

## **DIRECTIVA NÚMERO 12**

**DE:** PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

**PARA:** GOBERNADORES, ALCALDES MIJNICIPALES Y DISTRITALES, CONCEJOS MUNICIPALES, SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PUBLICOS DOMICILIARIOS Y AUTORIDADES AMBIENTALES.

**ASUNTO:** EJERCICIO DE CONTROL PREVENTIVO QUE DEBE REALIZAR EL MINISTERIO PÚBLICO EN RELACIÓN CON LA EFICIENTE PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS, EN ESPECIAL EL DE ASEO Y LA PROTECCION A DERECHO DE GOZAR UN MEDIO AMBIENTE SANO.

**FECHA:** AGOSTO 18 DE 2005

**EL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION COMO SUPREMO DIRECTOR DEL MINISTERIO PÚBLICO, ATENDIENDO QUE ES DERECHO DE TODAS LAS PERSONAS GOZAR DE UN AMBIENTE SANO Y QUE ES DEBER DEL ESTADO ASEGURAR LA EFICIENTE PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS Y TENIENDO EN CUENTA LAS SIGUIENTES CONSIDERACIONES:**

### **CONSTITUCIONALES**

El artículo 79 de la Constitución Política 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 y conservar las áreas de especial importancia ecológica.

La Constitución Política en el artículo 365 señala que los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado y que es deber de éste asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional.

La Constitución Política en el artículo 366 determina que en los planes y presupuestos de la Nación y de las entidades territoriales debe dársele prioridad al gasto público social sobre cualquier otra asignación.

El artículo 367 de la Constitución Política señala que la Ley fijará las competencias y responsabilidades relativas a la prestación de los servicios públicos domiciliarios, su cobertura, calidad y financiación, y el régimen tarifario que tendrá en cuenta además de los criterios de costos, los de solidaridad y redistribución de ingresos. Señala además, que los servicios públicos domiciliario se prestarán directamente por cada municipio cuando las características técnicas y económicas del servicio y las conveniencias generales lo permitan y aconsejen, y los departamentos cumplirán funciones de

apoyo y coordinación; por último, menciona que la ley determinará las entidades competentes para fijar las tarifas.

El artículo 368 de la Constitución Política señala que se podrán conceder subsidios por parte de la Nación, los departamentos, los distritos, los municipios y las entidades descentralizadas, en sus respectivos presupuestos, para que las personas de menores ingresos puedan pagar las tarifas de los servicios públicos domiciliarios que cubran sus necesidades básicas.

Conforme al artículo 369 de la Carta Política la ley determinará los deberes y derechos de los usuarios, el régimen de su protección y sus formas de participación en la gestión y fiscalización de las empresas estatales que presten el servicio. Igualmente definirá la participación de los municipios o de sus representantes en las entidades y las empresas que les presten servicios públicos domiciliarios.

El artículo 370 de la Constitución señala como le corresponde al Presidente de la República señalar, con sujeción a la ley, las políticas generales de administración y control de la 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.

## **LEGALES**

Con la Ley 142 de 1994 se expide el régimen de los servicios públicos domiciliarios.

En el artículo 5º. de la Ley 142 de 1994 se señalan como competencia de los municipios, en relación con los servicios públicos, entre otras:

5.1 Asegurar que se presten de manera eficiente a sus habitantes, los servicios domiciliarios de acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica, y telefonía pública básica conmutada, por empresas de servicios públicos de carácter oficial, privado o mixto, o directamente por la administración central del respectivo municipio.

5.2 Asegurar la participación de los usuarios en la gestión y fiscalización de las entidades que restan los servicios públicos domiciliarios

5.3 Disponer el otorgamiento de subsidios a los usuarios de menores ingresos con cargo al presupuesto del municipio.

5.4 Estratificar los inmuebles residenciales de acuerdo con las metodologías trazadas por el Gobierno Nacional.

En el artículo 15 e la precitada Ley se señalan las personas que pueden prestar los servicios públicos.

El artículo 17 de la Ley en mención establece el régimen jurídico al cual se deben someter las Empresas prestadoras de Servicios Públicos.

De acuerdo al artículo 68 y 69 de la ley 142 de 1994 se crearon como unidades administrativas especiales, las Comisiones de Regulación competentes para regular el servicio público respectivo dentro de las cuales se encuentra la omisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico.

El artículo 76 de la Ley 142 creó la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, como un organismo de carácter técnico.

El artículo 79 de la Ley 142 de 1994, modificado por la Ley 689 de 2001 establece las funciones a cargo de la Superintendencia de Servicios Públicos dentro de las cuales encontramos el control y vigilancia al cumplimiento de las leyes, actos y contratos a los que estén sujetos quienes presten servicios públicos.

El artículo 89 de la Ley 142 de 1994 contempla como obligación para los concejos municipales la creación de "Fondos de solidaridad y redistribución de ingresos" para que se incorporen al presupuesto del municipio las transferencias que a dichos fondos deban hacer las empresas de servicios públicos, según el servicio de que se trate, con el fin de ser destinados a dar subsidios a los usuarios de estratos 1, 2 y 3, como inversión social.

Conforme al artículo 101 de la Ley 142 de 1994 y Resolución 106 de 7 de febrero de 2005 expedida por el DANE, se impone a cada municipio el deber de clasificar en estratos los inmuebles residenciales que deben recibir servicios públicos y mantener vigentes dichas estratificaciones.

El Decreto 1713 de 2002 reglamentó la Ley 142 de 1994 en relación con la prestación del servicio público de aseo y la Ley 99 de 1993 en relación con la Gestión Integral de Residuos Sólidos.

El Decreto 1713 de 2002 en su artículo 8° establece la obligación a los Municipios y Distritos de elaborar y mantener actualizado un Plan Municipal o Distrital para la Gestión Integral de Residuos Sólidos.

El Ministerio de ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, a través de la Resolución 1045 de 2003 en su artículo 1° adoptó la metodología para la elaboración y ejecución de los Planes de Gestión Integral de Residuos sólidos PGIRS, y en su artículo 10° estableció los plazos para dar inicio a la ejecución de lo mismos, los cuales "vencen el 3 de octubre del año en curso.

## **FACTICAS**

En el año de 1999, la Procuraduría General de la Nación desarrolló un primer ejercicio de investigación en el manejo y disposición de residuos sólidos en el cual concluyó entre otros aspectos, que la inadecuada planificación, la ausencia de políticas estatales para el manejo técnico e integral de los residuos sólidos urbanos, la permisividad de las autoridades ambientales, eran causas fundamentales de la inoperancia del sistema.

Ante la experiencia anterior, la Procuraduría elaboró un nuevo trabajo de captura y recolección de información que permitiera dar un registro actualizado de por lo menos el 65.7% de población urbana y rural cubierta por el servicio público de aseo. Las conclusiones de este trabajo se plasmaron en el informe de seguimiento "Gestión de Residuos Sólidos en Colombia" en el año 2004, las cuales demuestran que ha habido algunos avances en cuanto a políticas y legislación se refiere, sin embargo, es preocupante que todavía operen en más de la mitad de nuestros municipios botaderos a cielo abierto sin ningún manejo técnico y observancia de las normas ambientales y sanitarias.

Igualmente, se señaló en dicho informe que era preocupante registrar que la cantidad de residuo sólidos no recolectados dentro de la población muestral (25.008.289 habitantes) ascendía a un 40% en las zonas urbanas y casi el 95% en las zonas rurales, demostrando así que la cobertura del servicio público de aseo se encontraba muy por debajo de ser eficiente.

Por otro lado, los impactos sobre los recursos naturales y asentamientos humanos son de considerable gravedad, por cuanto, la descarga del alcantarillado, lixiviados e inclusive basuras a las fuentes de agua ha afectado de manera tal el recurso hídrico que según anotaciones del Instituto Von Humboldt se ha presenciado una drástica disminución en el recurso pesquero e hidrobiológico en la cuenca del río Magdalena debido a la contaminación.

Así mismo, en el país no existe caracterización de los residuos sólidos antes de su disposición final en los vertederos municipales o del tratamiento de la fracción orgánica de las basuras, actividad que exige destoxificación de las mismas mediante previo proceso de clasificación y separación en la fuente.

En Colombia hay ausencia de manejo integral de residuos sólidos.

Posteriormente, en labor de control y seguimiento que ha venido efectuando la Procuraduría General de la Nación a los entes territoriales se encontró que, por una parte, según cifras de la Superintendencia de Servicios Públicos, hay alrededor de 750 municipios que no cuentan con un operador debidamente autorizado por dicha Superintendencia, situación que desconoce la aplicación de la ley 142 de 1994, artículo 17, en lo referente al régimen de transformación de las empresas prestadoras de servicios públicos en empresas E.S.P o en comunidades organizadas para el caso de los municipios menores de 50.000 habitantes.

Por otra parte, se evidenció en un amplio margen de casos, que con respecto a la obligación que tienen los concejos municipales de crear los "Fondos de solidaridad y redistribución de ingresos" simplemente se encuentra el acto administrativo que los creó pero no están operando de manera efectiva, hecho que va en detrimento de la finalidad de estos fondos, que no es otra que incorporar al presupuesto del municipio las transferencias que deben hacer las empresas de servicios públicos para destinarlos a otorgamiento de subsidios a los usuarios de estratos 1, 2 y 3, como inversión social.( artículo 89 la Ley 142 de 1994).

Adicionalmente, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística ha manifestado a los alcaldes municipales y Distritales que mantengan vigentes las estratificaciones urbanas que realizaron y adoptaron con las metodologías que le suministró el Departamento Nacional de Planeación, hasta tanto el Gobierno Nacional (DANE) suministre las nuevas metodologías con base en el censo que se encuentra en proceso de actualización. Sin embargo, esto no obsta para que los alcaldes se excusen de no cumplir con el deber contenido en el artículo 101 de la Ley 142 de 1994.

De manera especial, la Procuraduría General de la Nación ha efectuado seguimiento a la eficiente prestación del servicio público domiciliario de aseo y en esencia al proceso de adopción de la metodología para la elaboración y ejecución de los Planes de Gestión Integral de Residuos Sólidos -PGIRS, por parte de los entes territoriales, toda vez que estos planes se convierten en una herramienta indispensable para lograr una mayor articulación entre las empresas prestadoras del servicio público de aseo, los municipios y las autoridades ambientales competentes.

A través de la Resolución 1045 de 3 de octubre de 2003, expedida por el Ministerio de Ambiente y Vivienda y Desarrollo Territorial, se adopta la metodología para la elaboración y ejecución de los Planes de Gestión Integral de Residuos Sólidos -PGIRS y se establecen los plazos para dar inicio a la ejecución de dichos planes, venciendo el último de estos el día 3 de octubre de 2005, para los municipios con una población menor de 50.000 habitantes, término que indica que a partir de éste todos los botaderos a cielo abierto que se encuentren operando en el país deben ser cerrados por la autoridad competente .

POR LO ANTERIOR, EL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN EN DESARROLLO DE SUS FACULTADES CONSTITUCIONALES Y LEGALES, .POR VIRTUD DE CONTROL PREVENTIVO Y CON EL FIN DE ASEGURAR EL EJERCICIO CORRECTO DE LAS FUNCIONES PÚBLICAS Y PREVENIR LA COMISIÓN DE FALTAS DISCIPLINARIAS CONFORME A LAS NORMAS SEÑALADAS EN LA PRIMERA PARTE DE ESTE DOCUMENTO,

#### **DISPONE:**

**PRIMERO.** Reiterar a los mandatarios municipales y Distritales su obligación constitucional de asegurar la eficiente prestación de los servicios públicos domiciliarios a todos los habitantes de su territorio.

**SEGUNDO.** Dar estricto cumplimiento por parte de los alcaldes municipales y Distritales, sin excepción alguna a los artículos 15 y 17 de la Ley 142 de 1994, relacionado con el régimen jurídico y de transformación de las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios.

**TERCERO.** Cumplir a cabalidad por parte de los alcaldes municipales, distritales y empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios, con el deber consagrado en el artículo 89 de la Ley 142 de 1994, por cuanto, las transferencias incorporadas a los "Fondos de Solidaridad y Redistribución de Ingresos" son recursos públicos que requieren la permanente vigilancia por parte de este ente de control.

**CUARTO.** Conforme al artículo 101 de la Ley 142 de 1994 y Resolución No. 106 de 7 de febrero de 2005, expedida por el Departamento Nacional de Estadística, advertir a los alcaldes municipales y distritales del deber de mantener vigentes las estratificaciones que debieron realizar y adoptar con las metodologías que les suministró el Departamento Nacional de Planeación, hasta tanto el Gobierno expida las nuevas metodologías.

**QUINTO.** Llamar la atención a los alcaldes municipales y Distritales para que den efectivo cumplimiento a los Planes de Gestión Integral de Residuos Sólidos PGIRS, toda vez que a partir del 3 de octubre del año en curso se deberán clausurar por parte de las entidades competentes todos los botaderos que a cielo abierto se encuentren operando en el país.

**SEXTO.** Requerir a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios una mejor actuación frente a todas aquellas personas prestadoras de servicios públicos y ejercer adecuado control y vigilancia sobre el cumplimiento de actos, contratos y demás obligaciones contempladas en la Constitución y las leyes con el fin de evitar que la crisis presentada adquiera mayores dimensiones.

**SEPTIMO.** Instar las Autoridades Ambientales para que protejan de manera eficaz, los recursos naturales afectados por la inadecuada disposición de residuos sólidos en el país y no permitan que se vulnere el derecho a gozar de un ambiente sano.

**OCTAVO.** Solicitar a los Gobernadores del país cumplir con su función de apoyo y coordinación a los municipios de su jurisdicción, con el fin de que en esta época de crisis generada especialmente por la ineficiente prestación del servicio público de aseo pueda ser superada de manera inmediata.

**NOVENO.** A través de la Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios se hará el seguimiento y verificación del cumplimiento de esta Directiva.

**EDGARDO JOSÉ MAYA VILLAZÓN**  
Procurador General de la Nación