



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN PRIMERA

CONSEJERO PONENTE: OSWALDO GIRALDO LÓPEZ

Bogotá, D.C, diecinueve (19) de junio de dos mil veinticinco (2025)

Radicación núm.: 11001 03 24 000 **2017 00033 00**

Actor: Bernardita Pérez Restrepo

Demandado: Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible)

Tesis: Son nulas, por violación de normas superiores, las disposiciones emitidas por el MADS, si crea una obligación nueva para fabricantes e importadores de baterías plomo-ácido relacionada con el cumplimiento de metas de recolección.

No son nulas, por violación de normas superiores las disposiciones emitidas por el MADS, si no crea una obligación nueva para distribuidores y comercializadores de baterías usadas plomo-ácido relacionada con su recolección, recepción y posterior entrega.

No es nulo, por falta de competencia, el acto administrativo a través del cual se determinó que la violación de lo allí dispuesto sobre los elementos que debe incluir el Plan de Gestión de Devolución de Productos Posconsumo de Baterías Usadas Plomo Ácido, cuya elaboración está a cargo de fabricantes e importadores de esos productos, es pasible de reproche a través del poder sancionador del Estado.

NULIDAD – ÚNICA INSTANCIA

La Sala procede a decidir la demanda instaurada en ejercicio del medio de control de nulidad promovido por la señora Bernardita Pérez Restrepo en contra del párrafo 1° del artículo 6° y el artículo 12 de la Resolución No. 372 del 26 de febrero de 2009, *“Por la cual se establecen los elementos que deben contener los Planes de Gestión de Devolución de Productos Posconsumo de Baterías Usadas Plomo Ácido, y se adoptan otras disposiciones”*, y de los artículos 1° y 2° de la Resolución 361 del 3 de marzo de 2011, *“Por medio de la cual se modifica la Resolución 372 de 2009”*, ambas proferidas por el Ministerio de Ambiente, Vivienda Y Desarrollo Territorial (hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible).



I. LA DEMANDA

1.1. Pretensiones

Figuran como pretensiones las siguientes:

“1 LAS NORMAS DEMANDADAS

1) *El párrafo 1º del artículo 6º y el artículo 12 de la Resolución No. 372 de 26 de febrero de 2009, proferida por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo territorial, los cuales transcribo a continuación:*

PARÁGRAFO 1º del artículo 12 de la Resolución 372 de 2009. Metas de recolección. Los planes de Gestión de Devolución de Productos Posconsumo de Baterías Plomo Acido deben asegurar las siguientes metas mínimas de recolección:

a) En el primer año de implementación del plan, recogida anual mínima del 40% de las baterías plomo ácido puestas en el mercado en los dos años precedentes a la entrada en vigencia de la presente resolución. En el caso de las baterías para motocicletas recogida anual mínima del 15% de las baterías plomo ácido puestas en el mercado en los dos años precedentes a la entrada en vigencia de la presente resolución.

b) Para los años subsiguientes, incrementos anuales mínimos de un 10% hasta alcanzar un 90% de las baterías plomo ácido puestas en el mercado. En el caso de las baterías para motocicletas, para los años subsiguientes, incrementos anuales mínimos de un 5% hasta alcanzar un 60% de las baterías plomo ácido puestas en el mercado.

La meta de recolección debe ser cumplida por el fabricante o importador sobre la base de sus productos puestas en el mercado.

Artículo 12 de la Resolución 372 de 2009. Sanciones. *En caso de violación a las disposiciones ambientales contempladas en el presente acto administrativo, se impondrán las medidas preventivas y sancionatorias a que haya lugar de conformidad con lo consagrado en los artículos 83 a 85 de la Ley 99 de 1993 o la norma que la modifique o sustituya.*

2) *Los artículos 1º y 2º de la Resolución 361 de 3 de marzo de 2011, proferida por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo territorial –por la que se modifica la Resolución 372 de 2009–, que transcribo a continuación:*

ARTÍCULO 1o. *El artículo 4o de la Resolución 372 de 2009, quedará así:*

“Artículo 4o. De los distribuidores y comercializadores de baterías plomo ácido (incluye proveedores o expendedores). *Para efectos de los Planes de Devolución de Productos Posconsumo de Baterías Usadas Plomo Ácido, son obligaciones de los distribuidores y comercializadores, las siguientes:*



a) Formar parte de los Planes de Gestión de Devolución de Productos Posconsumo de Baterías Usadas Plomo Ácido que establezcan los fabricantes e importadores y participar en la implementación de dichos planes;

b) Informar a los usuarios y consumidores sobre los centros de acopio para la devolución de estos residuos;

c) Apoyar al fabricante e importador y/o a las autoridades en la realización y/o difusión de campañas de información pública sobre el mecanismo para la devolución de los residuos posconsumo de las baterías usadas, establecido por el fabricante o importador;

d) Aceptar la devolución de las Baterías Usadas Plomo Ácido, sin costo alguno para el consumidor;

e) Entregar las baterías usadas plomo ácido al mecanismo de devolución establecido por el fabricante o importador de conformidad con el Plan de Gestión de Devolución Posconsumo.

PARÁGRAFO 1o. La instalación y operación de centros de acopio de baterías usadas plomo ácido, podrá ser desarrollada únicamente en el marco de la implementación de los Planes de Gestión de Devolución de Productos Posconsumo de baterías usadas plomo ácido, en los términos que se señalan en el parágrafo 2o del artículo 6o y guardando las prohibiciones señaladas en el artículo 10 de la presente resolución”.

ARTÍCULO 2o. El parágrafo 1o y el literal a) y f) del parágrafo 2o del artículo 6o de la Resolución 372 de 2009, quedarán así:

“Parágrafo 1o. Metas de recolección. Los Planes de Gestión de Devolución de Productos Posconsumo de Baterías Usadas Plomo Ácido deben asegurar las metas mínimas de recolección presentadas en la Tabla 1.

Meta de recolección mínima (%)	Periodo de recolección (año fiscal)	Año de presentación de informe de actualización y avances	Periodo de ventas de baterías plomo ácido para base de calculo de la meta (años fiscales)	
Automotores	Motocicletas			
40	15	2010-2011	2012	2008 y 2009
50	20	2012	2013	2009 y 2010
60	25	2013	2014	2010 y 2011
70	30	2014	2015	2011 y 2012
80	35	2015	2016	2012 y 2013
90	40	2016	2017	2013 y 2014
90	45	2017	2018	2014 y 2015
90	50	2018	2019	2015 y 2016
90	55	2019	2020	2016 y 2017
90	60	2020	2021	2017 y 2018
90	60	2021	2022	2018 y 2019



El porcentaje de la meta de recolección esperada para cada periodo de recolección se evaluará sobre la base del promedio anual de las unidades de baterías plomo ácido vendidas en el periodo especificado en la Tabla 1.

Para años posteriores a 2022 y para efectos de seleccionar el período de ventas correspondiente, para el cálculo de la meta de recolección, se deberá mantener la tendencia presentada en la Tabla 1”.

PARÁGRAFO 2o. *De los centros de acopio. El literal a) quedará así:*

a) “La capacidad del centro de acopio no deberá exceder de cuatro (4) toneladas de baterías usadas plomo-ácido. Si se excede el límite establecido se entenderá que se trata de un almacenamiento y en consecuencia se le aplicarán las normas establecidas para este”. El literal f) quedará así:

f) “Los residuos deberán ser ubicados sobre estibas, con no más de tres (3) tendidos de baterías y en pilas de máximo tres (3) estibas, o dentro de recipientes que eviten el derrame de los residuos.”¹.

1.2. Normas violadas y concepto de la violación

Señaló que existe una extralimitación de funciones por parte del Ministerio en la expedición de las Resoluciones 372 de 2009 y 361 de 2011, específicamente en los artículos impugnados, pues, aunque posee potestad normativa, ésta debe ajustarse a la Constitución, la Ley y los decretos presidenciales, siendo que en este caso el ministerio desconoció lo dispuesto en el Decreto 4741 de 2005, modificando sustancialmente el régimen de obligaciones, toda vez que, lo que inicialmente era una responsabilidad del consumidor (entregar las baterías usadas), terminó trasladándose a fabricantes, importadores, comercializadores y distribuidores, quienes fueron obligados a cumplir metas de recolección y asumir mayores responsabilidades, agravando la situación con la creación de un régimen sancionatorio para conductas no previstas en la Ley ni en el decreto reglamentario, lo que vulnera el principio de legalidad.

1.2.1. Sostuvo que las disposiciones acusadas desconocieron los artículos 1º, 3º, 29, 113, 121 y 209 de la Constitución Política, el artículo 38 del Decreto Ley 2811 de 1974, el artículo 3º de la Ley 1437 de 2011 (en adelante CPACA), y el Decreto 4741 de 2005, por cuanto fueron expedidas sin competencia y en forma irregular.

¹ Visible en el expediente digitalizado que obra en el índice núm. 45 de Samai.



Explicó esa afirmación indicando que, antes de las resoluciones demandadas, ya existían deberes claros sobre gestión, seguridad y participación en planes de gestión de devolución, regulados por el Decreto 4741 de 2005, y que la Resolución No. 372 de 2009 reguló los elementos que debían incluir los fabricantes e importadores de baterías plomo-ácido en los Planes de Gestión de Devolución de Productos Posconsumo, especificando requisitos como planificación, seguimiento y participación de actores. No obstante, señaló que, en su artículo 7º, estableció metas mínimas de recolección obligatorias para estos actores, determinando que debían cumplirlas con base en los productos comercializados, y que esta imposición configuró una extralimitación del Ministerio, pues creó una obligación no prevista en la ley ni en los decretos reglamentarios, modificando el régimen de obligaciones sin competencia para ello.

1.2.2. Adujo que la Resolución No. 361 de 2011 modificó la Resolución No. 372 de 2009, con el propósito de precisar las obligaciones de los distribuidores y comercializadores de baterías plomo-ácido dentro de los Planes de Gestión de Devolución de Productos Posconsumo. Inicialmente, la Resolución 372 de 2009 disponía que estos actores debían integrarse a los planes, participar en su implementación e informar a los consumidores sobre los riesgos asociados a las baterías y los mecanismos de devolución. No obstante, la Resolución No. 361 de 2011 amplió sustancialmente sus responsabilidades, obligándolos a aceptar sin costo la devolución de baterías usadas y a garantizar su entrega al mecanismo de recolección definido por fabricantes o importadores. Sostuvo que este cambio implicó una alteración sustancial del régimen normativo previsto en el Decreto 4741 de 2005, que solo exigía la participación de distribuidores y comercializadores en los planes, sin convertirlos en los principales responsables de la recolección; y que, con esta modificación, el Ministerio transformó su rol en el eje central del sistema de gestión de devolución, asignándoles una carga que no estaba contemplada en la regulación original.

1.2.3. Adicionalmente, aludió a la Resolución No. 361 de 2011, que mantuvo y reforzó la disposición de que los sistemas de recolección debían alcanzar metas mínimas de recuperación de baterías usadas, un requisito que ya había sido cuestionado en la Resolución No. 372 de 2009, por constituir una nueva obligación sin respaldo en la ley ni en los decretos reglamentarios, y reiteró que esta situación



significó una extralimitación de la potestad normativa del Ministerio, al imponer obligaciones sin fundamento legal y afectar el régimen sancionatorio, además de trasladar responsabilidades a distribuidores y comercializadores que resultaban difíciles o incluso imposibles de cumplir.

1.2.4. Argumentó que los actos acusados introdujeron infracciones de carácter ambiental que no se ajustan a los requisitos constitucionales y legales establecidos en el ordenamiento jurídico colombiano, puesto que carecen de fundamento normativo superior que las respalde, ya que no existe una disposición legal previa que establezca las conductas sancionables en este ámbito, siquiera de manera genérica.

Manifestó que la vulneración del principio de legalidad en materia sancionatoria ambiental se evidencia en el artículo 12 de la Resolución No. 372 de 2009, el cual establece que cualquier violación a sus disposiciones ambientales será sancionada conforme a lo dispuesto en los artículos 83 a 85 de la Ley 99 de 1993 o la norma que la modifique o sustituya. Sin embargo, esta remisión se agota dentro de la propia Resolución, sin una referencia clara a un marco normativo superior que delimite la configuración de las infracciones. En consecuencia, se vulnera el principio de reserva de ley o legalidad en sentido lato (*nulla poena, nullum crimen sine lege*), pues es la Resolución misma la que define las conductas sancionables, a pesar de que las sanciones aplicables sí se encuentran en una norma con rango de ley.

Aseveró que, si bien el ordenamiento jurídico colombiano ha flexibilizado el principio de legalidad en el ámbito sancionatorio ambiental permitiendo descripciones amplias de las infracciones, como lo establece el artículo 5° de la Ley 1333 de 2009, ello no implica que el Ministerio de Ambiente tenga la facultad ilimitada de crear y definir infracciones sin una base legislativa previa que establezca el marco general de las conductas sancionables y sus respectivas sanciones. En este sentido, la Corte Constitucional ha señalado que el principio de legalidad en sanciones administrativas exige que una norma con fuerza material de ley contemple una descripción genérica de las conductas sancionables, las clases de sanciones y sus cuantías, permitiendo únicamente que los actos administrativos detallen de manera



especifica las conductas reprochables, siempre dentro del marco normativo previsto en la ley.

Expuso que este principio se materializa a través de las garantías de reserva de ley y tipicidad. Si bien la tipicidad en el ámbito administrativo es más flexible que en el derecho penal, el Legislador sigue estando obligado a definir expresamente los elementos esenciales de la infracción, lo que implica: (i) describir la conducta sancionable, (ii) determinar la sanción en términos de su tipo, duración o cuantía, así como la autoridad competente para imponerla, y (iii) establecer el procedimiento aplicable para su imposición. Además, el derecho sancionatorio administrativo debe recurrir a mecanismos normativos claros, como prohibiciones, advertencias o deberes, para luego definir las respectivas sanciones.

1.2.5. Expresó que la Resolución No. 372 de 2009 desconoce el principio de exigibilidad, que demanda que las normas sancionatorias regulen únicamente comportamientos que puedan ser cumplidos en condiciones reales y razonables. Sin embargo, para el caso en concreto de la recolección de baterías plomo-ácido posconsumo, la regulación impone responsabilidad administrativa a fabricantes, importadores y comercializadores por omisiones del consumidor final, sin que exista para este un mecanismo jurídico que lo obligue a devolver la batería usada.

Asimismo, indicó que los supuestos de hecho que configuran estas infracciones imponen obligaciones que exceden las capacidades y recursos de los sujetos obligados, haciendo que el cumplimiento de la norma sea prácticamente imposible.

Bajo ese mismo hilo sostuvo que el anterior esquema vulnera el principio de culpabilidad y de legalidad en sentido estricto, al trasladar la responsabilidad de una acción ajena a los sujetos regulados, imponiendo metas de recolección desproporcionadas, pues no contempla la imposibilidad material de los obligados para controlar el comportamiento del usuario final. En consecuencia, la norma desconoce el juicio de culpabilidad, pues sanciona a agentes sin vinculación real con la omisión, lo que evidencia la falta de razonabilidad en la regulación y un exceso en la competencia del Ministerio de Ambiente.



II. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

El **Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible**² (en adelante MADS) contestó la demanda y solicitó se nieguen las pretensiones, bajo los siguientes razonamientos:

Argumentó que lo señalado por la accionante parte de una interpretación errónea, puesto que el marco legal aplicable a los residuos peligrosos, incluido el Decreto 4741 de 2005 y la Ley 1252 de 2008 en sus artículos 8 y 9, establecen que los fabricantes e importadores son equiparados a los generadores de residuos, asumiendo una responsabilidad absoluta hasta que se garantice que los respectivos residuos hayan sido debidamente aprovechados o dispuestos de manera adecuada y segura, recalcando que esta responsabilidad no está sujeta a condicionantes, y que las metas de recolección establecidas en las resoluciones atacadas no limitan esta obligación, sino que buscan garantizar su cumplimiento progresivo.

Mencionó que la demandante interpreta de forma incorrecta las normas que respaldan las disposiciones impugnadas, lo que la lleva a concluir, equivocadamente, que la obligación de ejecutar los planes de devolución posconsumo recae únicamente en el consumidor. Esto lo deduce del hecho de que dichas normas le asignan la responsabilidad de entregar los residuos peligrosos derivados del uso de ciertos productos. No obstante, esas mismas disposiciones, específicamente el literal b) del artículo 23 del Decreto 4741 de 2005, aclaran que dicha entrega debe efectuarse mediante el mecanismo de retorno o devolución previsto por el fabricante o importador. En consecuencia, no se han invertido ni alterado las responsabilidades asignadas a los distintos actores dentro de la cadena de manejo de los residuos, y las normas demandadas simplemente desarrollan lo que ya estaba previsto en el marco legal.

Explicó que la mención al régimen sancionatorio en las resoluciones demandadas no implica la creación de nuevas sanciones, sino que se enmarca en el orden jurídico vigente. En particular, señaló que las sanciones por el incumplimiento de

² *Ibidem.*



dichas normas se encuentran respaldadas por la Ley 1333 de 2009, la cual establece el procedimiento sancionatorio en materia ambiental.

Así, si las resoluciones se ajustan a la ley, su inobservancia puede dar lugar a sanciones, incluso si éstas no se mencionan de manera expresa en el texto de las resoluciones. Además, aclaró que, aun si las resoluciones llegaran a ser consideradas inválidas, ello no afectaría la aplicación del régimen sancionatorio legal, pues este opera de manera autónoma y está previsto en una norma con fuerza de ley.

Rechazó las acusaciones de la demandante señalando que las normas se elaboraron siguiendo un proceso participativo y transparente y que los proyectos de resolución fueron socializados con los sectores involucrados, como los gremios de fabricantes e importadores de baterías plomo-ácido y la industria automotriz, que presentaron observaciones y propuestas durante los periodos de consulta pública en los años 2007, 2008 y 2010.

Sostuvo que el Ministerio no excedió su competencia, ya que las resoluciones se limitaron a desarrollar y reglamentar lo establecido en el Decreto 4741 de 2005, específicamente en su capítulo IV, para dar operatividad a la norma, e indicó que las metas de recolección son un elemento central de los planes de devolución posconsumo, ya que permiten medir el impacto y la efectividad de la normativa, toda vez que forman parte del numeral 5 del artículo 6 de la Resolución 372 de 2009, que busca realizar un control y seguimiento del desempeño ambiental de los planes.

Aclaró que la Resolución 361 de 2011 simplemente desarrolló las obligaciones generales establecidas en el Decreto 4741 de 2005, precisando el papel de los distribuidores y comercializadores en la implementación de los planes. Además, negó que se haya trasladado la responsabilidad de cumplir las metas a los comercializadores, ya que ésta recae exclusivamente en los fabricantes e importadores, quienes son los sujetos de control y seguimiento.

Refutó los argumentos de la demandante cuando afirma que hay vulneración de los principios de legalidad y culpabilidad, señalando que el Decreto 4741 de 2005 y las



resoluciones establecen claramente las obligaciones del consumidor o usuario final. En particular, el artículo 23 del Decreto y el artículo 5 de la Resolución 372 de 2009, que indican que el consumidor debe entregar las baterías usadas al mecanismo de devolución establecido por el fabricante o importador, y que prohibió a los consumidores entregar las baterías a personas no autorizadas, lo que refuerza su responsabilidad en la cadena de gestión de residuos.

Destacó que los planes de devolución incluyen estrategias y mecanismos para facilitar la devolución de las baterías por parte de los consumidores, como campañas de información y sensibilización. Estas estrategias son desarrolladas por los fabricantes e importadores en colaboración con los comercializadores, que tienen un contacto directo con los usuarios finales. Puso como ejemplo que los comercializadores deben apoyar en la difusión de información sobre los mecanismos de devolución y aceptar las baterías usadas sin costo para el consumidor.

Finalmente, indicó que la normativa vigente no vulnera el principio de legalidad ni el de culpabilidad, ya que las obligaciones de cada actor están claramente definidas en el Decreto 4741 de 2005 y sus resoluciones reglamentarias, en línea con las prácticas internacionales, que también exigen metas de recolección y la participación de toda la cadena de comercialización.

III. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

3.1. La **parte actora** alegó de conclusión³ que las normas posconsumo que regulan la recolección de residuos peligrosos, como baterías plomo ácido, buscan proteger el medio ambiente, y se justifican plenamente dentro del marco de una constitución ecológica, y para su efectividad es esencial que fabricantes, importadores, comercializadores y consumidores asuman responsabilidades en el proceso de recolección y disposición final.

Adujo que, contrario a lo señalado por la entidad demandada, el objetivo del medio de control de nulidad no es excluir a los fabricantes, importadores y

³ *Ibidem.*



comercializadores de sus deberes, sino cuestionar la imposición exclusiva de la meta de recolección al generador del residuo. Lo anterior, por cuanto esta medida resulta desproporcionada e irrazonable, pues transfiere integralmente la responsabilidad del consumidor sin dotar al generador de herramientas para exigir la devolución de las baterías; cuestión que admite el Ministerio al reconocer que las obligaciones impuestas a fabricantes, importadores y comercializadores eran absolutas, sin condiciones ni límites, lo que vulnera los principios de razonabilidad y proporcionalidad.

Estimó que el fundamento normativo de las resoluciones demandadas se basa en el Decreto 4741 de 2005, reglamentario de varias leyes ambientales, entre ellas la Ley 1252 de 2008; sin embargo, esta última no establece un régimen de responsabilidades diferente al de normas anteriores, sino que confirma que la responsabilidad de todos los agentes persiste hasta la disposición final del residuo, y que ninguna de estas normas previó una responsabilidad absoluta, por lo que las resoluciones demandadas excedieron la potestad reguladora al imponer obligaciones sin respaldo legal.

Adujo que la Resolución 372 de 2009 fijó metas mínimas de recolección exclusivamente para fabricantes e importadores, lo que constituyó una nueva obligación no establecida en la ley ni en decretos reglamentarios, toda vez que amplió aún más las responsabilidades de distribuidores y comercializadores, obligándolos a recibir y entregar las baterías plomo ácido, modificando lo dispuesto en la Resolución 372 de 2009 y el Decreto 4741 de 2005; por lo que concluyó que estas modificaciones desbordaron las competencias del Ministerio, ya que, según la jurisprudencia del Consejo de Estado y la Corte Constitucional, los ministerios solo pueden regular en el marco de la potestad reglamentaria del presidente y no imponer requisitos adicionales a los establecidos en la Constitución y la ley.

Por último, indicó que la demanda plantea un cargo autónomo por la vulneración del régimen sancionatorio ambiental, que el Ministerio no refutó de manera adecuada. También cuestionó la falta de entrega de los antecedentes administrativos que sustentaron las resoluciones, lo que podría evidenciar arbitrariedad en su expedición.



Por lo anterior, reiteró la solicitud de declaratoria de nulidad de las normas demandadas.

3.2. El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, guardó silencio.

IV. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

La **Procuraduría Delegada para la Conciliación Administrativa** rindió concepto⁴ en el que expuso los siguientes argumentos:

4.1. Señaló que la modificación del párrafo 1° del artículo 6° de la Resolución 372 de 2009, por la Resolución 361 de 2011, no elimina los efectos jurídicos que tuvo durante su vigencia, por lo que sigue siendo susceptible de control jurisdiccional, ya que la derogación o subrogación de una norma afecta su vigencia, pero no su validez. Afirmó que el Consejo de Estado ha reiterado que la derogación de un acto administrativo no impide su control judicial si produjo efectos mientras estuvo en vigor; en consecuencia, es posible un pronunciamiento de fondo sobre su legalidad, considerando las consecuencias que generó en su aplicación.

4.2. Manifestó que el acto demandado responde a la facultad del Estado de intervenir en la economía y limitar la libertad económica en función del interés social, el ambiente y el patrimonio cultural. Si bien la Constitución Política garantiza la libertad de empresa y la libre competencia, establece que estas libertades conllevan responsabilidades y pueden ser restringidas por razones ambientales. Sostuvo que el artículo 333 dispone que la ley puede delimitar la libertad económica cuando lo exijan el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural, en consonancia con el derecho a un ambiente sano y el deber de proteger los recursos naturales. Por lo tanto, el Estado puede imponer obligaciones ambientales, incluyendo los “Planes de Gestión de Devolución de Productos Posconsumo de Baterías Usadas Plomo Ácido”, los cuales no constituyen una barrera a la actividad económica, sino un instrumento para prevenir la contaminación y el deterioro ambiental, razón por la cual la responsabilidad se extiende a fabricantes, importadores, comercializadores, distribuidores y consumidores finales.

⁴ *Ibidem.*



4.3. Mencionó que las normas demandadas establecieron metas de recolección y periodos de base para la gestión de baterías de plomo ácido del parque vehicular, conforme a las Resoluciones 372 de 2009 y 361 de 2011; estas normas asignan a fabricantes e importadores la responsabilidad de formular planes de gestión de devolución de productos posconsumo, con el fin de garantizar su adecuada recolección y minimizar el impacto ambiental y en la salud humana. Expuso que la obligación se fundamenta en la responsabilidad extendida del productor, conforme a la Ley 1258 de 2008 y el Decreto 4741 de 2005, que imponen la gestión integral de residuos peligrosos hasta su disposición final, y que otorga al Ministerio de Ambiente la facultad de definir los elementos de los planes y ampliar su aplicación a otros productos peligrosos. Afirmó que la meta de recolección establecida no es del 90% (noventa por ciento) como se alegó en la demanda, sino gradual, comenzando con un 40% (cuarenta por ciento) para baterías de automotores y 15% (quince por ciento) para motocicletas, aumentando bianualmente con base en las ventas anuales, y señaló que estas cargas no vulneran la libertad económica, sino que se justifican en el deber de los productores de mitigar los impactos de sus productos, en concordancia con la normativa vigente.

4.4. Consideró que la Resolución 361 de 2011, al modificar la Resolución 372 de 2009, estableció nuevas obligaciones para los comercializadores y distribuidores de baterías plomo-ácido, en concordancia con el marco normativo superior. Este desarrollo normativo no representó una extralimitación de competencias por parte del Ministerio de Ambiente, ya que el Decreto 4741 de 2005 ya los reconocía expresamente como sujetos obligados dentro de los Planes de Gestión de Devolución de Productos Posconsumo, conforme lo establece su parágrafo 1° del artículo 21.

4.5. Expuso que, si bien la Resolución 372 de 2009 ya imponía a los comercializadores deberes como participar en los planes y brindar información al consumidor, la Resolución 361 de 2011 precisó estas funciones, agregando compromisos como aceptar la devolución sin costo, entregar las baterías al mecanismo definido por los fabricantes o importadores, e incluso apoyar en campañas informativas. Estas medidas no constituyen una creación de nuevas responsabilidades ajenas al marco legal, sino un desarrollo operativo de lo



dispuesto en el Decreto 4741, ajustado a la realidad técnica y al contacto directo que estos actores tienen con los consumidores.

4.6. Asimismo, subrayó que el argumento de la parte demandante es contradictorio al considerar conforme la Resolución 372 y, al mismo tiempo, objetar la legalidad de la Resolución 361, cuando ambas comparten el mismo fundamento legal y objetivo regulador. Esta contradicción se evidencia al aceptar la participación de los distribuidores en los planes posconsumo, pero rechazar la ampliación de obligaciones necesarias para materializar esa participación, como lo requiere la implementación práctica del sistema de devolución.

4.7. Argumentó que la preocupación de que se estaría trasladando la responsabilidad del incumplimiento del consumidor al fabricante o comercializador no es cierta, toda vez que el artículo 23 del Decreto 4741 de 2005 y el artículo 5 de la Resolución 372 de 2009 establecen que los consumidores tienen la obligación de entregar los residuos a los mecanismos definidos por el fabricante o importador. Además, que las resoluciones en cuestión prohíben entregar baterías a gestores no autorizados, contemplando estrategias dentro de los planes de devolución que incluyen instrumentos de gestión y campañas informativas para promover el retorno adecuado del residuo.

Explicó que el problema no radica en la falta de voluntad de los consumidores, sino en que muchas baterías se desvían a canales informales de reciclaje. Estudios técnicos, como los adelantados por el antiguo DAMA, han demostrado que esta situación afecta la eficacia de los planes posconsumo. Por ello, la participación de los distribuidores, en quienes recae el contacto directo con los usuarios ya sea al momento de la venta o del cambio de la batería, es clave para lograr una recolección efectiva y trazable, y por tanto, garantizar el éxito de la política ambiental.

En relación con el principio de reserva legal, aclaró que la Resolución 361 de 2011 no crea nuevas infracciones ni impone sanciones. Estas ya se encuentran previstas en la Ley 99 de 1993 y desarrolladas en la Ley 1333 de 2009, que regula el procedimiento sancionatorio ambiental y permite, bajo el artículo 5, que se configuren infracciones a partir del incumplimiento de obligaciones contenidas en



actos administrativos válidamente expedidos. Esta figura de los “tipos en blanco” ha sido respaldada por la jurisprudencia de la Corte Constitucional, por cuanto permite dotar de operatividad a las normas ambientales, sin que se vulnere el principio de legalidad.

Finalmente, se reiteró que la intención de la norma es fortalecer la gestión integral de residuos peligrosos como las baterías plomo-ácido, distribuyendo de forma razonable y proporcional las responsabilidades entre los actores de la cadena fabricantes, importadores, comercializadores y consumidores, con el objetivo de prevenir la contaminación ambiental y proteger la salud pública. En consecuencia, solicitó declarar la legalidad de las disposiciones contenidas en las Resoluciones 372 de 2009 y 361 de 2011, toda vez que fueron expedidas dentro del marco de competencia del Ministerio de Ambiente, desarrollan la normativa superior de manera armónica y coherente, y responden a los principios de legalidad, proporcionalidad y eficacia en la protección del ambiente.

V. DECISIÓN

No observándose causal de nulidad que invalide lo actuado, la Sala procede a decidir el asunto *sub lite*, previas las siguientes.

VI. CONSIDERACIONES

6.1. Competencia

De conformidad con lo expuesto en el artículo 237 de la Constitución Política y de lo previsto en los artículos 11, 13, 34, 36, 39 y 49 de la Ley Estatutaria de Administración de Justicia, así como de lo expuesto en el artículo 149 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y del artículo 13 del Acuerdo 080 de 2019 expedido por la Sala Plena de esta Corporación, el Consejo de Estado es competente para conocer del asunto de la referencia.

6.2. Planteamiento



De acuerdo con lo expuesto en la demanda y la contestación de la entidad acusada, la Sala advierte que las discrepancias radican en los siguientes puntos: la violación de normas superiores por virtud de la creación de una nueva obligación para fabricantes e importadores de baterías de plomo-ácido, la violación del principio de reserva legal en materia sancionatoria y el desconocimiento del principio de exigibilidad.

En lo que hace al primer aspecto en debate, la accionante es del criterio de que el establecimiento de metas de recolección de baterías a los fabricantes e importadores se traduce en la creación de un nuevo deber para éstos. Alega también que a los distribuidores y comercializadores se les impuso una carga adicional relacionada con la recolección, recepción y posterior entrega de las baterías sin que nada de ello se derive de alguna norma con rango legal ni del Decreto 4171 de 2005, que regula esa materia, de tal suerte que el MADS incurre en exceso al expedir las disposiciones que se acusan, puntualmente los artículos 1 y 2 de la Resolución 361 de 2011 y 6 de la Resolución 372 de 2009. Por su parte, el demandado y el Ministerio Público estiman que ese deber sí se encuentra previsto en las normas que sirvieron de fundamento para la expedición de las normativas enjuiciadas, éstas son, el Decreto 4171 de 2005 y la Ley 1258 de 2008, pues de allí se deriva un régimen de responsabilidad que justifica la expedición de las normas que se impugnan.

En cuanto al segundo punto en controversia, la actora es del parecer que el artículo 12 de la Resolución 372 de 2009 incorpora al orden jurídico conductas que son pasibles de las sanciones dispuestas en la Ley 99 de 1993, lo cual se traduce en la infracción del principio de reserva legal, habida cuenta de que la tipicidad en materia sancionatoria sobre las actividades que deben ser castigadas es del resorte del Congreso de la República y no del MADS. Mientras que la cartera citada advierte que tal aserto no haya sustento, pues, habiendo demostrado que las obligaciones sobre las metas de recolección tienen respaldo legal, no existe discusión sobre las consecuencias de su incumplimiento, máxime cuando lo que se reglamentó fue una remisión al régimen legal sancionatorio. Ahora, la Procuraduría en su intervención asegura que la determinación de las conductas sancionables sí es procedente vía acto administrativo dada la habilitación que en ese sentido establece el artículo 5 de la Ley 1333 de 2009.



Finalmente, en lo atinente al tercer punto en el que difieren las partes, la memorialista afirma que las resoluciones impugnadas infringen la potestad en la regulación sancionatoria, habida cuenta de que no se atienden las circunstancias específicas del funcionamiento del mercado de las baterías plomo-ácido, debido a que imponen cargas excesivas y de imposible cumplimiento, al trasladar el deber sobre la disposición final de esos productos del usuario final al fabricante e importador e incluso al distribuidor y comercializador. Asegura, además, que no existe un mecanismo que radique una obligación en el consumidor relacionado con la devolución de las baterías, por lo que así se denota lo inalcanzable de la obligación creada y lo inevitable de la sanción que ello acarrea. No obstante, el MADS asevera que el literal b) del artículo 23 del Decreto 4171 de 2005 define expresamente el deber del consumidor de hacer entrega de los residuos a través del mecanismo de devolución o retorno que el fabricante o importador establezca; luego no hay tal confusión de roles y sí medidas necesarias para la gestión ambiental de residuos peligrosos.

6.3. Violación de normas superiores. Variación del régimen de obligaciones

6.3.1. De los fabricantes e importadores

La Sala tendrá que determinar si son nulas, por violación de normas superiores, las disposiciones emitidas por el MADS mediante las cuales crea una obligación nueva para fabricantes e importadores de baterías plomo-ácido relacionada con el cumplimiento de metas de recolección, si no está contemplada en norma superior que así lo determine.

6.3.1.1. Pues bien, como la tesis del problema ha sido objeto de cuestionamiento por parte del accionado y del Ministerio Público, es menester precisar si el párrafo primero del artículo 6 de la Resolución 372 de 2009, y su modificación a través del artículo 2 de la Resolución 361 de 2011, creó un deber no previsto en las disposiciones que le sirvieron de fundamento a su expedición.

Resulta relevante traer a colación el artículo 38 del Decreto Ley 2811 de 1974, que se encuentra ubicado en la Parte IV, “*DE LAS NORMAS DE PRESERVACIÓN AMBIENTAL*”



RELATIVAS A ELEMENTOS AJENOS A LOS RECURSOS NATURALES”, Título III, “DE LOS RESIDUOS, BASURAS, DESECHOS Y DESPERDICIOS”, según el cual:

“Artículo 38º.- *Por razón del volumen o de la calidad de los residuos, las basuras, desechos o desperdicios, se podrá imponer a quien los produce la obligación de recolectarlos, tratarlos o disponer de ellos, señalándole los medios para cada caso”.* (Subrayas de la Sala).

A su turno, la Ley 1252 de 2008, “*Por la cual se dictan normas prohibitivas en materia ambiental, referentes a los residuos y desechos peligrosos y se dictan otras disposiciones*”, previó el siguiente régimen de responsabilidad:

“Artículo 7o. Responsabilidad del generador. *El generador será responsable de los residuos peligrosos que él genere. La responsabilidad se extiende a sus afluentes, emisiones, productos y subproductos, equipos desmantelados y en desuso, elementos de protección personal utilizados en la manipulación de este tipo de residuos y por todos los efectos ocasionados a la salud y al ambiente.*” (Subrayas de la Sala).

“Artículo 8o. Responsabilidad del fabricante, importador y/o transportador. *El fabricante, importador y/o transportador de un producto o sustancia química con características peligrosas, para los efectos de la presente ley, se equipará a un generador, en cuanto a la responsabilidad por el manejo de los embalajes, transporte o movilización, almacenamiento hasta su descarga y recepción en el destino final, residuos del producto o sustancia y elementos de protección personal utilizados en la manipulación de este tipo de residuos.*” (Subrayas de la Sala).

“Artículo 9o. Subsistencia de la responsabilidad. *La responsabilidad integral del generador, fabricante, importador y/o transportador, subsiste hasta que el residuo peligroso sea aprovechado como insumo o dispuesto finalmente en depósitos o sistemas técnicamente diseñados que no represente riesgos para la salud humana y el ambiente.*” (Subrayas de la Sala).

Se desprende de lo anterior que expresamente el Congreso de la República se refirió al fabricante y al importador y los equiparó al concepto de “generador” (que antaño estaba vinculado al concepto de “productor”), siendo también parte de su designio la definición de responsabilidad no sólo en la correcta puesta en el mercado del residuo peligroso, para el caso baterías ácido-plomo, sino hasta que el mismo sea debidamente aprovechado, de manera que no genere peligro para la salud y el ambiente.



Ahora, el Decreto 4171 de 2005⁵, que reglamentó los artículos 34 al 38 del Decreto Ley 2811 de 1974, el artículo 4° de la Ley 253 de 1996⁶, y los artículos 6° al 9° de la Ley 430 de 1998⁷, involucró nuevamente a los fabricantes e importadores dentro del concepto de generador y concibió la responsabilidad de cada uno de ellos en los mismos términos que el Legislador lo fijó en la Ley 430 de 1998 y que fue reiterado en 2008 con la expedición de la Ley 1252; veamos:

“Artículo 3°. Definiciones. Para los efectos del cumplimiento del presente decreto se adoptan las siguientes definiciones:

(...)

Generador. *Cualquier persona cuya actividad produzca residuos o desechos peligrosos. Si la persona es desconocida será la persona que está en posesión de estos residuos. El fabricante o importador de un producto o sustancia química con propiedad peligrosa, para los efectos del presente decreto se equipara a un generador, en cuanto a la responsabilidad por el manejo de los embalajes y residuos del producto o sustancia”.* (Subrayas de la Sala).

“Artículo 11. Responsabilidad del generador. *El generador es responsable de los residuos o desechos peligrosos que él genere. La responsabilidad se extiende a sus afluentes, emisiones, productos y subproductos, por todos los efectos ocasionados a la salud y al ambiente.”*

“Artículo 12. Subsistencia de la responsabilidad. *La responsabilidad integral del generador subsiste hasta que el residuo o desecho peligroso sea aprovechado como insumo o dispuesto con carácter definitivo.”* (Subrayas de la Sala).

“Artículo 15. Responsabilidad del fabricante o importador. *El fabricante o importador de un producto o sustancia química con propiedad peligrosa, para los efectos del presente decreto se equipara a un generador, en cuanto a la responsabilidad por el manejo de los embalajes y residuos del producto o sustancia. La responsabilidad integral subsiste hasta que el residuo o desecho peligroso sea aprovechado como insumo o dispuesto con carácter definitivo.”* (Subrayas de la Sala).

Para el manejo de los residuos peligrosos el mismo Decreto ordenó la elaboración de un Plan de Gestión de Devolución a través del cual se definieran los lineamientos que debían ser observados por los generadores/productores al momento de cumplir con

⁵ “por el cual se reglamenta parcialmente la prevención y el manejo de los residuos o desechos peligrosos generados en el marco de la gestión integral”

⁶ “Por medio de la cual se aprueba el Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación, hecho en Basilea el 22 de marzo de 1989”.

⁷ “Por la cual se dictan normas prohibitivas en materia ambiental, referentes a los desechos peligrosos y se dictan otras disposiciones”.



la obligación de disposición final de esos productos e impuso su presentación ante el Ministerio:

“Artículo 20. De los residuos o desechos peligrosos provenientes del consumo de productos o sustancias peligrosas. Estarán sujetos a un Plan de Gestión de Devolución de Productos Posconsumo para su retorno a la cadena de producción-importación-distribución-comercialización, los residuos o desechos peligrosos o los productos usados, caducos o retirados del comercio, que se listan en la Tabla 1 del presente artículo.

Tabla 1

Lista de residuos o desechos sujetos a Plan de Gestión de Devolución de Productos Posconsumo

Código	Residuo	Plazo máximo para la presentación del Plan de Devolución a partir de lo establecido en el artículo 22
Y4	Plaguicidas en desuso, sus envases o empaques y los embalajes que se hayan contaminado con plaguicidas.	6 meses
Y3	Fármacos o medicamentos vencidos	12 meses
Y31	Baterías usadas plomo-Ácido	18 meses

“Artículo 21. De la formulación, presentación e implementación de los Planes de Gestión de Devolución de Productos Posconsumo. Los fabricantes o importadores, de productos que al desecharse se convierten en los residuos o desechos peligrosos a los que hace referencia el artículo anterior, deberán presentar ante el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, el respectivo Plan de Gestión de Devolución de Productos Posconsumo para su conocimiento, en las fechas estipuladas para tal fin en la Tabla 1, e iniciar inmediatamente su implementación. Estos planes de devolución pueden ser formulados y desarrollados por grupos de importadores o fabricantes reunidos en torno a la naturaleza igual o similar de sus residuos. Sin embargo su presentación ante la autoridad ambiental es en forma individual.

Parágrafo 1°. Los distribuidores y comercializadores de los productos que al desecharse se convierten en residuos o desechos peligrosos descritos en la Tabla 1 del artículo 20 del presente decreto, deben formar parte de los Planes de Gestión de Devolución de Productos Posconsumo y participar activamente en la implementación de dichos planes.

Parágrafo 2°. El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial establecerá posteriormente mediante acto administrativo otros productos de consumo que al desecharse se convierten en residuos peligrosos, que deben ser sometidos a planes de gestión de devolución de productos posconsumo para ser presentados ante el Ministerio.” (Subrayas de la Sala).



En el artículo 22, previó que el entonces Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial definiera los elementos del Plan de Gestión de Devolución de Productos Posconsumo, conceptualizado en su artículo 3, así: ***“Plan de gestión de devolución de productos posconsumo. Instrumento de gestión que contiene el conjunto de reglas, acciones, procedimientos y medios dispuestos para facilitar la devolución y acopio de productos posconsumo que al desecharse se convierten en residuos peligrosos, con el fin de que sean enviados a instalaciones en las que se sujetarán a procesos que permitirán su aprovechamiento y/o valorización, tratamiento y/o disposición final controlada.”***

El enunciado artículo 22 determina lo que sigue:

“Artículo 22. Elementos que deben ser considerados en los Planes de Gestión de Devolución de Productos Posconsumo. El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial en un plazo no mayor a seis (6) meses a partir de la entrada en vigencia del presente decreto, establecerá de manera general y/o específica los elementos que deberán considerar los Planes de Gestión de Devolución de Productos Posconsumo. A partir de ese momento comenzarán a regir los plazos establecidos en la Tabla 1 del artículo 20 del presente decreto para la presentación e inicio de implementación de los mismos.” (Subrayas de la Sala).

Quiere decir lo anterior que los generadores/productores de baterías usadas de plomo-ácido deben elaborar un Plan de Gestión de Devolución de Productos Posconsumo, cuyo alcance es el que precisamente se encuentra contenido en las disposiciones que se acusan. El párrafo primero del artículo 6 de la Resolución 372 de 2009:

“Artículo 6o. Elementos que deben contener los planes de gestión de devolución de productos posconsumo de baterías usadas plomo ácido. Los Planes de Gestión de Devolución de Productos Posconsumo de Baterías Usadas Plomo Acido del parque vehicular deben contener la información solicitada en el presente artículo. Así mismo se puede allegar la información adicional que se estime conveniente.

(...)

Parágrafo. Los planes de Gestión de Devolución de Productos Posconsumo de Baterías Plomo Acido deben asegurar las siguientes metas mínimas de recolección:

a) *En el primer año de implementación del plan, recogida anual mínima del 40% de las baterías plomo ácido puestas en el mercado en los dos años precedentes a la entrada en vigencia de la presente resolución. En el caso de las baterías para motocicletas recogida anual mínima del 15% de las baterías*



plomo ácido puestas en el mercado en los dos años precedentes a la entrada en vigencia de la presente resolución.

b) Para los años subsiguientes, incrementos anuales mínimos de un 10% hasta alcanzar un 90% de las baterías plomo ácido puestas en el mercado. En el caso de las baterías para motocicletas, para los años subsiguientes, incrementos anuales mínimos de un 5% hasta alcanzar un 60% de las baterías plomo ácido puestas en el mercado.

La meta de recolección debe ser cumplida por el fabricante o importador sobre la base de sus productos puestos en el mercado.”

Y el artículo 2 de la Resolución 361 de 2011, que lo modificó en los siguientes términos:

“**Artículo 2o.** El parágrafo 1o y el literal a) y f) del parágrafo 2o del artículo 6o de la Resolución 372 de 2009, quedarán así:

Parágrafo 1o. Metas de recolección. Los Planes de Gestión de Devolución de Productos Posconsumo de Baterías Usadas Plomo Ácido deben asegurar las metas mínimas de recolección presentadas en la Tabla 1.

TABLA 1.

Metas de recolección y periodos de base, baterías usadas plomo ácido.

Meta de recolección mínima (%)	Periodo de recolección (año fiscal)	Año de presentación de informe de actualización y avances	Periodo de ventas de baterías plomo ácido para base de cálculo de la meta (años fiscales)	
	Automotores		Motocicletas	
40	15	2010-2011	2012	2008 y 2009
50	20	2012	2013	2009 y 2010
60	25	2013	2014	2010 y 2011
70	30	2014	2015	2011 y 2012
80	35	2015	2016	2012 y 2013
90	40	2016	2017	2013 y 2014
90	45	2017	2018	2014 y 2015
90	50	2018	2019	2015 y 2016
90	55	2019	2020	2016 y 2017
90	60	2020	2021	2017 y 2018
90	60	2021	2022	2018 y 2019

El porcentaje de la meta de recolección esperada para cada periodo de recolección se evaluará sobre la base del promedio anual de las unidades de baterías plomo ácido vendidas en el periodo especificado en la Tabla 1.

Para años posteriores a 2022 y para efectos de seleccionar el período de ventas correspondiente, para el cálculo de la meta de recolección, se deberá mantener la tendencia presentada en la Tabla 1.”

6.3.1.2. Ilustrado el panorama normativo que gobierna la reglamentación que se acusa, es pertinente traer a colación el desarrollo sobre el ejercicio del poder regulador y la potestad reglamentaria con miras a determinar si trasgrede o excede la norma legal respectiva.

Sobre el concepto de reglamento y clases, resulta útil traer a colación lo expresado por esta Corporación en la sentencia del 20 de octubre de 2014, radicado 2008-00087-00, CP Enrique Gil Botero:

“el reglamento es una especie de acto administrativo, entendiendo por este una declaración unilateral de voluntad, que proviene de la administración o de los particulares en ejercicio de la función administrativa, y produce efectos jurídicos⁸. El reglamento tiene estos mismos elementos, porque entre ambos existe una relación de género a especie, siendo género el acto administrativo y especie el reglamento, como también son especies los actos administrativos generales, los particulares, los reglados, los discrecionales, etc.

(...)

b) Clases de reglamentos: Praeter legem y secundum legem

La clasificación más relevante de los reglamentos los identifica como praeter legem y secundum legem, que atiende a la relación en que se encuentra dicha norma frente a las de rango superior. Los secundum legem, como su nombre lo indica, son los que se someten a la ley –“según la ley”-. No obstante, no todos desarrollan directamente una Ley, porque pueden tener dicha relación con otras normas de inferior jerarquía, como por ejemplo otros reglamentos; es el caso del que expide el alcalde para desarrollar los acuerdos del Consejo (sic), en este evento aquél no se subordina a una ley sino a un Acuerdo –cuando este a su vez contiene un reglamento-.

La otra clase de reglamentos son los praeter legem, cuya característica principal es que no se subordinan a la ley, ni a otro reglamento, por lo que tienen mayor autonomía para tratar la materia que tienen asignada; ya que a diferencia de los secundum legem solo la Constitución los crea y justifica, otorgando directamente la potestad reglamentaria a una autoridad, por lo que entre ellos no media una ley, así que cuentan con la capacidad creadora propia del legislador.

En este sentido, el reglamento praeter legem o independiente no completa ni desarrolla una ley previa, porque surge en virtud de la Constitución, que radica en él la competencia para regular un asunto, lo que implica que tal espacio

⁸ El profesor Jaime O. SANTOFIMIO GAMBOA, define el acto administrativo como: “toda manifestación unilateral, por regla general de voluntad, de quienes ejercen funciones administrativas, tendiente a la producción de efectos jurídicos.” -Tratado de derecho administrativo, tomo II Acto administrativo, cuarta edición, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2003, p. 131-.



queda vedado al legislador, quien debe respetar dicha reserva, so pena de violar la Constitución.

De esta manera, este reglamento tiene una jerarquía similar a la ley, pues ambos se someten directamente a la constitución; no obstante, para evitar confusiones no se suele asimilar este reglamento a la ley, pero sólo porque formalmente no tienen “fuerza de ley”.

A modo de ejemplo de reglamentos praeter legem, la Constitución establece, en varios artículos y a favor de diferentes órganos, la reserva de reglamento. De esta manera establece en el artículo 355⁹ que al Gobierno le corresponde reglamentar la forma en la cual se podrán celebrar contratos en los niveles nacional, departamental, distrital y municipal, con entidades privadas sin ánimo de lucro, con el fin de impulsar programas y actividades de interés público acordes con el Plan Nacional y los Planes Seccionales de Desarrollo; el artículo 189.17 atribuye al presidente la república la facultad para distribuir los negocios, según su naturaleza, entre Ministerios, Departamentos Administrativos y Establecimientos Públicos¹⁰; el artículo 131 inciso 3° establece que le corresponde al Gobierno crear, suprimir y fusionar los círculos de notariado y registro, así como determinar el número de notarios y oficinas de registro; el artículo 268.12, faculta al Contralor General de la República para “Dictar normas generales para armonizar los sistemas de control fiscal de todas las entidades públicas del orden nacional y territorial”; los artículos 235.6, 237.6 y 241.11 facultan a la Corte Suprema de Justicia, al Consejo de Estado y a la Corte Constitucional, respectivamente, para darse su propio reglamento”.

Esta Sección, en cuanto a los límites de la potestad reglamentaria, ha señalado que “(...) no puede alterar o modificar el contenido y el espíritu de la ley, ni puede dirigirse a reglamentar leyes que no ejecuta la Administración, así como tampoco puede reglamentar materias cuyo contenido está reservado al legislador (...)”¹¹.

Frente al ejercicio de la potestad reglamentaria, esta Corporación, entre otras providencias, en sentencia del 20 de noviembre de 2014¹², definió sus parámetros, así: **(i)** se trata de una facultad constitucional atribuida permanentemente a ciertas autoridades para expedir disposiciones jurídicas de carácter general y abstracto, a través de las cuales se desarrollan reglas y principios fijados en la ley, **(ii)** su

⁹ “Art. 355. Ninguna de las ramas u órganos del poder público podrá decretar auxilios o donaciones en favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado.

“El Gobierno, en los niveles nacional, departamental, distrital y municipal podrá, con recursos de los respectivos presupuestos, celebrar contratos con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad con el fin de impulsar programas y actividades de interés público acordes con el Plan Nacional y los planes seccionales de Desarrollo. El Gobierno Nacional reglamentará la materia”.

¹⁰ “Art. 189. Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa: 17. Distribuir los negocios según su naturaleza, entre Ministerios, Departamentos Administrativos y Establecimientos Públicos”.

¹¹ Corte Constitucional, sentencias C-028 del 30 de enero de 1997, MP. Alejandro Martínez Caballero, reiterada entre otras por las sentencias C-302 del 5 de mayo de 1999, MP. Carlos Gaviria Díaz y C-1262 del 5 de diciembre de 2005, M.P. Humberto Sierra Porto.

¹² Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia del 20 de noviembre de 2014. C.P.: Guillermo Vargas Ayala. Expediente radicación nro. 11001-03-24-000-2010-00119-00.



finalidad consiste en establecer detalles y pormenores necesarios para la debida aplicación de las disposiciones legales, **(iii)** en ningún caso puede modificar, ampliar o restringir su contenido material o alcance, **(iv)** su atribución corresponde principalmente al Presidente de la República, pero también, de manera derivada, a otros órganos constitucionales dentro de la Rama Ejecutiva, como a los Ministerios, de acuerdo con lo señalado por el artículo 208 de la Carta¹³, y en la Rama Judicial a las altas Cortes, como sucede según lo dispuesto así en los artículos 241 para la Corte Constitucional, 237 para el Consejo de Estado y 235 para la Corte Suprema de Justicia.

En lo atinente a los límites de la potestad reglamentaria, también ha expresado que, en ejercicio del poder reglamentario, a las autoridades les compete complementar la ley en la medida que sea necesaria para lograr su cumplida aplicación, pero que ello no implica la interpretación de los contenidos legislativos, sino que debe limitarse y subordinarse a su contenido¹⁴.

Ahora bien, sobre el concepto de reserva de ley, resulta particularmente demostrativa la sentencia C-507-14, en la que se estudió la constitucionalidad del párrafo del artículo 25 de la ley 1564 de 2012, por el cual se le asignaba al Consejo Superior de la Judicatura la facultad para modificar las cuantías como factor de competencia. En esa oportunidad, la Corte Constitucional indicó lo siguiente:

“4.2.1. De manera reiterada la jurisprudencia constitucional ha señalado que en razón de la cláusula general de competencia a que se refieren los numerales 1° y 2° del artículo 150 de la Constitución Política, corresponde al Legislador regular los procedimientos judiciales y administrativos, especialmente lo relacionado con la competencia de los funcionarios, los recursos, los términos, el régimen probatorio, las cuantías, entre otros.

4.2.2. En estos términos, la Corte ha señalado que en virtud de su potestad legislativa en materia de procedimientos, el legislador puede “(...) regular y definir¹⁵ entre los múltiples aspectos de su resorte legislativo, algunos de los siguientes elementos procesales: (i) el establecimiento de los recursos y medios de defensa que pueden intentar los administrados contra los actos que profieren las autoridades, -esto es, los recursos de reposición, apelación, u

¹³ El artículo 208 de la Carta Política dispone que los ministros y los directores de departamentos administrativos son los jefes de la administración en su respectiva dependencia y que bajo la dirección del Presidente de la República, les corresponde formular las políticas atinentes a su despacho, dirigir la actividad administrativa y ejecutar la ley.

¹⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Segunda. Sentencia del 6 de julio de 2017. Consejero Ponente William Hernández Gómez, expediente radicación nro. 11001-03-24-000-2008-00390-00(0585-09),

¹⁵ Sentencia C-1104 de 2001.



otros -, así como los requisitos y las condiciones de procedencia de los mismos.¹⁶ (ii) Las etapas procesales y los términos y formalidades que se deben cumplir en cada uno de los procesos. (iii) La radicación de competencias en una determinada autoridad judicial, siempre y cuando el constituyente no se haya ocupado de asignarla de manera explícita en la Carta.¹⁷ (iv) Los medios de prueba¹⁸ y (v) los deberes, obligaciones y cargas procesales de las partes, del juez y aún de los terceros intervinientes, sea para asegurar la celeridad y eficacia del trámite, o para proteger a las partes o intervinientes, o para prevenir daños o perjuicios en unos u otros procesos”¹⁹. Sin embargo, ha señalado esta Corporación que dicha potestad no es absoluta, pues “[...] debe ser ejercida sin desconocer los principios y valores constitucionales, la vigencia de los derechos fundamentales de los ciudadanos,²⁰ y los principios de razonabilidad,²¹ proporcionalidad²² y prevalencia del derecho sustancial sobre lo adjetivo (Art. 228 C.P.), que se constituyen en límites al ejercicio legítimo de tales competencias”²³.

4.2.3. Esta competencia, según lo ha señalado esta Corporación, “le permite al legislador fijar las reglas a partir de las cuales se asegura la plena efectividad del derecho fundamental al debido proceso (artículo 29 C.P.), y del acceso efectivo a la administración de justicia (artículo 229 C.P.). Además, son reglas que consolidan la seguridad jurídica, la racionalidad, el equilibrio y finalidad de los procesos, y permiten desarrollar el principio de legalidad propio del Estado Social de Derecho²⁴. Y [...] mientras el legislador, no ignore, obstruya o contraríe las garantías básicas previstas por la Constitución, goza de discreción para establecer las formas propias de cada juicio, entendidas éstas como ‘el conjunto de reglas señaladas en la ley que, según la naturaleza del proceso, determinan los trámites que deben surtirse ante las diversas instancias judiciales o administrativas’”²⁵.

4.3.1. La cláusula de reserva de ley es una de las manifestaciones de los principios democrático y de separación de poderes²⁶, que suponen que las normas que rigen la vida en sociedad reflejen mínimos de legitimidad, al ser la expresión de la soberanía popular, el resultado del procedimiento deliberativo en el proceso de formación de las leyes y el reparto del ejercicio del poder normativo, que significa que el Legislador debe adoptar las decisiones que el Constituyente le ha confiado, y que el instrumento a través del cual estas se reglamentan no puede establecer disposiciones que sean propias del ámbito del Legislador²⁷.

4.3.2. La reserva de ley exige que la regulación de ciertas materias solo pueda adelantarse mediante ley, o cuando menos se funde en ella, en ciertos casos

¹⁶ Sentencias C-742 de 1999, C-384 de 2000, C-803 de 2000 entre otras.

¹⁷ Sentencia C-111 de 2000.

¹⁸ Sentencia C-1270 de 2000.

¹⁹ Sentencia C-1104 de 2001.

²⁰ Sentencia de la Corte Constitucional C-728 de 2000.

²¹ Sentencia de la Corte Constitucional C-886 de 2004.

²² Sentencia de la Corte Constitucional C-1104 de 2001.

²³ Sentencias de la Corte Constitucional C-927 de 2000, C-555 de 2001, C-640 de 2002, C-642 de 2002, C-736 de 2002, C-740 de 2002, C-788 de 2002, C-561 de 2004, C-340 de 2006, T-738 de 2006, C-692 de 2008.

²⁴ Sentencia T-001 de 1993.

²⁵ Sentencia C-562 de 1997.

²⁶ Corte Constitucional, Sentencia C-570 de 1997, C-448 de 1998, C-111 de 2000, C-710 de 2001, C-234 de 2002, C-265 de 2002, C-675 de 2005, C-818 de 2005, C-1262 de 2005, C-507 de 2006, C-713 de 2008, C-823 de 2011, entre otras.

²⁷ Sentencia C-823 de 2011.



bajo el concepto de ley en sentido formal, es decir, emanada directamente del Congreso de la República, y denominada estricta reserva legal; y en otros bajo la noción de ley en sentido material, permitiendo la intervención del ejecutivo como excepcionalmente facultado para dictar normas con fuerza de ley (CP. art. 150.10). Lo anterior, significa que el Legislador de ninguna manera puede despojarse de las funciones que la Constitución le ha atribuido para delegarlas, sin más, en otra autoridad so pretexto de su reglamentación.

Bajo estos parámetros, a manera de síntesis, se puede afirmar que, según lo dispuesto en el artículo 150 numeral 2° y la jurisprudencia, la regulación de los aspectos procesales aplicables a los procedimientos judiciales y administrativos le corresponde al legislador, y la potestad reglamentaria está reservada para complementar la ley con el fin de garantizar su debida aplicación.

Es decir, que, cuando el legislador ejerce su competencia y expide la ley regulando el tema, las autoridades revestidas de la potestad reglamentaria, llámese Presidente de la República, Ministerios, órganos independientes o Rama Judicial, podrán complementar la ley para su debida aplicación, atendiendo criterios de necesidad, adecuación y suficiencia; pero en ningún caso podrán modificar, ampliar, o restringir su contenido material o alcance, so pena de excederse en la potestad reglamentaria, pues estaría usurpando una función constitucional de una de las ramas del poder público.

Ahora bien, materialmente lo anterior implica que se configura la extralimitación en la potestad reglamentaria en dos eventos. El primero de ellos es cuando el legislador no ha ejercido su función constitucional, es decir, no ha expedido la ley, y la autoridad revestida de la potestad reglamentaria lo hace en su lugar. El segundo escenario se presenta cuando, existiendo la ley, la autoridad revestida de la potestad reglamentaria expide el acto y materialmente no cumple con la finalidad de complementariedad, adoptando reglas que no son necesarias, o no son adecuadas y suficientes para alcanzar el propósito que la reglamentación persigue, que es el cumplimiento de la ley que reglamenta²⁸.

²⁸ CP. Jorge Octavio Ramírez Ramírez, radicado 2017-00030-00. “Empero, como lo señaló la jurisprudencia de esta Sección, el ejercicio de esa competencia debe respetar los principios de necesidad y legalidad.

Según el primero, la facultad reglamentaria debe ser ejercida únicamente sobre aspectos de la ley que requieran de precisión para su correcta implementación. Por esto es que se afirma que entre más amplio o general sea el contenido de la ley, más amplia será la facultad reglamentaria. Mientras que, por el contrario, entre más precisa sea la ley menor será el ámbito de la facultad.



Existe un tercer supuesto según el cual, expedida la ley, la autoridad revestida de la potestad reglamentaria modifica, amplía, o restringe su contenido material o alcance; en este caso desconoce la norma superior que reglamenta, lo que implica la nulidad de la reglamentación, pero no precisamente por extralimitación en la competencia, sino por infracción a norma superior.

6.3.1.3. En ese orden, teniendo en cuenta el anterior desarrollo y de cara a la regulación expuesta sobre la prevención y manejo de residuos peligrosos, concretamente, de las baterías usadas plomo-ácido, lo que encuentra la Sala es que, si bien está definida la responsabilidad del generador sobre la disposición de este tipo de productos y la elaboración del Plan de Gestión correspondiente, lo cierto es que impone el cumplimiento de unas metas sin proveerlo de los instrumentos que las garanticen.

En efecto, cuando la Administración establece índices como los que pasan a enunciarse en la transcripción literal de la norma acusada, tal reglamentación resulta del todo suficiente para mitigar el grave riesgo que comporta este tipo de productos en el sistema ambiental y en la propia salud humana. El párrafo primero del artículo 6 de la Resolución 372 de 2009:

“Parágrafo. *Los planes de Gestión de Devolución de Productos Posconsumo de Baterías Plomo Acido deben asegurar las siguientes metas mínimas de recolección:*

a) En el primer año de implementación del plan, recogida anual mínima del 40% de las baterías plomo ácido puestas en el mercado en los dos años precedentes a la entrada en vigencia de la presente resolución. En el caso de las baterías para motocicletas recogida anual mínima del 15% de las baterías plomo ácido puestas en el mercado en los dos años precedentes a la entrada en vigencia de la presente resolución.

En cuanto al segundo, no puede exceder el alcance de la ley que dice reglamentar, pues en ese caso no está asegurando su cumplimiento, sino adicionando un contenido normativo lo que no tiene sustento en una norma de rango superior” .

Cfr. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Proceso: 11001-03-27- 000-2017-00047-00 (23490). Sentencia del 28 de junio de 2018. C.P.: Julio Roberto Piza Rodríguez. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Proceso: 11001-03-27- 000-2012-00024-00 (19359). Sentencia del 6 de diciembre de 2017. C.P.: Milton Chaves García. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Proceso: 11001-03-27- 000-2009-00024-00 (17699). Sentencia del 30 de mayo de 2011. C.P.: Martha Teresa Briceño de Valencia



b) Para los años subsiguientes, incrementos anuales mínimos de un 10% hasta alcanzar un 90% de las baterías plomo ácido puestas en el mercado. En el caso de las baterías para motocicletas, para los años subsiguientes, incrementos anuales mínimos de un 5% hasta alcanzar un 60% de las baterías plomo ácido puestas en el mercado.

La meta de recolección debe ser cumplida por el fabricante o importador sobre la base de sus productos puestas en el mercado.”

Y el artículo 2 de la Resolución 361 de 2011, que lo modificó prevé:

“**Artículo 2o.** El párrafo 1o y el literal a) y f) del párrafo 2o del artículo 6o de la Resolución 372 de 2009, quedarán así:

Parágrafo 1o. Metas de recolección. Los Planes de Gestión de Devolución de Productos Posconsumo de Baterías Usadas Plomo Ácido deben asegurar las metas mínimas de recolección presentadas en la Tabla 1.

TABLA 1.

Metas de recolección y periodos de base, baterías usadas plomo ácido.

Meta de recolección mínima (%)	Periodo de recolección (año fiscal)	Año de presentación de informe de actualización y avances	Periodo de ventas de baterías plomo ácido para base de cálculo de la meta (años fiscales)	
	Automotores	Motocicletas		
40	15	2010-2011	2012	2008 y 2009
50	20	2012	2013	2009 y 2010
60	25	2013	2014	2010 y 2011
70	30	2014	2015	2011 y 2012
80	35	2015	2016	2012 y 2013
90	40	2016	2017	2013 y 2014
90	45	2017	2018	2014 y 2015
90	50	2018	2019	2015 y 2016
90	55	2019	2020	2016 y 2017
90	60	2020	2021	2017 y 2018
90	60	2021	2022	2018 y 2019

El porcentaje de la meta de recolección esperada para cada periodo de recolección se evaluará sobre la base del promedio anual de las unidades de baterías plomo ácido vendidas en el periodo especificado en la Tabla 1.

Para años posteriores a 2022 y para efectos de seleccionar el período de ventas correspondiente, para el cálculo de la meta de recolección, se deberá mantener la tendencia presentada en la Tabla 1.”



No obstante, de su lectura no se desprende la existencia de herramienta alguna dirigida a alcanzar el objetivo propuesto, este es, la devolución y acopio de productos posconsumo que permitan su disposición final controlada.

Nótese que, como lo señaló la accionante, en la cadena de producción y comercialización de esos bienes interviene no sólo el generador, sino también el distribuidor y el consumidor, y no se halla en la reglamentación una fórmula coercitiva para exigirles a estos la devolución de la batería.

Al respecto, lo que indica la cartera ministerial es que tal mecanismo se encuentra en el literal b) del artículo 23 del Decreto 4171 de 2005, que es del siguiente tenor:

“Artículo 23. Del consumidor o usuario final de productos o sustancias químicas con propiedad peligrosa. Son obligaciones del consumidor o usuario final de productos o sustancias químicas con propiedad peligrosa:

a) Seguir las instrucciones de manejo seguro suministradas por el fabricante o importador del producto o sustancia química hasta finalizar su vida útil y;

b) Entregar los residuos o desechos peligrosos posconsumo provenientes de productos o sustancias químicas con propiedad peligrosa, al mecanismo de devolución o retorno que el fabricante o importador establezca.” (Subrayas de la Sala).

Sin embargo, una disposición como la invocada no refleja la posibilidad de que el fabricante o importador tengan bajo su dominio la real posibilidad de devolver las baterías usadas, pues estas ya no se hallan comprendidas en su radio de control y no se determina una acción coercitiva que propicie una actuación del consumidor o comercializador en ese sentido.

Se observa, entonces, que la imposición de un deber que **asegure** el cumplimiento de una meta no es adecuada para conseguir el propósito que la reglamentación persigue, toda vez que es una carga que escapa de la órbita propia de la actividad de los fabricantes o importadores, que en manera alguna *“facilita la devolución y acopio de productos posconsumo que al desecharse se convierten en residuos peligrosos, con el fin de que sean enviados a instalaciones en las que se sujetarán a procesos que permitirán su aprovechamiento y/o valorización, tratamiento y/o disposición final controlada”*. Es decir, que no se acompasa con el concepto que sobre ese tipo de planes previó el Decreto 4171 de 2005, en su artículo 3.



Si ello es así, es claro para la Sala que la definición de una serie de metas exigibles al generador del desecho peligroso dentro del marco del Plan de Gestión no es ajena al alcance de la responsabilidad legal que le es atribuible; pero, la exigencia de que este **asegure** su cumplimiento desborda la potestad de reglamentación ya que, como se explicó, no cumple la finalidad ni complementa la norma legal.

En otras palabras, esa expresión no es adecuada a la necesidad de dar efectividad al mandato del Legislador sobre el alcance de la responsabilidad que debe exigirse a los importadores y fabricantes para garantizar el debido aprovechamiento y disposición de residuos peligrosos, habida cuenta que no consulta los lineamientos superiores que le sirven de sustento y rebasa el límite de posibilidad real al que se halla sujeta la actividad que estos despliegan.

En consecuencia, la Sala accederá parcialmente a la solicitud de nulidad invocada por la demandante, en el sentido de declarar la invalidez de la palabra “asegure” contenida en el parágrafo primero del artículo 6 de la Resolución 372 de 2009 y en el artículo 2 de la Resolución 361 de 2011, de tal suerte que se entienda que las metas allí dispuestas podrán ser cumplidas por el generador y evaluadas por la Administración en términos de diligencia y cuidado.

Ahora, es necesario precisar que la nulidad declarada respecto de la expresión “asegure” no elimina ni debilita la obligación de cumplir con las metas de recolección establecidas en el marco del Plan de Gestión de Devolución de Productos Posconsumo, en tanto que dichas metas continúan siendo de obligatorio cumplimiento para los fabricantes e importadores al derivarse directamente del régimen de responsabilidad extendida previsto por el Decreto 4741 de 2005 y la Ley 1252 de 2008.

En consecuencia, el cumplimiento de las metas debe ser evaluado por la autoridad ambiental en términos de diligencia, esfuerzo razonable y acciones implementadas y no con base en un estándar absoluto de eficacia que imponga cargas de imposible cumplimiento.



Finalmente, dado que el cargo de violación del principio de exigibilidad de las normas sancionatorias está asociado a la validez de la citada expresión, y la misma se expulsará del orden jurídico por estar viciada de nulidad, la Sala no efectuará pronunciamiento sobre ese cargo.

Lo dicho, en atención a que comparten el alcance ya explicado, ya que está enfocado a evidenciar que la regulación no es concordante con las circunstancias específicas del funcionamiento del mercado de las baterías plomo-ácido, al imponer cargas excesivas y de imposible cumplimiento, porque traslada el deber sobre la disposición final de esos productos del usuario final al fabricante e importador e incluso al distribuidor y comercializador, sin dotarlos de los medios para lograr tal resultado.

6.3.2. De los distribuidores y comercializadores

La Sala tendrá que determinar si son nulas, por violación de normas superiores, las disposiciones emitidas por el MADS, mediante las cuales crea una obligación nueva para distribuidores y comercializadores de baterías usadas plomo-ácido relacionada con su recolección, recepción y posterior entrega, si no está contemplada en norma superior que así lo determine.

El reproche surge por lo dispuesto en los artículos 1 y 2 de la Resolución 361 de 2011, que se analizarán de manera separada. La primera disposición tiene el siguiente alcance:

“Artículo 1o. El artículo 4o de la Resolución 372 de 2009, quedará así:

“Artículo 4o. De los distribuidores y comercializadores de baterías plomo ácido (incluye proveedores o expendedores). Para efectos de los Planes de Devolución de Productos Posconsumo de Baterías Usadas Plomo Ácido, son obligaciones de los distribuidores y comercializadores, las siguientes:

a) Formar parte de los Planes de Gestión de Devolución de Productos Posconsumo de Baterías Usadas Plomo Ácido que establezcan los fabricantes e importadores y participar en la implementación de dichos planes;

b) Informar a los usuarios y consumidores sobre los centros de acopio para la devolución de estos residuos;

c) Apoyar al fabricante e importador y/o a las autoridades en la realización y/o difusión de campañas de información pública sobre el mecanismo para la devolución de los residuos posconsumo de las baterías usadas, establecido por el fabricante o importador;



d) *Aceptar la devolución de las Baterías Usadas Plomo Ácido, sin costo alguno para el consumidor;*

e) *Entregar las baterías usadas plomo ácido al mecanismo de devolución establecido por el fabricante o importador de conformidad con el Plan de Gestión de Devolución Posconsumo.*

Parágrafo 1o. *La instalación y operación de centros de acopio de baterías usadas plomo ácido, podrá ser desarrollada únicamente en el marco de la implementación de los Planes de Gestión de Devolución de Productos Posconsumo de baterías usadas plomo ácido, en los términos que se señalan en el parágrafo 2o del artículo 6 y guardando las prohibiciones señaladas en el artículo 10 de la presente resolución”.*

De acuerdo con lo dispuesto en el Decreto 4171 de 2005, los Planes de Gestión a los que hemos hecho referencia cobijan las actividades desplegadas también por el distribuidor y comercializador de baterías plomo-ácido usadas, tal y como lo dispone el parágrafo de su artículo 21:

“Artículo 21. De la formulación, presentación e implementación de los Planes de Gestión de Devolución de Productos Posconsumo.

(...)

Parágrafo 1º. *Los distribuidores y comercializadores de los productos que al desecharse se convierten en residuos o desechos peligrosos descritos en la Tabla 1 del artículo 20 del presente decreto, deben formar parte de los Planes de Gestión de Devolución de Productos Posconsumo y participar activamente en la implementación de dichos planes.”*

La regulación del Decreto supone un hecho incontrastable, cual es que en la generación de residuos peligrosos intervienen no solo los productores/generadores, sino los distribuidores y comercializadores, pues no de otra manera se pone en el comercio un producto luego de ser fabricado o importado.

Bajo esa perspectiva, es comprensible que se halla incorporado como parte de los planes de gestión a otros agentes para el debido y completo control de tales residuos, so pena de desconocer la cadena de consumo de productos que después de finalizar su vida útil se convierten en un riesgo para el ecosistema.

Así las cosas, cuando el artículo 1 de la Resolución 361 de 2011 alude a los deberes de comercializadores y distribuidores en el marco del plan de gestión no hace una cosa distinta que reconocer esa realidad y ponerla a tono con la necesidad de



salvaguardar de manera completa y efectiva el bienestar comunitario ante el peligro en la indebida disposición de ese tipo de elementos. En otras palabras, se trata de establecer sinergia en las actuaciones de quienes intervienen en el mercado de productos que luego pueden convertirse en riesgosos para la sociedad y el medio ambiente.

Esa forma de concretar la participación de distribuidores y comercializadores no infringe norma superior alguna; por el contrario, materializa una condición fáctica en los planes de gestión a los que se ha hecho referencia que debe ser reconocida, so pena de que quede incompleta la regulación sobre la materia.

De otro lado, el artículo 2 *ibidem* es del tenor que a continuación se transcribe:

“Artículo 2o. El parágrafo 1o y el literal a) y f) del parágrafo 2o del artículo 6o de la Resolución 372 de 2009, quedarán así:

Parágrafo 1o. Metas de recolección. Los Planes de Gestión de Devolución de Productos Posconsumo de Baterías Usadas Plomo Ácido deben asegurar las metas mínimas de recolección presentadas en la Tabla 1.

TABLA 1.

Metas de recolección y periodos de base, baterías usadas plomo ácido.

Meta de recolección mínima (%)	Periodo de recolección (año fiscal)	Año de presentación de informe de actualización y avances	Periodo de ventas de baterías plomo ácido para base de cálculo de la meta (años fiscales)	
	Automotores	Motocicletas		
40	15	2010-2011	2012	2008 y 2009
50	20	2012	2013	2009 y 2010
60	25	2013	2014	2010 y 2011
70	30	2014	2015	2011 y 2012
80	35	2015	2016	2012 y 2013
90	40	2016	2017	2013 y 2014
90	45	2017	2018	2014 y 2015
90	50	2018	2019	2015 y 2016
90	55	2019	2020	2016 y 2017
90	60	2020	2021	2017 y 2018
90	60	2021	2022	2018 y 2019

El porcentaje de la meta de recolección esperada para cada periodo de recolección se evaluará sobre la base del promedio anual de las unidades de baterías plomo ácido vendidas en el periodo especificado en la Tabla 1.



Para años posteriores a 2022 y para efectos de seleccionar el período de ventas correspondiente, para el cálculo de la meta de recolección, se deberá mantener la tendencia presentada en la Tabla 1.

Parágrafo 2o. *De los centros de acopio. El literal a) quedará así:*

a) “La capacidad del centro de acopio no deberá exceder de cuatro (4) toneladas de baterías usadas plomo-ácido. Si se excede el límite establecido se entenderá que se trata de un almacenamiento y en consecuencia se le aplicarán las normas establecidas para este”.

El literal f) quedará así:

f) “Los residuos deberán ser ubicados sobre estibas, con no más de tres (3) tendidos de baterías y en pilas de máximo tres (3) estibas, o dentro de recipientes que eviten el derrame de los residuos”

De la lectura de la anotada norma no se deriva la consecuencia que la accionante formula en su escrito, pues no se alude a los distribuidores o comerciantes como sujetos a las metas de cumplimiento referidas y tampoco se describe un deber a su cargo de recolección, recepción y posterior entrega de baterías usadas de plomo-ácido.

Lo que sí se observa es que se modificó el último inciso del artículo 6 de la Resolución 372 de 2009, que establecía que dichas metas se predicaban de importadores y fabricantes, no siendo ello suficiente para entender que tal omisión hizo que su cumplimiento también fuese exigible a los distribuidores y comercializadores, pues los artículos 1 y 2 de la Resolución 361 de 2011 precisaron con completa claridad el objeto y ámbito de aplicación, así:

“Artículo 1º. Objeto. *La presente resolución tiene por objeto establecer los elementos que deben incluir los fabricantes o importadores de baterías plomo ácido del parque vehicular, en los Planes de Gestión de Devolución de Productos Posconsumo de Baterías Usadas Plomo Acido, para su retorno a la Cadena de importación-producción-distribución-comercialización, con el fin de proteger la salud humana y el ambiente.”* (Subrayas de la Sala).

“Artículo 2o. Ámbito de aplicación. *Los residuos o desechos objeto del presente acto administrativo comprenden los baterías usadas plomo ácido del parque vehicular.*

Están sujetos a formular, presentar y desarrollar los Planes de Gestión de Devolución de Productos Posconsumo de Baterías Usadas Plomo Acido las siguientes personas naturales o jurídicas:

a) Aquellos que fabrican baterías plomo ácido en el territorio nacional.



b) Aquellos que importan baterías plomo ácido según numeral arancelario 8507.10.00.00 (Acumuladores de plomo) en una cantidad igual o superior a 300 unidades al año.

Estos planes de devolución pueden ser formulados o desarrollados por grupos de importadores o fabricantes reunidos en torno a la naturaleza igual o similar de sus residuos". (Subrayas de la Sala).

Por ende, el cargo no tiene vocación de prosperidad.

6.4. Violación del principio de reserva de ley en materia sancionatoria

La Sala debe auscultar si es nulo, por falta de competencia, el acto administrativo a través del cual se determinó que la violación de lo allí dispuesto sobre los elementos que debe incluir el Plan de Gestión de Devolución de Productos Posconsumo de Baterías Usadas Plomo Ácido, cuya elaboración está a cargo de fabricantes e importadores, sería susceptible de imposición de las medidas preventivas y sancionatorias contenidas en el régimen legal vigente al momento de su expedición.

El artículo 12 de la Resolución 372 de 2009 (demandado), es el que pasa a ilustrarse a continuación:

***“Artículo 12. Sanciones.** En caso de violación a las disposiciones ambientales contempladas en el presente acto administrativo, se impondrán las medidas preventivas y sancionatorias a que haya lugar de conformidad con lo consagrado en los artículos 83 a 85 de la Ley 99 de 1993 o la norma que la modifique o sustituya.”*

6.4.1. En ese contexto, lo primero que debe acotar esta Sala es que la conclusión a la que se llegó sobre la legalidad de las disposiciones estudiadas *supra* no hace automáticamente que el presente cargo carezca de fundamento, como parece entenderlo el MADS, como quiera que el problema que ahora se plantea tiene que ver con la competencia para connotar unas conductas como infracción y que, por ende, sean pasibles del poder sancionatorio de la Administración.

6.4.2. Despejado así el punto sobre el cual girará el discernimiento que en adelante abordará la Sala, es pertinente referirse al alegato del Ministerio Público, cuando aseveró que tal regulación era del todo legítima en consideración a lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley 1333 de 2009.



Tal razonamiento no podría desatar el reparo de la accionante por una razón básica, y es que la Ley 1333 de 2009 no existía cuando se emitió la Resolución 372 de 2009, ya que aquella se publicó el 21 de julio, en tanto que ésta fue dictada el 26 de febrero, motivo por el cual el artículo 12 enjuiciado no remitió a la aplicación de sus preceptos, sino a los artículos 83 y 85 de la Ley 99 de 1993, que, como quedó ya explicado, contemplaba el alcance de la atribución sancionatoria y enlistaba el tipo de decisiones que en ese sentido se podían emitir. En esa medida, lo allí dispuesto no podría servir para medir la validez del artículo 12 enjuiciado, por la razón de que la legalidad de los actos administrativos debe sopesarse con los elementos existentes al momento en que nacen a la vida jurídica, es decir, cuando son expedidos²⁹.

6.4.3. En tal escenario, es menester definir el alcance del principio de reserva legal en materia sancionatoria, lo que de suyo impone aludir a la aplicación del principio de legalidad, en el que se *“exige que una norma con fuerza material de ley contemple una descripción genérica de las conductas sancionables, las clases y cuantía de las sanciones, pero con posibilidad de remitir a los actos administrativos la descripción pormenorizada de las conductas reprochables, sin que pueda decirse en este caso que las normas de carácter reglamentario complementan los enunciados legales, pues se trata de una remisión normativa contemplada específicamente por la disposición legal de carácter sancionador”*³⁰.

Siendo ello así, en el contexto de la regulación que nos ocupa se halla la Ley 430 de 1998, que, como se indicó previamente, fue reglamentada por el Decreto 4171 de 2005, cuyos mandatos fueron desarrollados en las resoluciones que se impugnan. El artículo 1 de la disposición expedida por el Congreso de la República, previó:

“Artículo 1o. Objeto. La presente ley tendrá como objeto, regular todo lo relacionado con la prohibición de introducir desechos peligrosos al territorio nacional, en cualquier modalidad según lo establecido en el Convenio de Basilea y sus anexos, y con la responsabilidad por el manejo integral de los generados en el país y en el proceso de producción, gestión y manejo de los mismos, así mismo regula la infraestructura de la que deben ser dotadas las autoridades aduaneras y zonas francas y portuarias, con el fin de detectar de

²⁹ Tal consideración es del todo relevante pues la flexibilización de la potestad sancionatoria en materia ambiental fue reconocida justamente en el artículo 5 de la Ley 99 de 1993 y con los expresos matices que la interpretación de la Corte dio a su contenido, de acuerdo con la sentencia C-219 de 2017. Todo lo cual, como ya quedó esclarecido no es aplicable al asunto bajo examen.

³⁰ Sentencia SU-1010 de 2008.



manera técnica y científica la introducción de estos residuos, regula las sanciones en la Ley 99 de 1993 para quien viole el contenido de esta ley y se permite la utilización de los aceites lubricantes de desechos, con el fin de producir energía eléctrica". (Subrayas de la Sala).

De esa manera, la Sala estima que el artículo 12 que se enjuicia, tiene sustento en el anotado artículo 1 de la Ley 430 de 1998 (hoy 1252 de 2008), pues aquí se describe de manera general que el responsable del manejo integral de los desechos peligrosos generados en el país (ya sea en el proceso de producción, gestión o manejo), puede ser destinatario de las sanciones que regula la Ley 99 de 1993.

Así las cosas, y de acuerdo con el anotado desarrollo de la jurisprudencia, se ajusta al concepto de reserva legal el artículo 12 de la Resolución 372 de 2009, cuando indica:

“Artículo 12. Sanciones. En caso de violación a las disposiciones ambientales contempladas en el presente acto administrativo, se impondrán las medidas preventivas y sancionatorias a que haya lugar de conformidad con lo consagrado en los artículos 83 a 85 de la Ley 99 de 1993 o la norma que la modifique o sustituya.” (Subrayas de la Sala).

El discernimiento expuesto se funda en la necesidad de que sea el Ejecutivo, como órgano técnico de la estructura del Estado, el que detalle las conductas sancionables con la debida descripción genérica expuesta por el Legislador, tal y como acontece en el caso bajo examen, en donde la Resolución 372 de 2009, para el caso de los deberes de los generadores de residuos peligrosos en cuanto a la adopción del Plan de Devolución de Productos Posconsumo de Baterías Usadas Plomo Ácido, prevé una serie de deberes que garantizan el debido control y vigilancia derivada de esa importante actividad comercial con claros impactos en el sistema ambiental y en la salud humana.

Correlato de lo expuesto es que la citada disposición no resulta inválida a la luz del cargo esgrimido.

6.5. Costas



De acuerdo con el artículo 188 del CPACA³¹, la Sala considera que no hay lugar a imponer condena en costas, teniendo en cuenta que el presente asunto fue promovido en ejercicio del medio de control de nulidad, el cual tiene por objeto la protección del ordenamiento jurídico en abstracto, donde el interés que mueve al actor es público y no es otro distinto al de defender la prevalencia del principio de legalidad.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera,

FALLA

PRIMERO: DECLARAR la nulidad de la expresión “asegurar” contenida en el párrafo primero del artículo 6 de la Resolución 372 de 2009 y en el artículo 2 de la Resolución 361 de 2011, expedidas por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible).

SEGUNDO: NEGAR las demás pretensiones de la demanda, conforme a lo definido en la parte considerativa de esta sentencia.

TERCERO: NO IMPONER condena en costas, de acuerdo con lo previsto en la parte motiva de esta providencia.

CUARTO: Ejecutoriada la providencia se ordena el archivo del proceso, dejando las anotaciones correspondientes en el aplicativo de gestión judicial SAMAI.

Cópiese, notifíquese, comuníquese y cúmplase,

Se deja constancia que la anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en la sesión del 19 de junio de 2025.

³¹ “**Artículo 188. Condena en costas.** Salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil.”



NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN
Presidenta
Consejera de Estado

OSWALDO GIRALDO LÓPEZ
Consejero de Estado

GERMÁN EDUARDO OSORIO CIFUENTES
Consejero de Estado

La presente providencia fue firmada electrónicamente por los integrantes de la Sección Primera en la sede electrónica para la gestión judicial SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad y conservación y posterior consulta, de conformidad con la ley.