

Fecha de recepción  
del artículo:  
15 de marzo del 2012

Fecha de aceptación  
del artículo:  
30 de abril del 2012

# Criterios sociales para la selección de la ubicación de un relleno sanitario (caso Área Metropolitana de Bucaramanga)

Social criteria for the location of a landfill  
(case, Metropolitan area of Bucaramanga)

José Luis Arias Rey\* y Javier Augusto Buitrago Rey\*\*

## Resumen

El presente artículo pretende dejar bosquejados los criterios sociales que deben ser tenidos en cuenta para la selección del terreno donde habrá de operar el nuevo sitio de disposición final de residuos sólidos del Área Metropolitana de Bucaramanga. Se parte de una caracterización de la realidad existente, lo que implica la imperiosa necesidad de efectuar una adecuada selección de un nuevo sitio para la ubicación del relleno sanitario, de la mano de la comunidad, con el

.....  
Cómo citar este artículo: José Luis Arias Rey & Javier Augusto Buitrago Rey. *Criterios sociales para la selección de la ubicación de un relleno sanitario (caso Área Metropolitana de Bucaramanga)*. Revista DIXI. Junio 2012. At. 82.

\* Abogado de la Universidad Santo Tomás de Bucaramanga. Especialista en Gerencia del Medio Ambiente de la Universidad Pontificia Bolivariana, sede Bucaramanga. Magíster en Derecho Público de la Universidad Santo Tomás de Bucaramanga, en convenio con la Universidad de Konstans de Alemania. Docente de la Universidad Cooperativa de Colombia, sede Bucaramanga. Docente de la Universidad Santo Tomás. Investigador del grupo de investigación "Derecho Público USTABGA". Conjuez del Tribunal Administrativo de Santander. Correo electrónico: jose.ariasr@campusucc.edu.co

\*\* Abogado de la Universidad Santo Tomás de Bucaramanga. Especialista en Derecho Administrativo de la Universidad Santo Tomás de Bucaramanga. Magíster en Derecho con énfasis en Derecho Administrativo de la Universidad Externado de Colombia. Magíster en Derecho Empresarial y Contractual de la Universidad Santo Tomás de Bucaramanga. Docente de la Universidad Santo Tomás. Investigador del grupo de investigación "Derecho Público USTABGA". Conjuez del Tribunal Administrativo de Santander. Correo electrónico: buitragorey@hotmail.com

propósito de robustecer la tarea que en la actualidad ejecutan los diversos actores comprometidos con dicha actividad.

### Palabras clave

Áreas metropolitanas, disposición final, medio ambiente, relleno sanitario, residuos sólidos.

### Abstract

This paper intends to outline the social criteria to be taken into account for the selection of the emplacement for the new site of final disposal of solid waste in the metropolitan area of Bucaramanga. We begin with a characterization of the existing reality, which entails the urgent need to carry out the proper selection of a new site for the location of the landfill, hand in hand with the community, in order to improve on the work currently undertaken by diverse actors engaged in such activity.

### Keywords

Metropolitan areas, final disposal, environment, landfill, solid residues.

## ■ Conceptos básicos necesarios

Para abordar el tema de los rellenos sanitarios es prudente precisar el alcance conceptual de términos básicos necesarios para la comprensión o debate del contenido de este artículo. Empezaremos por dar un concepto de residuos sólidos; botadero a campo abierto; incineración; compost o compostaje; reutilización y reciclaje y relleno sanitario.

### Residuos sólidos

Es el conjunto de cualquier objeto, material, sólido o líquido —proveniente del uso o consumo en actividades humanas domésticas, industriales, comerciales, etcétera— que resulta desechado por su generador al considerarlo sin valor alguno; pero, en estricto sentido, aún conserva una vocación de utilidad por medio de la reutilización, de reciclaje como materia prima para la obtención de energía o una vocación para transformarlo en un nuevo bien. Se concluye, entonces, que estos tienen un valor económico en su disposición final.

Los residuos sólidos se clasifican en aprovechables y no aprovechables. Los primeros son utilizados en la industria del reciclaje con el fin de obtener de ellos su reutilización o transformación

como materiales de segunda generación, útiles al hombre. Los segundos, por su composición orgánica, son aquellos a los cuales es necesario imprimirles un trabajo adicional, para promover la controlada biodegradación, tendiente a su adecuada disposición final.

En la evolución humana se han incrementado esfuerzos en la búsqueda de diversos métodos para la disposición final de aquellos residuos sólidos no aprovechables, pasando desde botaderos de basura a cielo abierto, incineración, compostaje, reutilización y reciclaje hasta más recientemente de rellenos sanitarios. A continuación haremos una síntesis de los distintos métodos de disposición final de residuos sólidos que se han utilizado en las distintas épocas de la vida en sociedad.<sup>1</sup>

### El botadero a campo abierto

Este es el método más rudimentario de todos los que habremos de describir, pues en él no se aplica técnica alguna y consiste en depositar la basura en un lugar específico, por lo que se destacan grandes acumulaciones de esta al aire libre. Su

<sup>1</sup> F. Villegas P. Evaluación y control de la contaminación. Págs. 47-71. Editorial Universidad Nacional. (1995).



impacto para el medio ambiente es muy negativo, pues el resultado de la contaminación del aire, de las aguas, del suelo y por vectores que se producen con esta práctica, es altamente nocivo.

### La incineración

Por medio de este método se busca reducir el volumen y el peso de los residuos sólidos a través de su transformación en materiales no combustibles, sometiéndolos a procesos de combustión en el fuego. De esta forma se reducen ostensiblemente los problemas de vectores y de olores ofensivos, pero se genera contaminación por emanaciones de CO<sub>2</sub> y altas dosis de material particulado al aire.

### Compost o compostaje

Consiste en disponer la basura en sitios adecuados para ser sometida a procesos biodegradables aerobios (en presencia de oxígeno) y anaerobios (en ausencia de oxígeno), tendientes a convertirla en fertilizantes; sólo es aplicable a materia orgánica.

### Reutilización y reciclaje

Aunque con frecuencia se emplean los dos términos como sinónimos, existen diferencias. En la reutilización se vuelve a servir del desecho sin tratamiento industrial previo, excepto el lavado, como ocurre con las botellas o el vidrio; en cambio, en el reciclaje el desecho sirve como materia prima para un nuevo proceso de producción, como en el caso del papel y la chatarra.

### Relleno sanitario

Es aquel lugar técnicamente dispuesto para efectuar la disposición final adecuada de residuos

sólidos; su propósito es minimizar el peligro que se pueda causar a la salud pública por esa actividad. En él se deben controlar los impactos ambientales adversos mediante el uso de la ingeniería y la tecnología necesaria para la obtención de dicho fin, procurando lograr la confinación y el aislamiento de los residuos en un área específica reducida, haciendo uso de procedimientos de compactación de estos, recubriendo diariamente el material dispuesto y haciendo tanto un estricto control de los gases que se generan de la biodegradación de la materia orgánica, como un manejo adecuado de los lixiviados<sup>2</sup> que se derivan de allí.

El artículo 21 del Decreto 2104 de 1983 define los rellenos sanitarios como: “[...] la técnica que consiste en esparcirlas, acomodarlas y compactarlas [las basuras] al volumen más práctico posible, cubrirlas diariamente con tierra y otro material de relleno y ejercer los controles requeridos al efecto”.<sup>3</sup>

De acuerdo con lo anterior, como punto de partida para este artículo tomaremos dos conceptos de relleno sanitario, a saber, el concepto de relleno sanitario emitido por la American Society of Civil Engineers (ASCE), y la definición dada por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial de la República de Colombia.

<sup>2</sup> “Líquido que se ha filtrado a través de los residuos sólidos u otros medios y que se ha extraído, disuelto o suspendido materiales a partir de ellos, pudiendo contener materiales potencialmente dañinos. Denominación que se da a los constituyentes sólidos tras haber sufrido el proceso de lixiviación”. Tomado de Instituto de Ciencias Humanas, Sociales y Ambientales (CONICET). Lixivado. <http://www.cricyt.edu.ar/lahv/xoops/html/modules/wordbook/entry.php?entryID=880>. (Agosto 2010).

<sup>3</sup> F. Villegas P. *Op. cit.*

De acuerdo con la ASCE,

[...] relleno sanitario es la técnica para la disposición de la basura en el suelo sin causar perjuicio al medio ambiente y sin ocasionar molestias o peligros para la salud y seguridad pública. Este método utiliza principios de ingeniería para confinar las basuras en el menor espacio posible, reduciendo su volumen al mínimo posible. La basura así depositada, se cubre con una capa de tierra, denominada material de cobertura con la frecuencia necesaria, por lo menos al fin de cada jornada. Esta capa de tierra tiene como finalidad asegurar un vertido sanitario sin malos olores, migración incontrolada de gases o atracción de vectores y animales.<sup>4</sup>

De acuerdo con el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial de la República de Colombia,

[...] el relleno sanitario es entendido hoy en día como aquella instalación destinada a la disposición final de residuos sólidos no reciclables ni aprovechables, diseñada para minimizar los impactos ambientales y reducir los riesgos sanitarios potencialmente generables por dichos residuos, amén de controlar las reacciones y los procesos propios de su descomposición dentro del mismo relleno, mediante procedimientos previstos y concebidos.<sup>5</sup>

<sup>4</sup> S. Cointreau ET AL. *Recycling of Municipal Refuse: State of the Art Review*. Trabajo Técnico Técnica. Banco Mundial. (1985).

<sup>5</sup> República de Colombia. Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. *Guía Ambiental de Rellenos Sanitarios*. Programa Fortalecimiento Institucional para la Gestión Ambiental Urbana – FIGAU (2002).

## ■ Descripción del caso de El Carrasco

La normatividad colombiana vigente en materia de servicios de aseo es el Decreto 1713 del 2002,<sup>6</sup> el cual, en su artículo 12, clasifica este servicio de dos maneras, a saber: servicio ordinario y servicio especial. El servicio ordinario consiste en la recolección de residuos sólidos residenciales, de la cual forma parte la recolección, el transporte, la transferencia, el tratamiento, el barrido y la limpieza de vías y áreas públicas, y la disposición final. El servicio especial está relacionado con las mismas actividades anteriores, para residuos que representan mayor volumen y peso, e incluye el corte de césped, la poda de árboles, el lavado de vías y áreas públicas, y el aprovechamiento de residuos del área pública y residencial. En desarrollo de este servicio, la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios de Colombia<sup>7</sup> realizó un estudio que le permitió determinar que —de acuerdo con el cumplimiento de las normas que impiden la disposición de residuos sólidos en sitios inadecuados— se han clausurado 173 sitios destinados al botadero y que anteriormente se utilizaban como sistemas de disposición, lo cual ha permitido que el 80% de los residuos producidos sean dispuestos adecuadamente en rellenos

<sup>6</sup> Decreto 1713 de 2002. [Ministerio de Desarrollo Económico]. 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. Agosto 6 del 2002. [http://www.crt.gov.co/documentos/normatividad/leyes/ley\\_142\\_94.pdf](http://www.crt.gov.co/documentos/normatividad/leyes/ley_142_94.pdf) (5 abril, 2007).

<sup>7</sup> Estudio realizado por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios. [www.superservicios.gov.co](http://www.superservicios.gov.co)



sanitarios. Para finales del 2006, 474 municipios del país continuaban disponiendo sus basuras en sitios no aptos para esta actividad; de estos, el 81,22% corresponden a municipios con menos de 12.500 habitantes, los cuales no cuentan con los recursos financieros y técnicos suficientes para responder adecuadamente a lo establecido por vía normativa.

Es por ello que avanzar en procesos alternativos y tecnificados de tratamiento de residuos sólidos es una necesidad muy sentida para lograr disminuir la cantidad de residuos finalmente dispuestos en los rellenos sanitarios. En estudios realizados al sector aseo en el periodo 2002-2005, se demuestra que en Colombia se generan aproximadamente 82 kilogramos mensuales de residuos por domicilio, la producción diaria de residuos sólidos asciende a 21 mil toneladas en el país, y más de 6,2 millones de usuarios se benefician de la prestación del servicio. Es relevante el incremento de la participación privada en el sector, la escasa separación en fuente de los residuos sólidos y la mejora en los indicadores financieros de las empresas prestadoras.

El Carrasco es el actual relleno sanitario del Área Metropolitana de Bucaramanga (AMB), en el cual se hace la disposición final de los residuos sólidos generados en los municipios de Bucaramanga, Floridablanca, Girón, Rionegro, Lebrija, California, Matanza, Suratá, Charta, El Playón, Piedecuesta y algunos otros municipios que no de manera permanente, pero si habitual, disponen en dicho relleno.

En sus orígenes, el relleno sanitario El Carrasco era un botadero de basuras a cielo abierto que alojó indiscriminadamente gran número de residuos sólidos sin ningún tipo de tratamiento; por lo menos así ocurrió en la Cárcava II. Debido a este uso inadecuado de la Cárcava II, esta debió

ser clausurada dando paso a la utilización de la Cárcava I, la cual, para efectos de su utilización, se dividió en Zona 1 y Zona 2, donde se viene disponiendo de los residuos con la tecnología necesaria, lo cual convierte el antiguo botadero de basura a cielo abierto en un verdadero relleno sanitario. Por cumplimiento de su ciclo vital, la Zona 1 se encuentra clausurada, y en la Zona 2 se disponen residuos sólidos desde noviembre del 2007 hasta la fecha.

Uno de los problemas más graves que enfrenta el relleno sanitario actualmente es que además de recibir los residuos del Área Metropolitana de Bucaramanga y de varios municipios más, recibe los de municipios incluso pertenecientes a otros departamentos, como es el caso del Municipio de Santana, que pertenece al departamento de Boyacá, vecino de Santander. No existe un programa de reciclaje desarrollado por las empresas recolectoras, ni por el operador del relleno; existe un incipiente proceso de reciclaje llevado a cabo por cooperativas organizadas cuya actividad económica depende de este. Estas cooperativas recogen el material de reciclaje en el sitio de generación antes de que los residuos sean recogidos por las empresas recolectoras, esto por medio de rutas separando los residuos inorgánicos que se pueden reciclar de las basuras que generan los usuarios. Es por ello que este relleno sanitario recibe en promedio unas 670 toneladas diarias de residuos sólidos, lo que equivale a una disposición en ese lugar de 244.550 toneladas al año.

El proceso técnico utilizado en el relleno sanitario empieza con el pesaje en báscula que se hace cuando los vehículos recolectores ingresan al perímetro del relleno. Una vez pesados, los residuos son dirigidos a la cárcava en uso, en donde son esparcidos con maquinaria especial para tal actividad y compactados con una aplanadora; una vez

compactados, los desechos se recubren con tierra con el fin de evitar la irrupción de aves de carroña que se vean atraídas por los residuos dispuestos. Es importante señalar que el área a rellenar se recubre con una membrana geotextil con el fin de evitar la infiltración de lixiviados a las aguas de escorrentía que transitan por el subsuelo y que posteriormente podrían contaminar fuentes hídricas aledañas como quebradas, lagos, lagunas, ríos, etcétera. Asimismo, después de dispuestos los desechos se cubren con otra capa de geotextil para proceder al recubrimiento de tierra y evitar así, entre otros, el esparcimiento de olores.

Los lixiviados generados en el proceso de biodegradación de los residuos sólidos son capturados y confinados en sitios previamente dispuestos para su tratamiento. Los líquidos decantados en esta etapa son expuestos a un procedimiento químico con el fin de reducir al máximo posible su carga contaminante. Una vez culminado este proceso, el residuo sobrante es vertido en la quebrada La Iglesia, la cual, con su transcurrir, y como consecuencia de la oxigenación que se produce, termina el proceso de biodegradación de la materia orgánica existente allí.

Para evitar olores ofensivos al medio ambiente, el perímetro del relleno sanitario cuenta con una barrera natural vegetal que disminuye las ráfagas de vientos que puedan transportar los malos olores. En esta barrera se utiliza especialmente material vegetal de la especie *limonaria*, que además produce un olor que contrarresta los olores ofensivos generados en el proceso biodegradativo de la materia orgánica allí dispuesta.

Sin embargo, de acuerdo con las conclusiones que ha proferido la Corporación de Defensa de la Meseta de Bucaramanga CDMB (autoridad ambiental que ejerce jurisdicción en el área de ubicación del relleno sanitario), El Carrasco no cumple

con todos los requerimientos de orden técnico para ser considerado como un relleno sanitario, por lo cual es catalogado como una celda transitoria, e impone a los operadores —la Empresa Municipal de Aseo de Bucaramanga (EMAB)— acatar las Resoluciones 1045 del 2003 y 1390 del 2005 emanadas del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, en las cuales se prohíbe tajantemente a los municipios disponer en basureros a cielo abierto. Asimismo asignó como fecha límite octubre del 2008 para hacerlo en verdaderos rellenos sanitarios, plazo que venció y no se cumplió con lo allí establecido.

Así las cosas, existe una gran posibilidad de que El Carrasco sea clausurado como relleno sanitario, clausura que acarrearía graves consecuencias al medio ambiente y a los municipios que dependen de dicho lugar para disponer de forma final de los residuos generados en su área de influencia. Esta situación latente afectaría aproximadamente al 42% de los municipios de Colombia, los cuales disponen sus basuras en botaderos a cielo abierto. El departamento de Santander no escapa a esa cruda realidad, pues es uno de los 28 departamentos que se encuentran en esta situación, y tiene una de las 37 zonas de disposición final mal llamadas rellenos sanitarios que se verán afectadas con la exigencia del cumplimiento de esta normatividad.<sup>8</sup>

Para hacer más grave la problemática actual santandereana, la vida útil del relleno sanitario está agotada. La utilización de la última zona aprobada, la Cárcava III, no podrá operar por estar

<sup>8</sup> Cartagonoticias. VIII Congreso Internacional en Disposición Final de Residuos Sólidos y Perspectivas Ambientales. [www.cartagonoticias.com/.../viii-congreso-internacional-en-disposicion-final-de-residuos-solidos-y-perspectivas-ambientales](http://www.cartagonoticias.com/.../viii-congreso-internacional-en-disposicion-final-de-residuos-solidos-y-perspectivas-ambientales) (17 agosto 2008).

ubicada en terrenos que pertenecen al municipio de Girón, pues el Concejo Municipal de ese municipio se opuso a otorgar las autorizaciones necesarias para su habilitación. Este problema de orden político-administrativo deberá sortearse por los operadores lo más pronto posible para evitar así una emergencia sanitaria. En el caso del Área Metropolitana de Bucaramanga, el servicio público domiciliario de aseo es prestado por distintas empresas entre las que se encuentran: Limpieza Urbana S.A. ESP, Ciudad Capital S.A. ESP, Emab S.A. ESP, Emaf S.A. ESP, Rediba S.A. ESP, Caralimpia S.A. ESP, Piedecuestana de Servicios S.A. ESP y Ruitoque S.A. ESP. Estas empresas prestadoras del servicio de aseo no adelantan la actividad relacionada con el aprovechamiento de residuos sólidos reutilizables o reciclables, pues el alcance de su labor no la incluye dentro de la tarifa a percibir por el servicio ordinario ni el especial; además, los generadores no tienen cultura ciudadana alrededor de la separación de los residuos desde su fuente.

Lo expuesto anteriormente deriva en un inadecuado manejo de residuos sólidos en el Área Metropolitana de Bucaramanga, lo que incrementa ostensiblemente el volumen de las basuras que se disponen en el Relleno Sanitario El Carrasco, haciendo que su vida útil se reduzca considerablemente poniendo en peligro la integridad del medio ambiente, tan necesaria para garantizar condiciones de vida digna para los asociados e íntimamente relacionado con un desarrollo integral de estos.

En agosto del 2010 el Ministerio del Medio Ambiente amplió a doce meses más el plazo para el cierre de El Carrasco, lo cual ha generado una enorme preocupación en los habitantes del Área Metropolitana de Bucaramanga, quienes esperaban que se diera una solución definitiva a esta grave problemática de orden ambiental. En este sentido, el defensor del pueblo regional,

doctor Dilmar Ortiz Joya, quien ha evidenciado su preocupación por esta nueva prórroga, se ha pronunciado diciendo:

Es importante tener en cuenta que así como vamos a tener otro año de espera, también se hace necesario que se consoliden los planes de contingencia para la disposición de residuos sólidos a septiembre del 2010 por parte de los municipios involucrados.<sup>9</sup>

Este alto funcionario estatal, encargado de la salvaguarda de los derechos ciudadanos, considera de vital importancia que las decisiones que se adopten alrededor de la disposición final de residuos sólidos en el Área Metropolitana de Bucaramanga sean socializadas con la comunidad, teniendo en cuenta la expectativa que el tema ha generado en ella y el enorme impacto que este tiene sobre el tema ambiental urbano. Recordó igualmente los distintos llamados de atención que ha recibido la Empresa Municipal de Aseo de Bucaramanga, con relación al manejo inadecuado que se ha hecho de los residuos sólidos, verbigracia la sanción que le fue impuesta por la CDMB en el 2000 mediante resolución 898 de ese mismo año.

A pesar del sinnúmero de críticas, acciones legales, sanciones administrativas que se han surtido en contra de El Carrasco, este sigue en funcionamiento y por lo pronto no parece tener una solución definitiva que brinde a la ciudadanía la seguridad ambiental que esta demanda y merece, de allí la necesidad de avanzar firmemente hacia la selección de un nuevo sitio de ubicación del relleno sanitario a fin de responder

<sup>9</sup> *Preocupación de Defensoría del Pueblo por prórroga de funcionamiento de relleno de Bucaramanga*. El Tiempo. Septiembre 1, 2010.

eficientemente a una comunidad que demanda ser atendida y protegida por el Estado.

## ■ Marco normativo que rige los rellenos sanitarios en Colombia

### Constitución Política de Colombia de 1991

Nuestra carta magna<sup>10</sup> contiene 49 artículos que hacen referencia a la salvaguarda y protección del ambiente, de los cuales los más importantes en relación con el tema propuesto en este escrito son los artículos 1, 58, 80, 95, 333, 365 y 367, que se resumen así:

- El artículo 1 define a Colombia como un Estado social de derecho fundado en el principio de solidaridad y en prevalencia del interés general.
- El artículo 58 garantiza y salvaguarda la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, pero establece que la propiedad tiene una función social y ecológica que implica obligaciones.
- El artículo 80 establece que el Estado debe planificar adecuadamente el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales y garantizar el desarrollo sostenible.
- El artículo 95 determina que todos los colombianos tienen derechos y libertades que son reconocidos en la Constitución, pero estos conllevan responsabilidades entre las cuales encontramos: proteger los recursos culturales y naturales del país y velar por la preservación de un ambiente sano.
- El artículo 333 expresa la libertad de empresa y la libre competencia económica, las

cuales, como es obvio, implican responsabilidades.

- El artículo 365 establece que los servicios públicos son inherentes a la función social del Estado, quien los presta directa o indirectamente a través de entidades o personas particulares; es deber del Estado asegurar la prestación eficiente a todas las personas del territorio nacional.
- En el artículo 367 se lee que la ley reglamentará las entidades que tienen competencia para prestar los servicios públicos, y establecerá la responsabilidad de estas y las entidades competentes para fijar las tarifas.

### Ley 23 de 1973

Por medio de la cual se le otorgan facultades extraordinarias al presidente de la República para expedir el Código de Recursos Naturales y de Protección del Medio Ambiente.

### Decreto Ley 2811 de 1974

Por medio del cual el presidente de la República expide el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente, haciendo especial mención dentro de este a lo relativo al manejo de residuos sólidos y de basuras.

### Ley 09 de 1979

Expedida por el Congreso de la República, la cual contiene el Código Sanitario Nacional y de Protección del Medio Ambiente. En ella se establecen las responsabilidades en cabeza de los generadores de residuos durante las distintas etapas del manejo de estos, en las que se tiene recolección, transporte y disposición final.

<sup>10</sup> Constitución Política de Colombia [Const]. Julio 7 de 1991 (Colombia).



### **Decreto 1584 de 1984**

Expedido por el Ministerio de Salud de la época, mediante el cual se reglamentan los usos del agua y de residuos sólidos; tiene especial referencia en lo relativo a la disposición final de lodos y vertimiento de lixiviados en cuerpos de acuíferos.

### **Resolución 2309 de 1986**

Expedida por el Ministerio de Salud, mediante la cual se reglamenta el manejo de residuos especiales, su almacenamiento, transporte y tratamiento. Hemos de aclarar que varios de sus artículos fueron derogados posteriormente por la Ley 99 de 1993, en la cual se asignan muchas de las funciones al Ministerio del Medio Ambiente. Permanecen vigentes algunas normas relativas a la responsabilidad de los generadores de basuras categorizadas como especiales, particularmente aquellas relativas a su manejo, recolección, transporte y disposición final; dentro de este tipo de residuos tenemos los residuos anatomopatológicos, que son aquellos generados en la prestación de los servicios de salud, dentro de los que encontramos partes humanas de amputación, sangre, materias fecales, etcétera.

### **Decreto 1842 de 1991**

Expedido por el Ministerio de Desarrollo Económico, Estatuto Nacional de Usuarios de Servicio Públicos Domiciliarios.

### **Ley 99 de 1993 (22 de diciembre)**

Expedida por el Congreso de la República, por medio de la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente y se reordena la estructura del sector

público encargado de la gestión y conservación de un ambiente sano, lo cual fue denominado dentro de dicho ordenamiento como Sistema Nacional Ambiental (SINA). De esta ley cabe destacar los artículos 1 y 3, que se resumen así:

- El artículo 1 establece los principios generales ambientales, entre los que encontramos el contenido en el numeral 10, que indica que la protección y recuperación es una tarea conjunta de todos los sectores del país.
- El artículo 3 contiene el concepto de *desarrollo sostenible*, que consiste en aquel que conduce al crecimiento económico, a la elevación de la calidad de vida y al bienestar social, sin agotar la base de recursos naturales renovables en que se sustenta, ni deteriorar el medio ambiente o el derecho de generaciones futuras a utilizarlo para la satisfacción de sus propias necesidades.

### **Código Nacional de Recursos Naturales, Decreto 2811 de 1997, artículo 2, título preliminar, capítulo único**

“El ambiente es un patrimonio común, el Estado y los particulares deben participar en su preservación y manejo, que son de utilidad pública y de interés social”.

### **Ley 142 de 1994**

Fue expedida por el Congreso de la República<sup>11</sup> y contiene el Régimen de los Servicios Públicos Domiciliarios; impone obligaciones a las empresas prestadoras de servicios públicos tendientes a garantizar un ambiente sano y desarrolla los principios constitucionales de la función social

de la propiedad privada y la función ecológica de proteger la diversidad e integridad del ambiente.

- El artículo 4 define que son servicios esenciales los contenidos en el inciso primero del artículo 56 de la Constitución Política de Colombia.
- El artículo 10 reconoce la libertad de empresa a todas las personas con el fin de crear empresas con el objeto de prestar un servicio público domiciliario de conformidad con la Constitución y la ley.
- El artículo 11 define lo concerniente a la función social de la propiedad en las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios, públicas o privadas, las cuales tienen obligaciones de acuerdo con el artículo 11.5.
- El artículo 11.5 expresa que las empresas prestadoras de servicios públicos tienen dentro de sus obligaciones cumplir con una función ecológica, protegiendo la diversidad e integridad del ambiente y conservar las áreas de especial importancia ecológica.
- El artículo 15 faculta a las empresas según su naturaleza jurídica para prestar el servicio público domiciliario.

### **Resolución 189 de 1994**

Expedida por el Ministerio del Medio Ambiente, por medio del cual se definen los criterios para la identificación de residuos que pueden ser catalogados como infecciosos, tóxicos, explosivos, corrosivos, inflamables, volátiles, combustibles, radiactivos, o reactivos, además se encarga de

<sup>11</sup> Ley 142 de 1994. Julio 11 de 1994. Do No. 41.433 [http://www.crt.gov.co/documentos/normatividad/leyes/ley\\_142\\_94.pdf](http://www.crt.gov.co/documentos/normatividad/leyes/ley_142_94.pdf). (5 abril, 2007).

listar aquellas sustancias que confieren peligrosidad a un residuo.

### **Resolución 541 de 1994**

Expedida por el Ministerio del Medio Ambiente, por medio de la cual se regula todo lo relativo a residuos de escombrera, tales como cargue, descargue, transporte, almacenamiento y disposición final de materiales, elementos, concretos y agregados sueltos de construcción, demolición y materia orgánica tanto de suelo y de subsuelo.

### **Decreto 948 de 1995**

Expedido por el Ministerio del Medio Ambiente, el cual reglamenta el Código Nacional de Recursos Naturales contenido en la Ley 9 de 1979 y la Ley 99 de 1993, especialmente en aquello referente a la contaminación aérea y reglamenta todas las actividades relativas a la incineración de sustancias, residuos tóxicos y peligrosos.

### **Ley 253 de 1996**

Expedida por el Congreso de la República, por medio de la cual se adopta el convenio de Basilea relativo al control de movimiento transfronterizos de desechos peligrosos y su eliminación, el cual había sido suscrito por Colombia el 22 de marzo de 1989.

### **Decreto 605 de 1996**

Expedido por el Ministerio de Desarrollo Económico, y que reglamenta la Ley 142 de 1994 en lo referente a la prestación del servicio público domiciliario de aseo y define sus componentes, niveles, clases, modalidades además de establecer el régimen de las entidades prestadoras del servicio y de los usuarios.



### **Norma Técnica CTC-24 de 1996**

Expedida por Icontec, la cual contiene la Guía Técnica Colombiana de Gestión Ambiental, da los lineamientos sobre la separación en la fuente de residuos sólidos y establece el código de colores para residuos sólidos reciclables y no reciclables.

### **Resolución 619 de 1997**

Expedida por el Ministerio del Medio Ambiente, por medio de la cual se reglamenta el Decreto 948 de 1995, estableciendo las cantidades de emisión atmosférica y los límites a partir de los cuales este tipo de emisiones requieren licenciamiento en el caso de las fuentes fijas, igualmente se encarga de establecer los límites máximos de los incineradores anatómopatológicos y de residuos industriales no peligrosos.

### **Ley 388 de 1997**

Expedida por el Congreso de la República, por medio de la cual se reglamenta lo relativo al ordenamiento territorial y el uso equitativo y racional del suelo.

### **Ley 430 de 1998**

Expedida por el Congreso de la República, por medio de la cual se proscribe cualquier actividad tendiente a introducir residuos peligrosos al territorio nacional, estableciendo la responsabilidad para un manejo integral de los residuos sólidos generados en los procesos de producción, gestión y manejo de estos.

### **Ley 491 de 1999**

Expedida por el Congreso de la República, por medio de la cual se establece la tipificación penal

tendiente a la protección del medio ambiente, igualmente crea el seguro ecológico.

### **Resolución 1096 del 2000**

Expedida por el Ministerio de Desarrollo Económico, por medio de la cual se reglamenta el sector de agua potable y saneamiento básico RAS, reglamenta lo relativo al manejo de residuos sólidos y peligrosos en todos sus componentes.

### **Decreto 2676 del 2000**

Expedido por el Ministerio del Medio Ambiente y el Ministerio de Salud, por medio del cual se reglamenta la gestión integral de los residuos hospitalarios, anatomopatológicos y similares, al igual que la utilización de cadáveres, partes humanas, organismos vivos en actividades tales como la docencia, la biotecnología y similares, reglamenta igualmente las actividades desarrolladas en cementerios, morgues, funerarias y hornos crematorios deja sentados los lineamientos que regulan los centros de pigmentación cutánea, laboratorios veterinarios, centros de zoonosis y zoológicos.

### **Ley 715 del 2001**

Expedida por el Congreso de la República, por medio de la cual se establece el Sistema General de Participaciones, por el cual la Nación transfiere recursos a las entidades territoriales para agua potable y saneamiento básico, tendientes a la descontaminación de las vertientes hídricas afectadas por vertimientos y a la implementación de proyectos y programas dirigidos a la disposición, eliminación, reciclaje y reutilización de residuos sólidos y líquidos.

## Decreto 1713 del 2002

Esta norma reglamenta la prestación del servicio público domiciliario de aseo.

- El artículo 1 define el aprovechamiento de los residuos sólidos como el proceso en el cual se manejan de manera integral los residuos; estos se recuperan y se reincorporan al ciclo económico y productivo, por medio de la reutilización, el reciclaje, la incineración, el compostaje u otros procesos que contribuyan a obtener beneficios ambientales.
- El artículo 3 contiene los principios básicos para la prestación del servicio de aseo, entre los cuales están: desarrollar una cultura de la no basura, fomentar el aprovechamiento, minimizar y mitigar el impacto en la salud y en el medio ambiente, ocasionado desde la generación hasta la eliminación de los residuos sólidos, es decir, en todos los componentes del servicio.
- El artículo 5 impone a las empresas prestadoras de aseo la responsabilidad del manejo de los residuos sólidos y los efectos que causen al ambiente y a la salud pública por el ejercicio de esta actividad.
- El artículo 8 establece que el Plan para la Gestión Integral de Residuos Sólidos (PGIRS) debe ser elaborado por los municipios y distritos y este debe estar a disposición de las entidades de vigilancia y control, tanto de la prestación del servicio como de las autoridades ambientales, quienes podrán imponer las sanciones a que haya lugar, en caso de su incumplimiento.
- El artículo 10 establece que las empresas prestadoras del servicio de aseo deberán prestar el servicio de recolección de resi-

duos aprovechables y no aprovechables de acuerdo con el PGIRS.

- El artículo 49, inciso 6, establece que los vehículos utilizados para la recolección deben ser de compactación cerrada para impedir la salida del líquido lixiviado y contener un mecanismo automático que realice la descarga de los residuos.

## Resolución 058 del 2002

Expedida por el Ministerio del Medio Ambiente, por el cual se establecen los límites máximos permitidos de emisión en hornos crematorios e incineradores.

## Decreto 1713 del 2002

Expedido por el Ministerio del Medio Ambiente, por medio del cual se reglamentan los planes de gestión integral de residuos sólidos: PGIRS.

## Resolución 1045 del 2003

Expedida por el Ministerio del Medio Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial, el cual regula a las personas prestadoras de servicio público domiciliario de aseo y les impone el deber de articular planes de gestión y resultados de la mano de los PGIRS y de los planes o esquemas de ordenamiento territorial (POT).

Igualmente establece la participación del sector solidario de recicladores en la elaboración de los PGIRS.

## Decreto 57 del 2006

Expedido por el Ministerio del Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, el cual reglamenta



la aplicación del factor de aporte solidario para los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo.

### ■ Criterios sociales a tener en cuenta al momento de hacer la selección del terreno para la ubicación del relleno sanitario en el Área Metropolitana de Bucaramanga

Uno de los problemas más sentidos por los que ha atravesado el operador del actual relleno sanitario denominado El Carrasco es precisamente el relacionado con la conflictividad social que este ha generado en aquellas comunidades que se encuentran en el área de influencia de dicho proyecto.

Existen barrios que con posterioridad a la entrada en funcionamiento del relleno sanitario fueron licenciados y construidos en sus inmediaciones y que en la actualidad sufren consecuencias de contaminación aérea y por vectores que son imputables a esta cercanía.

De manera errónea, estas comunidades presionan la clausura del relleno con el fin de garantizar su bienestar ambiental, olvidando que este ya operaba al momento de ser construidas sus viviendas. Son evidentes las fallas presentadas a la hora de licenciar estos proyectos de construcción, pues las oficinas de planeación municipal de los municipios de Floridablanca, Bucaramanga y Girón debieron, en su momento, haber negado las licencias de construcción a quienes iniciaron la urbanización y construcción de proyectos dentro del perímetro del área de impacto ambiental y amortización del Relleno Sanitario de El Carrasco.

Ahora que nos encontramos frente a la escogencia de una locación para el nuevo relleno

sanitario que habrá de servir al Área Metropolitana de Bucaramanga, creemos que deben establecerse unos criterios sociales a seguir, que sirvan de derrotero para la toma de esa decisión y que además incluya a la sociedad civil en dicho proceso, para así brindar con ello legitimidad a las decisiones adoptadas, lo cual redundará en una buena imagen a futuro para el proyecto mismo.

De acuerdo con estudios realizados en América Latina, los proyectos de disposición final de residuos desarrollan conflictividad social y oposición en las comunidades debido a la ausencia de instancias de participación, negociación y acuerdo con las comunidades; es por ello que se deben establecer compensaciones apropiadas para aquellas comunidades que resulten afectadas con este tipo de proyectos. Un relleno sanitario sólo puede ser percibido como tolerable por la comunidad si se cumple con algunas condiciones de contexto, “que consiste en el reconocimiento de la comunidad de un problema de ubicación y disposición de residuos en su región”;<sup>12</sup> en otras palabras, la instalación es necesaria desde una perspectiva social. La ubicación y adecuación de estos sitios de disposición final debe contar con un procedimiento en el que se hace imprescindible la participación ciudadana y la aceptación de la instalación de locaciones no deseadas, para lo cual es importante la construcción de relaciones de confianza que evidencien controles sobre la ubicación del sitio donde se construirá la instalación; establecimiento de controles sobre el proceso de localización y control sobre las características técnicas de la instalación y la operación del relleno. Esta es la única forma en que la comunidad sienta que se

<sup>12</sup> E. Claro. El rol de la compensación en la localización de rellenos sanitarios en Santiago. Pags. 27-35. Cipma. (2001).

están salvaguardando sus intereses; igualmente se deben evidenciar a la comunidad los potenciales riesgos asociados con el proyecto, para ponerles de presente los riesgos a la salud y el ambiente.

Se deben dar a conocer a la comunidad las medidas de mitigación de riesgos encaminadas a reducir al máximo los impactos negativos derivados de la actividad a desarrollar. Es necesario fortalecer la credibilidad evidenciando a la comunidad que el proyecto se encuentra en manos de personal calificado y de funcionarios comprometidos con el estricto cumplimiento de las normatividades ambientales que rigen la actividad desarrollada y los protocolos internos adoptados, pues sólo así es posible controlar y minimizar riesgos.

Sólo de acuerdo con estos parámetros la comunidad involucrada estará en disposición de considerar la posibilidad de aceptar alguna forma de compensación a fin de consentir que en su territorio sea instalado y puesto en funcionamiento un relleno sanitario.

El problema social derivado del manejo de los residuos sólidos en el Área Metropolitana de Bucaramanga tiene origen en la mala imagen pública de un “relleno sanitario”, que en sus inicios era un botadero de basura y del cual se desprendieron consecuencias ambientales negativas para aquellas comunidades asentadas en sus inmediaciones, como ya fue expuesto en este documento. Desde el gobierno central se impusieron condiciones severas a este tipo de instalaciones, con el fin de “ponerlas en cintura” en lo que a cumplimiento de normatividades ambientales hace referencia. Es así como la operación del Sector 1 de la Cárcava II y del Sector 2 de la Cárcava II, emplean en la actualidad metodologías técnicas muy distintas a las que fueron utilizadas en los inicios de El Carrasco en la Cárcava I. Esta situación ha

deteriorado ostensiblemente la imagen de la EMAB ante la comunidad, y ha generado situaciones muy tensas entre las dos partes.

Cualquier proyecto tendiente a definir una nueva locación para un relleno sanitario en el Área Metropolitana de Bucaramanga debe tener en cuenta las percepciones y temores de la ciudadanía, con el fin de lograr un alto grado de aceptación (legitimidad) en la comunidad. Para ello, consideramos que se deben establecer unos criterios sociales a tenerse en cuenta, como el perfil poblacional; la asignación de un porcentaje de la sobretasa ambiental como mecanismo de compensación a las comunidades afectadas con el proyecto; la creación de un departamento de relaciones externas; el fomento de mecanismos de justicia ambiental; la vinculación laboral de la comunidad al proyecto y la implementación de programas de concienciación social. En los siguientes apartados analizaremos cada uno de dichos criterios.

### **Perfil poblacional**

Dentro del estudio se debe incluir un perfil socioeconómico de la población afectada por el proyecto, el cual debe contener los siguientes elementos constitutivos:

- Censar al total de la comunidad afectada por el proyecto.
- Identificar la distribución, densidad y características de dicha población. Dentro de las particulares a tener en cuenta se deben identificar su nivel educativo, su edad, sexo y ocupación.
- Obtener la información correspondiente a la salud de dicha población, comprendiendo el estudio de las estadísticas

correspondientes a morbilidad y mortalidad.

- Identificar las tasas de crecimiento de dicha comunidad y las proyecciones del mismo dimensionadas a futuro, teniendo como base de proyección la vida útil del proyecto.
- Identificar la caracterización familiar, el tipo de familia (unión marital de hecho o matrimonio) y su tamaño.
- Identificar la estructura socioeconómica de la población afectada por el proyecto y su calidad de vida, buscando tener descriptores referentes a sus modos de vida, sus necesidades, problemas, calidad, cobertura e infraestructura de servicios públicos. Dentro de este ítem deben quedar evidenciadas las actividades y los empleos que desempeñan y las oportunidades que estos tienen en las economías locales y regionales.
- Hacer una caracterización pormenorizada de las vías de comunicación y de acceso, las condiciones de tránsito y movilidad de la zona, la calidad de las vías que sirven a los predios objeto de estudio.
- Identificar los actores del proyecto, entre los que se encuentran:
  - La comunidad: se deben identificar sus representantes y líderes naturales a fin de establecer mecanismos de comunicación efectivos.
  - Las administraciones municipales: se deben identificar las personas responsables en cada administración municipal del tema relativo a residuos sólidos y de las relaciones con la comunidad del área de ubicación de este.
  - Los operadores: se deben establecer responsables del tema social, quienes serán los interlocutores de las comunidades y de

los representantes de las administraciones municipales vinculadas con el proyecto.

- Los recicladores: se deben identificar los líderes de este gremio y además articular acciones tendientes a procurar relaciones armoniosas entre el proyecto y ellas, teniendo en cuenta que con su labor contribuyen ostensiblemente a disminuir las cantidades de residuos sólidos a ser dispuestos en el relleno, lo cual redundará en una vida útil más larga de este.

### **Asignación de un porcentaje de la sobretasa ambiental como mecanismo de compensación a las comunidades afectadas con el proyecto**

Teniendo como fundamento legal el artículo 313, numeral 4 de la Constitución Política de Colombia, el artículo 32, numeral 7 de la Ley 136 de 1994 y el artículo 44 de la Ley 99 de 1993, los municipios que habrían de disponer sus residuos sólidos en el nuevo relleno Metropolitano podrían destinar parte de la sobretasa ambiental a financiar proyectos de mitigación de impacto en las comunidades aledañas a este.

Uno de los elementos más importantes a ser considerados en cualquier proyecto que afecte el medio ambiente hace referencia a los costos ambientales y sociales que afectan a las comunidades asentadas en las inmediaciones del proyecto mismo, por lo general los lugares de ubicación de este tipo de proyectos. Por regla general, esta localización se realiza cerca a comunidades de índice de pobreza alta, lo que conlleva a bajos niveles de calidad de vida en dichos pobladores. Si a esa problemática ya existente se le suma una afectación profunda del medio ambiente en el que desarrollan sus proyectos de vida, nos encontramos

frente a un verdadero problema social. Es por ello que se deben implementar mecanismos tendientes a igualar las cargas minimizando desde estas las condiciones de desigualdad en que quedarían estas comunidades frente al resto de ciudadanos que, a la postre, son los generadores de los residuos sólidos a disponer.

Es necesario destinar parte de los recursos obtenidos de la sobretasa ambiental al financiamiento de aquellas actividades tendientes al mejoramiento de la calidad de vida y de la calidad ambiental de los ciudadanos que habitan la zona de impacto.

Por medio de estos recursos se debe propiciar la capacitación de la comunidad, en temas relacionados con el proyecto, con el fin de poderlos vincular a este, generando empleo en la misma comunidad afectada. Además, se debe propiciar la creación de pymes de propiedad de la comunidad que contribuyan a los procesos de recolección y reciclaje de los residuos sólidos; igualmente, se deben ejecutar obras tendientes a la elevación de la calidad de vida de estos ciudadanos, tales como escuelas, centros deportivos, parques, zonas verdes, vías, etcétera.

La ejecución de estos recursos debe ser transparente y democrática, para lo cual se debe crear una instancia plural en la cual confluyan representantes de las administraciones municipales responsables del proyecto, las organizaciones no gubernamentales (ONG) ambientales y la comunidad misma, lo cual facilita un adecuado uso de los recursos por medio de la concertación de su inversión. Asimismo, en las juntas de acción comunal asentadas en el área del proyecto, se deben crear unas mesas de concertación ambiental, tendientes a mantener las buenas relaciones entre la comunidad y el proyecto.

## **Creación de un departamento de relaciones externas**

Dentro de los procesos administrativos a implementar dentro del proyecto se debe crear un departamento de relaciones externas de la empresa operadora, para que sirva de canal de comunicación entre esta, las administraciones municipales y la comunidad. Dicha relación debe estar caracterizada por la transparencia y la oportuna y adecuada información que la comunidad requiera, con el fin de que sean conocedores de los pro y contras derivados del proyecto mismo; todo esto en la búsqueda de mantener unas excelentes relaciones entre los distintos actores, quienes deben tener una percepción positiva de la actividad y avizorar oportunidades favorables en este, que contribuyan a consolidar su proyecto de vida.

## **Fomento de mecanismos de justicia ambiental**

Se deben fomentar mecanismos de justicia ambiental que sirvan para minimizar —en lo posible— los efectos negativos derivados de la ejecución y operación del proyecto. Para esto se pondrá de presente a la comunidad impactada su derecho a una salud digna, a un bienestar social, al trabajo, a la educación y a la cultura. En este punto tienen relevancia aquellas actividades de compensación que desde el operador se adelanten en pro del mejoramiento de las condiciones de vida de la comunidad asentada en el área de influencia del proyecto, lo cual lleva a la consideración de un componente político serio y comprometido con el mantenimiento de unas relaciones amigables (fortalecimiento de la confianza) con la comunidad.



Dentro de un proyecto de esta naturaleza, resultan vitales para su éxito las relaciones con la comunidad. La historia nos demuestra que en Latinoamérica este tipo de actividades se han realizado muchas veces sin tener en cuenta las comunidades y no se puede olvidar que estas tienen el derecho de participar, comentar y objetar las propuestas que se les presenten. Para el cabal éxito del proyecto, este debe buscar asegurar el respaldo y la aprobación de los distintos sectores de la comunidad durante todas y cada una de las fases del proyecto, dentro de las que encontramos: la selección del sitio, el diseño, la operación, el mantenimiento, la clausura del relleno y su utilización posterior a la clausura misma.

### **Vinculación laboral de la comunidad al proyecto**

Resulta fundamental vincular laboralmente a la comunidad con las distintas etapas de ejecución del proyecto, lo cual genera un compromiso y facilita la elevación progresiva del ingreso de estas familias, de lo cual se deriva un mejoramiento ostensible de su calidad de vida, íntimamente ligada esa elevación con la presencia del proyecto en su hábitat.

### **Implementación de programa de concienciación social**

Debe implementarse un programa de concienciación social tendiente a desarrollar procesos educativos en la comunidad generadora de residuos sólidos con el fin de incentivar el consumo de productos fácilmente reciclables no contaminantes. Este programa se debe adelantar preferiblemente haciendo uso del sistema educativo de primaria, secundaria, centros de educación técnica, tecnológica y universitaria; una vez esta

comunidad esté formada, sus miembros actuarán como repetidores de ese saber en su entorno familiar, social y laboral.

El programa igualmente debe incluir dentro de sus objetivos una transferencia cognitiva que facilite la clasificación de los residuos sólidos en su origen, con el fin de facilitar los procesos de reciclaje y reutilización de materia no orgánica y de disposición final de materia orgánica biodegradable. En lo que hace referencia al tratamiento de la materia orgánica se adelantarán proyectos tendientes a su utilización en la producción de abonos orgánicos, biocompost y otros derivados que contribuyan a reducir al máximo la cantidad de residuos sólidos a ser dispuestos en el relleno mismo, de lo cual se deriva una vida útil más larga para el proyecto.

### **■ Establecimiento de mecanismos de participación comunitaria y de justicia ambiental en proyectos que afectan el medio ambiente y la salud pública<sup>13</sup>**

La participación comunitaria en la toma de decisiones de proyectos que afectan el medio ambiente resulta de vital importancia, especialmente en el Estado Social de Derecho que se predica desde el artículo 1 de la Constitución Política de Colombia. Un fundamento normativo de esta importancia lo encontramos en el artículo 69 de la Ley 99 de 1993, el cual impone a las autoridades ambientales el deber de promover la participación ciudadana en aquellos proyectos que puedan afectar el medio ambiente y la salud pública. En igual sentido, la Ley 134 de 1994 reglamenta los mecanismos

<sup>13</sup> República de Colombia. Ministerio del Medio Ambiente. *Op. cit.*

de participación ciudadana que son aquellos por medio de los cuales se materializa la participación de la comunidad en la toma de estas decisiones. Todos los mecanismos de participación tienen distintos objetos, algunos están definidos para obtener información, otros están determinados como herramientas jurídicas de control social y otros como mecanismos de toma de decisiones en los proyectos. Dentro de estos mecanismos encontramos la consulta previa, la audiencia pública, el derecho de petición, los mecanismos para intervenir ante riesgos de la administración pública, la acción popular, la acción de tutela y la acción de cumplimiento. En los siguientes apartados analizaremos cada uno de dichos mecanismos.

### Consulta previa

Este mecanismo busca que antes de que se adopte una decisión frente a un proyecto, la entidad o las entidades responsables de este presenten un informe pormenorizado a la comunidad, con el fin de que esta emita su opinión. Si bien es necesario aclarar que la opinión de la comunidad en nada obliga a las autoridades encargadas del proyecto, lo indicado es que se obtenga su respaldo en aras de obtener la legitimidad que el proyecto demanda. Esta consulta previa encuentra su fundamento legal en la siguiente normativa:

- Artículo 20 de la Constitución Política de Colombia: en este artículo encontramos que las personas puedan expresar libremente su pensamiento y sus opiniones.
- Decreto 2130 de 1992, artículo 1: este artículo hace referencia a las facultades que tienen los ministros, departamentos administrativos, gerentes o jefes de entidades administrativas del orden nacional.

- Decreto 1320 de 1998, capítulo 4, artículos 5 a 13: se hace referencia a la consulta previa al momento de otorgar licencias ambientales cuando se debe consultar a las comunidades indígenas.
- Convenio 169 de la OIT, artículos 6 al 20: allí se establecen las medidas para que los Estados ejerzan la consulta previa a los pueblos indígenas.

### Audiencia pública

Hace referencia a la necesidad de poner en conocimiento de los ciudadanos las condiciones de un contrato o asunto administrativo. A dicha audiencia pueden asistir las junta administradoras locales, los consejos municipales, los veedores ciudadanos, los representantes de los órganos de control y la ciudadanía en general. Con ella se pretende garantizar los principios de la objetividad y la transparencia en la contratación estatal. Esta audiencia encuentra su fundamento en el artículo 32 del capítulo 8 de la Ley 489 de 1998, la cual hace referencia a la democratización de la gestión pública por medio de una audiencia para que se ejerza control y vigilancia sobre esta última. En el artículo 33 se hace referencia a que la administración puede citar en cualquier momento a audiencias públicas para la elaboración y ejecución de programas de una entidad respectiva. En los artículos 66 y 67 de la Ley 80 de 1993 se consagra lo referente a la importancia de la comunidad en el desarrollo de actividades de vigilancia y control. En el artículo 9 de la Ley 1150 del 2007 se hace referencia a que la adjudicación de un contrato —situación que pone fin a la selección del proponente, que en este caso puede ser tanto el operador del relleno sanitario, como su constructor— debe realizarse en audiencia pública.



## Derecho de petición

Primero que todo es necesario dejar sentado que el derecho de petición es un derecho fundamental dentro del ordenamiento jurídico colombiano, el cual faculta a los ciudadanos para hacer peticiones respetuosas de carácter general o particular ante las autoridades públicas o ante los particulares, cuando estos cumplen alguna función pública, existiendo correlativamente el deber de estos de resolver los cuestionamiento que se les haga con prontitud en forma clara y efectiva. Responder con evasivas, no responder o responder de manera incompleta o insuficiente, conlleva en primera medida a que el funcionario incurra en una causal de mala conducta e incluso podría llegar a ser desvinculado de su cargo y denunciado por presunta comisión de hechos punibles derivados de su omisión. Por su parte, frente a la negativa o evasiva de responder el derecho de petición, los ciudadanos pueden incoar la acción de tutela en procura de que sea una autoridad jurisdiccional la que, en forma perentoria y a través de un fallo, conmine al obligado a dar la respectiva respuesta. Este mecanismo encuentra su sustento legal en los artículos 23 y 74 de la Constitución Política de Colombia de 1991, y los artículos 5 y 15 del Código Contencioso Administrativo, los cuales desarrollan la figura del derecho de petición como parte del camino para el agotamiento de la vía gubernativa; la Ley 99 de 1993, artículo 74, que hace referencia al derecho de petición de informaciones en materia de residuos contaminantes, y la Ley 388 de 1997, artículo 4, que hace referencia a la participación de las personas por vía de derecho de petición cuando se habla de acciones urbanísticas, los administradores municipales, distritales y metropolitanos.

## Mecanismos para intervenir ante riesgos de la administración pública

Dentro de estos tenemos a las veedurías ciudadanas, las cuales coadyuvan a la prevención y corrección de riesgos de la administración pública. Estas, en su función, hacen uso de las herramientas jurídicas necesarias para procurar el beneficio de la comunidad. Dentro de estas tenemos la acción popular, la acción de tutela, la acción de cumplimiento, etcétera; la Ley 850 del 2003, que hace referencia a las veedurías ciudadanas y el control de las personas a las funciones públicas; el artículo 270 de la Constitución Política de Colombia, que contiene los mecanismos de participación ciudadana; el artículo 100 de la Ley 134 de 1994, que reglamenta los mecanismos de participación ciudadana, en el que encontramos la participación de grupos de civiles por medio de veedurías ciudadanas.

### Acción popular

Consiste en un mecanismo dirigido a la defensa y protección de derechos e intereses colectivos tales como el patrimonio del espacio público, la seguridad y la moral administrativa, el ambiente y la salud pública. Lo encontramos consagrado en el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia. La normativa constitucional establece la acción popular para la protección de derechos colectivos y del medio ambiente cuando estos estén amenazados o vulnerados, reglamentado a su vez por la Ley 472 de 1998, artículo 2.

### Acción de tutela

Es un mecanismo por medio del cual cualquier persona podrá solicitar al juez la solución rápida e

inmediata de sus derechos fundamentales consagrados en los artículos 11 al 41 y 44 de la Constitución Política de Colombia, siempre que estos estén amenazados o vulnerados por cualquier autoridad pública o por los particulares. La encontramos consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política, el cual establece la acción de tutela como mecanismo de protección de derechos fundamentales; fue reglamentada por el Decreto 2591 de 1991; el anterior documento administrativo reglamenta la acción de tutela y desarrolla el artículo 86 de la Constitución Política; adicional a este se encuentra el Decreto 306 de 1992 que desarrolla el proceso de la acción de tutela.

### **Acción de cumplimiento**

Es un mecanismo dirigido a la protección de los derechos que busca atacar el incumplimiento de normas, actos administrativos, deberes y obligaciones de la administración pública. La encontramos consagrada en el artículo 87 de la Constitución Política, el cual faculta a los ciudadanos para exigir de las autoridades el cumplimiento de una ley o acto administrativo, y fue reglamentado por la Ley 393 de 1997.

### **■ A manera de conclusión**

El propósito de este artículo es el desarrollo de herramientas conducentes a establecer los criterios sociales a ser tenidos en cuenta al momento de seleccionar una nueva locación de un relleno sanitario para el Área Metropolitana de Bucaramanga, herramientas que servirán de soporte serio para la toma de una decisión acorde con los estándares y requerimientos aplicables en materia ambiental. Estos criterios son en sí un importante

aporte al proyecto mismo, ya que en este tipo de decisiones indudablemente debe estar involucrada la comunidad, la cual es difícil de identificar y cuantificar mediante el enfoque convencional de evaluación de proyectos que demanda el establecimiento de una metodología especial que contribuya con este importante aspecto.

Resulta absolutamente relevante decir que la selección de una nueva locación para un relleno sanitario es una labor que debe adelantarse de la mano de la comunidad, con el fin de involucrarla en su desarrollo y generar desde dicho desarrollo oportunidades políticas, sociales, laborales, económicas y culturales que transformen su vida, enriqueciéndola e incluyéndola en modos productivos vinculados con las actividades a ser desarrolladas desde el proyecto de manejo de residuos sólidos.

La utilización de estos instrumentos permite al decisor conocer, de una manera expedita, las características sociales de la comunidad asentada en el área de influencia del proyecto, permitiéndole enfocar su atención en esta y tenerla en cuenta al momento de adoptar la decisión final relativa a la ubicación de la nueva locación del relleno sanitario metropolitano. Todo esto conlleva a que se puedan adoptar decisiones más confiables desde el punto de vista socioambiental y de la mano de una comunidad comprometida con el futuro y con el bienestar de sus conciudadanos.

Ya dentro de la metodología empleada para valorar los distintos aspectos a ser tenidos en cuenta a la hora de seleccionar la nueva locación, debe dársele un peso relativo al componente social, el cual consideramos que debe ser alto teniendo en cuenta las consecuencias que se derivan de este para la comunidad asentada en sus inmediaciones.



## ■ Referencias

- Cartagonoticias. VIII Congreso Internacional en Disposición Final de Residuos Sólidos y Perspectivas Ambientales. [www.cartagonoticias.com/.../viii-congreso-internacional-en-disposicion-final-de-residuos-solidos-y-perspectivas-ambientales](http://www.cartagonoticias.com/.../viii-congreso-internacional-en-disposicion-final-de-residuos-solidos-y-perspectivas-ambientales) (17 agosto 2008).
- Constitución Política de Colombia [Const]. Julio 7 de 1991 (Colombia).
- Decreto 1713 de 2002. [Ministerio de Desarrollo Económico]. 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. Agosto 6 del 2002. [http://www.crt.gov.co/documentos/normatividad/leyes/ley\\_142\\_94.pdf](http://www.crt.gov.co/documentos/normatividad/leyes/ley_142_94.pdf) (5 abril, 2007).
- E. Claro. El rol de la compensación en la localización de rellenos sanitarios en Santiago. Pags. 27-35. Cipma. (2001).
- F. Villegas P. Evaluación y control de la contaminación. Págs. 47-71. Editorial Universidad Nacional. (1995).
- Instituto de Ciencias Humanas, Sociales y Ambientales (CONICET). Lixivado. <http://www.cricyt.edu.ar/lahv/xoops/html/modules/wordbook/entry.php?entryID=880>. (Agosto 2010).
- Ley 142 de 1994. Julio 11 de 1994. DO No. 41.433 [http://www.crt.gov.co/documentos/normatividad/leyes/ley\\_142\\_94.pdf](http://www.crt.gov.co/documentos/normatividad/leyes/ley_142_94.pdf). (5 abril, 2007).
- Preocupación de Defensoría del pueblo por prórroga de funcionamiento de relleno de Bucaramanga*. El Tiempo. Septiembre 1, 2010.
- República de Colombia. Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Guía Ambiental de Rellenos Sanitarios. Programa Fortalecimiento Institucional para la Gestión Ambiental Urbana – FIGAU (2002).
- S. Cointreau ET AL. *Recycling of Municipal Refuse: State of the Art Review*. Trabajo Técnico Técnica. Banco Mundial. (1985).
- Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios. [www.superservicios.gov.co](http://www.superservicios.gov.co)