aparato disponible.

**Colocación del suelo:** Si se utilizan estacas para controlar el espesor de la capa de suelo, una vez removidas las estacas deben sellarse las perforaciones. Después de colocado el suelo, debe añadirse una pequeña cantidad de agua para compensar la pérdida por evaporación.

**Compactación.** Se recomiendan las siguientes especificaciones para el equipo de compactación:

Peso mínimo = 1800 kg  
 Longitud mínima del pie = 180 mm a 200 mm  
 Número mínimo de pasadas = 5; del compactador aprobado y verificado para obtener la densificación de la referencia.  
 Una pasada corresponde a una pasada completa del compactador sobre toda el área (parte frontal y parte posterior de los tambores).

**Protección.** Para evitar la desecación del suelo después del proceso de compactación, se recomienda:

- Cubrir la capa compactada temporalmente con plástico, cuidando que no se caliente excesivamente y seque la arcilla.
- La superficie puede ser allanada con rodillo para formar una capa relativamente impermeable en la superficie.
- Humedecer periódicamente el suelo.
- Las anteriores recomendaciones deben aplicarse a cada sección de capa compactada y la última capa terminada.

**Pruebas de control de calidad.** Para controlar la calidad de la construcción de la capa, debe verificarse que los materiales de construcción son los adecuados y se deben realizar pruebas y observaciones para verificar que el proceso de compactación es adecuado.

**d) Contenido de humedad y peso unitario seco.** Para establecer el contenido de humedad óptimo y el peso unitario seco máximo se recomienda compactar el suelo con energías de compactación, representadas por la energía promedio y alta de compactación. Se recomienda utilizar el ensayo de Proctor Estándar y Proctor Modificado para las energías promedio y alta, respectivamente. Debe compactarse las capas de suelo hasta lograr como mínimo el 95% de la densidad máxima del Proctor Estándar y el 90% de la densidad máxima del Proctor Modificado.

Dentro del EIA la firma INGEAMBIENTE se limitó a proponer las obras normales de descapote y alistamiento mínimo de los terrenos, pero lo que propone como impermeabilización no cumple con lo consagrado en el RAS para este aspecto.

### C. MATERIAL DE COBERTURA

Se describe sin técnica como será la cobertura final del relleno sanitario, para lo cual el RAS 2000 establece:

#### F.6.4.9.1 Cobertura final.

1. Perfil de la cobertura. El perfil mínimo de cubierta requerido debe constar de una capa de control de infiltración para los niveles medio y bajo de complejidad. El nivel medio alto, debe conformar la cobertura con las capa de control de infiltración y de erosión. Para el nivel alto de complejidad, el perfil de cobertura debe contener la capa de control de infiltración, la capa de control de erosión, Sistema de recolección de gas y una capa de drenaje. a) Capa o barrera de control de infiltración. Si la impermeabilización del relleno sanitario está constituida por el suelo natural (in situ), la capa de control de infiltración debe consistir de un estrato de suelo compactado de un espesor mínimo de 0.45 m y una permeabilidad máxima de  $1 \times 10^{-5}$  cm/s. Si en el diseño de la impermeabilización del relleno sanitario se utiliza un sistema de estrato compuesto, debe instalarse una geomembrana sobre el estrato de suelo compactado. Se puede aprobar la utilización de un sistema alternativo con infiltración equivalente o menor que el sistema descrito. El material de la geomembrana usado para la cobertura final debe ser de larga duración y debe tolerar deformaciones inducidas por la subsidencia. b) Capa de control de erosión. El espesor mínimo requerido de la capa de erosión es de 0.15 m. El espesor de esta capa debe ser evaluado usando un análisis de balance hídrico y debe proporcionar la humedad disponible para las plantas durante periodos prolongados de sequía. Las pendientes requeridas serán menores que 4:1 (H:V). La erosión hídrica puede ser controlada también por endurecimiento de la superficie de la cubierta mediante riprap. c) Capa de drenaje. Debe localizarse en algunas partes del sistema de cubierta con pendientes mayores que la relación 5:1 (H:V). Esta capa debe retener la humedad que se infiltra de la capa de control de erosión y que se acumula sobre la capa de infiltración, evitando el deslizamiento de la capa de control de erosión por presiones excesivas de poros. El material de esta capa debe ser un agregado limpio de tamaño uniforme y debe cumplir con los siguientes requisitos:  $D_{85} < 4D_{15}$  y  $D_{2} < 0.25$  cm. Esta capa debe diseñarse y construirse de manera que la descarga del flujo vaya en dirección lateral, para minimizar la cabeza hidrostática en la capa permeable y establecer un recorrido de los líquidos infiltrados para salir del sistema de cubierta. Los tubos de drenaje necesarios para controlar la cabeza hidrostática deben localizarse dentro de la capa de drenaje e instalarse a una distancia que asegure que la cabeza hidrostática sobre la capa impermeable no exceda el espesor de la capa de drenaje durante una tormenta de 24 horas en 25 años. Una grava gruesa debe rodear al tubo de drenaje para minimizar el movimiento de partículas de suelo dentro de la tubería.

#### D. Etapa de operación del Relleno (6.1.2)

##### a) Manejo de lixiviados.

Textualmente el Estudio de Impacto Ambiental (EIA) dice: se utilizarán en la primera fase . . . además se instalarán unos sedimentadores y trampas de grasa...".

Desde el punto de vista de la ingeniería, ciencia exacta, el término "unos" significa que los diseños no están terminados y que no se cuenta con los cálculos matemáticos precisos para indicar el número exacto y real de la cantidad de sedimentadores a colocar.

#### OPERACIÓN DEL RELLENO.

En el numeral 9.3 dice que en el manual de operaciones y en plano No 11 se muestra el esquema de la capa de cobertura final. Esto es falso pues en ninguno de los dos documentos mencionados aparece lo enunciado.

Es más, en todo caso, se incumple el RAS 2000 en lo que tiene que ver con la Cobertura Final.

#### **MANEJO DE LIXIVIADOS**

Según los diseñadores del proyecto en cuestión, en el literal i) de una forma absurda se llegó a la conclusión que la producción de lixiviados durante los tres primeros años de operación del relleno sanitario es CERO. Y muestran en la Tabla 10.2.3.1 el Resumen de Producción de Lixiviados.

Al respecto se comenta que la producción de lixiviados y gases es prácticamente inmediata pues la descomposición de la fracción orgánica de los residuos inicia desde el mismo momento en que son producidos en los hogares y residencia de los ciudadanos. El Resultado de dichos cálculos pone en tela de juicio a los diseñadores del relleno. Como si lo anterior fuese poco, el mismo EIA contempla en la página 51 (folio 173) que los materiales orgánicos de rápida descomposición lo hacen entre 3 meses a cinco años.

#### **PRODUCCIÓN DE GASES**

El evidente la insuficiencia técnica de los diseñadores y calculistas del estudio en cuestión, pues en repetidas ocasiones señalan que la fracción orgánica de los residuos al momento de reaccionar químicamente produce "monóxido de Carbono (CO<sub>2</sub>)". La fracción orgánica de los residuos sólidos producen gas carbónico y no monóxido de Carbono como equivocadamente planteo el estudio en cuestión. Este error manifiesta en forma reiterativa.

Pero es aún más grave el hecho que según la tabla 11.2.8.1, durante el primer año de operación del relleno sanitario no hay producción de gases, es decir, la tasa de generación de gas es cero, según el Estudio. Esto contradice las mas elementales normas de la química orgánica e inorgánica. Al igual que los lixiviados, los gases se producen en forma inmediata y para ello bastaría con revisar la gran literatura que existe, como por ejemplo:

Gestión Integral de Residuos Sólidos, Mcgraw Hill, Tchobanoglous  
 Diseño y operación de Rellenos Sanitarios, Acodal, Hector Collazos, Gestión Integral de Residuos Sólidos Municipales, Universidad de los Andes — MMA, Eugenio Giraldo.

#### **E. PLANOS**

Resulta alarmante que un plano para un relleno sanitario de alta complejidad, halla sido elaborado por ingenieros sin la experiencia suficiente, pero que además, se presenten planos sin Escala. Estos dos aspectos se contemplan claramente en los planos:

- 7-A Tratamiento de lixiviados, zona de pondaje A.
- 7-B Tratamiento de lixiviados, zona de pondaje A.
- 8 Detalle del registro de control lixiviados
- 15 A Localización canal perimetral

En el diseño de los planos anteriores participó la ingeniera Berena Herrera, profesional de ingeniería recién egresada. La totalidad de los planos enunciados están SIN ESCALA, por lo tanto estos planos no son definitivos, son simples esquemas inadmisibles para un relleno sanitario de alta complejidad según la Norma RAS 2000.

#### **CONCLUSIONES FINALES**

1. EL RELLENO SANITARIO PROPUESTO POR INGEAMBIENTE es clasificado según la norma RAS 2000 como de ALTA COMPLEJIDAD pero el estudio presentado por dicha firma no lo dice, aclara o sugiere.
2. Existen demasiados errores de calculo (de cantidades de lixiviados y gases) que afectan los diseños efectuados y ponen en entre dicho la idoneidad de las personas responsables de los cálculos, diseños y planos, violando lo que contempla el Artículo 53 del RAS, el cual habla de la calidad de los diseñadores.

3. El personal usado para elaborar los diseños no son los recomendados por el RAS. Para elaborar diseños se contó entre otros, con la ayuda directa de profesionales recién egresados que no tenían la experiencia suficiente para diseñar y efectuar los cálculos pertinentes a una obra de ésta magnitud.

2.2.2.1. La Sala advierte que los reparos que el demandante formula contra la licencia ambiental guardan relación con los requerimientos de carácter técnico contenidos la **Resolución No. 1096 de 17 de noviembre de 2000, mediante la cual** en el denominado RAS 2000, acto administrativo proferido por el Ministerio de Desarrollo Económico mediante "*Por la cual se adopta el Reglamento Técnico para el Sector de Agua Potable y Saneamiento Básico – RAS*", en ejercicio de las facultades que le confirió la Ley 142 de 1994 y los artículos 3º y 17 del Decreto 219 de 2000.<sup>4</sup>

Este reglamento se dictó con fundamento en las siguientes normas: El artículo 67-1 de la Ley 142 de 1994 que establece que el Ministerio de Desarrollo tendrá, en relación con los servicios públicos de agua potable y saneamiento básico, la función de señalar los requisitos técnicos que deben cumplir las obras, equipos y procedimientos que utilicen las empresas de servicios públicos del sector, cuando la comisión respectiva haya resuelto por vía general que ese señalamiento es realmente necesario para garantizar la calidad del servicio y no restringe indebidamente la competencia. El artículo 3º del Decreto 219 de 15 de febrero de 2000, Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Desarrollo Económico,<sup>5</sup> que le confirió a dicho Ministerio competencia para expedir los actos administrativos de carácter general o particular necesarios para el cumplimiento de sus funciones; y el artículo 17-13 ibídem que establece que la Dirección General de Agua Potable y Saneamiento Básico señalará los requisitos técnicos que deban cumplir las obras, equipos y procedimientos que utilicen las empresas de servicios públicos del sector de agua potable y saneamiento básico, cuando la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico haya resuelto por vía general que ese señalamiento es realmente necesario para garantizar la calidad del servicio y que no implica restricción indebida a la competencia.

<sup>4</sup> ARTICULO 17. DIRECCION GENERAL DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BASICO. Son funciones de la Dirección General de Agua Potable y Saneamiento Básico, las siguientes: 13. Señalar los requisitos técnicos que deban cumplir las obras, equipos y procedimientos que utilicen las empresas de servicios públicos del sector de agua potable y saneamiento básico, cuando la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico haya resuelto por vía general que ese señalamiento es realmente necesario para garantizar la calidad del servicio y que no implica restricción indebida a la competencia.

<sup>5</sup> Publicado en el Diario Oficial No 43.897 del 17 de febrero de 2000.

Aunque es indudable que el reglamento mencionado establece reglas de carácter técnico que vinculan a la administración en la expedición de las licencias ambientales de los rellenos sanitarios y que su desconocimiento eventualmente viciaría de nulidad dichas licencias, **los cargos en estudio no prosperarán** por las siguientes razones:

En primer lugar, porque algunas acusaciones se expresan en forma vaga y genérica. Así, las que se limitan a señalar que la parte de costo beneficio del estudio socio – económico del proyecto no se compadece con lo requerido por el artículo 48 del Reglamento Técnico de Saneamiento Básico y Agua Potable y la que califica como insuficiente la argumentación técnica para proponer que se usen los terrenos para ganadería luego de clausurado el relleno sanitario.

En segundo término, porque el actor no aportó pruebas orientadas a desvirtuar el fundamento técnico de las resoluciones demandadas y en el proceso no se decretó ninguna, por lo que no cumplió con la carga de probar que le impone el artículo 177 del C. de P. C.

Así, no se aportó ninguna prueba para demostrar que los profesionales encargados de la elaboración del proyecto sometido a consideración de la Corporación Autónoma demandada carecieran de la experiencia e idoneidad de exigida por el artículo 6 del reglamento en estudio.<sup>6</sup>

Otras acusaciones, que el demandante tampoco respaldó con pruebas orientadas a desvirtuar el fundamento de las resoluciones demandadas, atañen a la presunta violación de los requerimientos puramente técnicos del reglamento señalado, relacionados con la forma de impermeabilización aplicable al relleno sanitario; especificaciones concernientes a la construcción relacionadas con la hidratación o deshidratación del suelo; la preparación de la superficie y la colocación, compactación y protección del suelo; materiales de cobertura del relleno atendiendo los niveles de

<sup>6</sup> **ARTÍCULO 5.- IDONEIDAD Y EXPERIENCIA DE LOS PROFESIONALES:** Las autoridades territoriales y/o empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico, exigirán para la ejecución de diseños, consultorías, interventorías, obras y servicios propios del sector, que la persona natural o jurídica ejecutora acredite los requisitos de idoneidad y experiencia fijados en el presente Reglamento Técnico.

complejidad; al manejo de lixiviados en la etapa de operación del rellano y de gases y a la forma de presentación de los planos.

Para decidir cargos como los enunciados, relacionados con asuntos cuyo planteamiento y solución requiere de conocimientos técnicos y científicos especializados, el juez necesita apoyarse en los dictámenes de expertos en esas materias que el demandante no aportó.

De allí que el actor deba asumir la consecuencia de no haber cumplido con la carga de la prueba que le imponía el artículo 177 del C. de P. C.

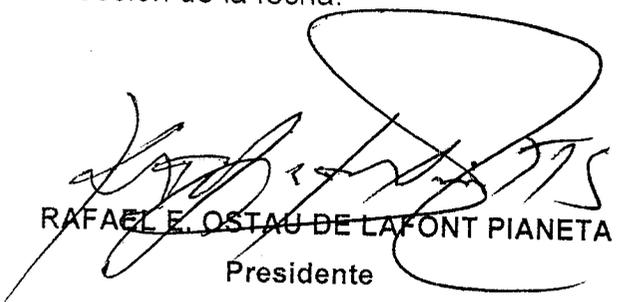
En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

**FALLA:**

**PRIMERO.** Se deniegan las pretensiones de la demanda.

**Cópiese, notifíquese y cúmplase.**

Se deja constancia de que la anterior sentencia fue discutida y aprobada por la Sala en la sesión de la fecha.

  
RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PIANETA  
Presidente

  
MARÍA CLAUDIA ROJAS CASSO

  
MARCO ANTONIO VELILLA MORENO