No. 20202620009622

Radicador: SOSVIA Fecha: 2020-03-12 10:42:32
Remitente: PERSONERÍA DE MEDELLÍN
Destino: Comisión Tercera
Asunto: Concepto Jurídico PA 006 de 2020
www.concejodemedellin.gov.co

Medellín, marzo 11 de 2020.

Honorable Concejal
DANIEL DUQUE VELASQUEZ
Concejal proponente PA 006 de 2020
Concejo de Medellín
Ciudad

Asunto: Concepto Jurídico - Proyecto de Acuerdo 006 de 2020.

Atento Saludo,

En atención a la solicitud presentada bajo el radicado 202000136821912RE, procede esta Agencia del Ministerio Publico a emitir Concepto Jurídico respecto al Proyecto de Acuerdo Nro. 006 de 2020, "*Por medio del cual se prohíbe los plásticos de un solo uso en la contratación pública del Municipio de Medellín*".

1. **Análisis Constitucional:**

Según el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD-, los océanos del mundo, su temperatura, composición química, corrientes y vida son el motor de los sistemas globales que hacen que la Tierra sea un lugar habitable para los seres humanos. La forma en que gestionamos este recurso vital es fundamental para la humanidad y para contrarrestar los efectos del cambio climático. Los oceanos absorben alrededor del 30% del dióxido de carbón generado por las actividades humanas y se ha registrado un 26% de aumento en la acidificación de los mares desde el inicio de la revolución industrial. La contaminación marina, que proviene en su mayor parte de fuentes terrestres, ha llegado a niveles alarmantes: por cada kilómetro cuadrado de océano hay un promedio de 13.000 trozos de desechos plásticos.

En Colombia existe una amplia legislación alrededor del tema del manejo de residuos, partiendo de la Constitución Política y siguiendo con la división teórica tanto de las diferentes regulaciones ambientales y del sector de aseo como del servicio público.

El primer marco regulatorio tiene como objetivo prevenir el riesgo en la salud y proteger el medio ambiente, por lo que es importante ver los siguientes artículos de la Constitución Política de 1991 que regulan la materia

(...)

*"**Artículo 8.** Es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación. (...)*

***Artículo 49. Modificado. A.L. 2/09, art. 1°.**La atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado. Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud.*

Corresponde al Estado organizar, dirigir y reglamentar la prestación de servicios de salud a los habitantes y de saneamiento ambiental conforme a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad. También, establecer las políticas para la prestación de servicios de salud por entidades privadas, y ejercer su vigilancia y control. Así mismo, establecer las competencias de la Nación, las entidades territoriales y los particulares y determinar los aportes a su cargo en los términos y condiciones señalados en la ley. (...)

***Artículo 58.** —Reformado. A.L. 1/99, art. 1°. Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores.*

Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social, resultaren en conflicto los derechos de los particulares con la

necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social.

La propiedad es una función social que implica obligaciones. Como tal, le es inherente una función ecológica. (...)

***Artículo 79**. Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo.*

Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines.

***Artículo 80**. El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución.*

Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados.

Así mismo, cooperará con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas. (...)

***Artículo 95.** La calidad de colombiano enaltece a todos los miembros de la comunidad nacional. Todos están en el deber de engrandecerla y dignificarla. El ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en esta Constitución implica responsabilidades.*
Toda persona está obligada a cumplir la Constitución y las leyes.
Son deberes de la persona y del ciudadano:

1. Respetar los derechos ajenos y no abusar de los propios;

2. Obrar conforme al principio de solidaridad social, respondiendo con acciones humanitarias ante situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas;
(...)
8. Proteger los recursos culturales y naturales del país y velar por la conservación de un ambiente sano (...)

Artículo 333. *La actividad económica y la iniciativa privada son libres, dentro de los límites del bien común. Para su ejercicio, nadie podrá exigir permisos previos ni requisitos, sin autorización de la ley. La libre competencia económica es un derecho de todos que supone responsabilidades. La empresa, como base del desarrollo, tiene una función social que implica obligaciones. El Estado fortalecerá las organizaciones solidarias y estimulará el desarrollo empresarial. El Estado, por mandato de la ley, impedirá que se obstruya o se restrinja la libertad económica y evitará o controlará cualquier abuso que personas o empresas hagan de su posición dominante en el mercado nacional. La ley delimitará el alcance de la libertad económica cuando así lo exijan el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación.*

Artículo 334. *La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir en el plano nacional y territorial, en un marco de sostenibilidad fiscal, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano. Dicho marco de sostenibilidad fiscal deberá fungir como instrumento para alcanzar de manera progresiva los objetivos del Estado Social de Derecho. En cualquier caso el gasto público social será prioritario."*

(...)

El segundo marco regulatorio trata la gestión de residuos, asegurando la sostenibilidad financiera de las empresas prestadoras del servicio público de aseo,

de conformidad con lo establecido en el artículo 365 de la Constitución Política de Colombia y la Ley 142 de 1994.

(...)

> *"**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 estarán sometidos al régimen jurídico que fije la ley, podrán ser prestados por el Estado, directa o indirectamente, por comunidades organizadas, o por particulares. En todo caso, el Estado mantendrá la regulación, el control y la vigilancia de dichos servicios. Si por razones de soberanía o de interés social, el Estado, mediante ley aprobada por la mayoría de los miembros de una y otra cámara, por iniciativa del Gobierno decide reservarse determinadas actividades estratégicas o servicios públicos, deberá indemnizar previa y plenamente a las personas que en virtud de dicha ley, queden privadas del ejercicio de una actividad lícita.*
>
> ***Artículo 366.** El bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado. Será objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable.*
>
> *Para tales efectos, en los planes y presupuestos de la Nación y de las entidades territoriales, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación."*

(...)

Los residuos afectan en general a todas las actividades, personas y espacios, convirtiéndose en problema no solo por lo que representan en términos

de recursos abandonados, sino por la creciente incapacidad para encontrar lugares que permitan su acomodo correcto desde el punto de vista ambiental,1

Es evidente que, a no ser que deseemos el colapso de los medios de producción del planeta, no se puede seguir con este ritmo de generación de residuos2. Es necesario un cambio urgente de las mentalidades y de los objetivos, no solo a nivel colectivo sino también a nivel individual, para modificar las ideas, las actitudes y los hábitos a través de la adquisición de ciertos conocimientos, para potenciar comportamientos más responsables y sentar así las bases del desarrollo de una sociedad más respetuosa con el medio ambiente3

El Valle de Aburrá genera 57 mil toneladas de residuos al mes, de las cuales Medellín aporta el 70%. Así mismo, que la composición típica de los residuos es mayoritariamente materia orgánica (53%) seguida de materiales reciclables como papel (15%), plástico (11%), vidrio (5%) y metales (3%). Pero del toral de los residuos, el 88,25% se va al relleno sanitario, el 11,15% es aprovechado de manera informal, apenas el 0,45% son aprovechados de manera formal y el 0,144% se incinera4

La mayoría de los residuos reciclables, terminan en los rellenos sanitarios, observando que la cadena de producción y consumo es mayoritariamente un modelo lineal y no circular, por lo que una solución idónea para disminuir la contaminación y reducir los residuos, es producir menos materiales de un solo uso.

---

1 Ministerio de desarrollo económico, dirección de agua potable y saneamiento básico, sector agua potable y saneamiento básico. Retos y resultados, edición María Yolima Lozano, Bogotá, 2002.
2 ACERCAR. El manejo ambiental de residuos: una estrategia competitiva, op. Cit.
3 Soanez,M. y Angulo, I., El medio ambiente en la opinión pública, Mundiprensa, Madrid, 1997,pp.82-85
4 Restrepo P., Javier "Presentado informe de avance de la formulación del Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos para el Valle de Aburrá", en El Mundo, 11 de julio de 2005, disponible en www.elmundo.com

Se ha observado que en los rellenos sanitarios en los cuales dispone sus residuos la población de la ciudad de Medellín, han recibido fuertes críticas por los impactos ambientales que han generado. La crisis humanitaria que se presentó en el botadero a cielo abierto de Moravia, fue superada en parte por el relleno sanitario de la Curva de Rodas, pero en este último también hubo afectaciones al medio ambiente y a la comunidad aledaña, las cuales se reclamaron en las acciones legales que fueron presentadas por la Clínica Jurídica de Interés Publico de la Universidad de Medellín.

Al borde de una crisis sanitaria, en el año 2003 Corantioquia otorgo licencia ambiental mediante Resolución 5288 al Relleno Sanitario La Pradera, el cual fue presentado a la comunidad como un parque ambiental que durante 100 años solucionaría todas las problemáticas de gestión de residuos del Área Metropolitana.

El acelerado crecimiento demográfico de mediados del siglo XX hizo que la zona urbana se expandiera y la producción de desechos aumentara significativamente. Por ello, la disposición final de las basuras se convirtió en un problema de grandes proporciones. Ahora, el relleno sanitario La Pradera alcanzaría su máxima capacidad en 2022, 5

La insostenibilidad del modelo lineal se puede ver reflejada en los resultados del estudio "Flujos de materiales y productividad de los recursos a escala mundial" (Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente –PNUMA-, 2016). Dentro de estos, se muestra que la cantidad de materias primas extraídas de la Tierra pasó de 22.000 millones de toneladas en 1970 a 70.000 millones de toneladas en 2010, es decir que cada vez se necesita más material virgen y no se está reutilizando el existente.

5 https://www.eltiempo.com/colombia/medellin/en-2022-el-relleno-sanitario-la-pradera-alcanzaria-su-maxima-capacidad-336876

Cabe resaltar, que con la implementación de políticas de residuos acordes a la agenda para construir una sociedad inclusiva y sostenible, plasmada como una hoja de ruta por la comunidad internacional en los Objetivos del Desarrollo Sostenible, se contribuye para lograr los siguientes

Objetivo 3. Salud y bienestar
Objetivo 9. Industria, innovación e infraestructura.
Objetivo 11. Ciudades y comunidades sostenibles.
Objetivo 12. Producción y consumo responsables.
Objetivo 13. Acción por el clima
Objetivo 14. Vida submarina

Por otra parte, es pertinente mencionar las atribuciones que la Constitución Política de Colombia confiere a los Concejos Municipales en su artículo 313

(...)

1. *Reglamentar las funciones y la eficiente prestación de los servicios a cargo del municipio.*
   (...)
9. *Dictar las normas necesarias para el control, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio.*
10. *Las demás que la Constitución y la ley le asignen.*

(...)

Deriva de lo anterior, que el Concejo es competente para implementar la estrategia "*Por medio del cual se prohíbe los plásticos de un solo uso en la contratación pública del Municipio de Medellín*".

CNLAMIR #atención: 859011626

2. Análisis de legalidad:

A continuación, se analiza la competencia en el orden legal tanto para el Concejo como para el Alcalde, por lo que es necesario aludir a la Ley 136 de 1994.

(...)

> "**Artículo 32.** Atribuciones. Modificado por el art. 18, Ley 1551 de 2012. Además de las funciones que se le señalan en la Constitución y la Ley, son atribuciones de los concejos las siguientes: (...)
>
> **Parágrafo 2.** Aquellas funciones normativas del municipio para las cuales no se haya señalado si la competencia corresponde a los alcaldes o los concejos, se entenderá asignada a estas corporaciones, siempre y cuando no contraríe la Constitución y la Ley. (...)
>
> **Artículo 71.** Iniciativa. Los proyectos de acuerdo pueden ser presentados por los concejales, los alcaldes y en materias relacionadas con sus atribuciones por los personeros, los contralores y las Juntas Administradoras Locales. También podrán ser de iniciativa popular de acuerdo con la Ley Estatutaria correspondiente.
>
> **Parágrafo 1.** Los acuerdos a los que se refieren los numerales 2, 3 y 6 del artículo 313 de la Constitución Política, sólo podrán ser dictados a iniciativa del alcalde.
>
> **Parágrafo 2.** Serán de iniciativa del alcalde, de los concejales o por iniciativa popular, los proyectos de acuerdo que establecen la división del territorio municipal en comunas y corregimientos y la creación de Juntas Administradoras Locales."

(...)

Deriva de lo anterior, la facultad de los Concejos en presentar el respectivo Proyecto de Acuerdo.

No obstante, es necesario atender lo contemplado en materia ambiental en el Decreto 2811 de 1974 *"Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente."*

CNLAMIR #atención: 859011626

Consecuentemente con lo anterior, el Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible en conjunto con el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, expiden en el año 2014 la Resolución 754 *"Por la cual se adopta la metodología para la formulación, implementación, evaluación, seguimiento, control y actualización de los planes de gestión integral de residuos sólidos"*, la cual establece en su artículo 4 que *"es responsabilidad de los municipios, distritos o de los esquemas asociativos territoriales, la formulación, implementación, evaluación, seguimiento, control y actualización del PGIRS en el ámbito local o regional, según el caso. La formulación o actualización del PGIRS deberá realizarse con la participación de los actores involucrados en la gestión integral de los residuos sólidos."*

Dando cumplimiento a la Resolución 754 del 25 de noviembre de 2014, la Subsecretaria de Servicios Públicos de la Secretaria de Gestión y Control Territorial en conjunto con la Secretaria de Medio Ambiente mediante, a través del Convenio de Asociación No. 4600059602, presentan el Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos PGIRS Municipio de Medellín 2016-2027.

De otro lado, es preciso señalar que el documento CONPES 3874 del año 2016 *"POLÍTICA NACIONAL PARA LA GESTIÓN INTEGRAL DE RESIDUOS SÓLIDOS"*, se compone de cuatro ejes estratégicos. Uno de estos ejes busca adoptar medidas encaminadas hacia la prevención en la generación de residuos. Se hace énfasis en este punto porque el principio de prevención en materia ambiental es fundamental para evitar daños ambientales.

Dice la Sentencia T-622/16 del Honorable Magistrado Jorge Iván Palacio, la cual declara sujetos de derecho al Rio Atrato, que el principio de prevención *"busca que las acciones de los Estados se dirijan a evitar o minimizar los daños ambientales, como un objetivo apreciable en sí mismo, con independencia de las repercusiones que puedan ocasionarse en los territorios de otras naciones. Requiere por ello de acciones y medidas -regulatorias, administrativas o de otro*

tipo- que se emprendan en una fase temprana, antes que el daño se produzca o se agrave."

De lo anterior, este despacho encuentra que el Concejo de Medellín obra acorde a sus facultades, y en cumplimiento respetuoso de la Constitución, la Ley y la jurisprudencia.

3. Conclusión:

Se concluye que el proyecto de acuerdo 006 de 2020, procede para que se continúe su debate, por ser competente el Concejo de Medellín según la normatividad expuesta.

De otro lado, no se observa en la exposición de motivos del Proyecto de Acuerdo el impacto fiscal, por lo que invitamos a obrar de manera articulada con la Secretaria de Hacienda a fin de tener presente lo dispuesto en el Artículo 7 de la Ley 819 de 2003, norma orgánica en materia de presupuesto que textualmente establece:

(...)

> *"**ARTÍCULO 7.** Análisis del impacto fiscal de las normas. En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.*
>
> *Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo."*

(...)

En los anteriores términos se ha dado contestación a su consulta, no sin antes manifestarle que los efectos del presente pronunciamiento son los descritos en el artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso

Administrativo (Ley 1437 DE 2011) y por tanto, no debe constituirse en criterio de interpretación o motivación para el destinatario del mismo, ni compromete la responsabilidad de la Personería de Medellín.

Atentamente,

WILLIAM YEFFER VIVAS LLOREDA
Personero de Medellín

Proyectó: CNLAMIR, Contratista Grupo de Gestión Jurídica
Revisó: JECUADROS, Líder Grupo Gestión Jurídica

CNLAMIR #atención: 859011626

PROYECTO:CNLAMIR		REVISO:JECUADROS	
CODIGO:	FDOI002	VERSION	6
RESOLUCION	304	VIGENCIA:	14/06/2018

icontec ISO 9001
CERTIFIED IQNet MANAGEMENT SYSTEM

ok

CONCEJO DE MEDELLÍN
EL PODER ES TÚ YO

Radicado No.: 20202130000061
2020-02-03 16:13:51
Usuario: Secretaría Comisión Tercera

213-16.01

RECIBIDO POR CORRESPONDENCIA

Gestión Jurídica - 859011626

Medellín, 04 FEB 2020

20200136821912RE

Radica: LMRUIZ Destino: 50601
Jue 06 feb 2020 08:22:57 COT

Atención Nro: Feb. 7/2020

Doctor
GUILLERMO DURÁN URIBE
Personero
Personería de Medellín
Medellín

Asunto: Solicitud concepto Proyecto de Acuerdo 006 de 2020

Respetuoso saludo.

La Comisión Tercera tiene para su estudio y trámite el Proyecto de Acuerdo 006 de 2020: "Por medio del cual se prohíbe los plásticos de un solo uso en la contratación pública del Municipio de Medellín", y dado que el referido proyecto vincula la entidad a su cargo en su desarrollo y/o aplicación, le agradezco se sirva emitir concepto sobre su viabilidad y demás aportes que nos pueda brindar, para lo cual le informo que la copia de este se encuentra disponible en el siguiente link:

http://simi.concejodemedellin.gov.co/Invitados

Se le solicita hacer llegar el original de su respuesta a la Comisión Tercera del Concejo de Medellín (oficina 306), y al e-mail jgomez@concejodemedellin.gov.co

Agradezco su oportuna respuesta para agilizar el trámite del proyecto.

Cordialmente,

LUIS CARLOS HERNÁNDEZ CASTRO
Presidente Comisión Tercera

ver pag 89, 95

Proyectó: Gloria Luz Echeverri González
Elaboró: José Roberto Gómez Mesa