

**MECANISMOS JURÍDICOS INDEMNIZATORIOS DEL DAÑO AMBIENTAL  
CAUSADO POR LA DISPOSICIÓN FINAL DE RESIDUOS SÓLIDOS**

**SILVIA NATALIA VALERO BAYONA  
JONATHAN URIEL CHAVARRO RODRÍGUEZ**

**UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER  
FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS  
ESCUELA DE DERECHO Y CIENCIA POLÍTICA  
BUCARAMANGA**

**2015**

**MECANISMOS JURÍDICOS INDEMNIZATORIOS DEL DAÑO AMBIENTAL  
CAUSADO POR LA DISPOSICIÓN FINAL DE RESIDUOS SÓLIDOS**

**SILVIA NATALIA VALERO BAYONA  
JONATHAN URIEL CHAVARRO RODRÍGUEZ**

**Proyecto de grado para optar al título de Abogado**

**DIRECTOR  
Dr. MARIO BARRAGÁN PACHÓN**

**SUBDIRECTOR  
Dr. HENRY MAURICIO REYES GARCÉS**

**UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER  
FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS  
ESCUELA DE DERECHO Y CIENCIA POLÍTICA  
BUCARAMANGA**

**2015**

## CONTENIDO

|  | <b>Pág.</b> |
|--|-------------|
| INTRODUCCIÓN   | 10          |
| <br>   |             |
| 1. DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS EN LA LEGISLACIÓN<br>COLOMBIANA   | <br>12      |
| 1.1 EL DERECHO COLECTIVO A UN AMBIENTE SANO  | 15          |
| 1.2 TRATAMIENTO DE LOS RESIDUOS SÓLIDOS Y SU RELACIÓN CON EL<br>AMBIENTE   | <br>20      |
| 2. RESPONSABILIDAD DEL ESTADO POR EL DAÑO AMBIENTAL<br>GENERADO POR LA DISPOSICIÓN DE RESIDUOS SÓLIDOS           | <br>28      |
| 2.1 NATURALEZA, CONTENIDO Y ALCANCE DE LA ACCIÓN<br>INDEMNIZATORIA COMO OBLIGACIÓN DE REPARAR EL DAÑO<br>CAUSADO | <br><br>32  |
| 2.2.1 El Daño Antijurídico   | 33          |
| 2.2 PRINCIPIO DE IMPUTABILIDAD   | 35          |
| 2.2.1 Imputación fáctica   | 37          |
| <br>   |             |
| 3. EL DAÑO AMBIENTAL Y SU REPARACIÓN   | 39          |
| 3.1 AFECTACIÓN AL AMBIENTE COMO BIEN JURÍDICO TUTELADO   | 41          |
| 3.2 MECANISMOS DE PROTECCIÓN DEL DERECHO A UN AMBIENTE<br>SANO   | <br>44      |
| 3.2.1 Mecanismos Indemnizatorios del Daño  | 50          |
| 3.2.1.1 Acción de Reparación Directa   | 51          |
| 3.2.2.2 Reparación de los perjuicios causados a un grupo   | 54          |

|   |    |
|---|----|
| 4. ANTECEDENTE SOBRE DECISIONES JUDICIALES EN TORNO A SITIOS DE DISPOSICIÓN FINAL: ACCIÓN DE GRUPO RELLENO SANITARIO DOÑA JUANA | 67 |
| 4.1 PROBLEMÁTICA LOCAL: SITIO DE DISPOSICIÓN FINAL “EL CARRASCO”  | 72 |
| 4.1.1 El daño Antijurídico en “El Carrasco”   | 76 |
| 4.1.2 Imputación a los entes encargados de su manejo  | 80 |
| 4.1.2.1 Título Jurídico de imputación aplicable al caso   | 80 |
| 4.1.2.1.1 Falla del servicio por ineficiencia   | 81 |
| 4.1.2.1.2 Falla en el servicio por omisión  | 85 |
| 4.1.3 Medios de Control para la reparación del daño   | 86 |
| 4.1.3.1 Legitimación en la causa por activa   | 87 |
| 4.1.3.2 Legitimación en la causa por pasiva   | 87 |
| 4.2 LIQUIDACIÓN DEL DAÑO AMBIENTAL  | 88 |
| 4.3 INDEMNIZACIÓN DE LOS PERJUICIOS OCASIONADOS POR EL DAÑO AMBIENTAL   | 90 |
| 5. CONCLUSIONES   | 93 |
| BIBLIOGRAFÍA  | 97 |

## RESUMEN

**TÍTULO:** MECANISMOS JURÍDICOS INDEMNIZATORIOS DEL DAÑO AMBIENTAL CAUSADO POR LA DISPOSICIÓN FINAL DE RESIDUOS SÓLIDOS\*

**AUTORES:** VALERO BAYONA, Silvia Natalia  
CHAVARRO RODRÍGUEZ, Jonathan Uriel\*\*

**PALABRAS CLAVE:** Derecho Ambiental, Daño Ambiental, Responsabilidad del Estado, Mecanismos Indemnizatorios, Servicios Públicos Domiciliarios.

### DESCRIPCIÓN:

El manejo de los residuos es un tema de gran importancia, toda vez que las sociedades modernas producen toneladas de ellos y aunque resulta inevitable que se produzcan, el objetivo es la reducción al máximo. La disposición final de las basuras está ligada estrechamente con los servicios públicos domiciliarios, la prestación de este servicio en óptimas condiciones es deber del Estado.

El presente trabajo investigativo, parte identificando las garantías propias que tiene nuestro Estado en lo atienten a la protección del ambiente, garantías consagradas a partir de nuestra Carta Política de 1991, los tratados internacionales adoptados por nuestra Nación, la normatividad vigente además de los pronunciamientos de las Altas Cortes sobre el tema en cuestión, que permite identificar las bases jurídicas existentes en materia ambiental, que sirven como ámbito de movilidad para analizar la problemática existente en el sitio de disposición final llamado El Carrasco, enfocada en determinar si existe responsabilidad del Estado por el daño ambiental, mediante la aplicación del juicio de responsabilidad (daño antijurídico, imputación y nexo de causalidad) y el análisis de los títulos jurídicos de imputación aplicables al caso, por la falta de planeación, control y vigilancia en la implementación de los mecanismos de protección del medio ambiente, mecanismo tanto preventivos como restaurativos.

Analiza el daño ambiental, no solo como causa-efecto, sino como una institución jurídica autónoma, la cual faculta a todos los ciudadanos a exigir al Estado y las instituciones que lo integra el cumplimiento de la normativa existente para evitar que se cause un detrimento en el bien jurídico del ambiente, o una vez se genere el respectivo daño recurrir a los mecanismos jurídicos existentes para su respectiva indemnización.

---

\* Proyecto de grado

\*\* Facultad de Ciencias Humanas, Escuela de Derecho y Ciencias Políticas, Director: Dr. Mario Barragán Pachón. Codirector. Dr. Henry Mauricio Reyes Garcés.

## ABSTRACT

**TITLE:** LEGAL MECHANISMS COMPENSATORY ENVIRONMENTAL DAMAGE CAUSED BY SOLID WASTE DISPOSAL \*

**AUTHORS:** VALERO BAYONA, Silvia Natalia  
CHAVARRO RODRÍGUEZ, Jonathan Uriel \*\*

**PALABRAS CLAVE:** Environmental Law, Environmental Damage, State Responsibility, Compensatory Mechanism. Public Utilities

### **Description:**

The waste management is a major issue , since modern societies produce tons of them and although it is inevitable to occur , the goal is the minimization . The final disposal of waste is linked closely with public services , the provision of this service under optimal conditions is the duty of the state.

This present research work , identifying part that guarantees that our state has the protection of the environment, consecrated from our Political Constitution of 1991 guarantees , international treaties adopted by our nation, the current regulations in addition to the pronouncements of the High Courts on the subject in question , which identifies the existing legal bases on environmental matters , which serve as field of mobility to analyze the problems in the disposal site called Carrasco , focused on whether there is state responsibility for environmental damage , by applying the judgment of liability ( unlawful damage , imputation and nexus of chance) and analysis of legal title to imputation applicable to the case , by the lack of planning , control and surveillance in the implementation of environmental protection mechanisms environment , both preventive and restorative mechanism .

Analyze the environmental damage, not only as cause and effect, but as an autonomous legal institution , which entitles all citizens to require the state and the institutions that integrates compliance with existing legislation to prevent it from causing a detriment in while the legal environment , or once the respective damage is generated to use existing legal mechanisms for their respective compensation.

---

\* Project of grade

\*\* Faculty of Humanities, School of Law and Political Science, Director: Dr. Mario Barragán Pachón. Codirector. Dr. Henry Mauricio Reyes Garcés.

## INTRODUCCIÓN

El Estado debe ser garante de la protección del medio ambiente, debe exigir cumplimiento de la normatividad ambiental a todas y cada una de las entidades que se encuentran a su cargo, por medio del Sistema Nacional Ambiental –SINA–. Existen normas de obligatorio cumplimiento tales como el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente, que crean parámetros técnicos y legales para mitigar el daño ambiental que producen los desechos depositados en los sitios de disposición final de residuos sólidos, su incumplimiento, ha generado una emergencia ambiental que afecta a todos los ciudadanos del área metropolitana causados por El Carrasco.

La responsabilidad del Estado, en materia ambiental, por la omisión de control real sobre las instituciones encargadas de administrar las disposiciones finales de los residuos orgánicos, industriales, etc., la ausencia de control sobre el manejo de las basuras, en presente caso las que tiene como sitio de disposición final El Carrasco, y falta de aplicación de un PMA (Plan de Manejo Ambiental) por parte de la administración, mediante los entes de control municipales, departamentales y nacionales, ha traído consigo la crisis sanitaria y ambiental que sufre el departamento de Santander, la población del área metropolitana y los municipios aledaños, tienen poco conocimiento sobre el asunto debido a la mediana cobertura de la prensa local sobre la problemática que enfrenta el departamento con la disposición de los residuos sólidos.

De allí nace la idea que motiva el presente trabajo investigativo, partiendo de la necesidad de identificar las garantías propias que tiene nuestro Estado en lo atiente a la protección del ambiente, garantías consagradas a partir de nuestra Carta Política de 1991, los tratados internacionales adoptados por nuestra Nación,

la normativa vigente, además de los pronunciamientos de las altas Cortes sobre el tema en cuestión, que nos permitirá conocer las bases jurídicas existentes en materia ambiental, las cuales serán nuestro ámbito de movilidad para analizar la complicada situación existente en El Carrasco; una vez identificadas las garantías jurídico sustanciales que componen el derecho a un ambiente sano, se describe la naturaleza, contenido y alcance de la acción indemnizatoria entendida como la obligación de reparar el daño una vez este se origina; se da paso a determinar si existe o no la responsabilidad del Estado por el daño ambiental, basado en los títulos jurídicos de imputación, por la falta de planeación, control y vigilancia en la implementación de los mecanismos de protección del ambiente.

Por último se analiza el daño ambiental, no solo como causa-efecto, sino como una institución jurídica autónoma, la cual faculta a todos los ciudadanos a exigir al Estado y las instituciones que lo integra el cumplimiento de la normativa existente para evitar que se cause un detrimento ambiental o una vez se genere el respectivo daño recurrir a este para su respectiva indemnización.

## 1. DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS EN LA LEGISLACIÓN COLOMBIANA

Fernando Savater planteaba en una de sus columnas de opinión del diario español El País, que “los derechos humanos, aquellos que son fundamentales y constituyen explícitamente el mínimo común denominador de la dignidad humana, deberían servir no sólo como fundamento de las constituciones democráticas sino también como último criterio para juzgar los preceptos legales y los regímenes políticos de cualquier rincón del mundo; y se planteaba la siguiente cuestión ¿deben ser siempre sus titulares personas individuales y concretas o pueden serlo también personas jurídicas o étnicas, en cualquier caso colectivas? a lo que respondía que no, que sin duda alguna los sujetos colectivos no podían ser titulares de derechos humanos, puesto que no se pueden entender los seres humanos como colectividades<sup>1</sup>”.

En otra columna de opinión del mismo diario, Gurutz Jáuregui, quien es profesor de Derecho Constitucional de la Universidad del País Vasco, explica que “el surgimiento de los derechos colectivos se dio para complementar y perfeccionar los derechos individuales en su contexto social, así los derechos colectivos permitieron pasar a la defensa del ser humano genérico o abstracto al ser humano en la especificidad o en la concreción de sus diversas maneras de estar en la sociedad<sup>2</sup>”. Entonces le respondía a Savater que, en su opinión tanto los derechos individuales como colectivos son humanos y que, “quizá una forma de evitar la polémica consistiría no en hablar de derechos colectivos, sino de derechos individuales colectivizados cuya existencia y protección sólo tiene

---

<sup>1</sup> SAVATER, Fernando. ¿Humanos o Colectivos? Diario El País. España. 4 de octubre de 1998.

<sup>2</sup> JÁUREGUI, Gurutz. Humanos y Colectivos. Diario el País. España, 5 de enero de 1999.

sentido en el marco de un determinado grupo o colectivo<sup>3</sup>" pero que, sin lugar a dudas, "se debía reconocer la validez de los derechos colectivos como elemento indispensable para un eficaz y más adecuado desarrollo de todos y cada uno de los individuos en sí mismos considerados<sup>4</sup>".

Los derechos e intereses colectivos se pueden definir como "prerrogativas, o facultades legalmente reconocidas a la colectividad o al grupo social, independientemente de las personas individualmente consideradas, de los que se deriva el poder de los titulares para hacerlos valer jurídicamente<sup>5</sup>". Para la jurisprudencia la calidad de derecho colectivo no surge a partir de la naturaleza propia del derecho, sino "a partir del momento en el que el ordenamiento jurídico los reconozca como tal. Por tanto, mientras no se haya producido su reconocimiento legal, no se puede considerar que un interés determinado, que eventualmente comprometa el interés general, revista la naturaleza de colectivo<sup>6</sup>".

En Colombia, protegidos por la Ley 472 de 1998, los denominados derechos colectivos son los relacionados con: - El goce de un ambiente sano. - La moralidad administrativa. - La existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. - La conservación de las especies animales y vegetales. - La protección de áreas de especial importancia ecológica y de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas. - Los demás intereses de la comunidad relacionados con la preservación y restauración del medio ambiente. - El goce del espacio públicos y la utilización y defensa de los bienes de uso público. - La defensa del patrimonio público. - La defensa del

---

<sup>3</sup> Ibídem.

<sup>4</sup> Ibídem.

<sup>5</sup> CASTRO MIRANDA, Ery Iván. La acción popular en el constitucionalismo boliviano. La Razón Gaceta Jurídica. Bolivia 31 de enero de 2014. Disponible en línea: [[http://www.la-razon.com/index.php?\\_url=%2Fsuplementos%2Fla\\_gaceta\\_juridica%2Faccion-popular-constitucionalismo-boliviano-gaceta\\_0\\_1989401146.html](http://www.la-razon.com/index.php?_url=%2Fsuplementos%2Fla_gaceta_juridica%2Faccion-popular-constitucionalismo-boliviano-gaceta_0_1989401146.html).]

<sup>6</sup> COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Expediente AP 25000232600020010052703 Bogotá D.C. veintidós (22) de enero de dos mil cuatro 2004.

patrimonio cultural de la Nación. - La seguridad y la salubridad públicas. - El acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública. - La libre competencia económica. - El acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna. - La prohibición de la fabricación, importación, posesión, uso de armas químicas, biológicas y nucleares, así como la introducción al territorio nacional de residuos nucleares o tóxicos. - El derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente. - La realización de las construcciones, edificaciones y desarrollo urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes. - Los derechos de los consumidores y usuarios. El artículo 88 de la Constitución Política señala entre los derechos e intereses colectivos los relacionados con: - El patrimonio - El espacio - La seguridad y la salubridad públicas - La moral administrativa - El ambiente - La libre competencia económica - Otros de similar naturaleza que se definen en la ley.

La Corte Constitucional ha dicho en sentencia C-569 de 2004, que versa sobre la constitucionalidad de los artículos 3, 46 y 48 de la ley 472 de 1998, al referirse a los derechos colectivos que “dentro del marco de estos derechos o intereses colectivos indivisibles, algunos sectores de la doctrina distinguen entre intereses difusos y colectivos. Así, el titular de un interés difuso es una comunidad más o menos determinada según las circunstancias fácticas en que ésta se encuentre y el tipo de interés difuso objeto de protección; en cambio, el titular de intereses colectivos, será una comunidad de personas determinada e identificable bajo algún principio de organización<sup>7</sup>”. La existencia de ese principio de organización es lo que, según ciertos sectores de la doctrina, permite diferenciar entre un interés difuso y un interés colectivo, aun cuando el asunto no es pacífico, puesto que el criterio de clasificación dista de ser claro. Otros autores proponen otros criterios de diferenciación entre interés difuso y colectivo. Así, “la doctrina

---

<sup>7</sup> COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C 569. Magistrado Ponente Rodrigo Uprimny Yepes. Bogotá, D.C., ocho (8) de junio de dos mil cuatro (2004).

brasileña considera que lo decisivo es la presencia o no de un vínculo jurídico entre los miembros o integrantes del grupo, de suerte que si dicho vínculo existe, estamos frente a un derecho o interés colectivo, mientras que si el grupo carece de un vínculo jurídico, entonces se trata de un interés difuso<sup>8</sup>.

## 1.1 EL DERECHO COLECTIVO A UN AMBIENTE SANO

“La protección del ambiente y sus recursos es un tema que ha ganado campo en las agendas políticas de los gobiernos, dado que preservarlo es un imperativo necesario para conservar no solo la especie humana, sino el modelo de desarrollo y el mismo Estado. Pese a la creciente consideración del ambiente como un bien común de la humanidad, el derecho a un ambiente sano, equilibrado y seguro no figura entre los derechos humanos reconocidos por el derecho internacional de carácter general<sup>9</sup>”; en la actualidad, no se cuestiona que un medio ambiente adecuado o de calidad, constituye el presupuesto necesario para el respeto y garantía de los derechos humanos.

“Durante mucho tiempo los temas ambientales eran ignorados por el mundo, debido a que existía la creencia de que los recursos naturales eran inagotables y que la tierra se purificaba a sí misma luego de la contaminación que se producía por la actividad humana<sup>10</sup>”. Afortunadamente el paradigma cambió y ahora son más los estudiosos de las diferentes ramas de la ciencia que se ocupan del ambiente. Las sociedades están ejerciendo presión sobre los sistemas jurídicos influenciando en su transformación, para que estén dirigidos a la protección de los recursos, a la sanción de los infractores y a la reparación de los daños; la

---

<sup>8</sup> *Ibidem*.

<sup>9</sup> SABOGAL H., Ana Rocío. Política, legislación y gestión ambiental en Colombia. EN: Lecturas sobre Derecho del Medio Ambiente, Universidad Externado de Colombia, Tomo I, Bogotá D.C., 1999.

<sup>10</sup> *Ibidem*. P.99

proyección de este asunto se dirige a la universalización del derecho ambiental, en efecto, el ambiente no tiene fronteras, la solución de los problemas ambientales solo puede alcanzarse en un plano global y no se puede producir sin recurrir nuevamente a un derecho común<sup>11</sup>.

Conforme con lo anterior, Colombia es uno de los países de Latinoamérica que más ha evolucionado en materia de legislación sobre Ambiente y Recursos Naturales, “la Constitución Política de Colombia expedida en 1991, fue el paso más importante que en materia de legislación y política ambiental ha dado el país, pues la protección ambiental fue redimensionada y el ambiente se elevó a la categoría de derecho colectivo<sup>12</sup>”.

De esta forma, la Corte Constitucional ha manifestado que en nuestra Carta se encuentra una verdadera ‘constitución ecológica’ del mismo rango de las constituciones económica, social y cultural, conformada por las disposiciones que se citan a continuación: preámbulo; artículo 2º, mantenimiento de la integridad territorial como fin del Estado; artículo 8º, obligación del Estado y de las personas de proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación; artículo 49, saneamiento ambiental como servicio público a cargo del Estado; artículo 58, función ecológica inherente a la función social de la propiedad; artículo 63, parques naturales y otros bienes de uso público, inalienables, imprescriptibles e inembargables; artículo 66, los créditos agropecuarios como instrumento para superar cualquier calamidad ambiental; artículo 67, la educación como instrumento para lograr y asegurar la protección al ambiente; artículo 72, patrimonio cultural de la Nación; artículo 79, derecho de todas las personas a gozar de un ambiente sano y el deber del Estado de proteger la diversidad e integralidad del ambiente; artículo 80, planificación del manejo y aprovechamiento de los recursos naturales acorde al desarrollo sostenible; artículo 81, prohibición de la fabricación,

---

<sup>11</sup> *Ibíd.*

<sup>12</sup> MOLINA TRIANA, Guillermo Alberto. La Constitución del 91 y las garantías ambientales. Congreso Visible, Universidad de Los Andes. 27 de mayo de 2011.

importación e introducción al país de ciertos bienes considerados nocivos para el ambiente y protección de los recursos genéticos; artículo 87 y 88, acción de cumplimiento y acciones populares en defensa del medio ambiente; artículo 90, responsabilidad estatal por el daño antijurídico; artículo 95, numeral 8, deber de la persona y del ciudadano de proteger los recursos naturales y velar por la conservación de un ambiente sano; artículo 215, estado de emergencia ecológico, derivado de la perturbación o amenaza del orden ecológico; artículo 226, internacionalización de las relaciones ecológicas sobre bases de equidad, reciprocidad y conveniencia internacional; artículo 267, valoración de los costos ambientales como parte del ejercicio del control financiero de gestión y de resultados que comprende la vigilancia de la gestión fiscal del Estado; artículo 277, numeral 4, defensa del ambiente por parte de la Procuraduría General de la Nación; artículo 289, programas de cooperación e integración de zonas fronterizas para la protección ambiental; artículo 300, numeral 2 y 323, numerales 7 y 9, funciones de las Asambleas y de los Concejos Municipales en materia ambiental; artículo 33, delimitación por el legislador del alcance de la libertad económica por razones de orden ambiental; artículo 334, intervencionismo estatal para el mejoramiento de la calidad de vida y la preservación de un ambiente sano; y, por último, el artículo 360, facultad del legislador para regular las condiciones en la explotación de los recursos naturales.

Igualmente, la misma Corporación ha calificado al medio ambiente como un bien jurídico constitucionalmente protegido, en el que concurren las siguientes dimensiones: "(i) es un principio que irradia todo el orden jurídico en cuanto se le atribuye al Estado la obligación de conservarlo y protegerlo, procurando que el desarrollo económico y social sea compatible con las políticas que buscan salvaguardar las riquezas naturales de la Nación; (ii) aparece como un derecho constitucional de todos los individuos que es exigible por distintas vías judiciales; (iii) tiene el carácter de servicio público, erigiéndose junto con la salud, la educación y el agua potable, en un objetivo social cuya realización material

encuentra pleno fundamento en el fin esencial de propender por el mejoramiento de la calidad de vida de la población del país; y (iv) aparece como una prioridad dentro de los fines del Estado, comprometiendo la responsabilidad directa del Estado al atribuirle los deberes de prevención y control de los factores de deterioro ambiental y la adopción de las medidas de protección<sup>13</sup>.

La jurisprudencia constitucional, al proteger el derecho colectivo al medio ambiente, ha venido incorporando principios fundamentales como por ejemplo: - El principio de precaución contenido en el Convenio sobre la Diversidad Biológica adoptado en Río de Janeiro en 1992 según el cual “cuando exista peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces para impedir la degradación del medio ambiente”. También se ha incorporado en la jurisprudencia el principio de que “el que contamina paga” el cual se aplica en relación, entre otros, con las tasas retributivas<sup>14</sup>. En este sentido, la Corte Constitucional, en sentencia C-359 de 1996 M.P. Dr. Antonio Barrera, señaló: “El Convenio (Convenio Internacional sobre responsabilidad civil nacida de daños debidos a contaminación sobre hidrocarburos) consulta en un todo el sistema normativo ambiental contenido en la Constitución y al cual se hizo referencia y desarrolla los principios que rigen la responsabilidad en materia ambiental, en el sentido de que todo aquel que causa un daño al ambiente debe indemnizarlo, indemnización que comprende diferentes variables, es decir, que no está solo destinada a reparar o restaurar o sustituir los elementos ambientales afectados, sino también a minimizar o reducir sus efectos y a reparar los perjuicios a las víctimas que han sufrido en concreto el daño<sup>15</sup>”.

---

<sup>13</sup> COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-632. M.P. Dr. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. Bogotá D.C., veinticuatro (24) de agosto de dos mil once (2011).

<sup>14</sup> ALVARADO ARDILA, Víctor Fernando y otros. Instituciones del Derecho Administrativo en el nuevo código. Una mirada a la luz de la Ley 1437 de 2005. Bogotá D.C.: Banco de la República. S.A. ISBN: 978-958-664-262-0

<sup>15</sup> COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C 359. Magistrado Ponente Dr. Antonio Barrera Carbonel. Bogotá, D.C., agosto catorce (14) de mil novecientos noventa y seis (1996).

También se ha considerado el derecho a un ambiente sano, como un derecho fundamental, así lo dijo la Corte Constitucional en la sentencia C-519 de 1994 que revisa las Leyes 162 y 165 de 1994 por medio de la cual se aprueba el Convenio sobre Diversidad Biológica hecho en Río de Janeiro en Junio de 1992, la Corte Constitucional señaló: “En efecto, mediante la jurisprudencia de esta Corporación, al revisar las acciones de tutela, se ha establecido que el derecho a un ambiente sano, debido a su inescindible relación con la vida, la integridad física y la salud de los asociados, es un derecho fundamental que puede ser protegido a través del mecanismo consagrado en el artículo 86 de la Carta<sup>16</sup>”.

La jurisprudencia de la Corte Constitucional se ha referido a la protección del medio ambiente, como valor constitucional, no tiene un efecto desvanecedor sobre los demás derechos y garantías previstos en la Carta. “No obstante la importancia de tal derecho, de acuerdo a cada caso se hará necesario equilibrarlo con las demás atribuciones individuales, sociales, económicas y colectivas. Para el efecto, el propio texto constitucional proporciona conceptos relevantes que concretan el equilibrio que debe existir entre el “desarrollo” económico, el bienestar individual y la conservación del ecosistema<sup>17</sup>”.

Así las cosas, “el ambiente en nuestra Constitución, representan una dualidad en el sentido de que ha sido calificado como un derecho-deber. Es un derecho por cuanto ha sido señalado específicamente como tal y, además, se encuentra íntimamente ligado con la salud, la vida y la integridad física de los asociados; es un deber por cuanto exige de las autoridades y de los particulares acciones encaminadas a su protección<sup>18</sup>”.

---

<sup>16</sup> COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C 519. Magistrado Ponente Dr. Vladimiro Naranjo Mesa. Bogotá, D.C., veintiuno (21) de noviembre de mil novecientos noventa y cuatro (1994).

<sup>17</sup> COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-760. M.P. Clara Inés Vargas Hernández. Bogotá, D.C., veinticinco (25) de septiembre de dos mil siete (2007).

<sup>18</sup> COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-059. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa. Bogotá D.C. diecisiete (17) de febrero de mil novecientos noventa y cuatro (1994).

La jurisprudencia del Consejo de Estado ha proferido múltiples sentencias, sobre variados aspectos, orientadas a la protección del medio ambiente, fundamentalmente a través de acciones populares en las secciones primera y tercera o también mediante el mecanismo de la acción de nulidad en la sección primera. Se destacan entre otras las siguientes: Sentencia de 5 Oct. 2009. Rafael Ostau de Lafont Asunto: relleno sanitario de Sincelejo, el cual se ubica a 700 metros del Barrio Santa Cecilia, por lo que los olores nauseabundos y residuos tóxicos generan contaminación ambiental. Se confirma el fallo del Tribunal Administrativo de Sucre que había accedido a las pretensiones de la demanda. En ella se consignan importantes criterios en materia de protección ambiental: es relevante precisar que el art. 8 del Decreto 2811 de 1974 “por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente” considera como factores que deterioran el ambiente, entre otros, *“la acumulación o disposición inadecuada de residuos, basuras, desechos y desperdicios”*. Así mismo señala el artículo 36 ibídem que para la disposición y procesamiento final de las basuras se utilizarán preferiblemente, los medios que permitan evitar el deterioro del ambiente y de la salud humana<sup>19</sup>.

## **1.2 TRATAMIENTO DE LOS RESIDUOS SÓLIDOS Y SU RELACIÓN CON EL AMBIENTE**

El tema que ha despertado el interés que motivó el presente trabajo, y aprovechando la coyuntura regional, es el régimen de los residuos sólidos; “debido al desarrollo económico de Colombia y al crecimiento de sus ciudades, ha traído consigo un aumento en la cantidad de residuos sólidos que se generan; la tendencia para el manejo de esta problemática es el modelo según el cual la gestión de los residuos se basa en instalaciones “terminales” como los vertederos

---

<sup>19</sup> COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Decreto 2811 “por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente”. Bogotá D.C. de 1974.

y las incineradoras, lo cual supone una mayor afectación al medio ambiente<sup>20</sup>. Así, el tema de los residuos en Colombia se encuentra implícito en varios artículos de la Carta, los cuales son:

- Artículo 49. Establece la obligación del Estado de prestar los servicios públicos de saneamiento<sup>21</sup>.
- Artículo 78. Consagra la posibilidad de regular la calidad de bienes y servicios ofrecidos y prestados a la comunidad. Establece la posibilidad de hacer responsable a quien produzca bienes y servicios que atenten contra la salud y la seguridad.
- Artículo 79. Consagra el derecho a un ambiente sano y el deber que tiene el Estado de protegerlo y prevenir los factores que puedan afectarlo. Es la base para garantizar el derecho colectivo a un ambiente sano.
- Artículo 366. Establece como finalidad social del Estado el mejoramiento de la calidad de vida de la población.

La recolección, transporte, tratamiento y disposición final de los residuos sólidos encuentra sustento normativo la Ley 99 de 1993 y la Ley 142 de 1994 (que dedica gran parte de su articulado a regular lo relativo a la prestación del servicio público domiciliario de aseo, que es el que tiene que ver con los residuos sólidos), siendo reglamentada en el Decreto 1713 de 2002, Decreto 2820 de 2010, Decreto 1505 de 2003, y las Resoluciones del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial 1045 de 2003, 838 de 2005, 1390 de septiembre 27 de 2005 (modificada por la resolución 1684 de 2008, y esta a su vez por la 1529 de 2010

---

<sup>20</sup> NIETO, Joaquín. Alternativas para el medioambiente urbano. En: Utopías. Revista de debate político. Madrid, N° 164, abril-junio 1995. P. 29.

<sup>21</sup> Este consiste en la ejecución de obras de acueductos urbanos y rurales, alcantarillados, tratamiento de aguas y manejo y disposición de desechos líquidos y sólidos, dispuesto así por la ley 99 de 1993.

del MAVDT Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial); en esta última se establecen pautas para el cierre de los sitios de disposición final (botaderos a cielo abierto u otros sistemas inadecuados) que no cumplan las obligaciones indicadas en los términos establecidos en la resolución 1045 de 2003. Las leyes 689 de 2001 y 632 de 2000, que se refieren explícitamente a la Gestión Integral de Residuos Sólidos, que está elaborada para resolver el problema de la generación masiva de desechos, situación que debe ser resuelta por el Estado.

Finalmente, el decreto 1713 de 2002 se refiere a los impactos ambientales, disponiendo que se debe garantizar una serie de requisitos para minimizarlos, compensarlos, prevenirlos o mitigarlos, y señala que la responsabilidad por los efectos ambientales y a la salud pública generados por las actividades efectuadas en los diferentes componentes del servicio público de aseo, de los residuos sólidos, recaerá sobre la persona prestadora del servicio de aseo. Por otra parte, el mencionado decreto en su artículo 4° establece también, que es responsabilidad de los municipios y distritos asegurar que se preste a todos sus habitantes el servicio público de aseo de manera eficiente, sin poner en peligro la salud humana, ni utilizar procedimientos y métodos que puedan afectar el medio ambiente, y en particular, sin ocasionar riesgos para los recursos de agua, aire y suelo, ni para la fauna o la flora, o provocar incomodidades por el ruido o los olores y sin atentar contra los paisajes y lugares de especial interés.

El manejo de la disposición final de las basuras está ligado estrechamente con los servicios públicos domiciliarios, la prestación de este servicio en óptimas condiciones es deber del Estado, así lo establece nuestra carta política en su artículo 365 señalando que:

*“Los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio*

*nacional. Los servicios públicos estarán sometidos al régimen jurídico que fije la ley, podrán ser prestados por el Estado, directa o indirectamente, por comunidades organizadas, o por particulares.*

*En todo caso, el Estado mantendrá la regulación, el control y la vigilancia de dichos servicios. Si por razones de soberanía o de interés social, el Estado, mediante ley aprobada por la mayoría de los miembros de una y otra cámara, por iniciativa del Gobierno decide reservarse determinadas actividades estratégicas o servicios públicos, deberá indemnizar previa y plenamente a las personas que en virtud de dicha ley, queden privadas del ejercicio de una actividad lícita<sup>22</sup>.*

“En Colombia, coexisten dos regímenes jurídicos que rodean la prestación de los servicios públicos; un régimen privado en el que están sometidas todas las organizaciones que prestan o satisfacen el servicio público en cuanto a su constitución, régimen y desarrollo de su objeto social. Empero, tratándose de la prestación del servicio, es decir, la relación directa empresa-usuario, el servicio estará sometido al régimen de derecho público y por ende deberá acatar las investigaciones, órdenes o sanciones que imponga el Estado a través de sus instituciones<sup>23</sup>”.

“En Colombia puede existir la prestación directa por parte del Estado de los servicios públicos, o en forma indirecta, a través de la participación de los particulares con capital totalmente privado o en asociación con el Estado; es así como con la expedición de la Constitución de 1991 en Colombia se consolida el fenómeno de privatización de la prestación de los servicios públicos domiciliarios<sup>24</sup>”.

---

<sup>22</sup> COLOMBIA, Constitución Política de 1991. Editorial Legis. Décima edición. Bogotá D.C. 2013.

<sup>23</sup> GAMBOA LADINO, Julio César. Régimen Constitucional Colombiano del Servicio Público. Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Universidad Autónoma de México., 2012. P. 233.

<sup>24</sup> *Ibíd.* P. 234.

El artículo 366 constitucional advierte que la gestión y prestación de servicios, conforme a la finalidad estatal, son prioritarios; así como que es objetivo fundamental de la actividad estatal, la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable. Los artículos siguientes, 367 y 368 contemplan los principios básicos de la prestación de los servicios públicos domiciliarios y que corresponde el marco constitucional en el cual debe desarrollarse el aspecto legal y reglamentario:

*“Artículo 367. La ley fijará las competencias y responsabilidades relativas a la prestación de los servicios públicos domiciliarios, su cobertura, calidad y financiación, y el régimen tarifario que tendrá en cuenta además de los criterios de costos, los de solidaridad y redistribución de ingresos. Los servicios públicos domiciliarios se prestarán directamente por cada municipio cuando las características técnicas y económicas del servicio y las conveniencias generales lo permitan y aconsejen, y los departamentos cumplirán funciones de apoyo y coordinación. La ley determinará las entidades competentes para fijar las tarifas<sup>25</sup>”.*

Este artículo es importante puesto que se adopta el principio de Solidaridad, propio de un Estado Social de Derecho. Además, mientras que el artículo 368 establece *“La Nación, los departamentos, los distritos, los municipios y las entidades descentralizadas podrán conceder subsidios, en sus respectivos presupuestos, para que las personas de menores ingresos puedan pagar las tarifas de los servicios públicos domiciliarios que cubran sus necesidades básicas<sup>26</sup>”*. En materia ambiental, *“la Nación debe velar porque quienes prestan servicios públicos cumplan con las normas para la protección, la conservación o para la recuperación de los recursos naturales o ambientales que sean utilizados en la generación, producción, transporte y disposición final de tales servicios<sup>27</sup>”*.

---

<sup>25</sup> COLOMBIA, Constitución Política 1991. Op. Cit.

<sup>26</sup> *Ibidem*.

<sup>27</sup> GAMBOA LADINO, Julio César. Régimen Constitucional Colombiano del Servicio Público. Op. Cit.

Existe relación entre los desechos sólidos, los vertederos de basura y la preocupación por el bien jurídico del ambiente sano, en cuanto éstos pueden provocar serios impactos sobre la calidad de vida de las personas y principalmente, ocasionar graves daños ambientales.

En primer lugar, existe impacto de tipo visual, generado por montañas de residuos acumulados en muchos casos relativamente cerca de los núcleos de población y por la posible dispersión de estos residuos (por acción del viento o de la lluvia) por los campos o bosques del entorno más inmediato. Existen los olores ofensivos provocados por estos residuos en estado de descomposición, olores que pueden llegar a distancias alejadas del vertedero teniendo en cuenta el viento dominante. En estos vertederos hay una presencia permanente tanto de insectos como de roedores, cosa que los convierte en un foco de enfermedades infecciosas. La quema periódica de los residuos a cielo abierto cuando el vertedero está lleno provoca, en primer lugar, la generación de humos y contaminación atmosférica, pero a esto hay que añadir el riesgo de incendios forestales, que pueden ser causados tanto por un descuido en esta quema intencionada como también por una posible combustión debida a la fermentación de los residuos acumulados. “Por otro lado, la misma naturaleza de los residuos y el hecho que se depositen directamente sobre el suelo puede provocar la contaminación del suelo; además, debido a la permeabilidad de algunos suelos, unos subproductos de los residuos llamados líquidos lixiviados pueden llegar a contaminar tanto las aguas subterráneas —si el emplazamiento se encuentra encima de un acuífero—, como las aguas superficiales, en el caso de existir cerca<sup>28</sup>”.

“Dentro del amplio espectro de temas que tienen relación con la protección ambiental, el manejo inadecuado de residuos sólidos y peligrosos, ocupa un

---

<sup>28</sup> SALADIÉ BORRAZ, Óscar. Generación y gestión de residuos: un compromiso con la sostenibilidad. Cataluña: Universitat Rovira I Virgili. Disponible en la web: [http://www.desenvolupamentsostenible.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=200&Itemid=92&lang=es](http://www.desenvolupamentsostenible.org/index.php?option=com_content&view=article&id=200&Itemid=92&lang=es)

renglón importante en la definición de políticas y prácticas ambientalmente sostenibles<sup>29</sup>". Se ha identificado que en Colombia existen prácticas inadecuadas para el manejo de éstos, las cuales desde el punto de vista ambiental son:

- “La falta de criterios adecuados de los entes territoriales para seleccionar y ubicar los sitios de disposición final.
- Ausencia de obras mínimas requeridas para la impermeabilización del suelo, sistema de recolección de gases y lixiviados, sistemas de recolección de aguas lluvias, entre otros.
- Inadecuada operación de los rellenos y vertimientos, sin supervisión de los procedimientos propios de los mismos.
- Escaso seguimiento y control de los planes obligatorios de manejo ambiental que deben tener los rellenos y vertimientos por parte de las autoridades ambientales.
- Las administraciones municipales no cuentan con programas concretos en relación con la disposición final de residuos.
- No se fomenta la separación de los residuos desde el origen, lo cual dificulta el aprovechamiento de los residuos<sup>30</sup>".

Finalmente, son tan graves los daños que pueden ocasionar el inadecuado tratamiento de los residuos sólidos, que la Organizaciones de las Naciones Unidas –ONU–, ha dicho que “para velar por la protección de la salud y del medio ambiente, una ordenación adecuada de los recursos naturales y un desarrollo sostenible, es de extrema importancia controlar eficazmente la producción, el

---

<sup>29</sup> MEDINA BERMÚDEZ, Clara Inés. Manejo de residuos sólidos. Bogotá D.C.: Universidad Militar Nueva Granada. Revista de la Facultad de Ingeniería. Noviembre de 1999. P. 135. Disponible en línea: <http://www.umng.edu.co/documents/63968/74798/8n1art14.pdf>.

<sup>30</sup> *Ibíd.* P.137.

almacenamiento, el tratamiento, el reciclado y la reutilización, el transporte, la recuperación y la eliminación de los desechos<sup>31</sup>”.

---

<sup>31</sup> ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales. División de Desarrollo Sostenible. Programa 21, cap. 20. Disponible en la web: <http://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/agenda21spchapter20.htm>

## 2. RESPONSABILIDAD DEL ESTADO POR EL DAÑO AMBIENTAL GENERADO POR LA DISPOSICIÓN DE RESIDUOS SÓLIDOS

Nuestra Constitución de 1991, como norma de normas, ha consagrado un aparte especial para la protección del ambiente, a partir del Título II De Los Derechos, Las Garantías y Los Deberes, Capítulo III De los Derechos Colectivos y del Ambiente, como también dispone de mecanismos preventivos y restaurativos del daño ambiental de desarrollo legal y jurisprudencia, con los que se busca como primera medida evitar a toda costa la ocurrencia de daños ambientales, como también en caso tal en que se cause una daño se impartan las sanciones y correctivos pertinente que ayuden a mitigar el daño causado y hacer partícipes a los responsables de dichas conductas para reparen el perjuicio ocasionado.

Nuestra Carta Política de 1991, en su Art. 80 consagra que:

“Art. 80. El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución.

Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados. (Subrayado fuera del texto)

Así mismo, cooperará con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas<sup>32</sup>”.

---

<sup>32</sup> COLOMBIA. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991. Op. Cit.

Como reza el artículo en mención al afirmar que se podrán “*exigir la reparación de los daños causados*”, atendiendo a la premisa de “quien contamina paga”, premisa desarrollada por la Corte Constitucional en la Sentencia C 359 de 1996, donde se realiza la revisión de constitucionalidad de la Ley 257 de enero 15 de 1996 por medio del cual se aprueba “El Convenio Internacional de Constitución de un Fondo Internacional de Indemnización de Daños Causados por la Contaminación de Hidrocarburos”, con ello podemos evidenciar que nace el deber de resarcir el daño causado a cargo de quien lo genera sea este un particular o alguien sometido al régimen público, como también la obligación a cargo del Estado, por medio de las autoridades pertinentes, de velará por acatamiento de las normas tendientes a prevenir el daño ambiental, como también una vez se genere dicho daño, deberá impartir las directrices necesarias ya sean sancionatorias o de carácter preventivo.

El saneamiento ambiental, constituido como servicio público, es una responsabilidad y un fin en sí mismo del Estado Social de Derecho, recayendo sobre este la responsabilidad de su prestación a todos los habitantes del territorio nacional, así lo consagra nuestra carta política en su art. 49 y art. 365 respectivamente, se constituye al Estado como garante de una adecuada prestación de dichos servicios, pues es este el encargado de su organización, dirección y vigilancia para su correcto funcionamiento acorde a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad.

Dentro del saneamiento ambiental como servicio público se encuentra el manejo y disposición final de residuos sólidos, el cual hace parte del servicio público de aseo, según la ley 142 de 1994, que regula lo referente al régimen de los llamados servicios públicos domiciliarios, “su prestación se configura como un sistema abierto, estructurado a partir del reconocimiento de las libertades de empresa y de concurrencia, en donde el Estado no puede arrogarse titularidad alguna, deja de

ser propietario y se convierte en un operador más<sup>33</sup>”, ello no quiere decir que la falta de titularidad por parte de Estado en la prestación del servicio cuando es efectuado por un particular conlleva a la ausencia de responsabilidad de este frente a la mala prestación del servicio.

Esta misma ley, Ley 142 de 1994, constituye al servicio de aseo como “aquel que está comprendido por la recolección, transporte, tratamiento, aprovechamiento y disposición final de residuos en los municipios como un servicio público esencial<sup>34</sup>”. Mediante el Decreto 1713 de 2002 el cual desarrolla y reglamenta Ley 142 de 1994, la Ley 632 de 2000 y la Ley 689 de 2001 se hizo responsable de la prestación de este servicio público, bajo los principios antes nombrados entre ellos la eficacia, universalidad, solidaridad, etc., a las autoridades municipales y distritales, así lo establece en sus artículos 4 y 5 respectivamente, al consagrar que:

*“Artículo 4°. Responsabilidad de la prestación del servicio público de aseo. De conformidad con la ley, es responsabilidad de los municipios y distritos asegurar que se preste a todos sus habitantes el servicio público de aseo de manera eficiente, sin poner en peligro la salud humana, ni utilizar procedimientos y métodos que puedan afectar al medio ambiente y, en particular, sin ocasionar riesgos para los recursos agua, aire y suelo, ni para la fauna o la flora, o provocar incomodidades por el ruido o los olores y sin atentar contra los paisajes y lugares de especial interés.*

*Artículo 5°. Responsabilidad en el manejo de los residuos sólidos. La responsabilidad por los efectos ambientales y a la salud pública,*

---

<sup>33</sup> COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. Sentencia de radicado N° 250002326000199900002 04 y 2000-00003-04. CONSEJERO PONENTE: DR. ENRIQUE GIL BOTERO. Bogotá, D.C., primero (1) de noviembre de dos mil doce (2012).

<sup>34</sup> *Ibíd.* P. 100.

*generados por las actividades efectuadas en los diferentes componentes del servicio público de aseo de los residuos sólidos, recaerá en la persona prestadora del servicio de aseo, la cual deberá cumplir con las disposiciones del presente decreto y demás normatividad vigente<sup>35</sup>.*

La disposición final como fase del servicio de aseo tiene una importancia innegable, toda vez que su correcta implementación y funcionamiento condiciona la materialización de los ciudadanos a gozar del derecho colectivo a un ambiente sano, al mitigar los efectos negativos que inevitablemente se generan con la producción de residuos en los centros urbanos. "Se trata de uno de los mayores retos del urbanismo porque en la ordenación de los usos del suelo se debe disponer el lugar en el que esta actividad puede llevarse a cabo, limitar la posibilidad de urbanización, los instrumentos y afectaciones necesarias para recuperar elementos y recursos naturales comprometidos, etc. En este proceso se aíslan y confinan los residuos sólidos, especialmente aquellos que no pueden ser objeto de aprovechamiento en espacios diseñados para evitar la contaminación y cualquier daño o riesgo que pueda llegar a generarse en la salud humana y en el medio ambiente<sup>36</sup>".

---

<sup>35</sup> COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Arts. 4, 5 Decreto 1713. "Por el cual se reglamenta la Ley 142 de 1994, la Ley 632 de 2000 y la Ley 689 de 2001, en relación con la prestación del servicio público de aseo, y el Decreto Ley 2811 de 1974 y la Ley 99 de 1993 en relación con la Gestión Integral de Residuos Sólidos". Bogotá D.C., seis (6) de agosto de dos mil dos (2002).

<sup>36</sup> COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. Sentencia de radicado N° 250002326000199900002 04 y 2000-00003-04. Op. Cid. P. 101.

## **2.1 NATURALEZA, CONTENIDO Y ALCANCE DE LA ACCIÓN INDEMNIZATORIA COMO OBLIGACIÓN DE REPARAR EL DAÑO CAUSADO**

Para poder hablar de responsabilidad patrimonial del Estado, en el presente caso por el daño ambiental generado por la disposición final de residuos sólitos, “es requisito indispensable (la manifestación de la voluntad del Estado) que exista una actuación que pueda ser imputable a una entidad pública, bien sea que dicha actuación del Estado se manifieste en razón de un acto, hecho, operación, vía de hecho u omisión. Desde luego es necesario que dicha actuación esté revestida de una irregularidad para ser imputable al Estado<sup>37</sup>”, o que sí no está revestida de irregularidad, “de ella se derive la causación de un daño antijurídico que no debe ser soportado por la víctima en razón de la inexistencia de norma que disponga soportarlo<sup>38</sup>”.

Reza el Artículo 90 de nuestra Carta Magna que “El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas. En el evento de ser condenado el Estado a la reparación patrimonial de tales daños, que haya sido consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de un agente suyo, aquél deberá repetir contra éste<sup>39</sup>”.

Para realizar el respectivo juicio de reproche en contra del Estado por el daño ambiental generado por la disposición de residuos sólidos debemos analizar los dos requisitos exigidos por el Art. 90 antes citado. Como primera medida la institución conocida como daño antijurídico, una vez determinado su alcance,

---

<sup>37</sup> RODRIGUEZ, Libardo. Derecho administrativo y colombiano. Decimocuarta edición. Editorial Temis, Bogotá, Colombia, 2005.

<sup>38</sup> RUÍZ, Wilson. Responsabilidad Del Estado. Consejo Superior de la Judicatura Escuela Lara Bonilla, Bogotá Colombia, 2007. ISBN 978-958-8331-23-2. Pág. 37 y ss.

<sup>39</sup> COLOMBIA. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991. Op. Cid. Art. 90

analizaremos si el acto, hecho, operación, vía de hecho u omisión generador del daño es o no imputable al Estado.

**2.2.1 El Daño Antijurídico** El daño, es aquel que se provoca a una persona determinada sin que esta tenga la obligación de soportarlo, la Corte Constitucional, recalca la obligación que se genera una vez causado el perjuicio antijurídico imputable al Estado, “se origina un traslado patrimonial del Estado al patrimonio de la víctima por medio del deber de indemnización<sup>40</sup>”, por ende afirma que “parte de la base de que el Estado es el guardián de los derechos y garantías sociales y que debe, por lo tanto, reparar la lesión que sufre la víctima de un daño causado por su gestión, porque ella no se encuentra en el deber jurídico de soportarlo<sup>41</sup>”.

Frente a la antijuridicidad, entendida como todo comportamiento contrario a derecho, el Consejo de Estado, con ponencia del Consejero Dr. Enrique Gil Botero, la define como “...aquello que no se tiene la obligación de padecer, al evento que es ‘contrario a derecho’, ‘es la contradicción entre la conducta del sujeto y el ordenamiento jurídico aprehendido en su totalidad’, ello se refiere a que se desconozca cualquier disposición del compendio normativo, sin importar la materia o la rama del derecho que se vulnera, puesto que la transgresión a cualquiera de ellas, genera la antijuridicidad del daño<sup>42</sup>”.

No existe un desarrollo legal en nuestro ordenamiento jurídico que detalle a cabalidad lo que se debe entender por daño antijurídico como figura autónoma, sin embargo las altas cortes han hecho uso del sentido dado a esta institución jurídica

---

<sup>40</sup> COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C 336. Magistrado Ponente.Dr. ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO. Bogotá, Primero (1º) de agosto de mil novecientos noventa y seis (1996).

<sup>41</sup> Ibídem.

<sup>42</sup> COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. Sentencia de Radicación número: 05001-23-31-000-1997-01054-01(31185). Consejero Ponente Dr. Enrique Gil Botero. Bogotá D.C., doce (12) de junio de dos mil catorce (2014).

por parte de la doctrina española, ha definido el daño antijurídico “no como aquel que es producto de una actividad ilícita del Estado sino como el perjuicio que es provocado a una persona que no tiene el deber jurídico de soportarlo. Esta concepción fue la base conceptual de la propuesta que llevó a la consagración del actual artículo 90<sup>43</sup>”.

Para el Consejo de Estado el daño antijurídico se presenta “siempre que se produzca un daño o un perjuicio en el patrimonio de un particular, sin que este venga obligado por una disposición legal o un vínculo jurídico a soportarlo, encontrando su causa desencadenante precisa en el mencionado funcionamiento, mediante un nexo de efecto a causa, ha de entenderse que se origina automáticamente en la administración la obligación de su directo y principal resarcimiento<sup>44</sup>”. El daño antijurídico está constituido por “la lesión de un interés legítimo, patrimonial o extrapatrimonial, que la víctima no está en la obligación de soportar”, por lo cual “se ha desplazado la antijuricidad de la causa del daño al daño mismo”, puede ser “el efecto de una causa ilícita, pero también de una causa lícita. Esta doble causa corresponde, en principio, a los regímenes de responsabilidad subjetiva y objetiva<sup>45</sup>”.

El daño antijurídico debe cumplir con ciertos requisitos fácticos y jurídicos que deben ser acreditados y no como mera enunciación, para que se configure el daño: “i) debe ser antijurídico, esto es, que la persona no tenga el deber jurídico de soportarlo; ii) que se lesione un derecho, bien o interés protegido legalmente por el ordenamiento; iii) que sea cierto, es decir, que se pueda apreciar material y jurídicamente; por ende, no puede limitarse a una mera conjetura<sup>46</sup>”.

---

<sup>43</sup> Ibídem. P. 22.

<sup>44</sup> COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. Exp. 6515. Consejero Ponente Dr. Julio Cesar Uribe Acosta, Bogotá treintauno (31) octubre de mil novecientos noventa y uno (1991).

<sup>45</sup> COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C 254. Magistrado Ponente Dr. Marco Gerardo Monroy Cabra. Bogotá D.C., veinticinco (25) de marzo de dos mil tres (2003).

<sup>46</sup> COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. Exp. 6515. Ob. Cid. P. 26.

Para endilgar responsabilidad al Estado por daños antijurídicos causados con ocasión a la disposición final de residuos sólidos, se debe demostrar la transgresión de los presupuestos normativos que reglamentan el servicio público a cargo del Estado mencionados con antelación, por ejemplo las medidas sanitarias mínimas que deben cumplir los sitios destinados a recepcionar y almacenar los residuos sólidos, la disposiciones dadas por la Ley 142 de 1994 por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios, la Ley 632 de 2000 y la Ley 689 de 2001, etc., demostrando así la antijuridicidad de la conducta desplegada por el Estado, pues su actuar contraría el orden legal establecido, se debe probar la lesión derechos de protección legal, como el derecho al ambiente sano mencionado y desarrollado en el capítulo primero del presente trabajo investigativo, sumado a ello, todos y cada uno de los estudios realizados tendientes a determinar con claridad el daño evento, la afectación de derechos colectivos, la causación de perjuicios patrimoniales, morales, como el daño en la vida en relación, ello traerá consigo que la acusación o reproche que se hace tenga un sustento más allá de una mera enunciación o conjetura, la carga probatoria radica en el agente que alega haber sufrido un daño.

## **2.2 PRINCIPIO DE IMPUTABILIDAD**

Como segundo requisito establecido en el Art. 90 de nuestra Constitución de 1991, para hacer responsable al Estado por los daños antijurídicos causados, se requiere que la conducta pueda ser endilgada al Estado por el acto, hecho, operación, vía de hecho u omisión que genere consigo un daño determinado, ello quiere decir que la conducta sea imputable al Estado.

Para el Consejo de Estado el principio de imputabilidad corresponde a la “atribución jurídica que se le hace a la entidad pública del daño antijurídico padecido y que por el que en principio estaría en la obligación de responder, bajo

cualquiera de los títulos de imputación de los regímenes de responsabilidad, esto es, del subjetivo (falla en el servicio) u objetivo (riesgo excepcional y daño especial)<sup>47</sup>”.

Resaltamos las palabras expresadas por el Doctor Juan Carlos Henao, sobre la imputación, la antijuridicidad del daño y la obligación de ser reparado, traídas a colación por NAVIA ARROYO, José Felipe, en su texto La Responsabilidad Extracontractual del Estado a la Luz del Artículo 90 de la Constitución Política, “Es así –dice– como dentro de las causas de imputación, es decir, ‘aquellas circunstancias en virtud de las cuales es posible establecer una relación entre el daño y el sujeto imputado que justifica atribuir a éste el deber de reparación que la antijuridicidad del daño impone’, encuentra el autor cuatro formas. La primera, ‘la realización material directa y a la vez legítima del daño’ –funcionamiento normal de los servicios públicos–; la segunda, ‘la más habitual’, según sus palabras, que ‘es la de la comisión material directa, pero ya no lícita, como en el supuesto anterior, sino ilícita por relación a la norma que preside la realización del servicio’ –funcionamiento anormal de los servicios públicos–; la tercera, ‘la del riesgo creado por la administración’, que consiste ‘en atribuir jurídicamente la reparación del daño fortuito, por la razón (causa de imputación) de que ese caso fortuito se ha producido por actualización de los riesgos creados en interés –no necesariamente económico–de su empresa por la persona a quien se declara responsable’, y la última, dada por ‘el enriquecimiento sin causa a favor de la administración’, en la cual ‘la imputación no se justifica aquí, como en los casos anteriores, por la relación material entre la producción del daño y la actividad del sujeto imputado, sino que se hace abstracción de estos dos factores y se atiende únicamente al beneficio resultante a dicho sujeto (o el perjuicio eliminado: *damnum cessans*) del

---

<sup>47</sup> COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. Radicación: 19001-23-31-000-1998-03400-01(20097). Consejero Ponente: HERNAN ANDRADE RINCON. Bogotá, D.C, veintiséis (26) de mayo de dos mil once (2011).

hecho del daño (o de la actividad en donde se ha producido) acaecido al perjudicado<sup>48</sup> .

**2.2.1 Imputación fáctica** Se entiende por imputación fáctica o nexo de causalidad, como el vínculo existente entre la relación causa – efecto, “la causalidad entraña necesariamente la “apreciación humana”, que la infunde de su carácter subjetivo, exigiéndose a la víctima la carga de probar que el perjuicio causado es consecuencia directa o indirecta de un hecho dañoso<sup>49</sup>”.

“El elemento de responsabilidad “nexo causal” se entiende como la relación necesaria y eficiente entre la conducta imputada y probada o presumida, según el caso, con el daño demostrado o presumido. La jurisprudencia y la doctrina indican que para poder atribuir un resultado a una persona como producto de su acción o de su omisión, es indispensable definir si aquel aparece ligado a ésta por una relación de causa a efecto, no simplemente desde el punto de vista fáctico sino del jurídico. Sobre el nexo de causalidad se han expuesto dos teorías: la equivalencia de las condiciones que señala que todas las causas que contribuyen en la producción de un daño se consideran jurídicamente causantes del mismo, teoría que fue desplazada por la de causalidad adecuada, en la cual el daño se tiene causado por el hecho o fenómeno que normalmente ha debido producirlo. Dicho de otro modo la primera teoría refiere a que todas las situaciones que anteceden a un resultado tienen la misma incidencia en su producción y, en consecuencia, todas son jurídicamente relevantes, pues (partiendo de un concepto de causalidad

---

<sup>48</sup> NAVIA ARROYO, José Felipe. LA RESPONSABILIDAD EXTRACONTRACTUAL DEL ESTADO A LA LUZ DEL ARTÍCULO 90 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA. Ponencia para el Seminario Internacional “Semana del Derecho Constitucional Comparado”. Conmemoración del X Aniversario de la Constitución Colombiana, organizado por la Embajada Francesa. Revista de Derecho Privado Ed: Departamento de Publicaciones Universidad Externado De Colombia, N° 6, Bogotá julio/diciembre 2000. ISSN: 0123-4366. Disponible en línea: <http://portal.uexternado.edu.co/pdf/revistaDerechoPrivado/rdp6/felipeNaviaArroyo.pdf>.

<sup>49</sup> SANTOFIMIO GAMBOA, Jaime Orlando. Aspectos de la acción de reparación directa y su despliegue en la visión moderna del juez contencioso administrativo. Instituciones del derecho administrativo en el nuevo código. Una mirada a la luz de la ley 1437 de 2011. En: Colombia ISBN: 978-958-664-262-0 Ed: Banco de la República 2012. v., p.295. Disponible en Línea. [http://www.academia.edu/7401870/Instituciones\\_de\\_derecho\\_administrativo.\\_ley\\_1437](http://www.academia.edu/7401870/Instituciones_de_derecho_administrativo._ley_1437).

natural, todas las condiciones del resultado tienen idéntica y equivalente calidad causal). Y sobre la teoría de la causalidad adecuada la acción o la omisión que causa un resultado es aquella que normalmente lo produce. De estas teorías en materia de responsabilidad extracontractual se aplica la de causalidad adecuada, porque surge como un correctivo de la teoría de la equivalencia de las condiciones, para evitar la extensión de la cadena causal hasta el infinito<sup>50</sup>.

---

<sup>50</sup> COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. Sentencia de 11 de noviembre. Consejera Ponente Dra. María Elena Giraldo Gómez. Bogotá D.C., once (11) de noviembre de dos mil dos (2002).

### 3. EL DAÑO AMBIENTAL Y SU REPARACIÓN

“La ley colombiana se ha encargado de dar una definición de daño ambiental, la cual está inserta en el artículo 42 de la ley 99 de 1993, que se refiere a las Tasas Retributivas y Compensatorias<sup>51</sup>”, “lo cual significa que no se tiene una definición concebida como tal, sino como elemento de cuantificación de la tasa retributiva<sup>52</sup>”. En este sentido no se trata propiamente de una definición concebida para tal efecto por la ley, como es usanza en este campo legislativo en donde hay artículos que dan definiciones, sino de una definición dada para efectos de fijar el alcance de otro concepto. En efecto, para fijar la tasa se señalan algunos factores a tener en cuenta, tales como el "valor de depreciación del recurso afectado", el de "los costos sociales y ambientales del daño, y los costos de recuperación del recurso afectado", y, lo que aquí interesa, el de "la evaluación económica de los daños sociales y ambientales causados". Comprende entonces la Tasa Retributiva daños sociales y ambientales, y bajo estas condiciones se pasa a la definición de estos últimos, así: "Se entiende por daño ambiental el que afecte el normal funcionamiento de los ecosistemas o la renovabilidad de sus recursos y componentes<sup>53</sup>".

---

<sup>51</sup> Las tasas compensatorias, se dirigen a suplir los gastos de mantenimiento de renovabilidad de los recursos naturales renovables. Decreto 2811 de 1974.

<sup>52</sup> La tasa retributiva, es aquella que se cobra al agente contaminador en razón de su contaminación permisible efectiva. TAMAYO JARAMILLO afirma que: "... el pago de las tasas retributivas no libera al titular de la licencia de sus obligaciones indemnizatorias en caso de que, en forma excesiva o anormal, cause daños a terceros con la contaminación. Tampoco lo legitima para contaminar como bien le parezca".

<sup>53</sup> HENAO, Juan Carlos. Responsabilidad del Estado colombiano por daño ambiental. Mama Coca. editorial Universidad Externado de Colombia. Santafé de Bogotá D.C., junio de 2000. [en línea] [http://www.mamacoca.org/FSMT\\_sept\\_2003/es/doc/henao\\_responsabilidad\\_ambiental\\_es.htm](http://www.mamacoca.org/FSMT_sept_2003/es/doc/henao_responsabilidad_ambiental_es.htm) citado el 12 de abril de 2015.

El Libro Verde de la Comisión Europea, define el daño ambiental como: “*cualquier degradación física o biológica importante del medio ambiente*”<sup>54</sup>. Dicha definición, al señalar, que debe tratarse de una degradación biológica o física importante, nos indica que no cualquier degradación constituye daño. La dificultad radicaría, entonces, en determinar cuándo dicha degradación es importante para que constituya un daño al bien jurídico del ambiente. De nuevo el profesor Juan Carlos Henao clasifica el daño ambiental en:

“-Daño ambiental Puro, que es aquel que se presenta cuando se afecta exclusivamente el medio natural en sí mismo considerado.

-Daño ambiental consecutivo, que es aquel que sufre una persona, individualmente considerada, como consecuencia de una afrenta al medio ambiente”<sup>55</sup>.

Siendo el daño la medida de resarcimiento o indemnización, y elemento sine qua non para que le sea generado al Estado la obligación de reparar, cuando éste último se produce con ocasión de la acción u omisión de la administración, se formulan mecanismos que buscan la indemnización por el perjuicio ocasionado. Así que si el Estado con su actuación u omisión, ocasiona un daño ambiental puro, nos encontramos frente a un régimen de responsabilidad objetiva donde no se entra a analizar el elemento culpa. “Únicamente, el juez tendrá que analizar si consta la prueba de daño y si es procedente la imputación”<sup>56</sup>.

Ahora bien, resulta complejo tasar la reparación del daño ambiental debido a la naturaleza del mismo y porque los bienes afectados pueden tener un valor

---

<sup>54</sup> PGRETTI, Eduardo. Derecho Ambiental. Buenos Aires: Depalma, 1985. p. 23.

<sup>55</sup> HENAO, Juan Carlos. Op. Cit.

<sup>56</sup> TOUS GAVIRIA, Paulina. CARÁCTER RESARCITORIO E INDEMNIZATORIO DE LAS ACCIONES POPULARES EN MATERIA AMBIENTAL. Trabajo de grado para optar al título de abogado. Medellín.: Universidad Pontificia Bolivariana. Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, 2004.

patrimonial de muy difícil determinación. Algunos autores sostienen que el daño ambiental puro dada su naturaleza no es susceptible de ser reparado, en este sentido Michel Prieur afirma que: *“El daño ecológico es aquel que atenta el conjunto de elementos de un sistema y que por su carácter indirecto y difuso no permite como tal abrir derecho a reparación<sup>57</sup>”*. No obstante, el profesor Henao sostiene que, si bien en la mayoría de los casos, no se puede reparar completamente el daño ambiental, sí puede llegarse a dejar el bien en la situación más parecida posible a la que tenía antes de la ocurrencia del daño. Además, resulta interesante que como dice Henao, la situación es curiosa en la medida en que el "propietario" del bien es el obligado a la indemnización; “sería como si el dueño de un edificio fuere obligado a pagarse los daños que le ocurran, lo cual no podría presentarse en el esquema tradicional de la responsabilidad civil, que requiere que el demandado no sea al mismo tiempo la víctima del daño<sup>58</sup>”. Sin embargo, nada impide que en el derecho ambiental la situación se presente, y ello es precisamente otra de las novedades de este campo del derecho.

### **3.1 AFECTACIÓN AL AMBIENTE COMO BIEN JURÍDICO TUTELADO**

Como bien sabemos, “el primer presupuesto de la responsabilidad extracontractual es la existencia de un daño antijurídico, es decir, la lesión de un derecho o de un interés legítimo que conlleva una aminoración en el patrimonio de la persona afectada<sup>59</sup>”. Así, para estudiar la responsabilidad ambiental es necesario precisar el concepto de “ambiente” o “medio ambiente”, para que sea posible establecer con exactitud aquello que las normas constitucionales y legales

---

<sup>57</sup> *Ibíd.* P. 83.

<sup>58</sup> HENAO, Juan Carlos. *Op. Cit.*

<sup>59</sup> GIL BOTERO, Enrique y RINCON, Jorge Iván. *Los presupuestos de la responsabilidad ambiental en Colombia*. Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2013, p. 17. Citado en: COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. Proceso número: 41-001-23-31-000-2000-02956-01 (29028). Consejero Ponente: RAMIRO PAZOS GUERRERO. Bogotá D. C., veinte (20) de febrero de dos mil catorce (2014).

protegen; delimitar su naturaleza como derecho de tercera generación; y determinar cuándo el resultado de una actuación u omisión administrativa se torna antijurídico, generado por consiguiente del deber de responder.

Se puede decir entonces que, el ambiente se identifica con el concepto de ecosistema. Por eso, se restringe el concepto por la interacción entre los elementos naturales sobre los que el hombre ejerce pertenencia o respecto de los cuales se halla en una situación de dependencia. Se puede observar que cada uno de los llamados recursos naturales (renovables o no renovables) es un componente del derecho, de allí que sea posible su regulación por aparte; así el ordenamiento jurídico se permite una utilización racional del agua, los bosques, el aire, etc., y se autoriza en pro de un desarrollo económico, una alteración, que no es otra cosa que diferente a una contaminación regulada, pues en este caso, “las leyes específicas, así como el conjunto de competencias, procedimientos e instituciones administrativas, buscan un solo objetivo: que los impactos negativos que se generen por la actividad humana sean mitigables<sup>60</sup>”.

La afectación de los recursos naturales supone una vulneración del derecho al medio ambiente cuando la misma altera el sistema, es decir cuando imposibilita o pone en entredicho la correcta interrelación de todos los elementos naturales que lo conforman; por consiguiente, el contenido buscado se traduce en el mantenimiento del equilibrio ecológico. Si ello es así, “se presenta una dicotomía inevitable: el concepto estudiado se debe definir al mismo tiempo como pretensión y como deber; en el primer supuesto, se trata del reconocimiento de una posibilidad de exigencia, dirigida a instancias públicas o privadas, de disfrutar o gozar del entorno; mientras que el segundo impone un deber de conservación en cabeza tanto de los particulares como de las autoridades públicas<sup>61</sup>”.

---

<sup>60</sup> BETANCOUR RODRÍGUEZ, Andrés. Instituciones de Derecho Ambiental. Madrid. La Ley, 2001. P. 374.

<sup>61</sup> *Ibidem*.

“La administración ha establecido estándares para identificar los límites entre lo permitido y lo prohibido para así concluir que en la mayoría de los supuestos de responsabilidad tanto administrativa como patrimonial se deriva del incumplimiento de los límites cuantitativos y cualitativos<sup>62</sup>”, como por ejemplo de emisiones o vertidos, en el caso de los rellenos sanitarios o vertederos de basura a cielo abierto.

El Código de Recursos Naturales, se define la contaminación como la alteración de ambiente con sustancias o formas de energía puestas en él, por actividad humana o de la naturaleza, en cantidades o niveles capaces de interferir en el bienestar y salud de las personas, atentar contra la fauna o flora y degradar la calidad de los recursos de la Nación o de los particulares. Los cambios significativos que alteran el equilibrio del entorno pueden ser físicos, químicos o biológicos, y recaer sobre el aire, el agua, suelo o cualquier recurso natural renovable. Como comportamientos lesivos del ambiente se señalan a modo de ejemplo, los siguientes: la degradación, la erosión y el revenimiento de tierras; las alteraciones nocivas de la topografía; las alteraciones nocivas de los afluentes naturales hídricos; los cambios nocivos de los lechos de las corrientes de agua; la sedimentación en los cursos y depósitos de agua; la extinción o disminución cuantitativa o cualitativa de especies de animales y vegetales o de recursos genéticos; la introducción y propagación de enfermedades o plagas; la introducción, utilización y transporte de especies animales o vegetales dañinas o de productos o sustancias peligrosas; la alteración perjudicial o antiestética de los paisajes naturales; la disminución o extinción de fuentes naturales de energía primaria; *la acumulación de o disposición inadecuada de residuos, basuras, desechos o desperdicios*; el ruido nocivo; el inadecuado uso de sustancias peligrosas; el crecimiento anormal de la flora en lagos o lagunas, y la concentración de población urbana o rural en condiciones habitacionales que

---

<sup>62</sup> *Ibidem.* P. 76.

atenten contra el bienestar o la salud. Los supuestos señalados constituyen un *numeros apertus*.

Se puede concluir que el daño ambiental se produce al operar un cambio drástico en uno o varios recursos naturales de forma que se afecta la integridad de la naturaleza, su funcionamiento como sistema y por ende, su capacidad de auto-regulación y auto-regeneración. “Se exige entonces que las consecuencias del obrar humano sean adversas y significativas, que se perturbe de tal manera la calidad o la cantidad del elemento, que se condicione su capacidad de interacción con los demás componentes del entorno<sup>63</sup>”.

### **3.2 MECANISMOS DE PROTECCIÓN DEL DERECHO A UN AMBIENTE SANO**

“La doctrina constitucional ha considerado que los derechos colectivos, establecidos en el capítulo tercero de la Carta Política, no pueden entenderse desde la óptica de los derechos subjetivos, pues ellos no postulan, como los clásicos derechos de libertad, una delimitación del Estado para no interferir en la esfera privada y autónoma del particular, sino más bien imponen metas y programas de actuación a los poderes públicos<sup>64</sup>”. Así, lo interesante de la Constitución de 1991 es que no se limitó a establecer la protección ambiental como fin del Estado, sino que fue más allá y configuró un verdadero derecho a gozar de ciertas condiciones de calidad en el ambiente, que no pueden ser vulneradas pues su lesión o puesta en peligro compromete la salud de la colectividad.

---

<sup>63</sup> GIL BOTERO, Enrique y RINCÓN CÓRDOBA, Jorge Iván. Los presupuestos de la responsabilidad ambiental en Colombia. Op. Cit. P. 23.

<sup>64</sup> RODAS MONSALVE, Julio César. Fundamentos Constitucionales del Derecho Ambiental Colombiano. Bogotá D.C.: Universidad de los Andes. 1996. P. 37. ISBN 958-601-527-0.

“Las consecuencias jurídicas de los intereses colectivos es que presentan serios problemas procesales para su protección, como son la legitimación para actuar en el proceso, que no pueden responder a criterios patrimonialistas o subjetivos; las garantías procesales, pues, el carácter difuso del bien jurídico a proteger dificulta la identificación de las personas afectadas y la notificación de las actuaciones judiciales, y los efectos de la sentencia, pues es necesario que la decisión final sea aplicable a todas las personas interesadas en el proceso, así no hayan sido partes en el mismo<sup>65</sup>”.

Recordando al maestro italiano Norberto Bobbio, que afirma que el gran problema de la actualidad no es la fundamentación y legitimación de los derechos fundamentales sino buscar los medios para su protección. Al respecto el profesor Ricardo Hoyos Duque, sostiene: “Cuando un ordenamiento constitucional se limita a establecer una tabla de derechos y libertades sin instituir mecanismos efectivos para su protección, puede decirse que es una proclamación puramente semántica, cuando no demagógica, que trata de disfrazar estructuras de poder de signo autoritario<sup>66</sup>”. Sin lugar a dudas, los mecanismos que protegen el ambiente deben ser ante todos preventivos, pues la coacción *a posteriori* resulta ineficaz, así lo sostiene la autora Silvia Jaquenod, al explicar que, por un lado, “de haberse producido ya las consecuencias biológicas y socialmente nocivas, la represión podrá tener una trascendencia moral, pero difícilmente compensará daños<sup>67</sup>”. Lo anterior conduce a que, como ocurre muchas veces en Colombia, los efectos psicológicos de la sanción o de la compensación-sanción estén muy debilitados, y sumado el bajo costo de las sanciones, muchas veces sumas irrisorias de dinero, desencadena en que los sujeto prefieren asumir multas que cesar la comisión de conductas contaminantes.

---

<sup>65</sup> *Ibíd.* P. 56.

<sup>66</sup> HOYOS DUQUE, Ricardo. La acción de tutela frente a las demás vías judiciales de protección de derechos *En: Derecho y Medio Ambiente*. Bogotá D.C.: Cerec, Fesol, 1992. P. 206.

<sup>67</sup> JAQUENOD de ZOGON, Silvia. *El derecho ambiental y sus principios rectores*. Madrid, Monografía del MOPU. 1986. P. 209.

Sin embargo, “cuando se incumplen las normas ambientales y se ocasionan daños deben aparecer las medidas represivas, aunque la escasa aplicación y efectividad del llamado Código de los Recursos Naturales se deba a que carece de los instrumentos coercitivos adecuados<sup>68</sup>”. Aun así, el artículo 80 superior, parágrafo 2, se refiere a éstos instrumentos y establece la obligación que el Estado tiene de imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados. De esta manera, se traza una política represiva hacia el futuro, referida al perfeccionamiento de los mecanismos sancionatorios legales existentes, buscando que sean realmente disuasivos, pero principalmente, que sean aplicados de manera efectiva a los responsables de los daños ambientales, a quienes se les crea igualmente la obligación de repararlos.

Así las cosas, las funciones constitucionalmente asignadas a los poderes públicos no se limitan a la tutela del ambiente, sino que se extienden a exigir la reparación, cuando sea posible, de los daños y agresiones de que haya sido objeto, así lo estableció la Constitución en su artículo 79, parágrafo 2. Estas funciones se dirigen, por tanto, a mantener el equilibrio ecológico y a restablecer las situaciones previas a las actividades contaminantes o a los distintos supuestos de agresión al ambiente. De manera subsidiaria, “en aquellos casos en los que sea imposible restaurar la situación originaria, *restitutio in integrum o in pristinum*, los poderes públicos deberán velar por que se compensen los daños producidos<sup>69</sup>”.

“El derecho comparado sugiere que las sanciones penales administrativas son instrumentos valiosos para para exigir el cumplimiento de las normas protectoras<sup>70</sup>”, esto contrasta con nuestra realidad, en donde las sanciones a imponer son irrisorias y anacrónicas, además de la inexistencia de interés y diligencia por parte las autoridades competentes en aplicarlas.

---

<sup>68</sup> RODAS MONSALVE, Julio César. Fundamentos constitucionales del derecho ambiental colombiano. Op. Cit. P.141.

<sup>69</sup> *Ibidem*. P. 148.

<sup>70</sup> *Ibidem*. P. 179.

“La legislación colombiana ha dotado a la comunidad de unos mecanismos de participación ambiental que se podrían clasificar en: normativos y legislativos, de gestión y control administrativo, y de control judicial. Los normativos buscan regular los principios de protección y uso sostenible de los recursos naturales; tienen su desarrollo a través de la iniciativa popular legislativa y normativa, el referendo, la revocatoria del mandato, y el voto programático. El mecanismo de gestión y control administrativo busca involucrar al ciudadano en las decisiones que tomen las autoridades en relación con el ambiente. El mecanismo de control judicial tiene que ver con las acciones judiciales de origen constitucional y legal estipuladas para defender los derechos fundamentales y colectivos consagrados en la Constitución. Las acciones de origen constitucional son: la acción de tutela; las acciones populares; éstas con existencia legal antes de la constitución del 91; y las acciones de cumplimiento<sup>71</sup>”.

En nuestro país según el tipo de participación ciudadana, la protección al ambiente se puede clasificar en:

“Mecanismos de participación judicial o jurisdiccional:

- Acción de tutela
- Acción de cumplimiento
- Acción popular
- Acción de grupo
- Acción penal
- Acción civil en el proceso penal

Mecanismos de participación administrativa:

- Derecho a intervenir en los procesos administrativos ambientales.

---

<sup>71</sup> VALENCIA HERNÁNDEZ, Javier Gonzaga. Los medios de defensa legal de la comunidad para garantizar el derecho a un ambiente sano. Manizales: Universidad de Caldas. Revista Lunazul. ISSN: 1909 – 2474.

- Peticiones de intervención en actuaciones administrativas y publicidad de las actuaciones administrativas ambientales
- Acción de Nulidad
- Audiencias Públicas Ambientales
- Derecho de Petición
- Consultas previa (con comunidades indígenas y afro descendientes)
- Acción Fiscal
- Intervención de la Procuraduría

Mecanismos de participación política:

- Iniciativa popular legislativa normativa
- Referendo
- Revocatoria del mandato
- Plebiscito
- Consulta popular
- Cabildo abierto
- Voto<sup>72</sup>

De todos los mecanismos expuestos, es de especial interés los que pueden reparar un daño causado, entendiendo el daño como lo explica el profesor Javier Tamayo Jaramillo, el cual plantea que “toda disminución de beneficios no prohibidos por el orden jurídico constituye daño o perjuicio, independientemente del objeto o persona que, una vez, afectada desencadene dichas disminuciones<sup>73</sup>”. Sin embargo, hay que mencionar la acción de tutela, porque aunque el mecanismo por excelencia para la protección de los derechos colectivos

---

<sup>72</sup> Manual de Acceso a la Información y a la Participación Ambiental en Colombia 117 Lora, Ana María; Muñoz, Lina Marcela; Rodríguez Gloria Amparo. Colección Útil para Conocer y Actuar N° 10. Iniciativa de Acceso Colombia, ILSA y Universidad del Rosario. Primera edición. Bogotá, Colombia. 2008. P. 54.

<sup>73</sup> TAMAYO JARAMILLO, Javier. Las acciones populares y de grupo en la responsabilidad civil. En: TOUS GAVIRIA, Paulina. Carácter resarcitorio e indemnizatorio de las acciones populares en materia ambiental. Op. Cid.

es la acción popular, el alcance de la acción de tutela trasciende cuando permite resguardar derechos fundamentales que se han visto efectivamente menoscabados al ser vulnerado el bien jurídico del ambiente.

La procedencia de la acción de tutela cuando se vulneran derechos colectivos ha sido examinada en reiteradas ocasiones por la Corte Constitucional, en donde se unificó jurisprudencia mediante la sentencia SU 1116 de 2001, y se estableció que para que ésta prevaleciera en caso de afectación de un derecho colectivo (como lo es el derecho a un ambiente sano), es necesario que: *“(i) exista conexidad entre la vulneración de un derecho colectivo y la violación o amenaza a un derecho fundamental, de tal suerte que el daño o la amenaza del derecho fundamental sea "consecuencia inmediata y directa de la perturbación del derecho colectivo". Además, (ii) el peticionario debe ser la persona directa o realmente afectada en su derecho fundamental, pues la acción de tutela es de naturaleza subjetiva; (iii) la vulneración o la amenaza del derecho fundamental no deben ser hipotéticas sino que deben aparecer expresamente probadas en el expediente. Y (iv) finalmente, la orden judicial debe buscar el restablecimiento del derecho fundamental afectado, y no del derecho colectivo en sí mismo considerado, pese a que con su decisión resulte protegido, igualmente, un derecho de esta naturaleza<sup>74</sup>”*.

Lo anterior es consecuente con lo expresado por la misma Corporación en la jurisprudencia, en donde el derecho a un ambiente sano ha sido reafirmado como un derecho fundamental: *“El derecho al medio ambiente no se puede desligar del derecho a la vida y a la salud de las personas. De hecho, los factores perturbadores del medio ambiente causan daños irreparables en los seres humanos y si ello es así habrá que decirse que el medio ambiente es un derecho fundamental para la existencia de la humanidad. A esta conclusión se ha llegado cuando esta Corte ha evaluado la incidencia del medio ambiente en la vida de los*

---

<sup>74</sup> COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia SU 1116. M.P. Eduardo Montealegre Lynett. Bogotá, D.C., veinticuatro (24) de octubre de dos mil (2001).

*hombres y por ello en sentencias anteriores de tutelas, se ha afirmado que el derecho al medio ambiente es un derecho fundamental<sup>75</sup>.*

**3.2.1 Mecanismos Indemnizatorios del Daño** Se han planteado dos vías para llevar a cabo la reparación del daño: la primera de ellas, es la composición en especie o in natura, y la segunda la estimación pecuniaria equivalente. Si bien se puede acudir a las acciones populares para lograr mediante sentencia la protección de intereses colectivos, la naturaleza de ésta es de carácter preventivo y no tiene vocación indemnizatoria, en este sentido, la Sentencia T-536 de 1994, se pronunció, negándole carácter resarcitorio a las acciones populares:

*“Las acciones populares consignadas en el inciso 1° del artículo 88 de la Carta Política, jurisprudencialmente son conocidas como acciones populares con fines concretos, pues aunque estén encaminadas al patrocinio y defensa de los derechos e intereses de la comunidad, no pueden utilizarse, en principio, para resarcir de manera individual o plural el daño contingente, que pueda causar la acción u omisión de la autoridad pública o del particular, dado el carácter esencialmente preventivo que las inspiran, como lo ha interpretado esta misma Sala de Revisión” “Cosa diferente sucede con las acciones contenidas en el inciso 2o de dicho artículo, denominadas de "clase o de grupo, inspiradas en la necesidad de proteger los derechos de un gran número de personas determinadas y perjudicadas por una misma causa, mediante las cuales es posible que un interesado pueda demandar el resarcimiento de perjuicios por la totalidad de los miembros del grupo afectado" . Igualmente el Consejo de Estado se pronunció sobre este tema de la siguiente manera: “Ahora bien, aunque con este mecanismo de defensa judicial se pretende la protección de los derechos e intereses colectivos, no significa que el mismo pueda ejercerse para lograr la reparación, bien sea individual o plural, del daño que ocasione la acción u omisión de las*

---

<sup>75</sup> COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T- 092. M.P. Dr. Simón Rodríguez Rodríguez. Bogotá, D.C. diecinueve (19) de febrero de mil novecientos noventa y tres (1993).

*autoridades o particulares, por cuanto para ello el constituyente y el legislador han previsto otro tipo de acciones, como por ejemplo, las acciones de grupo o de clase del artículo 88 constitucional, desarrolladas en la Ley 472 de 1998, y la acción de reparación directa consagrada en el artículo 86 del Código Contencioso Administrativo<sup>76</sup>”.*

No obstante, “el criterio meramente preventivo de las acciones populares ha venido modificándose al venirle siendo otorgadas atribuciones indemnizatorias cuando, en defensa de los derechos colectivos, no sea posible el restablecimiento del derecho, entonces debe decretarse la indemnización<sup>77</sup>”. Interpretando el artículo 34 de la Ley 472 de 1998, el Profesor Henao señala que “la sentencia puede contener una orden de hacer o de no hacer y condenar al pago de los perjuicios cuando se haya causado daño a un interés o derecho colectivo a favor de la entidad pública no culpable que los tenga a su cargo y exigir la realización de conductas necesarias para volver las cosas al estado anterior a la vulneración del derecho o interés colectivo, cuando fuere físicamente posible<sup>78</sup>”.

La ley colombiana dispone de dos mecanismos jurídicos con los cuales se puede buscar la indemnización de los perjuicios causados con ocasión a los daños generados por la disposición final de residuos sólidos, ambos consagrados por la Ley 1437 de 2011 como medios de control, la Acción de Reparación Directa Art. 140 y el medio de control de Reparación los Perjuicios Causados a un Grupo Art. 145 respectivamente.

**3.2.1.1 Acción de Reparación Directa** Su sustento normativo está estrechamente ligado a los presupuestos dados por el Art. 90 de la Constitución Política, cláusula

---

<sup>76</sup> COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-536. M.P. Antonio Barrera Carbonell. Bogotá D.C., a los veintinueve (29) días del mes de noviembre de mil novecientos noventa y cuatro (1994).

<sup>77</sup> COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. Sentencia de 07 de abril de 2000. C.P. Dr. Julio Enrique Correa. Bogotá D.C., siete (7) de abril de 2000.

<sup>78</sup> HENAO, Juan Carlos. Op. Cit.

de responsabilidad extracontractual del Estado, cuando esta faculta a todas aquellas personas que hayan sufrido un daño antijurídico producido por parte del Estado para buscar la reparación integral del mismo, daño generado con ocasión a 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, es una acción personalísima que debe ser iniciada por aquella persona que considere haber sufrido un daño bajo los postulados antes nombrados. Las pretensiones que se persiguen con dicha acción son de carácter netamente patrimoniales, indemnizatorias, sobre perjuicios recibidos de manera individual, una de las diferencias notorias respecto del medio de control de reparación de los perjuicios causados a un grupo, pues este protege intereses de carácter colectivo.

“Artículo 140. 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<sup>79</sup>”.

Este medio de control no requiere reclamación previa ante el ente de derecho público o particular en ejercicio de función pública que haya causado el daño, la acción se puede impetrar directamente ante la jurisdicción contenciosa administrativa, el único requisito de procedibilidad previo es la conciliación extrajudicial, Art. 161 numeral 1.

El Art. 164 del Código de Procedimiento Administrativo y lo Contencioso Administrativo, establece la oportunidad para presentar la demanda, según el numeral segundo, literal i el término de caducidad de la acción es de dos años, “contados a partir del día siguiente al de la ocurrencia de la acción u omisión causante del daño, o de cuando el demandante tuvo o debió tener conocimiento del mismo si fue en fecha posterior y siempre que pruebe la imposibilidad de haberlo conocido en la fecha de su ocurrencia<sup>80</sup>”.

Respecto de la jurisdicción y competencia, de la reparación directa conocerá el Juez Contencioso Administrativo o el Tribunal Contencioso Administrativo según sea el caso, ello lo determina el valor de las pretensiones al momento de instaurar la demanda, mediante el juramento estimatorio, de manera razonada, de los perjuicios que le sean causados por la acción u omisión , si este valor es inferior a 500 SMMLV conocerá del asunto en primera instancia los Jueces Administrativos, si excede dicho valor será tema de discusión por parte del Tribunal Administrativo, según lo establece los Art. 155 y 152 respectivamente de la Ley 1437 de 2011.

“El petitum, en la praxis procesal, debe estar acorde a la finalidad reparadora que pretende el demandante. En la demanda se solicitará, primeramente, la

---

<sup>79</sup> COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Art. 140, Ley 1437. Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Bogotá D.C., 2011.

<sup>80</sup> Ibídem Art. 164.

declaratoria de responsabilidad administrativa del Estado - entidad pública por la acción u omisión generadora del daño (según lo ocurrido) y en segundo lugar, como consecuencia de la anterior declaración, se condene al Estado – entidad (como reparación del daño) a pagar en valores indemnizatorios (al demandante o a quien represente legalmente sus derechos) la totalidad actualizada de los eventuales perjuicios (debidamente discriminados), tanto materiales (daño emergente y lucro cesante), como inmateriales (morales, daños a la salud, etc.) ocasionados a los demandantes y que resulten probados en el proceso<sup>81</sup>”. A la demanda deberán anexarse todas aquellas pruebas (documentales, testimoniales, peritazgos, etc.) que se quieran hacer valer dentro del proceso que justifiquen las pretensiones incoadas.

**3.2.2.2 Reparación de los perjuicios causados a un grupo** La acción, de carácter netamente patrimonial con la cual se busca la reparación de los perjuicios causados a un grupo determinado por la violación de derechos de rango constitucional y legal, no solo colectivos sino todos aquellos que se vean vulnerados con ocasión a un daño causado, por la acción u omisión de las autoridades públicas, está acción se encuentra consagrada por mandato Constitucional en el Art. 88 inciso 2, el cual establece que:

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

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

---

<sup>81</sup> SOLANO CIERRA, Jairo Enrique. Derecho Procesal Contencioso Administrativo. Ed. Doctrina y Ley. Bogotá D.C., 2014. ISBN. 978-958-676-605-0.

Así mismo, definirá los casos de responsabilidad civil objetiva por el daño inferido a los derechos e intereses colectivos<sup>82</sup>.

Sobre el objeto de las acciones de grupo la Corte Constitucional ha dicho que “en cuanto se refiere a las acciones de clase o de grupo, hay que señalar que éstas no hacen relación exclusivamente a derechos constitucionales fundamentales, ni únicamente a derechos colectivos, toda vez que comprenden también derechos subjetivos de origen constitucional o legal, los cuales suponen siempre -a diferencia de las acciones populares- la existencia y demostración de una lesión o perjuicio cuya reparación se reclama ante la juez. En este caso, lo que se pretende reivindicar es un interés personal cuyo objeto es obtener una compensación pecuniaria que será percibida por cada uno de los miembros del grupo que se unen para promover la acción. Sin embargo, también es de la esencia de estos instrumentos judiciales, que el daño a reparar sea de aquellos que afectan a un número plural de personas que por su entidad deben ser atendidas de manera pronta y efectiva<sup>83</sup>”.

Ley 1437 de 2011 concibe esta acción como un medio de control en su artículo 145: “Cualquier persona perteneciente a un número plural o a un conjunto de personas que reúnan condiciones uniformes respecto de una misma causa que les originó perjuicios individuales, puede solicitar en nombre del conjunto la declaratoria de responsabilidad patrimonial del Estado y el reconocimiento y pago de indemnización de los perjuicios causados al grupo, en los términos preceptuados por la norma especial que regula la materia<sup>84</sup>”.

---

<sup>82</sup> Ibíd. Art. 88

<sup>83</sup> COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C 215. Magistrada Ponente (E): Dra. MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO. Santafé de Bogotá, D.C., abril catorce (14) de mil novecientos noventa y nueve (1999).

<sup>84</sup> COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1437. Op. Cid. Art. 145.

Las acciones de grupo están desarrolladas mediante la Ley 472 de 1998 en lo atinente a su naturaleza, contenido y alcance. Según los Arts. 3 y 46, las acciones de grupo son "...aquellas acciones interpuestas por un número plural o un conjunto de personas que reúnen condiciones uniformes respecto de una misma causa que originó perjuicios individuales<sup>85</sup>", la uniformidad de las condiciones deben estar relacionadas igualmente con los elementos que configuran la responsabilidad, (relación hecho, daño, nexo causal), además recalca el interés que se persigue con este medio de control que no es otro distinto al reconocimiento y reparación de un daño determinado, "La acción de grupo se ejercerá exclusivamente para obtener el reconocimiento y pago de indemnización de los perjuicios<sup>86</sup>".

Esta misma ley establece los derechos colectivos de rango constitucional los cuales son protegidos mediante la acción popular, como mecanismo preventivo, y la acción de grupo, como mecanismo resarcitorio, aunque debe entenderse que no se limita a los derechos que serán mencionados con posterioridad los únicos protegidos por la acción de grupo sino todos aquellos que se ven vulnerados, entre los derechos colectivos se encuentran: "a) El goce de un ambiente sano, de conformidad con lo establecido en la Constitución, la ley y las disposiciones reglamentarias; c) La existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. La conservación de las especies animales y vegetales, la protección de áreas de especial importancia ecológica, de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas, así como los demás intereses de la comunidad relacionados con la preservación y restauración del medio ambiente; g) La seguridad y salubridad públicas; h) El acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública; j) El acceso a los

---

<sup>85</sup> COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Art. 3, 46 Ley 472. Por la cual se desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo y se dictan otras disposiciones. Bogotá 1998.

<sup>86</sup> *Ibíd.*

servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna<sup>87</sup>”; derechos de interés en este trabajo investigativo.

“La acción se torna especial, desistible, subjetiva, directa, sujeta a caducidad, que no atiende intereses o derechos colectivos, sino que, por el contrario, se funda en intereses exclusivamente personales relacionados con los derechos constitucionales o legales de cada uno de los interesados, vulnerados colectivamente por la acción u omisión común, y que originan reclamación conjunta a través de una misma demanda, por razones de economía, prontitud y eficacia, y en consonancia con la vida de relación de las sociedades modernas e industrializadas que reclaman tratamientos comunes para problemas colectivos. La acción, adicionalmente, se regula en materias complementarias por el Código General del Proceso, no obstante que las normas de la Ley 472 de 1998 que la regulan sirven adicionalmente para tramitar algunas acciones especiales de grupo establecidas por el legislador<sup>88</sup>”.

El Art. 46 de la norma en mención señala los requisitos necesarios para la procedencia de la acción a saber:

1. Exige que los afectados por el hecho causante del daño sea una pluralidad de personas no inferior a 20, la jurisprudencia del Consejo de Estado exigía como requisito la preexistencia del grupo afectado con el hecho dañoso, sin embargo mediante la teoría del derecho viviente, que busca dos fines específicamente: “(i) armonizar el carácter abstracto del control constitucional con los significados concretos y efectivos que adquieren las disposiciones jurídicas demandadas en la práctica jurídica y social; y (ii) armonizar el reconocimiento y protección de la autonomía de los funcionarios judiciales en la interpretación de la ley (CP arts 228 y 230) con la función que corresponde a esta Corte de

---

<sup>87</sup> *Ibíd.* Art. 4.

<sup>88</sup> SANTOFIMIO GAMBOA, Jaime Orlando. *Op. Cid.* P. 283 – 317.

guardar la integridad y supremacía de la Constitución (CP art. 241)<sup>89</sup> aplicada por la Corte Constitucional en el caso objeto de litigio, la preexistencia del grupo ya no es necesaria. Según la Sentencia C 569 de 2004:

“la preexistencia del grupo como requisito de procedibilidad de la acción de grupo constituye una intervención desproporcionada del legislador en el régimen de las acciones de grupo, y en el derecho de acceso a la justicia, por las siguientes razones: en primer lugar, porque no es posible verificar una adecuación entre su inclusión en los artículos 3 y 46 de la ley 472 de 1998 (medio) y la pretendida reserva de las acciones de grupo para la protección de grupos de especial entidad, o para la indemnización de daños de importantes repercusiones sociales (fin constitucional); y en segundo lugar, porque su inclusión no era necesaria para la conseguir dichos fines constitucionales, ya que existían otros medios, como diseñar e incluir otros requisitos de procedibilidad, que permitieran satisfacer en mayor medida y con menor desmedro del régimen constitucional de las acciones de grupo, la finalidad constitucional perseguida<sup>90</sup>”.

2. Que exista una causa en común generadora de daños, y que sea esta la que haya causado perjuicios individuales a los integrantes del grupo.
3. Es indispensable la existencia del nexo causal entre la conducta generadora del daño y el daño mismo.
4. Por último, atendiendo a la naturaleza resarcitoria de la acción de grupo, que el interés que se persiga no sea otro distinto a obtener el reconocimiento y el pago de perjuicios.

---

<sup>89</sup> Sentencia C 569 de 2004.Op. Cid.

<sup>90</sup> Op. Cid P. 64.

Existe un término de caducidad para impetrar las acciones de grupo el cual es de 2 años desde la ocurrencia de hecho generador del daño, así lo determina la Ley 472 de 1998 en su Art. 47, sobre la caducidad.

Para adelantar esta acción, la ley exige el derecho de postulación, ello quiere decir que debe ser presentada por conducto de un abogado (Art. 49), para ser titular de la acción se requiere que sea impulsada por aquellas personas naturales o jurídicas que hayan sufrido un perjuicio individual, la norma faculta a los Defensores del Pueblo, los Personeros Municipales y Distritales, para impulsar este medio de control.

Referente a la Jurisdicción y Competencia, si las acciones de grupo son originadas con ocasión a las la actividad desarrolladas por entidades públicas y de las personas privadas que desempeñen funciones administrativas, conocerá del asunto la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo inicialmente ante los Jueces Administrativos y la segunda instancia estará a cargo del Tribunal Administrativo, ambos del lugar de ocurrencia de los hechos, del domicilio del demandado o demandante a elección de los demandantes.

Las etapas procesales de la acción de grupo se resumen en la presentación de la acción, su admisión, inadmisión o rechazo, y sus respectivas notificaciones, si procede siguen la etapa de contestación de la demanda, audiencia de conciliación y sentencia.

Referente al contenido de la acción de grupo para su interposición, debe cumplir inicialmente con los requisitos exigidos para presentar una demanda, estos están detallados en el Código Contencioso Administrativo, sumado a ello los exigidos por el Art. 52 de la Ley 472 de 1998:

- “1. El nombre del apoderado o apoderados, anexando el poder legalmente conferido.
2. La identificación de los poderdantes, identificando sus nombres, documentos de identidad y domicilio.
3. El estimativo del valor de los perjuicios que se hubieren ocasionado por la eventual vulneración.
4. Si no fuere posible proporcionar el nombre de todos los individuos de un mismo grupo, expresar los criterios para identificarlos y definir el grupo.
5. La identificación del demandado.
6. La justificación sobre la procedencia de la acción de grupo en los términos de los artículos 3 y 49 de la presente ley.
7. Los hechos de la demanda y las pruebas que se pretendan hacer valer dentro del proceso<sup>91</sup>”.

Una vez presentada la acción empezará a correr el término de 10 días para que la autoridad competente se pronuncia sobre su admisión mediante auto, luego, una vez admitida, se correrá traslado al demandando por un término igual al anterior, 10 días, para que se pronuncie sobre los hechos, si es una entidad pública deberá ser notificado personalmente el representante legal o a quien haga sus veces y esté facultado para recibir notificaciones, en caso tal en que deba ser notificada una sociedad deberá notificarse personalmente al representante legal a la dirección aportada por el demandante, si no supiere la dirección, debe manifestarlo bajo la gravedad de juramento y se procederá a notificar a la

---

<sup>91</sup> CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 472 de 1998, Op. Cid. Art. 52.

dirección que aparece en el registro mercantil, la norma habla de la notificación a los demandantes la cual se hará por un medio masivo de comunicación, por último si la acción no es adelantada por el Defensor del Pueblo, este debe ser notificado sobre la respectiva decisión, lo anterior según los Arts. 53 y 54 de la Ley 472 de 1998.

En la contestación de la demanda se podrá proponer excepciones de mérito, al igual que excepciones previas, todas ellas según las directrices dadas por el Código General del Proceso y serán resueltas según lo artículos que rigen el asunto en materia civil, Art. 57. El presente proceso admite igualmente la interposición de medidas cautelares para los procesos ordinarios, entre ella el embargo y secuestro de bienes, y aquellas medidas cautelares innominadas, novedad del Código General del Proceso, serán solicitadas con la demanda y estas serán decretadas por el Juez en el auto admisorio de la demanda, una vez decretadas deberá cumplirse antes de la notificación de la demanda.

Existen dos momentos determinados por la ley 472 de 1998, Art. 55, para realizar la integración del grupo por parte de aquellas personas que no hayan sido tenidas en cuenta una vez se interpuso el medio de control o hayan efectuado una acción previamente, ejemplo una reparación directa. El primer momento se constituye previo a la práctica de pruebas, mediante escrito el cual se indique el nombre, el daño sufrido, el origen del mismo, el deseo de acogerse al fallo y de pertenecer al conjunto de individuos que interpuso la demanda como un mismo grupo. El segundo momento se da una vez se profiere el fallo, quien esté interesado en acogerse a este, mientras no haya caducado o prescrito la acción según el caso, podrá hacerlo dentro de los 20 días siguientes a la sentencia, haciéndose la salvedad que no podrá alegar daños extraordinarios o excepcionales buscando una mayor indemnización de los perjuicios que se le hayan causado, dicha inclusión no incrementará el monto indemnizatorio, debe ser mediante escrito con las especificaciones antes denotadas.

El presente proceso permite la acumulación de acciones, a solicitud de parte, siempre y cuando versen sobre los mismos hechos, dando por terminada la acción interpuesta, acogiendo los resultados de la acción de grupo.

Igualmente la ley prevé un término determinado para ser excluido del grupo, en caso tal en que los intereses perseguidos no sean representado en la acción que se ha impetrado, así el Art. 56 establece que podrán ser excluidos del grupo quienes manifiesten dicho interés dentro de los 5 días siguientes al vencimiento del término de traslado de la demanda, no serán vinculados a al acuerdo conciliatorio, si lo hubiere, o la sentencia que se profiera.

La norma establece dos situaciones en donde no quedarán vinculados a los efectos de la sentencia a saber:

“a) Cuando se haya solicitado en forma expresa la exclusión del grupo en el término previsto en el inciso anterior;

b) Cuando la persona vinculada por una sentencia pero que no participó en el proceso, demuestre en el mismo término que sus intereses no fueron representados en forma adecuada por el representante del grupo o que hubo graves errores en la notificación<sup>92</sup>”.

Si decide excluirse del grupo, podrá intentar acción individual por indemnización de perjuicios.

La Ley 472 de 1998 prevé a la conciliación, como mecanismo alternativo de solución de controversias, la cual es solicitada por el Juez de manera oficiosa dentro de los 5 días siguientes al vencimiento del término para ser excluido del grupo, según lo establecido por el Art. 56, busca que sean las partes las que

---

<sup>92</sup> Ibid. Art. 56.

intervengan en dicha conciliación para llegar a un posible acuerdo y dar por terminado el proceso. Una vez convocada deberá llevarse a cabo dentro de los 10 días siguientes, sin embargo esta puede ser solicitada nuevamente, en cualquier parte del proceso, si así las partes lo requieren.

El acuerdo al que lleguen las partes será consignado en la respectiva acta de conciliación, la cual prestará mérito ejecutivo y hará tránsito a cosa juzgada. Este acuerdo conciliatorio será publicado, por orden del Juez, en un medio de amplia circulación nacional.

Llevada a cabo la etapa conciliatoria y en caso tal en que esta no prospere se da paso a la práctica de pruebas según el Art. 62 de la Ley 472 de 1998, donde el Juez decretará las pruebas solicitadas y ordenará las que a bien convenga de manera oficiosa, señalará un término de 20 días para su práctica el cual puede ser prorrogable por un término igual. Vencido el término probatorio se da paso a los alegatos de conclusión por el término de 5 días, Art. 63.

La sentencia será proferida dentro de los 20 días siguientes al vencimiento del término para realizar los alegatos de conclusión, término que no admite prórroga alguna, el Art. 65 establece el contenido de la sentencia en caso tal en que prosperen las pretensiones interpuestas, deberá contener:

“1. El pago de una indemnización colectiva, que contenga la suma ponderada de las indemnizaciones individuales.

2. El señalamiento de los requisitos que deben cumplir los beneficiarios que han estado ausentes del proceso a fin de que puedan reclamar la indemnización correspondiente, en los términos establecidos en el artículo 61 de la presente ley.

3. El monto de dicha indemnización se entregará al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos, dentro de los diez (10) días siguientes a la ejecutoria, el cual será administrado por el Defensor del Pueblo y a cargo del cual se pagarán:

a) Las indemnizaciones individuales de quienes formaron parte del proceso como integrantes del grupo, según la porcentualización que se hubiere precisado en el curso del proceso. El Juez podrá dividir el grupo en subgrupos, para efectos de establecer y distribuir la indemnización, cuando lo considere conveniente por razones de equidad y según las circunstancias propias de cada caso;

b) Las indemnizaciones correspondientes a las solicitudes que llegaren a presentar oportunamente los interesados que no hubieren intervenido en el proceso y que reúnan los requisitos exigidos por el Juez en la sentencia.

Todas las solicitudes presentadas oportunamente se tramitarán y decidirán conjuntamente mediante acto administrativo en el cual se reconocerá el pago de la indemnización previa comprobación de los requisitos exigidos en la sentencia para demostrar que forma parte del grupo en cuyo favor se decretó la condena.

Cuando el estimativo de integrantes del grupo o el monto de las indemnizaciones fuere inferior a las solicitudes presentadas, el Juez o el Magistrado podrá revisar, por una sola vez, la distribución del monto de la condena, dentro de los veinte (20) días siguientes contados a partir del fenecimiento del término consagrado para la integración al grupo según el artículo 61 de la presente ley. Los dineros restantes después de haber pagado todas las indemnizaciones serán devueltos al demandado.

4. La publicación, por una sola vez, de un extracto de la sentencia, en un diario de amplia circulación nacional, dentro del mes siguiente a su ejecutoria o a la

notificación del auto que hubiere ordenado obedecer lo dispuesto por el superior, con la prevención a todos los interesados igualmente lesionados por los mismos hechos y que no concurrieron al proceso, para que se presenten al juzgado, dentro de los veinte (20) días siguientes a la publicación, para reclamar la indemnización.

5. La liquidación de las costas a cargo de la parte vencida, teniendo en cuenta las expensas necesarias para la publicación del extracto de la sentencia.

6. La liquidación de los honorarios del abogado coordinador, que corresponderá al diez por ciento (10%) de la indemnización que obtengan cada uno de los miembros del grupo que no hayan sido representados judicialmente<sup>93</sup>.

Respecto a los efectos de la sentencia, esta hará tránsito a cosa juzgada frente a aquellas personas que fueron parte del proceso, o se integraron a este o no manifestaron oportunamente ser excluidas del grupo y del resultado del proceso, todo ello según el Art. 66.

La sentencia admite el recurso de apelación, el cual será en efecto suspensivo. El Juez ordenará que se preste caución para garantizar las medidas cautelares solicitadas. Este recurso debe ser resuelto en un término no mayor a 20 días que se contarán a partir de la radicación del expediente en la Secretaría General, si es necesario la práctica de pruebas dicho término podrá ampliarse en 10 días más.

“Contra las sentencias proferidas en los procesos adelantados en ejercicio de las acciones de grupo proceden el recurso de revisión y el de casación, según el caso, de conformidad con las disposiciones legales vigentes; pero en ningún caso el término para decidir estos recursos podrá exceder de noventa (90) días

---

<sup>93</sup> Ibíd. Art. 65.

contados a partir de la fecha en que se radicó el asunto en la secretaría general de la corporación<sup>94</sup>.

A mera de conclusión, una vez reseñada las acciones existentes que tiene por objeto el resarcimiento del daño ocasionado, en el presente caso por la disposición final de residuos sólidos, como servicio público a cargo del Estado, podemos determinar son estos los mecanismos idóneos para buscar el fin propuesto, como pudimos observar la acción de grupo persigue exclusivamente la reparación del perjuicio causado, entendiendo que ésta busca la protección de intereses y derechos subjetivos, claramente identificables en cabeza de todos y cada uno de los accionantes. Por otro lado, contemplamos la acción de reparación directa para lograr la indemnización de perjuicios causados, particularmente por el inadecuado tratamiento, manejo, disposición y recolección de basuras. La responsabilidad del Estado por daño ambiental puede darse bajo varios títulos jurídicos que permiten su imputación.

---

<sup>94</sup> Ibíd. Art. 67

#### **4. ANTECEDENTE SOBRE DECISIONES JUDICIALES EN TORNO A SITIOS DE DISPOSICIÓN FINAL: ACCIÓN DE GRUPO RELLENO SANITARIO DOÑA JUANA**

“El día 27 de septiembre del año 1997, el relleno sanitario de Doña Juana (ubicado en el departamento de Cundinamarca) se derrumbó dejando a la intemperie más de un millón doscientas mil toneladas de residuos sólidos descompuestos y peligrosos que se esparcieron rápidamente en un área mayor a 15 hectáreas, taponando y represando el cauce del río Tunjuelito. Una nube de gases ofensivos, irritantes y tóxicos se levantó desde la basura y comenzó a esparcirse rápidamente por una extensa zona del suroriente de la ciudad de Bogotá. Los habitantes del sector comenzaron a padecer agudamente las consecuencias de la exposición de los residuos peligrosos: náuseas, irritaciones en los ojos, en el sistema respiratorio y en la piel, olores insoportables, plagas<sup>95</sup>”.

El derrumbe del relleno sanitario ocasionó una tragedia ambiental, ya que un gran número de residuos, entre los que se encontraban desechos peligrosos, quedaron expuestos a cielo abierto. “Esto generó infecciones respiratorias, alergias, vómitos, erupciones cutáneas, principalmente en los niños. De igual modo, se generó el represamiento del río Tunjuelo y de varias quebradas de la zona y la contaminación de las aguas por el vertimiento de lixiviados<sup>96</sup>”, además, el derrumbe del relleno sanitario contaminó el ambiente, ocasionó dificultad en la respiración de los habitantes de los barrios cercanos, pues los olores que despedía eran nauseabundos y de gran intensidad; ocasionó una tragedia

---

<sup>95</sup> SITIO WEB DOÑA JUANA. ¿Por qué hay una indemnización? [En línea] <http://demandadonajuana.com/index.php/informacion/porque-hay-una-indemnizacion>. Diseño: FelipePosada.co - Desarrollo: ZonaGD.com. Consultado el 13 de abril de 2015.

<sup>96</sup> COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Distrito de Bogotá. Rad.: 250002326000199900002 04 y 2000-00003-04. C.P. Enrique Gil Botero. Sentencia de 01 de noviembre de 2012.

ambiental, ya que un gran número de residuos, entre los que se encontraban desechos peligrosos, quedaron expuestos a cielo abierto. “Esto generó infecciones respiratorias, alergias, vómitos, erupciones cutáneas, principalmente en los niños. De igual modo, se generó el represamiento del río Tunjuelo y de varias quebradas de la zona y la contaminación de las aguas por el vertimiento de lixiviados<sup>97</sup>”. Como consecuencia de lo anterior, el Gobierno Distrital declaró la emergencia sanitaria y ambiental, lo cual ocasionó no sólo una remoción de los residuos sino una labor de fumigación. La utilización de químicos generó nuevas molestias en los habitantes del sector. En 1999 se presentó una demanda de acción de grupo para que fueran indemnizados todos los perjudicados con el derrumbe de basuras; el proceso de 96 cuadernos y más de 100.000 hojas, finalmente después de 13 años es decidido de manera favorable: el 1 de noviembre de 2012 el Consejo de Estado condenó al distrito de Bogotá a indemnizar a los vecinos del relleno sanitario Doña Juana, por los daños causados por el derrumbe del 27 de septiembre de 1997.

El Distrito de Bogotá, mediante su apoderado judicial, argumentó en su defensa que existía falta de legitimación en la causa por activa, como quiera que en su concepto no se cumplió con el requisito exigido por la ley 472 de acreditar un perjuicio individual y la demostración de condiciones uniformes respecto de una misma causa generadora de daños concretos; indicó la “inexistencia de responsabilidad del Distrito Capital en las causas determinantes de los daños colectivos e individuales”; así también que el Distrito de Bogotá, desplegó varias actuaciones para conjurar el daño que produjo el derrumbe. Así, la Secretaría de Salud distrital, realizó actividades encaminadas a vigilar y prevenir enfermedades, atender oportunamente a la población afectada y eliminar los factores de riesgo. Para ello se adelantaron actividades de comunicación y educación, prestación de servicios asistenciales que no sólo comprendían el diagnóstico sino también el tratamiento de la enfermedades que se presentaron. Así mismo, “se adelantaron

---

<sup>97</sup> *Ibidem*. P. 7.

todas las actuaciones tendientes a conjurar la emergencia como monitoreo de las aguas del río Tunjuelo, elaboración de un plan de contingencia, control de olores, etc.<sup>98</sup>.

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección tercera, sub-sección A, profirió sentencia de primera instancia el 24 de mayo de 2007, en donde dispuso que: *“Declárase a Bogotá – Distrito Capital administrativamente responsable, en la proporción que se ha indicado en el presente fallo, por los perjuicios morales ocasionados a las personas integrantes del grupo conformados por los demandantes y las personas que entre el 27 de septiembre y el 31 de diciembre de 1997, vivían, laboraban o estudiaban en los barrios correspondientes a los tres (3) subgrupos de afectación, que se indican en el numeral correspondiente.”* Así mismo, condenó a Bogotá – Distrito Capital y a Prosantana S. A. – en liquidación-, a *“reconocer y pagar por partes iguales un estímulo a los demandantes, miembros del grupo afectado, por la suma equivalente a mil doscientos treinta y ocho (1238) salarios mínimos legales mensuales vigentes a la fecha de ejecutoría de esta sentencia, la cual será pagada a razón de un salario mínimo legal vigente por cada demandante legitimado (...)*<sup>99</sup>” El a quo no encontró elementos probatorios suficientes que demostraran la existencia de daños materiales (la depreciación del valor de los inmuebles) y daño por afectación de la vida en relación, sin embargo si señaló que del acervo probatorio se evidencia el daño moral por la incertidumbre que causó la percepción de olores, la presencia de vectores, la contaminación de las aguas, la alteración del paisaje y principalmente el daño a especies vegetales.

El Consejo de Estado, resolviendo el recurso de apelación interpuesto por el Distrito Capital, estableció que durante el proceso fue un hecho probado que el día 27 de septiembre de 1997 se presentó una falla en la estabilidad del relleno

---

<sup>98</sup> *Ibíd.* P. 12.

<sup>99</sup> *Ibíd.*

sanitario Doña Juana produciéndose un deslizamiento de aproximadamente un millón de metros cúbicos de basura, afectándose las localidades aledañas al lugar utilizado para la disposición final de los residuos sólidos del Distrito de Bogotá. Así como tampoco se hicieron estudios ni se tomaron medidas tendientes a asegurar la estabilidad del terreno. Los cambios realizados, en todo momento obedecieron a la preocupación de las autoridades de controlar el impacto ambiental del vertimiento de lixiviados sobre las fuentes hídricas, específicamente el río Tunjuelito. Estableciéndose que la principal causa del deslizamiento fue la acumulación de la presión de lixiviados y gases dentro de la masa del terreno ocasionada en mayor grado por el sistema de reinyección utilizado. Lo anterior demostrado mediante peritajes y testimonios de ingenieros expertos en el tema de residuos sólidos y rellenos sanitarios. Además, la Sala encontró probado el daño moral que sufrieron los habitantes de la zona que fueron vistos afectados por el derrumbe, también argumentó la Sala que, debe entenderse como incluida dentro de los perjuicios “alteraciones graves a las condiciones de existencia”, en la medida que se trata de daños surgidos de afectaciones de carácter físico sufridos por uno de los sujetos pasivos del daño, que generaron cambios en la forma en como normalmente se desenvolvía su vida antes de que ocurriera el hecho generador del daño.

“Es importante señalar que el representante del grupo demandante recalca que la catástrofe ambiental acaecida el 27 de septiembre de 1997 ocasionó un daño ambiental que debe ser indemnizado. La Sala, en consonancia con la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia<sup>100</sup>”, puso en presente en primer lugar, que el medio ambiente como objeto de la ciencia jurídica conlleva dificultad en la utilización de los esquemas tradicionales de responsabilidad civil extracontractual, toda vez que, si bien es cierto se reconoce como un derecho o interés colectivo que debe ser protegido de manera independiente, es innegable la

---

<sup>100</sup> COLOMBIA, CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Sala de Casación Civil. Exp. 52835-3103-001-2000-00005-01. M. P. William Namén Vargas. Bogotá, D. C., dieciséis (16) de mayo de dos mil once (2011).

relación directa que tiene con derechos fundamentales y de contenido individual (libertad de empresa, salud, intimidad, etc.). Esta conexión tan estrecha se desarrolla en un contexto en el que los avances científicos y tecnológicos, la globalización y el dinamismo e interconectividad de los mercados propician el desarrollo de actividades que tienen la capacidad de generar daños irreparables sobre recursos vitales para la humanidad, tales como el suelo, el aire, el agua y la biodiversidad. Esta realidad, ocasionó el surgimiento de instituciones jurídicas encaminadas precisamente a la prevención, y en las que el individuo deja de ser el centro de la construcción jurídica, desplazándose la protección a la comunidad como sujeto directo.

Así las cosas, "...el daño ambiental usualmente recae sobre un numero plural de personas, afecta a una, muchas o todas, puede imputarse a una conducta unitaria o colectiva, provenir de comportamiento únicos, múltiples o coligados, ya del mismo sujeto, ora de varios, sus efectos nocivos a futuro, certidumbre o dimensión, suelen ser difíciles de apreciar por impredecibles e incalculables, el detrimento de idéntico o diverso interés podrá ser directo, indirecto, reflejo, conexo o consecuencial y la causalidad difusa<sup>101</sup>". Preciso la Sala que, si lo que se pretende es la protección del medio ambiente, no interesa la conexidad que éste pueda llegar a tener con derechos subjetivos, pues se trata de "un bien jurídico inmaterial, unitario, autónomo y diverso en sus distintos segmentos, bienes materiales o intangibles, con reconocimiento y tutela normativa per se al margen de la lesión de otros derechos e intereses individuales, al tratarse de un valor primario, primigenio, colectivo o supraindividual<sup>102</sup>"; finalmente, y por todo lo anteriormente expuesto, el Consejo de Estado declaró responsable al Distrito de Bogotá en relación con los daños ocasionados por el derrumbe del relleno de doña Juana, a pagar a título de indemnización de daño moral y afectación de los derechos constitucionales a la intimidad familiar y a la recreación y libre utilización

---

<sup>101</sup> *Ibidem.*

<sup>102</sup> *Ibidem.*

del tiempo libre, la suma de \$227.440.511.400 a los integrantes del grupo que se hayan constituido como parte en el proceso y los que lo hagan después.

Del presente fallo citado podemos concluir que efectivamente según las disposiciones legales existentes en la normativa colombiana el servicio de aseo es un servicio a cargo del Estado y este debe velar por su correcta prestación sin importar que, como en caso en mención, sea un particular el encargado de su prestación, igualmente evidenciamos que el mecanismo idóneo para buscar la reparación de los daños causados con ocasión al sitio de disposición final es el mecanismo de reparación de los perjuicios causados a un grupo, mecanismo usado por los actores en la respectiva demanda, el daño antijurídico y la imputación son los presupuestos procesales exigidos por el Art. 90 Constitucional para que se configure la responsabilidad y posterior obligación de reparación por parte del Estado, el título jurídico de imputación de Falla en el Servicio es el que se configura en la trasgresión de la correcta prestación del servicio de aseo, en lo atinenten a la destinación final del residuos sólidos y administración de los sitios de disposición final.

#### **4.1 PROBLEMÁTICA LOCAL: SITIO DE DISPOSICIÓN FINAL “EL CARRASCO”**

En este punto, debemos enfatizar en que la responsabilidad por el manejo de los residuos sólidos domiciliarios ordinarios corresponde a las empresas prestadoras del servicio público, en Bucaramanga le corresponde a la EMAB S.A. E.S.P., y son ellas quienes tendrán que tomar todas las medidas necesarias para garantizar que no haya deterioro del ambiente: “desde la recolección frecuente, la educación y vigilancia sobre el usuario del servicio, el garantizar el mínimo de molestias por olores en su transporte, hasta la disposición adecuada de las basuras, cumpliendo

con todos los requisitos legales ambientales relacionados con las afectaciones a los suelos, a las aguas, a la atmósfera, el paisaje<sup>103</sup>, etc.”.

“Las autoridades ambientales tienen plena competencia sobre las entidades que prestan el servicio público domiciliario de aseo para evitar que se afecten los recursos naturales, para sancionar, si los afectan, y para exigir las reparaciones del caso cuando haya lugar<sup>104</sup>”. Igualmente están vigiladas por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, pero con relación a la prestación del servicio.

Como consecuencia de las afectaciones que se les han provocado a las personas y al ambiente, producto de la disposición final de residuos sólidos en Bucaramanga, la CDMB, actuando como autoridad ambiental de la región, ha sancionado en repetidas oportunidades a la EMAB S.A. E.S.P. Cronológicamente ha ocurrido así: el 13 de diciembre de 2000, mediante la resolución número 0898, hubo sanción por incumplir el plan de manejo ambiental, con multa de \$46.410.000; el 7 de febrero de 2005, mediante la resolución número 0163 la CDMB sancionó a la EMAB con multa de \$7.630.000, de nuevo por incumplimiento al plan de manejo ambiental; el 12 de julio de 2005, mediante la resolución administrativa número 1079 se ordenó la pre-clausura, cierre, clausura y post-clausura del sitio de disposición final de residuos, donde el 30 de junio de 2006 debía cerrarse finalmente El Carrasco, el presente trabajo se escribe en el año 2015 y para el mes de marzo, El Carrasco sigue siendo el sitio de disposición final de basuras para Bucaramanga, su área metropolitana y siete municipios más del departamento de Santander.

El plazo inicial de cierre se amplió por las pautas dadas por la resolución número 1390 del antiguo Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial,

---

<sup>103</sup> GONZÁLEZ VILLA, Julio Enrique. Derecho Ambiental Colombiano, parte especial tomo II. Bogotá D.C.: Universidad Externado de Colombia. 2006. P. 181.

<sup>104</sup> *Ibidem*.

actualmente el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, donde el cierre se extendió hasta el 28 de septiembre de 2008; el 10 de octubre de 2015 la CDMB sancionó de nuevo a la EMAB con una multa de \$7.630.000 por no cumplir con la aplicación del sistema de gestión ambiental; el 24 de enero de 2007, la CDMB mediante 080 sancionó a la EMAB con multa de \$86.740.000 por incumplir con los requerimientos técnicos en relación al manejo de lixiviados. El 25 de septiembre de 2008, la resolución N° 1684 del antiguo Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, modificó parcialmente la resolución N° 1390 de 2005, ampliando nuevamente el plazo de operación de las celdas transitorias para la disposición final de residuos sólidos, hasta el 29 de septiembre de 2009; el 22 de septiembre de 2009 mediante resolución N° 1822 del antiguo Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, modificó parcialmente la resolución N° 1684 de 2008, donde se manifiesta que El Carrasco seguirá operando hasta el 30 de septiembre de 2010; el 1° de marzo de 2009, mediante providencia del Juzgado Cuarto del Circuito Administrativo de Bucaramanga, se ordenó el cierre del sitio de disposición final de residuos llamado “El Carrasco”, en un plazo que no excediera los doce meses a partir del momento en el que se encontrara en firme dicha decisión, posteriormente este plazo se modificó hasta el día 30 de septiembre de 2011, en sentencia de segunda instancia del Tribunal Administrativo de Santander; de conformidad con lo anterior, el 10 de agosto la CDMB expidió la resolución N° 1439, en la cual amplió el plazo del cierre definitivo de El Carrasco hasta el 30 de septiembre de 2011, teniendo en cuenta que se contaba con autorización ambiental para esa fecha. La Alcaldía de Bucaramanga, el 1° de octubre de 2011, expidió el Decreto N° 0234 en el que decretó Emergencia Sanitaria, por el término de 6 meses, que culminaba en marzo 30 de 2012, así también se extendió la emergencia para los 13 municipios que ingresan también sus residuos sólidos a El Carrasco. Entonces el 30 de marzo de 2012 se daría el cierre definitivo, pero se prorrogó de nuevo el plazo mediante el Decreto N° 0056, por los alcaldes de Floridablanca, Girón y Piedecuesta, por el periodo de 18 meses más contados a partir del 1° de abril de 2012, hasta el 1° de octubre de

2013, y como el decreto 1713 de 2002, modificado por el Decreto 838 de 2005, en su artículo cuarto estableció la responsabilidad de los entes municipales de asegurar que el servicio público de aseo se preste a todos los habitantes, este es el argumento que hasta la fecha tiene el sitio de disposición de residuos sólidos funcionando.

La ley 142 de 1994, no sólo define el aseo como un servicio público domiciliario sino que además le da el calificativo de servicio público esencial; el adjetivo agregado por el legislador tiene gran trascendencia en el modelo de estado social de derecho, comoquiera que reconoce que aun cuando algunas actividades se sometan a un régimen propio de libertad de empresa, libre competencia económica y libertad de concurrencia, su relación con el interés general justifica de forma permanente la intervención de los poderes públicos porque su interrupción o prestación ineficiente afecta de manera directa derechos fundamentales indispensables para la coexistencia pacífica como la salud o la vida.

En consecuencia, el ordenamiento jurídico colombiano confía a las autoridades municipales la planificación y gestión integral de los residuos sólidos o, en otras palabras, el diseño e implementación del "...conjunto de operaciones y disposiciones encaminadas a dar a los residuos producidos el destino más adecuado desde el punto de vista ambiental, de acuerdo con las características de volumen, procedencia, costos, tratamiento, posibilidades de recuperación, aprovechamiento, comercialización y disposición finales<sup>105</sup>". La disposición final como fase del servicio de aseo tiene una importancia innegable, toda vez que su correcta implementación y funcionamiento condiciona la materialización de los ciudadanos a gozar del derecho colectivo a un ambiente sano, al mitigar los efectos negativos que inevitablemente se generan con la producción de residuos en los centros urbanos. Se trata de uno de los mayores retos del urbanismo

---

<sup>105</sup> Artículo 1 del Decreto 1713 de 2002, artículo que en parte fue adicionado por el Decreto 838 de 2005 y en parte derogado por el Decreto 1505 de 2003.

porque en la ordenación de los usos del suelo se debe disponer el lugar en el que esta actividad puede llevarse a cabo, limitar la posibilidad de urbanización, los instrumentos y afectaciones necesarias para recuperar elementos y recursos naturales comprometidos, etc. En este proceso “se aíslan y confinan los residuos sólidos, especialmente aquellos que no pueden ser objeto de aprovechamiento en espacios diseñados para evitar la contaminación y cualquier daño o riesgo que pueda llegar a generarse en la salud humana y en el medio ambiente<sup>106</sup>”.

**4.1.1 El daño Antijurídico en “El Carrasco”** Una vez precisado los conceptos de daño y del ambiente sano como bien jurídico, procederemos a definir el daño ambiental y relacionar los estudios que determinarnos que el sitio de disposición final de residuos sólidos denominado como El Carrasco, efectivamente lesionó derechos colectivos y conexos a éstos, de las personas que residen en los barrios que colindan con el vertedero de basuras, y se ven directamente afectados por este.

Existe daño ambiental “cuando una acción o actividad produce una alteración desfavorable en el ambiente, o en alguno de sus componentes. Si bien el daño ambiental puede ser producido de manera fortuita o accidental, por parte de la misma naturaleza, el que nos interesa caracterizar es aquel que es generado por una acción u omisión humana que llega a degradar o contaminar significativamente el ambiente<sup>107</sup>”. Cuando la conducta dañosa proviene del Estado, ésta puede ser activa cuando por medio de sus funcionarios o servidores, obrando lícita o ilícitamente, en cumplimiento o no de sus funciones, se causa daño al equilibrio ambiental; y omisiva, cuando por medio de sus instituciones, funcionarios o servidores omite controlar, vigilar, y sancionar las actividades de particulares que degradan o contaminan los elementos constitutivos del ambiente.

---

<sup>106</sup> *Ibidem*.

<sup>107</sup> PEÑA CHACÓN, Mario. Daño, responsabilidad y reparación ambiental. Revista Jurídica Lex Difusion y Análisis. Año VII, mayo 2003. Número 95. México D.F.

Lo anterior relacionado con que la disposición final de los residuos como fase del servicio de aseo es de vital importancia, toda vez que su correcta implementación y funcionamiento condiciona la materialización de los ciudadanos a gozar del derecho colectivo a un ambiente sano, al mitigar los efectos negativos que inevitablemente se generan con la producción de residuos en los centros urbanos. Se trata de uno de los mayores retos del urbanismo porque en la ordenación de los usos del suelo se debe disponer el lugar en el que esta actividad puede llevarse a cabo, limitar la posibilidad de urbanización, los instrumentos y afectaciones necesarias para recuperar elementos y recursos naturales comprometidos, etc. “En este proceso se aíslan y confinan los residuos sólidos, especialmente aquellos que no pueden ser objeto de aprovechamiento en espacios diseñados para evitar la contaminación y cualquier daño o riesgo que pueda llegar a generarse en la salud humana y en el medio ambiente<sup>108</sup>”.

De acuerdo con lo expuesto, y en vista de que por regla general el actor dentro de un proceso que busque determinar responsabilidad de la otra parte, debe acreditar el daño sufrido, hay que mencionar el dictamen pericial rendido por el Centro de Estudios e Investigaciones Ambientales de la Universidad Industrial de Santander CEIAM – UIS sobre el impacto que causa El Carrasco, el cual indicó, entre otras cosas, lo siguiente:

- El estudio de la afectaciones de olores, realizado en el año 2003, señala que se encontró evidencia olfatométrica de la aparición de eventos de olor ofensivo de diferente intensidad en puntos situados en los barrios El Porvenir, Punta Estrella, Monterredondo, Balcones de Provenza y Torres de Coaviconsa.
- Se evidencia que en la zona de disposición final, existen fuentes de lixiviados los cuales no son recogidos ni tratados.

---

<sup>108</sup> Artículo 1 del Decreto 1713 de 2002, artículo que en parte fue adicionado por el Decreto 838 de 2005 y en parte derogado por el Decreto 1505 de 2003.

- Se determinó que la EMAB S.A. E.S.P. cuenta con solo un sistema elemental de tratamiento fisicoquímico para controlar la contaminación por lixiviados (el cual, según inspección judicial no se encuentra en operación); entonces, un número significativo de éstos terminan desembocando en la quebrada La Iglesia.
- Concluye CEIAM – UIS que El Carrasco provoca una contribución importante a la contaminación por carga orgánica, por contaminación microbiológica y por metales pesados al caudal de la quebrada La Iglesia; además, el lixiviado que corre incontrolado por canales y conductos, es un fuerte generador de olores ofensivos, efectos que se trasladan hacia la quebrada, amplificando el problema de la comunidad circundante.<sup>109</sup>

Por otro lado, la Superintendencia de Servicios Públicos y Domiciliarios visitó el vertedero en el año 2004 y 2005, confirmando los hallazgos de CEIAM – UIS.

El Tribunal Administrativo de Santander, en sentencia de segunda instancia del 16 de febrero de 2011 dentro del proceso con radicado número 680013331004-2002-02891-01 en contra de la empresa de aseo EMPAS E.S.P, CDMB, los municipios de Bucaramanga y Girón, expresó que existía el suficiente caudal probatorio para determinar que el sitio de disposición final de residuos sólidos El Carrasco, no cuenta con el manejo ni la tecnología necesaria para el correcto tratamiento de los residuos sólidos que allí se depositan, pues los gases y lixiviados que posteriormente se generan se convierten en agentes contaminantes tanto del aire como del agua de la zona que lo circunda.

---

<sup>109</sup> COLOMBIA. TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SANTANDER. Expediente 680013331004-2002-02891-01. Magistrado Ponente MILCIADES RODRÍGUEZ QUINTERO. Bucaramanga dieciséis (16) de febrero de dos mil once (2011)

La Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga – CDMB –, en respuesta a una petición realizada, y con respuesta del 15 de marzo del presente año 2015, informó a través del Subdirector de Evaluación y Control Ambiental, que en cumplimiento de las funciones asignadas por la ley 99 de 1993 y las obligaciones impuestas por el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Bucaramanga y ratificadas por el Honorable Tribunal Administrativo de Santander, ha venido realizando las labores de vigilancia, seguimiento y control ambiental al sitio de disposición final de residuos sólidos El Carrasco. Según esta corporación se han realizado varios estudios de impacto ambiental para determinar el daño que se ha producido por los lixiviados<sup>110</sup> producidos por los desechos; uno de ellos fue el realizado por la EMAB S.A. y el estudio ECODES – PARRA GÓMEZ, sobre los diseños definitivos del sitio, así como la determinación de la vida útil de las celdas de disposición final.

Así mismo, la Universidad Industrial de Santander y el Servicio Geológico Nacional realizaron estudios que incidan la presencia de importantes acuíferos<sup>111</sup> en la zona, sin embargo, no existe información confiable en lo que respecta a la calidad del agua subterránea en el área de influencia directa de El Carrasco, dado que no existen pozos de monitoreo para vigilar la contaminación de las aguas subterráneas en este sitio, ni en sus alrededores.

En este mismo orden de ideas, señala la CDMB, ésta corporación realizó sondeos geoeléctricos en el mes de agosto del año 2013, obteniendo como resultado la presencia de aguas subterráneas en el área de influencia de El Carrasco, las condiciones físicas indican la presencia de éstos acuíferos. Estos estudios

---

<sup>110</sup> COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1259. Artículo 2° (...) Lixiviado: sustancia líquida, de color amarillo y naturaleza ácida que supura la basura o residuo orgánico, como uno de los productos derivados de su composición. Bogotá D.C diecinueve (19) de diciembre de dos mil ocho (2008).

<sup>111</sup> “Un acuífero es una capa de agua que se almacena y transmite en un estrato rocoso permeable de la litósfera de la Tierra, saturando sus poros o grietas y que puede extraerse en cantidades económicamente aprovechables.” Tomado de: SEVERINA, Fran. Huella Ecológica. Blogspot. 26 de agosto de 2014. Disponible en línea [[http://franseverina.blogspot.com/2014\\_08\\_01\\_archive.html](http://franseverina.blogspot.com/2014_08_01_archive.html)]

indicaron el contacto entre lixiviados y las aguas subterráneas, lo que motiva a profundizar en lo que respecta a la calidad del recurso hídrico. Lo anterior invita a concluir que, efectivamente, el recurso hídrico ubicado en el subsuelo, efectivamente se ha visto perjudicado.

**4.1.2 Imputación a los entes encargados de su manejo** El Estado es jurídicamente responsable por los daños antijurídicos causados con ocasión al mal manejo en el sitio de disposición final El Carrasco, debido a la falla en la prestación del servicio cometida por parte de la EMAB E.S.P Empresa de Aseo de Bucaramanga como administradora del sitio de disposición final, la CDMB Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga, según el Art. 30 de la Ley 99 de 1993 en su calidad de autoridad ambiental, y los municipios que integran el Área Metropolitana por disposición de la Ley 142 de 1994, del Decreto 1713 de 2002, arts. 4 y 5, son los causantes del daño antijurídico reprochable al Estado debido a sus competencias constitucionales y legales, las cuales fueron mencionadas ya en el cuerpo del presente trabajo, estrechamente relacionadas con el asunto de marras, y por lo tanto, en la medida del incumplimiento de sus obligaciones son responsables de la vulneración de los derechos e intereses colectivos generados por la disposición final de residuos sólidos en El Carrasco, bajo el título jurídico de imputación Falla en el Servicio.

**4.1.2.1 Título Jurídico de imputación aplicable al caso** Una vez analizado el acervo probatorio que determina la existencia del daño antijurídico, violación de intereses colectivos causado por la mala administración del sitio de disposición final El Carrasco, teniendo como base los fundamentos fácticos y jurídicos para imputar dicha actuación a los entes territoriales del orden departamental encargados de su administración, función y manejo adecuado según las disposiciones que rigen la materia, cumpliendo así con la cláusula de responsabilidad civil extracontractual a cargo del Estado según el Art. 90 Constitucional, identificando el medio de control dado por la legislación colombiana

para reparar los daños causados, existiendo legitimación por activa para instaurarlo, es aplicable al presente caso un régimen de responsabilidad subjetiva llamado falla en el servicio, en palabras del Consejo de Estado la Falla en el Servicio se configura: por retardo, por irregularidad, por ineficiencia, por omisión o por ausencia del mismo.

“El retardo se da cuando la Administración actúa tardíamente ante la ciudadanía en prestar el servicio; la irregularidad, por su parte, se configura cuando se presta el servicio en forma diferente a como debe hacerse en condiciones normales, contrariando las normas, reglamentos u órdenes que lo regulan y la ineficiencia se da cuando la Administración presta el servicio pero no con diligencia y eficacia, como es su deber legal. Y obviamente se da la omisión o ausencia del mismo cuando la Administración, teniendo el deber legal de prestar el servicio, no actúa, no lo presta y queda desamparada la ciudadanía<sup>112</sup>”.

**4.1.2.1.1 Falla del servicio por ineficiencia** “Se da en aquellos casos en que existe una prestación del servicio de manera poco diligente, conocido también como falla por defectuoso funcionamiento de la administración y hace referencia a un mal servicio por parte de la administración, las que debe decirse, coinciden con la comisión de delitos, conductas de flagrante impericia o excesos por parte de las autoridades<sup>113</sup>”, en el presente caso se configura por la mala prestación del servicio de aseo en lo atinente a la disposición final de residuos sólidos que tiene como destino final El Carrasco.

La falta de aplicación del Plan de Manejo Ambiental efectivo para el correcto manejo de las basuras que tiene como destinado el sitio de disposición final el

---

<sup>112</sup> COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Radicación número: 68001-23-15-000-1997-03572-01(22366). Consejero ponente: JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA. Bogotá, D.C., nueve (9) de mayo de dos mil doce (2012).

<sup>113</sup> ORJUELA, Wilson Ruíz. Responsabilidad del Estado y sus Regímenes. 2da edición. Ecoe Ediciones, Bogotá D.C, 2013. ISBN: 978-958-648-830-3.

Carrasco, la falta de aplicación de planes de contingencia necesarios para afrontar la crisis que se evidencia mal el manejo de las cárcavas encargadas de contener los lixiviados producto de los desechos, ha traído consigo la filtración de estos líquidos afectando las afluentes cercanas, entre ellas la Quebrada la Iglesia, El río de Oro, la Quebrada el Carrasco, generado perjuicios irremediables a la salud, a la vida, complicaciones respiratorias, afecciones pulmonares, efecto de crecimiento de los niños, malformaciones congénitas, etc., afectando a las personas aledañas a El Carrasco, como reza la Resolución 000138 de 2013 expedida por la CDMB, como autoridad ambiental, bajo el principio de PRECAUCIÓN, buscando que el sitio de disposición final sea cerrado en su totalidad por no contar con las condiciones necesarias para prestar un servicio adecuado, labor que no se ha llevado a cabo por el no reconocimiento de la CDMB como autoridad ambiental por parte EMAB E.S.P.

Sumado a ello los procesos sancionatorios que se han librado contra la EMAB E.S.P. donde se declara responsable del incumplimiento de la normatividad ambiental con ocasión a la inadecuada disposición de residuos sólidos, sin contar con las autorizaciones y lineamientos requeridos por la Autoridad Ambiental para la ejecución de tales labores (Resolución CDMB 0071 de enero de 2013), por la inadecuada descarga de vertimientos de lixiviados sin tratamiento previo hacia la Quebrada La Iglesia (Proceso Sancionatorio SA-0033-2013).

El último estudio realizado al sitio de disposición de Residuos Sólidos llamado El Carrasco fue llevado a cabo por la Dirección de Asuntos Ambientales, Sectoriales y Urbana, donde se emite concepto técnico mediante memorial 8240-3-6514 de 28 de febrero de 2014, se concluye que se evidencia una situación crítica desde hace más de 3 años, en materia de Gestión Integral de Residuos, en cuanto al componente final, generando impactos a la Salud y el Medio Ambiente, este estudio detectó las siguientes falencias:

1. “Se constató que el permiso de vertimientos de la EMAB E.S.P. se encuentra vencido.
2. No se encontró registro del permiso de vertimientos de los lixiviados que son vertidos a la Quebrada la Iglesia.
3. Se evidencia incumplimiento en temas como vertimientos, manejo de gases, presencia de gallinazos y vectores, tratamiento de lixiviados, riesgo para el transporte aéreo debido a la presencia de los gallinazos en el cono de aproximación de la pista de aterrizaje, manejo indebido de pólvora para ahuyentar los gallinazos del sitio de disposición, lo cual ha generado incendios.
4. No cuenta con mecanismos de medición del caudal de lixiviados.
5. No cuenta con la categorización periódica de lixiviados afluente y efluente de la planta de tratamiento.
6. Deterioro de la Quebrada la Iglesia, la cual pertenece al Río de Oro, que a su vez en unión con el Río Suratá, forman parte del Río Lebrija, la cual constituye un impacto de carácter regional debido al transporte de contaminantes a través de las cuencas del Río de Oro y Río Lebrija.
7. Afectación de la fauna y flora en el área de influencia directa e indirecta del relleno y de las fuentes superficiales de agua.
8. Posible contaminación de aguas subterráneas y acuíferos por la infiltración de contaminantes de lixiviado.
9. El no cumplimiento de especificaciones técnicas establecidas en el Decreto 838 de 2005, frente a la localización del relleno.

10. Se han reportado incendios en el relleno sanitario.

11. Fallas en la gestión, especialmente por la presencia de residuos peligrosos.

12. Dificultades en relación con el manejo de la cobertura final y revegetalización de áreas cerradas y manejo paisajístico, lo que no permite estabilidad de los taludes, provocando deslizamientos y derrumbes<sup>114</sup>.

Deja entrever que la conducta desplegada por el empresa encargada de la administración del sitio de disposición final El Carrasco, la EMAB E.S.P., ha atentado y vulnerado con su actuar derechos de rango constitucional y legal que son protegidos por la legislación colombiana, también atentó contra “el principio de prevención que debe regir todas aquellas actividades que tengan impactos negativos sobre el medio ambiente y que impongan en las autoridades públicas como en los operadores la obligación de mitigación y de asunción de medidas tendientes a evitar la materialización de riesgos. Esta obligación se deriva del artículo 1 de la Ley 99 de 1993 que preceptúa:

“Principios generales ambientales. La política ambiental colombiana seguirá los siguientes principios generales:

“(…) 1. El Estado fomentará la incorporación de los costos ambientales y el uso de instrumentos económicos para la prevención, corrección y restauración del deterioro ambiental y para la conservación de los recursos naturales renovables.

---

<sup>114</sup> CORPORACIÓN AUTÓNOMA DE LA DEFENSA DE LA MESETA DE BUCARAMANGA. Respuesta dada por la CDMB al derecho de petición instaurado por Silvia Natalia Valero Bayona, que responde a la petición: 2. *Subsiguientemente solicito información sobre todos los estudios realizados sobre el impacto ambiental generado por el relleno sanitario el Carrasco, ejemplo de ello es el peritazgo rendido por el Centro de Estudios Ambientales de la Universidad Industrial de Santander CEIAM-UIS sobre el impacto ambiental del rellenos sanitario El Carrasco.* Bucaramanga 15 de marzo de 2015.

(...)9. La prevención de desastres será materia de interés colectivo y las medidas tomadas para evitar o mitigar los efectos de su ocurrencia serán de obligatorio cumplimiento.

(...) 11. Los estudios de impacto ambiental serán el instrumento básico para la toma de decisiones respecto a la construcción de obras y actividades que afecten significativamente el medio ambiente natural o artificial<sup>115</sup>.

**4.1.2.1.2 Falla en el servicio por omisión** Son igualmente responsables por la falla en la prestación del servicio los municipios que comprenden el Área Metropolitana toda vez que por disposición legal son quienes deben velar por el correcto funcionamiento de la prestación del servicio de aseo a cargo de la EMAB E.S.P, el Área Metropolitana ha hecho caso omiso a las decisiones judiciales tomadas tanto por el Juzgado Cuarto del Circuito Judicial Administrativo de Bucaramanga, quien profirió sentencia el día primero (1) de Marzo de dos mil nueve (2009), ratificada por el Tribunal Administrativo de Bucaramanga con fallo de dieciséis (16) de febrero de dos mil once (2011), sobre la demanda de acción popular instaurada por las personas que habitan en la cercanía del sitio de disposición final El Carrasco, por la vulneración de los intereses colectivos contenidos los literal a), c), g), h), j), k), l), m) y n) el Art. 4 de la Ley 472 de 1998, en su fallo el Tribunal Administrativo de Santander manifiesta que “conforme al marco jurídico y el acervo probatorio recaudado, quedaron acreditados los supuestos fácticos de la demanda, determinándose que las entidades demandadas, al incumplir parte de sus obligaciones en materia de prestación del servicio público de aseo y conservación del medio ambiente, se encuentran vulnerados los derechos e intereses colectivos de los habitantes de los barrios que

---

<sup>115</sup> DRNAS DE CLÉMENT, Zlata. “Los principios de prevención y de precaución en materia ambiental en el sistema internacional y en el interamericano.” En: Jornadas de Derecho Internacional. Secretaria General de la OEA, Washington, 2001. Pág. 81 – 92 Citado En: COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Distrito de Bogotá. Rad.: 250002326000199900002 04 y 2000-00003-04. C.P. Enrique Gil Botero. Sentencia de 01 de noviembre de 2012.

circundan el sitio de disposición final de residuos sólidos “El Carrasco”, teniendo en cuenta que el mismo no cumple a cabalidad con el PMA<sup>116</sup>”.

La administración local ha desatendido lo ordenado por el fallo judicial en lo atinente al cierre definitivo del el Carrasco que debía llevarse a cabo el día 30 de Septiembre del 2011 ya que fue el término máximo que otorgó el Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial en su resolución número 1529 de 2010 y hasta la fecha no se ha realizado por la declaratoria de estado de emergencia mediante Decretos Municipales, (Decreto Municipal 0234 del 1 de octubre de 2011 que prorrogó el uso de sitio de disposición final desde el 1 de octubre de 2011 hasta el 30 de diciembre de 2012 (6 meses), el Decreto Municipal 0056 de 30 de marzo de 2012 con vigencia desde 1 de marzo de 2012 hasta el 30 de septiembre de 2013 (18 meses) y el Decreto Municipal 0190 del 1 de octubre de 2013 declaratoria de emergencia sanitaria desde 1 de octubre de 2013 hasta el 30 de septiembre de 2015 (24 meses) el cual se encuentra vigente.

Respecto a lo ordenado el en fallo en su numeral sexto donde se ordena a los representantes de los municipios de Bucaramanga y Girón, junto con la EMAB S.A. E.S.P. y la CDMB, a realizar las gestiones administrativas necesarias para habilitar un nuevo sitio de disposición final de los residuos sólidos que cumplan todos los requisitos normativos relacionados con el asunto, antes de la fecha del cierre definitivo, hoy en día en Área Metropolitana no cuenta con sitio de disposición final que reemplace el actual.

**4.1.3 Medios de Control para la reparación del daño** Los mecanismos destinados para la reparación de los daños antijurídicos imputables al Estado por la disposición final de residuos sólidos, en el presente caso ocasionados por el sitio de disposición final El Carrasco, son el medio de control de Reparación

---

<sup>116</sup> COLOMBIA. TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SANTANDER. Expediente 680013331004-2002-02891-01. Magistrado Ponente MILCIADES RODRÍGUEZ QUINTERO. Bucaramanga dieciséis (16) de febrero de dos mil once (2011)

Directa y la Reparación de los Perjuicios Causados a un Grupo, ambos desarrollados en los capítulos mencionados con antelación.

**4.1.3.1 Legitimación en la causa por activa** Habitantes aledaños al El Carrasco, comprendido por los barrios El Porvenir, Balcones de Provenza, Mal Paso, Manuela Beltrán, Dangond, Monteredondo, Estoraques, Punta Estrella y 29 barrios más del occidente de Bucaramanga quienes se ven afectados por el mal manejo de este sitio de disposición final, que puedan acreditar haber sufrido un daño.

**4.1.3.2 Legitimación en la causa por pasiva** EMAB E.S.P Empresa de Aseo de Bucaramanga, es una sociedad por acciones, de economía mixta del orden municipal es la directa encargada de la recolección, disposición de los residuos sólidos y tratamiento de los residuos sólidos que llegan a El Carrasco.

CDMB Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga, según el Art. 30 de la Ley 99 de 1993, Artículo 30º.- Objeto. Todas las Corporaciones Autónomas Regionales tendrán por objeto la ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos sobre medio ambiente y recursos naturales renovables, así como dar cumplida y oportuna aplicación a las disposiciones legales vigentes sobre su disposición, administración, manejo y aprovechamiento, conforme a las regulaciones, pautas y directrices expedidas por el Ministerio del Medio Ambiente.

Municipios del Área Metropolitana: Por disposición del Decreto 1713 de 2002, arts. 4, 5 por el cual se reglamenta la Ley 142 de 1994 en relación con la prestación del servicio público domiciliario de aseo:

“Artículo 4º. Responsabilidad de la prestación del servicio público de aseo. De conformidad con la ley, es responsabilidad de los municipios y distritos asegurar que se preste a todos sus habitantes el servicio público de aseo de manera

eficiente, sin poner en peligro la salud humana, ni utilizar procedimientos y métodos que puedan afectar al medio ambiente y, en particular, sin ocasionar riesgos para los recursos agua, aire y suelo, ni para la fauna o la flora, o provocar incomodidades por el ruido o los olores y sin atentar contra los paisajes y lugares de especial interés.

Artículo 5°. Responsabilidad en el manejo de los residuos sólidos. La responsabilidad por los efectos ambientales y a la salud pública generados por las actividades efectuadas en los diferentes componentes del servicio público de aseo de los residuos sólidos, recaerá en la persona prestadora del servicio de aseo, la cual deberá cumplir con las disposiciones del presente decreto y demás normatividad vigente<sup>117</sup>.

## **4.2 LIQUIDACIÓN DEL DAÑO AMBIENTAL**

El principal problema que presenta la indemnización de un perjuicio ambiental, es la liquidación del daño. En Colombia no se ha desarrollado un método claro y unánime para la liquidación de perjuicios provocados por el daño ambiental.

Hay que observar varios factores a la hora de pensar en la liquidación del daño ambiental, como determinar la intensidad del daño, la cuantía de éste, para lograr medir el efecto ambiental nocivo. Así, el operador judicial se enfrenta a la dificultad de fijar una indemnización determinando en primer lugar, si el daño acaecido consiste en un riesgo de afectación sobre el entorno, en cuyo caso las órdenes deben ir encaminadas a cesar el hecho generador o, incluso, imponer adicionalmente obligaciones de hacer que aseguren que los impactos negativos generados no vuelvan a presentarse; “en caso de que el daño haya sido sacrificado bienes ambientales, ha de determinar primero el monto de la

---

<sup>117</sup> COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Arts. 4, 5 Decreto 1713. Op. Cid.

indemnización y después las acciones para que dicho dinero se revierta en la recuperación del entorno afectado<sup>118</sup>.

En consecuencia, si en un proceso se llega a la conclusión de que la conducta de un sujeto afecta o lesiona el derecho colectivo al medio ambiente, la sentencia debe ser el reflejo de los poderes oficiosos reconocidos al juez durante todo el adelantamiento de la actuación; de allí que, al igual que ocurre con las medidas cautelares, las ordenes a impartir no son consagradas por la ley en un catálogo cerrado, sino que al contrario, el ordenamiento jurídico faculta al operador para exigir la realización de todas aquellas conductas necesarias para volver las cosas al estado anterior cuando ello sea físicamente posible<sup>119</sup>.

A pesar de que no existe claridad, ni uniformidad acerca del método para liquidar los perjuicios de un daño ambiental, desde la academia se están planteando fórmulas interesantes para que Colombia esté a la vanguardia de la justicia ambiental. El programa de maestría en Economía del Medio Ambiente y Recursos Naturales de la Universidad de los Andes, creó un manual de valoración económica de los bienes no mercadeables, y señaló dos enfoques para medir la valoración de éstos bienes:

- Métodos Indirectos: son aquellos que se basan en el uso de observaciones sobre el comportamiento de los individuos en mercados convencionales que se relacionan con los bienes no mercadeables. Parten del hecho de que existen preferencias reveladas por parte de los individuos hacia unos bienes.
- Método directo o de construcción de preferencias: se utilizan ante la necesidad de valorar bienes para los cuales no se cuenta con ningún tipo de información sobre las cantidades transadas y sus precios.

---

<sup>118</sup> GOMIS CATALÁ. Responsabilidad por daños. En: GIL BOTERO, Enrique y RINCÓN CÓRDOBA, Jorge Iván. Op. Cit. P. 136.

<sup>119</sup> *Ibidem*.

Por otra parte, el autor Harold Penagos Barreto<sup>120</sup>, propone un método para la valoración de los bienes ambientales en mercados convencionales:

1. “Método de dosis – respuesta: cuando las relaciones físicas y ecológicas entre la contaminación y el impacto son conocidas.
2. Método de reemplazo o restauración: Observa los costos de reemplazar o restaurar un medio dañado a su estado original y utiliza los costos como una medida en la restauración.”

Si bien no es fácil liquidar perjuicios ocasionados por daños al bien jurídico del ambiente, sin lugar a dudas es impostergable que se adapten mecanismos interdisciplinarios eficientes para lograr tasar, reparar, indemnizar y principalmente prevenir lesiones a los componentes de un ambiente sano.

#### **4.3 INDEMNIZACIÓN DE LOS PERJUICIOS OCASIONADOS POR EL DAÑO AMBIENTAL**

La responsabilidad como institución jurídica, busca por un lado prevenir los daños ocasionados o que pudieran ocasionarse, y también imponer al autor del daño el deber de resarcirlo. En lo que al daño ambiental se refiere, éste debe existir realmente, demostrarse y cuantificarse en términos económicos; y, aunque pueda resultar imposible darle valorar pecuniariamente los elementos del ambiente deteriorados como consecuencia de una acción contaminante, como la producida por El Carrasco, sí debe existir alguna forma de indemnizar tanto la vulneración al derecho colectivo a un ambiente sano, como a los derechos que de éste se desprenden y que a la comunidad le fueron afectados.

---

<sup>120</sup> PENAGOS BARRETO, Harold. La liquidación del perjuicio ambiental. Lecturas sobre el derecho al medio ambiente. Bogotá, Panamericana 2002.

Existen dos principios del derecho ambiental permiten delatar la forma en que debe llevarse a cabo la reparación del daño ambiental:

El primero de ellos, es el principio de extraterritorialidad, en virtud del cual, se afirma que el medio ambiente no conoce fronteras políticas. Este principio destaca que el daño producido en un lugar determinado, repercute de igual forma en otros lugares, ya que el medio ambiente es uno solo. En este sentido se expresó la Corte Constitucional: *“(...) la degradación al medio ambiente, al desbordar estas fronteras, se convierte en un problema global (...) los distintos ecosistemas son multidimensionales y los elementos de cada uno guardan una compleja interrelación, por lo que no contemplan fronteras geopolíticas<sup>121</sup>”*.

El segundo principio señala que la forma de reparación del daño ambiental, es el principio de “unidad ambiental”. Este principio indica que el daño ambiental es uno solo, y cuando una de sus partes se afecta o se daña, éste daño se reflejará en algún otro de sus componentes, el cual tarde o temprano sentirá sus consecuencias dañosas. Por lo tanto, en el caso que nos interesa del sitio de disposición final de residuos sólidos de nuestra región, sería viable que la EMAB S.A. E.S.P.; la CDMB como autoridad ambiental; y los municipios que integran el área metropolitana resarcieran el grave daño ocasionado compensando éste con otro recurso natural.

Así también, como fue mencionado anteriormente, existen dos vías para llevar a cabo la reparación del daño: la primera de ellas es la compensación en especie o in natura; la segunda, es la estimación pecuniaria equivalente.

Algunos autores sostienen que la reparación por equivalencia dineraria en el medio ambiente, no tiene sentido alguno, pues dicha suma de dinero no estaría

---

<sup>121</sup> COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-67. M.P. Dr. Jaime Araujo Rentería. Bogotá, D.C., veintiocho (28) de junio de dos mil uno (2001).

reparando el bien lesionado, es decir, el patrimonio común del medio ambiente. Sin embargo, consideramos que éste medio de reparación es admisible dentro de una reparación integral por los perjuicios ocasionados al bien jurídico del ambiente. De este modo, y en el caso particular que nos interesa, la CDMB, la EMAB S.A. E.S.P. y los municipios que integran el área metropolitana deberían no solo compensar el daño ocasionado por los lixiviados generados por El Carrasco, con otro recurso natural que permita luego restablecer el equilibrio ecológico alterado (en concordancia con el artículo 7° de la ley 491 de 1999<sup>122</sup>, que señala que si el bien ya no es susceptible de ser reparado, la indemnización deberá ser invertida en otro bien ambiental de características semejantes al dañado), sino también aportar una suma dineraria que, aunque no repara el daño ocasionado, sí podría ser utilizado con fines preventivos, es decir, usados para la promoción de la educación y conciencia ambiental en la región. Esto en concordancia con lo dispuesto en el artículo 6° de la ley 491 de 1999, que señala que la indemnización recibida como consecuencia de un daño ambiental debe ser invertida dentro del ambiente mismo.

---

<sup>122</sup> “Si la restauración no es técnicamente posible, o solo lo es en parte, la evaluación de los recursos naturales tiene que basarse en el coste de soluciones alternativas que tengan como meta la reposición de los recursos naturales renovables equivalentes a los que se han destruido, con el objeto de recuperar el grado de conservación de la naturaleza y diversidad.” TOUS GAVIRIA, Paulina. Carácter resarcitorio o indemnizatorio de las acciones populares en materia ambiental. Op. Cit.

## 5. CONCLUSIONES

Como primera medida tomando como base nuestra Constitución 1991 considerada una constitución ecológica, podemos evidenciar que existe un marco normativo amplio que vela por la protección del ambiente, el cual ha sido ampliamente desarrollado por la jurisprudencia que emana de las altas cortes, proyectado al ambiente sano como un derecho de carácter colectivo a favor de todos, el cual una vez vulnerado faculta a quienes ven menguado su derecho para buscar la reparación del mismo.

Los servicios públicos se encuentran, por disposición constitucional, a cargo del Estado. Es este el que debe servir de garante en la buena prestación del servicio, debe ejercer el control y vigilancia adecuado, la responsabilidad por los daños ocasionados por la mala prestación del servicio recaen directamente en el Estado, sin importar que este lo preste directamente o por intermedio de un tercero, y es una vez generado el daño se faculta a los particulares para ejercer los medios de control existentes que busca su reparación, con esta investigación pudimos determinar que la legislación colombiana cuenta con dos medios que apuntan al fin propuesto, la indemnización de los perjuicios causados, el medio de control de reparación directa que emana de la cláusula de responsabilidad del Estado concebida en el Art. 90 superior, que tiene como fin la reparación integral de un daño antijurídico imputable al Estado a un particular que esté ejerciendo función pública, cuando el daño es generado a una pluralidad de personas, la Ley 472 de 1998, exige que el número sea superior a 20, se activa una acción de rango constitucional amparada por el Art. 88 inciso 2 superior, integrada en el Art. 145 del Código de Procedimiento Administrativo y lo Contencioso Administrativo Reparación de los perjuicios causados a un grupo y desarrollada por la Ley 427 de 1998, que tiene el mismo fin reparar integralmente los daños ocasionados, en este

caso, a una pluralidad de personas donde se evidencie identidad de causa y objeto, son esto los mecanismo idóneos aplicables en la ley colombiana para buscar la indemnización de los perjuicios causados con ocasión a la disposición final de residuos sólidos.

En el caso particular que nos interesa, la CDMB, la EMAB S.A. E.S.P. y los municipios que integran el área metropolitana deberían, no solo compensar el daño ocasionado por los lixiviados generados por El Carrasco, con otro recurso natural que permita luego restablecer el equilibrio ecológico alterado (en concordancia con el artículo 7° de la ley 491 de 1999 , que señala que si el bien ya no es susceptible de ser reparado, la indemnización deberá ser invertida en otro bien ambiental de características semejantes al dañado), sino también aportar una suma dineraria que, aunque no repara el daño ocasionado, sí podría ser utilizado con fines preventivos, es decir, usados para la promoción de la educación y conciencia ambiental en la región.

Así como ocurrió con el relleno sanitario “Doña Juana” en Bogotá, y en vista de que El Carrasco sigue operando, los habitantes de los barrios que colindan con éste vertedero aún pueden iniciar alguno de los mecanismos señalados para recibir una reparación económica por la vulneración a los derechos señalados con ocasión al manejo del sitio de disposición final de residuos.

Es necesario que se establezca un seguro ecológico como garantía y prevención del impacto ambiental que se genera, no solo para la comunidad circunvecina de El Carrasco, sino también para el nuevo sitio de disposición final de residuos sólidos que entre en operación. Lo anterior no puede ocurrir si no se reglamentan las pólizas ambientales adecuadas y suficientes para que los intereses naturales se protejan en el marco del desarrollo de proyectos de alto impacto, como lo son los rellenos sanitarios o los sitios de disposición final de residuos sólidos, así el seguro representará un aporte real a la solución de problemáticas ambientales,

obligando su adquisición para las prácticas que así lo requieran. Planteamiento que los alcaldes de los municipios, autoridades ambientales y operarios del servicio domiciliario de aseo deberían incorporar para el correcto desarrollo de sus funciones.

Las autoridades deben aplicar vehementemente en asuntos ambientales los principios de precaución y prevención, los cuales están consagrados en convenios y tratados internacionales; así mismo, la Corte Constitucional ha exhortado a su adaptación: “así, tratándose de daños o de riesgos, en los que es posible conocer las consecuencias derivadas del desarrollo de determinado proyecto, obra o actividad, de modo que la autoridad competente pueda adoptar decisiones antes de que el riesgo o el daño se produzcan, con el fin de reducir sus repercusiones o de evitarlas, opera el principio de prevención que se materializa en mecanismos jurídicos tales como la evaluación del impacto ambiental o el trámite y expedición de autorizaciones previas, cuyo presupuesto es la posibilidad de conocer con antelación el daño ambiental y de obrar, de conformidad con ese conocimiento anticipado, a favor del ambiente; en tanto que el principio de precaución o tutela se aplica en los casos en que ese previo conocimiento no está presente, pues tratándose de éste, el riesgo o la magnitud del daño producido o que puede sobrevenir no son conocidos con anticipación, porque no hay manera de establecer, a mediano o largo plazo, los efectos de una acción, lo cual tiene su causa en los límites del conocimiento científico que no permiten adquirir la certeza acerca de las precisas consecuencias de alguna situación o actividad, aunque se sepa que los efectos son nocivos<sup>123</sup>”.

Es primordial que en Colombia se adapte un método que logre calcular, liquidar, determinar y establecer las acciones tendientes a reparar e indemnizar los daños ambientales. Teniendo en cuenta que el sistema de reparación ideal es aquel que

---

<sup>123</sup> COLOMBIA, Corte Constitucional. Sentencia C-703 de 2010. M.P. Dr. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

restituye las cosas, objetos o bienes al estado anterior a aquel en el que aconteció el daño.

No solamente en Bucaramanga existe incertidumbre acerca de la disposición final de los residuos sólidos que allí se generan y de su impacto ambiental, también ciudades como Popayán, Pereira, Armenia y Cali afrontan problemas ambientales con sus respectivos rellenos sanitarios o vertederos a cielo abierto; se puede concluir con que en el país no existe aún una política definida y fortalecida sobre el tema del aprovechamiento de los residuos sólidos, lo cual significa un reto para el ordenamiento territorial y administración municipal que al parecer, y al menos en el contexto local ha sido la improvisación de medidas la causante de que la ciudad permanezca en una constante emergencia sanitaria y ambiental.

## BIBLIOGRAFÍA

ALVARADO ARDILA, Víctor Fernando y otros. Instituciones del Derecho Administrativo en el nuevo código. Una mirada a la luz de la Ley 1437 de 2005. Bogotá D.C.: Banco de la República. S.A. ISBN: 978-958-664-262-0

BETANCOUR RODRÍGUEZ, Andrés. Instituciones de Derecho Ambiental. Madrid. La Ley, 2001. P. 374.

CASTRO MIRANDA, Ery Iván. La acción popular en el constitucionalismo boliviano. La Razón Gaceta Jurídica. Bolivia 31 de enero de 2014.

COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-059. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa. Bogotá D.C. diecisiete (17) de febrero de mil novecientos noventa y cuatro (1994).

COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-632. M.P. Dr. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. Bogotá D.C., veinticuatro (24) de agosto de dos mil once (2011).

COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-760. M.P. Clara Inés Vargas Hernández. Bogotá, D.C., veinticinco (25) de septiembre de dos mil siete (2007).

COLOMBIA, CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Sala de Casación Civil. Exp. 52835-3103-001-2000-00005-01. M. P. William Namén Vargas. Bogotá dieciséis (16) de Mayo de dos mil once (2011).

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Decreto 2811 “por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente”. Bogotá D.C. de 1974.

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1259 de 2008. Artículo 2° (...) Lixiviado: sustancia líquida, de color amarillo y naturaleza ácida que supura la basura o residuo orgánico, como uno de los productos derivados de su composición. Un acuífero es una capa de agua que se almacena y transmite en un estrato rocoso permeable de la litósfera de la Tierra, saturando sus poros o grietas y que puede extraerse en cantidades económicamente aprovechables. Bogotá D.C., 2008.

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 142. Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones. Bogotá D.C., 1994.

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1437. Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Bogotá D.C., 2011.

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 472. Por la cual se desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo y se dictan otras disposiciones. Bogotá D.C., 1998.

COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. Exp. 6515. Consejero Ponente Dr. Julio Cesar Uribe Acosta, Bogotá D.C treintaiuno (31) octubre de mil novecientos noventa y uno (1991).

COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. Radicación: 19001-23-31-000-1998-03400-01(20097). Consejero Ponente: HERNAN ANDRADE RINCON. Bogotá, D.C, veintiséis (26) de mayo de dos mil once (2011).

COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Distrito de Bogotá. Rad.: 250002326000199900002 04 y 2000-00003-04. C.P. Enrique Gil Botero. Bogotá D.C. primero (1) de noviembre de dos mil doce (2012).

COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Expediente AP 25000232600020010052703 Bogotá D.C. veintidós (22) de enero de dos mil cuatro (2004).

COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Radicación número: 68001-23-15-000-1997-03572-01(22366). Consejero ponente: JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA. Bogotá, D.C., nueve (9) de mayo de dos mil doce (2012).

COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. Sentencia de 07 de abril de 2000. C.P. Dr. Julio Enrique Correa. Bogotá D.C., siete (7) de abril de 2000.

COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. Sentencia de 11 de noviembre. Consejera Ponente Dra. María Elena Giraldo Gómez. Bogotá D.C., once (11) de noviembre de dos mil dos (2002).

COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. Sentencia de Radicación número: 05001-23-31-000-1997-01054-01(31185). Consejero Ponente Dr. Enrique Gil Botero. Bogotá D.C., doce (12) de junio de dos mil catorce (2014).

COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. Sentencia de radicado N° 250002326000199900002 04 y 2000-00003-04. CONSEJERO PONENTE: DR.

ENRIQUE GIL BOTERO. Bogotá, D.C., primero (1) de noviembre de dos mil doce (2012).

COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. Sentencia Rad. AP 086. C.P. Dr. Jesús María Carrillo Ballesteros. Bogotá D.C., treinta y uno (31) de Agosto de 2000.

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-67. M.P. Dr. Jaime Araujo Rentería. Bogotá, D.C., veintiocho (28) de junio de dos mil uno (2001).

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C 215. Magistrada Ponente (E): Dra. MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO. Santafé de Bogotá, D.C., abril catorce (14) de mil novecientos noventa y nueve (1999).

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C 254. Magistrado Ponente Dr. Marco Gerardo Monroy Cabra. Bogotá D.C., veinticinco (25) de marzo de dos mil tres (2003).

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C 336. Magistrado Ponente. Dr. ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO. Bogotá, Primero (1º) de agosto de mil novecientos noventa y seis (1996).

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C 519. Magistrado Ponente Dr. Vladimiro Naranjo Mesa. Bogotá, D.C., veintiuno (21) de noviembre de mil novecientos noventa y cuatro (1994).

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C 569. Magistrado Ponente Rodrigo Uprimny Yepes. Bogotá, D.C., ocho (8) de junio de dos mil cuatro (2004).

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia SU 1116. M.P. Eduardo Montealegre Lynett. Bogotá, D.C., veinticuatro (24) de octubre de dos mil (2001).

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T- 092. M.P. Dr. Simón Rodríguez Rodríguez. Bogotá, D.C. diecinueve (19) de febrero de mil novecientos noventa y tres (1993).

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-536. M.P. Antonio Barrera Carbonell. Bogotá D.C., a los veintinueve (29) días del mes de noviembre de mil novecientos noventa y cuatro (1994).

COLOMBIA. TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SANTANDER. Expediente 680013331004-2002-02891-01. Magistrado Ponente MILCIADES RODRÍGUEZ QUINTERO. Bucaramanga dieciséis (16) de febrero de dos mil once (2011)

CORPORACIÓN AUTÓNOMA DE LA DEFENSA DE LA MESETA DE BUCARAMANGA. Respuesta dada por la CDMB al derecho de petición instaurado por Silvia Natalia Valero Bayona, que responde a la petición: 2. Subsiguientemente solicito información sobre todos los estudios realizados sobre el impacto ambiental generado por el relleno sanitario el Carrasco, ejemplo de ello es el peritazgo rendido por el Centro de Estudios Ambientales de la Universidad Industrial de Santander CEIAM-UIS sobre el impacto ambiental del rellenos sanitario El Carrasco. Bucaramanga 15 de marzo de 2015.

DRNAS DE CLÉMENT, Zlata. “Los principios de prevención y de precaución en materia ambiental en el sistema internacional y en el interamericano.” En: Jornadas de Derecho Internacional. Secretaria General de la OEA, Washington, 2001. Pág. 81 – 92 Citado En: COLOMBIA. Consejo de Estado. Sección Tercera. Distrito de Bogotá. Rad.: 250002326000199900002 04 y 2000-00003-04. C.P. Enrique Gil Botero. Sentencia de 01 de noviembre de 2012.

GAMBOA LADINO, Julio César. Régimen Constitucional Colombiano del Servicio Público. Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Universidad Autónoma de México., 2012. P. 233.

GIL BOTERO, Enrique y RINCÓN CÓRDOBA, Jorge Iván. Los presupuestos de la responsabilidad ambiental en Colombia. Bogotá D.C.: Universidad Externado de Colombia. 2013. P. 12. ISBN 978-958-772-058-7

GIL BOTERO, Enrique y RINCON, Jorge Iván. Los presupuestos de la responsabilidad ambiental en Colombia. Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2013, p. 17. Citado en: COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. Proceso número: 41-001-23-31-000-2000-02956-01 (29028). Consejero Ponente: RAMIRO PAZOS GUERRERO. Bogotá D. C., veinte (20) de febrero de dos mil catorce (2014).

GONZÁLEZ VILLA, Julio Enrique. Derecho Ambiental Colombiano, parte especial tomo II. Bogotá D.C.: Universidad Externado de Colombia. 2006. P. 181.

GRETTI, Eduardo. Derecho Ambiental. Buenos Aires: Depalma, 1985. p. 23.

HENAO, Juan Carlos. Responsabilidad del Estado colombiano por daño ambiental. Mama Coca. editorial Universidad Externado de Colombia. Santafé de Bogotá D.C., junio de 2000. [en línea] [http://www.mamacoca.org/FSMT\\_sept\\_2003/es/doc/henao\\_responsabilidad\\_ambiental\\_es.htm](http://www.mamacoca.org/FSMT_sept_2003/es/doc/henao_responsabilidad_ambiental_es.htm) citado el 12 de abril de 2015.

HOYOS DUQUE, Ricardo. La acción de tutela frente a las demás vías judiciales de protección de derechos En: Derecho y Medio Ambiente. Bogotá D.C.: Cerec, Fesol, 1992. P. 206.

JAUENOD de ZSOGON, Silvia. El derecho ambiental y sus principios rectores. Madrid, Monografía del MOPU. 1986. P. 209.

JÁUREGUI, Gurutz. Humanos y Colectivos. Diario el País. España, 5 de enero de 1999.

LORA, Ana María; MUÑOZ, Lina Marcela; RODRÍGUEZ Gloria Amparo. Manual de Acceso a la Información y a la Participación Ambiental en Colombia. Colección Útil para Conocer y Actuar N° 10. Iniciativa de Acceso Colombia, ILSA y Universidad del Rosario. Primera edición. Bogotá, Colombia. 2008. P. 54.

MACÍAS GÓMEZ, Luis Fernando. Introducción al derecho ambiental. Bogotá D.C. Legis Editores S.A. 1998. P.144 ISBN: 958-653-149-X.

MEDINA BERMÚDEZ, Clara Inés. Manejo de residuos sólidos. Bogotá D.C.: Universidad Militar Nueva Granada. Revista de la Facultad de Ingeniería. Noviembre de 1999. P. 135.

MOLINA TRIANA, Guillermo Alberto. La Constitución del 91 y las garantías ambientales. Congreso Visible, Universidad de Los Andes. 27 de mayo de 2011.

NAVIA ARROYO, José Felipe. LA RESPONSABILIDAD EXTRACONTRACTUAL DEL ESTADO A LA LUZ DEL ARTÍCULO 90 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA. Ponencia para el Seminario Internacional "Semana del Derecho Constitucional Comparado". Conmemoración del X Aniversario de la Constitución Colombiana, organizado por la Embajada Francesa. Revista de Derecho Privado Ed: Departamento de Publicaciones Universidad Externado De Colombia, N° 6, Bogotá julio/diciembre 2000. ISSN: 0123-4366.

NIETO, Joaquín. Alternativas para el medioambiente urbano. En: Utopías. Revista de debate político. Madrid, N° 164, abril-junio 1995. P. 29.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales. División de Desarrollo Sostenible. Programa 21, cap. 20. Disponible en la web: <http://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/agenda21spchapter20.htm>

ORJUELA, Wilson Ruíz. Responsabilidad del Estado y sus Regímenes. 2da edición. Ecoe Ediciones, Bogotá D.C, 2013. ISBN: 978-958-648-830-3.

PENAGOS BARRETO, Harold. La liquidación del perjuicio ambiental. Lecturas sobre el derecho al medio ambiente. Bogotá, Panamericana 2002.

PEÑA CHACÓN, Mario. Daño, responsabilidad y reparación ambiental. Revista Jurídica Lex Difusion y Análisis. Año VII, mayo 2003. Número 95. México D.F. Artículo 1 del Decreto 1713 de 2002, artículo que en parte fue adicionado por el Decreto 838 de 2005 y en parte derogado por el Decreto 1505 de 2003.

RODAS MONSALVE, Julio César. Fundamentos Constitucionales del Derecho Ambiental Colombiano. Bogotá D.C.: Universidad de los Andes. 1996. P. 37. ISBN 958-601-527-0.

RODRIGUEZ, Libardo. Derecho administrativo y colombiano. Decimocuarta edición. Editorial Temis, Bogotá, Colombia, 2005.

RUÍZ, Wilson. Responsabilidad Del Estado. Consejo Superior de la Judicatura Escuela Lara Bonilla, Bogotá Colombia, 2007. ISBN 978-958-8331-23-2. Pág. 37 y ss.

SABOGAL H., Ana Rocío. Política, legislación y gestión ambiental en Colombia. EN: Lecturas sobre Derecho del Medio Ambiente, Universidad Externado de Colombia, Tomo I, Bogotá D.C., 1999. P.99.

SALADIÉ BORRAZ, Óscar. Generación y gestión de residuos: un compromiso con la sostenibilidad. Cataluña: Universitat Rovira I Virgili. Disponible en la web: [http://www.desenvolupamentsostenible.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=200&Itemid=92&lang=es](http://www.desenvolupamentsostenible.org/index.php?option=com_content&view=article&id=200&Itemid=92&lang=es)

SANTOFIMIO GAMBOA, Jaime Orlando. Aspectos de la acción de reparación directa y su despliegue en la visión moderna del juez contencioso administrativo. Instituciones del derecho administrativo en el nuevo código. Una mirada a la luz de la ley 1437 de 2011. En: Colombia ISBN: 978-958-664-262-0 Ed: Banco de la República 2012. v., p.295. Disponible en Línea. [http://www.academia.edu/7401870/Instituciones\\_de\\_derecho\\_administrativo.\\_ley\\_1437](http://www.academia.edu/7401870/Instituciones_de_derecho_administrativo._ley_1437).

SAVATER, Fernando. ¿Humanos o Colectivos? Diario El País. España. 4 de octubre de 1998.

SEVERINA, Fran. Huella Ecológica. Blogspot. 26 de agosto de 2014. [en línea] 2014\_08\_01\_archive.

SITIO WEB DOÑA JUANA. ¿Por qué hay una indemnización? [En línea] <http://demandadonajuana.com/index.php/informacion/porque-hay-una-indemnizacion>. Diseño: FelipePosada.co - Desarrollo: ZonaGD.com. Consultado el 13 de abril de 2015.

SOLANO CIERRA, Jairo Enrique. Derecho Procesal Contencioso Administrativo. Ed. Doctrina y Ley. Bogotá D.C., 2014. ISBN. 978-958-676-605-0.

TAMAYO JARAMILLO, Javier. Las acciones populares y de grupo en la responsabilidad civil. En: TOUS GAVIRIA, Paulina. Carácter resarcitorio e indemnizatorio de las acciones populares en materia ambiental. Trabajo de grado para optar el título de abogado. Medellín: Universidad Pontificia Javeriana. Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, 2004.

TOUS GAVIRIA, Paulina. CARÁCTER RESARCITORIO E INDEMNIZATORIO DE LAS ACCIONES POPULARES EN MATERIA AMBIENTAL. Trabajo de grado para optar al título de abogado. Medellín.: Universidad Pontificia Bolivariana. Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, 2004. P. 89.

VALENCIA HERNÁNDEZ, Javier Gonzaga. Los medios de defensa legal de la comunidad para garantizar el derecho a un ambiente sano. Manizales: Universidad de Caldas. Revista Lunazul. ISSN: 1909 – 2474.