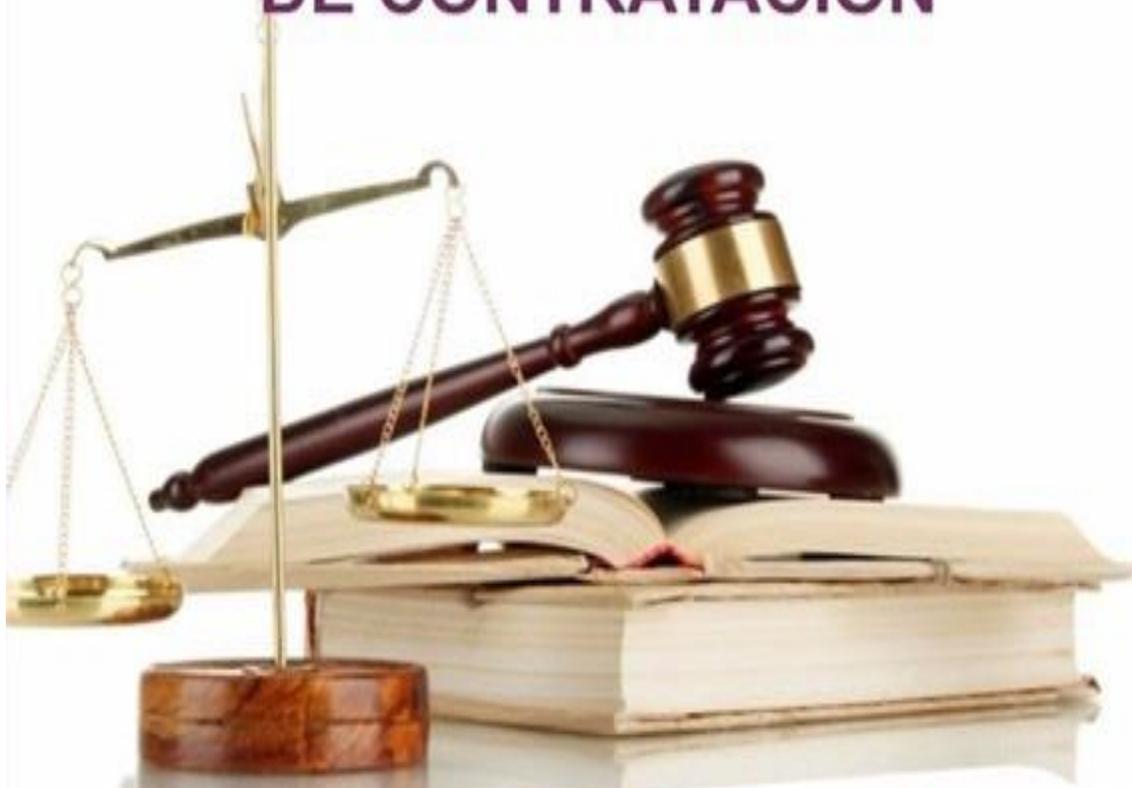


# BOLETÍN JURÍDICO No 1

MARZO 21 de 2017

## DEPARTAMENTO DEL QUINDÍO SECRETARÍA JURÍDICA Y DE CONTRATACIÓN



CARLOS EDUARDO OSORIO BURITICÁ  
Governador

CIELO LÓPEZ GUTIÉRREZ  
Secretaria Jurídica y de Contratación

## INDICE

1. Restricciones contratación elecciones 2.018
2. Competencia de las entidades territoriales en el manejo de Residuos Sólidos
3. Diferencias entre Infraestructura Deportiva, Recreativa y para la Educación Física
4. Decreto número 092 de 1 febrero de 2017 *“Por el cual se reglamenta la contratación con entidades privadas sin ánimo de lucro a la que hace referencia el inciso segundo del artículo 355 de la constitución política”*.



## RESTRICCIONES A LA CONTRATACION ELECCIONES 2.018

Considerando que en el año 2.018, se celebrarán en Colombia, comicios electorales para elegir representantes a la cámara, senadores, presidente y vicepresidente de la república; es nuestro deber planificar el trabajo de la administración departamental, teniendo en cuenta las restricciones que impone la Ley 996 de 2.005, plasmado en este documento el análisis normativo y jurisprudencial sobre la norma aludida y las conclusiones respecto de las prohibiciones que se consagran en algunos artículos de la Ley en comento.

### I. CALENDARIO ELECTORAL

El artículo 207 del Código Electoral Colombiano, señala que las elecciones para elegir representantes a la cámara y senadores, se realizarán el segundo domingo del mes de marzo del respectivo año, es decir, el 11 de marzo de 2.018 y las elecciones de presidente de la república el último domingo del mes de mayo siguiente, o sea el 27 de mayo de 2.018.

### II. RESTRICCIONES EN PERIODO ELECTORAL

#### Ley 996 de 2.005.

*“Artículo 32. Vinculación a la nómina estatal. Se suspenderá cualquier forma de vinculación que afecte la nómina estatal, en la Rama Ejecutiva del Poder Público, **durante los cuatro (4) meses anteriores a la elección presidencial y hasta la realización de la segunda vuelta, si fuere el caso.** Se exceptúan de la presente disposición, los casos a que se refiere el inciso segundo del artículo siguiente.”*

*“Artículo 33. Restricciones a la contratación pública. Durante los cuatro (4) meses*

*anteriores a la **elección presidencial y hasta la realización de la elección en la segunda vuelta, si fuere el caso, queda prohibida la contratación directa por parte de todos los entes del Estado.***

*Queda exceptuado lo referente a la defensa y seguridad del Estado, los contratos de crédito público, los requeridos para cubrir las emergencias educativas, sanitarias y desastres, así como también los utilizados para la reconstrucción de vías, puentes, carreteras, infraestructura energética y de comunicaciones, en caso de que hayan sido objeto de atentados, acciones terroristas, desastres naturales o casos de fuerza mayor, y los que deban realizar las entidades sanitarias y hospitalarias.”* (Las subrayas son mías)

*“Artículo 38. Prohibiciones para los servidores públicos. A los empleados del Estado les está prohibido:*

*1. Acosar, presionar, o determinar, en cualquier forma, a subalternos para que respalden alguna causa, campaña o controversia política.*

*2. Difundir propaganda electoral a favor o en contra de cualquier partido, agrupación o movimiento político, a través de publicaciones, estaciones oficiales de televisión y de radio o imprenta pública, a excepción de lo autorizado en la presente ley.*

*3. Favorecer con promociones, bonificaciones, o ascensos indebidos, a quienes dentro de la entidad a su cargo participan en su misma causa o campaña política, sin perjuicio de los concursos que en condiciones públicas de igualdad e imparcialidad ofrezcan tales posibilidades a los servidores públicos.*

4. Ofrecer algún tipo de beneficio directo, particular, inmediato e indebido para los ciudadanos o para las comunidades, mediante obras o actuaciones de la administración pública, con el objeto de influir en la intención de voto.

5. Aducir razones de "buen servicio" para despedir funcionarios de carrera.

La infracción de alguna de las anteriores prohibiciones constituye falta gravísima.

**Parágrafo. Los Gobernadores, Alcaldes Municipales y/o Distritales, Secretarios, Gerentes y Directores de Entidades Descentralizadas del orden Municipal, Departamental o Distrital, dentro de los cuatro (4) meses anteriores a las elecciones, no podrán celebrar convenios interadministrativos para la ejecución de recursos públicos, ni participar, promover y destinar recursos públicos de las entidades a su cargo, como tampoco de las que participen como miembros de sus juntas directivas, en o para reuniones de carácter proselitista.**

**Tampoco podrán inaugurar obras públicas o dar inicio a programas de carácter social en reuniones o eventos en los que participen candidatas la Presidencia y Vicepresidencia de la República, el Congreso de la República, Gobernaciones Departamentales, Asambleas Departamentales, Alcaldías y Concejos Municipales o Distritales. Tampoco podrán hacerlo cuando participen voceros de los candidatos.**

No podrán autorizar la utilización de inmuebles o bienes muebles de carácter público para actividades proselitistas, ni para facilitar el alojamiento, ni el transporte de electores de candidatos a cargos de elección popular. Tampoco podrán hacerlo cuando participen voceros de los candidatos.

**La nómina del respectivo ente territorial o entidad no se podrá modificar dentro de los cuatro (4) meses anteriores a las elecciones a cargos de elección popular, salvo que se trate de provisión de cargos por faltas definitivas, con ocasión de muerte o renuncia irrevocable del cargo correspondiente debidamente aceptada, y en los casos de aplicación de las normas de carrera administrativa.**”(Negrillas fuera de texto).

Del análisis de las citadas normas, se colige que aluden a prohibiciones diferentes, los artículos 32 y 33, se refieren a elecciones del presidente de la república, dentro del período restrictivo, se prohíbe en forma concreta, la contratación directa; el parágrafo del artículo 38, respecto de los comicios electorales generales para todos los cargos de elección popular, prohíbe dentro del plazo mencionado, cuatro (4) meses anteriores a la elección, **la celebración de convenios interadministrativos para la ejecución de recursos públicos.**

En concepto 2011 del 10 de junio de 2.010, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado expresó:

“A este respecto, la Sala mediante el Concepto No. 1720 del 17 de febrero de 2006, manifestó:



**“En este orden de ideas, la interpretación sistemática de las disposiciones consagradas en los artículos 32, 33 y el parágrafo del artículo 38 de la ley 996 de 2.005 lleva a concluir que dichas normas contienen restricciones y prohibiciones para periodos preelectorales diferentes; las dos primeras, de manera específica para los cuatro meses anteriores a la elección presidencial; el último, de manera más genérica para los cuatro meses anteriores a las elecciones para cualquier cargo de elección popular a que se refiere la ley– incluido el de Presidente de la República–; de manera que dichas restricciones no se excluyen sino que se integran parcialmente, lo que permite concluir que en periodo preelectoral para elección de Presidente de la República, a todos los entes del Estado, incluidos los territoriales, se aplican las restricciones de los artículos 32 y 33 con sus excepciones, así como las del parágrafo del artículo 38. En cambio, para elecciones en general, excluyendo las correspondientes a Presidente de la República, a las autoridades territoriales allí mencionadas sólo se aplican las restricciones contenidas en el parágrafo del artículo 38<sup>1</sup>.”**

Respecto del alcance de las normas que establecen prohibiciones o restricciones, aludo a consideraciones invocadas por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado en Concepto Rad. 2166 de 2.013 Consejero Ponente. Dr. ÁLVARO NAMÉN VARGAS “La jurisprudencia de la Corte Constitucional<sup>2</sup> y del Consejo de Estado<sup>3</sup>, coinciden en que las normas que establecen prohibiciones deben estar de manera explícita en la Constitución o en la ley y no podrán ser excesivas ni desproporcionadas. No pueden interpretarse extensivamente sino siempre en forma restrictiva o estricta; es

decir, en la aplicación de las normas prohibitivas, el intérprete solamente habrá de tener en cuenta lo que en ellas expresamente se menciona y, por tanto, no le es permitido ampliar el natural y obvio alcance de los supuestos que contemplan, pues como entrañan una limitación –así fuere justificada– a la libertad de actuar o capacidad de obrar, sobrepasar sus precisos términos comporta el desconocimiento de la voluntad del legislador.

Así, en esta materia cobra importancia la regla de hermenéutica consagrada en el artículo 31 del Código Civil, según la cual, “[l]o favorable u odioso de una disposición no se tomará en cuenta para ampliar o restringir su interpretación. La extensión que deba darse a toda ley se determinará por su genuino sentido, y según las reglas de interpretación...” (“favorabiliasunt amplianda, odiosa sunt restringenda”); y de ahí la proscripción de las interpretaciones extensivas de las normas prohibitivas, tal y como lo precisó la Corte Suprema de Justicia, al señalar que “en la interpretación de las leyes prohibitivas no deben buscarse analogías o razones para hacerlas extensivas a casos no comprendidos claramente en la prohibición”.

En consecuencia, la interpretación y aplicación restrictiva es una regla que rige tratándose de normas prohibitivas, dado que consagran limitaciones al ejercicio de un derecho o de competencias señaladas en la ley, criterio hermenéutico que responde al principio de taxatividad, de acuerdo con el cual solo operan las prohibiciones que en forma precisa establece el legislador.”

## I. CONCLUSIONES



1.- De conformidad con lo preceptuado por el párrafo del artículo 38 de la Ley 996 de 2.005, a partir del 11 de noviembre de 2.017, el Gobernador, los secretarios de despacho, directores y gerentes de entidades descentralizadas del orden departamental, no podrán celebrar convenios interadministrativos para la ejecución de recursos públicos.

2.- En aplicación de lo dispuesto por el artículo 33 de la Ley 996 de 2.005 a partir del 27 de enero de 2.018 y hasta que culmine el proceso de elección presidencial, no se podrán celebrar contratos aplicando la modalidad de contratación directa.

Dra. Cielo López Gutiérrez. Secretaria Jurídica y de Contratación

#### **COMPETENCIA DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES EN EL MANEJO DE RESIDUOS SÓLIDOS**

Las actividades complementarias de tratamiento, aprovechamiento y disposición final de residuos sólidos, son consideradas individualmente como servicios públicos, atendiendo a esta calidad, se requiere precisar la normativa Constitucional y Legal vigente que regula la competencia para la prestación de los servicios públicos, por parte de las entidades territoriales

Así, en materia de servicios públicos el constituyente determinó las competencias de los municipios y departamentos, frente a la prestación de los mismos, en este sentido, determinó, que corresponde a los municipios, en atención a su condición de entidades fundamentales de la división político-administrativa del Estado, prestar los mismos, tal y como se desprende del artículo

311 de la Constitución Política.

Estableciendo así mismo, limitaciones para la prestación directa de estos servicios, por parte de las mencionadas territoriales, ahora respecto a la competencia de los departamentos, la delimitó como una función de apoyo y coordinación en la prestación de los mismos, de conformidad con el artículo 367 ibídem.

***“(…) ARTICULO 311. Al municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes.(…)”.***

***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. (…)***. Subraya y negrilla fuera del texto.

Por otra parte, en cuanto a las disposiciones legales, se tiene que la ley 136 de 1994, “Por la cual se dictan normas tendientes a



modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.”, en los numerales 1, 6, 15 y 19 del artículo 3, estableció como funciones de los municipios entre otras prestar los servicios públicos, incluir dentro de los planes de desarrollo disposiciones referentes al reciclaje, energías renovables, promover alianzas y convenios de cooperación público-privados para contribuir a su desarrollo económico, social y ambiental y garantizar la prestación de los servicios públicos así:

**“(…) 1. Administrar los asuntos municipales y prestar los servicios públicos que determine la ley**

**... 6. Promover alianzas y sinergias público-privadas que contribuyan al desarrollo económico, social y ambiental del municipio y de la región, mediante el empleo de los mecanismos de integración dispuestos en la ley**

**...15. Incorporar el uso de nuevas tecnologías, energías renovables, reciclaje y producción limpia en los planes municipales de desarrollo.**

**19. Garantizar la prestación del servicio de agua potable y saneamiento básico a los habitantes de la jurisdicción de acuerdo con la normatividad vigente en materia de servicios públicos domiciliarios. (…)**  
negrilla y subraya fuera del texto.

Así mismo en el artículo 148 de la mencionada ley, estableció la facultad de los municipios para asociarse con el fin de organizar conjuntamente la prestación de los servicios, entre otras finalidades.

**“(…) Artículo 148º.- Asociación de municipios. Dos o más municipios de uno o más departamentos podrán asociarse**

**para organizar conjuntamente la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras o el cumplimiento de funciones administrativas, procurando eficiencia y eficacia en los mismos,** así como el desarrollo integral de sus territorios y colaborar mutuamente en la ejecución de obras públicas. (...)” negrilla y subraya fuera del texto.

Por su parte la ley 1176 del 2007 “*Por la cual se desarrollan los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones*”, en su artículo 3 establece como obligación de los departamentos:

**“(…) Artículo 3º. Competencias de los departamentos. Sin perjuicio de lo establecido en otras normas legales, corresponde a los departamentos ejercer las siguientes competencias relacionadas con la prestación de los servicios públicos de agua potable y saneamiento básico:**

1. Concurrir a la prestación de los servicios públicos de agua potable y saneamiento básico mediante la promoción, estructuración implementación de esquemas regionales.

2. Promover, coordinar y/o cofinanciar la operación de esquemas regionales de prestación de los servicios públicos de agua potable y saneamiento básico.

3. Asegurar que se preste a los habitantes de los distritos o municipios no certificados en agua potable y saneamiento básico, de manera eficiente, los servicios públicos de agua potable y saneamiento básico, en los términos de la Ley 142 de 1994.

4. Administrar los recursos del Sistema General de Participaciones con destinación para Agua Potable y Saneamiento Básico de los distritos y municipios no certificados, con excepción del Distrito Capital de Bogotá.



**Parágrafo 1°.** Los departamentos deben reportar la información al Sistema Único de Información de Servicios Públicos, SUI, o el que haga sus veces, con la oportunidad y calidad que determine la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.

**Parágrafo 2°.** Los departamentos de Amazonas Guainía y Vaupés tendrán la competencia para asegurar que se preste a los habitantes de las áreas no municipalizadas de su jurisdicción, de manera eficiente, los servicios públicos de agua potable y saneamiento básico, en los términos de la Ley 142 de 1994. (...)"

En materia ambiental, la ley 99 de 1993 "Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones.", en los artículos 64 y 65 respectivamente, establece como competencia de los **departamentos**, promover y políticas en relación con el medio ambiente y los recursos naturales, expedir disposiciones relacionadas con el medio ambiente, apoyar presupuestal, técnica, financiera y administrativamente a las Corporaciones Autónomas Regionales. Y a cargo de los **municipios**, la ejecución de los programas de disposición, eliminación y reciclaje de residuos líquidos y sólidos.

(...) **Artículo 64°.-Funciones de los Departamentos.** Corresponde a los Departamentos en materia ambiental, además de las funciones que le sean delegadas por la ley o de las que se le deleguen a los Gobernadores por el Ministerio del Medio Ambiente o por las Corporaciones Autónomas Regionales, las siguientes atribuciones especiales:

1. Promover y ejecutar programas y políticas nacionales, regionales y sectoriales en relación con el medio ambiente y los recursos naturales renovables.
2. Expedir, con sujeción a las normas superiores, las disposiciones departamentales especiales relacionadas con el medio ambiente.
3. Dar apoyo presupuestal, técnico, financiero y administrativo a las Corporaciones Autónomas Regionales, a los municipios y a las demás entidades territoriales que se creen en el ámbito departamental, en la ejecución de programas y proyectos y en las tareas necesarias para la conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables. (...)

**Artículo 65°.-Funciones de los Municipios, de los Distritos y del Distrito Capital de Santafé de Bogotá.** Corresponde en materia ambiental a los municipios, y a los distritos con régimen constitucional especial, además de las funciones que le sean delegadas por la ley o de las que se le deleguen o transfieran a los alcaldes por el Ministerio del Medio Ambiente o por las Corporaciones Autónomas Regionales, las siguientes atribuciones especiales:

... 9. Ejecutar obras o proyectos de descontaminación de corrientes o depósitos de agua afectados por vertimiento del municipio, así como programas de disposición, eliminación y reciclaje de residuos líquidos y sólidos y de control a las emisiones contaminantes del aire. (...)"  
Subraya fuera del texto.

Las competencias en materia de servicios públicos domiciliarios, se desarrollan en la Ley 142 de 1994 "Por la cual se establece el



régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones”, en la cual se distribuyen las competencias de los municipios y departamentos, respecto a la prestación de los servicios públicos, así:

**“(…) Artículo 5o. Competencia de los municipios en cuanto a la prestación de los servicios públicos. Es competencia de los municipios en relación con los servicios públicos, que ejercerán en los términos de la ley, y de los reglamentos que con sujeción a ella expidan los concejos:**

5.1. Asegurar que se presten a sus habitantes, de manera eficiente, **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 en los casos previstos en el artículo siguiente.**

5.2. **Asegurar en los términos de esta Ley, la participación de los usuarios en la gestión y fiscalización de las entidades que prestan los servicios públicos en el municipio.**

**Artículo 7o. Competencia de los departamentos para la prestación de los servicios públicos. Son de competencia de los departamentos en relación con los servicios públicos, las siguientes funciones de apoyo y coordinación, que ejercerán en los términos de la ley, y de los reglamentos que con sujeción a ella expidan las asambleas:**

7.1. Asegurar que se presten en su territorio las actividades de transmisión de energía eléctrica, por parte de empresas oficiales, mixtas o privadas.

7.2. **Apoyar financiera, técnica y administrativamente a las empresas de servicios públicos que operen en el Departamento o a los municipios que hayan asumido la prestación directa, así como a las empresas organizadas con participación de la Nación o de los Departamentos para desarrollar las funciones de su competencia en materia de servicios públicos:**

7.3. **Organizar sistemas de coordinación de las entidades prestadoras de servicios públicos y promover, cuando razones técnicas y económicas lo aconsejen, la organización de asociaciones de municipios para la prestación de servicios públicos, o la celebración de convenios interadministrativos para el mismo efecto.**

7.4. Las demás que les asigne la ley. (...)”

Por otra parte, el artículo 15 la ley 142 de 1994, establece las personas que pueden prestar dichos servicios.

**“(…) Artículo 15. Personas que prestan servicios públicos. Pueden prestar los servicios públicos:**

**15.1. Las empresas de servicios públicos.**

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

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



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

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

**15.6. Las entidades descentralizadas de cualquier orden territorial o nacional que al momento de expedirse esta Ley estén prestando cualquiera de los servicios públicos y se ajusten a lo establecido en el parágrafo del Artículo 17. (...)”** negrilla y subraya fuera del texto.

A su vez, dicha ley definió el servicio de aseo como la recolección municipal de residuos, principalmente sólidos, y estableció como actividades complementarias del mismo el transporte, tratamiento, aprovechamiento y disposición final de tales residuos. Así mismo el corte de césped y poda de árboles ubicados en las vías y áreas públicas; de lavado de estas áreas, transferencia, tratamiento y aprovechamiento.

Actividades complementarias, que se regulan igualmente por la ley 142 de 1994.

Ahora específicamente, en relación con el servicio de aseo y sus actividades complementarias, el Decreto Nacional 1077 del 2015 “*Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio.*”, en el título 1, parte 3, adicionada y modificada por el Decreto Nacional 596 del 2016 “*Por el cual se modifica y adiciona el Decreto número 1077 de 2015 en lo relativo con el esquema de la actividad de aprovechamiento del servicio público de aseo y el régimen transitorio para la formalización de los*

*recicladores de oficio, y se dictan otras disposiciones.*”, establece como obligación de los municipios, garantizar la prestación del servicio de aseo, independientemente del esquema que se adopte para su prestación.

**“(…) ARTÍCULO 2.3.2.2.1.5. Responsabilidad de la prestación del servicio público de aseo. De conformidad con la ley, es responsabilidad de los municipios y distritos asegurar que se preste a todos sus habitantes el servicio público de aseo de manera eficiente.**

(Decreto 2981 de 2013, art. 6).

**ARTÍCULO 2.3.2.2.1.7. Cobertura. Los municipios o distritos, deben garantizar la prestación del servicio de aseo a todos sus habitantes dentro de su territorio por parte de las personas prestadoras de servicio público de aseo independientemente del esquema adoptado para su prestación. Para ello deberá planificarse la ampliación permanente de la cobertura teniendo en cuenta, entre otros aspectos el crecimiento de la población y la producción de residuos.**

(Decreto 2981 de 2013, art. 8). (...)”.

Para la prestación del servicio de aseo y actividades complementarias, salvo los casos expresamente consagrados en la Constitución y en la ley, se estableció la libre competencia, para lo cual quienes deseen prestarlo deberán adoptar cualquiera de las formas señaladas en el artículo 15 de la Ley 142 de 1994, según lo establece el artículo 2.3.2.2.1.11. del Decreto en mención.

El artículo 2.3.2.2.2.1.13, enumera las actividades complementarias del servicio de aseo las siguientes; Recolección, transporte, barrido, limpieza de vías y áreas públicas, corte de césped, poda de árboles en las vías y áreas públicas, transferencia, **tratamiento,**



**aprovechamiento**, Disposición final, lavado de áreas públicas.

Así mismo se define la Gestión Integral de Residuos Sólidos, como un conjunto de actividades, enfocadas a la reducir la producción de residuos y realizar el aprovechamiento teniendo en cuenta sus características, volumen, procedencia, costos, tratamiento con fines de valorización energética, posibilidades de aprovechamiento y comercialización. El cual también incluye el tratamiento y disposición final de los residuos no aprovechables.

Para efectos del desarrollo de dichas actividades, establece el Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos -PGIRS-, concebido este, como un instrumento de planificación municipal o regional, para el manejo integral de residuos sólidos (el cual puede ser definido por uno o más entes territoriales), dicho plan debe permitir, a través de un plan financiero viable, mejorar continuamente el manejo de residuos y la prestación del servicios de aseo a nivel municipal o regional.

En consecuencia, dispone la elaboración, implementación y actualización del Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos -PGIRS-, por parte de los municipios y distritos, quienes al adoptar los mismos deben propender que en la prestación del servicio de aseo, se logren economías de escala comprobables, para ello deben tener en cuenta variables tales como: cantidad de residuos a manejar en cada una de las etapas de la gestión, nivel del servicio, calidad del servicio, densidad de las viviendas, innovación tecnológica de equipo, gestión administrativa, operativa y de mantenimiento del servicio, **la asociación de municipios para la conformación de esquemas regionales**, las condiciones y la localización de los componentes del sistema.

En el marco del manejo integral de residuos sólidos, corresponde a los municipios, teniendo en cuentas las normas de ordenamiento territorial, seleccionar las áreas potenciales para la ubicación de infraestructuras para la provisión del servicios público de aseo en la actividad complementaria de aprovechamiento, las cuales una vez seleccionadas, pasaran hacer parte de los bienes y servicios de interés común

Para el desarrollo de la actividad de aprovechamiento de residuos sólidos, se ha dispuesto que los municipios, deben diseñar, implementar y mantener actualizado un programa de aprovechamiento de residuos sólidos, como parte del PGIRS.

Así mismo, deben viabilizar los proyectos de aprovechamiento de residuos, para lo cual deberá tener en cuenta los factores definidos en el artículo 2.3.2.2.3.91 ibídem

Los programas y proyectos establecidos en el PGIRS, debe incluirse en los planes de desarrollo a nivel municipal y/o distrital y deben estar acordes con lo dispuesto en los planes de ordenamiento territorial.

***“(...) .ARTÍCULO 2.3.2.2.3.87. Plan para la gestión integral de residuos sólidos, PGIRS. Los municipios y distritos, deberán elaborar, implementar y mantener actualizado un plan municipal o distrital para la gestión integral de residuos o desechos sólidos en el ámbito local y/o regional según el caso, en el marco de la gestión integral de los residuos, el presente decreto y la metodología para la elaboración de los PGIRS.***

*El PGIRS deberá incorporar y fortalecer de manera permanente y progresiva las acciones afirmativas a favor de la población recicladora.*



Así mismo, el PGIRS tendrá en cuenta entre otros, los siguientes lineamientos estratégicos:

1. Reducción en el origen: Implica acciones orientadas a promover cambios en el consumo de bienes y servicios para reducir la cantidad de residuos generados por parte de los usuarios. Incluye el desarrollo de acciones que fomenten el ecodiseño de productos y empaques que faciliten su reutilización o aprovechamiento, la optimización de los procesos productivos, el desarrollo de programas y proyectos de sensibilización, educación y capacitación.

2. Aprovechamiento: Implica el desarrollo de proyectos de aprovechamiento de residuos para su incorporación en el ciclo productivo con viabilidad social, económica y financiera que garanticen su sostenibilidad en el tiempo y evaluables a través del establecimiento de metas por parte del municipio o distrito.

3. Disposición final de los residuos generados que no puedan ser aprovechados.

**La implementación de los programas y proyectos establecidos en el PGIRS deberá incorporarse en los planes de desarrollo del nivel municipal y/o distrital y con la asignación de los recursos correspondientes.**

La formulación e implementación del Plan para la Gestión Integral de Residuos Sólidos, PGIRS, estará en consonancia con lo dispuesto en los planes de ordenamiento territorial y lo establecido en este decreto. La revisión y actualización es obligatoria y deberá realizarse dentro de los doce (12) meses siguientes al inicio del período constitucional del alcalde distrital o municipal.

**PARÁGRAFO 1°.** En los estudios de factibilidad para la elaboración del Plan de

Gestión Integral de los Residuos Sólidos, las autoridades distritales y municipales deberán garantizar la participación de los recicladores de oficio en la formulación, implementación y actualización.

**PARÁGRAFO 2°.** El ente territorial no podrá delegar en la persona prestadora del servicio público de aseo la elaboración, implementación y actualización de los PGIRS.

**PARÁGRAFO 3°.** Los Ministerios de Vivienda, Ciudad y Territorio y Ambiente y Desarrollo Sostenible deberán adoptar la metodología para la elaboración de los PGIRS. Mientras se expide la norma de metodología, se seguirá aplicando la Resolución 1045 de 2003, en lo que no sea contrario a lo dispuesto en el presente capítulo.

(Decreto 2981 de 2013, art 88).

**ARTÍCULO 2.3.2.2.3.88. Del interés social y utilidad pública.** Las áreas potenciales que la entidad territorial seleccione y determine de acuerdo con' las normas' de ordenamiento territorial para la ubicación de infraestructuras para la provisión del servicio público de aseo en la actividad complementaria de aprovechamiento, hacen parte de los bienes y servicios de interés común, los cuales prevalecerán sobre el interés particular. La formulación del PGIRS deberá contar con los estudios técnicos que soporten las decisiones adoptadas.

(Decreto 2981 de 2013, art 89)

**...ARTÍCULO 2.3.2.2.3.91. Viabilidad de los proyectos de aprovechamiento.** El ente territorial en el marco de los PGIRS deberá determinar la viabilidad de los proyectos de aprovechamiento de residuos, teniendo en cuenta aspectos sociales, económicos,



técnicos, operativos, financieros y comerciales así como los beneficios, entre otros los ambientales. Para ello deberá considerar, por lo menos, los siguientes factores:

1. Realización de un análisis de mercado en el cual se evalué como mínimo la oferta, la demanda, los precios históricos de compra y venta de materiales; identificación de los actores de la cadena de comercialización y transformación de material reciclable, que permita estimar la cantidad de residuos a ser incorporados en el ciclo productivo en un periodo determinado de tiempo.

2. Realización de la cuantificación y caracterización de los residuos para determinar el potencial de aprovechamiento, de acuerdo con sus propiedades y condiciones de mercado.

3. Realización del predimensionamiento de la infraestructura y equipos necesarios, en lo posible considerando por lo menos dos (2) alternativas tecnológicas y administrativas, apropiadas a las condiciones socioeconómicas del municipio. Para el efecto se considerará la cantidad y tipo de residuos que se gestionarán en el proyecto de aprovechamiento, teniendo en cuenta el tipo de producto que el proyecto ofrecerá en el mercado.

4. Comparación de alternativas a través de indicadores como beneficio/costo, empleos generados, costos de operación y mantenimiento, ingresos, entre otros.

5. Evaluación de la viabilidad financiera y comercial de la alternativa seleccionada, para lo cual deberá considerar los costos de inversión, operación, administración y mantenimiento. Así mismo, deberá incluir los ingresos por concepto de comercialización de materiales y de tarifas. El análisis deberá

ser desarrollado para un periodo mínimo de diez años, incorporando indicadores financieros como B/C, VPN y TIA. La viabilidad del proyecto se considera positiva en condiciones de indiferencia de estos indicadores.

6. En el marco de los PGIRS, el municipio deberá considerar la articulación del proyecto de aprovechamiento de residuos con los demás componentes del servicio público de aseo como la presentación de los residuos separados en la fuente, recolección y transporte selectivo, sensibilización y capacitación en separación en la fuente.

7. Sensibilización, educación y capacitación a los usuarios del servicio público, funcionarios de la administración municipal, empleados de las empresas prestadoras del servicio público de aseo, en temas de competencia de cada grupo objetivo, que garantice la articulación del esquema de aprovechamiento en el ente territorial.

8. El sitio donde se instalará la infraestructura debe ser compatible con los usos del suelo definidos en las normas de ordenamiento territorial vigentes.

9. El proyecto debe contar con los permisos, concesiones y autorizaciones a que haya lugar, según lo establecido en la normativa vigente.

10. Estructurar las estrategias para la vinculación de los recicladores de oficio cuando sea del caso.

(Decreto 2981 de 2013, art. 92).

**ARTÍCULO 2.3.2.2.3.92. Gestión diferencial de residuos aprovechables.** Cuando sea viable el desarrollo de proyectos de aprovechamiento, el ente territorial deberá



establecer, acorde con el régimen de servicios públicos, una estrategia técnica, operativa y administrativa que garantice la gestión diferencial de residuos aprovechables y no aprovechables. Para ello se deberá tener en cuenta los siguientes aspectos:

1. Desarrollar un programa de separación en la fuente.

2. Implementar rutas de recolección selectiva a través de las cuales podrán diferenciar los días, de recolección y transporte para los residuos aprovechables, de los residuos con destino a disposición final.

Estas opciones deben ser identificadas y evaluadas en el respectivo PGIRS de cada municipio o distrito.

**PARÁGRAFO 1.** Es deber de los usuarios realizar separación en la fuente cuando se haga recolección selectiva de residuos sólidos aprovechables, de acuerdo con las condiciones establecidas por los respectivos Planes de Gestión Integral de Residuos Sólidos-PGIRS y el Programa de Prestación del Servicio.

**PARÁGRAFO 2.** Es deber del ente territorial, dentro de su responsabilidad como garante de la prestación del servicio público de aseo, incorporar las condiciones técnicas y operativas que permitan el desarrollo del esquema de aprovechamiento y valorización de residuos definidos en el PGIRS y el Programa de Prestación del Servicio.

(Decreto 2981 de 2013, art. 93).

**ARTÍCULO 2.3.2.2.3.94. Campañas de orientación y capacitación.** Es obligación de los municipios, como responsables de la gestión integral de residuos sólidos, la implementación continua de campañas de

orientación y capacitación de cómo separar y aprovechar los residuos sólidos en el marco del PGIRS.

(Decreto 2981 de 2013, art. 95). (...)"

Se establecen como obligaciones de los municipios, de conformidad con el artículo 2.3.2.2.3.95 las siguientes:

"(...)

1. Garantizar la prestación del servicio público de aseo en el área de su territorio de manera eficiente.

2. Definir el esquema de prestación del servicio de aseo y sus diferentes actividades de acuerdo con las condiciones del mismo.

3. Formular y desarrollar el Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos de acuerdo con lo definido en este capítulo.

4. Definir las áreas para la localización de estaciones de clasificación y aprovechamiento, plantas de aprovechamiento, sitios de disposición final de residuos y estaciones de transferencia, de acuerdo con los resultados de los estudios técnicos, requisitos ambientales, así como en el marco de las normas urbanísticas del respectivo municipio o distrito.

5. Adoptar en los PGIRS las determinaciones para incentivar procesos de separación en la fuente, recolección selectiva, acopio y reciclaje de residuos, como actividades fundamentales en los procesos de aprovechamiento de residuos sólidos.

6. Realizar y adoptar la estratificación municipal y tenerla a disposición de las personas prestadoras del servicio público de aseo para los efectos propios del catastro de



suscriptores.

7. Establecer en el municipio o distrito una nomenclatura alfanumérica precisa, que permita individualizar cada predio.

8. Otorgar los subsidios para los usuarios de menores ingresos y suscribir los contratos respectivos.

9. Formalizar la población recicladora de oficio, para que participe de manera organizada y coordinada en la prestación del servicio público que comprende la actividad complementaria de aprovechamiento, con el fin de dar cumplimiento a lo previsto en este decreto y en la regulación vigente.

10. Adoptar y fortalecer las acciones afirmativas en favor de la población recicladora.

11. Adelantar la actualización del censo de recicladores en su territorio, así como identificarlos y carnetizarlos con el fin de identificar la población objetivo y focalizar las acciones afirmativas para esta población vulnerable.

12. Las demás que establezcan las autoridades sanitarias y ambientales de acuerdo con sus funciones y competencias.

**PARÁGRAFO.** Independientemente del esquema de prestación del servicio público de aseo que adopte el municipio o distrito, este debe garantizar la prestación eficiente del servicio y sus actividades complementarias a todos los habitantes en su territorio, de acuerdo con los objetivos y metas definidos en el PGIRS. (...)."

En cuanto a la actividad de disposición final de residuos sólidos, los artículos 2.3.2.3.4.11 y 2.3.2.3.4.12, establecen las competencias

de los municipios y distritos y de los departamentos respectivamente así:

"(...)

**ARTÍCULO 2.3.2.3.4.11. De los municipios y distritos.** Dentro de las funciones asignadas a los municipios o distritos, señaladas en la ley, les corresponde la definición y adopción de los PGIRS, la identificación y localización de áreas potenciales para la disposición final de residuos sólidos, en los que se ubique la infraestructura del relleno sanitario, de acuerdo con la normatividad vigente en los POT, PBOT y EOT, según sea el caso, para asegurar la prestación del servicio de disposición final de los residuos sólidos generados en su jurisdicción de manera eficiente, sin poner en peligro la salud humana, ni utilizar procedimientos y/o métodos que puedan afectar el ambiente.

**PARÁGRAFO.** Esta disposición rige para el departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

(Decreto 838 de 2005, art. 12).

**ARTÍCULO 2.3.2.3.4.12. De los departamentos.** Dentro de las funciones asignadas en la ley a los departamentos, les corresponde con relación a la prestación del servicio público de aseo, apoyar financiera, técnica y administrativamente a las personas prestadoras que operen en el departamento o a los Municipios que hayan asumido la prestación directa de la actividad complementaria de disposición final de residuos sólidos, así como a las empresas organizadas con participación de la Nación o de los departamentos y entidades territoriales locales para desarrollar las funciones de su competencia en esta materia.

Igualmente les corresponde impulsar y



organizar sistemas de coordinación de las entidades prestadoras de servicios públicos y promover, cuando razones técnicas y económicas lo aconsejen, la organización de asociaciones de entidades territoriales para la prestación de la actividad complementaria de disposición final de residuos sólidos, o la celebración de convenios interadministrativos para el mismo efecto.

(Decreto 838 de 2005, art. 13). (...)"

Mediante el artículo 2.3.2.3.5.15, se exhorta a las entidades territoriales a propender que los proyectos de disposición final de residuos sólidos, se formulen y desarrollen, enfocados desde el ámbito regional, teniendo en cuenta los beneficios sociales, ambientales y económicos derivados de este nivel, en gestión conjunta con otros municipios y distritos. En la medida que las condiciones ambientales, topográficas, viales y distancias lo permitan.

En concordancia, con las anteriores disposiciones, el documento CONPES 3874 del 2016, desarrolla la Política Nacional para la Gestión Integral de Residuos Sólidos como política nacional de interés social, económico, ambiental y sanitario. La cual dentro de sus ejes estratégicos comprende la promoción de la reutilización, aprovechamiento y tratamiento de residuos sólidos.

Política basada en un sistema económico circular, para la Gestión Integral de los Residuos Sólidos, lo cual permitirá aumentar el aprovechamiento y tratamiento formal de los residuos sólidos y en consecuencia aliviar la presión que soportan los rellenos sanitarios.

Así mismo, menciona la competencia de los municipios sobre la planificación y la gestión de los residuos sólidos, y la función de

apoyo por los Departamento respecto al tema, ratifica la importancia a los PGIRS, como el mapa de navegación de los municipios en el manejo de residuos.

Establece también la importancia del establecimiento de esquemas regionales para la gestión integral de los residuos sólidos, esto, para aprovechar las economías de escala y lograr ganancias en eficiencia que redundan en mejores condiciones para usuarios y operadores.

Finalmente, es necesario mencionar que la participación del sector privado en el desarrollo de proyectos de infraestructura y servicios públicos, está permitida de conformidad con la Constitución Política de 1991 y la Ley 142 de 1994, así la ley 489 de 1998 en su artículo 95, permite la asociación de entidades públicas con personas jurídicas particulares mediante la celebración de convenios de asociación, en este sentido el documento CONPES 3615 de 2009 regulado por la Ley 1508 de 2012 "*Por la cual se establece el régimen jurídico de las Asociaciones Público Privadas, se dictan normas orgánicas de presupuesto y se dictan otras disposiciones*", reglamentada por el Decreto 1467 del mismo año, establece el régimen jurídico de las APPs, definidas estas como un mecanismo para la vinculación de capital privado, que se materializa en un contrato entre una entidad estatal y una persona natural o jurídica para la provisión de bienes públicos y de sus servicios relacionados, que involucra la retención y *transferencia de riesgos* entre las partes, así como mecanismos de pago condicionados a la disponibilidad y el nivel de servicio prestado.

Para el desarrollo de proyectos relacionados con el sector de agua potable y saneamiento básico, a través de esta clase de asociaciones, además de los requisitos



generales para el desarrollo de las mismas, el Legislador, dispuso que los inversionistas que se presenten para la ejecución de estos proyectos, que no ostenten la condición de empresa de servicio público, deben acreditar la celebración de un contrato con un prestador de los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y/o aseo, con la experiencia indicada en el pliego de condiciones, en el que se comprometa a realizar la operación y mantenimiento de la infraestructura, por el mismo tiempo de duración del contrato de Asociación Público Privada.

Requisito verificable en el término previsto en el pliego de condiciones o en la etapa de pre factibilidad, para el caso de asociaciones público privadas de iniciativa pública y en la etapa de factibilidad para el caso de las asociaciones público privadas de iniciativa privada.

Lo anterior de conformidad con lo establecido, por el Decreto Nacional 063 del 2015 “Por el cual se reglamentan las particularidades para la implementación de Asociaciones Público Privadas en el sector de Agua Potable y Saneamiento Básico”.

**“(…) Artículo 3°. Requisito en procesos de selección de Proyectos de Asociaciones Público Privadas del Sector de Agua Potable y Saneamiento Básico. En adición a los requisitos y condiciones establecidos en la Ley 1508 de 2012, el Decreto número 1467 de 2012, el Decreto número 301 de 2014 y el Decreto número 1553 de 2014 o las normas que los adicionen, modifiquen o sustituyan, el inversionista privado que se presente a un proceso de selección para la ejecución de un proyecto de Asociación Público Privada, que no ostente la condición de empresa de servicio público, deberá acreditar la celebración de un contrato con un prestador de los servicios públicos**

**domiciliarios de acueducto, alcantarillado y/o aseo, con la experiencia indicada en el pliego de condiciones, en el que se comprometa a realizar la operación y mantenimiento de la infraestructura, por el mismo tiempo de duración del contrato de Asociación Público Privada. Lo anterior, como requisito para la presentación de la oferta.**

**Parágrafo 1°.** Para proyectos de Asociaciones Público Privadas de iniciativa pública, la Entidad Estatal competente verificará el cumplimiento del requisito establecido en el presente artículo, dentro del plazo previsto para ello en el pliego de condiciones o en la etapa de precalificación de la que trata el Decreto número 1467 de 2012 y sus normas modificatorias, en el caso que se utilice este sistema.

La verificación del cumplimiento del requisito establecido en el presente artículo, para proyectos de Asociación Público Privada de iniciativa privada, se efectuará durante la etapa de factibilidad.

**Parágrafo 2°.** El prestador de los servicios públicos domiciliarios se encargará de la prestación del respectivo servicio, de conformidad con los requisitos previstos en el contrato de Asociación Público Privada suscrito y será responsable ante la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios por la prestación del servicio con el pleno cumplimiento de la normativa exigible para tal fin.(…)”

Respecto a la competencia en la prestación de los servicios de Aseo y sus actividades complementarias, el Honorable consejo de estado se ha pronunciado en diversos fallos así:

- Sala de Consulta y Servicio Civil, Radicación número: 11001-03-06-000-2014-00230-00(2230), cuatro (4) de



febrero de dos mil quince (2015), actor Actor: Ministerio De Vivienda, Ciudad y Territorio, Referencia: Aprovechamiento y disposición final de residuos sólidos para la generación de energía eléctrica de San Andrés.

*“(…)Así, la Ley 47 de 1993 “por la cual se dictan normas especiales para la organización del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina”, dispone un tratamiento único en relación con la administración de la isla de San Andrés, en virtud del cual, entre otras cosas, el Gobernador y la Asamblea Departamental, además de las funciones propias ejercerán “las de los municipios, mientras éstos no sean creados en la Isla de San Andrés, en desarrollo del principio constitucional de la subsidiariedad” (artículo 8).*

*Por esta razón se predican del Gobernador y de la Asamblea del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina idénticas funciones y responsabilidades que las asignadas a los alcaldes y concejos distritales y municipales en el país en sentido general según la Constitución Política y la ley, sin que en momento alguno pierdan su investidura de autoridades departamentales ni la sujeción a las normas constitucionales y legales que prescriben sobre ese régimen.*

*Esto implica, para efectos de la prestación de los servicios públicos, de acuerdo con lo prescrito por la Ley 142 de 1994, que la entidad territorial*

*que ordinariamente está llamada a responder por ellos, es decir, el municipio (artículo 5.1), en el caso concreto de la Isla de San Andrés, es el departamento la entidad territorial que asume esta responsabilidad.(…)”.*Subraya fuera de texto.

- Expediente núm. AP 2013-00361-01, sentencia del 5 de marzo del 2015, Actores: Robert Dimas Doria Y OTRO. Acción popular,

*“(…) El presente asunto se contrae a establecer, si es procedente que una entidad territorial como el Municipio de Santa Cruz de Lorica pueda exonerarse del cumplimiento de su obligación constitucional de proveer a sus administrados la prestación y eficiente funcionamiento de los servicios públicos domiciliarios, como es el de acueducto y alcantarillado, por estar inmerso en la Ley 550 de 1995 y no tener presupuesto para tales efectos.*

*A juicio del impugnante, la condena proferida por el a quo, implicaría una inversión de recursos que no tiene ni tendría en un presupuesto de diez años; además, que la disposición de los residuos sólidos se debe efectuar en un relleno sanitario con licencia ambiental con la que no cuenta; y, que es imposible en un término de 9 meses construir, optimizar y ampliar 18 acueductos rurales.*

*Al respecto, resulta pertinente que la Carta Política consagró que los servicios públicos son inherentes al bienestar general y al mejoramiento de la calidad de vida de la población,*



su prestación se constituye en una finalidad social del Estado y, en consecuencia, éste debe mantener su regulación, control y vigilancia, además de asegurar su ejecución eficiente a todos los habitantes del territorio nacional, así como dar solución a las necesidades básicas insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y agua potable.

**Así, pues, la norma superior estableció que le compete a los Municipios,** en este caso, el de Santa Cruz de Lorica, la prestación del servicio público de acueducto y alcantarillado, de conformidad con lo consagrado en los artículos 365 de la Constitución Política y 5º, numeral 5.1 de la Ley 142 de 1994, que prevén:

«Artículo 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 (...) podrán ser prestados por el Estado directa o indirectamente (...) En todo caso, el Estado mantendrá la regulación, el control y la vigilancia de dichos servicios».

«Artículo 5.- Competencia de los municipios en cuanto a la prestación de los servicios públicos. Es competencia de los municipios en relación con los servicios públicos, que ejercerán en los términos de la ley, y de los reglamentos que con sujeción a ella expidan los concejos:

5.1.- Asegurar que se presten a sus habitantes, de manera eficiente, 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 en los casos previstos en el artículo siguiente.»

(Negrilla y subraya fuera de texto).

Igualmente, en los artículos 366 a 370 de la Carta Superior se consagran los derechos colectivos de acceso a la infraestructura de servicios públicos, así como su prestación eficiente y oportuna; y, además, se determina que le corresponde tanto a la Nación como a las entidades territoriales realizar las finalidades sociales del Estado, las cuales deben ser priorizadas en los planes y presupuesto del gasto público social.

En efecto, para llevar a cabo tales finalidades, es menester que tanto la Nación como todas las entidades territoriales, antepongan ante cualquier otra inversión el gasto público social debido a que éste cubre las necesidades inherentes de la población.

Por consiguiente, no es de recibo para la Sala el argumento de que por estar la entidad demandada incurso en la Ley 550 de 1999, no puede dar cumplimiento a una obligación Constitucional, norma de normas, cuyo cumplimiento está por encima de cualquier otra disposición. Además, se resalta, como ya se dijo, que la Carta Política impone el deber a los Municipios, de disponer de



*cierta parte del presupuesto, a través de los planes de desarrollo, para atender las necesidades básicas de la población, que son de carácter esencial. (...)* Subraya fuera de texto.

- Sección Tercera, Radicación número: 11001-03-26-000-2001-00037-01(20691), 11 de noviembre del 2009, Actor: Omar Vernaza Mejía, Demandado: Ministerio De Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, Referencia: Acción de Nulidad.

***“(…) SERVICIOS PUBLICOS - En la legislación colombiana***

*La Constitución Política Colombiana, en su artículo 365, consagra los servicios públicos como una actividad inherente a la finalidad del Estado que le impone el deber de asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional. Igualmente, dicho mandato defiere al legislador la fijación del régimen jurídico al cual estarán sometidos los servicios públicos y señala la posibilidad de que estos sean prestados directamente por el Estado o también por particulares o por comunidades organizadas, bajo su regulación control y vigilancia. La Carta Política no contiene, en estricto sentido, una definición o clasificación de los servicios públicos, pero si hace numerosas referencias a éstos en varios de sus artículos; así, menciona algunos de los servicios públicos básicos (suministro de agua potable, saneamiento básico) y los servicios públicos esenciales en cuya*

*prestación está restringido el derecho de huelga, dada su naturaleza; igualmente se refiere a los servicios públicos domiciliarios dejando a la ley la fijación de competencias y responsabilidades en su prestación, su cobertura, calidad y financiación y el régimen tarifario que deberá ser establecido teniendo en cuenta no solo los criterios de costos sino también los principios de solidaridad y redistribución de los ingresos. También responsabiliza a los municipios de su prestación pero atribuye a los Departamentos funciones de apoyo y coordinación. La noción de servicios públicos se encuentra definida por la Ley 80 de 1993, en su artículo 2.3 como aquellos “que están destinados a satisfacer las necesidades colectivas en forma general, permanente y continua, bajo la dirección, regulación y control del Estado, así como aquellos mediante los cuales el Estado busca preservar el orden y asegurar el cumplimiento de sus fines.” Del contenido de estos textos normativos se observa que el Estado tiene la obligación de garantizar la prestación de los servicios públicos, fundamentalmente para satisfacer las necesidades colectivas, garantizar el bienestar general y mejorar la calidad de vida de la población, es decir que su contenido y finalidad es eminentemente social, lo cual no excluye la posibilidad de la participación del sector privado en su gestión; de tal suerte que según el precepto constitucional, para la prestación de los servicios públicos no es necesaria la gestión directa del*



Estado. Por su parte la Ley 142 de 1994, norma mediante la cual se fija el régimen jurídico de los servicios públicos domiciliarios, en su artículo 1º, ubica dentro de esta categoría a los servicios 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 su vez el artículo 5º de la misma ley establece la competencia de las entidades territoriales para asegurar la prestación de los servicios públicos domiciliarios de manera eficiente, a través de las empresas de servicios públicos de carácter oficial, privado o mixto o también de manera directa y, el artículo 6º establece la prestación directa de los servicios públicos domiciliarios por parte de los municipios, por razones de conveniencia o de orden técnico que se entienden en eventos en los cuales se presenta falta de concurrencia en los procedimientos de selección. (...). Subraya fuera de texto.

- Sección Primera, Radicación número: 66001-23-31-000-2002-00214-01, 15 de febrero del 2007, Actor: Departamento de Risaralda, Demandado: Municipio de Pereira.

**“(…) PLAN DE MANEJO DE RESIDUOS SOLIDOS - Normas de educación y cultura de aseo; legalidad del Acuerdo Municipal 14 de 2001 / SERVICIO DE ASEO - Legalidad del Acuerdo sobre normas y sanciones / CULTURA DE LA NO BASURA - Citación**

### **ambiental al usuario: legalidad**

Para la Sala el contenido de las normas que ha quedado reseñado es claro en cuanto le impone a los Concejos el deber de dictar las normas necesarias para el control, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural del Municipio; y reglamentar las funciones y la eficiente prestación de los servicios a cargo del Municipio; así como a los Municipios la obligación de promover y asegurar la solución del manejo de los residuos sólidos en su área rural urbana y suburbana. Una de las formas de asegurar tal solución es requerir a las Empresas que prestan el Servicio Público Domiciliario de Aseo para que cumplan con la implementación de los programas de gestión de residuos sólidos que ordena el Decreto 605 de 1996. De ahí que lo consagrado en el artículo 1º a 3º y 6º a 9º del Acuerdo acusado y 1º a 4, y 6º a 9º del Decreto cuestionado, obedece al cumplimiento de las obligaciones impuestas por la Constitución y la ley a los Concejos y Alcaldes Municipales. Ahora bien, en lo que concierne a la regulación consagrada en el artículo 5º, relativa a la citación ambiental al usuario por las conductas previstas en los artículos 104 y 106 del Decreto 605 de 1996, para la Sala dicha medida obedece a la aplicación del principio básico de la “cultura de la no basura”, previsto en el artículo 3º del Decreto 605 de 1996, que está definido en el artículo 1º, ibídem, como “El conjunto de costumbres y valores de una



comunidad que tiendan a la reducción de las cantidades de residuos generados por cada uno de sus habitantes y por la comunidad en general, así como al aprovechamiento de los residuos potencialmente reutilizables”; así como al cumplimiento de los artículos 10º y 99, ibídem, que imponen a las entidades o municipios que prestan el servicio de aseo el establecimiento de un programa que incluya, entre otros aspectos, información a los usuarios sobre la manera cómo deben presentar los residuos sólidos; la formación de una cultura de minimización en la producción de residuos sólidos y aprovechamiento de los mismos; y la elaboración de planes orientados a mantener activas y cercanas las relaciones con los usuarios del servicio, promoviendo la educación de la comunidad en la cultura de la no basura y la solución del problema. De tal manera que la sentencia apelada debe revocarse para, en su lugar, denegar las súplicas la demanda. (...)”Subraya fuera de texto.

- Radicación número: 20001-23-31-000-2003-02026-01(AP), sentencia del diecisiete (17) de agosto de dos mil seis (2006).

“(…) 8.- De acuerdo con lo anterior, es claro que no compete a los Departamentos ni a las Corporaciones Autónomas Regionales construir directamente los rellenos sanitarios de los municipios, ya que dicha competencia está atribuida a estas últimas entidades territoriales.

aunque sí es función de los Departamentos, conforme al artículo 74.5 de la Ley 715 de 2001[6], asesorar y prestar asistencia técnica, administrativa y financiera a los municipios y a las instituciones de prestación de servicios para el ejercicio de las competencias asignadas por la ley, cuando a ello haya lugar. (...)”.Subraya fuera de texto.

- Radicación número: 20001-23-31-000-2003-02026-01(AP), Actor: Fundación Recuperar Ciénaga de Zapatosa - ONG FUNDARECZA, Demandado: Gobernación de Cesar y la Corporación Autónoma Regional Del Cesar – CORPOCESAR, sentencia del diecisiete (17) de agosto de dos mil seis (2006)

**“(…) SERVICIO PUBLICO DE ASEO - Plan de gestión integral de residuos sólidos: responsabilidad de municipios y distritos / PLAN DE GESTION INTEGRAL DE RESIDUOS SÓLIDOS - Plazo de elaboración y ejecución: 2 años a partir del 3 de octubre de 2003; sujeción a control ambiental**

En orden a resolver lo pertinente, se tiene que con el fin de reglamentar el Decreto Ley 2811 de 1974 y la Ley 99 de 1993, en relación con la Gestión Integral de Residuos Sólidos, así como la Ley 142 de 1994, la Ley 632 de 2000 y la Ley 689 de 2001, en cuanto tiene que ver con la prestación del servicio público de aseo, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 1713 de agosto 6 de 2002, en cuyo artículo 4º se previó que, de



conformidad con la ley, **es responsabilidad de los municipios y distritos asegurar que se preste a todos sus habitantes el servicio público de aseo de manera eficiente, sin poner en peligro la salud humana, ni utilizar procedimientos y métodos que puedan afectar al medio ambiente y, en particular, sin ocasionar riesgos para los recursos agua, aire y suelo, ni para la fauna o la flora, o provocar incomodidades por el ruido o los olores y sin atender contra los paisajes y lugares de especial interés.** A partir de la vigencia de dicho Decreto, los Municipios y Distritos, deberán elaborar y mantener actualizado un Plan Municipal o Distrital para la Gestión Integral de Residuos o Desechos Sólidos en el ámbito local y/o regional, según el caso, en el marco de la política para la Gestión Integral de los Residuos, el cual será enviado a las autoridades ambientales competentes, para su conocimiento, control y seguimiento (Art. 8º, modificado por el artículo 2º del Decreto 1505 del 4 de julio de 2003). El Plan se diseñará para un período acorde con el de los Planes de Desarrollo Municipal y/o Distrital, según sea el caso, y su ejecución se efectuará en armonía y coherencia con lo dispuesto en los Planes de Ordenamiento Territorial y en los Planes de Desarrollo de Nivel Municipal y/o Distrital; el plazo máximo para la elaboración e iniciación de la ejecución del PGIRS es de dos (2) años contados a partir de la fecha de publicación de la metodología que para el efecto

expida el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. De otro lado, a partir de la promulgación del decreto citado (el 6 de agosto de 2002) todos los Municipios o Distritos quedan obligados a ejecutar todas las acciones necesarias para clausurar y restaurar ambientalmente o adecuar técnicamente los actuales sitios de disposición final que no cumplan la normatividad vigente (art. 130). Como quiera que para la elaboración e iniciación de la ejecución del Plan Municipal de Gestión Integral de Residuos Sólidos de que trata el citado decreto se otorgó a los municipios el plazo máximo de dos (2) años contados a partir de la fecha de publicación de la metodología que para el efecto expida el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (lo que ocurrió el 3 de octubre de 2003 cuando se publicó la Resolución núm. 1045), y que para la fecha en que se profirió el fallo apelado ese plazo aún estaba corriendo y expiraba el 3 de octubre de 2005, pero que para el momento presente ya se encuentra absolutamente vencido, la Sala exhortará al municipio de El Copey para que, si aún no lo ha hecho, de cumplimiento a ese deber legal.(...)” Subraya y negrilla fuera del texto.

- Sección primera, Radicación número: 44001-23-31-000-2004-00024-01(AP), 2 de febrero del 2006, Actor: Dilvis Redondo Freyle y Andrés Mena Amaya, Demandado: Municipio de Riohacha.

“(…) **SERVICIO DE ASEO** -



**Regulación legal y reglamentaria /  
PLAN DE GESTION INTEGRAL DE  
RESIDUOS SOLIDOS - Adopción y  
envío a autoridades ambientales /  
SERVICIO PUBLICO DE ASEO -  
Componentes**

Con el fin de reglamentar el Decreto Ley 2811 de 1974 y la Ley 99 de 1993 en relación con la Gestión Integral de Residuos Sólidos, así como la Ley 142 de 1994, la Ley 632 de 2000 y la Ley 689 de 2001, en cuanto tiene que ver con la prestación del servicio público de aseo, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 1713 de agosto 6 de 2002. A partir de la vigencia de dicho Decreto, los Municipios y Distritos, deberán elaborar y mantener actualizado un Plan Municipal o Distrital para la Gestión Integral de Residuos o Desechos Sólidos en el ámbito local y/o regional, según el caso, en el marco de la política para la Gestión Integral de los Residuos, el cual será enviado a las autoridades ambientales competentes, para su conocimiento, control y seguimiento (Art. 8, modificado por el artículo 2 del Decreto 1505 del 4 de julio de 2003). Son componentes del servicio público de aseo, los siguientes: a) recolección; b) transporte; c) barrido y limpieza de vías y áreas públicas, corte de césped y poda de árboles ubicados en las vías y áreas públicas, lavado de estas áreas; d) transferencia; e) tratamiento; f) aprovechamiento, y g) disposición final (Art. 11).

(...)”Subraya fuera de texto.

- Sección Primera, Radicación número: 11001-03-24-000-2003-00032-01, 13 de noviembre del 2003, Actor: Silvio Ruiz Grisales y Otro, Demandado: La Nación - Ministerio de Desarrollo Económico.

“(…) SERVICIO PUBLICO DE ASEO - Cesión de residuos sólidos de propiedad del municipio a las empresas prestadoras del servicio: legalidad / RESIDUOS SOLIDOS - Cesión del municipio a la empresa prestadora del servicio de aseo

De conformidad con lo anterior se tiene que hay unos residuos sólidos que pueden ser aprovechables y que son susceptibles de tener algún valor comercial, mientras que otros definitivamente no lo tienen y, por el contrario, generan costos de disposición. Cuando el municipio contrata una empresa para la prestación del servicio público de basura se entiende que ello cubre no solo la recolección sino también las actividades complementarias, de donde se desprende lógicamente que se está trasladando a esa empresa la propiedad de los desechos aprovechables y no aprovechables. Si se aceptara la tesis del demandante en el sentido de que el municipio o el distrito no pueden hacer la cesión gratuita de estos residuos a las personas prestatarias de los servicios so pena de violar el artículo 355 de la Constitución Política, se tendría por un lado, que asumir los costos de disposición que generan los residuos que no tienen ningún valor comercial y que requieren un tratamiento y



*disposición final y, por el otro, debería cobrarse a la persona prestataria del servicio el valor de los residuos aprovechables económicamente. Si el municipio contrata la prestación del servicio público de aseo y cede esos residuos a la persona encargada del mismo y, además, no asume los costos adicionales de los residuos que no tienen ningún valor económico, prácticamente se está compensando una cosa con otra, de modo que no se está enriqueciendo injustificadamente el particular encargado del servicio de aseo. Iría en contra de la eficiente prestación de los servicios públicos a cargo del Estado, el que se escindieran las actividades que comprenden la prestación del servicio público de aseo y, por ello, debe entenderse incorporado en la actividad de la prestación de este servicio el transporte, tratamiento, aprovechamiento y disposición final de los residuos, y no solamente su recolección. (...)*"Subraya fuera de texto.

De la normativa anteriormente mencionada, así como de la jurisprudencia que sirve de apoyo, se concluye, que respecto a la gestión integral de los residuos sólidos, al Departamento, le corresponde realizar funciones de:

- Apoyo financiero, técnico y administrativo a las personas autorizadas por la ley para prestar este servicio.
- Impulsar y organizar sistema de coordinación de las empresas de servicios públicos.

- Promover cuando razones técnicas y económicas lo aconsejen la organización de asociaciones de municipios para la prestación de los servicios públicos, o la celebración de convenios interadministrativos para el mismo efecto.
- Concurrir a la prestación del servicio público de saneamiento básico mediante la promoción, estructuración implementación de esquemas regionales.
- Promover, coordinar y/o cofinanciar la operación de esquemas regionales de prestación del servicio público de saneamiento básico.

En consecuencia, como articulador y promotor de la regionalización en la prestación de los servicios públicos, para el caso específico del manejo de residuos sólidos, debe tener en cuenta lo consagrado en el Plan de Gestión de Residuos Sólidos – PGIRS- adoptado por los municipios, previo análisis de viabilidad de lo planteado en los mismos. Lo anterior, toda vez que es el instrumento de planificación sobre la materia.

Y en caso de que lo considere pertinente, puede el Departamento, fomentar la realización de estudios de viabilidad de esquemas de aprovechamiento, tratamiento y disposición final de residuos, en concertación con los municipios.

Las actividades que en la materia, realicen los departamentos, debe servir de soporte a los municipios, para atender adecuadamente sus obligaciones constitucionales y legales de aseguramiento en la prestación del servicio de aseo.

En conclusión, las facultades que le asisten a los Departamentos como entidades descentralizadas por territorio, son de carácter SUBSIDIARIO Y



COMPLEMENTARIO, con relación a los Municipios.

En cuanto a la competencia de los municipios, se determina que como responsable directo de garantizar la prestación de servicio público de aseo, tiene la facultad de escoger el esquema para la prestación del servicio a sus habitantes, así como establecer las directrices sobre la gestión integral de residuos sólidos en sus respectivas jurisdicciones a través de los PGIRS, le compete igualmente determinar con arreglo a sus planes de ordenamiento territorial, los sitios donde pueden instalarse las infraestructuras requeridas para el desarrollo de las actividades de aprovechamiento, tratamiento y disposición final de residuos.

Para cumplir con sus funciones, puede determinar los esquemas asociativos necesarios para la adecuada prestación del servicio, individualmente o en coordinación con los demás municipios.

Así las cosas, es el municipio, atendiendo las disposiciones y lineamientos que regulan el manejo integral de los residuos sólidos, quien tiene la competencia para determinar y adoptar la figura jurídica para prestar los servicios públicos de aprovechamiento, tratamiento y disposición final de los mismos residuos sólidos, en su jurisdicción, para ello si lo considera conveniente, en virtud del principio de complementariedad, puede acudir a mecanismos como; convenios, asociaciones, y cofinanciaciones.

Mecanismos para los cuales, puede solicitar el apoyo financiero, técnico y administrativo del Departamento.

Dra. Paula Andrea Granada Baquero – Abogada contratista. Secretaría Jurídica y de Contratación

## DIFERENCIAS ENTRE INFRAESTRUCTURA DEPORTIVA, RECREATIVA Y PARA LA EDUCACIÓN FÍSICA.

Por considerarlo de importancia, dentro del inicio del año 2017, dentro del cual cada administración desarrollará sus nuevos proyectos, en ejecución de las metas planteadas en sus Planes de Desarrollo correspondientes, se plasman a continuación conceptos relevantes al momento de ejecutar proyectos:

### I. INFRAESTRUCTURA DEPORTIVA.

La ley 181 de 1995 “*Por la cual se dictan disposiciones para el fomento del deporte, la recreación, el aprovechamiento del tiempo libre y la Educación Física y se crea el Sistema Nacional del Deporte*”.

En el artículo 5 de la Ley en cita, expresa:

*(...) “Se entiende que: La recreación. Es un proceso de acción participativa y dinámica, que facilita entender la vida como una vivencia de disfrute, creación y libertad, en el pleno desarrollo de las potencialidades del ser humano para su realización y mejoramiento de la calidad de vida individual y social, mediante la práctica de actividades físicas o intelectuales de esparcimiento.*

*El aprovechamiento del tiempo libre. Es el uso constructivo que el ser humano hace de él, en beneficio de su enriquecimiento personal y del disfrute de la vida, en forma individual o colectiva. Tiene como funciones básica el descanso, la diversión, el complemento de la formación, la socialización, la creatividad, el desarrollo personal, la liberación en el trabajo y la recuperación sicobiológica”.*



De otra parte, en el artículo 15, dispone:

*“El Deporte en general, es la específica conducta humana caracterizada por una actitud lúdica y de afán competitivo de comprobación o desafío, expresada mediante el ejercicio corporal y mental, dentro de disciplinas y normas preestablecidas orientadas a genera valores morales, cívicos y sociales”.*

Y, seguidamente el artículo 16, clasifica las diferentes formas en que se desarrolla el deporte, así:

**Deporte formativo.** *Es aquel que tiene como finalidad contribuir al desarrollo integral del individuo. Comprende los procesos de iniciación, fundamentación y perfeccionamiento deportivos. Tiene lugar tanto en los programas del sector educativo formal y no formal, como en los programas desescolarizados de las Escuelas de Formación Deportiva y semejantes.*

**Deporte social comunitario.** *Es el aprovechamiento del deporte con fines de esparcimiento, recreación y desarrollo físico de la comunidad. Procura integración, descanso y creatividad. Se realiza mediante la acción interinstitucional y la participación comunitaria para el mejoramiento de la calidad de vida.*

**Deporte universitario.** *Es aquel que complementa la formación de los estudiantes de educación superior. Tiene lugar en los programas académicos y de bienestar universitario de las instituciones educativas definidas por la Ley 30 de 1992. Su regulación se hará en concordancia con las normas que rigen la educación superior.*

**Deporte asociado.** *Es el desarrollo por un conjunto de entidades de carácter privado organizadas jerárquicamente con el fin de*

*desarrollar actividades y programas de deporte competitivo de orden municipal, departamental, nacional e internacional que tengan como objeto el alto rendimiento de los deportistas afiliados a ellas.*

**Deporte competitivo.** *Es el conjunto de certámenes, eventos y torneos, cuyo objetivo primordial es lograr un nivel técnico calificado. Su manejo corresponde a los organismos que conforman la estructura del deporte asociado.*

**Deporte de alto rendimiento.** *Es la práctica deportiva de organización y nivel superiores. Comprende procesos integrales orientados hacia el perfeccionamiento de las cualidades y condiciones físico técnicas de deportistas, mediante el aprovechamiento de adelantos tecnológicos y científicos.*

**Deporte aficionado.** *Es aquel que no admite pago o indemnización alguna a favor de los jugadores competidores distinto del monto de los gastos efectivos ocasionados durante el ejercicio de la actividad deportiva correspondiente.*

**Deporte profesional.** *Es el que admite como competidores a personas naturales bajo remuneración, de conformidad con las normas de la respectiva federación internacional”.*

De las anteriores definiciones se observa que la línea que diferencia a la recreación de lo deportivo, se determina porque éste último se realiza bajo unas normas y disciplinas que imponen el desarrollo del mismo bajo ciertos parámetros, determinados para cada disciplina en particular; por el contrario la recreación no se enmarca en ningún tipo de norma.

En este orden de ideas, la infraestructura deportiva depende de las especificaciones



técnicas establecidas para ejercer el deporte que se pretende desarrollar, de acuerdo a los lineamientos mismos de Coldeportes.

En materia recreativa, no están establecidas dichas especificaciones.

La diferenciación anterior haya su sustento, en el Manual de Gestión para Proyectos de Infraestructura Deportiva, de Coldeportes, del año 2002, mediante la cual se clasifica la infraestructura en 3 componentes: Recreativa, Deportiva y para la Educación Física, de la siguiente manera.

#### **INFRAESTRUCTURA DEPORTIVA:**

Polideportivo, Placa o Cancha, Cancha Multifuncional, Pista, Sala o Gimnasio Deportivo.

#### **INFRAESTRUCTURA RECREATIVA:**

Parques rurales, infraestructura turística, parques urbanos.

#### **INFRAESTRUCTURA PARA LA EDUCACIÓN FÍSICA:**

Colegios, Centros de Educación Física, Gimnasio, otros.

De igual manera, en el mismo documento, se establece el alcance de los conceptos relacionados, así:

1. **DEPORTIVOS:** En primera instancia, los clasifica de ALTO RENDIMIENTO, y a renglón seguido, hace la relación que se transcribe a continuación:

**“Escenario Deportivo:** o *Instalación Deportiva:* Es un espacio físico en donde se desarrollan una o más actividades o disciplinas deportivas. Su dimensionamiento

se realiza con base en especificaciones arquitectónicas, de Ingeniería y Deportivas. Los que dispongan de graderías para más de 500 espectadores, cerramiento, zonas de parqueo, servicios de camerinos, baterías sanitarias y servicios complementarios, tiene un nombre específico de acuerdo a la disciplina deportiva para la cual fue diseñado (Estadio, Coliseo, Velódromo, Patinódromo, etc. Estos escenarios también son utilizados para la presentación de espectáculos de carácter cultural, social o cívico. Movilizan gran cantidad de población.

**Polideportivo:** Es el conjunto de escenarios deportivos que han sido diseñados para el desarrollo de diversas disciplinas deportivas, dentro de un área determinada para su utilización beneficiando la recreación, la educación física y el deporte.

**Centro de Alto Rendimiento:** Instalación que cuenta con escenarios especializados para el Desarrollo, Capacitación, Entrenamiento y Concentración de Deportistas de Alto Rendimiento, además de contar con el apoyo científico soporte de las diferentes disciplinas.

**Centro de Tecnificación Deportiva:** Instalación local especializada en el Desarrollo y Capacitación deportiva que sirve para la preparación de Deportistas Puntuales.

**Campo Deportivo:** Lugar específico para realizar una práctica Deportiva, puede ser cubierto o descubierto y no contempla servicios anexos.

**Placa o Cancha:** Es un escenario deportivo con un área demarcada de acuerdo con la disciplina deportiva que se proyecta realizar, determinando el tipo de superficie (grama, en concreto, asfalto, sintética, otros.) Cuando se refiere al espacio específico para la práctica



de Baloncesto, Voleibol y Microfútbol, se denomina Placa Polideportiva.

**Cancha Multifuncional:** Es una cancha con un área demarcada para diferentes disciplinas en superficie dura en concreto, asfalto, sintética, etc.

**Pista:** Es una superficie con dimensiones específicas para la práctica de disciplinas deportivas tales como atletismo, ciclismo, patinaje, etc.

**Sala O Gimnasio de Preparación:** Escenario cubierto para la práctica, generalmente no competitiva de una actividad deportiva específica”.

2. **RECREATIVOS:** Estos se definen en los términos que se pasan a relacionar:

**PARQUES RURALES,** los clasifica a su vez y los define:

(...)

**“Parque Natural:** Sistema de importancia ecológica, ambiental y paisajística, que se constituye en reserva potencial de recursos hídricos, fauna o flora, generalmente destinados a la recreación pasiva, contemplativa o deporte de aventura.

**Parque Temático:** Es un sistema que se desarrolla combinando elementos naturales y artificiales, en torno a un tema y con una destinación específica, haciendo énfasis en una determinada utilización para recreación activa, pasiva o contemplativa en un área natural o del conocimiento humano.

**Parque Veredal:** Es el que da respuesta a las expectativas de tiempo libre de una comunidad rural específica, donde se vivencian los beneficios de la actividad

comunitaria, la recreación compartida, la posibilidad de reunión y de expresión, la educación, el deporte o el descanso”.

#### **INFRAESTRUCTURA TURÍSTICA:**

**“Es el sistema que ofrece a los habitantes la posibilidad de practicar actividades lúdicas mediante el desplazamiento de una ciudad a otra o a zonas campestres, para recrearse disfrutando del paisaje, el clima, las actividades culturales, deportivas o recreativas de la Ciudad de destino. Obviamente la infraestructura para este tipo de actividad debe ofrecer alojamientos y servicios que permitan albergar a la población flotante que la práctica.**

**Entre los más importantes escenarios para la práctica de esta actividad se encuentran: la Disponibilidad Hotelera, los Balnearios, el Camping y las Granjas Agroturísticas.”**

#### **PARQUES URBANOS:**

**“Parque Longitudinal:** Sistema que se desarrolla como un Cordón de protección a lo largo de una vía, cuerpo de agua o cadena montañosa, primando criterios ambientales generalmente destinados a recreación pasiva, contemplativa o actividades de tipo ecológico como caminatas, educación ambiental o recreovías, generalmente marcan bordes de la Ciudad o son Bulevares Urbanos, Ciclorutas o similares.

**Parque Temático:** Es un sistema que se desarrolla combinando elementos naturales y artificiales, en torno a un tema y con una destinación específica, haciendo énfasis en una determinada utilización para recreación activa, pasiva o contemplativa en un área natural o del conocimiento humano, tales como Maloka en Bogotá.



Parque Metropolitano: Se denomina así al sistema que tiene como objetivo ofrecer la más amplia gama de opciones de recreación activa o pasiva, con carácter ecológico o de preservación ambiental, que atiende a grandes volúmenes poblacionales y sirve de vínculo cultural y/o deportivo entre las diferentes colectividades que habitan la Ciudad.

Parque Zonal: Atiende la demanda recreativa de un determinado número de habitantes, por lo que debe contar con una infraestructura básica que atienda las expectativas específicas de un fácil acceso y reconocimiento por el sector de la población que demande su servicio, ya que puede constituirse en lugar de encuentro e identidad de las distintas comunidades sectoriales de una Ciudad. Esta clasificación sólo se presenta en Municipios de Categoría Especial y Primera.

Parque Barrial: Es el que da respuesta a las expectativas de tiempo libre de una comunidad específica, donde se vivencian los beneficios de la vida urbana, la actividad comunitaria, la recreación compartida, la posibilidad de reunión y de expresión, la educación, el deporte o el descanso. Posee el mayor potencial como espacio urbano para elevar la calidad de vida de los habitantes, ya que debe dar respuesta directa a las necesidades y expectativas de aprovechamiento de tiempo libre de una Comunidad específica.

Clubes: Sociales y Campestres: Si bien son predios e inmuebles de Propiedad Privada, afectan directamente a toda la ciudad, debido a la alta tasa de componente verde que albergan en su interior, influyendo positivamente en la valoración ambiental de la ciudad y en la producción de oxígeno, por tanto su Impacto global trasciende los intereses puramente particulares, razón por

la cual este tipo de áreas privadas deben ser preservadas y protegidas como bien común. Generalmente se ubican en la periferia y zonas suburbanas”.

Se puede concluir, que el Departamento Administrativo de COLDEPORTES, mediante éste manual deja claro el alcance del término INFRAESTRUCTURA DEPORTIVA, haciendo una clara diferenciación entre los demás escenarios de naturaleza recreativa y para la educación física, que como tal no da lugar a interpretación, por su claridad

Dra. Gloria Mercedes Buitrago Salazar. Directora Asuntos Jurídicos Conceptos y Revisiones.

## DECRETO NÚMERO 092 DE 1 FEBRERO DE 2017

**“Por el cual se reglamenta la contratación con entidades privadas sin ánimo de lucro a la que hace referencia el inciso segundo del artículo 355 de la Constitución Política”**

**EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA** En ejercicio de la facultad constitucional que le confiere el artículo 355 de la Constitución Política y.

### CONSIDERANDO:

Que la Constitución Política erradicó la posibilidad de decretar auxilios o donaciones en favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado.

Que de acuerdo con el inciso segundo del artículo 355 de la Constitución Política, el Gobierno, en los niveles nacional, departamental, distrital y municipal, podrá, con recursos de los respectivos presupuestos, celebrar contratos con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad con el fin de impulsar



programas y actividades de interés público acordados con el Plan Nacional y los planes seccionales de Desarrollo.

Que la Corte Constitucional, en jurisprudencia reiterada, ha afirmado que el inciso segundo del artículo 355 de la Constitución Política contempló un mecanismo de excepción para que las entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad reciban aportes del Estado para realizar actividades que contribuyan al bienestar general y cumplir los fines del Estado Social de Derecho.

Que las Entidades Estatales están facultadas para celebrar convenios de asociación para el desarrollo conjunto de actividades en relación con los cometidos y funciones que les asigna a aquéllas la ley.

Que la citada norma constitucional atribuye al Gobierno nacional competencia para reglamentar la materia.

#### **DECRETA:**

**Artículo 1. Objeto.** El objeto del presente decreto es reglamentar la forma como el Gobierno nacional, departamental, distrital y municipal contrata con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad, para impulsar programas y actividades de interés público de acuerdo con el Plan Nacional o los planes seccionales de Desarrollo, en los términos del artículo 355 de la Constitución Política.

Para la interpretación del presente decreto, las expresiones aquí utilizadas con mayúscula inicial deben ser entendidas con el significado indicado en la guía que expida la Agencia Nacional de Contratación Pública -Colombia Compra Eficiente- para la aplicación del presente decreto.

**Artículo 2. Procedencia de la contratación con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad.** Las Entidades Estatales del Gobierno nacional, departamental, distrital y municipal pueden contratar con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad en los términos del artículo 355 de la Constitución Política y del presente decreto, siempre que el Proceso de Contratación reúna las siguientes condiciones:

(a) Que el objeto del contrato corresponda directamente a programas y actividades de interés público previstos en el Plan Nacional o seccional de Desarrollo, de acuerdo, con el nivel de Entidad con los cuales esta busque exclusivamente promover los de personas en situación de debilidad manifiesta o indefensión, los derechos de minorías, el derecho a la educación, derecho a paz, manifestaciones artísticas, culturales, deportivas y promoción de la diversidad étnica colombiana;

(b) Que el contrato no comporte una relación conmutativa en el cual haya una contraprestación directa a favor de la Entidad Estatal ni instrucciones precisas dadas por esta al contratista para cumplir con el objeto del contrato; y

(c) Que no exista oferta en el mercado de bienes, obras y servicios requeridos para la estrategia y política del plan de desarrollo objeto de la contratación, distinta de la oferta que hacen las entidades privadas sin ánimo de lucro; o que, si existe, la contratación con entidades privadas sin ánimo de lucro represente la optimización de los recursos públicos en términos de eficiencia, eficacia, economía y manejo del Riesgo. En los demás eventos, la Entidad Estatal deberá aplicar la Ley 80 de 1993, sus modificaciones y reglamentos.



La Entidad Estatal del Gobierno nacional, departamental, distrital y municipal que contrate bajo esta modalidad deberá indicar expresamente en los Documentos del Proceso, cómo el Proceso de Contratación cumple con las condiciones establecidas en el presente artículo y justificar la contratación con estas entidades en términos de eficiencia, eficacia, economía y manejo del Riesgo.

Estas Entidades Estatales pueden contratar con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad en los términos del presente decreto, previa autorización expresa de su representante legal para cada contrato en particular que la Entidad Estatal planee suscribir bajo esta modalidad. El representante legal de la Entidad Estatal no podrá delegar esta función de otorgar autorización.

La Entidad Estatal deberá acreditar en los Documentos del Proceso la autorización respectiva.

**Artículo 3. Reconocida idoneidad.** La entidad sin ánimo lucro es de reconocida idoneidad cuando es adecuada y apropiada para desarrollar las actividades son objeto Proceso Contratación y cuenta con experiencia en objeto a contratar. En consecuencia, objeto estatutario de la entidad sin ánimo de lucro le deberá permitir a esta desarrollar el objeto del proceso de Contratación que adelantará la Entidad Estatal del Gobierno nacional, departamental, distrital y municipal.

La Entidad Estatal debe definir en los Documentos del Proceso las características que debe acreditar la entidad sin ánimo de lucro. Para efecto, deberá tomar en consideración las pautas y criterios establecidos en la guía que expida la

Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra la cual deberá tener en cuenta las normas de transparencia y acceso a la información aplicable a las entidades privadas sin ánimo de lucro que contratan con cargo a recursos de origen público y mejores prácticas en materia de prohibiciones, inhabilidades, incompatibilidades y conflictos de interés.

**Artículo 4. Proceso competitivo de selección cuando existe más de una entidad sin ánimo de lucro de reconocida idoneidad.** La Entidad del Gobierno nacional, departamental, distrital y municipal deberá adelantar un proceso competitivo para seleccionar la entidad ánimo de lucro contratista, cuando en etapa planeación identifique el programa o actividad de interés público que requiere es ofrecido por más una Entidad ánimo de lucro.

En proceso competitivo la Entidad Estatal deberá cumplir las siguientes fases: (i) definición y publicación los indicadores idoneidad, experiencia, eficacia, eficiencia, economía y de manejo del Riesgo y los criterios de ponderación para comparar las ofertas; (ii) definición de un plazo razonable para que las entidades privadas sin ánimo lucro de reconocida idoneidad presenten a la Entidad Estatal sus ofertas y los documentos que acrediten su idoneidad, y (iii) evaluación de ofertas por parte de la Entidad Estatal teniendo en cuenta los criterios definidos para el efecto.

Las Entidades Estatales no están obligadas a adelantar el proceso competitivo previsto en artículo cuando el objeto del Proceso de Contratación corresponde a actividades artísticas, culturales, deportivas y de promoción de diversidad étnica colombiana, que solo pueden desarrollar determinadas naturales o jurídicas, condición que debe



justificarse en los y documentos previos.

**Artículo 5. Asociación con entidades privadas sin ánimo de lucro cumplir actividades propias de Entidades Estatales.** Los convenios de asociación que celebren entidades privadas sin ánimo de lucro de reconocida idoneidad y asociación para el desarrollo conjunto de actividades relacionadas con los cometidos y funciones que a estas les asigna la Ley a los hace referencia el artículo 96 de la Ley 489 de 1998, no estarán sujetos a competencia cuando la entidad sin ánimo de lucro comprometa recursos en dinero para la ejecución de esas actividades en una proporción no inferior al 30% del valor total del convenio. Los recursos que compromete la entidad sin ánimo de lucro pueden ser propios o de cooperación internacional.

Si hay más de una entidad privada sin ánimo de lucro que su compromiso de recursos en dinero para el desarrollo conjunto de actividades relacionadas con los cometidos y funciones asignadas por Ley a una Entidad estatal, en una proporción no inferior al 30% del valor total del convenio, la Entidad Estatal debe de forma objetiva a tal entidad y justificar los criterios tal selección.

Estos convenios de asociación son distintos a los contratos a los que hace referencia el artículo 2 y están regidos el artículo 96 de la Ley 489 de 1998 Y los artículos 5, 6, 7 y 8 del presente decreto.

**Artículo 6. Prohibiciones, inhabilidades e incompatibilidades.** Las prohibiciones, inhabilidades e incompatibilidades establecidas en la Constitución y en las Leyes 80 de 1993, 1150 de 2007 y 1474 de 2011, y en las normas que modifiquen, aclaren, adicionen o sustituyan, o en cualquier otra norma especial, son aplicables

a la contratación a la que hace referencia el presente decreto.

**Artículo 7. Aplicación de principios de contratación estatal.** La contratación a la que hace referencia presente decreto está sujeta a los principios de la contratación estatal y a las normas presupuestales aplicables. En consecuencia, las normas relativas a publicidad son de obligatorio cumplimiento. Por lo cual, la actividad contractual y los Documentos del Proceso de que trata presente decreto deberán ser objeto de publicación en Sistema Electrónico de Contratación Pública (SECOP). Adicionalmente, la entidad privada sin ánimo de lucro contratista deberá entregar a la Entidad Estatal y ésta publicar en el SECOP, la información relativa a los subcontratos que suscriba para desarrollar el programa o actividad de interés público previsto en Plan Nacional o seccional de Desarrollo, incluyendo los datos referentes a la existencia y representación legal de la entidad con quien contrató y la información de pagos.

**Artículo 8. Aplicación de normas generales del sistema de contratación pública.** La contratación a la que hace referencia el presente decreto está sujeta a las normas generales aplicables a la contratación pública excepto en lo reglamentado en el presente decreto.

**Artículo 9. Registro de entidades privadas sin ánimo de lucro en el SECOP.** Las entidades privadas sin ánimo de lucro que contraten con Entidades Estatales en desarrollo del artículo 355 de la Constitución Política y el presente decreto deberán estar registradas en el SECOP, el cual será el medio para acreditar los indicadores de idoneidad, experiencia, eficacia, eficiencia, economía y de manejo del Riesgo definidos



por las Entidades Estatales.

**Artículo 10. Exclusión del Registro Único de Proponentes (RUP).** Las Entidades no requerirán la inscripción las entidades privadas sin ánimo de lucro en el RUP para la contratación a la que hace referencia el presente decreto.

**Artículo 11. Vigencia y derogatorias.** El presente decreto empieza a regir el 1 de junio de 2017 y deroga el Decreto 777 de 1992, el Decreto 1403 de 1992 y el Decreto 2459 de 1993. Los contratos suscritos antes de la entrada en vigencia del presente decreto continuarán ejecutándose de acuerdo con las normas vigentes en el momento en que fueron suscritos.

### **PUBLIQUESE y CÚMPLASE**

Dado en Bogotá, D.C., a los 23 ENERO DE 2017

El Ministro de Hacienda y Crédito Público,

**MAURICIO CÁRDENAS SANTAMARÍA**

El Director General del Departamento Nacional de Planeación,

**SIMÓN GAVIRA MUÑOZ.**

### **COMENTARIO**

Con la expedición del Decreto 092 del 23 de enero de 2017 “Por el cual se reglamenta la contratación con entidades privadas sin ánimo de lucro a la que hace referencia el inciso segundo del artículo 355 de la Constitución Política.”, el Gobierno Nacional ha manifestado que busca “frenar los abusos en materia de contratación directa con las entidades sin ánimo de lucro.”

Con el citado Decreto, se buscó reglamentar la forma como los gobiernos; Nacional, Departamental, Distrital y Municipal, pueden contratar con las entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad, para impulsar programas de interés público, siendo establecidos los siguientes preceptos;

- La procedencia de la contratación con entidades sin ánimo de lucro y reconocida idoneidad.
- El proceso competitivo de selección cuando existe más de una entidad sin ánimo de lucro de reconocida idoneidad.
- La excepción de que las entidades sin ánimo de lucro y reconocida idoneidad no estén sujetas a competencia, cuando comprometen recursos en dinero para la ejecución de esas actividades en una proporción no inferior al 30% del valor total del convenio.

Del contenido de dicha disposición, se desprenden los requisitos y el proceso que deben adelantar las entidades sin ánimo de lucro que pretenden contratar con entidades estatales; dentro de los que se cuentan las condiciones con las que deben contar en materia de capacidad y experiencia, para que puedan ser catalogadas como de “reconocida idoneidad”. Para lo anterior, se debe atender a las directrices que imparta la Agencia Nacional de Contratación Estatal.

Es esta una decisión novedosa para la suscripción de este tipo de convenios, toda vez que dicha valoración estaba al arbitrio de la entidad estatal, quien efectuaba a su criterio la apreciación para determinar si una entidad resultaba idónea para suscribir determinado convenio de asociación.

El Decreto en referencia, busca que la entidad estatal, adelante un proceso



competitivo de selección, en los eventos que participen más de una entidad sin ánimo de lucro que pueda desarrollar el programa o actividad de interés público, obligando que se realice una evaluación de ofertas bajo criterios que se establezcan para tal efecto.

Con las mencionadas disposiciones, la norma persigue que se regule la creación de entidades sin ánimo de lucro que tenían solo el propósito de negociar con el Estado, bajo la premisa que estas entidades perseguían el mismo fin social, trayendo consigo subcontrataciones en muchas ocasiones para cumplir con las obligaciones derivadas de los convenios, aparentándose en muchos casos el tener una idoneidad, con la que en realidad no contaban, y evidenciándose de esta manera que se estaba evadiendo el adelantar los diferentes procesos de selección consagrados en la Ley.

Dr. Víctor Alfonso Vélez Muñoz. Jefe Evaluación Contractual. Secretaria Jurídica y de Contratación.

