

MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE - Máxima autoridad ambiental. Funciones

Ahora bien, la Resolución 1390 de 27 de septiembre de 2005, "Por la cual se establecen las directrices y pautas para el cierre, clausura y restauración técnica a rellenos sanitarios de los sitios de disposición final a que hace referencia el artículo 13 de la Resolución 1945 de 2003 que no cumplan las obligaciones indicadas en el término establecido en la misma", fue expedida por la Ministra de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, "...en ejercicio de las facultades conferidas en los numerales 2, 10 y 11 del artículo 5° de la Ley 99 de 1993", previas las siguiente consideraciones: Que de conformidad con el artículo 31 de la Ley 99 de 1993, corresponde a las autoridades ambientales regionales, entre otras, ejercer la función de máxima autoridad ambiental en el área de jurisdicción, de acuerdo con las normas de carácter superior y conforme los criterios y directrices trazadas por este Ministerio y ejercer las funciones de evaluación, control y seguimiento ambiental de los usos del agua, el aire y los demás recursos naturales renovables. Teniendo en cuenta la importancia del tema, se procederá a establecer criterios y directrices ambientales regionales, municipios y distritos prestadores del servicio público de aseo en la actividad complementaria de disposición final, para el cierre, clausura y restauración o transformación técnica a rellenos sanitarios de los sitios de disposición final que al 3 de octubre de 2005, no cumplan las obligaciones establecidas en el artículo 13 de la Resolución 1045 de 2003." Como anteriormente se consignó, el acto parcialmente acusado se expidió por el MAVDT en ejercicio de las facultades conferidas en los numerales 2, 10 y del artículo 5° de la Ley 99 de 1993, "por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones", que expresan: "Artículo 5°.- Funciones del Ministerio. Corresponde al Ministerio del Medio Ambiente: (...) regular las condiciones generales para el saneamiento del medio ambiente, y el uso, manejo, aprovechamiento, conservación, restauración y recuperación de los recursos naturales, a fin de impedir, reprimir, eliminar o mitigar el impacto de actividades contaminantes, deteriorantes o destructivas del entorno o del patrimonio natural; (...) 10. Determinar las normas ambientales mínimas y las regulaciones de carácter general sobre medio ambiente a las que deberán sujetarse los centros urbanos y asentamientos humanos y las actividades mineras, industriales, de transporte y en general todo servicio o actividad que pueda generar directa o indirectamente daños ambientales; 11. Dictar regulaciones de carácter general tendientes a controlar y reducir las contaminaciones geosférica, hídrica, del paisaje, sonora y atmosférica, en todo el territorio nacional; (...)"

AUTONOMIA TERRITORIAL - Aspecto general relacionado con rellenos sanitarios / SERVICIO PUBLICO - Fijación

En el mismo sentido, la Carta contempla una forma de Estado que se constituye a partir de un Estado Unitario, pero garantiza, al mismo tiempo, un ámbito de autonomía para las entidades territoriales, y por ello la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales ha sido confiada por la misma Constitución al legislador, y ha establecido una serie de reglas encaminadas a asegurar una adecuada articulación entre la protección debida a dicha autonomía y el principio unitario. Ese diseño constitucional implica, en palabras de la Corte Constitucional, "...la necesidad de armonizar los principios de unidad y autonomía, los cuales se limitan recíprocamente...", y que al tenor de lo dispuesto en el artículo

287 Superior, "...la autonomía debe entenderse como la capacidad de que gozan las entidades territoriales para gestionar sus propios intereses, dentro de los límites de la Constitución y la ley, lo cual quiere decir que si bien, por un lado, se afirman los intereses locales, se reconoce, por otro, la supremacía de un ordenamiento superior, con lo cual la autonomía de las entidades territoriales no se configura como un poder soberano sino que se explica en un contexto unitario. De otro lado, según lo preceptuado en el artículo 365 de la Constitución Política, los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado, quien debe asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional; los servicios públicos están sometidos al régimen jurídico fijado en la ley y pueden ser prestados por el Estado, directa o indirectamente, por comunidades organizadas o por particulares, quedando en todo caso en cabeza del Estado la regulación, control y vigilancia de los mismos. 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 (art. 4º). A partir de la vigencia de dicho decreto, los Municipios y Distritos, deberán elaborar y mantener actualizado un Plan Municipal o Distrital para la Gestión Integral de Residuos o Desechos Sólidos en el ámbito local y/o regional, según el caso, en el marco de la política para la Gestión Integral de los Residuos, el cual será enviado a las autoridades ambientales competentes, para su conocimiento, control y seguimiento (Art. 8º, modificado por el artículo 2º del Decreto 1505 del 4 de julio de 2003). Consecuente con lo anterior, para la Sala es claro que la Resolución 1390 de 2005, y en especial los artículos acusados, resultan ser una reglamentación de carácter ambiental en materia de manejo, y específicamente de disposición final técnica y adecuada de residuos sólidos en la búsqueda del debido saneamiento del ambiente, precisando disposiciones tendientes a controlar y reducir la contaminación ambiental, a que deben sujetarse quienes desarrollen tal actividad, y que dada la legislación que en materia de servicios públicos domiciliarios se ha reseñado, también se halla relacionada con ésta.

FUENTE FORMAL: LEY 99 DE 1993 - ARTICULO 2 / LEY 99 DE 1993 -ARTICULO 5 / LEY 99 DE 1993 - ARTICULO 10 / LEY 99 DE 1993 - ARTICULO 11

NORMA DEMANDADA: RESOLUCION 1390 DE 2005 (27 de septiembre) - MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION PRIMERA

Consejero ponente: MARCO ANTONIO VELILLA MORENO

Bogotá, D. C., veintidós (22) de marzo de dos mil doce (2012)

Radicación número: 11001-03-24-000-2006-00073-00

Actor: ALCALDIA MUNICIPAL DE TUNJA

Demandado: MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL

Referencia: ACCION DE NULIDAD

Procede la Sala a dictar sentencia única instancia para resolver la demanda que ha dado origen al proceso de la referencia, instaurada por el MUNICIPIO DE TUNJA en contra de la Resolución 1390 de 27 de septiembre de 2005, expedida por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, *“por medido de la cual se establecen directrices y pautas para el cierre, clausura y restauración o transformación técnica a rellenos sanitarios de los sitios de disposición final a que hace referencia el artículo 13 de la Resolución 1045 de 2003 que no cumplan las obligaciones radicadas en el término establecido en la misma”*.

I.- ANTECEDENTES

A.- La acción ejercida y las pretensiones de la demanda.

El mencionado demandante, en ejercicio de la acción de simple nulidad, consagrada en el artículo 84 del C.C.A., acude ante esta Corporación con el fin de formular las siguientes pretensiones:

***“PRIMERA.-** Que es nulo el artículo 4° de la Resolución 1390 de 27 de septiembre de 2005, expedido por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, por el cual los municipios cuyo perímetro urbano se encuentre localizado a una distancia igual o menor a 60 kilómetros por vía carretable, con respecto a un relleno sanitario, deberán realizar las actividades necesarias para disponer sus residuos sólidos en ese relleno.*

***SEGUNDA.-** Que es nulo el artículo 6° de la Resolución 1390 de 27 de de septiembre de 2005, expedido por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, en cuanto dispone que los prestadores del servicio público domiciliario de aseo en la actividad complementaria de disposición final de residuos sólidos, bajo la tecnología de relleno sanitario, deberán dar libre acceso al servicio a la persona prestadora de las actividades de recolección y transporte que lo solicite, dando prelación a los municipios o distritos de que trata el artículo 4° de la presente resolución.”*

B.- Los hechos que le sirven de fundamento¹

Ellos se resumen así:

Previa alusión al contenido de los actos acusados y a las disposiciones legales que se invocaron para su expedición, el actor manifiesta que de ellos se desprende que los municipios, con anterioridad a su entrada en vigencia, debieron establecer y tener aprobados los Planes de Gestión Integral de los Residuos Sólidos; sin embargo, hasta la fecha no han adelantado dicho trámite, por lo que la aplicación de los mismos puede generar un impacto ambiental negativo para el Municipio de Tunja.

Refiere que el Municipio de Tunja cuenta con el relleno sanitario ubicado en la vereda de Pirgua, construido en acatamiento a la normatividad vigente, y que en el año 2003 y 2004 recibía residuos sólidos tanto de dicho municipio como de los municipios de Oicatá, Boyacá, Nuevo Colón, Arcabuco, Duitama, Ventaquemada, Ramiriquí y Sotaquirá.

Finalmente añade que para el año 2005, y en virtud de la promulgación “...de la norma...” aquí demandada, recibe residuos sólidos de 27 municipios.

1. 3. Las normas violadas y el concepto de la violación²

A juicio de la parte actora, los actos cuestionados son violatorios de los artículos 1° y 287 de la Constitución Política, “...pues la señora Ministra al proferir el acto impugnado procedió como si las citadas normas supralegales no existieran...”, y vulnera el principio de autonomía de las autoridades territoriales reconocido y protegido constitucionalmente en el artículo 1° de la Carta como elemento integrante de una República unitaria y descentralizada.

Estima que la autonomía no se agota en la dirección política de las entidades territoriales, sino que éstas deben, además, gestionar sus propios intereses, con lo cual se concreta un poder de dirección administrativa, por lo que no se está reconociendo el manejo autónomo del Municipio de Tunja en los intereses locales. Así, las entidades territoriales dirigen política y administrativamente sus propios intereses, y los municipios están facultados para solucionar las necesidades y problemas de su respectivo nivel (C.P. art. 287), por lo que la problemática ambiental de los residuos sólidos en Tunja ha sido un tarea dispendiosa, que estuvo

¹ Folios 15 a 17

² Folios 17 1 22

inicialmente asociada a múltiples factores, tales como el desconocimiento por parte de los responsables del manejo y la inadecuada disposición final que lo realizaba, lo que conllevó a impactos negativos para la salud y al medio ambiente como consecuencia de la falta de acciones para una adecuada gestión de los recursos sólidos.

Manifiesta que el Municipio de Tunja ha dado estricto cumplimiento a cada una de las disposiciones de orden constitucional y legal (Arts. 79, 80 y 365 de la Constitución Política, 65 de la Ley 99 de 1993, 3° de la Ley 136 de 1994, 5° y 83 del Decreto 1713 de 2002, 13 del Decreto 1045 de 2003, 5° del Decreto 838 de 2005, 9° del Decreto 1220 de 2005 y artículo 6° de la Ley 610 de 2000), por lo cual *“... la Ministra de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial al expedir el acto demandado abuso (sic) de las facultades conferidas en la Ley 99 de 1993, lo cual hace perder validez o presunción de legalidad al acto demandado.”*

II.- LA CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (en adelante MAVDT) se opuso a las pretensiones de la demanda con base en los argumentos que se resumen a continuación³:

Los motivos y finalidades de los actos cuya nulidad se pretende no fueron otros que el interés colectivo de un medio ambiente sano y adecuadamente protegido, y de garantizar el manejo armónico y la integridad del patrimonio natural de la Nación, y no vulneran la descentralización ni la autonomía de las entidades territoriales, puesto que dichos postulados deben ser ejercidos dentro de los límites que señalan la Constitución y la ley (art. 287 constitucional), con miras a garantizar los principios que rigen la función pública (art. 209 ibídem), amén que la autonomía territorial no es absoluta, pues debe ir en armonía con las políticas del Estado, como en efecto lo hizo el MAVDT al expedir el decreto parcialmente acusado.

Manifiesta que los artículos 4° y 6° acusados no incurren en violación normativa alguna, por cuanto dan alcance y establecen las directrices para el cierre y restauración técnica de rellenos sanitarios, cuya reglamentación corresponde a la máxima autoridad ambiental, sin que ello implique menoscabo de la autonomía administrativa de los entes territoriales, además de estar soportados en los numerales 2, 5 y 11 del artículo 5° de la Ley 99 de 1993.

Por último, en la contestación de la demanda se hace referencia al un concepto técnico emitido por el Viceministerio a Agua y Saneamiento del MAVDT, en el que señalan las razones y fundamentos que permitieron a dicha entidad expedir el acto

acusado parcialmente, pero no se acompañó copia del mismo ni fue solicitado tenerlo como prueba.

III. LOS ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

Dentro del término concedido para presentar alegatos de conclusión, solo se pronunció el MAVDT, que prácticamente reitera los mismos argumentos de la contestación de la demanda⁴.

IV.- EL CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

En el escrito que lo contiene⁵, el señor Procurador Primero Delegado ante esta Corporación, luego de hacer referencia las normas que el actor estima transgredidas por los actos acusados, a las disposiciones que le sirvieron de fundamento y a las sentencias C-510/99 y C-244/01 de la Corte Constitucional, estima que no asiste razón al accionante cuando afirma que los actos acusados desconocen el principio de autonomía de las entidades territoriales, porque el MAVDT, como máxima autoridad ambiental y de conformidad con la Ley 99 de 1993, tiene competencia para regular los aspectos generales relacionados con los rellenos sanitarios.

Sostiene que el ejercicio de dicha competencia no permite predicar la afectación de la autonomía de los entes territoriales, pues dentro del concepto de República unitaria con autonomía de las entidades territoriales, el Estado debe velar por el bienestar general y la satisfacción del interés de la comunidad, al ejercer sus competencias de acuerdo con los principios de coordinación, subsidiaridad y concurrencia establecidos en el artículo 288 de la Carta y en el artículo 4° de la Ley 136 de 1994.

Por lo anterior, considera que no se desvirtuó la legalidad del acto parcialmente acusado.

V.- CONSIDERACIONES DE LA SALA

Las disposiciones de la Resolución 1390 de 2005, cuya declaratoria de nulidad se solicita, son del siguiente tenor:

“Artículo 4°. Municipios con una población menor o igual a 100.000 habitantes, que cuenten con alternativas de sitios de disposición final adecuada de sus recursos sólidos. Los municipios cuyo perímetro urbano se encuentre localizado a una distancia igual o menor a 60 kilómetros por vía carretable, con respecto a un relleno sanitario,

³ Folios 67 a 78

⁴ Folios 93 a 96.

⁵ Folios 99 a 107.

deberán realizar las actividades necesarias para disponer sus residuos sólidos en ese relleno.

A la fecha límite establecida en el artículo 13 de la Resolución 1045 de 2003, la autoridad ambiental competente verificará que los sitios de disposición final de residuos sólidos que no cumplan con la normativa vigente y en los que se han venido depositando residuos sólidos por parte de los municipios o distritos, a que se hace referencia en el presente artículo, se encuentren cerrados o en proceso de adecuación técnica a relleno sanitario de acuerdo con las condiciones que para el efecto haya establecido la autoridad ambiental regional competente.

Parágrafo. *Las entidades territoriales y los prestadores del servicio público domiciliario de aseo en la actividad complementaria de disposición final de recursos sólidos, deberán presentar ante la autoridad ambiental regional competente, dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente resolución, el Plan de Manejo Ambiental que incluya la clausura y restauración ambiental de los sitios de disposición final de residuos sólidos que no hayan cumplido la normativa vigente y en los que hayan depositado sus recursos sólidos, sitios en donde no podrán seguir realizando dicha disposición inadecuada.”*

“Artículo 6°. Libre acceso al servicio de disposición final de residuos sólidos. *Los prestadores del servicio público domiciliario de aseo en la actividad complementaria de disposición final de residuos sólidos, bajo la tecnología de relleno sanitario, deberán dar libre acceso al servicio a la persona prestadora de las actividades de recolección y transporte que lo solicite, dando prelación a los municipios o distritos de que trata el artículo 4 de la presente resolución, siempre y cuando el promedio mensual de las cantidades adicionales de residuos sólidos a disponer por el solicitante, no supere el 50% del volumen promedio mensual de toneladas dispuestas por el prestador del servicio en los últimos seis (6) meses anteriores a la vigencia de la presente resolución. El período de acceso al servicio de disposición final de que trata el presente artículo no podrá ser menor a treinta y seis (36) meses, a cuyo término debe haberse dado cumplimiento a los definido en el respectivo Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos –PGIRS municipal o distrital.*

Parágrafo. *Los prestadores del servicio público domiciliario de aseo en la actividad complementaria de disposición final de residuos sólidos deberán publicar bimestralmente en un diario de amplia circulación la información sobre las cantidades de residuos sólidos que pueden recibir, en términos de toneladas diarias. Dicha información deberá ser igualmente remitida con la misma periodicidad a la autoridad ambiental regional competente y a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, para lo de sus respectivas competencias.”*

Ahora bien, la Resolución 1390 de 27 de septiembre de 2005, “Por la cual se establecen las directrices y pautas para el cierre, clausura y restauración técnica a rellenos sanitarios de los sitios de disposición final a que hace referencia el artículo 13 de la Resolución 1045 de 2003 que no cumplan las obligaciones indicadas en el término establecido en la misma”, fue expedida por la Ministra de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, “...en ejercicio de las

facultades conferidas en los numerales 2, 10 y 11 del artículo 5° de la Ley 99 de 1993”, previas las siguiente consideraciones:

“Que el artículo 130 del Decreto 1713 de 2002 señala que a partir de su promulgación, todos los municipios o distritos quedan obligados a ejecutar todas las acciones necesarias para clausurar y restaurar ambientalmente o adecuar técnicamente los actuales sitios de disposición final que no cumplan la normativa vigente.

Que el artículo 21 del Decreto 838 de 2005 determina que sin perjuicio de las actividades establecidas en el respectivo plan de manejo ambiental, corresponde a las autoridades territoriales y a los prestadores del servicio de aseo en la actividad complementaria de disposición final, recuperar ambientalmente los sitios que hayan sido utilizados como “botaderos” u otros sitios de disposición final no adecuada de residuos sólidos o transformarlos, previo estudio, en rellenos sanitarios de ser viable técnica, económica y ambientalmente.

Que en el marco de la Gestión Integral de Residuos Sólidos, la Resolución 1045 de 2003 en su artículo 13 estableció un plazo máximo de 2 años, contados a partir de su publicación, para realizar la clausura y restauración ambiental de botaderos a cielo abierto y de sitios de disposición final de residuos sólidos que no cumplan con la normativa vigente, o su adecuación a rellenos sanitarios técnicamente diseñados, construidos y operados, conforme a las medidas de manejo ambiental establecidas por las autoridades ambientales regionales competentes.

Que de conformidad con el artículo 31 de la Ley 99 de 1993, corresponde a las autoridades ambientales regionales, entre otras, ejercer la función de máxima autoridad ambiental en el área de jurisdicción, de acuerdo con las normas de carácter superior y conforme los criterios y directrices trazadas por este Ministerio y ejercer las funciones de evaluación, control y seguimiento ambiental de los usos del agua, el aire y los demás recursos naturales renovables.

Teniendo en cuenta la importancia del tema, se procederá a establecer criterios y directrices ambientales regionales, municipios y distritos prestadores del servicio público de aseo en la actividad complementaria de disposición final, para el cierre, clausura y restauración o transformación técnica a rellenos sanitarios de los sitios de disposición final que al 3 de octubre de 2005, no cumplan las obligaciones establecidas en el artículo 13 de la Resolución 1045 de 2003.”

Como anteriormente se consignó, el acto parcialmente acusado se expidió por el MAVDT en ejercicio de las facultades conferidas en los numerales 2, 10 y del artículo 5° de la Ley 99 de 1993, “por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones”, que expresan:

“Artículo 5º.- Funciones del Ministerio. Corresponde al Ministerio del Medio Ambiente:

(....)

2. Regular las condiciones generales para el saneamiento del medio ambiente, y el uso, manejo, aprovechamiento, conservación, restauración y recuperación de los recursos naturales, a fin de impedir, reprimir, eliminar o mitigar el impacto de actividades contaminantes, deteriorantes o destructivas del entorno o del patrimonio natural;

(...)

10. Determinar las normas ambientales mínimas y las regulaciones de carácter general sobre medio ambiente a las que deberán sujetarse los centros urbanos y asentamientos humanos y las actividades mineras, industriales, de transporte y en general todo servicio o actividad que pueda generar directa o indirectamente daños ambientales;

11. Dictar regulaciones de carácter general tendientes a controlar y reducir las contaminaciones geosférica, hídrica, del paisaje, sonora y atmosférica, en todo el territorio nacional;

(...)”

En su demanda, el actor considera que los actos demandados incurren en violación de los artículos 1º y 287 de la Constitución Política, por cuanto en virtud de dichas normas, el Municipio de Tunja, como entidad territorial y descentralizada, goza de autonomía para la gestión de sus propios intereses locales, y aunque dicha autonomía debe desarrollarse dentro de los límites de la Constitución y la ley, la normatividad nacional debe respetar el contenido esencial de la autonomía territorial, lo cual no se logra con las regulaciones acusadas.

Al respecto, la Sala considera que efectivamente el artículo 1º de la Carta Política determina que “Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de **República Unitaria**, descentralizada, y **con autonomía de las entidades territoriales**, democrática, participativa y pluralista, fundada en respeto a la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y **en la prevalencia del interés general.**”

Ello implica que la prevalencia del interés general se logra dentro el marco de un Estado Unitario que supone la uniformidad de la ley para toda la comunidad de la Nación antes que una multitud de regímenes dentro de un mismo Estado, característico de un estado federal.

En el mismo sentido, la Carta contempla una forma de Estado que se constituye a partir de un Estado Unitario, pero garantiza, al mismo tiempo, un ámbito de autonomía para las entidades territoriales, y por ello la distribución de competencias

entre la Nación y las entidades territoriales ha sido confiada por la misma Constitución al legislador, y ha establecido una serie de reglas encaminadas a asegurar una adecuada articulación entre la protección debida a dicha autonomía y el principio unitario.

Ese diseño constitucional implica, en palabras de la Corte Constitucional, “...la necesidad de armonizar los principios de unidad y autonomía, los cuales se limitan recíprocamente...”⁶, y que al tenor de lo dispuesto en el artículo 287 Superior, “...la autonomía debe entenderse como la capacidad de que gozan las entidades territoriales para gestionar sus propios intereses, dentro de los límites de la Constitución y la ley, lo cual quiere decir que si bien, por un lado, se afirman los intereses locales, se reconoce, por otro, la supremacía de un ordenamiento superior, con lo cual la autonomía de las entidades territoriales no se configura como un poder soberano sino que se explica en un contexto unitario.”⁷

De otra parte, conforme al artículo 288 de la Constitución, las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales deben ejercerse de acuerdo con los principios de coordinación, concurrencia y subsidiaridad, lo que implica que para los asuntos de interés eminentemente local o regional, deben preservarse las competencias de los órganos territoriales, pero cuando trascienda ese ámbito, corresponde a la ley regular la materia.

Dentro del contexto anterior, se tiene que conforme a lo dispuesto en los artículos 79 y 80 de la Carta Política, es deber del Estado, a través de las distintas entidades que desarrollan sus funciones, proteger la diversidad e integridad del ambiente y prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental. El citado deber es correlativo al derecho de toda persona a gozar de ambiente sano, reconocido en la primera norma citada.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 8º del Decreto Ley 2811 de 1974 “Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente”, se consideran factores que deterioran el ambiente, entre otros, la acumulación o disposición inadecuada de residuos, basuras, desechos y desperdicios (lit. I).

En lo referente al régimen ambiental, y en desarrollo de los citados preceptos constitucionales, el legislador expidió la Ley 99 de 1993 (Ley del Ambiente), la cual introdujo el Sistema Nacional Ambiental –SINA-, señalando con claridad que para todos los efectos la jerarquía de dicho sistema estaría en cabeza del Ministerio del

⁶ Sentencia C-931/06

⁷ Sentencia C-535/96

ramo, luego las corporaciones autónomas regionales, los departamentos y, por último, los distritos y municipios.

En su artículo 5°, la mencionada ley determinó las funciones de las entidades pertenecientes al SINA. Así, para el MAVDT (entonces Ministerio de Medio Ambiente), previó entre otras, las siguientes:

- Regular las condiciones necesarias para el saneamiento del medio ambiente.
- Determinar las normas ambientales mínimas y las regulaciones de carácter general sobre medio ambiente a que deban sujetarse los centros urbanos y asentamientos humanos y (...) en general todo servicio o servicio que pueda generar directa o indirectamente daños ambientales.
- Dictar regulaciones de carácter general tendientes a controlar o reducir la contaminación geosférica, hídrica, del paisaje, sonora y atmosférica, en todo el territorio nacional.

De otro lado, según lo preceptuado en el artículo 365 de la Constitución Política, los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado, quien debe asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional; los servicios públicos están sometidos al régimen jurídico fijado en la ley y pueden ser prestados por el Estado, directa o indirectamente, por comunidades organizadas o por particulares, quedando en todo caso en cabeza del Estado la regulación, control y vigilancia de los mismos.

La Ley 142 de 1994 *“Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones”*, determina en su artículo 2° que la intervención del Estado en los servicios públicos tiene, entre otros fines los siguientes:

“2.1. Garantizar la calidad del bien objeto del servicio público y su disposición final para asegurar el mejoramiento de la calidad de vida de los usuarios.

(...)

“2.3. Atención básica de las necesidades básicas insatisfechas en materia de agua potable y saneamiento básico⁸.

“2.4. Prestación continua e ininterrumpida, sin excepción alguna, salvo cuando existan razones de fuerza mayor o caso fortuito o de orden técnico o económico que así lo exijan.

⁸ Saneamiento básico son las actividades propias del conjunto de los servicios domiciliarios de alcantarillado y aseo (artículo 14.19 Ley 142 de 1994).

“2.5. Prestación eficiente.

2.6. Libertad de competencia y no utilización abusiva de la posición dominante.

(...)” (negrillas fuera de texto).

Ahora bien, en materia de servicios públicos domiciliarios, se resaltan los siguientes conceptos que señala dicha Ley 142 de 1994:

- Cualquier persona que corresponda a las señaladas en su artículo 15⁹, está en capacidad legal de prestar un servicio público domiciliario.
- Los municipios deben prestar los servicios públicos domiciliarios y solo excepcionalmente pueden ser prestadores directos¹⁰.
- Los servicios públicos domiciliarios constituyen un mercado abierto, en el que la libre competencia de sus operadores es uno de los objetivos fundamentales de la ley.
- Los prestadores de servicios públicos domiciliarios están en la obligación de suministrárselos a quienes se los soliciten, y los usuarios tienen el derecho a solicitárselo al prestador que prefieran¹¹.

El servicio público de aseo se encuentra definido en el artículo 14.24 ibídem como *“... el servicio de recolección municipal de residuos, principalmente sólidos. También se aplicará esta ley a las actividades complementarias de transporte, tratamiento, aprovechamiento y disposición final de tales residuos...”* (negrillas fuera de texto).

Con el fin de reglamentar el Decreto -ley 2811 de 1974 y la Ley 99 de 1993 en relación con la Gestión Integral de Residuos Sólidos, así como la Ley 142 de 1994, la Ley 632 de 2000 y la Ley 689 de 2001, en cuanto tiene que ver con la

⁹ **ARTÍCULO 15. PERSONAS QUE PRESTAN SERVICIOS PÚBLICOS.** Pueden prestar los servicios públicos:

15.1. Las empresas de servicios públicos.

15.2. Las personas naturales o jurídicas que produzcan para ellas mismas, o como consecuencia o complemento de su actividad principal, los bienes y servicios propios del objeto de las empresas de servicios públicos.

15.3. Los municipios cuando asuman en forma directa, a través de su administración central, la prestación de los servicios públicos, conforme a lo dispuesto en esta Ley.

15.4. Las organizaciones autorizadas conforme a esta Ley para prestar servicios públicos en municipios menores en zonas rurales y en áreas o zonas urbanas específicas.

15.5. Las entidades autorizadas para prestar servicios públicos durante los períodos de transición previstos en esta Ley.

15.6. Las entidades descentralizadas de cualquier orden territorial o nacional que al momento de expedirse esta Ley estén prestando cualquiera de los servicios públicos y se ajusten a lo establecido en el parágrafo del artículo 17.

¹⁰ Artículo 6°.

¹¹ Artículo 9.2. y 10.

prestación del servicio público de aseo, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 1713 de agosto 6 de 2002, norma ésta de la cual se destaca lo siguiente:

El artículo 130 determina que a partir de su promulgación, todos los municipios y distritos quedan obligados a ejecutar todas las acciones necesarias para clausurar y restaurar ambientalmente o adecuar técnicamente los actuales sitios de disposición final (de residuos sólidos) que no cumplan con la normatividad vigente. En la prestación del servicio de aseo, se observará como un principio básico 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 (art. 3º).

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 (art. 4º).

A partir de la vigencia de dicho decreto, los Municipios y Distritos, deberán elaborar y mantener actualizado un Plan Municipal o Distrital para la Gestión Integral de Residuos o Desechos Sólidos en el ámbito local y/o regional, según el caso, en el marco de la política para la Gestión Integral de los Residuos, el cual será enviado a las autoridades ambientales competentes, para su conocimiento, control y seguimiento (Art. 8º, modificado por el artículo 2º del Decreto 1505 del 4 de julio de 2003).

Consecuente con lo anterior, para la Sala es claro que la Resolución 1390 de 2005, y en especial los artículos acusados, resultan ser una reglamentación de carácter ambiental en materia de manejo, y específicamente de disposición final técnica y adecuada de residuos sólidos en la búsqueda del debido saneamiento del ambiente, precisando disposiciones tendientes a controlar y reducir la contaminación ambiental, a que deben sujetarse quienes desarrollen tal actividad, y que dada la legislación que en materia de servicios públicos domiciliarios se ha reseñado, también se halla relacionada con ésta.

De otra parte, también considera la Sala que no resulta válido el argumento del actor respecto de la violación de las normas constitucionales por él invocadas respecto de los actos demandados, puesto que éstos no constituyen restricción alguna en perjuicio de la autonomía de los municipios, pues como se ha visto, éstos, a efectos de atender sus funciones ambientales como en materia de

servicios públicos domiciliarios, deben sujetarse a la ley, en ninguna de cuyas regulaciones se pueda advertir que dichos entes territoriales tengan asignadas competencias que les permitan restringir el ejercicio de las facultades conferidas al MAVDT por la ley para regular y reglamentar aspectos ambientales sobre la materia de que se viene tratando, y mucho menos para apartarse de las disposiciones legales que rigen su organización y funcionamiento.

En las anotadas condiciones, establecido como se encuentra que el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial profirió los actos acusados dentro del ámbito de sus competencias legales, y que en manera alguna incurrieron en quebrantamiento de la autonomía del ente territorial demandante, como quedó visto, habrá de denegarse las pretensiones de la demanda, como en efecto se procederá en la parte dispositiva de esta sentencia.

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

F A L L A:

PRIMERO.- DENIEGANSE LAS SUPPLICAS DE LA DEMANDA.

SEGUNDO.- En firme esta providencia, previas las anotaciones de rigor, archívese el expediente.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

Se deja constancia de que la anterior sentencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en la sesión del día de de 2012.

MARCO ANTONIO VELILLA MORENO MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ

MARÍA CLAUDIA ROJAS LASSO

