

define como el servicio de recolección municipal de residuos, principalmente sólidos, incluyendo las actividades complementarias de transporte, tratamiento, aprovechamiento y disposición final de tales residuos (artículo 14.24). En la práctica, la definición deja excluye las actividades de barrido de vías públicas y, por lo tanto, también las excluye de la definición tarifaria. La interpretación anterior se ve corroborada por lo establecido por el artículo 164, Incorporación de Costos Especiales, que señala:

Igualmente, para el caso del servicio de aseo, las fórmulas tomarán en cuenta, además de los aspectos definidos en el régimen tarifario que establece la presente ley, los costos de disposición final de basuras y rellenos sanitarios.

Asimismo, el artículo 137, inciso 137.2, señala que el suscriptor o usuario tendrá derecho:

...a que no se le cobre el servicio de recolección, transporte y disposición final de los residuos, si en cualquier lapso de 30 días la frecuencia de recolección es inferior a 50% de lo previsto en el contrato para la zona en que se halla el inmueble.

Sin embargo, omite cualquier referencia al barrido de calles.

- Sujeción de los municipios menores a obligaciones y procedimientos que difícilmente estarán en condiciones de cumplir. La Ley 142, que crea la obligación de contar con una infraestructura empresarial capaz de prestar adecuadamente un servicio público, apunta correctamente en la dirección de generar una independencia entre el manejo político del municipio y el la prestación del servicio y de lograr la viabilidad financiera; sin embargo, los beneficios esperados de la aplicación de la ley es probable que sólo materialicen en los municipios con concentraciones urbanas importantes porque las demandas limitadas de servicios hacen poco probable que exista interés por parte de la empresa privada en prestar el servicio y, en caso de existir tal interés, la empresa tendrá problemas en alcanzar una rentabilidad que le permita asegurar eficiencia y calidad;
- Existencia de disposiciones que atentan contra una planeación coherente de la prestación y desarrollo de los servicios e impiden establecer sistemas eficaces de control de calidad. Es el caso de la Ley 142 que, permitiendo a los usuarios optar por soluciones alternativas al servicio establecido y restringiendo el establecimiento de áreas de servicio exclusivo, hace que la asignación de responsabilidades por las deficiencias se hace impracticable;
- Transición dificultosa desde el actual esquema empresarial de prestación de los servicios de aseo al nuevo esquema propuesto por la Ley 142, porque si bien

al interior de las empresas municipales de las grandes ciudades existe consenso respecto de la ineficiencia con que son prestados los servicios, el análisis de alternativas de transformación esta fuertemente presionado por los organismos sindicales, lo que puede conducir a que la decisión final esté determinada por consideraciones políticas en detrimento de las consideraciones de orden técnico, financiero y de beneficio de la comunidad.

### **3.1.5 *Sistemas de información***

Las diversas instituciones y organismos que intervienen en el sector manejan información parcial, insuficiente en relación con sus propios requerimientos y difícilmente homologable debido a los criterios disímiles empleados para su obtención: en la práctica, la información existente en las instituciones encargadas de definir políticas y de asignar recursos no coincide con los requerimientos propios de su función. Por otra parte, la escasa información disponible no es compartida por los diferentes entidades y, con frecuencia, dicha información no es conocida por los diferentes niveles y estamentos dentro de una misma institución.

La inexistencia de un sistema nacional de información y las insuficiencias de información a nivel institucional se suplen, a menudo, con la realización de encuestas que muchas veces carecen de respaldo metodológico y cuyos resultados son difíciles de validar. Además, la solicitud de información similar por parte de diversas instituciones, genera reticencia y desinterés en los entes encuestados.

La existencia sistema de información nacional en relación con el sector es indispensable para planificar, tomar decisiones, formular programas, priorizar actividades, asignar recursos, organizar a las instituciones involucradas en el sector y monitorear la gestión. Por tal motivos, su carencia se constituye en una seria limitante para el desarrollo del sector así como para la consolidación del proceso de descentralización y el fortalecimiento de la capacidad de gestión de los entes locales.

### **3.1.6 *Recursos humanos***

La ausencia de un sistema de información nacional junto a la grado variable de confiabilidad de la información disponible impiden conocer la cantidad de personas que se desempeña en el sector y su calificación para desempeñar sus funciones. De las visitas a terreno y las entrevistas realizadas, se puede estimar que existe personal profesional idóneo en las áreas técnica y gerencial en los servicios de aseo urbano de la ciudad de Bogotá y de las ciudades de más de un millón de habitantes. Por el contrario, existiría un déficit importante de personal profesional y técnico en los servicios del resto de las ciudades.

En cuanto a la permanencia del personal en su cargo podrían, en términos generales, identificarse algunos patrones de comportamiento según tipo de empresa y naturaleza del cargo: en las empresas municipales, la rotación del personal en cargos gerenciales es alta y está sujeta a equilibrios políticos; por el contrario, el personal profesional, técnico y operativo tiene un bajo índice de rotación, si bien existe una sobredotación de personal (especialmente de personal operativo), debido también a influencias políticas. En el caso de empresas privadas que mediante licitación se encuentran prestando el servicio de aseo urbano, el patrón de permanencia detectado en relación con el personal operativo es el opuesto a lo descrito para este mismo tipo de personal en empresas municipales, ya que con frecuencia la empresa privada contrata a sus operarios mediante contratos temporales de 4 a 6 meses generando una alta rotación. Las razones para utilizar esta modalidad de contratación estarían en la intención de evitar la formación de sindicatos fuertes que pudieran interferir con las políticas y decisiones de la empresa.

### **3.2 Análisis legal**

Colombia se encuentra en un proceso de modernización que incluye la reducción del tamaño del Estado, la reducción del gasto público y un ordenamiento institucional que abarca la prestación de los servicios públicos domiciliarios y la gestión ambiental, con la adopción de nuevos marcos legales en la materia.

Es así como la Ley 99 de 1993 crea el Ministerio del Medio Ambiente y organiza el Sistema Nacional Ambiental (SINA) con el propósito de imponer un orden institucional a la gestión ambiental; la Ley 142 de 1994 sobre servicios públicos domiciliarios impone un nuevo marco para su prestación, con el objeto de lograr eficiencia, cobertura y calidad, bajo un esquema de libre competencia a través de la participación del sector privado en la prestación de los servicios. Con dicha Ley, se pretende lograr un orden institucional asignando las funciones de vigilancia y control, regulación y formulación de políticas a La Superintendencia de Servicios Públicos, la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico y el Ministerio de Desarrollo, respectivamente.

#### **3.2.1 Jerarquía de las normas aplicables al sector**

El Estado colombiano se organiza bajo la forma de república unitaria descentralizada, regida por la Constitución Nacional, con un órgano legislativo representado por el Congreso de la República de composición bicameral encargado de dictar las leyes en el ámbito nacional. Además, el Presidente tiene facultades para expedir decretos leyes y la potestad reglamentaria que da origen a los decretos reglamentarios.

Desde el punto de vista de la organización territorial, el país se divide en departamentos, distritos, municipios y territorios indígenas. Los departamentos tienen como máximas autoridades administrativas a los gobernadores y a las asambleas departamentales, las cuales dictan las ordenanzas departamentales o normas para el cumplimiento de sus funciones en el ámbito departamental. Los distritos y municipios, tienen como máximas autoridades administrativas a los alcaldes y a los concejos municipales o distritales, los cuales dictan los acuerdos municipales o normas para desempeñar sus funciones en el ámbito municipal o distrital.

El orden jerárquico de la normatividad nacional incluye, en orden descendente, las normas constitucionales, leyes, decretos leyes, decretos reglamentarios, resoluciones ministeriales, ordenanzas departamentales y acuerdos municipales.

### **3.2.2 Identificación de leyes, decretos, reglamentos y resoluciones del sector**

A continuación, se presenta la normatividad que regula el sector residuos sólidos expresando de manera resumida la materia de que trata.

#### ***Constitución Nacional (Título XII, Capítulo 5)***

- Define los servicios públicos como una finalidad social del Estado, estableciendo en consecuencia que es un deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional. Será objetivo fundamental la solución de necesidades básicas insatisfechas: salud, educación, saneamiento ambiental y agua potable;
- Señala que los servicios podrán ser prestados por el Estado directa o indirectamente, por comunidades organizadas o por particulares, pero el Estado en todo caso mantendrá el control, la regulación y la vigilancia de tales servicios;
- Define las responsabilidades territoriales, indicando que la prestación de los servicios se hará en forma directa por el municipio cuando las condiciones técnicas y económicas del servicio y las conveniencias generales lo permitan y aconsejen;
- Señala que los departamentos deberán cumplir funciones de coordinación y complementariedad;
- Establece que el régimen tarifario tendrá en cuenta, además de los criterios de costos, los de solidaridad y redistribución de ingresos y posibilita a la Nación, los departamentos, distritos y municipios y entidades descentralizadas conceder subsidios, en sus respectivos presupuestos, para que las personas con menores

ingresos puedan pagar las tarifas de los servicios que cubran sus necesidades básicas;

- Asigna al Presidente la facultad de señalar las políticas generales de administración y control de eficiencia de los servicios públicos domiciliarios y ejercer por medio de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios el control, la inspección y vigilancia de las entidades que los presten.

***Ley 09 de 1979: Código Sanitario***

- Contiene normas sobre disposición de residuos líquidos y sólidos, y un régimen sancionatorio y el procedimiento para su aplicación. Las sanciones pueden consistir en amonestación, multas, decomiso de productos, suspensión o cancelación de la licencia, cierre temporal o definitivo del establecimiento;
- Establece que las sanciones pueden imponerse de manera directa.

***Ley 99 de 1993***

- Crea el Ministerio del medio Ambiente y organiza el Sistema Nacional Ambiental (SINA) con el propósito concentrar la gestión ambiental que estaba dispersa en varias instituciones del Estado
- Desarrolla los principios de la Agenda 21 estableciendo unos principios rectores de la gestión ambiental:
  - . Establece el desarrollo sostenible;
  - . Da prioridad al recurso hídrico para el consumo humano;
  - . Descentraliza el manejo ambiental;
  - . Establece el manejo democrático de la gestión ambiental, promoviendo la participación de la comunidad, el Estado, organizaciones no gubernamentales y el sector privado;
  - . Exige estudios de impacto ambiental como instrumento básico en la construcción de las obras;
  - . Crea el Fondo Nacional Ambiental (FONAM), con personería jurídica, patrimonio independiente y jurisdicción en todo el territorio nacional. El Fondo, que se constituye en un instrumento financiero de apoyo a las gestiones y proyectos ambientales, tiene como patrimonio las asignaciones que le haga el Presupuesto Nacional, rendimientos financieros de su actividad, aportes y donaciones y 50% de las indemnizaciones de que trata el Artículo 88 de la Constitución Nacional, recursos de crédito externo y recursos asignado por el Fondo Nacional de Regalías, los cuales tienen destinaciones específicas para zonas

- . específicas como Amazonia y Choco, cuencas, resguardos indígenas y financiación de proyectos que adelanten las entidades territoriales;
  - . Crea la Procuraduría Delegada para el Medio Ambiente con funciones para intervenir en los asuntos que tengan que ver con la defensa del medio ambiente;
  - . Dispone que la policía nacional tenga un cuerpo especializado de policía ambiental;
  - . Dispone la creación de una comisión revisora de la legislación relacionada con el medio ambiente, especialmente del Código de Recursos Naturales y el Código Sanitario, para introducir las reformas necesarias dentro de un plazo de 18 meses a partir de la vigencia de la ley;
- Regula todo lo relacionado con los servicios públicos domiciliarios, incluido el de aseo que comprende la recolección, transporte y disposición final.

El objetivo de la expedición de un nuevo marco legal para la prestación de servicios públicos domiciliarios es lograr universalización de los servicios, calidad, eficiencia, autofinanciación, acudiendo a la vinculación del sector privado a la prestación como instrumento para lograr un sistema de competencia que permita los objetivos planteados. A su vez, la participación del sector privado contribuiría a la reducción del tamaño del Estado y del gasto público en la medida en que las inversiones que demande el sector sean asumidas por este nuevo oferente de servicios.

- Establece el principio de imponer economías de escala para la reducción de costos de los servicios y un régimen de subsidios para cubrir la incapacidad de pago de los sectores pobres de la población de usuarios. Cuando quiera que no se logre competencia en la prestación de los servicios, se simulará por la Comisión de Regulación con la imposición de índices de eficiencia;
- Establece la delimitación de funciones asignado a la Superintendencia de Servicios el control y vigilancia, a la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico la función reguladora y al Ministerio de Desarrollo la política sectorial y la asesoría técnica.

*Decreto Ley 2811 de 1974: Código de Recursos Naturales*

- Establece normas generales sobre la política ambiental y dedica algunos artículos a los residuos sólidos, estableciendo que los municipios deberán adoptar sistemas adecuados de recolección, transporte y disposición final de basuras;

- Establece las tasas retributivas y la obligación de hacer una declaración de efecto ambiental antes de la ejecución de cualquier obra o actividad que pueda generar consecuencias ambientales.

*Decreto Ley 1594*

- Regula todo lo relacionado con vertimientos líquidos y las responsabilidades de los productores cuando quiera que afecten el medio ambiente y especialmente las aguas.

*Decreto 2104 de 1983: Ministerio de Salud*

- Define la terminología técnica relacionada con residuos sólidos;
- Contiene normas sanitarias aplicables al almacenamiento, presentación, recolección, transporte transferencia, tratamiento y disposición sanitaria de los residuos sólidos;
- Distingue entre servicio de aseo ordinario y aseo para manejo de residuos sólidos especiales;
- Establece un régimen sancionatorio y un procedimiento para su aplicación.

Podría decirse que este estatuto mantiene vigencia conforme a las demandas del sector en lo que tiene que ver con sus aspectos técnicos y de definiciones.

*Decreto 1843 de 1991: Ministerio de Salud*

- Establece el manejo sanitario de plaguicidas y el régimen sancionatorio por la inobservancia de las normas en la materia, similar al consignado en el Decreto 2104.

*Resolución 2309 de 1986: Ministerio de Salud*

- Contiene normas para el manejo de residuos sólidos especiales: patógenos, tóxicos, combustibles, inflamables explosivos, radiactivos o volátiles;
- Impone la disposición adecuada de estos residuos como obligación del generador, dando la posibilidad de que contrate directamente su manejo y establece que es responsable de los daños que cause al medio ambiente;
- Otorga facultades de policía a las autoridades sanitarias para efectos de vigilancia y control, permitiendo aplicar las sanciones del caso.

***Resolución 541 de 1994: Ministerio de Ambiente***

- Regula la carga, descarga, transporte, almacenamiento y disposición final de escombros, materiales, elementos, concretos y agregados sueltos, de demolición y capa orgánica, suelo y subsuelo de excavación.

***Resolución 00189 de 1984: Ministerio de Ambiente***

- Establece la prohibición de introducir residuos peligrosos al territorio nacional;
- Establece un régimen sancionatorio, que es el contenido en el Artículo 85 de la Ley 99 de 1993 y el que está contenido en la Ley 09 de 1979 (Código Sanitario), al cual ya se ha hecho mención anteriormente.

**3.2.3 *Análisis general de la normatividad***

La Ley 99 de 1993 recoge los principios consignados en la Agenda 21 sobre desarrollo sostenible. Asimismo, ya se sentaba el principio de mantener el medio ambiente para el presente y futuras generaciones desde la sanción del Código de Recursos Naturales en 1974. No obstante, las medidas de protección del medio ambiente en lo relativo al sector de residuos sólidos en cuanto a políticas nacionales se refiere, no aparecen incluidas en el Plan de Desarrollo para el cuatrienio 1994-1998. De manera general, existe un plan de manejo ambiental denominado Programa Mejores Ciudades que sería el único que incluye el manejo de residuos sólidos.

La demanda de políticas en el sector de residuos sólidos por parte de los usuarios es escasa en la medida en que el problema de recolección de residuos puede calificarse como satisfactorio. Ello ha generado que los usuarios se despreocupen de la disposición final ya que su impacto ambiental aún no se percibe de manera notoria, salvo en casos excepcionales cuando se producen epidemias que afectan la salud humana.

La legislación vigente no contempla normas que obliguen o estimulen la utilización de tecnologías limpias: los avances se limitan a pactos de buena intención entre gremios de industriales y los organismos estatales. No bastará con la implementación de normas para tal efecto, se requieren organismos de control con capacidad técnica y científica para realizar un eficaz control de contaminación lo que, a su vez, será un instrumento eficiente en el cobro de tasas retributivas y compensatorias. En este último aspecto, existe una incapacidad absoluta con excepción de algunos centros educativos con laboratorios como el de la Universidad Nacional.

Con respecto a la separación de residuos para facilitar su reutilización, no existe en el productor de residuos la cultura y normativamente no hay facultad para lograrla. En materia de disposición final, el panorama no es menos desalentador: si bien existen normas suficientes que imponen un tratamiento final ecológicamente responsable, la realidad muestra que la disposición final no se realiza adecuadamente (empezando por grandes ciudades como Cali y señalando que en las goteras de Santafé de Bogotá, se permite la existencia de botaderos de basura al aire libre como el de Mondoñedo, donde las quemaduras se realizan sin control alguno). Estas son ciudades donde el control supone el cumplimiento estricto de las normas en la materia ya que se trata de dos de las cinco ciudades con mayor población y habida cuenta de que los órganos principales de control y responsables de la vigilancia y las políticas ambientales están centralizados en la ciudad en Santafé de Bogotá, Distrito Capital. En ciudades medianas y municipios menores, la disposición final se hace indistintamente en botaderos al aire libre o en el río más próximo al perímetro urbano.

#### **3.2.4 Mecanismos de control del cumplimiento de normas y aplicación de sanciones**

##### ***Facultades de inspección por parte de los funcionarios de salud***

El Decreto 2104 de 1984, artículo 153, establece que los funcionarios de salud podrán visitar los sitios donde se realicen actividades relacionadas con el manejo de residuos sólidos, con el propósito de verificar el cumplimiento de las normas sanitarias.

##### **Licencia ambiental:**

La Ley 99 de 1993, artículo 45, impone la obligación de obtener licencia ambiental cuando la ejecución de una obra, establecimiento de una industria o cualquier actividad, pueda producir efectos graves en el medio ambiente. En los proyectos que requieran licencia ambiental, los interesados deben solicitar que la autoridad ambiental se pronuncie sobre la necesidad de un diagnóstico ambiental de alternativas en la etapa de prefactibilidad. Sobre ese diagnóstico de alternativas, el interesado deberá elaborar un estudio de impacto ambiental que garantice los planes de prevención, mitigación, corrección y compensación de impactos.

##### **El control ciudadano:**

La Ley 99, artículo 69 y siguientes, le otorga al ciudadano la facultad para intervenir en los procedimientos administrativos, a través de la celebración de audiencias donde se oirán argumentos y recibirán pruebas sobre la inconveniencia del otorgamiento de la licencia ambiental.

**Acción de cumplimiento:**

La Ley 99, artículo 77, establece la posibilidad de hacer cumplir las decisiones de las autoridades ambientales acudiendo al proceso ejecutivo singular previsto en el Código de Procedimiento Civil.

**Procuraduría Delegada para la Protección del Medio Ambiente:**

La Ley 99, artículo 97, establece que la Procuraduría cumplirá su función de acuerdo a lo previsto en el artículo 227 de la Constitución Nacional.

**Policía Ambiental y Servicio Militar Obligatorio en Funciones Ambientales:**

Se establece la obligación de que la policía cree un cuerpo especializado en la protección del medio ambiente para apoyar a las autoridades del ramo y que 20% de los bachilleres presten servicio con el mismo fin.

A los mecanismos descritos, se suman: acciones ante las autoridades judiciales que permiten el cumplimiento de las decisiones ambientales (acción de tutela, acciones populares y acciones colectivas) y están sancionadas por la Constitución Nacional; la prohibición de actos que atenten contra la conservación del medio ambiente; la indemnización por los daños causados; y las recompensas a los ciudadanos.

**Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios:**

Es un órgano de vigilancia y control de la prestación de los servicios públicos domiciliarios de reciente creación y se encuentra funcionando en la ciudad de Santafé de Bogotá. Está definido como un organismo de carácter técnico con funciones de control y vigilancia de las relaciones entre empresas y usuarios; evaluación del cumplimiento legal y económico de las empresas; control, registro e información y establecimiento de sistemas uniformes de información y contabilidad; e imposición de sanciones (amonestaciones, multas, suspensión de actividades del infractor, tomar de posesión de las empresas, solicitud de declaración de caducidad de contratos). Su ubicación geográfica impone el desplazamiento de funcionarios a las diferentes ciudades y el control que se ejerce en forma centralizada obstaculiza el cumplimiento de las tareas, aumenta costos y produce demoras.

**Comités de desarrollo y control social de los servicios públicos domiciliarios:**

Se conforman por iniciativa de los usuarios y usuarios potenciales, quienes nombran un vocal de control que actúa como representante ante las personas prestadoras de servicios públicos. Tienen como funciones principales proponer planes

y programas, solicitar modificaciones en los asuntos relacionados con el subsidio, la estratificación y el cumplimiento de la ley. El gran número de actores responsables del control satura la gestión y, consecuentemente, diluye la responsabilidad en caso de identificar las omisiones en el control.

### **3.2.5 Identificación del régimen de sanciones**

El régimen de sanciones se encuentra en la Ley 09 de 1974, en el Decreto 2104 de 1984, en la Ley 99 de 1993. Abarca desde la imposición de multas, suspensión de la licencia, demolición de las obras hasta el decomiso. Dichas sanciones pueden ser impuestas por la autoridad sanitaria o ambiental en forma directa. Además, el Código Penal contiene un capítulo que castiga algunas conductas consideradas como delitos contra los recursos naturales (ilícito aprovechamiento de recursos naturales, ocupación ilícita de parques y zonas de reserva forestal, explotación ilícita de yacimientos mineros, propagación de enfermedades en los recursos naturales, contaminación ambiental).

Se puede afirmar que existe un régimen sancionatorio adecuado; por lo tanto, la falta de cumplimiento de las normas no se podría atribuir a deficiencias en este aspecto, sino a los mecanismos de control que se establece como facultativo y no como obligatorio (como se deduce en lo que tiene que ver con las autoridades sanitarias). En lo que concierne a las autoridades ambientales, la sobreabundancia de actores diluye la responsabilidad.

### **3.2.6 Limitación del crecimiento urbano para minimizar los efectos ambientales**

La Ley 99 de 1993, artículo 5, establece que es función del Ministerio del Medio Ambiente adoptar una política nacional de asentamientos urbanos y expansión urbana conjuntamente con el Ministerio de Desarrollo. Si bien por su parte los municipios expiden las licencias de construcción de acuerdo a unas normas de ordenamiento urbano que deben adoptar, no está definido que el propósito sea la minimización de efectos ambientales.

El problema en Colombia no debe involucrar solamente a los dos ministerios mencionados, pues la concentración de población en las grandes ciudades obedece en gran porcentaje a la inseguridad y a la violencia que se padecen en las zonas rurales (cuyas causas conocidas se vinculan al fenómeno de la subversión, los grupos armados y el narcotráfico). La situación impone que la solución no sea dictar normas sino lograr que las zonas rurales y los municipios menores sean seguros pues, de lo contrario, el crecimiento de las grandes ciudades será incontenible.

### **3.2.7 Aplicación del principio "El que contamina paga"**

El principio se encuentra establecido normativamente tanto en la Constitución como en los decretos que regulan el vertimiento de residuos líquidos a las aguas. Las dificultades en su aplicación obedecen a las razones explicadas anteriormente; en consecuencia, no se facilita la imposición de tasas retributivas. El círculo aquí se torna vicioso porque no existe personal calificado, instrumentos tecnológicos y científicos adecuados porque no hay recursos y no hay recursos porque esa misma ausencia no permite la obtención de recursos.