

**SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS – Actividades que hacen parte /
SERVICIO ORDINARIO DE ASEO – Concepto / SERVICIO ESPECIAL DE
ASEO – Concepto / SERVICIO PÚBLICO DOMICILIARIO DE ASEO – Concepto**

Vista la regulación legal de la materia, lo que se puede concluir hasta aquí es que el concepto de servicio público de aseo depende de la existencia misma del residuo o desecho y por supuesto, parte de la base de regular actividades como su recolección, transporte, aprovechamiento y disposición final, sin que se vislumbre ninguna clasificación. (...) [E]l servicio ordinario de aseo es todo aquél que no se encuentre dentro de las previsiones catalogadas como especiales previstas en ese mismo Decreto, lo que implica que TODA actividad de recolección, transporte, tratamiento y disposición final de residuos sólidos constituye un servicio público de aseo, pues el calificado como “ordinario” incorpora todo aquel que no tiene la connotación de especial. Desde esta perspectiva, cuando se trata de la recolección, transporte, tratamiento y disposición final de residuos peligrosos y hospitalarios, se evidencia que no corresponde exclusivamente a un tema ambiental, pues tales actividades constituyen también servicios públicos, por lo que debe definirse si son ordinarios o especiales, de conformidad con las normas que regulan la materia. A este respecto se observa que, de acuerdo con la definición transcrita del servicio especial de aseo, se incluye en ella todo lo relacionado con las actividades de recolección, transporte, tratamiento y disposición final de residuos sólidos que por su naturaleza, composición, tamaño, volumen y peso no puedan ser recolectados, manejados o tratados normalmente por la persona prestadora del servicio.

**RESIDUO O DESECHO PELIGROSO – Concepto / EXPRESIÓN DOMICILIARIO
– Alcance / SERVICIO PÚBLICO DOMICILIARIO DE ASEO ESPECIAL – Lo son
las actividades de recolección, transporte, almacenamiento, desactivación,
incineración, tratamiento y disposición final de residuos hospitalarios y
peligrosos / REGISTRO ÚNICO DE PRESTADORES DE SERVICIOS
PÚBLICOS DOMICILIARIOS – Improcedencia de excluir a las personas que
realizan actividades relacionadas con residuos peligrosos, infecciosos,
hospitalarios y similares**

[L]a peligrosidad del residuo depende de su propia naturaleza, circunstancia que lleva a inferir que la actividad de recolección, transporte, almacenamiento, desactivación, incineración, tratamiento y disposición final de ese tipo de desechos es un servicio público de aseo especial, de acuerdo con el primer inciso que de dicho concepto se encuentra consagrado en el artículo 1º del Decreto 1713 de 2002 que corresponde al primer criterio esbozado líneas atrás. Es además un servicio público domiciliario, tal y como lo define la Ley 142 de 1994 en su artículo 14, numerales 20, 21 y 24, pues su recolección se produce en el lugar del generador. A este respecto, se observa a la demandada que el carácter de “domiciliario” no debe confundirse con el servicio que a ella se le presta simplemente a los hogares, pues el domicilio es el lugar en el cual se ejerce habitualmente la profesión u oficio, de conformidad con lo establecido en el artículo 78 del Código Civil

**COMPETENCIA DE LA AUTORIDAD AMBIENTAL – Le atañe lo referente con
la responsabilidad del generador del residuo peligroso / SERVICIO PÚBLICO
DOMICILIARIO DE ASEO ESPECIAL – Lo son las actividades de recolección,
transporte, almacenamiento, desactivación, incineración, tratamiento y
disposición final de residuos hospitalarios y peligrosos / COMPETENCIA DE
LA SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS – Para ejercer el control,
vigilancia e inspección de las actividades de recolección, transporte,**

tratamiento y disposición final de residuos / GENERACIÓN Y RECOLECCIÓN DE RESIDUOS – Diferencias

[C]omo la actividad de transporte, recolección, almacenamiento, desactivación, incineración, tratamiento y disposición final de residuos peligrosos y hospitalarios es un servicio público de aseo, según el discernimiento expuesto en el anterior acápite, y de conformidad con el artículo 15 de la Ley 142 de 1994 debe llevarlo a cabo uno de los sujetos allí enlistados, su vigilancia y control corresponde ejercerlo a la citada Superintendencia. Ello, porque es muy distinta la función que se le asigna a las autoridades ambientales de las que corresponden a la SSPD, pues mientras aquéllas vigilan el cumplimiento de las normas relacionadas con la protección del medio ambiente y principalmente sobre el generador (que no es prestador del servicio), la Superintendencia debe velar por la adecuada prestación de los servicios de recolección, transporte, tratamiento y disposición final, por empresas especializadas en la materia. En ese contexto, no existe la alegada concurrencia de competencias entre la SSPD y las autoridades ambientales y por ello hay lugar a estimar los cargos de nulidad planteados por la demandante, tal y como se dispondrá en la parte resolutive de esta sentencia, pues la vigilancia que debe efectuar la SSPD se lleva a cabo sobre la relación generador del residuo – prestador del servicio de aseo para garantizar que tal actividad se ajuste a los lineamientos del caso; en tanto que la Ley 430 de 1998 previene una relación entre el generador del residuo – la necesidad de proteger el medio ambiente cuyo, control está obviamente en manos de las autoridades que en ese ámbito haya designado el ordenamiento jurídico.

FUENTE FORMAL: CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 365 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 366 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 367 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 368 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 369 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 370 / LEY 430 DE 1998 – ARTÍCULO 1 / LEY 430 DE 1998 – ARTÍCULO 2 / LEY 430 DE 1998 – ARTÍCULO 6 / LEY 430 DE 1998 – ARTÍCULO 7 / LEY 430 DE 1998 – ARTÍCULO 8 / LEY 430 DE 1998 – ARTÍCULO 9 / LEY 430 DE 1998 – ARTÍCULO 11 / LEY 142 DE 1994 – ARTÍCULO 1 / LEY 142 DE 1994 – ARTÍCULO 14 / LEY 142 DE 1994 – ARTÍCULO 15 / LEY 142 DE 1994 – ARTÍCULO 79 / DECRETO 1713 DE 2002 / DECRETO 4171 DE 2005 – ARTÍCULO 3 / DECRETO 4171 DE 2005 – ARTÍCULO 5 / DECRETO 4171 DE 2005 – ARTÍCULO 6 / LEY 99 DE 1993 – ARTÍCULO 13

NORMA DEMANDADA: RESOLUCIÓN SSPD-20081300053645 DE 2008 (23 de diciembre) SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS (Anulada)

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN PRIMERA

Consejero ponente: OSWALDO GIRALDO LÓPEZ

Bogotá, D.C., ocho (8) de marzo de dos mil dieciocho (2018)

Radicación número: 11001-03-24-000-2009-00113-00

Actor: ÁREA METROPOLITANA DEL VALLE DE ABURRÁ

Demandado: SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS

Referencia: Tesis: Las actividades de transporte, recolección, almacenamiento, desactivación, incineración y tratamiento de residuos peligrosos y/o hospitalarios son servicios públicos domiciliarios.

La Sala procede a decidir en única instancia la demanda de nulidad interpuesta por el Área Metropolitana del Valle de Aburrá contra la Resolución SSPD-20081300053645 de 23 de diciembre de 2008 proferida por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.

I. LA DEMANDA

En ejercicio de la acción pública de nulidad consagrada en el artículo 84 del C.C.A., el Área Metropolitana del Valle de Aburrá solicitó a la Corporación que accediera a decretar la nulidad de la Resolución SSPD-20081300053645 del 23 de diciembre de 2008.

1.2. El acto administrativo cuestionado

***“RESOLUCIÓN SSPD - 20081300053645
(diciembre 23 de 2008)***

SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS

“Por la cual se autoriza excluir de oficio del Registro Único de Prestadores de Servicios Públicos -RUPS a personas que realizan actividades relacionadas con residuos peligrosos, infecciosos, hospitalarios y similares”.

El Superintendente de Servicios Públicos (A), en ejercicio de sus atribuciones legales, en especial las conferidas por el numeral 34 del artículo 7º del Decreto 990 de 2002 y el artículo 14 de la Ley 689 de 2001, y

CONSIDERANDO:

Que de conformidad con el artículo 370 de la Constitución Política, “Corresponde al Presidente de la República señalar, con sujeción a la ley, 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”.

Que en desarrollo de esta disposición constitucional, fue expedida la Ley 142 de 1994, la cual se aplica, según lo prevé su artículo 1º a: “(...) los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica, distribución de gas combustible, telefonía [fija] pública básica conmutada y la telefonía local móvil en el sector rural; a las actividades que realicen las personas prestadoras de servicios públicos de que trata el artículo 15 de la presente ley, y a las actividades complementarias definidas en el capítulo II del presente título y a los otros servicios previstos en normas especiales de esta ley”.

Que en el numeral 14.24 de la Ley 142 de 1994, modificada por el artículo 1º de la Ley 689 de 2001, se delimitó el servicio público de aseo en los siguientes términos: “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”.

Que según el artículo 79 de la Ley 142 de 1994, “Las personas prestadoras de servicios públicos y aquellas que, en general, realicen actividades que las haga sujetos de aplicación de las leyes 142 y 143 de 1994, estarán sujetos al control y vigilancia de la Superintendencia de Servicios Públicos. Son funciones de esta las siguientes: 1. Vigilar y controlar el cumplimiento de las leyes y actos administrativos a los que estén sujetos quienes presten servicios públicos, en cuanto el cumplimiento afecte en forma directa e inmediata a usuarios determinados; y sancionar sus violaciones, siempre y cuando esta función no sea competencia de otra autoridad”.

Que tanto la vigilancia como el control sobre la adecuada prestación del servicio ordinario y el especial de aseo son de competencia de esta superintendencia. Sin embargo, el servicio especial de aseo no incluye la gestión integral de los residuos peligrosos ni de los hospitalarios. En efecto, el Decreto 1713 de 2002 define el servicio especial de aseo, en los siguientes términos: “Es el relacionado con las actividades de recolección, transporte y tratamiento de residuos sólidos que por su naturaleza, composición, tamaño, volumen y peso no puedan ser recolectados, manejados, tratados o dispuestos normalmente por la persona prestadora del servicio, de acuerdo con lo establecido en este decreto. Incluye las actividades de corte de césped y poda de árboles ubicados en las vías y áreas públicas; la recolección, transporte, transferencia, tratamiento, aprovechamiento y disposición final de los residuos originados por estas actividades; el lavado de las áreas en mención; y el aprovechamiento de los residuos sólidos de origen residencial y de aquellos provenientes del barrido y limpieza de vías y áreas públicas”.

Que no obstante la Superintendencia de Servicios Públicos tener a su cargo la vigilancia y control del servicio público de aseo, por normas legales y reglamentarias especiales en materia de los desechos peligrosos y la gestión integral de los residuos hospitalarios y similares y posteriores a la Ley 142 de 1994, la competencia de la vigilancia y

control de tales actividades la tienen las autoridades ambientales en coordinación con las autoridades sanitarias, policivas, de comercio exterior y de aduanas según sea el caso, de conformidad con las normas que a continuación se citan.

Que la Ley 430 de 1998 tiene como objeto el de “regular todo lo relacionado con la prohibición de introducir desechos peligrosos al territorio nacional, en cualquier modalidad según lo establecido en el Convenio de Basilea y sus anexos, y con la responsabilidad por el manejo integral de los generados en el país y en el proceso de producción, gestión y manejo de los mismos, así mismo regula la infraestructura de la que deben ser dotadas las autoridades aduaneras y zonas francas y portuarias, con el fin de detectar de manera técnica y científica la introducción de estos residuos, regula las sanciones en la Ley 99 de 1993 para quien viole el contenido de esta ley y se permite la utilización de los aceites lubricantes de desechos, con el fin de producir energía eléctrica”.

Que Ley 430 de 1998 regula la responsabilidad, en relación con los residuos peligrosos, desde su generación hasta cuando el residuo peligroso sea aprovechado como insumo o dispuesto con carácter definitivo (art. 7º). Dicha responsabilidad recae, de conformidad con esta ley en el “generador” del residuo peligroso. También regula la responsabilidad del receptor, quien la tendrá a partir de la recepción del transportador. Esta ley en materia de sanciones no remite a Ley 142 de 1994, sino a la Ley 99 de 1993 y deja en claro, en su artículo 11, que quien vigila la (i) producción, ii) gestión y (iii) manejo de los residuos peligrosos no es la Superintendencia de Servicios Públicos, sino “La autoridad ambiental de la respectiva jurisdicción, en coordinación con las autoridades sanitarias, policivas, de comercio exterior y de aduanas según sea el caso, deberán cumplir las funciones propias de vigilancia y control en concordancia con lo establecido en la presente ley”.

Que el Decreto 4741 de 2005, por el cual se reglamenta parcialmente la prevención y el manejo de los residuos o desechos peligrosos generados en el marco de la gestión integral, mediante el cual se reglamentó parcialmente la Ley 430 de 1998, estableció en su artículo 38 los entes de control y sus competencias en cuanto a la prevención y manejo de los residuos o desechos peligrosos generados en el marco de la gestión integral, así: “Vigilancia y control. Las autoridades ambientales competentes controlarán y vigilarán el cumplimiento de las medidas establecidas en el presente decreto en el ámbito de su competencia. Lo anterior, independientemente de las funciones de prevención, inspección, control y vigilancia que compete a las autoridades sanitarias, policivas, de comercio exterior, de aduanas y transporte, entre otras, según sea el caso”,

Que de conformidad con lo previsto en el artículo 24 del Decreto 4741 de 2005, en desarrollo de la Ley 99 de 1993 y sus disposiciones reglamentarias y en ejercicio de las funciones de evaluación, control y seguimiento ambiental las diferentes autoridades ambientales competentes deben: “a) Implementar el registro de generadores de residuos o desechos peligrosos en su jurisdicción, de conformidad con el acto administrativo que expida el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial sobre el registro de generadores”.

Que de conformidad con el Decreto 2676 de 2000, “por el cual se reglamenta la gestión integral de los residuos hospitalarios y similares” la inspección y vigilancia de los temas ambientales y sanitarios de la gestión integral de estos residuos se encuentra en cabeza de las direcciones departamentales, distritales y locales de salud (D. 2676/2000, art. 6º) y de las autoridades ambientales (D. 2676/2000, art. 7º). Que al no tener competencia la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios en la vigilancia y control de los residuos peligrosos, infecciosos, hospitalarios y similares, es procedente la cancelación de oficio de los registros del RUPS de las personas que realicen dichas actividades,

RESUELVE:

Artículo 1º. *Se autoriza a la delegada para acueducto, alcantarillado y aseo cancelar de oficio la inscripción al registro único de prestadores de servicios públicos, RUPS, de los prestadores que presten exclusivamente servicios de transporte, recolección, almacenamiento, desactivación, incineración y tratamiento de residuos peligrosos y/o hospitalarios por encontrarse fuera de la competencia de vigilancia y control de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.*

Parágrafo. *A quienes desarrollen alguna de las actividades relacionadas en el numeral 14.24 de la Ley 142 de 1994, modificado por la Ley 689 de 2001 y que además presten actividades relacionadas con residuos peligrosos y/o hospitalarios solo se les suprimirá la actividad denominada “Recolección de residuos especiales y hospitalarios” de su respectivo registro en el RUPS.*

Artículo 2º. Vigencia y derogatorias. *La presente resolución rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.*

Publíquese y cúmplase.”

1.3. Normas violadas y concepto de la violación

El actor señala como violadas las siguientes disposiciones: artículos 365 de la Constitución Política; artículos 1 y 11 de la Ley 430 de 1998; artículo 79 de la Ley 142 de 1994; artículo 1º del Decreto 1713 de 2002; artículo 1º del Decreto 2676 de 2000, literal f del artículo 10 y artículo 28 del Decreto 4741 de 2005.

Al explicar el concepto de la violación de las normas que se acaban de enunciar el demandante concreta sus objeciones en los siguientes términos:

1.3.1. Luego de transcribir el artículo 365 Superior, afirmó que el artículo primero del Decreto 1713 de 2002, al definir el servicio especial de aseo no estableció una lista taxativa de los residuos que constituirían dicho servicio, sino que determinó una serie

de características que permiten establecer si una actividad es servicio especial de aseo o no lo es.

Si ello es así, para la demandante, la recolección, aprovechamiento, tratamiento y/o disposición final de los residuos hospitalarios y peligrosos encajan perfectamente dentro de la categoría especial de aseo domiciliario, ya que por su naturaleza y composición no es posible que sean recolectados, tratados o dispuestos normalmente por la prestadora del servicio de aseo.

A la misma conclusión llegó después de transcribir parte del artículo 1º del Decreto 1713 de 2002 que define residuo y desecho peligroso, del 4º del Decreto 2676 de 2000 que trae el concepto de residuos hospitalarios y similares.

1.3.2. También se refirió a la competencia en el control y vigilancia de la prestación del servicio especial de aseo, en el sentido de manifestar que la Ley 430 de 1998 no modificó la regla de competencia de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (en adelante SSPD) contenida en el artículo 79 de la Ley 142 de 1994.

Precisó que la expresión vista en el numeral primero del artículo 79 ibídem, según la cual la SSPS tiene la función de “...sancionar sus violaciones siempre y cuando esta función no sea competencia de otra autoridad”, no implicaba una derogatoria de las funciones de la Superintendencia cuando quiera que existan otras autoridades que también tienen esa facultad.

Agregó que a partir de una errada interpretación de dicha disposición se estaban confundiendo dos situaciones diferentes, a saber: (i) el servicio público de aseo y la obligación que tiene la Superintendencia de vigilar, controlar y registrar a las empresas que prestan servicio público especial de aseo, y (ii) el deber de vigilancia y control que tienen las autoridades ambientales respecto de la actividad que ejercen y el potencial riesgo para el medio ambiente y los recursos naturales.

En todo caso, prosiguió, por ninguna circunstancia las empresas deberían perder su connotación de prestadoras del servicio público especial de aseo. Propuso el siguiente ejemplo: *“la Superintendencia no podrá sancionar a la empresa que presta el servicio de recolección, tratamiento y/o disposición final de los residuos peligrosos u hospitalarios por desobedecer una norma de carácter ambiental, así como la autoridad ambiental no podrá evaluar la gestión financiera, técnica y administrativa*

de las empresas que prestan el servicio público especial de aseo o realizar el registro de las mismas”¹.

1.3.3. Para reafirmar lo concerniente a las competencias diferenciadas señaló que en lo que hace a la obligación de registro, el literal f del artículo 10 y el artículo 28; los dos del Decreto 4171 de 2005, establecen como uno de los deberes del generador de residuos o desechos peligrosos registrarse ante la autoridad ambiental; y por su parte, el numeral 8 del artículo 79 de la Ley 142 de 1994, determina que es función de la SSPD mantener el registro actualizado de las entidades que prestan servicios públicos, dentro de los cuales se encuentra, a juicio del demandante, los llamados por la ley servicio especial de aseo.

II. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

La apoderada de la **Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios** estimó que la demanda no establecía los cargos en los cuales fundamentaba las pretensiones y que se encontraba presentada “*de forma desordenada, incoherente y repetitiva*”.

Se opuso a la prosperidad de las pretensiones aduciendo que carecía de competencia en relación con la inspección, vigilancia y control de los prestadores públicos del servicio de aseo, cuando dicho servicio tenga que ver con residuos peligrosos u hospitalarios, en razón a que dicha materia escapa a la órbita de lo domiciliario, ya que es estrictamente ambiental, y en tanto lo es, su vigilancia corresponde a las autoridades que constitucionalmente y legalmente han sido instituidas para ese efecto.

Trajo a colación lo que debe entenderse por residuos no peligrosos, es decir, aquéllos que se producen en cualquier lugar y que no presentan riesgo para la salud humana o el medio ambiente entre los cuales se encuentran los biodegradables, reciclables, inertes y ordinarios o comunes, y que se producen en los domicilios de las personas; en tanto que los peligrosos se caracterizan por ser infecciosos, combustibles, inflamables, explosivos, reactivos, volátiles, corrosivos y/o tóxicos, o aquellos que siendo no peligrosos pueden causar daño al medio ambiente y a la salud humana en los cuales podemos encontrar los residuos

¹ Folio 8 de este Cuaderno.

infecciosos o de riesgo biológico, metales pesados, reactivos, contenedores presurizados, aceites usados, radiactivos².

En esa medida, para la SSPD, desde su misma consideración material, no pueden confundirse los residuos generados en los hogares de las personas con aquellos que por sus especiales características deben contar con una inspección sanitaria y ambiental.

A partir de la transcripción del objeto de la Ley 430 de 1998, concluyó que al declarar que regulaba “*todo*” lo relacionado con los residuos sólidos peligrosos excluía todo lo relacionado con los residuos del régimen general de la Ley 142 de 1994 o ley de servicio públicos “**DOMICILIARIOS**”³.

En esa misma línea, manifestó que la citada ley se aparta de las sanciones del régimen de servicios públicos domiciliarios y en vez de ello se remite a la Ley 99 de 1993, cuyo objeto es ambiental.

Allí se regula también la responsabilidad en relación con dichos residuos, desde la generación hasta cuando es aprovechado como insumo o dispuesto con carácter definitivo, dejando en cabeza del generador o del transportador según el caso (artículo 7) el deber de manejo de tales elementos.

Adicionalmente expuso que la asignación de la función de vigilancia y control fue radicada en cabeza de las autoridades ambientales de la respectiva jurisdicción en coordinación con las autoridades sanitarias, policivas, de comercio exterior y aduanas, según sea el caso (artículo 11).

A renglón seguido precisó que los decretos reglamentarios de la mencionada norma se referían a asuntos ambientales que en nada podían comprenderse incluidos dentro de las funciones de la SSPD. Así por ejemplo, el Decreto 2676 de 2000 contiene normas sobre la gestión integral de residuos hospitalarios y similares, cuya inspección y vigilancia quedó en manos de las direcciones departamentales, distritales y locales de salud y de las autoridades ambientales.

² Folios 46 a 48 ibídem.

³ Ibídem.

El Decreto 4171 de 2005 no incluye como fundamento de su expedición a la Ley 142 de 1994 sino a la Ley 430 de 1998 y está relacionada con el manejo de residuos peligrosos, en particular los que por sus características tóxicas o infecciosas puedan causar riesgo o daño para la salud humana y el ambiente, así como los envases, empaques y embalajes que hayan estado en contacto con estos desechos (artículo 2 ibídem).

Tampoco puede la SSPD vigilar las obligaciones del transportista de residuos desechos peligrosos (artículo 16 ibídem), o las del receptor (artículo 17 ibídem), ni las de los municipios en el apoyo de programas de gestión integral de residuos o desechos peligrosos, entre otras (artículo 25 ibídem), porque tienen asignada autoridad para el control de sus actividades.

Consideró pertinente resaltar que el 27 de noviembre fue expedida la Ley 1252 de 2008 *“Por la cual se dictan norma prohibitivas en materia ambiental, referentes a los residuos y desechos peligrosos y se dictan otra disposiciones”*, a través de la cual reguló, al igual que la Ley 430 de 1998, la totalidad de los asuntos referidos a la disposición de residuos sólidos peligrosos desde una perspectiva de salud pública y ambiental, que igualmente remite a la Ley 99 de 1993 en lo que tiene que ver con el régimen sancionatorio y al Decreto 4171 de 2005, en materia de definiciones, se dedica a describir cuál es la responsabilidad del generador, del fabricante, del importador y del transportador. Así mismo, se refiere a las autoridades encargadas de la vigilancia y control estableciendo que son las autoridades **ambientales competentes o quien haga sus veces**.

Vistas así las cosas, la SSPD carecía de competencia para inscribir datos de dichos prestadores en el registro diseñado para los prestadores de servicios públicos domiciliarios.

III. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

3.1. El **Área Metropolitana del Valle de Aburrá** alegó de conclusión advirtiendo que las empresas que prestan el servicio de recolección, transporte, aprovechamiento y tratamiento final de los residuos hospitalarios y peligrosos, ante todo son empresas prestadoras del servicio público domiciliario especial de aseo, y por ello deben estar bajo la vigilancia y control de la SSPD.

Aseguró que entender algo diferente es dejar a dicho ente por fuera de un asunto que es típicamente de su competencia.

Resaltó que la SSPD no ha perdido la obligación de mantener un registro para aquellas empresas prestadoras de los servicios especiales de aseo, pues el artículo 79 de la Ley 142 de 1994 lo incluye dentro de sus funciones. Cuestión distinta es la dispuesta para el registro contemplado en el artículo 10 del Decreto 4741 de 2005, pues en este caso el acto tiene una connotación netamente ambiental.

3.2. La **SSPD** no allegó escrito.

IV. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El **Agente del Ministerio Público** que actúa como delegado ante esta Corporación, después de hacer un juicioso análisis de los cargos planteados en la demanda, solicitó negar las pretensiones.

Aclaró que la Ley 430 de 1998 no podía ser sustento de la expedición del acto censurado pues fue derogada por la Ley 1252 del 27 de noviembre de 2008, en tanto que la Resolución que se acusa se expidió el 23 de diciembre de ese año, es decir, durante su vigencia.

Así pues, luego de transcribir el contenido de los artículos 1, 7 a 10, 16 y 17 de la Ley 1252 de 2008 y de lo dispuesto en los artículos 5 y 6 del Decreto 2672 de 2002, modificado por el Decreto 1669 de 2002, concluyó que si bien el Decreto 1713 de 2002 prevé competencia en cabeza de las Corporaciones Autónomas Regionales y grandes centros urbanos como para otras autoridades, como lo es, la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, frente a las personas prestadoras del servicio públicos de aseo, también es cierto que existen normas de carácter especial que asignan la inspección, vigilancia y control de los residuos peligrosos y hospitalarios a unas autoridades distintas de la SSPD, razón por la que las entidades que llevan a cabo esta clase de actividad no son consideradas como prestadoras de servicios públicos o, para el caso, no podrían estar contemplados en el parágrafo del numeral primero de la parte resolutive del acto acusado, razón ésta que lleva necesariamente a que se nieguen las pretensiones de la demanda.

V. DECISION

No observándose causal de nulidad que invalide lo actuado, procede la Sala a decidir el asunto *sub lite*, previas las siguientes

VI. CONSIDERACIONES

6.2. Competencia.

De conformidad con lo expuesto en el artículo 237 de la Constitución Política y de lo previsto en 11, 13, 34, 36, 39 y 49 de la Ley Estatutaria de Administración de Justicia, así como de lo expuesto en el artículo 129 del Código Contencioso Administrativo y del artículo 13 del Acuerdo 58 de 1999 expedido por la Sala Plena de esta Corporación, el Consejo de Estado es competente para conocer del asunto de la referencia.

6.3. Análisis de la Sala

Resulta necesario acudir al concepto de presunción de legalidad de los actos administrativos que responde al cuestionamiento que invoca la demandante para pretender la nulidad de la Resolución SSPD 20081300053645 del 23 de diciembre de 2008 a efectos de resolver los cargos planteados en el proceso de la referencia.

6.4. Cuestiones previas

6.4.1. Debe la Sala referirse al primero de los argumentos planteados por la SSPD en su contestación, cuando manifestó que la parte actora no había esgrimido los cargos de manera ordenada y coherente, pues examinado el escrito contentivo de la demanda lo que se halla es que el apoderado del Área Metropolitana del Valle de Aburrá, fundó debidamente los cargos y desarrolló, en lo que consideró pertinente, el concepto de violación, de modo que tal aspecto, que se interpreta como una excepción de inepta demanda, no tiene vocación de prosperar.

6.4.2. Ahora, aun cuando no hizo parte de los argumentos esbozados por las partes en ninguna de las etapas procesales de instancia, el Ministerio Público

sostuvo que la Ley 430 de 1998 no podía ser el sustento de la expedición del acto censurado puesto que la misma fue derogada por la Ley 1252 de 2008, y la Resolución SSPD-20081300053645 de 2008 se expidió en vigencia de la última.

Al respecto, y después de estudiadas las citadas normas se advierte que la última derogó las disposiciones que le fuesen contrarias⁴, y dado que una vez analizado el contenido de las mismas se encuentra que las dos leyes son complementarias en cuanto a la regulación de normas prohibitivas en materia ambiental, referentes a desechos peligrosos, no se halla irregularidad alguna en cuanto a que la resolución acusada haya invocado la Ley 430 de 1998 como fundamento para su expedición. A ello agrega la Sala que los cargos formulados deben examinarse a la luz de lo establecido en esta norma, y no en la Ley 1252 de noviembre 27 de 2008, pues el fundamento de la Resolución fue la primera y no la segunda, de conformidad con lo dicho expresamente en la decisión acusada.

6.5. Análisis del caso

Para el pronunciamiento sobre la petición de nulidad del acto acusado, la Sala observa que los cargos y la defensa discrepan esencialmente en la calificación que pueda darse a las actividades de recolección, transporte, almacenamiento, desactivación, incineración, tratamiento y disposición final de residuos hospitalarios y peligrosos, pues la SSPD ha decidido excluirlos del Registro Único de Prestadores de Servicios Públicos Domiciliarios aduciendo que no tienen tal connotación; es decir, que no califican como servicio público domiciliario de aseo, pues se trata de un asunto ambiental.

En estos términos, previamente a pronunciarse sobre la solicitud de nulidad, la Sala abordará el siguiente problema jurídico: ¿Es la actividad de recolección, transporte, almacenamiento, desactivación, incineración, tratamiento y disposición final de residuos peligrosos y hospitalarios un servicio público domiciliario?

6.5.1. Servicios públicos domiciliarios. Aseo

Si auscultamos las normas que regulan lo relacionado con los servicios públicos domiciliarios, podemos advertir que por mandato constitucional tal materia debe

⁴ “**Artículo 18. Vigencia y derogatorias.** La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias”.

ser desarrollada por el Legislador. Así lo disponen los artículos 365 y siguientes Superiores que a la letra dicen:

“ARTICULO 365. *Los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional.*

Los servicios públicos estarán sometidos al régimen jurídico que fije la ley, podrán ser prestados por el Estado, directa o indirectamente, por comunidades organizadas, o por particulares. En todo caso, el Estado mantendrá la regulación, el control y la vigilancia de dichos servicios. Si por razones de soberanía o de interés social, el Estado, mediante ley aprobada por la mayoría de los miembros de una y otra cámara, por iniciativa del Gobierno decide reservarse determinadas actividades estratégicas o servicios públicos, deberá indemnizar previa y plenamente a las personas que en virtud de dicha ley, queden privadas del ejercicio de una actividad lícita.

ARTICULO 366. *El bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado. Será objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable.*

Para tales efectos, en los planes y presupuestos de la Nación y de las entidades territoriales, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación.

ARTICULO 367. *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.*

Los servicios públicos domiciliarios 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.

La ley determinará las entidades competentes para fijar las tarifas.

ARTICULO 368. *La Nación, los departamentos, los distritos, los municipios y las entidades descentralizadas podrán conceder subsidios, 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.*

ARTICULO 369. *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 empresas que les presten servicios públicos domiciliarios.*

ARTICULO 370. *Corresponde al Presidente de la República señalar, con sujeción a la ley, 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”.*

Tratándose de servicios públicos domiciliarios la Ley 142 de 1994 desarrolló la orden anotada en el artículo 365 constitucional, así:

“Artículo 10. Ámbito de aplicación de la ley. *Esta Ley se aplica a los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica, distribución de gas combustible, telefonía fija pública básica conmutada y la telefonía local móvil en el sector rural; a las actividades que realicen las personas prestadoras de servicios públicos de que trata el artículo 15 de la presente Ley, y a las actividades complementarias definidas en el Capítulo II del presente título y a los otros servicios previstos en normas especiales de esta Ley”.*

A su turno, el artículo 14 ibídem, con las modificaciones introducidas por el artículo 1º de la Ley 689 de 2001, define cuáles actividades se enmarcan dentro del género servicios públicos domiciliarios y qué se entiende por el de aseo, que ocupa la atención de la Sala:

“Artículo 14. Definiciones. *Para interpretar y aplicar esta Ley se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:*

(...)

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

14.21. Servicios públicos domiciliarios. *Son los servicios de acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica, telefonía pública básica conmutada, telefonía móvil rural, y distribución de gas combustible, tal como se define en este capítulo.*

(...)

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”.

Vista la regulación legal de la materia, lo que se puede concluir hasta aquí es que el concepto de servicio público de aseo depende de la existencia misma del residuo o desecho y por supuesto, parte de la base de regular actividades como su recolección, transporte, aprovechamiento y disposición final, sin que se vislumbre ninguna clasificación.

Es en el Decreto 1713 del 6 de agosto 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" (subrayas de la Sala), en el cual se incorporan los conceptos de servicio especial de aseo, servicio ordinario de aseo y servicio público domiciliario de aseo, así :

"Servicio especial de aseo. Es el relacionado con las actividades de recolección, transporte y tratamiento de residuos sólidos que por su naturaleza, composición, tamaño, volumen y peso no puedan ser recolectados, manejados, tratados o dispuestos normalmente por la persona prestadora del servicio, de acuerdo con lo establecido en este decreto. Incluye las actividades de corte de césped y poda de árboles ubicados en las vías y áreas públicas; la recolección, transporte, transferencia, tratamiento, aprovechamiento y disposición final de los residuos originados por estas actividades; el lavado de las áreas en mención; y el aprovechamiento de los residuos sólidos de origen residencial y de aquellos provenientes del barrido y limpieza de vías y áreas públicas.

Servicio ordinario de aseo. Es la modalidad de prestación de servicio público domiciliario de aseo para residuos sólidos de origen residencial y para otros residuos que pueden ser manejados de acuerdo con la capacidad de la persona prestadora del servicio de aseo y que no corresponden a ninguno de los tipos de servicios definidos como especiales. Está compuesto por la recolección, transporte, transferencia, tratamiento y disposición final de los residuos sólidos originados por estas actividades.

También comprende este servicio las actividades de barrido y limpieza de vías y áreas públicas y la recolección, transporte, transferencia, tratamiento, y disposición final de los residuos sólidos originados por estas actividades.

Servicio público domiciliario de aseo. Es el servicio definido como servicio ordinario por este decreto." (Subrayas y resaltado de la Sala).

Según se desprende de la lectura de las citadas normas, el servicio ordinario de aseo es todo aquél que no se encuentre dentro de las previsiones catalogadas como especiales previstas en ese mismo Decreto, lo que implica que TODA actividad de recolección, transporte, tratamiento y disposición final de residuos

sólidos constituye un servicio público de aseo, pues el calificado como “ordinario” incorpora todo aquel que no tiene la connotación de especial.

Desde esta perspectiva, cuando se trata de la recolección, transporte, tratamiento y disposición final de residuos peligrosos y hospitalarios, se evidencia que no corresponde exclusivamente a un tema ambiental, pues tales actividades constituyen también servicios públicos, por lo que debe definirse si son ordinarios o especiales, de conformidad con las normas que regulan la materia.

A este respecto se observa que, de acuerdo con la definición transcrita del servicio especial de aseo, se incluye en ella todo lo relacionado con las actividades de recolección, transporte, tratamiento y disposición final de residuos sólidos que por su naturaleza, composición, tamaño, volumen y peso no puedan ser recolectados, manejados o tratados normalmente por la persona prestadora del servicio. A título de ejemplo, se comprende allí de manera expresa: (i) residuos originados por el arreglo de jardines, parques, poda de árboles o arbustos, árboles caídos por cualquier motivo y corte de césped en áreas públicas; (ii) recolección de tierra; (iii) residuos generados de la realización de eventos especiales y de espectáculos masivos; (iv) residuos sólidos generados de la limpieza y remoción de avisos publicitarios y propaganda colocada en áreas públicas; y (v) residuos provenientes de lotes o construcciones que amenacen ruina.

A tono con todo lo expuesto, la Sala encuentra que la determinación de la especialidad o no del servicio es directamente proporcional a la naturaleza del residuo, y siendo ello así, se enmarcan allí los desechos peligrosos y hospitalarios dadas las particulares características que revisten.

En efecto, la definición que existe en nuestro ordenamiento jurídico de residuo peligroso se halla en el Decreto 4171 del 30 de diciembre de 2005⁵; veamos:

“Artículo 3°. Definiciones. Para los efectos del cumplimiento del presente decreto se adoptan las siguientes definiciones:

(...)

⁵ Por el cual se reglamentó los artículos 6 al 9 de la Ley 430 de 1998, entre otras normas, en relación con la prevención y manejo de los residuos peligrosos generados en el marco de la gestión integral.

Residuo o desecho peligroso. Es aquel residuo o desecho que por sus características corrosivas, reactivas, explosivas, tóxicas, inflamables, infecciosas o radiactivas puede causar riesgo o daño para la salud humana y el ambiente. Así mismo, se considera residuo o desecho peligroso los envases, empaques y embalajes que hayan estado en contacto con ellos.

(...).

De los artículos 5 y 6 ibídem se desprende que todo residuo que posea las características de peligrosidad y los expresamente dispuestos en los Anexos I y II, se considera desecho peligroso. Las siguientes son las disposiciones en cita:

“Artículo 5°. Clasificación de los residuos o desechos peligrosos. Los residuos o desechos incluidos en el Anexo I y Anexo II del presente decreto se considerarán peligrosos a menos que no presenten ninguna de la características de peligrosidad descritas en el Anexo III.

El generador podrá demostrar ante la autoridad ambiental que sus residuos no presentan ninguna característica de peligrosidad, para lo cual deberá efectuar la caracterización físico-química de sus residuos o desechos. Para tal efecto, el generador podrá proponer a la autoridad ambiental los análisis de caracterización de peligrosidad a realizar, sobre la base del conocimiento de sus residuos y de los procesos que los generan, sin perjuicio de lo cual, la autoridad ambiental podrá exigir análisis adicionales o diferentes a los propuestos por el generador.

La mezcla de un residuo o desecho peligroso con uno que no lo es, le confiere a este último características de peligrosidad y debe ser manejado como residuo o desecho peligroso.

Parágrafo. El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial podrá mediante acto administrativo, incorporar nuevos residuos o desechos peligrosos a las listas establecidas en el Anexo I y en el Anexo II el presente decreto.”

“Artículo 6°. Características que confieren a un residuo o desecho la calidad de peligroso. La calidad de peligroso es conferida a un residuo o desecho que exhiba características corrosivas, reactivas, explosivas, tóxicas, inflamables, infecciosas y radiactivas; definidas en el Anexo III del presente decreto”.

Como se puede observar, la peligrosidad del residuo depende de su propia naturaleza, circunstancia que lleva a inferir que la actividad de recolección, transporte, almacenamiento, desactivación, incineración, tratamiento y disposición final de ese tipo de desechos es un servicio público de aseo especial, de acuerdo con el primer inciso que de dicho concepto se encuentra consagrado en el artículo

1º del Decreto 1713 de 2002 que corresponde al primer criterio esbozado líneas atrás.

Es además un servicio público domiciliario, tal y como lo define la Ley 142 de 1994 en su artículo 14, numerales 20, 21 y 24, pues su recolección se produce en el lugar del generador. A este respecto, se observa a la demandada que el carácter de “domiciliario” no debe confundirse con el servicio que a ella se le presta simplemente a los hogares, pues el domicilio es el lugar en el cual se ejerce habitualmente la profesión u oficio, de conformidad con lo establecido en el artículo 78 del Código Civil⁶.

6.5.2. Competencia

Resta ahora por establecer si dicha actividad se encuentra sometida al control y vigilancia de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, o si por el contrario, le compete sólo a las autoridades ambientales, en atención a lo dispuesto en la Ley 430 de 1998, norma ésta traída a colación por la demandada en su contestación y que sirvió de sustento jurídico a la expedición de la decisión cuya legalidad se impugna.

En efecto, la mencionada ley, regula lo que atañe a la responsabilidad del generador del residuo peligroso, lo cual supone una relación entre el usuario (generador) y la protección del medio ambiente. Miremos a continuación el objeto de la Ley 430:

“Artículo 1º. Objeto. La presente Ley tendrá como Objeto, regular todo lo relacionado con la prohibición de introducir desechos peligrosos al territorio nacional, en cualquier modalidad según lo establecido en el Convenio de Basilea y sus anexos, y con la responsabilidad por el manejo integral de los generados en el país y en el proceso de producción, gestión y manejo de los mismos, así mismo regula la infraestructura de la que deben ser dotadas las autoridades aduaneras y zonas francas y portuarias, con el fin de detectar de manera técnica y científica la introducción de estos residuos, regula las sanciones en la Ley 99 de 1993 para quien viole el contenido de esta Ley y se permite la utilización de los aceites lubricantes de desechos, con el fin de producir energía eléctrica”. (Subrayas de la Sala).

⁶ “**ARTICULO 78. LUGAR DEL DOMICILIO CIVIL:** El lugar donde un individuo está de asiento, o donde ejerce habitualmente su profesión u oficio, determina su domicilio civil o vecindad”.

En tal cuerpo normativo se determinó, además, un régimen detallado de principios orientadores y de responsabilidad en torno a la citada actividad, todo desde un punto de vista ambiental. Vale la pena traer a colación tales disposiciones:

“Artículo 2º. Principios. Con el objeto de establecer el alcance y contenido de la presente ley se deben observar los siguientes principios:

1. Minimizar la generación de residuos peligrosos, evitando que se produzcan o reduciendo sus características de peligrosidad.

2. Impedir el ingreso y tráfico ilícito de residuos peligrosos de otros países, que Colombia no esté en capacidad de manejar de manera racional y representen riesgos exclusivos e inaceptables.

3. Diseñar estrategias para estabilizar la generación de residuos peligrosos en industrias con procesos obsoletos y contaminantes.

4. Establecer políticas e implementar acciones para sustituir procesos de producción contaminantes por procesos limpios, inducir la innovación tecnológica o la transferencia de tecnologías apropiadas, formar los recursos humanos especializados de apoyo, estudiar y aplicar los instrumentos económicos adecuados a las condiciones nacionales, para inducir al cambio en los procesos productivos y en los patrones de consumo.

5. Reducir la cantidad de residuos peligrosos que deben ir a los sitios de disposición final, mediante el aprovechamiento máximo de las materias primas, energía y recursos naturales utilizados, cuando sea factible y ecológicamente aceptable los residuos derivados de los procesos de producción.

6. Generar la capacidad técnica para el manejo y tratamiento de los residuos peligrosos que necesariamente se van a producir a pesar de los esfuerzos de minimización.

7. Disponer los residuos con el mínimo impacto ambiental y a la salud humana, tratándolos previamente, así como a sus afluentes, antes de que sean liberados al ambiente.

(...)

Artículo 6º. Responsabilidad del generador. El generador será responsable de los residuos que él genere. La responsabilidad se extiende a sus afluentes, emisiones, productos y subproductos por todos los efectos ocasionados a la salud y al ambiente.

Parágrafo. El fabricante o importador de un producto o sustancia química con propiedad peligrosa, para los efectos de la presente ley se equipara a un generador, en cuanto a la responsabilidad por el manejo de los embalajes y residuos del producto o sustancia.

Artículo 7º. Subsistencia de la responsabilidad. La responsabilidad integral del generador subsiste hasta que el residuo peligroso sea aprovechado como insumo o dispuesto con carácter definitivo.

Artículo 8º. Responsabilidad del receptor. El receptor del residuo peligroso asumirá la responsabilidad integral del generador, una vez lo reciba del transportador y haya efectuado o comprobado el aprovechamiento o disposición final del mismo.

Parágrafo 1º. Mientras no se haya efectuado y comprobado el aprovechamiento o disposición final de residuo el receptor es solidariamente responsable con el generador.

Parágrafo 2º. La responsabilidad de que trata este artículo incluye el monitoreo, el diagnóstico y remediación del suelo, de las aguas superficiales y subterráneas en caso de que se presente contaminación por estos residuos.

Artículo 9º. Contenido químico no declarado. El generador continuará siendo responsable en forma integral por los efectos ocasionados a la salud o al ambiente, de un contenido químico o biológico no declarado al receptor y a la autoridad ambiental.

(...)" (Subrayas de la Sala).

La vigilancia de esas actividades fue atribuida a las autoridades ambientales según lo expuesto en el artículo 11 ibídem, que a la letra dice⁷:

"Artículo 11. Vigilancia y control. La autoridad ambiental de la respectiva jurisdicción, en coordinación con las autoridades sanitarias, policivas, de comercio exterior y de aduanas según sea el caso, deberán cumplir las funciones propias de vigilancia y control en concordancia con lo establecido en la presente Ley".

El régimen sancionatorio es el previsto en el artículo 85 de la Ley 99 de 1993⁸, el cual tiene todas las connotaciones ambientales del caso:

"Artículo 13. Sanciones. En caso de violación a las prohibiciones definidas en la presente ley, las autoridades ambientales de su jurisdicción impondrán las sanciones previstas en el artículo 85 de la Ley 99 de 1993 y sus disposiciones reglamentarias, sin perjuicio de la sanción penal respectiva".

⁷ **"Artículo 11. Vigilancia y control.** La autoridad ambiental de la respectiva jurisdicción, en coordinación con las autoridades sanitarias, policivas, de comercio exterior y de aduanas según sea el caso, deberán cumplir las funciones propias de vigilancia y control en concordancia con lo establecido en la presente Ley".

⁸ "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".

Bajo tales premisas, es claro para la Sala que la regulación contenida en la Ley 430 de 1998, está orientada a salvaguardar el medio ambiente como bien jurídico autónomo e independiente, lo cual difiere de la actividad que corresponde controlar a la SSPD en lo que concierne al acto censurado, pues mientras la Ley 430 regula principalmente la generación del residuo, la Ley 142 regula la prestación del servicio de recolección, así como las actividades complementarias de recolección, transporte, tratamiento y disposición final, y los derechos y deberes de las empresas encargadas de prestarlos

Ahora bien, de acuerdo con el numeral 22 del artículo 189 de la Constitución Política⁹ en consonancia con lo dispuesto en el artículo 75 de la Ley 142 de 1994¹⁰, la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios se dedica exclusivamente a ejercer el control, vigilancia e inspección de la prestación de servicios públicos domiciliarios. Así lo dispone puntualmente en el numeral primero del artículo 79 de la Ley 142 de 1994:

“Artículo 79. Funciones de la Superintendencia de Servicios Públicos. Las personas prestadoras de servicios públicos y aquellas que, en general, realicen actividades que las haga sujeto de aplicación de la presente Ley, estarán sujetos al control y vigilancia de la Superintendencia. Son funciones especiales de ésta las siguientes:

79.1. Vigilar y controlar el cumplimiento de las leyes y actos administrativos a los que estén sujetos quienes presten servicios públicos, en cuanto el cumplimiento afecte en forma directa e inmediata a usuarios determinados; y sancionar sus violaciones, siempre y cuando esta función no sea competencia de otra autoridad”.

En tal orden, como la actividad de transporte, recolección, almacenamiento, desactivación, incineración, tratamiento y disposición final de residuos peligrosos y hospitalarios es un servicio público de aseo, según el discernimiento expuesto en el anterior acápite, y de conformidad con el artículo 15 de la Ley 142 de 1994 debe llevarlo a cabo uno de los sujetos allí enlistados¹¹, su vigilancia y control

⁹ **“Artículo 189.** Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa:

(...)

22. Ejercer la inspección y vigilancia de la prestación de los servicios públicos”.

¹⁰ **“Artículo 75. Funciones presidenciales de la Superintendencia de servicios públicos.** El Presidente de la República ejercerá el control, la inspección y vigilancia de las entidades que presten los servicios públicos domiciliarios, y los demás servicios públicos a los que se aplica esta Ley, por medio de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios y, en especial, del Superintendente y sus delegados”.

¹¹ **“Artículo 15. Personas que prestan servicios públicos.** Pueden prestar los servicios públicos:

corresponde ejercerlo a la citada Superintendencia. Ello, porque es muy distinta la función que se le asigna a las autoridades ambientales de las que corresponden a la SSPD, pues mientras aquéllas vigilan el cumplimiento de las normas relacionadas con la protección del medio ambiente y principalmente sobre el generador(que no es prestador del servicio), la Superintendencia debe velar por la adecuada prestación de los servicios de recolección, transporte, tratamiento y disposición final, por empresas especializadas en la materia.

En ese contexto, no existe la alegada concurrencia de competencias entre la SSPD y las autoridades ambientales y por ello hay lugar a estimar los cargos de nulidad planteados por la demandante, tal y como se dispondrá en la parte resolutive de esta sentencia, pues la vigilancia que debe efectuar la SSPD se lleva a cabo sobre la relación generador del residuo – prestador del servicio de aseo para garantizar que tal actividad se ajuste a los lineamientos del caso; en tanto que la Ley 430 de 1998 previene una relación entre el generador del residuo – la necesidad de proteger el medio ambiente cuyo, control está obviamente en manos de las autoridades que en ese ámbito haya designado el ordenamiento jurídico.

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,

FALLA:

PRIMERO: ACCEDER a las pretensiones de la demanda, y en consecuencia **DECRETAR** la nulidad de la Resolución SSPD 20081300053645 del 23 de diciembre de 2008 expedida por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

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”.

SEGUNDO: RECONOCER al abogado **Raúl Alejandro Criales Martínez** como apoderado de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, en consideración al poder que obra a folios 127 a 129 de este Cuaderno.

Cópiese, notifíquese y cúmplase,

La anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en su sesión del 8 de marzo de 2018.

HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ
Consejero de Estado
Presidente

MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ
Consejera de Estado

OSWALDO GIRALDO LÓPEZ
Consejero de Estado