

**CONSEJO DE ESTADO**

**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**SALA PLENA**

**Consejera Ponente: Dra. OLGA INÉS NAVARRETE BARRERO**

Bogotá, D.C., noviembre trece (13) de dos mil tres (2003).

**Ref.: Expediente Nro.1 110010324000200300032 01**  
**Actor: SILVIO RUIZ GRISALES y Otro.**

Procede la Sección Primera a dictar sentencia de única instancia para resolver la demanda que ha dado origen al proceso de la referencia, instaurada por SILVIO RUIZ GRISALES y OTRO, en ejercicio de la acción consagrada en el artículo 84 del C.C.A., con el fin de que se declare la nulidad del artículo 28 del Decreto 1713 del 6 de agosto de 2002, expedido por el Gobierno Nacional- Ministerio de Desarrollo Económico, sobre gestión integral de residuos sólidos.

**ANTECEDENTES**

El texto de la norma acusada es el siguiente: "Artículo 28. Propiedad de los residuos sólidos en sitio público. Todo usuario del servicio público de aseo, cede la propiedad de los residuos presentados al Municipio o Distrito, según sea el caso, en el momento de ubicarlos en el sitio público establecido para hacer la respectiva recolección. A menos que la entidad territorial determine lo contrario, se entenderá que dicha entidad cede la propiedad a la persona prestadora del servicio de aseo o de la actividades complementarias"

**Normas violadas y concepto de la violación.**

La norma acusada viola las siguientes disposiciones:

Artículos 1, 34, 58, 81, 88, 113, 150, 189, 209, 355, 362, 365 y 367 de la Constitución Política.

Concepto de la violación.

La presente es una demanda de acción de nulidad por inconstitucionalidad, en donde el cargo único es la

violación de la Constitución. Los cargos se condensan en dos grupos: el primero consiste en un vicio material y el segundo en un vicio formal.

Primer cargo de fondo: violación de los artículos 1, 13, 34, 58, 81, 88, 209, 355, 362, 365 y 367 de la Constitución.

La norma acusada vulnera los citados artículos pues "cede" gratuitamente la basura, de propiedad de los usuarios del servicio público de recolección de basura, primero al municipal o distrital y luego al operador privado que presta el servicio de aseo sin que medie justo título para el efecto. El problema cobra relevancia por el valor económico que pueden tener los desechos. Cuál es el título que le confiere al Estado la propiedad de los bienes depositados en el lugar que se establece para la recolección de la basura? La norma acusada vulnera los artículos 2, 34 y 58 de la Constitución porque transfiere la propiedad de los desechos de los usuarios al Estado sin que medie justo título para el efecto.

Es necesario hacer claridad sobre el significado económico del bien cuya propiedad se transfiere. Los residuos a los que la norma se refiere sólo constituyen un bien desde que la sociedad, impulsada por preocupaciones de medio ambiente, empezó a atribuirle un valor a los desechos. La basura se convierte entonces en un bien con valor comercial y da lugar al nacimiento de un mercado cuando se determina que ésta es susceptible de aprovechamiento.

Hay varios tipos de residuos que a su vez tienen valores diferentes; los escombros son diferentes de los desperdicios domésticos, los residuos industriales de los desechos orgánicos. Los usuarios del servicio de aseo producen basura con valor diferente: el valor de una cáscara de plátano no es el mismo que el del aluminio ni el de la placenta.

El valor comercial de la basura es tan reconocido hoy en día que inclusive se ha creado un concepto para determinar lo que es la basura de la basura: el desecho último. Este desecho no es pues un bien sino una cosa que, de acuerdo con los avances científicos y tecnológicos, se considera como inaprovechable o bien imposible de aprovecharse.

El inciso 1 del artículo 28 del Decreto 713 de 2002 se ajustaría a la Carta siempre y cuando se reconociese que los desechos tienen un valor económico que debe ser reconocido en la tarifa del servicio de aseo.

El inciso segundo del artículo 28 que se demanda, vulnera los artículos 1, 88, 209, 355 y 365 de la Constitución al permitir la cesión de la propiedad de los desechos por parte de los distritos y municipios " a la persona prestadora del servicio de aseo o de las actividades complementarias" . Se vulneran de manera directa los artículos 362, 58, 355 y 34 de la Constitución, toda vez que mientras éstos protegen los recursos y bienes propios de las entidades territoriales, aquel los afecta, cediéndolos gratuitamente a un tercero.

Esta disposición contiene una condición negativa y una presunción. La condición negativa consiste en que la entidad territorial no disponga nada acerca de quién es el propietario de los residuos que los usuarios presentan al municipio o distrito para su recolección a través del servicio de aseo. Y la presunción consiste en que, cumplida tal condición, se entiende que el municipio o distrito cede la propiedad sobre esos residuos a la persona prestadora del servicio de aseo.

Si la persona prestadora del servicio de aseo es pública, bien pueden cedérsele los desechos, pues se trata de una transferencia intergubernamental y los recursos permanecen en la órbita pública. Si la persona prestadora del servicio es mixta, no pueden cedérsele los desechos, salvo que ello implique una mayor participación accionaría del Estado. Si la persona prestadora del servicio de aseo es privada, la cesión definitivamente está prohibida. Como la norma no distingue es inconstitucional, pues avala todo tipo de cesiones. La generalidad de la norma que permite realizar todo tipo de cesiones es lo que la persona inconstitucional.

El usuario no hace una donación a un particular sino que transfiere la propiedad privada al dominio público en

el marco de la prestación de un servicio público y bajo el entendido de que esa forma se satisface el interés general. Una vez ingresan a ser propiedad del municipio o distrito, los residuos son de su propiedad exclusiva y gozan de las mismas garantías que la propiedad y renta de los particulares. Ni siquiera el nivel nacional del gobierno puede apropiarse de esos residuos menos aún podrían hacerlo los particulares. Se desconocen también los artículos 58 y 335 de la Constitución ya que el acto demandado configura en últimas un auxilio o donación a un particular, lo cual está prohibido.

Se vulneran indirectamente los artículos 1, 13, 81, 88, 209, 365 y 367 de la Constitución, en la medida en que la cesión de un bien o recurso estatal a un particular afecta de manera consecencial el interés público y el papel del Estado.

Segundo Cargo: Violación de los artículos 113, 150, 189, 362 y 367 de la Constitución.

El Gobierno Nacional con la expedición del inciso segundo del artículo 28 del Decreto 1713 de 2002 excedió su potestad reglamentaria e invadió la órbita propia del legislador y aún la del constituyente, de manera directa y de forma indirecta terminó alterando la separación de las ramas del poder.

La norma acusada no podía ser expedida por el Gobierno sino por el constituyente ya que se requería una reforma constitucional y no un simple decreto reglamentario para entrar a regalar los bienes de propiedad local. El artículo 362 de la Carta es muy claro al consagrar la intangibilidad constitucional de los bienes y rentas de las entidades territoriales. Solo la ley podía regular las condiciones generales para la prestación del servicio público de aseo, en particular, las condiciones para almacenamiento y recolección. Y esa es la Ley 142 de 1994. Por ninguna parte de esa ley se le "cede" la basura a un particular. El gobierno entró a regular una materia que no era de la órbita de la facultad reglamentaria sino del legislador que es quien ostenta la cláusula general de competencia en materia legislativa.

## **b. La defensa del acto acusado**

La Nación a través del Ministerio del Medio Ambiente contestó la demanda en los siguientes términos: No le asiste razón al demandante al manifestar que la norma vulnera los artículos 2, 34 y 58 de la Constitución Política, pues tales disposiciones defienden y amparan efectivamente el derecho que le asiste a cada persona de disponer libremente de las facultades consagradas en el derecho de propiedad, facultades que nacen precisamente de la posesión efectiva que hacemos de las cosas que consideramos de nuestro dominio; dentro de los atributos propios de la propiedad está la libre disposición.

Se ha dicho que los residuos sólidos comprenden los domésticos, comerciales e institucionales, las basuras de la calle, etc. residuos que pueden ser a su vez aprovechables o basuras. El hecho de que entre ellos existan algunos que puedan ser aprovechadas o que tengan valor, no tiene incidencia en que el particular pueda desprenderse de ellos, así la norma bien podría establecer que una vez dejados en el espacio público, pertenecen al Estado. Aceptar la interpretación contraria sería llegar al absurdo de pensar en el hurto de quien loablemente recicla como modo de subsistencia, porque, según dicha interpretación, las basuras son de quien las produce.

Hay cosas que sin lugar a dudas no tienen dueño, ni lo han tenido nunca como las conchas o sustancias que arroja el mar; pero hay otras que tuvieron dueño en el pasado, pero la circunstancias en que se encuentran hacen presumir que fueron abandonadas con su dueño con la intención de desprenderse del dominio que tenía sobre ellas. Para que pueda hablarse de cosas abandonadas es indispensable que el dueño tenga la intención de desprenderse de ellas, pues cuando no existe tal desprendimiento voluntario o cuando persiste el ánimo de ejercer el dominio sobre las cosas, éstas no podrían ser adquiridas por ocupación.

Unas y otras pueden apropiarse sin lugar a dudas por quien las encuentra y las acoge con el ánimo de ejercer

el dominio sobre ellas. El hecho de que la norma establezca la propiedad de las basuras en cabeza del municipio o de las Empresas Prestadoras de Servicios Públicos, no quiere decir que el propietario que se desprenda de las mismas no pueda recobrarlas o que un tercero ajeno a la empresa pueda hacerlas suyas por ocupación. El Estado o la empresa solamente las adquiere en el momento en que las aprehenda.

De acuerdo con la Constitución Política, el Estado debe garantizar el ambiente sano a los particulares y planificar en forma adecuada el aprovechamiento de los recursos para garantizar su desarrollo y vida útil. El Estado no debe pagarle a los ciudadanos por la producción de basuras independientemente de que se trate de materiales reutilizables o que tengan valor económico, sino que, por el contrario, éstos deben sufragar los gastos que el Estado invierte para que se haga cargo de ellas.

### **Segundo Cargo, Exceso en el uso de las facultades reglamentarias.**

No le asiste razón al demandante cuando afirma que el Gobierno Nacional con la expedición del inciso segundo del Decreto 1713 de 2002, reglamentario de la Ley 142 de 1994, excedió su potestad reglamentaria violando los artículos 150, 367 y 362 de la Constitución Política, cuando está regalando bienes de propiedad local. No se contraría la Constitución por cuanto la entrega que el Estado realiza a la persona encargada de realizar el aseo no es de aquellos bienes o rentas tributarias o provenientes de la explotación de monopolios de las entidades territoriales, pues como se ha dicho en reiteradas ocasiones, las basuras "por si solas no tienen valor y requieren de un tratamiento de una disposición final, por tanto generan costos de disposición y no se reincorporan al ciclo económico y productivo".

Carece de mérito la acusación por cuanto no existen planteamientos que prueben falta de competencia para el ejercicio de la potestad reglamentaria a nivel nacional.

### **c. La actuación surtida**

De conformidad con las normas del C.C.A., a la demanda se le dio el trámite previsto para el proceso ordinario, dentro del cual merecen destacarse las siguientes actuaciones: Por auto del 6 de febrero 2003, se dispuso la admisión de la demanda y se negó la suspensión provisional solicitada.

En febrero 20 de 2003 se surtió la diligencia de notificación personal al Procurador Delegado ante esta Corporación y el 9 de abril del mismo año, por Aviso se notificó al Ministro de Comercio, Industria y Turismo y al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Durante el traslado concedido a las partes y al Ministerio Público para alegar de conclusión, en los términos del inciso segundo del artículo 59 de la Ley 446 de 1998, hizo uso de este derecho el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

## **II. ALEGACIONES DE LAS PARTES**

El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, reiteró los argumentos expuestos en la contestación de la demanda.

## **III - CONCEPTO DEL MINISTERIO PUBLICO**

La Procuradora Primera Delegada ante esta Corporación, solicitó se denieguen las súplicas de la demanda, argumentando:

De conformidad con la norma demandada, la propiedad de los residuos corresponde al municipio y sólo en el

evento que éste no disponga otra cosa, pasan a ser de propiedad del operador del servicio o de quien realice actividades complementarias.

La disposición acusada no contraría los artículos 2, 34 y 58 de la Constitución porque el hecho de ceder la propiedad de las basuras al distrito o municipio y en el evento de que éste no explote económicamente tales residuos, ellos puedan cederse al operador del servicio o a quien realice actividades complementarias, no significa que se afecte la prosperidad del conglomerado social; tampoco implica una confiscación porque los desechos dejados por la comunidad en ningún momento le son ajenos, pues es por su propia voluntad y con fines de aseo que se dejan para ser recogidos por quien presta el servicio correspondiente. No se afecta el derecho a la propiedad privada puesto que no son dejados contra la voluntad del usuario y se ceden en primer lugar al municipio o distrito y, solo si éste no los aprovecha pueden resultar productivos para terceros. Que las entidades territoriales no hayan adoptado mecanismo para hacer productiva la basura dejada por los usuarios el servicio de aseo, no impide que otras personas puedan hacerlo, pues precisamente así lo advirtió la norma objeto de demanda con miras a dar un mejor tratamiento a los residuos sólidos, que de no ser transformados pueden generar altos índices de contaminación, generando un impacto negativo a la salud humana y el medio ambiente.

Tampoco se contraría el artículo 355 de la Carta Política ya que las basuras por sí mismas no tienen un valor económico; lo que ocurre es que, previo a un proceso de tratamiento, pueden generar no sólo beneficios económicos, sino protección a la salud humana y al medio ambiente. Lo que pasa a ser de propiedad del municipio o distrito son los desechos, que es cualquier elemento sólido resultante del consumo o uso de un bien en actividades domésticas, industriales, comerciales, institucionales, de servicio, que el generador abandona, rechaza o entrega y que es susceptible de aprovechamiento transformación en un nuevo bien, con valor económico o de disposición final.

Si bien se trata de una cesión que hace el municipio o distrito, no puede afirmarse que ella se hace a título gratuito porque la basura por sí misma no tiene valor económico. Lo que finalmente produce un beneficio es que dicha materia prima pueda ser reutilizable en beneficio de la sociedad, en aras de la protección el medio ambiente y de la salud humana, a través de procesos productivos y de reactivación desde la economía.

No prospera tampoco el cargo relativo a la incompetencia del Gobierno para expedir la disposición acusada, pues compete al Ejecutivo expedir los reglamentos necesarios para la cumplida ejecución de las leyes. El Gobierno Nacional podía regular lo relativo al manejo de los residuos, siempre con miras a utilizar los medios que permitan evitar el deterioro del ambiente y la salud humana, reutilizar sus componentes, producir nuevos bienes y restaurar o mejorar los suelos.

Si bien es cierto es deber de 'os municipios organizar los servicios adecuados de disposición final de basuras, también el servicio puede ser prestado por personas naturales o jurídicas de derecho privado, de acuerdo con los requisitos y condiciones que establezca el gobierno.

El Ejecutivo, en ejercicio de la potestad reglamentaria, podía disponer que, en el evento que el municipio o distrito no decidan nada sobre la disposición final de las basuras, éstas podían cederse en favor del operador del servicio de aseo o de aquellas personas que realizan actividades complementarias, siempre y cuando se cumpla con el cometido de la guarda y protección del medio ambiente y de la salud humana.

#### **IV- CONSIDERACIONES DE LA SALA**

Se demanda la nulidad del artículo 28 del Decreto 1713 de 2002, 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.

*La norma demandada establece;*

"Artículo 28. Propiedad de los residuos sólidos en sitio público. Todo usuario del servicio público de aseo, cede la propiedad de los residuos presentados al Municipio o Distrito, según sea el caso, en el momento de ubicarlos en el sitio público establecido para hacer la respectiva recolección. A menos que la entidad territorial determine lo contrario, se entenderá que dicha entidad cede la propiedad a la persona prestadora del servicio de aseo o de las actividades complementarias".

*La Ley 689 de 2001 (agosto 28), por la cual se modifica parcialmente la Ley 142 de 1994, consagra en el artículo*

'Artículo 1°. Modificarse los numerales 15 y 24 del artículo 14 de la Ley 142 de 1994, el cual quedará así:  
"Artículo 14. Definiciones.

(...)

14.24 Servicio público de aseo. Es 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. Igualmente incluye, entre otras, las actividades complementarias de corte de césped y poda de árboles ubicados en las vías y áreas públicas; de lavado de estas áreas, transferencia, tratamiento y aprovechamiento.

Artículo 2°. Modificase el numeral 20 del artículo 14 de la Ley 142 de 1994 el cual quedará así:

"14.20 Servicios Públicos. Son todos los servicios y actividades complementarias a los que se aplica esta ley",

*Por su parte la Ley 632 de 2000, en relación con el servicio público de aseo consagra:*

**"Artículo 9°. Esquemas de prestación del servicio público domiciliario de aseo.** Para la prestación de las actividades de recolección y transporte de los residuos ordinarios de grandes generadores, así como las de reciclaje, tratamiento, aprovechamiento, disposición final de los residuos y operación comercial, **los municipios y distritos, responsables de asegurar su prestación,** podrán aplicar el esquema de la libre competencia y concurrencia de prestadores de servicio, en los términos y condiciones que establezca el Gobierno Nacional.

Para las actividades de recolección, transferencia y transporte de residuos generados por usuarios residenciales y pequeños productores, residuos patógenos y peligrosos, y para la limpieza integral de vías, áreas y elementos que componen el amoblamiento urbano público, los municipios y distritos deberán asegurar la prestación del servicio, para lo cual podrán asignar áreas de servicio exclusivo, mediante la celebración de contratos de concesión, previa la realización de licitación pública, procedimiento con el cual se garantizará la competencia.

Parágrafo. Corresponde al Gobierno Nacional definir la metodología a seguir por parte de los municipios y distritos para la contratación del servicio público domiciliario de aseo".

El punto central de la presente demanda de nulidad se relaciona con el supuesto exceso en el uso de las facultades reglamentarias por parte del Gobierno Nacional y la violación de normas superiores al expedir el artículo 28 del Decreto 1713 de 2002, al disponer la cesión gratuita de las basuras por parte de los usuarios al municipio o distrito sin contraprestación alguna y, posteriormente por éste, a los operadores del servicio en el caso en que el municipio o Distrito no disponga otra cosa.

Deben analizarse dos eventos dentro de la citada norma:  
a. La cesión gratuita de los residuos que hace el usuario a favor del municipio o distrito, cuando los deja en sitio público.  
b. La cesión del municipio o distrito a favor de la persona prestadora del servicio de aseo o de las actividades complementarias, cuando dichas

entidades territoriales no dispongan otra cosa.

En cuanto al primer aspecto, la norma demandada señala:

"Todo usuario del servicio público de aseo, cede la propiedad de los residuos presentados al Municipio o Distrito según sea el caso en el momento de ubicarlos en el sitio público establecido para hacer la respectiva recolección".

En esta disposición se habla de cesión de la propiedad de los residuos, cuando se ubican en sitio público. Se supone que el acto de dejar los residuos es voluntario y, en segundo lugar que, cuando se dejan en sitio público destinado para la recolección, el propietario de esos residuos se desprende de esa propiedad en favor del municipio o distrito. No tendría sentido que el municipio o distrito tuviera que pagarle al usuario por las basuras que deposita en sitio público establecido para la recolección; antes por el contrario, es el usuario quien debe pagar al municipio la tarifa correspondiente al servicio de recolección de basuras. Y si el usuario quiere derivar algún provecho económico de los residuos sólidos, se entiende que no debe dejarlos en sitio público, pues ello supone la voluntad de desprenderse de ellos.

La Sala destaca el hecho de que mientras las basuras permanecen en sitio público, como por ejemplo, los andenes, no son todavía propiedad del municipio el cual sólo la adquiere cuando las aprehende bien sea en forma directa o a través del prestatario del servicio público de aseo. Entonces mientras las basuras permanecen en el espacio público pueden ser manipuladas por los recicladores u otros interesados, sin que se entienda que se están apropiando de un bien del municipio. Esta parte de la norma no desconoce el derecho de propiedad ni viola normas superiores.

2. "A menos que la entidad territorial determine lo contrario, se entenderá que dicha entidad cede la propiedad a la persona prestadora del servicio de aseo o de las actividades complementarias".

Respecto del segundo inciso del artículo 28 que se acusa, cabe precisar que existe una responsabilidad de los municipios y distritos en la prestación del servicio público de aseo. Así lo dispone el artículo 313 de la Constitución Política cuando establece como función de los Concejos la de reglamentar las funciones y la eficiente prestación de los servicios a cargo de municipio.

La Ley 142 de 1994 le asigna a los municipios competencias en cuanto a la prestación de los servicios públicos debiendo asegurar que se presten a sus habitantes de manera eficiente, bien sea por empresas de servicios públicos de carácter oficial, privado o mixto, o directamente por la administración central del respectivo municipio.

La responsabilidad de las autoridades municipales en el tratamiento de los desechos se dirige al cuidado en la escogencia de los sitios que servirán de depósito y concentración de basuras y desperdicios, su tratamiento y disposición final.

El artículo 79 de la Constitución establece que todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano y que es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente e igualmente el artículo 49 prevé que la atención de la salud y el saneamiento son servicios públicos a cargo del Estado; y conforme al artículo 80 le corresponde prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados.

Por su parte, a los Concejos Municipales les compete, según los numerales 1,7 y 9 del artículo 313 de la Constitución Política, dictar las disposiciones necesarias para la eficiente prestación de los servicios a cargo del municipio, reglamentar los usos del suelo dentro de los límites que fije la ley y dictar las normas necesarias para el control y la preservación del patrimonio ecológico de la localidad, mientras que a los alcaldes le corresponde por mandato constitucional hacer cumplir la Constitución, la ley, los decretos del Gobierno, las ordenanzas y los acuerdos del Concejo, dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar

el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a cargo.

Por todo lo anterior, no es posible entender el descuido administrativo en la tarea de eliminación de focos infecciosos o en la prevención del daño ambiental . *que de ellos se deriva y, es mucho más reprochable si el daño ambiental se deriva de la falta de proyección y planificación en los procesos de recolección, manejo, tratamiento y disposición de basuras por parte de las autoridades municipales.*

*Conociendo el peligro que representa la basura como la materia orgánica degradada, la ciudadanía tiene derecho a reclamar que el sitio donde se depositaran las basuras recogidas no se encuentre cerca de sus hogares, mas si en ellos se encuentran niños. El servicio público de aseo a cargo de los municipios, comprende no solamente la recolección de las basuras, sino también las actividades complementarias de transporte, tratamiento, aprovechamiento y disposición final de los residuos.*

*Estos residuos o basuras pueden ser aprovechables o no aprovechables. El propio Decreto 1713 de 2002 define así los residuos sólidos o desechos.*

"Residuo sólido o desecho. Es cualquier objeto, material, sustancia o elemento sólido resultantes del consumo o uso de un bien en actividades domésticas, industriales comerciales, institucionales, de servicios, que el generador abandona, rechaza o entrega y que es susceptible de aprovechamiento o transformación en un nuevo bien, con valor económico de disposición final. Los residuos sólidos se dividen en aprovechables y no aprovechables. Igualmente, se consideran como residuos sólidos aquellos provenientes del barrido de áreas públicas".

Residuo sólido aprovechable. Es cualquier material, objeto, sustancia o elemento sólido que no tiene valor de uso directo o indirecto para quien lo genere, pero que es susceptible de incorporación a un proceso productivo". *Residuo sólido no aprovechable. Es todo material o sustancia sólida o semisólida o de origen orgánico e inorgánico, putrescible o no, proveniente de actividades domésticas, industriales, comerciales, institucionales, de servicios, que no ofrece ninguna posibilidad de aprovechamiento, reutilización o reincorporación en un proceso productivo. Son residuos sólidos que no tienen ningún valor comercial, requieren tratamiento y disposición final y por lo tanto generan costos de disposición "*

De conformidad con lo anterior se tiene que hay unos residuos sólidos que pueden ser aprovechables y que son susceptibles de tener algún valor comercial, mientras que otros definitivamente no lo tienen y, por el contrario, generan costos de disposición. Cuando el municipio contrata una empresa para la prestación del servicio público de basura se entiende que ello cobija no solo la recolección sino también las actividades complementarias, de donde se desprende lógicamente que se está trasladando a esa empresa la propiedad de los desechos aprovechables y no aprovechables.

Si se aceptara la tesis del demandante en el sentido de que el municipio o el distrito no pueden hacer la cesión gratuita de estos residuos a las personas prestatarias de los servicios so pena de violar el artículo 355 de la Constitución Política, se tendría por un lado, que asumir los costos de disposición que generan los residuos que no tienen ningún valor comercial y que requieren un tratamiento y disposición final y, por el otro, debería cobrarsele a la persona prestataria del servicio el valor de los residuos aprovechables económicamente.

Si el municipio contrata la prestación del servicio público de aseo y cede esos residuos a la persona encargada del mismo y, además, no asume los costos adicionales de los residuos que no tienen ningún valor económico, prácticamente se está compensando una cosa con otra, de modo que no se está enriqueciendo injustificadamente el particular encargado del servicio de aseo.

Iría en contra de la eficiente prestación de los servicios públicos a cargo del Estado, el que se escindieran las actividades que comprenden la prestación del servicio público de aseo y, por ello, debe entenderse



incorporado en la actividad de la prestación de este servicio el transporte, tratamiento, aprovechamiento y disposición final de los residuos, y no solamente su recolección.

Cuando el Presidente de la República en virtud de sus facultades reglamentarias consagradas en el artículo 189, numeral 11, de la Constitución Política, reglamenta las Leyes 42 de 1994, 532 de 2000 y 689 de 2001, en cuanto a la prestación del servicio público de aseo y manejo de residuos sólidos, y señala que la propiedad de estos residuos pasa a las personas encargadas de la prestación del servicio de aseo y actividades complementarias, a menos que la entidad territorial determine lo contrario, no hace nada distinto que precisar algo que estaba implícito en la naturaleza del servicio mismo, pues éste se refiere también a las actividades complementarias.

Un adecuado manejo de las basuras y de la prestación del servicio público de aseo es definitivo para la defensa de derechos fundamentales de los individuos y de la comunidad, dadas las nocivas consecuencias que su deficiente prestación conlleva para la salud y la preservación del medio ambiente.

La contaminación por basuras afecta de manera grave el ambiente y en general todos los ecosistemas al igual que el medio físico como el paisaje, lo que necesariamente vulnera el derecho constitucional fundamental de gozar de un ambiente sano y hasta puede llegar a la amenaza de los derechos a la vida, a la integridad física y a la salud.

Con base en las consideraciones precedentes, la Sala concluye que no hubo exceso en el ejercicio de la facultad reglamentaria en cabeza del Presidente de la República ni violación de las normas superiores citadas por el demandante, al dictar la norma acusada, ya que, como la adecuada prestación del servicio de aseo comprende la recolección de basuras y las actividades complementarias de transporte, tratamiento, aprovechamiento y disposición final de los residuos, tal como ya lo habían dispuesto las leyes que sirvieron de fundamento al Decreto parcialmente acusado, cuando el municipio contrata la prestación del servicio de aseo, de conformidad con lo previsto en el artículo 365 de la Constitución Política, debe entenderse que ello conlleva también esas actividades complementarias.

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

### **FALLA**

DENIÉGANSE las pretensiones de la demanda.

**COPIÉSE, NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE.**

Se deja constancia de que la anterior providencia fue discutida y aprobada por la Sala en su sesión de trece (13) de noviembre del año dos mil tres.

**CAMILO ARCINIEGAS ANDRADE**  
Presidente

**OLGA INES NAVARRETE BARRERO**

**MANUEL S. URUETA AYOLA**

**GABRIEL E. MENDOZA MARTELO**

Compilado, editado y concordado para SSPD por [BISA Corporation Ltda.](#)  
Editores y Compiladores: Yezid Fernando Alvarado Rincón, Astrid Suárez Prieto.