

**EFICACIA DE LAS MEDIDAS CORRECTIVAS ESTABLECIDAS PARA
PROTEGER EL ESPACIO PÚBLICO EN BOGOTÁ DE LOS COMPORTAMIENTOS
CONTRARIOS A LA LIMPIEZA Y RECOLECCIÓN DE RESIDUOS Y ESCOMBROS
PREVISTAS EN EL CÓDIGO NACIONAL DE POLICÍA**

Autora:

LUZ KARINE PÉREZ MONTENEGRO



**UNIVERSIDAD LIBRE
FACULTAD DE DERECHO
CENTRO DE INVESTIGACIONES SOCIOJURÍDICAS
BOGOTÁ D.C.
2017**

**EFICACIA DE LAS MEDIDAS CORRECTIVAS ESTABLECIDAS PARA
PROTEGER EL ESPACIO PÚBLICO EN BOGOTÁ DE LOS COMPORTAMIENTOS
CONTRARIOS A LA LIMPIEZA Y RECOLECCIÓN DE RESIDUOS Y ESCOMBROS
PREVISTAS EN EL CÓDIGO NACIONAL DE POLICÍA**

Autora:

LUZ KARINE PÉREZ MONTENEGRO

**Monografía de grado presentada como requisito de grado para optar al título de:
ABOGADA**

DOCENTE EVALUADOR

DR. LUIS GILBERTO ORTEGÓN



**UNIVERSIDAD LIBRE
FACULTAD DE DERECHO
CENTRO DE INVESTIGACIONES SOCIOJURÍDICAS
BOGOTÁ D.C.
2017**

DEDICATORIA

A Pocho

Tu voz, es como la fuerza del universo que no me abandona.

Me impulsa con su presencia a conquistar nuevas fronteras,
A combatir fantasmas, ahuyentar sombras y a romper la roca que obstaculizó el camino.

Gracias por estar conmigo y con mis sueños.

AGRADECIMIENTOS

Primero Dios como arquitecto de todo lo creado.

A mi padre querido que está en el cielo.

A mi mamá y mis hermanos por no perder la fe en mí.

A mi Alfonso, por todo su esfuerzo para que este sueño sea una realidad.

A Lucas y Jacobo.

A los ángeles encarnados y desencarnados que me brindaron su ayuda.



UNIVERSIDAD LIBRE
FACULTAD DE DERECHO
ÁREA DE FORMACIÓN INVESTIGATIVA
CENTRO DE INVESTIGACIONES SOCIOJURÍDICAS

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN.....	1
CAPÍTULO 1	
Problema, Hipótesis, Objetivos	
Problema de investigación.....	4
<i>Situación socio jurídica problemática.....</i>	<i>4</i>
Pregunta de investigación.....	5
Hipótesis.....	5
Objetivos	
<i>Objetivo General.....</i>	<i>5</i>
<i>Objetivos Específicos.....</i>	<i>5</i>
Justificación	
<i>Justificación social.....</i>	<i>6</i>
<i>Justificación Jurídica.....</i>	<i>8</i>
CAPITULO II	
Estado del Arte	
Marco Histórico.....	10
Resúmenes de investigación	
<i>Resumen 1.....</i>	<i>12</i>
<i>Resumen 2.....</i>	<i>14</i>
<i>Resumen 3.....</i>	<i>15</i>
<i>Resumen 4.....</i>	<i>17</i>

<i>Resumen 5</i>	19
CAPÍTULO II	
Marco Teórico-Conceptual.	
Elementos conceptuales	21
<i>Manejo Integral de Residuos Sólidos en Bogotá</i>	24
<i>El Cobro del Servicio Público de Aseo</i>	27
<i>El Reciclaje y el Posconsumo</i>	30
<i>La Convivencia Ciudadana</i>	33
Marco Jurídico	
<i>Marco normativo</i>	35
<i>Del comparendo ambiental al Código Nacional de Policía</i>	38
<i>El proceso sancionatorio a los infractores de las normas de limpieza urbana</i>	42
<i>Política Nacional para la Gestión Integral de Residuos Sólidos</i>	45
<i>Política Nacional de Espacio Público</i>	46
Marco Jurisprudencial	
<i>La protección del Espacio Público vs. El Reciclaje, el problema jurídico de la Sentencia C-793 de 2009</i>	49
<i>La sanción de arresto para los infractores del Comparendo Ambiental, análisis de la sentencia C-928 de 2009</i>	52
ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN	54
CONCLUSIONES	66
<i>Consideraciones Finales</i>	69
ESTRATEGIA METODOLOGICA	70
REFERENCIAS	72
Normatividad	74
Sentencias	75
Resúmenes de investigación	76

INTRODUCCIÓN

La presente investigación analiza la gestión del Estado en su deber de proteger la integridad del espacio público cuando éste es invadido especialmente por residuos sólidos; de igual manera busca determinar de qué forma la legislación colombiana mitiga el arrojamiento de desechos sobre el espacio público y cuáles son los procedimientos normativos establecidos para garantizar su correcta disposición.

Lo anterior se origina como preocupación por la presencia de residuos sólidos, particularmente de escombros y desechos de todo tipo de componentes sobre los andenes y zonas verdes en Bogotá; con la finalidad de señalar el cumplimiento de lo establecido en la Constitución Política de 1991 respecto del deber del Estado de velar por la protección de la integridad del espacio público. Por lo tanto, el propósito de este estudio es evidenciar la eficacia de las políticas creadas por el Estado para reconvenir a los infractores que arrojan residuos sólidos sobre el espacio público urbano de la ciudad de Bogotá y formular las posibles consecuencias derivadas por el eventual incumplimiento de los fines esenciales del Estado.

En tal sentido, es menester manifestar que los derechos recabados han sido reglamentados para fijar su protección y cumplimiento, no obstante, su realización se ha puesto en cabeza de varios agentes del orden descentralizado, quienes han originado una serie de estructuras sociales y económicas sin acople permanente a las políticas, programas y servicios Estatales.

Es así que se establece el objetivo de analizar la prestación del servicio público de aseo en Bogotá, como herramienta legal del cual dispone el Distrito Capital para organizar el manejo de los residuos y las basuras, además que la finalidad de su prestación garantiza el sostenimiento de la limpieza de las áreas públicas urbanas, generando armonía y habitabilidad.

El quebrantamiento de ésta armonía debe generar una sanción, por esta razón se hace necesario indagar si su fundamento pertenece al derecho penal o al derecho de policía contravencional.

Así las cosas, se percibe que en el país prevalece la protección formal del espacio urbano, pero no la protección material; en el ámbito del cambio climático surge entonces la importancia de crear políticas compatibles con la cultura de la no basura, de ponderar medidas sancionatorias contra las conductas lesivas al medio ambiente urbano entre otras necesidades.

La problemática nace cuando las medidas correctivas que se encuentran contenidas en el artículo 111 del Código de Policía referente a la limpieza urbana y recolección de basuras se extraen de la lógica tecnócrata más no de observación de la realidad y de la cotidianidad de las ciudades colombianas. En éstas urbes convergen múltiples factores de gobernabilidad como la pobreza, la desigualdad, la falta de oportunidades en empleo y educación, el costo en la prestación de los servicios públicos esenciales y en últimas la hostilidad diaria con la que se trata de sobrevivir dignamente, pero al final, palidece la legitimidad de la norma de policía, porque a través de ella el Estado pierde capacidad de reducir los conflictos por la imposición de sanciones inocuas.

De acuerdo con el estudio adelantado, el manejo de residuos que se emplea en Bogotá no dista mucho del panorama latinoamericano, el cual se caracteriza por la presentación de los desechos en bolsa negra sobre el espacio público, por la ausencia de una recolección selectiva y por la carencia de imposición de sanciones a infractores.

La regulación del comportamiento ciudadano en Bogotá, es una tarea de construcción diaria que está a cargo del gobierno distrital, pero a este se le dificulta determinar la ilegitimidad de las acciones de los ciudadanos porque la herramienta es inapropiada para evaluar la peligrosidad del daño o evitar su resultado en el futuro.

Para alcanzar los objetivos propuestos en el presente trabajo, se acudió al estudio de la normatividad ambiental en materia de residuos sólidos, como fuente primaria de información y se realizó un contraste entre la teoría planteada por la norma y la práctica ejercida en la calle, con los datos recopilados en las entidades distritales encargadas de registrar las cifras por comparendo ambiental.

En consecuencia, se concluye que la aplicación de las medidas correctivas en Bogotá, cuenta con un procedimiento normativo que permite llamar al orden al infractor, pero no configura un reproche objetivo frente al perjuicio ambiental que causa someter a la comunidad a convivir con basuras en áreas destinadas para la circulación, la recreación, el empleo del tiempo libre, la cultura, la democracia y la participación.

CAPÍTULO 1

Problema, Hipótesis, Objetivos

Problema de investigación

Situación socio jurídica problemática

Teniendo en cuenta el volumen de residuos que diariamente se observan en las calles, la invasión al espacio público por arrojamiento de desechos es una conducta arraigada a la cotidianidad de los capitalinos, quienes aceptan la ilicitud de la falta como una costumbre más de la ciudad.

Los residuos que en mayor proporción se arrojan, son los residuos especiales, es decir, los que, por su tamaño y densidad, no pueden ser evacuados por el carro compactador en las frecuencias y horarios de recolección establecidas por las empresas prestadoras del servicio de aseo; y los ciudadanos al no saber qué hacer con esos residuos, deciden desecharlos sobre el espacio público. Por eso encontramos en las calles, escombros, césped cortado, colchones, muebles, vidrios, sanitarios, ropa, animales muertos y llantas.

Con esta problemática planteada, se aborda la interpelación sobre cuál ha sido el actuar del Estado para proteger o defender el espacio público urbano como bien jurídico tutelado, de los ciudadanos que lo perjudican con el arrojamiento permanente de residuos sólidos.

El problema jurídico de relevancia y el cual es óbice del presente proyecto, es la incongruencia de la norma de policía frente a la realidad social y ambiental de la ciudad, pues una norma de carácter nacional que propenda mejorar la convivencia ciudadana, no puede aplicarse de igual manera en las ciudades capitales del país ya que éstas se diferencian entre sí por su gobierno de turno, costumbres, clima, diseño urbano, número de habitantes o actividad económica.

De igual manera se observa, que la norma en cuestión, no prevé la afectación ambiental que pueda tener la ciudad a largo tiempo con ocasión de un inadecuado manejo de residuos de difícil descomposición, por lo tanto, las medidas contenidas en la nueva ley carecen del escarmiento necesario para que un infractor se concientice del daño que causa a sus semejantes.

Pregunta de investigación

¿Son eficaces las medidas correctivas aplicadas a los comportamientos contrarios a la limpieza y recolección de residuos y escombros previstos en el nuevo Código Nacional de Policía y Convivencia?

Hipótesis

Una valoración del Código Nacional de Policía y Convivencia como instrumento de cultura ciudadana para efectuar el adecuado manejo de residuos sólidos, evidenciaría la defensa del espacio público y la protección del derecho de gozar a un medio ambiente sano.

La medida correctiva a imponer por arrojar residuos sólidos sobre el espacio público debe contener mayor reconvención por parte del Estado, aunque aún no se configure como un delito, esta conducta es lesiva y afecta bienes jurídicos tutelados como el derecho a gozar de un espacio público y a gozar de un ambiente sano.

Objetivos

Objetivo General

Analizar la aplicación de las medidas correctivas previstas en el artículo 111 del Código de Policía para mitigar el arrojado de desechos sobre el espacio público en el Distrito Capital.

Objetivos Específicos

- I. Observar la armonía jurídica entre las normas de protección ambiental y protección al espacio público, con la realidad de la ciudad.
- II. Analizar la prestación del servicio público de aseo como factor en el manejo de residuos sólidos en Bogotá.
- III. Determinar si la potestad sancionadora del Estado garantiza la protección del espacio público ante la afectación por el arrojado de residuos.

Justificación

Justificación social y política

El problema central de este planteamiento de investigación se basa en la incongruencia que hay entre de las medidas correctivas contempladas en artículo 111 del Código de Policía frente a los volúmenes de escombros, basuras y desechos que diariamente se observa sobre el espacio público en Bogotá. La consecuencia de esta conducta genera un espacio público contaminado por la proliferación de vectores como roedores, gérmenes y bacterias, además de la acumulación de gases de efecto invernadero (GES) y lixiviados que corrompen el medio ambiente transgrediendo el derecho de la comunidad bogotana a gozar de un ambiente sano y a disfrutar del espacio público.

Una de las posibles causas de esta problemática es la falta de conciencia ciudadana reflejando así un trasfondo cultural en la indiferencia de los capitalinos por preservar el entorno. De igual forma, el comportamiento de los Bogotanos es un elemento que ha contribuido al desorden y a la descompostura del espacio público, debido a que desconocen y/o desatienden los lineamientos normativos frente al hecho de arrojar residuos sólidos de toda índole sobre la vía pública.

El reproche no recae solo sobre los ciudadanos sino también sobre las autoridades legislativas y administrativas quienes han actuado con negligencia frente a la proyección de acciones de conservación y protección de la integridad del espacio público y su destinación al uso común.

Lo anterior resulta otra posible causa, pues la inoperancia del Estado al no sancionar la práctica conocida de tirar las basuras en predios de espacio abierto popularmente denominados “potreros” origina el desconocimiento de la norma que impone las infracciones de carácter pedagógico y pecuniario y así cómo el proceder cuando se producen residuos especiales y cuál es la entidad competente que proporciona una recolección apropiada y eficiente de los desechos sólidos en la zona urbana.

La regulación sobre las infracciones ambientales en Bogotá carece de difusión entre la comunidad bogotana y es ésta precisamente una inconsistencia de la norma que debe corregirse para lograr que su finalidad se lleve a cabo y se configure en la realidad y a su vez termine con el costo financiero derivado de la recolección de residuos clandestinos, que a la fecha es desconocido porque en el esquema actual de la prestación del servicio de aseo en la ciudad, este costo lo asumen los operadores privados.

Aunado a la falta de legitimación de las medidas correctivas del artículo 111 del Código Nacional de Policía y Convivencia por falta de divulgación entre comunidad y funcionarios administrativos, se suma, la exigua cultura del aprovechamiento de los residuos. Hasta el momento se ha fomentado el reciclaje de los residuos ordinarios, un ejemplo de ello es el programa “Basura Cero” pero el reciclaje de residuos especiales o RCD adolece de tratamiento, lo que implica que el único proceso establecido sea el de relleno para la estabilización de suelos.

Este proceso se lleva a cabo en escombreras o botaderos de residuos de construcción que se encuentran tanto a las afueras del perímetro urbano como en las periferias del mismo, lo que ocasiona que los generadores de escombros no puedan transportarlos o pagar por llevarlos y se animan a arrojar los residuos sobre el espacio público generalmente a cielo abierto.

Los demás residuos como muebles, colchones y plásticos son evacuados por las empresas operadoras del servicio de aseo como desechos clandestinos y las depositan en el relleno sanitario, sin tratamiento ni aprovechamiento, agravando la contaminación de este sitio.

Justificación Jurídica

La política nacional de residuos sólidos señala: “El que contamina paga. Aquellos que causen o generen contaminación deberán asumir los costos de la misma; por lo que deberán acogerse

instrumentos que desincentiven y castiguen las prácticas inapropiadas de gestión de residuos que generen daños al ambiente o a la salud pública.”

La pregunta que surge es ¿Cómo el Estado castiga las practicas inapropiadas de gestión de residuos sobre el espacio público?

En el Código Penal, el título XI señala 14 delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente, allí manifiesta la sanción de prisión y multa a quienes se apropien, invadan, dañen o contaminen los recursos naturales como el agua, el aire, el suelo, la fauna, la flora con microorganismos, tóxicos, métodos de pesca y caza. Pero no señala conductas derivadas del manejo de basuras o residuos. Así mismo, el título XIII indica 8 conductas punibles contra la salud pública entre ellas la contaminación de aguas (ART. 371), Violación de medidas sanitarias (ART. 368), propagación de epidemia (ART. 369), corrupción de alimentos, productos médicos o material profiláctico (ART. 372) entre otros. No obstante, tampoco hace mención sobre la contaminación con basuras.

Por lo anterior se colige que el legislador ha considerado el arrojado de basuras como un comportamiento antijurídico de bajo impacto social porque el sujeto activo no tiene la intención de causar daño, porque el perjuicio que produce a los bienes tutelados es subjetivo y porque en la mayoría de las ocasiones no hay una víctima directa que reclame la reivindicación de sus derechos. De tal manera que este comportamiento es considerado una transgresión a la convivencia en el ámbito del derecho de policía contravencional, para el cual se ha dispuesto una acción denominada “medida correctiva” impuesta por el personal uniformado de la Policía Nacional como los comandantes de estación, subestación, centros de atención inmediata (CAI) o los delegados de policía en procura de la corrección o educación del ciudadano. (Ley 1801 de 2016, Art 209)

Es importante considerar según Torres (2008) que, el derecho de policía pertenece al ius puniendi del Estado, a su potestad sancionadora y como tal tiene unas reglas constitucionales y legales que cumplir, pues con ellas se dirige el procedimiento en el que se aplican sus sanciones no penales y no privativas de la libertad. Es decir, que a pesar que en esta normatividad se contempla la imposición de sanciones de carácter administrativas, estas se deben imponer con la observancia del debido proceso.

En este sentido la Corte Constitucional ha definido que la sanción policiva debe contener los mismos elementos de la sanción penal, es decir:

i) Su imposición obedece a una acción u omisión ilícita atribuible a un sujeto, (ii) consiste en un acto coercitivo, lo cual supone que puede ejecutarse conforme a derecho incluso contra la voluntad del afectado, (iii) es un acto restrictivo o privativo de bienes jurídicos o intereses o derechos fundamentales, y (iv) expresa un juicio de reproche del Estado. Aunque esta caracterización inicialmente estaba prevista para las penas, según lo ha explicado ampliamente la teoría jurídica, se ajusta en general a todas las sanciones. (Corte Constitucional, Sentencia C-329 de 2016).

CAPITULO II

Estado del Arte

Marco Histórico

La expansión urbana en Bogotá aumentó exponencialmente con el crecimiento de la población desde la mitad del siglo XX, así mismo, el crecimiento y renovación de la infraestructura urbana produce los residuos sólidos.

Desde la época de la colonia en Bogotá, como lo menciona Pérez (2012) “el crecimiento inicial de la ciudad de Santafé de Bogotá fue muy lento y se necesitaron dos siglos y medio para que el volumen de la población superara los 20.000 habitantes”.

En el siglo XX factores como la migración de los ciudadanos de provincia hacia la capital produjo un incremento vertiginoso de la ciudad hacia sectores como Chapinero (Pérez, 2012).

En la segunda mitad del siglo XX, la ciudad se disparó hacia el occidente y hacia el norte con el desarrollo de la vivienda legal y clandestina además de la construcción de importantes obras civiles y de la generación de nuevos barrios que surgieron como producto del “relleno de humedales con basuras y escombros” (Preciado, 2004).

Así mismo, surgió la necesidad de mejorar la higiene en la ciudad, estableciendo un plan de recolección de basuras para contrarrestar la reproducción de bacterias y enfermedades en los hogares bogotanos, pues es sabido que desde la colonia las basuras eran incineradas dentro de las casas en las estufas de leña cuyas cenizas eran arrojadas a los ríos en horario nocturno. Sin embargo, el Estado estructuró una metodología sanitaria de evacuación de basuras y limpieza de calles, además de unas reglas cívicas para constreñir a los ciudadanos a no quemar los desechos sino a presentarla en recipientes metálicos bien tapados a los obreros del aseo que recogían en carros tirados por mulas o bueyes. (Molano, 2017).

Posteriormente camiones de diesel depositaban la toda la basura en los grandes hornos de la calle 13 con carrera 32 y se quemaba toda junta, sin un proceso de separación y reciclaje.

En 1958 el Concejo de Bogotá creó la Empresa Distrital de Servicios Públicos (EDIS) la cual realizaba la recolección, transporte y disposición final de los residuos en algunas áreas de la ciudad, no obstante, la ausencia de un plan de manejo y los altos costos operativos justificados en el despilfarro y la corrupción generaban emergencias sanitarias por las tardías frecuencias de

recolección. De ésta forma el ciudadano se acostumbró a arrojar basuras en cualquier parte para su recolección.

En la década de los años sesenta y setenta, surge en el mundo una tendencia por la protección del medio ambiente creando una relación entre el cuidado por la naturaleza y el comportamiento de los ciudadanos por conservarla, fortaleciendo acciones normativas como ocurrió en Colombia con la promulgación del Código de Recursos Naturales.

Bajo este contexto, nace en 1972 el Programa Nacional de Aseo Urbano (PRONASU) el cual consistió en la realización de un diagnóstico para conocer la situación de las basuras en el país y así establecer una política concreta sobre residuos sólidos, ampliación de la cobertura del servicio y el mejoramiento de los procesos técnicos, operativos, financieros y administrativos para el saneamiento ambiental de las ciudades. En Bogotá, luego de rellenar vastas zonas con basuras para contrarrestar las inundaciones del Río Bogotá, en 1988 la Alcaldía de Andrés Pastrana inauguró el relleno sanitario Doña Juana en la zona campesina del Mochuelo el cual tendría una vida óptima de 15 años y al cerrarlo se construiría un parque recreativo, sin embargo, en ese entonces como ahora 29 años después continúan construyendo montañas de desechos que originan gas metano, reproducción de moscas y ratas, olores ofensivos y vertimiento de lixiviados al Río Tunjuelo.

Ya en 1994 es liquidada la EDIS por su inviabilidad financiera y el servicio de aseo fue entregado a las empresas privadas, relegando de dicha función al Estado con la aplicación del sistema neoliberal de la prestación de servicios públicos bajo el modelo de la libre competencia por el mercado, por lo tanto, el servicio ya no se cobra al ciudadano vía impuesto si no por medio de tarifa regulada por el Estado en titularidad de la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico CRA.

En la actualidad la ciudad tiene un esquema de aseo donde la mayor parte de la operatividad se encuentra en manos de la empresa pública Aguas de Bogotá, no obstante, la alcaldía de Enrique Peñalosa ad portas de entregar por medio de licitación pública el servicio de aseo a las empresas privadas con contratos a 8 años, promete a la ciudadanía que Bogotá tendrá por fin un sistema de recolección que propenderá el cuidado del medio ambiente a través del aprovechamiento, garantizará el espacio público libre de residuos y protegerá los derechos de los recicladores para que ellos puedan acceder al material de manera fácil y rentable.

Resúmenes de información (RAI)

Resumen 1

Autora: Susana Paola Garavito Duarte

Institución: Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario- Bogotá 2011

Fuente: <http://repository.urosario.edu.co/bitstream/handle/10336/2481/52994330-2011.pdf?sequence=1>

Tema: Políticas Públicas sobre la recolección de residuos sólidos en Bogotá

Objetivos: Abordar la relación entre cultura y manejo adecuado de residuos sólidos.

Hipótesis: La construcción de nuevas prácticas cotidianas de los ciudadanos frente al manejo de residuos sólidos domiciliarios.

Desarrollo

En la tesis cuyo tema son las políticas públicas sobre la recolección de residuos sólidos en Bogotá, el problema se basó en la falta de implementación de políticas públicas en el manejo de residuos sólidos. La investigadora determinó que, si se han establecido normas desde el año 1984 para reglar el manejo de residuos, sin embargo, descubrió que estas normas tenían fallas desde su formulación por:

La llegada tardía de un hilo conductor de políticas de residuos sólidos, tan sólo a finales de los noventa. donde se instauró la Política Nacional para la Gestión de Residuos Sólidos estableciendo una política concebida bajo modalidades de gestión, definiendo prioridades, estableciendo objetivos a corto, mediano y largo plazo, definiendo los medios necesarios, buscando mantener coherencia entre las diferentes acciones, buscando facilitar la aplicación, el desarrollo y posterior seguimiento en diferentes dimensiones, incluyendo los procesos de cambio cultural. (Garavito, 2011)

En la hipótesis respecto de la construcción de nuevas prácticas cotidianas de los ciudadanos frente al manejo de residuos sólidos domiciliarios, se comprobó en la medida en que la investigadora describe cómo el reconocimiento de una norma se refleja a través del comportamiento ciudadano.

El objetivo general fue abordar la relación entre cultura y manejo adecuado de residuos sólidos, este se cumplió cuando la investigadora describe la importancia de la cultura como norma moral y social para motivar a los ciudadanos a pensar en el otro y a cumplir la norma para proteger al otro. No obstante, en esta investigación hay una confusión conceptual entre política pública y norma, además la investigadora espera que el problema puede ser resuelto con la aplicación de la cultura ciudadana, y no tiene en cuenta que la cultura ciudadana en Bogotá tiene una característica particular y es que es agresiva y tiende a la violencia.

Esta investigación aporta una perspectiva interesante porque establece la importancia que debe tener el cumplimiento del objetivo de la norma. Además, aporta la relevancia de la cultura ciudadana al establecer normas.

Resumen 2

Autor: Juan Diego Acosta Quintero

Institución: Universidad del Rosario

Fuente: <http://repository.urosario.edu.co/bitstream/handle/10336/12577/1020779941-2016.pdf?sequence=1>

Tema: Gobernanza del espacio público: el comparendo ambiental en la UPZ 97 Chicó Lago 2014 - 2016.

Objetivos: Elaborar un estudio sobre la gestión de los SPD en el espacio urbano, debido a las transformaciones que a nivel mundial se están presenciando.

Hipótesis: Evidenciar si el comparendo ambiental ha contribuido a disminuir el arrojado de residuos sólidos sobre el espacio público en la localidad de Chapinero.

Desarrollo

El problema planteado es el arrojado de residuos sobre el espacio público y aunque se comprobó que el comparendo es un instrumento pedagógico, los datos revelados por la Secretaría de Gobierno, reveló que las personas de la localidad de Chapinero continuaban arrojando residuos, solo que la imposición de una sanción permitió identificar cuáles son los actos que ensucian más el espacio público como por ejemplo el arrojar desechos en sitios no permitidos.

Mediante las encuestas aplicadas se evidenció que el comparendo ambiental, al de ser una herramienta jerarquizada por la Alcaldía Distrital, no permite que los ciudadanos puedan intervenir de una manera cooperante, y por lo contrario deben esperar a que las entidades distritales lleguen al sector para realizar las jornadas de sensibilización. El comparendo ambiental ha sido un instrumento para mitigar el arrojado de basuras sobre el espacio público, La investigación logró determinar que el comparendo si ha tenido incidencia porque permitió que varias instituciones públicas se involucren con la comunidad para enseñar cómo realizar la disposición de residuos.

La encuesta que se aplicó reflejó que aunque el comparendo no tenía mayor difusión entre los habitantes de la localidad, si ayudó a que las entidades distritales realicen jornadas de

sensibilización. Esta propuesta realiza un aporte valioso, porque inicia la indagación desde el rol de las empresas de servicios públicos de aseo, y la importancia del servicio de aseo como ente encargado de limpiar el espacio público. Sin embargo, se realizó una indagación en un espacio muy pequeño, lo ideal es que hubiere aplicado varias encuestas en todas las localidades de Bogotá o la misma encuesta con personas de las diferentes localidades de la ciudad.

Resumen 3

Autor: Mauricio Andrés Sánchez Mancheno

Institución: Universidad Central de Ecuador- 2015

Fuente: <http://www.dspace.uce.edu.ec/handle/25000/5109>

Tema: Mala aplicación de la Ordenanza del Sistema Integral de Manejo de Residuos Sólidos Domésticos, Comerciales, Industriales Peligrosos y Biológicos potencialmente infecciosos de la ciudad de Latacunga del año 2010 hasta el año 2014 y su reforma.

Objetivos: Determinar el perjuicio que se causa a la naturaleza y a la población, por la falta de una ordenanza que sea más eficaz para sancionar y concientizar a la ciudadanía, por el daño que se le causa al medio ambiente del Cantón Latacunga.

Hipótesis: Mejorar la aplicación la ordenanza del sistema integral de manejo de residuos sólidos domésticos, comerciales, industriales peligrosos y biológicos potencialmente infecciosos de la ciudad de Latacunga, vigente desde el año 2010 del cantón Latacunga.

Desarrollo

Esta tesis planteó el problema de la inadecuada imposición desde el año 2010 hasta el año 2014 de la ordenanza que regula el manejo de residuos sólidos de toda índole en de la ciudad ecuatoriana de Latacunga, debido a la existencia de vacíos legales, sin embargo durante la lectura no se evidenció que se haya podido dar solución, salvo la continua reiteración de que la ordenanza no se le da aplicación pero no explica porque no se le da aplicación y tampoco señala cuales son los vacíos legales, de la norma. Se evidencia que le faltó mayor desarrollo del tema. Así mismo se percibió que tampoco se le dio un gran desarrollo a la comprobación de la hipótesis, no hubo

profundidad en analizar las posibles soluciones, no se planteó una formulación concreta, generando grandes vacíos porque la labor investigativa se centró en describir las causas de la problemática, pero no contrarrestó con una propuesta, con un desarrollo de la teoría socio jurídica.

La concientización en la ciudad de Latacunga sobre el tema ambiental no ha surtido efecto, por ello tiene que haber más control por parte de las autoridades competentes, además la enseñanza en las escuelas y colegios es vital para mejorar el conocimiento de la población sobre temas ambientales, así como la aplicación de sanciones al infractor.

La propuesta de “Determinar el perjuicio que se causa a la naturaleza y a la población por la falta de una ordenanza que sea más eficaz para sancionar y concientizar a la ciudadanía, por el daño que se le causa al medio ambiente”, sin embargo, considero que tampoco se cumplió el objetivo porque como conclusión formula:

Si bien existe una Ordenanza respecto del Sistema Integral de Manejo de Residuos Sólidos, Domésticos, comerciales, industriales, peligrosos y biológicos potencialmente infecciosos, la misma no se aplica en lo que se refiere a un control exhaustivo de los desechos puesto que los mismos no son tratados técnicamente.

La razón por la que no se aplica las sanciones de la ordenanza, es confundida por la necesidad de implementar el tratamiento técnico de desechos.

El interesante conocer el cómo funciona la jurisdicción ambiental en Ecuador, y como proceden los jueces ambientales en aras de la administración de justicia ambiental, aspecto que no se ha establecido en Colombia.

Resumen 4

Autores: Vanessa Franco Correa, Jaime Manrique Ruiz y Ana Milena Ramírez Duque

Institución: Universidad Tecnológica de Pereira-2016

Fuente: <http://repositorio.utp.edu.co/dspace/handle/11059/7252>

Tema: Vigías ambientales de la empresa de aseo de Pereira S.A E.S.P como estrategia de apoyo para el manejo integral de residuos sólidos en el municipio de Pereira

Objetivos: Diseñar una propuesta de educación ambiental no formal que posibilite socializar a la comunidad pereirana aspectos relacionados con la ley 1259 de 2008, sobre el medio ambiente.

Hipótesis: Formular un plan de acción para la intervención efectivamente los puntos críticos identificados por la Empresa Prestadora del Servicio de Aseo del municipio de Pereira a través de estrategias educativas.

Desarrollo

El problema planteado es el inapropiado uso de los residuos sólidos que la comunidad maneja y la omisión de las responsabilidades ambientales en la ciudad de Pereira.

El investigador diseñó una propuesta educativa para sensibilizar y capacitar a las comunidades y a las instituciones educativas aledañas a los puntos críticos de arrojo clandestino de desechos a través de actividades lúdicas, jornadas de recolección masiva de residuos especiales, instalación de avisos de prohibido botar basura las cuales generaron receptividad entre la población.

La hipótesis se basó en la formulación un plan de acción para la intervención efectivamente los puntos críticos identificados por la empresa de aseo de Pereira. Lo anterior consistió en la ejecución de una serie de actividades comunitarias de carácter pedagógico que contó con la ayuda del Ejército Nacional y de la empresa de aseo de Pereira, por lo tanto, esta investigación a comparación de las otras tesis no fue sólo una investigación de observación, sino que intervino directamente con la comunidad con la finalidad de mitigar la problemática observada. La investigación no informa si con dicha intervención se eliminó el problema o disminuyó el comportamiento principal.

La propuesta de educación ambiental diseñada se ejecutó con la finalidad de mitigar la concurrencia de puntos críticos de desechos y también para socializar las sanciones impuestas por el comparendo ambiental.

En este sentido los objetivos se cumplieron porque llegaron puerta a puerta de los residentes para dar a conocer el plan de manejo ambiental de la ciudad, también realizaron actividades lúdicas en algunos colegios de la ciudad para formar vigías ambientales en cada barrio. Pidieron la ayuda de los estudiantes que realizan el servicio social para involucrarlo en la actividad pedagógica.

No obstante, se evidenció que el investigador trabajó de la mano de la empresa de recolección de la ciudad, lo que facilitó el acceso a las comunidades y la obtención de apoyos con el ejército nacional, el vacío es que probablemente dicha intervención se haya realizado con ocasión de la elaboración de la tesis y el plan pedagógico haya perdido su continuidad entonces se advierte un obstáculo porque no es posible evaluar el efecto de la intervención en la comunidad pereirana y si tuvo incidencia en la disminución de arrojo de residuos.

Finalmente, la tesis trata de resolver el problema desde la perspectiva pedagógica y en este punto hace un gran aporte porque se deja de lado el análisis de la norma para analizar el comportamiento del ciudadano. Este aspecto es importante porque permite diagnosticar si los ciudadanos actúan por autodeterminación o por miedo a la sanción.

Resumen 5

Autor: Libardo Manuel Guerrero y William Antonio Murillo

Institución: Universidad de Cartagena-2012

Fuente: <http://190.242.62.234:8080/jspui/handle/11227/1238>

Tema: Factores que inciden en el comportamiento de los estudiantes como generadores de residuos sólidos.

Objetivos: Analizar el comportamiento y la actitud de los estudiantes como generadores de residuos sólidos y contaminación de los diferentes espacios en la Universidad de Cartagena Sede Piedra de Bolívar para el diseño de estrategias y acciones correctivas y educativas.

Hipótesis: Implementar programas de educación ambiental, que le permitan a los estudiantes adquirir el hábito del reciclaje de los desechos en su rutina diaria, para fomentar la separación de los residuos sólidos desde el lugar donde se generan y realicen una buena disposición de los residuos sólidos o basura al interior de la Universidad.

Desarrollo

Ésta propuesta plantea como problemática los factores que inciden para que los ciudadanos en especial los estudiantes de Cartagena, arrojen residuos al espacio público sin responsabilizarse por el daño ambiental que ocasionan. Es este punto se analizan aspectos sociales, económicos y psicológicos como la pereza, desánimo, otros lo hacen, ausencia de buenos modales, falta de valores, idiosincrasia costeña, confundir pobreza con desaseo y la no valoración de lo público

De igual manera propuso como hipótesis la implementación de programas de educación ambiental para mejorar el manejo de desechos dentro de la Universidad de Cartagena, en la cual efectivamente se formuló una metodología pedagógica de sensibilización sobre los temas de reciclaje, trato al medio ambiente y la implementación de sanciones, pero como tal la hipótesis no se comprobó.

El objetivo propuesto en la quinta tesis se basó en el análisis del comportamiento y la actitud de los estudiantes como generadores de residuos sólidos, el objetivo se cumplió por que la encuesta que aplicaron los investigadores reflejó que los factores más influyentes para que los estudiantes arrojen residuos es la falta de amor y sentido de pertenencia por la institución.

Se encuentra una investigación muy bien hecha, teniendo en cuenta que no es una investigación socio-jurídica, aquí no hubo análisis de la norma sino del comportamiento social, por lo tanto, el

obstáculo pendiente es el componente jurídico, no obstante, la tesis analiza la problemática del arrojamiento de residuos desde la orientación psicológica de consumidor y la influencia sociocultural del comportamiento. Los datos que dio la encuesta aplicada evidencian que el factor que más influye en el arrojamiento de residuos es la pereza.

CAPÍTULO II

Marco Teórico-Conceptual

Elementos conceptuales

El espacio público es una parte del territorio que se ha destinado para el uso y goce común de todos los ciudadanos y en él confluyen intereses de índole colectivo, por lo tanto, es la comunidad la que se beneficia al poder realizarse y manifestarse como sociedad. En opinión de la Corte Constitucional, el Constituyente buscó “Garantizar constitucionalmente la protección integral del derecho al Espacio Público para permitir la promoción de nuevos y más efectivos medios de

gratificación espiritual al ser humano, que debe poder desligarse y superar los fenómenos propios del postmodernismo.” (Corte Constitucional, Sentencia T-508, 1992).

El espacio público, es considerado por primera vez en la Constitución Política de 1991 como un derecho prevalente y de interés general, por lo tanto, en aras de garantizar su protección, la Asamblea Nacional Constituyente de 1991, ensambló dentro del catálogo de los derechos colectivos y del ambiente, “el deber del Estado velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular”. (Const., 1991, art. 82).

En las ciudades densamente pobladas como Bogotá, el espacio público es un elemento que permite la interacción entre las personas, sin embargo, las condiciones actuales de urbanización y habitabilidad producen altos volúmenes de desechos que nos supedita a una condición negativa de convivencia por el inadecuado manejo. La producción de residuos sólidos se ha convertido en una problemática que afecta a las 20 localidades de Bogotá, donde se producen residuos en los hogares, en las oficinas, en las fábricas, en las instituciones educativas, en los hospitales etc. No sólo por ser ciudad capital y por la tendencia en alta de renovación urbana sino también por la ausencia de una cultura ciudadana que posibilite organizar un método dinámico en lo que tiene que ver con la producción, recolección, tratamiento, aprovechamiento y disposición final de residuos sólidos.

Actualmente las autoridades desconocen el volumen de residuos que diariamente se arroja al espacio público bogotano, sin embargo, los ciudadanos observamos en espacios abiertos como andenes especialmente, residuos sólidos de origen domiciliario, identificados por estar empacados en bolsa plástica y también observamos residuos de la construcción y la demolición (RCD), empacados comúnmente en costales de fibra de polipropileno.

Estos elementos al ser dispuestos de manera inadecuada sobre el espacio público, generan el “deterioro estético de los centros urbanos con su paisaje natural y los efectos adversos para la salud humana por la proliferación de vectores transmisores de enfermedades.” (Código Nacional de Recursos Renovables y de Protección al Medio Ambiente, 1974). Ocasionando una manifiesta vulneración al derecho de gozar del espacio público y a gozar de un ambiente sano.

Desde el punto de vista ambiental, el Código Nacional de Recursos Renovables considera “la acumulación o disposición inadecuada de residuos, basuras, desechos y desperdicios” como uno de los factores que deterioran el medio ambiente ya que generan sustancias nocivas e infecciosas. No obstante, el Estado ha implementado una normatividad para desarrollar una expectativa de cultura ciudadana que respete el espacio público y proteja el medio ambiente, con la finalidad de que el ciudadano se adapte al manejo de los procedimientos de aseo, recolección de residuos y escombros.

El artículo 111 del Nuevo Código de Policía describe los comportamientos contrarios a la limpieza, recolección de residuos y escombros y las malas prácticas habitacionales, aludiendo con la expresión “limpieza, recolección de residuos y escombros...” al servicio público de aseo, el cual se ha estructurado según lo previsto en el artículo 56 de la Constitución Política de 1991 como un servicio público domiciliario esencial, consistente en la recolección municipal de residuos principalmente sólidos.

La connotación de servicio público esencial lo reconoció la Corte Constitucional, cuando dijo:

El Constituyente de 1991 concibió la prestación de los servicios públicos como una función inherente a los fines del Estado Social de Derecho (CP, Artículo 365), con el deber correlativo de una realización eficiente para todos los integrantes del territorio nacional, dada la estrecha vinculación que los mismos mantienen con la satisfacción de derechos

fundamentales de las personas, con la vida y la salud. (Corte Constitucional, Sentencia C-247, 1997)

El servicio público de aseo es un conjunto de nueve actividades en el que interactúan recíprocamente diferentes agentes denominados usuario, prestador del servicio y Estado y cuya finalidad es garantizar el sostenimiento del espacio público en óptimas condiciones de limpieza. La responsabilidad legal de la prestación de este servicio recae en las entidades territoriales como municipios y distritos.

Tabla 1. Funciones de los niveles del Gobierno en el Servicio de Aseo

FUNCIÓN	NACIÓN	DEPARTAMENTO	MUNICIPIO
Planeación y Política	Ministerio de Vivienda y desarrollo Territorial	Gobernaciones: Unidades o Gerencias de Servicios Públicos	Alcaldía: Unidades o Gerencias de Servicios Públicos
Regulación Económica	Comisión de Regulación de Agua y Saneamiento Básico	Sin Competencia	Alcaldía y Concejos Municipales.
Regulación Ambiental	Ministerio de Ambiente	Corporaciones Autónomas Regionales	Municipios con más de un millón de Habitantes. Áreas Metropolitanas.
Vigilancia y Control	SSPD Procuraduría Contraloría	Sin Competencia	Personerías
Prestación	Sin Competencia	Participación en Empresas Regionales	Asegurar la prestación por empresas públicas, privadas o mixtas. Prestación directa.

Fuente: Vélez, L.G. (2015, 27 de junio).

En el caso de Bogotá, la prestación del servicio de aseo se realiza de acuerdo a los parámetros establecidos en el Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos PGIRS, el cual propone objetivos, metas, programas, proyectos, actividades y recursos para manejar los residuos sólidos, convirtiéndose en una política de gestión que incluye un diagnóstico inicial, una proyección hacia el futuro, un plan financiero viable, la ejecución, la evaluación y la medición de resultados con base en las actividades de: recolección, transporte, barrido, limpieza de vías y áreas públicas, corte de césped, poda de árboles en la vías y áreas públicas, transferencia, tratamiento, aprovechamiento, disposición final y lavado de áreas públicas.

La gestión del servicio público de aseo en Bogotá ha clasificado los residuos sólidos en tres clases para organizar el proceso de comercialización, recolección, aprovechamiento y disposición final en el relleno sanitario Doña Juana, de tal manera que en la actualidad tenemos los residuos sólidos ordinarios de origen domiciliario, comercial o industrial; los residuos de construcción y/o demolición (RCD) y los residuos especiales (colchones, desechos vegetales, muebles, ropa, papel, cartón, vidrio, plástico, PVC, icopor) Los cuales por sus características de volumen y tamaño no pueden ser compactados en el camión recolector.

Manejo Integral de Residuos Sólidos en Bogotá

El manejo de residuos de acuerdo a lo establecido en la ley, está en cabeza de las alcaldías de los municipios, por lo tanto, son los responsables de definir los planes y lineamientos para garantizar las áreas limpias. En el Distrito Capital se ha planificado a través de la prestación del servicio de aseo en cabeza de la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos-UAESP quien realiza la planeación, seguimiento y cumplimiento de la ejecución del PGIRS, supervisando a las empresas prestadoras del servicio de aseo que en la actualidad son: AGUAS DE BOGOTA S.A E.S.P, CIUDAD LIMPIA S.A E.S.P, LIMPIEZA METROPOLITANA LIME S.A E.S.P y ASEO CAPITAL S.A E.S.P; para que incorporen en sus programas de operación, las directrices y lineamientos técnicos implementados por la norma a fin de prevenir los impactos negativos asociados al inadecuado manejo de residuos sólidos a través del sistema de recolección y transporte. En éste aspecto se inspeccionan las microrutas y macrorutas por donde circulan los vehículos compactadores y así corroborar la cobertura y el cumplimiento de los horarios de recolección. El Distrito realiza con periodicidad los censos de los puntos críticos de arrojamiento clandestino de residuos existentes en la ciudad, para reportarlos posteriormente a las autoridades

de Policía a fin de que se impongan las sanciones previstas en el Comparendo Ambiental hoy Código de Policía. Aunado a lo anterior, la alcaldía evalúa la viabilidad técnica para la instalación, mantenimiento y operación de contenedores sobre el espacio público que faciliten la presentación diferenciada de residuos y la presentación de las basuras para aquellos ciudadanos a quienes se les dificulta la recolección puerta a puerta.

Respecto de la actividad de barrido, el reglamento para la prestación del servicio de aseo la definió así:

La actividad de barrido consiste en remover con cepillo bien sea manual o mecánicamente las partículas que caen en el borde de la calzada contra el andén en vías vehiculares y peatonales, glorietas, rotondas, orejas y zonas duras pavimentadas de los parques públicos y de las zonas de protección ambiental. (Resolución UAESP 365, 2013)

Esta actividad incluye la recolección de residuos depositados por los transeúntes en las cestas públicas. En las vías y áreas públicas no pavimentadas la limpieza se realiza manualmente a través piquetes, rastrillos o palas.

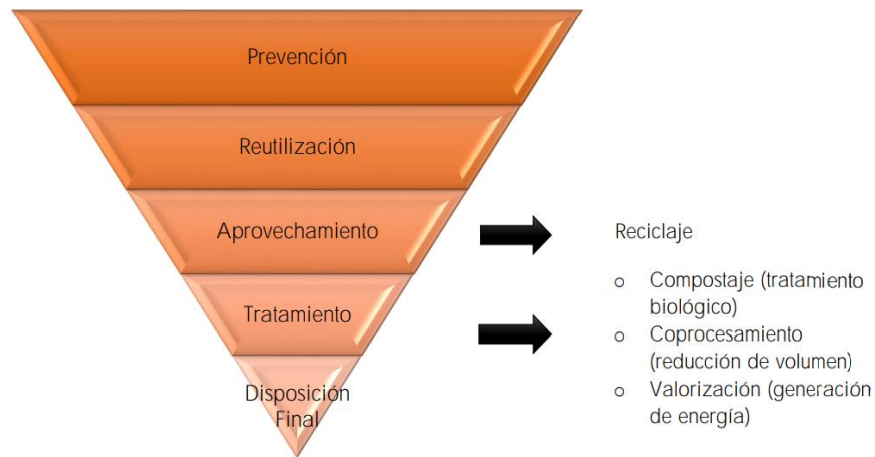
En relación con el corte de césped y la poda de árboles, esta actividad se ha programado para que en las áreas verdes públicas se corte el césped una vez al mes y las unidades arbóreas que viven sobre el espacio público sean administradas por el Jardín Botánico en coordinación con la Secretaría Distrital de Ambiente según lo dispuesto en el Decreto 531 de 2010 el cual reglamenta la silvicultura urbana, las zonas verdes y la jardinería en Bogotá y se definen las responsabilidades de las Entidades Distritales en relación con el tema.

En cuanto al lavado de áreas públicas se “realiza mediante agua a presión en puntos sanitarios (donde las personas orinan en la calle), bases de monumentos, andenes, plazoletas, puentes peatonales, barandas y mobiliario urbano.” (Resolución UAESP 365, 2013)

Finalmente, la disposición se enmarca en tres acciones principales, i) la búsqueda de un nuevo sitio de disposición final para la ciudad, ii) la exploración de alternativas de tratamiento y/o valorización de residuos, iii) optimizar los sistemas de tratamiento de biogás y lixiviados del relleno sanitario que se generarán aun cuando se cierre el relleno.

La situación actual del manejo de residuos sólidos en el país ha obligado al gobierno nacional a diseñar un plan de acción a largo plazo según el documento (CONPES 3874, 2016) que permita eliminar los botaderos a cielo abierto avanzando hacia una economía circular, contribuyendo al desarrollo sostenible, la adaptación y la mitigación al cambio climático Para tal efecto se incentiva clasificar por rangos los residuos de acuerdo a su uso o valor aprovechable de acuerdo a las etapas de la economía circular descritas a continuación:

Tabla 2. Procesos de la economía circular



Fuente: Departamento Nacional de Planeación. DNP. 2016

De tal manera que los elementos desechados en las casas, en las industrias o en las instituciones lleguen al relleno sanitario luego de haber pasado por un proceso circular que permita garantizar su reutilización o su definitiva eliminación.

En la gestión de residuos en Bogotá, es importante aclarar que bajo el actual esquema de aseo no se cumple con los objetivos de la economía circular de los residuos, pero se trabaja para garantizar el espacio público limpio; la actual administración entregará mediante licitación pública, un modelo institucional para la prestación del servicio público de aseo por áreas de servicio exclusivo (ASE) que pone en marcha el esquema operativo, financiero, comercial y legal del servicio a la espera de una prestación oportuna y eficiente.

El Cobro del Servicio Público de Aseo

La tarifa que aplican todas las empresas prestadoras de aseo a sus usuarios es general y regulada por el Gobierno a través de la Comisión de Regulación de Agua de Agua Potable y Saneamiento Básico-CRA. La metodología tarifaria la cual está reglamentada en la Resolución CRA 720 de 2015 establece un precio máximo de cobro para que la tarifa sea aplicada con base en el criterio de competencia en precio y calidad, configurándose la libertad vigilada de la Ley 142 de 1994.

La tarifa se calcula según el costo de la cadena de valor del servicio, por lo tanto, el valor es diferente en cada municipio, porque se tienen en cuenta factores como el costo promedio de los kilómetros de vías barridas y áreas lavadas, de las toneladas de residuos recolectados incluyendo el volumen de lixiviados divididos por el número de suscriptores. En este aspecto, la norma ha establecido dos modalidades para la prestación de éste servicio que bien puede prestarse a través de ***libre competencia*** la cual traduce que, ante la oferta de empresas de aseo de naturaleza pública, privada o mixta, el usuario elige con cual empresa suscribir el Contrato de Condiciones Uniformes,

de la misma forma como funciona con las empresas de telefonía celular o a través de la conformación de *Áreas de Servicio Exclusivo* establecida en la Ley así:

La entidad o entidades territoriales componentes, podrán establecer mediante invitación pública, áreas de servicio exclusivas, en las cuales podrá acordarse que ninguna otra empresa de servicios públicos pueda ofrecer los mismos servicios en la misma área durante un tiempo determinado. Los contratos que se suscriban deberán en todo caso precisar el espacio geográfico en el cual se prestará el servicio, los niveles de calidad que debe asegurar el contratista y las obligaciones del mismo respecto del servicio. (Ley 142 de 1994, Art. 40)

El cálculo de la tarifa se define mediante la formulación del costo fijo total (CFT) determinado de la siguiente manera:

$$\text{CFT} = (\text{CCS} + \text{CLUS} + \text{CRT} + \text{CBLs})$$

- Costo de Comercialización (CCS): atinente a la actividad de facturación bien sea directa o conjunta con el servicio de energía o acueducto.
- Costo de Limpieza Urbana (CLUS): corresponde a la suma del costo mensual de poda de árboles, de corte de césped, de lavado de áreas públicas, limpieza de playas y de instalación de cestas dentro del perímetro urbano. (CRA 720, 2015)
- Costos de Recolección y Transporte (CRT): remuneración derivada de la frecuencia de recolección y transporte de residuos sólidos no aprovechables determinada por el peso de material evacuado y la distancia desde el área de prestación del servicio hasta el sitio de disposición final.
- Costos de barrido y limpieza de áreas públicas (CBLs) referente a la longitud de vías y áreas públicas previstas en el PGIRS.

La intervención del Estado ha sido garante para la administración de los subsidios parciales a los usuarios de los servicios públicos domiciliarios de bajos ingresos los cuales están a cargo del presupuesto de los municipios bajo la responsabilidad de los Concejos Municipales, asegurando de ésta manera el cumplimiento del principio constitucional de la solidaridad.

Dichos subsidios parciales obedecen a una directriz técnica evaluada por el Sistema General de Participaciones, de tal manera que en la actualidad en Bogotá se aplica lo dispuesto en el artículo 125 de la ley 142 de 1994, correspondiente al otorgamiento de subsidio en la tarifa de aseo del 70% para usuarios del estrato 1, 40% para usuarios del estrato dos y del 30% para los usuarios del estrato 3. De igual forma, la norma estructura un método para que los municipios cubran el valor de los subsidios aplicando el cobro de las contribuciones.

La tarea consiste en hallar un balance entre lo que se paga como subsidio y los valores que se recaudan por las contribuciones, los cuales aumentan el valor de la tarifa de aseo en un porcentaje del 50% al estrato 5, 60% al estrato 6, 50% al pequeño productor y el 90% al gran productor. Estos dos últimos tipos de usuarios pertenecen a la clasificación de usuarios de actividad comercial.

La Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, se ha puesto las pilas con el control y vigilancia de este aspecto tarifario, para ello ha creado un sistema de reporte de información llamado SUI Sistema Único de Información que consiste en la obligación de reportar por parte de las empresas de servicios públicos su gestión operativa, tarifaria, administrativa y financiera.

Una de las características de éste marco tarifario se define por la inclusión de los factores de calidad y cumplimiento del servicio originados en el concepto de integralidad tarifaria, de tal manera que se asocian descuentos para los usuarios por las fallas del servicio, basado en el incumplimiento de los horarios de recolección y barrido, de los reclamos comerciales por facturación, entre otros.

El Reciclaje y El Posconsumo

El proceso de reciclar consiste en transformar los elementos y sus componentes usados para que éstos se reutilicen en un nuevo ciclo de vida útil igual o similar al del elemento original con el fin de evitar su acumulación. Propiamente dicho es un proceso porque requiere del cumplimiento de una serie de procedimientos para obtener un resultado final, por lo anterior, el primer procedimiento como punto de partida es la separación de residuos tanto ordinarios como especiales desde la fuente de consumo, es decir en los hogares, las empresas y las instituciones. Separar los residuos permite individualizarlos de acuerdo a sus características reciclables o no reciclables y de esta manera la ciudad depositará en el relleno sanitario sólo aquellos residuos ordinarios que ya no se pueden recuperar como los restos de comida, los residuos orgánicos, los residuos patógenos, el papel húmedo o sucio. Los elementos reciclables ordinarios que pueden volver a utilizarse son el papel, el cartón, el vidrio, el plástico, las telas y envases de polipropileno, pero la dificultad surge cuando estos elementos se ensucian al mezclarlos, disminuyendo su reciclabilidad o imposibilitando que en el relleno sanitario se realice la separación porque los residuos llegan compactados y contaminados.

Debido a que la mayor parte de los ciudadanos no realizan este procedimiento, según cifras del informe calidad de vida del programa "Bogotá Cómo Vamos 2016" entre las 6.000 toneladas de basura que diariamente se acumulan en Doña Juana, el porcentaje aprovechable de plástico es del (23,4%), el papel (9,4%), el cartón (6,4%), vidrio (2,3%), caucho (0,9%) y textil (8,1%), entre otros; calculando un porcentaje total de apenas el 15% de práctica de reciclaje en la ciudad.

Como el material de reciclaje tiene un valor económico en el mercado y la ausencia de la separación de residuos en Bogotá es renuente, ha surgido un sector de la sociedad que encontró una fuente de sostenimiento al rescatar estos materiales manualmente entre la basura, este sector

ha sido menospreciado entre las clases sociales y por ende marginado, popularmente fueron llamados basurriegos pero en la actualidad son reconocidos por la Corte Constitucional como recicladores.

La labor del reciclador ha sido importante en la ciudad porque ha contribuido con el sostenimiento ambiental del relleno sanitario, según Ann (1993) el reciclador comienza a trabajar en este oficio desde muy corta edad, muchos crecen literalmente entre un carro de recolección y cumplen desde la más tierna edad las mismas jornadas de trabajo que realizan los trabajadores de otros sectores económicos. Sin embargo, los recicladores no tienen seguridad social ni el respaldo de las empresas prestadoras del servicio de aseo ni de la alcaldía distrital. Recientemente se han organizado en cooperativas y asociaciones, las cuales reportan a la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos-UAESP el volumen de material reciclado y como compensación reciben un pago económico que es recaudado a través de la tarifa de aseo bajo el componente de aprovechamiento.

Aunado a la informalidad en que trabajan los recicladores por el inadecuado acceso al material aprovechable, otro factor que ha impedido el hábito del reciclaje ha sido la falta de una política firme en educación ambiental en la conciencia ciudadana. En los colegios públicos a cargo del distrito no hay una enseñanza permanente sobre la reutilización de residuos ordinarios y el espacio público carece de una infraestructura en donde se depositen los elementos a reciclar.

En los objetivos que debe alcanzar el país en el ámbito del desarrollo sostenible que actualmente lidera el Ministerio de Ambiente se ha implementado una política posconsumo para residuos especiales como bombillos, pilas, baterías, llantas, aceites, plaguicidas, medicamentos, electrodomésticos y aparatos electrónicos; el cual consiste en la devolución estos residuos por parte del consumidor a un centro de acopio para que sean enviados a instalaciones donde se llevará

a cabo una disposición final adecuada. El responsable de hacer la recolección de estos elementos es el productor, quien directamente o a través de terceros (comercializador) realizan la gestión de recolección y disposición final.

En comparación con la gestión de los recicladores la cual se resume en una labor física porque deben caminar largos trayectos y meter las manos entre los desperdicios en busca de residuos, la política del posconsumo se plantea con desigualdad de condiciones frente al reciclaje, porque mientras la norma ha establecido responsabilidades y directrices para la recolección de residuos especiales a cargo del gobierno nacional, para los recicladores no hay un programa concreto a nivel nacional que respalde la gestión. De ahí se entiende que en la ciudad encontremos puntos de acopio con recipientes en centros comerciales, supermercados y universidades de mejor y mayor infraestructura que los puntos de acopio de los residuos ordinarios

La Convivencia Ciudadana

Desde la promulgación de la Constitución Política de 1991, se ha creado una política sobre la protección del espacio público generando nuevas acciones entre la educación, la convivencia y la norma, sin embargo, el comportamiento de los ciudadanos ha reflejado un rompimiento con el concepto de “uso común adecuado” de los elementos dispuestos en el entorno urbano para el disfrute de todos; haciendo necesario la configuración de reglas de comportamiento que regulen las interacciones con dicho entorno.

En los procesos de interacción entre las personas se logran identificar reglas de carácter social, moral y jurídico (Burbano, 2009).

Toda regla moral y social busca orientar un comportamiento en determinada situación de acuerdo con los parámetros de la ética o del deber ser, pero si la regla es de naturaleza jurídica,

sabemos que en su estructura hay un componente que conlleva a una sanción, si la regla es inobservada.

El comportamiento ideal se basaría en que los ciudadanos aplicaran pautas de conducta cívica sin mecanismos de coerción, tal como lo intentó Mockus en su primera administración en 1995 cuyos resultados pedagógicos cambiaron la forma de convivir la ciudad al actuar de manera correcta. Pero a pesar de esto, la ciudadanía continuó realizando comportamientos contrarios, entre ellos el arrojamiento de residuos sólidos, que han afectado otros bienes jurídicos sin que la regla sancionadora se haya adaptado para hacerse cargo de contrarrestar tal situación.

De lo anterior, se advierte que el Código de Policía como norma nacional de convivencia pretende que cada ciudadano acate las reglas por voluntad propia, por la iniciativa de contribuir con la armonía social y el bien común y no por el miedo de ser multado. Las reglas previstas en el Código de Policía contienen una descripción de comportamientos contrarios, restrictivos o prohibitivos, los cuales en algunos casos, son complejos de acatar y no se pueden comprender con simple abstracción o aprendizaje por observación (Bandura, 1986) porque requiere de información procedimental o de conocimiento metodológico previo para no caer en su incumplimiento, tal es el caso de los comportamientos contrarios previstos en el artículo 111 “Comportamientos contrarios a la limpieza y recolección de residuos y escombros y malas prácticas habitacionales”

Como ejemplo se examina el numeral 1 del artículo mencionado que prescribe: “Sacar la basura en horarios no autorizados por la empresa prestadora del servicio o en sitio diferente al lugar de residencia o domicilio.” Al analizar el enunciado se infiere que la ilicitud de la conducta se configura cuando el sujeto saca la basura en horarios no autorizados, luego, el sujeto debe conocer los horarios autorizados para sacar la basura, sin embargo, la información de los horarios de recolección no está señalada en la norma, ni en ninguna otra norma y el usuario debe acudir a un

tercero que en éste caso es la empresa prestadora del servicio de aseo, para comprender la restricción.

Otro ejemplo, es el numeral tres del mismo artículo “Arrojar residuos sólidos y escombros en sitios de uso público, no acordados ni autorizados por autoridad competente” Para este caso el ciudadano debe conocer tres aspectos: i) que los residuos sólidos se clasifican en residuos sólidos ordinarios y residuos sólidos especiales dentro de los cuales se encuentran los escombros; por lo tanto, los escombros requieren un transporte especial de recolección y no se deben contaminar con la basura. ii) conocer cuáles son los sitios acordados o autorizados para disponer residuos tanto ordinarios como especiales. iii) conocer cuál es la autoridad competente que autoriza la disposición de residuos en sitios de uso público.

Para que la eficacia de las normas sobre el manejo de residuos se materialice sobre el espacio público, se requiere del empleo de acciones pedagógicas y policivas más agresivas para formar al ciudadano, por el momento, la cultura de no basura y su manejo no se imparte en las aulas de clase de colegios públicos y el tema del desarrollo sostenible y protección del espacio público queda solo para los ámbitos de elaboración de política pública pero no trasciende en las agendas de gobierno.

Si bien la investigación se centra en la eficacia del artículo 111 de Código de Policía, por el momento no es posible determinar si la estructura de la norma requiere de una sanción más coercitiva que permita resguardar el derecho a gozar de un ambiente sano o si el procedimiento señalado actualmente por el Código es el necesario y adecuado para fomentar buenos hábitos de recolección de escombros y evitar futuras disposiciones clandestinas sobre el espacio público. En esta instancia se percibe que la ineficacia de la norma se debe a factores como el lenguaje en que

está redactada. También hay factores externos, como lo es la eficiencia del operador administrativo encargado de darle aplicación y cumplimiento.

Marco Jurídico

Marco normativo

Con el fin de regular las conductas que afecten la convivencia y el desarrollo ambiental de la nación, el Congreso de la Republica profirió una serie de normas que buscan orientar a las comunidades en el sentido mejorar la cultura ciudadana que propenda por el manejo de los desechos de materiales y basuras. El Gobierno Nacional, haciendo uso de su facultad reglamentaria, expidió los correspondientes decretos reglamentarios que han posibilitado una sinergia entre la protección del espacio público, el medio ambiente y la prestación del servicio público de aseo.

La primera norma que establece los fundamentos de la política ambiental en Colombia antes de la Constitución de 1991 es el Decreto Ley 2811 de 1974 conocido como el Código Nacional de Recursos Naturales, Renovables y de Protección al Medio Ambiente, que en la parte IV de las normas de preservación ambiental, señala la reglamentación para el manejo de residuos, basuras, desechos y desperdicios.

El Código asigna por primera vez a los municipios el deber de organizar y gestionar los procedimientos para la disposición final de las basuras, pero en este entonces, los escombros se clasificaban dentro del conjunto de “desechos de cualquier clase”.

Luego de la promulgación de la Constitución Política de 1991, el Congreso de la República aprobó la Ley 99 de 1993, dando origen al Ministerio del Medio Ambiente y se consolida la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, además de organizar el Sistema Nacional Ambiental, ésta norma es de gran importancia porque crea las

Corporaciones Autónomas Regionales con atribuciones de policía ambiental e incluye en su artículo 85 un régimen sancionatorio consistente en la imposición de medidas policivas tales como multas, suspensiones de licencias o permisos, cierres temporales o definitivos de establecimientos, demoliciones de obra, hasta el decomiso de especies tanto de fauna como de flora. Si la afectación al medio ambiente es gravosa, faculta a la autoridad ambiental para que traslade la investigación a la especialidad penal.

Si bien, la ley estatutaria de servicios públicos domiciliarios ley 142 de 1994, estructura el servicio de aseo como un servicio esencial del Estado, no obstante, la norma no contempla la recolección de escombros como una actividad complementaria de dicho servicio, por eso el Ministerio Del Medio Ambiente, expide la Resolución 541 de 1994 y regula por primera vez en Colombia el transporte y almacenamiento de escombros, y demás desechos de construcción y excavación. Esta norma también incorpora un artículo sancionatorio donde se considera infracción, la violación de cualquiera de las regulaciones, prohibiciones y restricciones anteriormente nombradas.

En el año 2002, el Presidente de la República, expidió el Decreto 1713 que reglamenta la ley estatutaria 142 de 1994, por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios, en éste nuevo Decreto se adoptan definiciones con el fin de facilitar la comprensión de la terminología en relación con la prestación del servicio público de aseo a nivel nacional y la Gestión Integral de Residuos Sólidos, asocia la recolección de escombros como una responsabilidad de los municipios y de las empresas prestadoras del servicio de aseo.

El crecimiento de las ciudades y la expansión de las zonas urbanas, la actividad urbanística y las remodelaciones de edificios, viviendas y establecimientos comerciales incrementaron la generación de residuos, suscitando conflictos por la acumulación inadecuada de escombros. Con

este panorama, en el Decreto 1713 de 2002, el legislador encomendó a los municipios o Distritos a través de las personas prestadoras del servicio público de aseo, coordinar las actividades de recolección, transporte y disposición en las escombreras dentro del marco del Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos, PGIRS.

Como resultado de la tarea de compilación de decretos reglamentarios únicos que ha ejecutado el actual gobierno, para el sector de vivienda, ciudad y territorio se compiló el Decreto 1077 de 2015 derogando el Decreto anterior y definiendo la prestación del servicio de aseo en dos actividades; el primero, la recolección de residuos ordinarios y lo segundo, la recolección de residuos especiales donde se caracterizan a los escombros por ser un residuo que no puede ser tratado normalmente. Adicionalmente, esta última actualización incluye la normativización la actividad de reciclaje

Del Comparendo Ambiental al Código Nacional de Policía

El Congreso de la República expide la ley 1259 de 2008 para dar aplicación al comparendo ambiental contra infractores de las normas de aseo, limpieza y recolección de escombros. En esta norma se implementa el comparendo ambiental como un instrumento de cultura ciudadana mediante sanciones pedagógicas y económicas a todas aquellas personas naturales y jurídicas que infrinjan la normatividad existente en materia de residuos sólidos. Así mismo, estableció que el responsable de la aplicación del comparendo ambiental era el Alcalde de cada municipio, quien podía delegar esta función a su secretario de gobierno, además fijó también que la Policía, los Agentes de Tránsito, los Inspectores de Policía y los Corregidores tenían la autoridad de imponer los comparendos ambientales.

Con esta herramienta jurídica las autoridades planearon que cada ciudadano debía realizar los procesos de separación de residuos en la fuente y reciclaje antes de presentar los desechos al

vehículo compactador, así mismo pretendía incentivar la cultura de la no basura ante el consumo descontrolado de material no reutilizable y el respeto por el espacio público con el cumplimiento de los horarios de recolección. Es este aspecto el comparendo ambiental se dirigía a mitigar un hábito doméstico creado por el servicio público de aseo el cual generó indiferencia por el deterioro ambiental que causa la disposición final en el relleno sanitario.

Tras una tardía reacción del Estado para asignar responsabilidades por el detrimento ambiental de la ciudad, se acude a la coerción de la norma para obligar a la comunidad a clasificar los residuos domiciliarios y de esta manera crear educación ambiental.

La alcaldía de Gustavo Petro en Bogotá, acogió esta normatividad y la reglamentó mediante el Decreto 349 de 2014 y además compiló las 20 infracciones objeto de sanción o amonestación.

Desde su vigencia en agosto de 2014 hasta enero de 2015, es decir, tan solo cinco meses después de haber entrado a regir la primera norma sancionatoria de carácter ambiental en Bogotá ya se habían impuesto 1700 comparendos, siendo las localidades de Fontibón, Santa Fe y Usme las más multadas y las infracciones más recurrentes fueron las de sacar la basura en horarios no autorizados, la quema de residuos sin ningún control y la disposición indebida de escombros. (El Espectador, 2015)

El procedimiento sancionatorio consistió en:

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. (Decreto 349, 2014)
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. (Decreto 349, 2014)

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. (Decreto 349, 2014)
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. (Decreto 349, 2014)
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. (Decreto 349, 2014)

Según cifras informadas por la Oficina de Participación, Educación y Localidades de la Secretaría Distrital de Ambiente, durante el año 2016 se impusieron 3371 comparendos ambientales; si comparamos estas cifras con las registradas para las conductas como hurto de motocicletas que durante el año 2016 ascendió a 3.078 o las riñas que registraron una cifra de 505.982 (Boletín mensual de indicadores de seguridad y convivencia, Bogotá, 2016). Se infiere que el arrojo de residuos sobre el espacio público representa una gran incidencia en la convivencia de la ciudad.

En el año 2016 el Código de Policía se modificó con el ánimo de reglar el orden público bajo la dinámica de los nuevos actos sociales. El Código de Policía anterior, expedido en 1970, según la Concejal Lucía Bastidas en entrevista con la Revista Semana “carecía de herramientas para que

la policía pudiera actuar, detener a las personas y llevarlas a los sitios donde se sancionen con multas, con trabajo pedagógico y que si el caso lo amerita sean llevados a la justicia.”

El nuevo Código Nacional de Policía y Convivencia compiló en un solo cuerpo normativo todas las disposiciones de carácter sancionatorio administrativo a nivel nacional que afecten la convivencia ciudadana con el fin de estructurar un procedimiento policivo garantista; incluye medidas para mitigar flagelos como el robo de celulares, la invasión al espacio público por parte de establecimientos de comercio, las aglomeraciones de público, el impacto auditivo en vecindarios, el uso del suelo para la explotación económica, la tenencia de mascotas y la afectación al ambiente con la actualización de las multas que anteriormente eran irrisorias.

La novedad que trae esta norma, es la puesta en marcha del Registro Nacional de Medidas Correctivas, organismo que iniciará el cobro coactivo a los infractores que no paguen las multas impuestas trascurridos 90 días. Si los deudores no realizan el pago oportuno, tendrán restricción para:

Obtener o renovar permiso de tenencia o porte de armas; ser nombrado o ascendido en cargo público; ingresar a las escuelas de formación de la Fuerza Pública; contratar o renovar contrato con cualquier entidad del Estado; obtener o renovar el registro mercantil en las cámaras de comercio. (Código de Policía, Art 183)

Luego, con la actualización del Código Nacional de Policía y Convivencia, el cual entró en vigencia mediante la ley 1801 de 2016, se modificaron las 20 infracciones que contemplaba el Decreto 349 de 2014 y el artículo 111 las sintetizó, denominándolas “comportamientos contrarios a la limpieza y recolección de residuos y escombros y malas prácticas habitacionales”.

Teniendo en cuenta que una de las características esenciales de la problemática plateada es la conducta de los ciudadanos que arrojan sobre el espacio público los residuos que producen, sin

alarmarse por las consecuencias ambientales y jurídicas a las que se puedan enfrentar, aun conociendo la posibilidad de ser acreedor de una multa, asumen con ligereza el reproche social y cometen la infracción.

Estas medidas correctivas son de naturaleza policiva que generalmente buscan sancionar infracciones de menor entidad, como es el caso de las infracciones de tránsito, pero en este caso concreto, la gravedad de las consecuencias ambientales no puede considerarse por el legislador como una contravención sino como una transgresión contra la ciudad y contra los derechos de la ciudadanía a convivir en armonía.

El proceso policivo a los infractores de las normas de limpieza urbana

La finalidad del proceso policivo es la aplicación de la medida correctiva a una conducta consumada, la cual se impone mediante el proceso verbal inmediato. En el Comparendo ambiental anterior, el que regía con el Decreto 349 de 2014, la sanción en Bogotá se imponía cuando el agente de policía tenía conocimiento de la infracción a través de la denuncia ciudadana, de la identificación de los puntos críticos de acumulación de desechos o por conocimiento directo, es decir, cuando el infractor es sorprendido en flagrancia. Esta norma habilitaba a los miembros de la policía nacional, a los agentes de tránsito y a los inspectores de policía, en única instancia, como únicos funcionarios competentes para imponer la orden de policía.

Este procedimiento adolecía de doble instancia y además tenía una particularidad, que consistía en dirigir al infractor a la Secretaría de Distrital de Ambiente dentro de los siguientes 5 días para que tomara un curso ambiental por 4 horas a fin de obtener la reducción del 50% de la multa. Si el infractor no tomaba el curso entonces debía pagar el 100% de la multa, sin embargo para que la medida fuese levantada debía tomar el curso ambiental.

El nuevo Código Nacional de Policía, instauró el proceso único de policía, basado en los principios procesales de “oralidad, gratuidad, inmediatez, oportunidad, celeridad, eficacia, transparencia y buena fe” (Art. 213). Así mismo, establece dos clases de actuaciones para dar trámite al procedimiento. El primero corresponde al proceso verbal inmediato para las infracciones cuya medida correctiva corresponde a:

- a) Amonestación.
- b) Participación en Programa comunitario o Actividad Pedagógica de Convivencia.
- c) Remoción de Bienes que Obstaculizan el Espacio Público.
- d) Inutilización de bienes.
- e) Destrucción de bien.
- f) Disolución de reunión o actividad que involucra aglomeraciones de público no complejas.

En esta actuación, a diferencia del comparendo anterior se garantiza la doble instancia mediante el reconocimiento del recurso de apelación el cual tiene efecto devolutivo. Al infractor se le han concedido 24 horas para interponer el recurso ante el inspector de policía quien lo gestionará durante los tres días siguientes.

El segundo corresponde al proceso verbal abreviado, mediante el cual se imponen las siguientes medidas en primera instancia:

- a) Suspensión de construcción o demolición.
- b) Demolición de obra.
- c) Construcción, cerramiento, reparación o mantenimiento de inmueble.
- d) Reparación de daños materiales por perturbación a la posesión y tenencia de inmuebles.
- e) Restitución y protección de bienes inmuebles.
- f) Restablecimiento del derecho de servidumbre y reparación de daños materiales.

g) Remoción de bienes, en las infracciones urbanísticas.

h) Multas.

En segunda instancia.

a) Reparación de daños materiales de muebles o inmuebles.

b) Expulsión de domicilio.

c) Prohibición de ingreso a actividad que involucra aglomeraciones de público complejas o no complejas.

c) Decomiso.

De esta forma el legislador ha organizado un único procedimiento policivo con el fin de garantizar el debido proceso, no obstante, llama la atención un nuevo elemento contenido en el artículo 220 del Código de Policía, el cual hace referencia a la carga de la prueba ya que a los infractores contra el medio ambiente y la salud pública se les presume la culpa o el dolo, es decir, que recae en el infractor el deber procesal de desvirtuar la responsabilidad del hecho. Esta situación tiene relevancia porque evita que las autoridades de policía tengan injerencia con el aspecto probatorio, lo que hace que el procedimiento se base en la sana lógica del agente de policía; en esta instancia el procedimiento se convierte en un arma de doble filo, por el lado positivo la imposición del comparendo es inmediato y se actúa con prontitud (cuando hay la posibilidad de identificar al infractor), por el lado negativo, la presunción de la responsabilidad puede hacer fricción con la garantía de no autoincriminación y el principio de la buena fe, sin embargo estos conceptos son temas de otra labor de investigación.

El proceso verbal abreviado contiene 5 etapas, las cuales se asemejan al proceso ordinario previsto en el Código General del Proceso; en cual inicia de oficio o a petición de cualquier interesado o/y perjudicado (quejoso) quien impulsa la acción de policía contra el infractor. Este

infractor es citado a una audiencia que puede ser inmediata o programada dentro de los 5 días de conocimiento del hecho. La audiencia se puede desarrollar en el lugar de los hechos, en la inspección de policía y en ella tanto el infractor como el interesado exponen sus argumentos en un tiempo de 20 minutos cada uno, terminado éste tiempo el inspector de policía provoca la conciliación y en caso de no llegar a un acuerdo se puede practicar pruebas y finalmente tomar la decisión que quedará notificada en estrados.

Contra la decisión en la audiencia procede el recurso de reposición el cual se resuelve inmediatamente; y el de apelación se concede en el efecto devolutivo, el cual se resuelve dentro de los 8 días de radicado.

Como se puede inferir, la imposición del comparendo exige del uniformado de policía una capacidad de apreciación objetiva de una situación en concreto, ya que el procedimiento del nuevo Código de Policía pone en juego la legitimidad del Estado, pues en resumidas cuentas, la ley prevé la realización de un juzgamiento público con la observación de todas las garantías procesales al infractor que arrojó basura en el espacio público, y bajo las actuales condiciones de orden público en la ciudad, genera incertidumbre la posibilidad de que el uniformado de policía evite imponer los comparendos por miedo a errar en el procedimiento y disciplinariamente sea reprendido.

Política Nacional para la Gestión Integral de Residuos Sólidos

Documento CONPES 3874 de 2016

En 1998 el objetivo principal de la política de residuos, diagnosticado en ese entonces por el Ministerio de Medio Ambiente, proponía “impedir o minimizar de la manera más eficiente los riesgos para los seres humanos y el medio ambiente que ocasionan los residuos sólidos y peligrosos.”

Debido a la cantidad de residuos (6.000 toneladas aproximadamente) que diariamente llegan al relleno, es difícil para las autoridades controlar la contaminación que allí se produce, por ello es más fácil incentivar el uso de las basuras para la generación de combustible o energía eléctrica. El problema que suscita esta idea es la inversión económica necesaria que debe hacer el gobierno para adquirir la tecnología que permite aprovechar este recurso. Sin embargo, este procedimiento transformará el relleno sanitario en un centro de aprovechamiento y tratamiento de residuos. Otro de los instrumentos formulados por el gobierno en el documento (CONPES 3874, 2016) es la implementación de responsabilidades del productor para residuos de envases y empaques, aumentando la reutilización de éstos elementos.

Así mismo la CRA ha reglamentado a través de la Resolución 720 de 2015 una remuneración tarifaria a quienes realicen captura y combustión de gas de efecto invernadero en los rellenos sanitarios de todo el país.

En cuanto los residuos especiales, el gobierno promoverá su reutilización o el aprovechamiento de sus componentes para garantizar su adecuado manejo, para lo cual es importante caracterizar sus elementos constituyentes e identificar la fuente o el fabricante para vincularlo en los procesos de economía verde y así evitar el consumo innecesario, a lo anterior se suma la expedición de políticas que restrinjan la fabricación de dichos elementos.

El reto más difícil de superar para lograr la meta de que en el 2030 en Colombia se practique un manejo adecuado de residuos, es el reto de la educación ambiental enfocada en la prevención, reutilización y separación en la fuente de basuras. Para ello es importante involucrar la participación de los ciudadanos a quienes hay que concientizar para evitar generar residuos o dar un segundo uso a los mismos.

Por otra parte, se tiene que coordinar una línea interinstitucional para que las acciones de regulación, supervisión, vigilancia y control estén orientadas al manejo de residuos.

Política Nacional de Espacio Público

Documento CONPES 3718 de 2012

El objetivo central de la política nacional de espacio público formulada en el año 2012, busca contribuir a la disminución del déficit cuantitativo y cualitativo del espacio público de los entes territoriales tanto en las zonas internas como externas de las ciudades haciendo mayor relevancia en las áreas donde habitan las comunidades más pobres, mediante la participación público-privada y con la aplicación de estrategias institucionales, normativas, de gestión y financiación.

En este aspecto es importante analizar la identificación que ha realizado el Estado respecto del problema principal que afecta al espacio público el cual consiste:

En los modos de apropiación, ocupación y uso del territorio urbano, cuyos resultados son: escasez de suelo de dominio y uso público; falta de ordenamiento y planificación; poca accesibilidad; carencia de equipamientos; ocupación irregular; pérdida o deterioro de los recursos naturales por contaminación, tala, ocupación de rondas, relleno de humedales, ruido, estrechez y deterioro de las superficies de circulación peatonal e inseguridad. (DNP, 2006).

El “déficit cuantitativo” significa la carencia de elementos del espacio público en relación con el número de habitantes permanentes en un territorio y “el déficit cualitativo” hace referencia a las condiciones deficientes de los elementos del espacio público por el uso, goce y disfrute del mismo.

Los estándares urbanísticos internacionales, señalan que las comunidades urbanas deben tener un espacio mínimo de zonas verdes y de áreas de tránsito peatonal para garantizar la calidad de vida de los ciudadanos y que a su vez mitigue las afecciones del ruido y la polución. Entonces, si

las ciudades no tienen este tipo de espacios físicos es posible que los gobiernos no puedan garantizar una calidad de vida al ciudadano, de aquí surge la preocupación por establecer el espacio público efectivo EFE de carácter permanente conformado por zonas verdes, parques, plazas y plazoletas.

La Organización Mundial de la Salud-OMS fijó un promedio óptimo de espacio público por habitante entre diez y quince metros cuadrados. Así mismo, el Decreto 1504 de 1998 estima que los municipios y distritos deben contener en el Plan de Ordenamiento Territorial programas y metas de largo plazo para construir dentro de sus áreas urbanas un índice mínimo de espacio público efectivo, de quince metros cuadrados por habitante.

En Bogotá, según cifras del Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público-DADEP el valor promedio de EFE por habitante es de 3.9 metros cuadrados, promedio muy por debajo del índice global

Tabla 3. Valor promedio de EFE por habitante

LOCALIDAD	Total Espacio Público Efectivo por habitante	Espacio Público Efectivo por habitante			Total Espacio Público Verde por habitante	Espacio Público Verde por habitante		
		Parques por habitante	Zonas Verde por habitante	Plazas y Plazoletas por habitante		Parques por habitante	Zonas Verde por habitante	Estructura Ecológica Principal por habitante
01 Usaquén	4,36	1,40	2,95	0,01	8,91	1,40	2,95	4,56
02 Chapinero	5,36	2,72	2,57	0,08	11,01	2,72	2,57	5,72
03 Santa Fé	7,99	6,08	1,90	0,01	10,73	6,08	1,90	2,75
04 San Cristobal	3,26	1,45	1,78	0,04	5,81	1,45	1,78	2,58
05 Usme	4,48	2,25	2,23	0,00	13,06	2,25	2,23	8,58
06 Tunjuellito	4,74	3,40	1,28	0,07	5,70	3,40	1,28	1,02
07 Bosa	2,10	1,27	0,83	0,00	6,61	1,27	0,83	4,51
08 Kennedy	3,52	1,61	1,90	0,01	4,94	1,61	1,90	1,44
09 Fontibón	4,15	1,45	2,67	0,03	8,82	1,45	2,67	4,69
10 Engativa	3,69	1,87	1,81	0,00	5,24	1,87	1,81	1,56
11 Suba	3,63	1,32	2,29	0,02	5,08	1,32	2,29	1,47
12 Barrios Unidos	7,41	6,34	1,02	0,05	7,39	6,34	1,02	0,03
13 Teusaquillo	14,25	11,38	2,73	0,14	14,82	11,38	2,73	0,71
14 Los Martires	2,12	1,30	0,58	0,25	1,90	1,30	0,58	0,02
15 Antonio Nariño	2,53	1,71	0,72	0,10	2,88	1,71	0,72	0,46
16 Puente Aranda	4,03	1,55	2,43	0,06	4,35	1,55	2,43	0,38
17 La Candelaria	1,87	1,37	0,38	0,12	3,26	1,37	0,38	1,51
18 Rafael Uribe Uribe	3,32	1,95	1,28	0,09	3,42	1,95	1,28	0,19
19 Ciudad Bolívar	2,84	0,68	2,16	0,00	4,50	0,68	2,16	1,66
BOGOTÁ D.C.	3,93	1,97	1,93	0,03	6,30	1,97	1,93	2,40

Fuente Observatorio del Espacio Público. DADEP. 2016

Es decir que el déficit actual de espacio público por cada habitante en Bogotá es de alrededor del 74%, lo que significa que la ciudad debe expandirse para poder recuperar el espacio faltante o iniciar un proceso serio de recuperación. Según cálculos del informe más reciente de la administración distrital, la ciudad cuenta con 32 millones de metros cuadrados de espacio público y zonas verdes, dentro de las que se contarían más de 4.000 parques y una cifra superior a 1,2 millones de árboles.

En el marco de las estrategias para la aplicación de ésta política se observa la articulación del espacio público con la implementación de políticas sobre medio ambiente, urbanismo y gestión del riesgo, así como la promoción y consolidación del espacio público como componente

estratégico del ordenamiento territorial, sin embargo, ésta política carece de una seria reglamentación sobre cuidado y el buen uso al que todos los ciudadanos deben aplicar.

Marco Jurisprudencial

La protección del Espacio Público vs. El Reciclaje, el problema jurídico de la Sentencia C-793 de 2009.

Una de las conductas más perjudiciales para el medio ambiente y para la salud pública de la ciudad, es cuando los usuarios del servicio de aseo presentan las basuras sobre el andén para que sean recolectadas y posteriormente los recicladores y habitantes de calle rompen las bolsas en busca de material para reciclar, esparciendo los desechos y líquidos sobre la vía pública. Este comportamiento fue considerado como infracción por la ley 1259 de 2008 y lo tipificó así:

Art 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. (Ley 1259, 2008)

Art. 14° Darle mal manejo a sitios donde se clasifica, comercializa, recicla o se transforman residuos sólidos. (Ley 1259, 2008)

ART 15° Fomentar el trasteo de basura y escombros en medios no aptos ni adecuados. (Ley 1259, 2008)

Sin embargo, la Asociación de Recicladores de Bogotá-ARB, demandó por inconstitucionalidad estas disposiciones considerando que se vulneró el derecho a la igualdad, el derecho al trabajo y al mínimo vital por desconocer directamente la labor de reciclaje, ya que ellos no poseen instrumentos tecnológicos que permitan examinar los residuos y se ven obligados a realizar la extracción del material de manera manual entre la basura, conducta que es tenida en cuenta como una contravención ambiental, lo que producirá la cesación de dicha actividad afectando una comunidad de personas que viven en la marginalidad por dedicarse al reciclaje.

La Corte Constitucional mediante la Sentencia C-793 de 2009 M.P Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, resolvió el problema jurídico que consistió en “...establecer si la restricción que de las disposiciones demandadas puede derivarse para la actividad que cumplen los recicladores informales de basura, resulta contraria a la Constitución, por limitar de manera desproporcionada los derechos de un sector tradicionalmente marginado y discriminado.”

Mediante la interpretación teleológica del contexto social en el que implementaron las sanciones la Corte determinó que disposiciones de la ley 1259 de 2008 obedecen al fin legítimo de preservar el medio ambiente y el espacio público ya que la norma está dirigida a todas las personas naturales y jurídicas de manera general y abstracta y no únicamente a los recicladores. Sin embargo, señala que la forma en la que está redactado el texto de la norma puede restringir la labor del reciclador por la interpretación que de ellas hagan las autoridades que aplican el comparendo, en este caso la policía, generando una incertidumbre y virtualmente una contrariedad a los fines esenciales del Estado. Así mismo señala que la carencia de una normatividad sobre la actividad de los recicladores puede inducir a que se considere como inadecuado en el marco de la gestión integral de basuras.

Siguiendo lo enunciado en la sentencia “las normas acusadas, sin embargo, desde una perspectiva enmarcada solamente en el concepto de cultura ciudadana, adoptan una aproximación sancionatoria, sin contemplar de manera expresa alternativas para los recicladores informales que se verían desplazados de su actividad”.

De este modo, para la Corte, la ausencia de proporcionalidad de las disposiciones objetadas denota un contraste entre el objetivo de proteger el espacio público, la salud pública y el medio ambiente, en una instancia, y de otra, el drástico perjuicio que, en aplicación de las mismas, podría darse sobre la labor de los recicladores.

En este orden de ideas, la corte declara la exequibilidad condicionada de los numerales 6, 14 y 15 de la ley 1259 de 2008, en el entendido de que el comparendo ambiental no podrá impedir la actividad de los recicladores. Estas disposiciones fueron modificadas por el nuevo Código de Policía Ley 1801 de 2016 y actualmente el numeral 4 y 5 del artículo 111 rigen así:

“4° Esparcir, parcial o totalmente, en el espacio público o zonas comunes el contenido de las bolsas y recipientes para la basura, una vez colocados para su recolección.

5° Dejar las basuras esparcidas fuera de sus bolsas o contenedores una vez efectuado el reciclaje.”

En este punto se destaca el cambio del verbo, pues anteriormente la norma expresaba “destapar y extraer” el nuevo Código de Policía quedó así: “esparcir”.

El numeral 14 fue derogado por el Nuevo Código de Policía. Finalmente, el numeral 15 fue modificado y rige así:

“9° Propiciar o contratar el transporte de escombros en medios no aptos ni adecuados.

11° Transportar escombros en medios no aptos ni adecuados.”

En la norma anterior el verbo se destinaba únicamente a quienes contratan a personas para que transporten residuos en vehículos no aptos, con la modificación en la norma, la sanción solo recae en el contratante sino también en el contratado.

La sanción de arresto para los infractores del Comparendo Ambiental, análisis de la sentencia C-928 de 2009.

Para resolver el conflicto, la Corte analizó el contraste entre los objetivos de promoción de cultura ciudadana en materia de aseo y preservación del espacio público, el medio ambiente y la salubridad que pretende el comparendo ambiental. El numeral 6 del artículo 7 de la antigua norma del Comparendo Ambiental imponía una sanción de arresto para quienes desacataran en grado

extremo y de forma reiterada las infracciones de las normas de aseo, limpieza y recolección por parte de las autoridades administrativas de cada ente territorial, es decir en cabeza de alcaldes, la Policía Nacional, los agentes de tránsito y los inspectores de policía.

Algunas interpretaciones, consideraban que la medida de arresto promovía el adecuado manejo de los residuos sólidos especialmente en el espacio público, para quienes gradualmente han cometido de “...forma reiterada alguna falta contra las normas de aseo y de recolección de escombros y hayan desacatado en grado extremo los comparendos ambientales que les han impuesto esas autoridades administrativas”, hasta que, con esta sanción como último recurso, el infractor pudiere corregirse. Así que con el fin de buscar un ambiente más sano y mejorar el manejo de las basuras el Estado debía ser más coercitivo imponiendo medidas severas.

Sin embargo, la Corte Constitucional realizó un análisis del derecho a la libertad y al debido proceso para determinar la inconstitucionalidad del artículo, basándose en la reserva judicial del artículo 28 de la Constitución Política de 1991 el cual prohíbe que funcionarios diferentes a las autoridades judiciales dicten sanciones de arresto y mencionó que:

La única excepción establecida en la Constitución Política al principio de reserva judicial, necesaria para privar de la libertad a una persona, es la establecida en el artículo 32 Constitucional. Así las cosas, cuando una persona sea sorprendida en flagrancia en la comisión de una conducta punible puede ser capturada por cualquier persona, con mayor razón por una autoridad administrativa, y posteriormente ser conducida ante un juez. En el presente caso, dicha captura no requiere de orden judicial previa, lo que comporta una excepción al principio de reserva judicial. (Corte Constitucional, Sentencia C-928, 1998.)

Dado que la Corte Constitucional consideró la inconstitucionalidad del artículo, se abstuvo de analizar los demás cargos de la demanda, dejando de lado el estudio de los derechos colectivos.

ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN

Se tiene que el Estado ha regulado jurídicamente los procedimientos sobre el manejo de residuos sólidos en las ciudades, encomendado a las autoridades administrativas de los entes territoriales la función de velar por la gestión integral de los residuos sólidos urbanos, y como herramienta correctiva ha identificado los comportamientos lesivos, para tipificarlos como antijurídicos, y a cada uno de ellos estableció una sanción.

Sin embargo, la Política Nacional del Espacio Público ha observado que:

La ocupación del espacio público responde en gran medida a una falta de reglamentación y control por parte de las autoridades locales e incide de manera negativa en aspectos tales

como el medio ambiente por la mala disposición de residuos sólidos, el aseo, la seguridad, la imagen comercial y las condiciones físicas de los elementos constitutivos del espacio público (andenes, plazas, parques, zonas verdes, etc. (CONPES 3718, 2012)

Así mismo indica que:

Las entidades territoriales no tienen la capacidad institucional de administrar, mantener y proteger en su totalidad el conjunto de los espacios públicos construidos en las ciudades, ni de implementar políticas que promuevan el cumplimiento de la ley frente a su uso y el desarrollo de comportamientos cívicos de respeto, tolerancia y reconocimiento del otro en los escenarios públicos de interacción cotidiana. En esta medida, la descentralización de la gestión social y cultural del espacio público es aún incipiente en los municipios y distritos del país, así como la creación y consolidación de estrategias que promuevan comportamientos adecuados y de defensa ciudadana del espacio público. (CONPES 3718, 2012b)

Además del problema ambiental derivado de la negligencia de las autoridades administrativas, se suma la problemática de salubridad por la acumulación de basuras sobre el espacio público ya que:

La basura no se acumula en un mismo lugar. Ni tampoco permanece inalterada; su volumen se ve afectado por la recuperación de los basurios, por la biodegradación originada por los microorganismos del medio, por el desplazamiento con las aguas lluvias hacia los alcantarillados que por esto se taponan en la mayoría de los aguaceros, por las quemaduras en las calles, por el consumo de materia orgánica por perros, ratones, cerdos, gallinazos y moscas (J.A, 1985)

Para el caso de Bogotá, la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos, identificó las causas y los efectos de ésta problemática generada a raíz del arrojado clandestino de residuos sólidos sobre el espacio público bogotano y creó el siguiente árbol de problemas con el fin de adelantar acciones que mitiguen este fenómeno multidimensional en el marco del Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos (PGIRS).

Tabla 4. Árbol de problemas del arrojado clandestino de residuos sólidos

PROLIFERACION DE ARROJOS CLANDESTINOS EN ÁREAS Y VÍAS PÚBLICAS DE BOGOTÁ	
CAUSAS	EFFECTOS
Presentación inadecuada de residuos especiales por parte de los ciudadanos	Generación de puntos críticos
Desconocimiento por parte de los usuarios de las condiciones de prestación, de recolección, transporte, tratamiento y disposición de los residuos especiales.	Impacto negativo en las actividades sociales y económicas de la ciudad.
	Costos de remediación ambiental.
Baja disposición al pago por el servicio.	Bajos niveles de valorización de los inmuebles.
Baja articulación por programas posconsumo.	Inconformidades en los ciudadanos.
Falta de definición de protocolos para cada uno de los residuos.	Altas tasas de reclamaciones y derechos de petición.
Ausencia de caracterización de residuos especiales que se generan en la ciudad.	Afectación a la salud pública.
Falta de infraestructura para residuos especiales.	Costos en el control de enfermedades
Retraso en los tiempos de recolección de residuos especiales por parte de las empresas de aseo, una vez hecha la solicitud del usuario.	Deterioro de la calidad ambiental distrital.
	Afectación a los sistemas de alcantarillado y cuerpos de agua.

Fuente PGIRS. Secretaría del Hábitat. UAESP. 2016

Considerando que el Congreso de la República elaboró una herramienta jurídica con la cual se implementó el comparendo ambiental Ley 1259 de 2008, como instrumento de cultura ciudadana sobre el adecuado manejo de residuos sólidos y escombros; autorizó que en cada ente territorial se establecieran las conductas infractoras con las cuales los ciudadanos podrían hacerse acreedores de una sanción, de acuerdo a sus necesidades, sin embargo, en Bogotá, el comparendo ambiental se reglamentó hasta el año 2014 (6 años después de su promulgación a nivel nacional) mediante el Decreto 349 de 2014, y entró a regir con las mismas infracciones de la Ley 1259 de 2008.

Tabla 5. Infracciones contenidas en el Comparendo Ambiental

INFRACCIONES Y MULTAS SEÑALADAS EN EL COMPARENDO AMBIENTAL LEY 1259 DE 2008 E IMPLEMENTADAS PARA BOGOTÁ EN EL DECRETO 349 DE 2014		
INFRACCIONES	MULTA	
	PERSONA NATURAL	PERSONA JURÍDICA
Presentar para la recolección, los residuos sólidos en horarios no autorizados por la empresa prestadora del servicio.	5 salarios mínimos diarios legales vigentes	5 salarios mínimos mensuales legales vigentes
No usar los recipientes o demás elementos dispuestos para depositar la basura.	5 salarios mínimos diarios legales vigentes	
Disponer residuos sólidos y escombros en sitios de uso público no acordados ni autorizados por autoridad competente.	10 salarios mínimos diarios legales vigentes	10 salarios mínimos mensuales legales vigentes
Arrojar residuos sólidos o escombros en espacio público o en sitios abiertos al público como teatros, parques, colegios, centros de atención de salud, expendios de alimentos, droguerías, sistemas de recolección de aguas lluvias y sanitarias y otras estructuras de servicios públicos, entre otros.	10 salarios mínimos diarios legales vigentes	10 salarios mínimos mensuales legales vigentes
Arrojar escombros o residuos sólidos a humedales, páramos, fuentes de agua y bosques, entre otros ecosistemas	1 salario mínimo diario legales vigentes	15 salarios mínimos mensuales legales vigentes
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 infracción a las normas sobre recuperación y aprovechamiento vigentes.	5 salarios mínimos diarios legales vigentes	10 salarios mínimos mensuales legales vigentes
Romper, rasgar, quemar o de cualquier otra manera dañar o destruir las bolsas y recipientes en que los residuos sólidos hayan sido almacenados o depositados para ser objeto de recolección, o abrirlos sin volverlos a cerrar debidamente, o extraer de ellos los residuos y dejar el lugar en que se produzca la extracción en un estado de aseo peor a aquél en que se encontraba.	5 salarios mínimos diarios legales vigentes	5 salarios mínimos mensuales legales vigentes
Presentar para la recolección dentro de los residuos domésticos, animales muertos o sus partes, diferentes a los residuos de alimentos, en desconocimiento de las normas sobre recolección de animales muertos de conformidad con las normas vigentes.	10 salarios mínimos diarios legales vigentes	10 salarios mínimos mensuales legales vigentes
Dificultar la actividad de barrido y recolección de residuos sólidos o de escombros.	5 salarios mínimos diarios legales vigentes	5 salarios mínimos mensuales legales vigentes
Almacenar materiales y residuos de obras de construcción o de demoliciones en vías y/o áreas públicas.	15 salarios mínimos diarios legales vigentes	10 salarios mínimos mensuales legales vigentes
Realizar quema de residuos sólidos y/o escombros sin los controles y autorizaciones establecidos por la normatividad vigente.	5 salarios mínimos diarios legales vigentes	5 salarios mínimos mensuales legales vigentes

Instalar cajas de almacenamiento, unidades de almacenamiento, canastillas o cestas de almacenamiento, sin el lleno de los requisitos establecidos por las normas vigentes sobre la materia.	5 salarios mínimos diarios legales vigentes	5 Salarios mínimos mensuales legales vigentes
Hacer limpieza de cualquier objeto en vías públicas, causando acumulación o esparcimiento de residuos sólidos o dejar esparcidos en el espacio público los residuos presentados por los usuarios para la recolección.	5 Salarios mínimos diarios legales vigentes	5 Salarios mínimos mensuales legales vigentes
Permitir la deposición de heces fecales de mascotas y demás animales en prados y sitios no adecuados, sin la recolección debida.	10 salarios mínimos diarios legales vigentes	5 salarios mínimos mensuales legales vigentes
No administrar con orden, limpieza e higiene los sitios donde se clasifican, comercializan y reciclan residuos sólidos.	15 salarios mínimos diarios legales vigentes	10 Salarios mínimos mensuales legales vigentes
Disponer desechos industriales, sin las medidas de seguridad necesarias o en sitios no autorizados por autoridad competente.	1 salarios mínimos diarios legales vigentes	10 Salarios mínimos mensuales legales vigentes
No recoger los residuos sólidos o escombros en los horarios establecidos por la empresa recolectora, salvo información previa debidamente publicitada, informada y justificada, conforme a las normas vigentes.	No Aplica	5 salarios mínimos mensuales legales vigentes
No disponer separadamente para su recolección, los residuos reciclables de los no reciclables.	5 salarios mínimos diarios legales vigentes	5 salarios mínimos mensuales legales vigentes
Arrojar los escombros en sitios diferentes a los autorizados por la normatividad vigente.	10 salarios mínimos diarios legales vigentes	10 salarios mínimos mensuales legales vigentes
Arrojar basuras desde un vehículo automotor o de tracción humana o animal en movimiento o estático a las vías públicas, parques o áreas públicas.	1 salarios mínimos diarios legales vigentes	1 salarios mínimos mensuales legales vigentes

Fuente: Ley 1259 de 2008 Artículos 6 y 7.

A continuación, se detalla el número de comparendos impuestos desde el año 2014 hasta enero de 2017, clasificados según la infracción, de acuerdo a las cifras reportadas por la Oficina de Participación, Educación y Localidades de la Secretaría Distrital de Ambiente.

Tabla 6. Estadísticas de las sanciones

ESTADISTICAS POR COMPARENDO AMBIENTAL 2014-2017	
INFRACCION	TOTAL
3. Disponer residuos sólidos y escombros en sitios de uso público no acordados ni autorizados por autoridad competente.	1018

2. No usar los recipientes o demás elementos dispuestos para depositar los residuos sólidos, de acuerdo con los fines establecidos para cada uno de ellos.	953
13. Hacer limpieza de cualquier objeto en vías públicas, causando acumulación o esparcimiento de residuos sólidos o dejar esparcidos en el espacio público los residuos presentados por los usuarios para la recolección.	898
10. Almacenar materiales y residuos de obras de construcción o de demoliciones en vías y/o áreas públicas.	691
4. Arrojar residuos sólidos o escombros en espacio público o en sitios abiertos al público como teatros, parques, colegios, centros de atención de salud, expendios de alimentos, droguerías, sistemas de recolección de aguas lluvias y sanitarias y otras estructuras de servicios públicos, entre otros.	644
1. Presentar para la recolección, los residuos sólidos en horarios no autorizados por la empresa prestadora del servicio.	481
7. Romper, rasgar, quemar o de cualquier otra manera dañar o destruir las bolsas y recipientes en que los residuos sólidos hayan sido almacenados o depositados para ser objeto de recolección, o abrirlos sin volverlos a cerrar debidamente, o extraer de ellos los residuos y dejar el lugar en que se produzca la extracción en un estado de aseo peor a aquél en que se encontraba.	388
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 infracción a las normas sobre recuperación y aprovechamiento vigentes.	326
14. Permitir la deposición de heces fecales de mascotas y demás animales en prados y sitios no adecuados, sin la recolección debida.	237
5. Arrojar escombros o residuos sólidos a humedales, páramos, fuentes de agua y bosques, entre otros ecosistemas.	237
19. Arrojar los escombros en sitios diferentes a los autorizados por la normatividad vigente.	203
11. Realizar quema de residuos sólidos y/o escombros sin los controles y autorizaciones establecidos por la normatividad vigente.	165
12. Instalar cajas de almacenamiento, unidades de almacenamiento, canastillas o cestas de almacenamiento, sin el lleno de los requisitos establecidos por las normas vigentes sobre la materia.	148
15. No administrar con orden, limpieza e higiene los sitios donde se clasifican, comercializan y reciclan residuos sólidos.	103
17. No recoger los residuos sólidos o escombros en los horarios establecidos por la empresa recolectora, salvo información previa debidamente publicitada, informada y justificada, conforme a las normas vigentes.	80
9. Dificultar la actividad de barrido y recolección de residuos sólidos o de escombros.	71
16. Disponer desechos industriales, sin las medidas de seguridad necesarias o en sitios no autorizados por autoridad competente.	70
18. No disponer separadamente para su recolección, los 18 residuos reciclables de los no reciclables.	27
8. Presentar para la recolección dentro de los residuos domésticos, animales muertos o sus partes, diferentes a los residuos de alimentos, en desconocimiento de las normas sobre recolección de animales muertos de conformidad con las normas vigentes.	11
TOTAL	6751

Fuente: Secretaría Distrital de Ambiente, Oficina de Participación, Educación y Localidades

Bogotá, al igual que las demás ciudades del país y del mundo, requiere de una ciudadanía deferente con las responsabilidades, obligaciones y derechos entre vecinos para alcanzar la armonía, el respeto y la convivencia. Sin embargo, las cifras calculadas por los indicadores de seguridad y convivencia, de la Secretaría de Gobierno Distrital, reflejan la pérdida de la cultura ciudadana y la carencia de un modelo de comportamiento social. Bajo este enfoque, se exige al Estado la regulación de conductas que atenten contra la tranquilidad colectiva y el hábitat, con una normalización que vaya más allá del carácter pedagógico de la norma, e imponga prohibiciones y sanciones para que los ciudadanos se abstengan de incurrir en infracciones por temor a la sanción.

No obstante, el Estado nuevamente reguló la antijuricidad del comportamiento de los ciudadanos infractores y expidió el Código Nacional de Policía, Ley 1801 de 2016, el cual derogó las disposiciones de la ley 1259 de 2008, y con ella, también derogó los comparendos ambientales decretados en cada ente territorial, en el caso de Bogotá modificó las conductas señaladas en el Decreto 349 de 2014 y transformó las 20 *infracciones* por 15 *comportamientos* contrarios a la limpieza y recolección de residuos.

Con el actual Código de Policía a los ciudadanos indisciplinados con el manejo de residuos les cambió el lenguaje de la regulación sancionatoria, pues en el Código no se habla de infracciones sino de comportamientos y las sanciones quedaron proscritas y entraron a regir las medidas correctivas.

Pese a los efectos señalados por los desechos sobre el espacio público, las medidas instituidas por el Código de Policía para corregir los comportamientos contrarios a la recolección y limpieza en las áreas urbanas son endebles e insignificantes, porque las medidas correctivas allí contenidas, no son suficientes para la rectificación del infractor y en la práctica el ciudadano prefiere

inobservar la norma que someterse a ella, sin advertir la transgresión que causa a los derechos colectivos.

Aunado a lo anterior, el comparendo ambiental sancionaba de forma drástica a la persona jurídica que a la persona natural, debido que la persona jurídica genera mayor volumen de residuos. Este aspecto no se tuvo en cuenta en el Código de Policía, de tal manera que ambos sujetos reciben la misma medida correctiva.

El objeto de las medidas correctivas según lo previsto en el Código de Policía se define como:

Artículo 172. Objeto de las medidas correctivas. Las medidas correctivas, son acciones impuestas por las autoridades de Policía a toda persona que incurra en comportamientos contrarios a la convivencia o el incumplimiento de los deberes específicos de convivencia. Las medidas correctivas tienen por objeto disuadir, prevenir, superar, resarcir, procurar, educar, proteger o restablecer la convivencia.

Parágrafo 1°. Las medidas correctivas no tienen carácter sancionatorio. Por tal razón, deberán aplicarse al comportamiento contrario a la convivencia las medidas correctivas establecidas en este Código y demás normas que regulen la materia.

Parágrafo 2°. Cuando las autoridades de Policía impongan una medida correctiva deberán informar a la Policía Nacional para que proceda a su registro en una base de datos de orden nacional y acceso público. La información recogida en estas bases de datos está amparada por el derecho fundamental de Hábeas Data. (Ley 1801, 2016)

De lo anterior se infiere, que la finalidad de las medidas correctivas es aleccionar al ciudadano para que obre bien de manera voluntaria, con la convicción del respeto por el otro así como también propende por la autorregulación. Es por eso por lo que el nuevo Código de Policía estableció las siguientes medidas correctivas:

Artículo 173. Las medidas correctivas. Las medidas correctivas a aplicar en el marco de este Código por las autoridades de Policía, son las siguientes:

1. Amonestación.
2. Participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia.
3. Disolución de reunión o actividad que involucra aglomeraciones de público no complejas.
4. Expulsión de domicilio.
5. Prohibición de ingreso a actividad que involucra aglomeraciones de público complejas o no complejas.
6. Decomiso.
7. Multa General o Especial.
8. Construcción, cerramiento, reparación o mantenimiento de inmueble.
9. Remoción de bienes.
10. Reparación de daños materiales de muebles o inmuebles.
11. Reparación de daños materiales por perturbación a la posesión y tenencia de inmuebles.
12. Restablecimiento del derecho de servidumbre y reparación de daños materiales.
13. Restitución y protección de bienes inmuebles.
14. Destrucción de bien.
15. Demolición de obra.
16. Suspensión de construcción o demolición.

17. Suspensión de actividad que involucre aglomeración de público compleja.
18. Suspensión temporal de actividad.
19. Suspensión definitiva de actividad.
20. Inutilización de bienes.

Es importante tener en cuenta que la función propuesta en el Código de Policía es la de prevenir comportamientos que perjudican la convivencia, por lo tanto, se espera que este cuerpo legal esté dotado de medidas sancionatorias que corrijan los malos actos y generen nuevos hábitos de respeto y tolerancia por la comunidad, el espacio público y el medio ambiente.

Estos son los comportamientos sancionados en el nuevo Código de Policía, y se aprecia las medidas correctivas a imponer.

Tabla 7. Comportamientos y medidas correctivas previstas en el Código de Policía

COMPORTAMIENTOS CONTRARIOS DE LAS NORMAS DE RECOLECCIÓN Y LIMPIEZA DEL NUEVO CÓDIGO DE POLICIA		
	COMPORTAMIENTO	MEDIDA CORRECTIVA
1	Sacar la basura en horarios no autorizados por la empresa prestadora del servicio o en sitio diferente al lugar de residencia o domicilio.	Participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia.
2	No usar los recipientes o demás elementos dispuestos para depositar la basura.	
3	Arrojar residuos sólidos y escombros en sitios de uso público, no acordados ni autorizados por autoridad competente.	Participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia.
4	Esparcir, parcial o totalmente, en el espacio público o zonas comunes el contenido de las bolsas y recipientes para la basura, una vez colocados para su recolección.	
5	Dejar las basuras esparcidas fuera de sus bolsas o contenedores una vez efectuado el reciclaje.	
6	Disponer inadecuadamente de animales muertos no comestibles o partes de estos dentro de los residuos domésticos	Amonestación
7	Dificultar de alguna manera, la actividad de barrido y recolección de la basura y escombros, sin perjuicio de la actividad que desarrollan las personas que se dedican al reciclaje.	
8	Arrojar basura, llantas, residuos o escombros en el espacio público o en bienes de carácter público o privado	Multa de \$ 786.894
9	Propiciar o contratar el transporte de escombros en medios no aptos ni adecuados.	Multa de \$ 393.449

10	Improvisar e instalar, sin autorización legal, contenedores u otro tipo de recipientes, con destino a la disposición de basuras.	Multa de \$ 196.724
11	Transportar escombros en medios no aptos ni adecuados.	Multa de \$ 196.724
12	No recoger los residuos sólidos en los horarios establecidos por la misma empresa recolectora, salvo información previa debidamente publicitada, informada y justificada.	Multa de \$786.898 por cada hora de retraso
13	Arrojar en las redes de alcantarillado, acueducto y de aguas lluvias, cualquier objeto, sustancia, residuo, escombros, lodos, combustibles y lubricantes, que alteren u obstruyan el normal funcionamiento.	Multa de \$ 786.894
14	Permitir la presencia de vectores y/o no realizar las prácticas adecuadas para evitar la proliferación de los mismos en predios urbanos.	Multa de \$ 196.724
15	No permitir realizar campañas de salud pública para enfermedades transmitidas por vectores dentro de los predios mencionados en el anterior inciso.	Multa de \$ 196.724

Fuente: Ley 1861 de 2016, ART,111

En esta instancia se observa un posible problema de interpretación que puede surgir de la confusión entre el comportamiento N° 3 con el comportamiento N° 8 al momento en el que el uniformado de policía imponga el comparendo al infractor, porque en la práctica parece referirse al mismo comportamiento; el perjuicio que causa es la inequidad de la medida correctiva que se impone pues para el comportamiento N° 3 se prescribe “Participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia” a diferencia de la medida correctiva del comportamiento N° 8 “Multa Tipo 4: Treinta y dos (32) salarios mínimos diarios legales vigentes (smdlv).” Es decir \$ 786.897.

La interpretación sobre qué medida corresponde aplicar frente comportamiento de arrojar residuos queda al arbitrio del uniformado de policía, generando una inseguridad jurídica y con ello implícito la ineficacia de la norma.

Cuando el comparendo ambiental estaba vigente bajo el Decreto 349 de 2014, en Bogotá, se impusieron 1018 comparendos desde el año 2014 hasta marzo de 2017 por disponer residuos sólidos y escombros en sitios de uso público no acordado ni autorizado por autoridad competente,

siendo esta conducta la que mayor número de infractores registra. La sanción de éste comportamiento preveía una multa de 5 SLMDV.

Ahora el Código de policía aplicará para esta misma conducta o infracción la medida correctiva de participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia, como medio idóneo para disuadir este comportamiento, el cual consiste en:

Artículo 175 Participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia. “Es la obligación de participar en una actividad de interés público o programa pedagógico en materia de convivencia, organizado por la administración distrital o municipal, en todo caso tendrá una duración de hasta seis (6) horas.”

Parágrafo 1°. Por su naturaleza de carácter pedagógico, esta medida podrá ser impuesta por la autoridad de Policía competente para todos los comportamientos contrarios a la convivencia contenidos en el presente Código, sin perjuicio de las demás medidas correctivas que deban ser impuestas. (Ley 1801, 2016)

Parágrafo 2°. El programa o actividad pedagógica de convivencia que se aplique como medida correctiva a niños, niñas o adolescentes, deberá contar con el enfoque adecuado para esta población de acuerdo con la legislación vigente. (Ley 1801, 2016)

Parágrafo 3°. Para materializar la medida correctiva de que trata el presente artículo, la Policía Nacional podrá trasladar de inmediato al infractor al lugar destinado para tal efecto. (Ley 1801, 2016)

Adicionalmente el parágrafo 1 del artículo 210 sobre Atribuciones del personal uniformado de la Policía Nacional señala lo siguiente:

Parágrafo 1º. La participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia serán organizadas y realizadas por las alcaldías municipales, distritales o locales, o sus delegados, de acuerdo con los lineamientos que para tal fin, establezca el Gobierno nacional. (Ley 1801, 2016)

Si bien, esta medida correctiva es necesaria para contrarrestar el arrojamiento de desechos sobre el espacio público; bajo la óptica de la problemática actual, parece no ser el mecanismo idóneo para proteger los bienes jurídicos amparados, si se tiene en cuenta que en este aspecto la norma no define qué es una actividad de interés público o programa pedagógico en materia de convivencia o aseo; si significan lo mismo o si tienen diferencia. Sin embargo, a la luz de la realidad social no parece razonable que el ciudadano que contamina e invade el espacio público con basura se escarmiente con la participación en programa comunitario ya que no hay resarcimiento por el daño causado, ni soluciona el inconveniente con la disposición de los residuos.

Resulta discutible la diferencia que se observa entre la normatividad anterior, la cual se caracterizaba por imponer una sanción más severa, pues además de obligar al infractor a realizar un curso pedagógico también lo multaba de acuerdo con la infracción cometida; en cambio en el actual derecho de policía, las medidas correctivas se tornaron más laxas respecto de las conductas en las que los ciudadanos más incurren.

CONCLUSIONES

La información recolectada a través de ésta indagación permite responder el problema planteado, no sin antes mencionar, que el Estado ha proporcionado mecanismos para disminuir el arrojamiento clandestino de residuos sobre el espacio público, sin embargo, es de comprender, que, por

la coyuntura actual, la administración pública tiene la mirada puesta en otros aspectos que considera de mayor repercusión nacional y bajo este precepto distribuye el recurso.

Durante el desarrollo investigativo, siempre se constató que fue la Constitución Política de 1991 la que destacó el atributo más importante del espacio público, el cual es su fin mismo, es decir su destinación al uso común. Bajo esta óptica, el constituyente asemeja el espacio público con la misticidad de lo sagrado, ya que permite el encuentro del individuo, con sí mismo y con el otro.

Infortunadamente, los seres humanos carecen de autorregulación y no es fácil considerar que con el comportamiento bueno o malo se pueda afectar al prójimo; la moral y la ética no tienen la capacidad de contener los impulsos ni de evitar los resultados de las acciones. De ahí surge la necesidad de aplacar la conducta con la norma de policía ya que el comportamiento cívico en el espacio público bogotano se ha desbordado de toda pauta.

Por lo anterior se han identificado las siguientes conclusiones:

- El componente más importante del comparendo ambiental, vigente con la reglamentación anterior, era la responsabilidad que atribuía la norma a los entes territoriales en cabeza de los alcaldes y sus secretarios de gobierno y educación, para orientar a los ciudadanos sobre el manejo de residuos ordinarios, sin embargo, este aspecto fue derogado y no hace parte de los objetivos ni de los alcances del nuevo Código de Policía.

- La educación ambiental es un arma fundamental para combatir los malos hábitos en el manejo de residuos, sin embargo, esta arma carece de estrategia y se encuentra desligada de las acciones positivas de las entidades públicas en materia de recuperación de espacio público.
- El manejo de residuos sólidos ordinarios es carente de una concertación de acciones y responsabilidades y denota que cada entidad implicada desde el nivel central

hasta el ente territorial realiza tareas individuales con la finalidad de cumplir por cumplir en ausencia de un verdadero compromiso institucional.

-El costo financiero de la recolección de desechos clandestinos es asumido en la actualidad por las empresas prestadoras del servicio de aseo, porque así lo estableció la UAESP durante la vigencia del periodo de transición hasta que se implemente el nuevo esquema de aseo mediante licitación pública.

-La descripción de los comportamientos contrarios previstos en el artículo 111 del Código de Policía son tan similares entre sí, que el agente de policía puede incurrir en una errónea apreciación generando inseguridad jurídica.

-La conducta que con mayor reiteración se comete y provoca mayores perjuicios a la ciudad, es la de arrojar basura y escombros en sitios públicos no autorizados, sin embargo, en el nuevo Código de Policía la sanción prevista es la amonestación, propagando que dicha medida correctiva se considere como insignificante y a la final el policía opte por perseguir otras conductas igual de nocivas para la convivencia pero que le signifique mejores recompensas.

- El comparendo ambiental de la norma anterior, contemplaba sanciones más drásticas para las personas jurídicas que para las personas naturales.

-Las alcaldías locales son las encargadas de realizar las actividades pedagógicas previstas como medida correctiva, cuya duración es de 6 horas, sin embargo, estas no están coordinadas con las empresas prestadoras del servicio de aseo quien son los actores idóneos para proporcionar la información sobre el manejo de residuos.

- La recolección mezclada de residuos desestimula la separación de residuos desde la fuente y el reciclaje, aumentando el volumen de basuras dispuestas en el relleno sanitario de Doña Juana.

-La responsabilidad de implementar programas de reciclaje, recolección selectiva y caracterización de residuos recae en las alcaldías, no obstante, en Bogotá no se conoce una política seria que propenda por el reciclaje, así como los recicladores tampoco tienen el respaldo estatal que garantice sus condiciones mínimas de vida, a pesar de ser declarados sujetos de especial protección por parte del Consejo de Estado.

-Las medidas correctivas contempladas para corregir al infractor de las normas de aseo en la ciudad, deben ser reevaluadas por el legislador para que permanezcan vigentes en el tiempo, de lo contrario, por su falta de proporcionalidad e idoneidad, prontamente se convertirán en un saludo a la bandera.

Consideraciones Finales

Las contravenciones de policía están implementadas para hacer recapacitar al infractor sobre reincidir en una conducta que genera un daño menor a la sociedad. La contrariedad que surge es por la forma como se aprecia ese presunto “daño menor”. Este aspecto llama la atención debido que los efectos del arrojado de residuos en el entorno público o colectivo se perciben en el tiempo, la carencia de perjuicios inmediatos permite que se desestime la antijuricidad de la conducta catalogándola como una perturbación de la convivencia. No se pretende que el arrojado de basura en las calles se mitigue desde la óptica del derecho penal, pues restringir la libertad a quienes son irresponsables en el manejo de sus desechos es una medida desproporcionada, pero tampoco se justifica que la responsabilidad por castigar a los infractores recaiga exclusivamente en la rama ejecutiva.

Es legislador ha estado muy activo con la producción normativa en materia ambiental pero ha errado en el diseño de las medidas correctivas del artículo 111 del Código Nacional de Policía y Convivencia porque tuvo en cuenta la realidad cuantitativa, y delegó en las autoridades administrativas la corrección de comportamientos incívicos de difícil detección, situación que terminará menoscabando la capacidad de realizar los fines esenciales del Estado.

ESTRATEGIA METODOLOGICA

La presente investigación se fundamenta en el paradigma socio-crítico, el cual formula una unión entre la teoría y la práctica para estudiar la cotidianidad. La teoría crítica surge como contestación al positivismo debido al método reduccionista al que sometía todos los conflictos para obtener conocimiento. Este nuevo paradigma aborda la realidad a través de una dialéctica entre los valores, los intereses y los juicios de la sociedad para transformar las relaciones sociales y liberar la conducta con la autorreflexión.

Dicha teoría nace en 1920 en la escuela de Frankfurt, con el trabajo del Max Horkheimer y Thodor Adorno cuyo objetivo principal era alcanzar “la emancipación del ser humano” (Alvarado & García, 2008).

En este aspecto cobró mayor importancia por su estrategia democrática en el sentido de hacer partícipes a todos los sujetos de los grupos sociales aplicado en el entorno educativo. De tal manera que se ajusta al proceso investigativo en cuestión porque los problemas que se abordan emergen

de la realidad, así como ha surgido el problema objeto de éste trabajo y que ha hecho sufrir a la investigadora las mismas consecuencias ambientales y habitacionales que al resto de ciudadanos. De acuerdo al paradigma planteado, la solución del problema surge del análisis y la reflexión del grupo afectado, como se espera que ocurra en la ciudad con el uso de la herramienta pedagógica para capacitar a los sujetos respecto de los efectos de sus comportamientos negativos y orientarlos hacia el beneficio colectivo del cumplimiento de la norma.

Así mismo, se acudió al enfoque socio-jurídico, el cual permite analizar desde la dimensión de la eficacia, la conducta del fenómeno social objeto de estudio. De igual forma, este enfoque permite observar comportamientos, actos o procedimientos que brindarán explicación a la conducta social.

En esta investigación se cuestionó la eficacia del artículo 111 de la ley 1861 de 2016 o Código Nacional de Policía y Convivencia, para lo cual se exploró desde la perspectiva socio-jurídica un planteamiento ajustado al modelo mixto de investigación.

El tipo de investigación propuesto es analítico-descriptivo-interpretativo, por la novedad del objeto de estudio dentro del ámbito del Derecho. Así mismo se estructura un estilo documental donde se realiza un ejercicio de rastreo sobre fuentes primarias y secundarias, de tal manera que no requiere verificación empírica ni información de campo, por lo tanto, sólo se ha estudiado los datos de naturaleza jurídica como referente del campo científico en el que se enmarca la indagación.

Teniendo en cuenta que el comportamiento observado se generaliza en toda la ciudad, y en los diferentes niveles socioeconómicos, para esta investigación he escogido el área metropolitana de Bogotá, por ser una ciudad capital donde se hallan diferentes estilos de vida y hacen presencia todo tipo de entidades pertenecientes a los distintos medios de producción.

REFERENCIAS

- Alvarado, L. & García, M. (2008) Características más relevantes del paradigma socio-crítico: su aplicación en investigaciones de educación ambiental y de enseñanza de las ciencias. *Sapiens, Revista universitaria de investigación*. 9(2). 187-202 Páginas.
- Ann, O. (1993) *Los Recicladores*. En: Biblioteca Virtual Luis ángel Arango. Recuperado en: <http://www.banrepcultural.org/node/81297>.
- Bandura (1986). *Teorías de la personalidad*. Recuperado el 18 de julio de 2009, Obtenido desde: www.psicologia-online.com/ebooks/personalidad/bandura.html.
- Bastidas, L. (abril, 2016). Cambiar el Código de Policía es una urgencia. *Revista Semana*, Recuperado de: <http://www.semana.com/opinion/articulo/lucia-bastidas-bogota-necesita-cambiar-codigo-de-policia/471448>.
- Bogotá Cómo Vamos 2016. (Septiembre, 2017) *Ambiente y Sostenibilidad Urbana*. En: Informe para la calidad de vida 2016. Recuperado de: <http://www.bogotacomovamos.org/documentos/informe-de-calidad-de-vida-de-bogota-en-2016/>.
- Burbano, A.M y Páramo, P (2010). *Manuales de convivencia: Intencionalidad y mecanismos que establecen para regular el comportamiento de los ciudadanos en escenarios colectivos*. En: P. Paramo y M. García. *La dimensión social del espacio público* (Eds.), Ediciones: Universidad Pedagógica Nacional – Universidad Santo Tomás.

- Burbano, A.M. N (julio, 2009). *La Convivencia Ciudadana: Su análisis a partir del “aprendizaje por reglas”*. *Revista Colombiana de Educación*. (57). P. 28-45. Bogotá. Universidad Pedagógica Nacional.
- Consejo Nacional de Política Económica y Social. (Documento CONPES 3718 de 2012). *Por el cual se establece la Política Nacional de Espacio Público*.
- Consejo Nacional de Política Económica y Social. (Documento CONPES 3874 de 2016). *Por el cual se establece la Política Nacional para la Gestión Integral de Residuos Sólidos*.
- Departamento Nacional de Planeación. (Mayo, 2006) *Cartilla Construir Ciudades Amables. Propuesta visión Colombia II Centenario*. Recuperado de: http://www.mineducacion.gov.co/cvn/1665/articles-95980_archivo_pdf.pdf.
- Fuller, Lon. (1964). *La Moral del Derecho*, México: Trillas. P. 43-107.
- Hernández Osorio, C. (26, Nov, 2016) *Bogotá y su nuevo plan de basuras para 12 años*. *El Espectador*. Recuperado de: <https://www.elespectador.com/noticias/bogota/bogota-y-su-nuevo-plan-de-basuras-12-anos-articulo-667583>
- Jaramillo Henao, Gladys y Zapata, Liliana María (2008). *Aprovechamiento de los residuos sólidos en Colombia*. Trabajo de Grado Especialista Gestión Ambiental. Medellín. Universidad de Antioquia. Facultad de Ingeniería. Especialización en Gestión Ambiental.
- Molano Camargo, F (Agosto, 2017). *Política y ecología de la Basura en Bogotá: Una mirada desde la historia ambiental urbana*. Recuperado de: <http://cutbogota.org/index.php/2015-06-12-23-27-12/seminario/8-noticias/5901-politica-y-ecologia-de-la-basura-en-bogota-una-mirada-desde-la-historia-ambiental-urbana>.
- Oficina de Análisis de Información y estudios estratégicos. (2016). Boletín mensual de indicadores de seguridad y convivencia, Bogotá: Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia [En línea]. Disponible en: http://scj.gov.co/sites/default/files/documentos_oaiec/boletin_bogota_dic_1.pdf.
- Organización Mundial de la Salud. (2010) *La salud en la economía verde. Los co-beneficios de la mitigación al cambio climático para la salud. Sector de la vivienda*. Recuperado de: http://www.who.int/hia/hgebrief_house_sp.pdf.
- Páramo P. (noviembre, 2013). *Comportamiento Urbano Responsable: Las reglas de convivencia en el espacio público*. *Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal*. Recuperado de: <http://www.redalyc.org/html/805/80529820012/>.
- Pérez, A. (2012). *La Expansión Urbana de Bogotá: El Crecimiento de la Población*. Instituto de Estudios Urbanos. Universidad Nacional de Colombia. Recuperado de: http://institutodeestudiosurbanos.info/dmdocuments/cendocieu/coleccion_digital/Expansion_Urbana/Expansion_Urbana_Bogota-Perez_Alfonso.pdf.

Preciado J. (2004). Los efectos ambientales del crecimiento urbano: vivienda y ecosistemas.

Redacción Bogotá. (16, ene., 2015) Ya son 1.700 los comparendos ambientales impuestos en Bogotá. *El Espectador*. Recuperado de: <http://www.elespectador.com/noticias/bogota/ya-son-1700-los-comparendos-ambientales-impuestos-bogot-articulo-538300>.

Redacción Bogotá. (26, oct., 2016) La mayoría de comparendos ambientales en Bogotá son por tirar basura. *El Espectador*. Recuperado de: <http://www.elespectador.com/noticias/bogota/mayoria-de-comparendos-ambientales-bogota-tirar-basura-articulo-662504>. (Consulta: 12 de junio de 2017).

Redacción Bogotá. (30, dic., 2013) Bogotá tiene 368 puntos críticos por cuenta de los escombros: Los peores están en Engativá, Fontibón y Suba. Faltan más escombreras y cultura ciudadana. *El Tiempo*. Recuperado de: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-133244963>.

Sánchez, J. A. (1985). ¿Dónde está la basura que no se recoge? *Revista Ingeniería e Investigación*, 3 (4). P. 68. Bogotá. Universidad Nacional de Colombia.

Stolz, S. La moral interna del derecho. La moral que complementa la estructura del derecho propuesta por Herbert Hart. *Ámbito Jurídico*. Recuperado de: http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=2273.

Torres, R. (2008) Delitos y contravenciones como factores de criminalidad y de perturbación de la convivencia social. *Revista Criminalidad*. 50(1) Recuperado de: <https://www.policia.gov.co/sites/default/files/Delitos2.html>.

Vélez, L.G. (2015, 27 de junio) *El servicio público domiciliario de aseo en Colombia: descripción, situación actual, retos y perspectivas*. Recuperado de: <http://luisguillermovelezalvarez.blogspot.com.co/2015/06/el-servicio-publico-domiciliario-de.html>

Normatividad

Constitución Política de Colombia de 1991. Artículo 82, Asamblea Nacional Constituyente.

Ley 99 de 1993. Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente y se consolida la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables.

Ley 142 de 1994. Régimen de Servicios Públicos Domiciliarios.

Ley 632 de 2000. En relación con la contribución de solidaridad en la autogeneración.

Ley 1259 de 2008. Por la cual se implementa el Comparendo Ambiental. []. Diario Oficial. N°47208.

Ley 1801 de 2016. Código Nacional de Policía.

Decreto 2811 de 1974. Presidencia de Colombia. Código Nacional de Recursos Renovables y de Protección al Medio Ambiente.

Decreto 1504 de 1998. Presidencia de Colombia. Por el cual se reglamenta el manejo del espacio público en los planes de ordenamiento territorial.

Decreto 1713 de 2002. Presidencia de Colombia. Por la cual se reglamenta el servicio público de aseo.

Decreto 349 de 2014. Alcaldía Mayor de Bogotá, Por el cual se establece el comparendo ambiental en el Distrito Capital.

Decreto 1077 de 2015. Presidencia de Colombia. Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio.

Decreto 495 de 2016. Alcaldía Mayor. Por el cual se adopta el Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos - PGIRS- del Distrito Capital.

Resolución 541 de 1994 Ministerio del Medio Ambiente. Por la cual se regula el cargue, descargue, transporte, almacenamiento y disposición final de escombros, materiales, concretos y agregados sueltos, de construcción, de demolición y capa orgánica, suelo y subsuelo en excavación.

Resolución 365 de 2013. Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos. Por medio del cual se expide el reglamento técnico, operativo, comercial y financiero para la prestación del servicio de aseo en la ciudad de Bogotá.

Resolución 720 de 2015. Ministerio de Vivienda, ciudad y Territorio. Por la cual se establece el régimen tarifario al que deben someterse las empresas prestadoras del servicio de aseo.

Sentencias

Corte Constitucional,

Sentencia T-508 de 1992., M.P Fabio Morón Díaz

Sentencia C-247 de 1997., M.P Hernando Herrera Vergara

Sentencia C741 de 2003., M.P Manuel José Cepeda Espinosa

Sentencia C-793 de 2009, M.P Gabriel Eduardo Mendoza Martelo

Sentencia C-928 de 2009., M.P Juan Carlos Henao Pérez

Sentencia C-329 de 2016., M.P María Victoria Calle Correa

Sentencia C-349 de 2017., Carlos Bernal Pulido

Resúmenes de investigación

Resumen 1

Autora: Susana Paola Garavito Duarte

Tema: Políticas Públicas sobre la recolección de residuos sólidos en Bogotá

Institución: Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario- Bogotá 2011

Resumen 2

Autor: Juan Diego Acosta Quintero

Institución: Universidad del Rosario

Fuente: <http://repository.urosario.edu.co/bitstream/handle/10336/12577/1020779941-2016.pdf?sequence=1>

Tema: Gobernanza del espacio público: el comparendo ambiental en la UPZ 97 Chicó Lago 2014 - 2016.

Resumen 3

Autor: Mauricio Andrés Sánchez Mancheno

Institución: Universidad Central de Ecuador- 2015

Fuente: <http://www.dspace.uce.edu.ec/handle/25000/5109>

Tema: Mala aplicación de la Ordenanza del Sistema Integral de Manejo de Residuos Sólidos Domésticos, Comerciales, Industriales Peligrosos y Biológicos potencialmente infecciosos de la ciudad de Latacunga del año 2010 hasta el año 2014 y su reforma.

Resumen 4

Autores: Vanessa Franco Correa, Jaime Manrique Ruiz y Ana Milena Ramírez Duque

Institución: Universidad Tecnológica de Pereira-2016

Fuente: <http://repositorio.utp.edu.co/dspace/handle/11059/7252>

Tema: Vigías ambientales de la empresa de aseo de Pereira S.A E.S.P como estrategia de apoyo para el manejo integral de residuos sólidos en el municipio de Pereira

Resumen 5

Autor: Libardo Manuel Guerrero y William Antonio Murillo

Institución: Universidad de Cartagena-2012

Fuente: <http://190.242.62.234:8080/jspui/handle/11227/1238>

Tema: Factores que inciden en el comportamiento de los estudiantes como generadores de residuos sólidos.