



Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial

Oficina Asesora Jurídica
República de Colombia

Bogotá, D.C., junio 23 de 2010

Señores
Concejo Municipal de Carolina del Príncipe
Doctor
William Mora Zapata
Concejal
Concejo@carolinadelprincipe-antioquia.gov.co

MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO T.
23/6/2010 11:23:15 FOLIOS:7 ANEXOS:0
AL CONTESTAR CITE: 1200-E2-71980
TIPO DOCUMENTAL:OFICIO
REMITE:OFICINA ASESORA JURIDICA
DESTINATARIO:ALCALDIA MUNICIPAL DE CAROLINA DEL
PRINCIPE-ANTIOQUIA

Referencia: Respuesta Derecho de Petición radicados
4120-E1-71980 de 9 de junio de 2010 y
4120-E1-74342 de 18 de junio de 2010

Doctor Mora:

Dando contestación a su solicitud manifestamos que el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial señala la política y expide la regulación en materia ambiental, de vivienda, usos del suelo, ordenamiento territorial, desarrollo territorial y urbano, agua y saneamiento básico. En desarrollo de esa función establecida por la ley, emite conceptos de carácter general y no le corresponde resolver casos particulares.

En atención al Derecho de Petición interpuesto por su Despacho, por medio del cual solicita concepto respecto a la posibilidad de modificar mediante el Acuerdo Municipal (1), las infracciones y sanciones establecidas por la Ley 1259 de 2008 (2), esta Oficina Jurídica señala:

La citada Ley en su artículo 6° dispone:

“ARTÍCULO 6o. DE LAS INFRACCIONES. Son infracciones en contra de las normas ambientales de aseo, las siguientes:

- 1. Sacar la basura en horarios no autorizados por la empresa prestadora del servicio.*
- 2. No usar los recipientes o demás elementos dispuestos para depositar la basura.*
- 3. Disponer residuos sólidos y escombros en sitios de uso público no acordados ni autorizados por autoridad competente.*

1” Por medio del cual se implementa el comparendo ambiental en el municipio de Carolina del Príncipe”

2 “Por medio de la cual se instaura en el territorio nacional la aplicación del comparendo ambiental a los infractores de las normas de aseo, limpieza y recolección de escombros; y se dictan otras disposiciones.”

4 Disponer basura, residuos y escombros en bienes inmuebles de carácter público o privado, como colegios, centros de atención de salud, expendios de alimentos, droguerías, entre otros.

5. Arrojar basura y escombros a fuentes de aguas y bosques.

6. Destapar y extraer, parcial o totalmente, sin autorización alguna, el contenido de las bolsas y recipientes para la basura, una vez colocados para su recolección, en concordancia con el Decreto 1713 de 2002.

7. Disponer inadecuadamente animales muertos, partes de estos y residuos biológicos dentro de los residuos domésticos.

8. Dificultar, de alguna manera, la actividad de barrido y recolección de la basura y escombros.

9. Almacenar materiales y residuos de obras de construcción o de demoliciones en vías y/o áreas públicas.

10. Realizar quema de basura y/o escombros sin las debidas medidas de seguridad, en sitios no autorizados por autoridad competente.

11. Improvisar e instalar sin autorización legal, contenedores u otro tipo de recipientes, con destino a la disposición de basura.

12. Lavar y hacer limpieza de cualquier objeto en vías y áreas públicas, actividades estas que causen acumulación o esparcimiento de basura.

13. Permitir la deposición de heces fecales de mascotas y demás animales en prados y sitios no adecuados para tal efecto, y sin control alguno.

14. Darle mal manejo a sitios donde se clasifica, comercializa, recicla o se transforman residuos sólidos.

15. Fomentar el trasteo de basura y escombros en medios no aptos ni adecuados.

16. Arrojar basuras desde un vehículo automotor o de tracción humana o animal en movimiento o estático a las vías públicas, parques o áreas públicas.

17. Disponer de Desechos Industriales, sin las medidas de seguridad necesarias o en sitios no autorizados por autoridad competente.

18. El no recoger los residuos sólidos en los horarios establecidos por la misma empresa recolectora, salvo información previa debidamente publicitada e informada y debidamente justificada.”

...

Por otra parte la Ley 1259 de 2008 en su artículo 7° estableció como sanciones a imponerse con el comparendo ambiental las siguientes:

“ARTÍCULO 7o. DE LAS SANCIONES DEL COMPARENDO AMBIENTAL. Las sanciones a ser impuestas por medio del Comparendo Ambiental serán las contempladas en la normatividad existente, del orden nacional o local, acogidas o promulgadas por las administraciones municipales, y sus respectivos concejos municipales, las cuales son:

- 1. Citación al infractor para que reciba educación ambiental, durante cuatro (4) horas por parte de funcionarios pertenecientes a la entidad relacionada con el tipo de infracción cometida, sean Secretarías de Gobierno u otras.*
- 2. En caso de reincidencia se obligará al infractor a prestar un día de servicio social, realizando tareas relacionadas con el buen manejo de la disposición final de los residuos sólidos.*
- 3. Multa hasta por dos (2) salarios mínimos mensuales vigentes por cada infracción, si es cometida por una persona natural. La sanción es gradual y depende de la gravedad de la falta.*
- 4. Multa hasta veinte (20) salarios mínimos mensuales vigentes por cada infracción, cometida por una persona jurídica. Este monto depende de la gravedad de la falta, sin embargo nunca será inferior a cinco (5) salarios mínimos mensuales legales vigentes.*
- 5. Si es reincidente, sellamiento de inmuebles.*
- 6. Suspensión o cancelación del registro o licencia, en el caso de establecimientos de comercio, edificaciones o fábricas, desde donde se causan infracciones a la normatividad de aseo y manejo de escombros.”*

En cuanto a la reglamentación por parte del Gobierno Nacional y las Autoridades Regionales, la norma en estudio mediante los artículos 8° y 22° dispuso:

“ARTÍCULO 8o. DE LA INSTAURACIÓN DEL COMPARENDO AMBIENTAL. En todos los municipios de Colombia se instaurará el instrumento de Comparendo Ambiental, para lo cual los Concejos Municipales deberán aprobar su reglamentación a través de un acuerdo municipal.

PARÁGRAFO. Los concejos municipales tendrán un plazo máximo de (1) un año a partir de la vigencia de la presente ley para aprobar los respectivos acuerdos municipales reglamentarios del presente comparendo ambiental.”

...

“ARTÍCULO 22. DE LAS FACULTADES PARA REGLAMENTACIÓN DEL COMPARENDO AMBIENTAL. Facúltese al Gobierno Nacional para que en el término máximo de seis (6) meses contados a partir de la vigencia de la presente ley, reglamente el formato, presentación y contenido del Comparendo Ambiental fijado por la misma y teniendo en cuenta su filosofía y alcance.”

...

Por otra parte el Gobierno Nacional en ejercicio de las facultades establecidas en el transcrito artículo 22, expidió el Decreto 3695 de 2009 por medio del cual se reglamentó la Ley 1259 de 2008 y dictó otras disposiciones, entre ellas el artículo 3° que establece:

ARTÍCULO TERCERO. Orientaciones de los reglamentos territoriales. Al reglamentar el procedimiento y las sanciones previstas en el artículo 7 de la Ley 1259 de 2008, el respectivo Concejo Municipal o distrital tendrá en cuenta los siguientes criterios nacionales:

- 1. Las sanciones por las infracciones de que trata el artículo segundo del presente decreto son de naturaleza policiva y se impondrán independientemente de la facultad sancionatoria de la autoridad ambiental, sanitaria, de tránsito o de la autoridad encargada de la inspección y vigilancia de la prestación del servicio público de aseo.*
- 2. El procedimiento para determinar la responsabilidad del presunto infractor deberá indicar al menos, la sanción prevista para la infracción; la posibilidad de acatar directamente la sanción o de comparecer para controvertir la responsabilidad; y el término y la autoridad ante la cual debe comparecer.*
- 3. La Policía Nacional, los Agentes de Tránsito, los Inspectores de Policía y los Corregidores serán los encargados de imponer el Comparendo Ambiental, que se reglamenta mediante el presente decreto, a los presuntos infractores.*
- 4. El respectivo alcalde o quien este delegue, es el competente para determinar la responsabilidad e imponer las sanciones en caso de controversia.*
- 5. El comparendo se impondrá a la persona natural que comete la infracción, sin embargo, en los casos de las infracciones clasificadas con los códigos 01, 02, 05, 07, 09, 10, 11, 14, 15 y 16 el comparendo se impondrá a la persona natural y/o jurídica (propiedad horizontal, empresa prestadora del servicio de aseo, establecimiento de comercio o industria) responsable del residuo o de la actividad correspondiente.*
- 6. La sanción debe corresponder a la gravedad de la falta, según los riesgos en la salud o el medio ambiente, y a las cantidades y la naturaleza de los residuos.*

7. En lo no reglamentado por los Concejos locales, se estará a lo dispuesto en las normas contenidas en el Código Nacional de Policía y en el Código Contencioso Administrativo.

Si no se presentare el citado a rendir sus descargos, ni solicitare pruebas que desvirtúen la comisión de la infracción, se registrará la sanción a su cargo en las estadísticas correspondientes, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley 1259 de 2008.

Parágrafo primero. La sanción a que se refiere el numeral sexto del artículo 7 de la Ley 1259 de 2008, procederá exclusivamente para los casos expresamente establecidos en el reglamento territorial y siempre que el registro o la licencia a cancelar o suspender, sea expedida por la alcaldía correspondiente.

Parágrafo segundo. En el caso de las infracciones clasificadas con los códigos 04, 05, 07, 15 y 16 del presente Decreto, se compulsaran copias del Comparendo Ambiental a las autoridades de salud, a la Superintendencia de Servicios Públicos o a la autoridad ambiental competente, para lo de su competencia.

Parágrafo tercero. La infracción clasificada con el código 06, se aplicará una vez el municipio o distrito haya diseñado e implementado un sistema de aprovechamiento que incluya acciones afirmativas para la población recicladora, en el marco del Plan de Gestión Integral de Residuos - PGIRS.

Así las cosas, se observa que las facultades de reglamentación territorial quedaron delimitadas por la citada normativa, dando la posibilidad a las autoridades regionales de regular lo relacionado con las sanciones a imponer mediante el comparendo ambiental de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 7° de la Ley 1259 de 2008. De igual forma, el Decreto 3659 de 2009 en su artículo 3° dispone que al reglamentar **el procedimiento y las sanciones previstas** en el artículo 7 de la Ley 1259 de 2008, el respectivo Concejo Municipal o Distrital deberá tener cuenta los criterios nacionales allí establecidos.

Adicionalmente, cabe recordar lo expresado por la Corte Constitucional mediante su Sentencia C-710 de 2001 M.P. Jaime Córdoba Triviño en relación con el principio de legalidad:

...

“El uso de la palabra ley en el artículo 29 en primer lugar no puede entenderse exclusivamente como las normas proferidas por el legislador ordinario. Pero frente a las facultades extraordinarias es preciso aclarar que en la Constitución de 1991 además, de estar sujetas a la cláusula de reserva de ley estas facultades cuando se confieren en especial para proferir normas relativas al derecho sancionador, no son ilimitadas y además, frente a su concesión la Corte ha dicho que la razón obedece a la distinción que se hace de la intensidad de afectación de los derechos de las personas que varía entre el derecho penal y las sanciones administrativas.

“El derecho administrativo, a diferencia de lo que sucede en el derecho penal, suele no establecer una sanción para cada una de las infracciones administrativas que se presente, sino que se opta por establecer clasificaciones más o menos generales en las que puedan quedar subsumidos los diferentes tipos de infracciones. Para el efecto, el legislador señala unos criterios que han de ser atendidos por los funcionarios encargados de imponer la respectiva sanción, criterios que tocan, entre otros, con la proporcionalidad y razonabilidad que debe presentarse entre la conducta o hecho que se sanciona y la sanción que pueda imponerse, lo que le permite tanto al administrado como al funcionario competente para su imposición, tener un marco de referencia cierto para la determinación de la sanción en un caso concreto .”

La Corte Constitucional ha hecho la distinción de la intensidad de la aplicación de los principios rectores del derecho sancionador para distinguir las facultades del legislador ordinario y del extraordinario:

“Esta Corporación tiene bien establecido que si bien el derecho penal no es más que una de las especies del derecho sancionador, sin embargo los principios penales se aplican, mutatus mutandi, a los distintos ámbitos en donde opera el derecho sancionador. En efecto, en reiterada jurisprudencia esta Corporación ha establecido que los principios del derecho penal -como forma paradigmática de control de la potestad punitiva- se aplican, con ciertos matices, a todas las formas de actividad sancionadora del Estado . Y es que la Constitución es clara en señalar que el debido proceso se aplica a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas (CP art. 29). Por consiguiente, el actor tiene razón en que la definición de un infracción debe respetar los principios de legalidad y proporcionalidad que gobiernan la actividad sancionadora del Estado.

10- Uno de los principios esenciales en el derecho sancionador es el de la legalidad, según el cual las conductas sancionables no sólo deben estar descritas en norma previa (tipicidad) sino que, además, deben tener un fundamento legal, por lo cual su definición no puede ser delegada en la autoridad administrativa . Además, es claro que el principio de legalidad implica también que la sanción debe estar predeterminada ya que debe haber certidumbre normativa previa sobre la sanción a ser impuesta pues, como esta Corporación ya lo había señalado, las normas que consagran las faltas deben estatuir "también con carácter previo, los correctivos y sanciones aplicables a quienes incurran en aquéllas"

...

Revisado lo expresado por el Alto Tribunal, se concluye que en materia sancionatoria no es procedente, ni delegable la reglamentación al Ejecutivo en cuanto a las conductas sancionables o para el caso de la Ley 1259 de 2008 las infracciones en contra de las normas ambientales de

aseo, por cuanto estas deben ser definidas por la Ley entendida por esta como aquella norma que emana del órgano competente -el legislador- ordinario, en estricto sentido el Congreso.

De acuerdo con lo anterior, queda claro que los Acuerdos expedidos deberán versar sobre el procedimiento y las sanciones a imponer y no sobre las infracciones que dan lugar a la imposición del comparendo ambiental. Para esta Oficina la inclusión o modificación de infracciones en contra de las normas ambientales de aseo por parte de los Concejos Municipales no es viable, por cuanto dicha facultad no es delegable a ninguna Entidad de orden nacional o local, en atención al principio de legalidad.

La presente consulta se absuelve de conformidad con lo dispuesto en el artículo 25 del Código Contencioso Administrativo.

Cordialmente,

Fdo. SILVIA PATRICIA TAMAYO DÍAZ
Jefe Oficina Asesora Jurídica

Revisó: Claudia Mateus
Elaboró: Mauricio Beltrán