



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOLÍVAR
CENTRO AVENIDA VENEZUELA EDIFICIO NACIONAL PISO 1
TELEFAX: 6642718

EDICTO N° 092

LEY 1437 DE 2011 (ORALIDAD)

CLASE DE PROCESO: OBSERVACIONES
DEMANDANTE: GOBERNACIÓN DE BOLÍVAR
DEMANDADO: ACUERDO No. 007 DE 27 DE MAYO DE 2013
CONCEJO MUNICIPAL DE TURBACO - BOLIVAR
RADICADO: 13001-23-33-000-2013-00407-00
FECHA DE PROVIDENCIA: 23/08/2013

PARA NOTIFICAR A LAS PARTES LA PROVIDENCIA ANTERIOR SE FIJA EL PRESENTE EDICTO EN UN LUGAR PUBLICO Y VISIBLE DE ESTA SECRETARIA, POR EL TERMINO DE TRES (3) DÍAS. HOY, (18) DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL TRECE (2013) OCHO DE LA MAÑANA (8:00AM)

JUAN CARLOS GALVIS BARRIOS
SECRETARIO GENERAL

EN LA FECHA VENCE EL TERMINO DE TRES (3) DÍAS QUE PERMANECIO FIJADO EL PRESENTE EDICTO. CARTAGENA, (20) DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL TRECE (2013) SIENDO LAS (5:00) DE LA TARDE.

JUAN CARLOS GALVIS BARRIOS
SECRETARIO GENERAL



SALA DE DECISIÓN

Cartagena de Indias D. T. y C., veintitrés (23) de agosto de dos mil trece (2013)

Magistrado ponente: JOSÉ FERNÁNDEZ OSORIO

Referencia : Clase de proceso: Observaciones
Actor: Gobernador de Bolívar
Demandado: Acuerdo No. 007 de 27 de mayo de 2013 –
Municipio de Turbaco
Radicado: 13-001-23-33-000-2013-00407-00

Procede la Sala a resolver las observaciones formuladas por la Gobernación del Departamento de Bolívar al Acuerdo N° 007 de 27 de mayo de 2013 del Concejo Municipal de Turbaco – Bolívar, por medio del cual se instaura el comparendo ambiental en ese municipio y se dictan otras disposiciones.

ANTECEDENTES

El escrito de observaciones (fl. 3)

La apoderada de la Gobernación de Bolívar, presentó observaciones contra el Acuerdo N° 007 de 27 de mayo de 2013 del Concejo Municipal de Turbaco – Bolívar, "POR MEDIO DE CUAL SE INSTAURA EL COMPARENDO AMBIENTAL EN EL MUNICIPIO DE TURBACO - BOLÍVAR Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES", por considerarlo contrario al ordenamiento legal vigente y a la jurisprudencia constitucional, motivo por el cual solicita que se declare su invalidez.

NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN

Considera que el acuerdo objeto de observaciones, es contrario a las siguientes disposiciones:

- Artículo 7 de la Ley 1259 de 2008.
- Sentencia C-928 de 2009.



Como concepto de la violación, manifiesta que con el acuerdo objeto de observaciones, se violan las normas referidas, por las siguientes razones:

"Estudiado el acuerdo de la referencia, al igual que los demás documentos allegados al expediente, se pudo observar que se dispone en el numeral 6 del artículo 5º del acuerdo que "Si el desacato persiste en grado extremo, cometiéndose reiteradamente la falta, las sanciones antes enumeradas pueden convertirse en arresto, lo cual fue declarado INEXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-928 de 2009 de 10 de diciembre de 2009, Magistrado Ponente Dr. Juan Carlos Henao Pérez, no siendo procedente en consecuencia que el concejo reviva una norma cuya inconstitucionalidad fue declarada."

LA ACTUACIÓN SURTIDA

Mediante auto de 12 de julio de 2013 (fl. 18), se admitió la observación de la referencia, ordenando dar el trámite correspondiente a la misma, notificando personalmente al Agente del Ministerio Público y la fijación en lista por el término de diez (10) días.

El proceso fue fijado en lista, entre el 25 de julio y el 8 de agosto de 2013. Vencido el término anterior, el expediente entró al despacho para dictar sentencia, el 9 de agosto de 2013 (fl. 21).

CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El Agente del Ministerio Público no conceptuó.

CONSIDERACIONES

1. Competencia

Es competente este Tribunal para resolver en única instancia el asunto de la referencia, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 151 de la Ley 1437 de 2011, por tratarse de observaciones formuladas por el Gobernador del Departamento de Bolívar acerca de la constitucionalidad de un Acuerdo Municipal.

2. Temporalidad de las observaciones



El artículo 119 del Decreto 1333 de 1986, por el cual se expide el Código de Régimen Municipal, en su artículo 119, preceptúa:

"ARTICULO 119. Si el Gobernador encontrare que el acuerdo es contrario a la Constitución, la ley o la ordenanza, lo remitirá, dentro de los veinte (20) días siguientes a la fecha en que lo haya recibido, al Tribunal de lo Contencioso Administrativo para que éste decida sobre su validez".

Conforme a la norma anterior, se tiene entonces que el Gobernador cuenta con veinte (20) días siguientes a la fecha en la cual recibe en su despacho el acuerdo objeto de observaciones, para remitirlo al Tribunal competente.

En el caso objeto de estudio, a folio 5 del expediente aparece constancia de recibido del acuerdo objeto de observaciones en la Gobernación de Bolívar, el 13 de junio de 2013, siendo presentado el escrito, el 27 de junio de 2013 (fl. 1), es decir, dentro del término de veinte (20) días que consagra la norma antes citada.

3. Problema jurídico

¿Es procedente la reproducción del contenido de una norma que fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional en un acuerdo municipal?

4. Marco jurídico aplicable

El 19 de diciembre de 2008 fue promulgada la Ley 1259 de 2008, "Por medio de la cual se instaure 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".

En el capítulo III, se regulan las sanciones a imponerse por medio del comparendo ambiental, estableciendo, originalmente, el artículo 7º, que:

"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. (Parágrafo del artículo 16 de la Ley 142 de 1994).
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. **Si el desacato persiste en grado extremo, cometiéndose reiteradamente la falta, las sanciones antes enumeradas pueden convertirse en arresto.**" (Resaltado fuera de texto)

Mediante sentencia C-928 de 2009¹, la Corte Constitucional declaró inexecutable el aparte resaltado del numeral sexto del artículo 7° de la Ley 1259 de 2008.

A su vez, en el artículo 8° de la Ley 1259 de 2008 se estableció que los Concejos Municipales debían aprobar la reglamentación del comparendo ambiental, a través un acuerdo municipal, para su instauración.

5. Caso Concreto

El Concejo del Municipio de Turbaco, expidió el Acuerdo No. 007 de 27 de mayo de 2013, "POR MEDIO DE CUAL SE INSTAURA EL COMPARENDO AMBIENTAL EN EL MUNICIPIO DE TURBACO - BOLÍVAR Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES".

El texto del artículo 5° del Acuerdo No. 007 de 27 de mayo de 2013 del Concejo Municipal de Turbaco, es el siguiente:

"ARTICULO QUINTO: DE LAS SANCIONADAS DERIVADAS DEL INSTRUMENTO DE COMPARENDO AMBIENTAL (sic). Se impondrán con ocasión a la comisión de conductas descritas en el artículo anterior del presente acuerdo, las siguientes sanciones:

1. Citación al infractor para que asista a un programa de educación ambiental y cívica.

¹ Magistrado Ponente: Dr. JUAN CARLOS HENAO PERÉZ.



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 del impacto ambiental.
4. Multa hasta Veinte (20) Salarios Mínimos Mensuales Vigentes por cada día de 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. (Parágrafo del Art. 16 de la Ley 142 de 1994)
6. Suspensión o cancelación del registro o licencia, en el caso de establecimientos de comercio, edificaciones o fábricas, desde donde se causen infracciones a la normatividad de aseo y manejo de escombros. **Si el desacato persiste en grado extremo, cometiéndose reiteradamente la falta, las sanciones antes numeradas pueden convertirse en arresto.**" (Se resalta).

De conformidad con lo expuesto en el marco jurídico, para la Sala no hay duda de que el aparte resaltado del numeral 6 del artículo 5 del Acuerdo No. 007 de 27 de mayo de 2013, es una reproducción de la expresión contenida en el numeral 6 del artículo 7º de la Ley 1259 de 2008, que fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional en la sentencia C-928 de 2009².

El inciso segundo del artículo 243 de la Carta Política establece lo siguiente:

"Ninguna autoridad podrá reproducir el contenido material del acto jurídico declarado inexecutable por razones de fondo, mientras subsistan en la Carta las disposiciones que sirvieron para hacer la confrontación entre la norma ordinaria y la Constitución."

De conformidad con la disposición constitucional citada, la Corte Constitucional³ ha manifestado que para determinar si se está en presencia del fenómeno de la **cosa juzgada material**, es preciso examinar cuatro elementos:

1. Que un acto jurídico haya sido previamente declarado inexecutable.
2. Que la disposición demandada se refiera al mismo sentido normativo excluido del ordenamiento jurídico, esto es, que lo reproduzca ya que el contenido material del texto demandado es igual a aquel que fue declarado inexecutable. Dicha identidad se aprecia teniendo en cuenta tanto la redacción de los artículos como el contexto dentro del cual se ubica la disposición demandada, de tal forma que si la redacción es diversa pero el contenido normativo es el mismo a la luz del contexto, se entiende que ha habido una reproducción.

² Magistrado Ponente: Dr. JUAN CARLOS HENAO PÉREZ.

³ Sentencia C-311/02. Magistrado Ponente: Dr. MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA.



3. Que el texto de referencia anteriormente juzgado con el cual se compara la "reproducción" haya sido declarado inconstitucional por "razones de fondo", lo cual significa que la ratio decidendi de la inexequibilidad no debe haber reposado en un vicio de forma.
4. Que subsistan las disposiciones constitucionales que sirvieron de fundamento a las razones de fondo en el juicio previo de la Corte en el cual se declaró la inexequibilidad.

La inexequibilidad previa

En la sentencia C-928 de 2009, la Corte Constitucional declaró la inconstitucionalidad parcial del numeral 6º del artículo 7º de la Ley 1259 de 2008, por considerar que, en materia de imposición de penas privativas de la libertad existe reserva judicial, razón por la cual las autoridades administrativas no pueden imponer penas de arresto y al establecer la ley como responsable de la aplicación del comparendo ambiental al Alcalde o su delegado, siendo ellos funcionarios administrativos, el aparte demandado violaba el artículo 28 de la Constitución Nacional.

Con base en esas consideraciones, la Corte resolvió lo siguiente:

*"PRIMERO. Declarar **INEXEQUIBLE** la expresión "Si el desacato persiste en grado extremo, cometiéndose reiteradamente la falta, las sanciones antes enumeradas pueden convertirse en arresto", contenida en el numeral 6º del artículo 7º de la Ley 1259 de 2008."*

La identidad de contenidos normativos entre el numeral 6º del artículo 7º de la Ley 1259 de 2008 y el numeral 6º del artículo 5 del Acuerdo N° 007 de 27 de mayo de 2013.

Numeral 6º del artículo 7º de la Ley 1259 de 2008	Numeral 6º del artículo 5 del Acuerdo N° 007 de 27 de mayo de 2013
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. Si el desacato persiste en grado extremo, cometiéndose reiteradamente la falta, las sanciones antes enumeradas pueden convertirse en arresto.	6. Suspensión o cancelación del registro o licencia, en el caso de establecimientos de comercio, edificaciones o fábricas, desde donde se causen infracciones a la normatividad de aseo y manejo de escombros. Si el desacato persiste en grado extremo, cometiéndose reiteradamente la falta, las sanciones antes numeradas pueden convertirse en arresto.



De lo anterior se colige que el texto de las normas comparadas es idéntico.

Las razones de fondo que llevaron a la declaratoria de inexecutable parcial del artículo 7 de la Ley 1259 de 2008 y la subsistencia de las disposiciones constitucionales que sirvieron de referencia en la sentencia C-928 de 2009.

En la sentencia C-928 de 2009⁴, la Corte Constitucional, siguiendo la doctrina constitucional, según la cual, *"a partir de la entrada en vigencia definitiva del artículo 28 de la Constitución de 1991 las autoridades administrativas no tienen facultad de ordenar sanciones de arresto"*⁵, encontró que la expresión demandada del artículo 7 de la Ley 1259 de 2008 era violatoria de la reserva judicial en materia de libertad contenida en el artículo 28 de la Constitución.

Dijo la Corte:

"A pesar de lo anterior, se puede afirmar sin duda alguna que en todos estos años, con excepción del período en el que rigió el artículo 28 transitorio de la Constitución, la Corte ha sido consistente en declarar la inconstitucionalidad de las normas que asignan a las autoridades administrativas la facultad de ordenar sanciones de arresto. Ciertamente, en todas las sentencias reseñadas que han estudiado la constitucionalidad de preceptos que autorizaban a las autoridades gubernativas para imponer penas de arresto la Corte ha concluido que las normas son inconstitucionales.

Por lo tanto, también en esta ocasión la Corte debe declarar la inconstitucionalidad de la expresión examinada, por cuanto viola la reserva judicial en materia de privación de la libertad contenida en el artículo 28 de la Constitución.

Dado que el análisis realizado a partir de la acusación acerca de la violación del principio de la reserva judicial es suficiente para declarar la inexecutable parcial de la norma, la Corte no se adentrará en el estudio de los demás cargos formulados contra el precepto."

Tal como se expuso, la razón que llevó a la Corte Constitucional a declarar la inexecutable parcial de la expresión *"Si el desacato persiste en grado extremo, cometiéndose reiteradamente la falta, las sanciones antes enumeradas pueden convertirse en arresto"*, contenida en el numeral sexto del artículo 7 de la Ley 1259 de 2008, fue la reserva judicial en materia de libertad contenida en el artículo 28 de la Constitución, artículo que subsiste inalterado desde que se

⁴ MP Juan Carlos Henao Pérez.

⁵ Ibidem.



declaró la inexequibilidad mencionada y ningún cambio en el ordenamiento constitucional ha afectado su significado y sus alcances.

Por lo tanto, al ser el numeral sexto del artículo 5° del Acuerdo N° 007 del 27 de mayo de 2013, una reproducción material del artículo 7 de la Ley 1259 de 2008 y, además, al cumplirse los demás requisitos para que opere el fenómeno de la **cosa juzgada material**, deberá ser declarada la invalidez de la expresión "*Si el desacato persiste en grado extremo, cometiéndose reiteradamente la falta, las sanciones antes enumeradas pueden convertirse en arresto*" contenida en el numeral sexto del artículo 5° del Acuerdo N° 007 del 27 de mayo de 2013.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Bolívar administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

FALLA

PRIMERO: Declarar la invalidez de la expresión: "***Si el desacato persiste en grado extremo, cometiéndose reiteradamente la falta, las sanciones antes enumeradas pueden convertirse en arresto***" contenida en el numeral sexto del artículo quinto (5°) del Acuerdo No. 007 de 27 de mayo de 2013, expedido por el Concejo Municipal de Turbaco, por las razones expuestas en la parte considerativa de este proveído.

SEGUNDO: Comuníquese esta determinación al señor Gobernador de Bolívar, al Alcalde Municipal de Turbaco - Bolívar, y al Presidente del Concejo del mismo municipio.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Constancia. El proyecto de esta Sentencia fue considerado y aprobado en Sala de Decisión de la fecha.

LOS MAGISTRADOS

JOSÉ FERNÁNDEZ OSORIO

LUIS MIGUEL VILLALOBOS ALVAREZ

Ausente con permiso
CLAUDIA PATRICIA PEÑUELA ARCE

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOLIVAR
SECRETARIA

ENCARGAMENTO 10 SEP 2013 ALIFICA

AL PROCURADOR DELEGADO N.º 21

DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOLIVAR DE LA

PROVIDENCIA DE FECHA

~~PROCURADOR~~

~~SECRETARIO~~

~~OBJETO PARA CONCEPTO (SI/NO)~~