

ENTIDADES TERRITORIALES - Autonomía / LEY ORGANICA TERRITORIAL - Contenido / NACION Y ENTIDADES TERRITORIALES - Distribución de competencias / LEY ORDINARIA - Desarrollo de competencias ambientales: Asignación de funciones ambientales a entidades territoriales

La jurisprudencia constitucional ha tenido ocasión de referirse a la reserva de ley orgánica en materia de ordenamiento territorial, precisando en efecto que, en general, la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales -tanto normativas como no normativas- es una materia propia de esa categoría de ley orgánica. No obstante, se ha advertido por la Corte Constitucional que no toda asignación específica de competencias entre la Nación y las entidades territoriales tiene que ser efectuada por una ley orgánica, por cuanto, en algunos casos, la propia Constitución Política distribuye ella misma ciertas competencias, de suerte que una ley ordinaria puede desarrollar el tema con base en las prescripciones generales de la Carta y que, además, también es posible que la ley orgánica se limite a establecer los principios generales de distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales, en forma tal que, con base en esa norma orgánica, la ley ordinaria puede asignar competencias específicas. Con todo, esa Corporación destaca que no es admisible que la ley ordinaria distribuya o asigne competencias entre la Nación y las entidades territoriales, sin que una ley orgánica previa o la propia Constitución hayan establecido los principios generales de esa distribución. Esta doctrina fue reiterada en la sentencia C-894 de 1999, en la que fue ponente el Magistrado Eduardo Cifuentes Muñoz, en donde aunque la Corte indicó que es claro que “las definiciones fundamentales sobre la distribución de competencias entre los distintos niveles de gobierno es una cuestión reservada al legislador orgánico”, recalcó que esa regla no es absoluta (...). En el anterior contexto, no resulta válido vincular el ejercicio de las competencias que el ordenamiento jurídico le reconoce a las entidades territoriales en materia ambiental, y que más adelante se señalarán, a la existencia de una ley orgánica sobre ese tema, pues, es claro, conforme a lo dicho, que no toda atribución específica de competencias entre la Nación y las entidades territoriales tiene que ser efectuada necesariamente por una ley orgánica, como equivocadamente lo aduce la impugnante, y también que una ley ordinaria puede desarrollar esa materia con fundamento en las prescripciones generales que sobre la misma ha señalado la Constitución Política. En materia ambiental, en efecto, la propia Constitución Política establece un reparto de competencias entre la Nación y las entidades territoriales, el cual ha sido también objeto de un amplio examen por la Corte Constitucional.

FUENTE FORMAL: CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 1 / CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 287 / CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 288

NOTA DE RELATORIA: Se citan las sentencias de la Corte Constitucional C-600 A de 1995, M.P. Alejandro Martínez Caballero; C-894 de 1999, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz; C-1340 de 2000, M.P. Alejandro Martínez Caballero; C-598 de 1998, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa; C-535 de 1996, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

NORMA DEMANDADA: ACUERDO 79 DE 2003 (20 de enero) - ARTICULO 56 NUMERAL 1.3 - CONCEJO DISTRITAL DE BOGOTA (No anulado)

VEHICULOS DE SERVICIO PARTICULAR EN BOGOTA - Revisión anual de emisión de gases / REVISION ANUAL DE EMISION DE GASES - La medida favorece la conservación y protección del aire / CONCEJO DE BOGOTA DC -

Facultad para adoptar medidas de policía ambiental: Aplicación de los principios de autonomía territorial y rigor subsidiario / CODIGO DE POLICIA DE BOGOTA - No vulnera la Ley 769 de 2002 por contemplar la revisión de emisión de gases anualmente para los vehículos particulares del Distrito de Bogotá DC

El Concejo de Bogotá D.C. podía, como en efecto lo hizo en la disposición parcialmente demandada, adoptar una medida más restrictiva en materia de revisión de emisión de gases de vehículos de servicio particular, que la dispuesta en la Ley 769 de 2002, ello en aplicación del principio de rigor subsidiario establecido en la Ley 99 de 1993. La disposición distrital demandada, que hace parte del Código de Policía del Distrito, estableció ciertamente como un comportamiento que favorece la conservación y protección del aire, respecto del tráfico vehicular, efectuar la revisión anual de emisión de gases en los vehículos particulares (núm. 1.3 del artículo 56). Esta medida administrativa adoptada en el marco del poder de policía, que busca la protección de la salubridad pública, uno de los elementos que se han calificado tradicionalmente como constitutivos del orden público, finalidad última de las facultades de policía, es además, por su mismo contenido, una medida de naturaleza ambiental cuyo propósito es evitar la contaminación del aire (...) Estas competencias sobre protección del medio ambiente y los recursos naturales, no obstante, tal como se estudió en los párrafos precedentes, son desarrolladas en concurrencia con la Nación, encontrándose inspirado y orientado su ejercicio, entre otros principios, por el de rigor subsidiario, en virtud del cual las normas y las medidas de policía ambiental expedidas por las autoridades competentes en las entidades territoriales, como lo es la contenida en la disposición cuya legalidad se objeta, pueden ser más rigurosas o exigentes, pero no más flexibles, que las señaladas por el legislador para el ámbito nacional, principio éste que se fundamenta en el reconocimiento de la existencia circunstancias y necesidades propias y específicas en cada localidad y en el respeto de la autonomía de las entidades territoriales dentro de un Estado Unitario como el nuestro. Con ese entendimiento es que se afirma por parte del Tribunal que “a partir de las normas básicas o generales contenidas en la ley sobre la materia, los concejos bien pueden expedir normas más exigentes o estrictas, aunque, no más laxas o menos rigurosas, todo ello para adecuar los reglamentos a las condiciones y circunstancias particulares de cada municipalidad o distrito, con miras a lograr una mayor y mejor protección ambiental, y de calidad de vida de los habitantes de cada territorio o localidad”, conclusión ésta que comparte la Sala. Así las cosas, es dable concluir que aunque la norma censurada hace más estricta la regulación en materia de revisión de emisión de gases para los vehículos particulares para el distrito de Bogotá D.C., en cuanto que ordena que debe realizarse anualmente y no cada dos años, como lo dispone la Ley 769 de 2002, lo mismo no constituye una violación a la norma superior, pues no se trata de una modificación de una normativa legal por un acto jurídico jerárquicamente inferior, como lo estima la apelante, sino de la adopción de una medida de policía ambiental en ejercicio de las competencias que sobre esa materia le confieren la Constitución y la ley al Concejo Distrital, en aplicación de los principios de autonomía territorial y de rigor subsidiario, que busca preservar el medio ambiente en cuanto a la calidad del aire se refiere, y cuyo sustento técnico no se discute en este proceso.

FUENTE FORMAL: LEY 99 DE 1993 / CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 313-9 / CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 322 / DECRETO 1421 DE 1993 - ARTICULO 65 / LEY 769 DE 2002

NORMA DEMANDADA: ACUERDO 79 DE 2003 (20 de enero) - ARTICULO 56
NUMERAL 1.3 - CONCEJO DISTRITAL DE BOGOTA (No anulado)

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION PRIMERA

Consejero ponente: MARCO ANTONIO VELILLA MORENO (E)

Bogotá, D.C., veintidós (22) de marzo de dos mil doce (2012)

Radicación número: 25000-23-24-000-2004-00491-01

Actor: HERMAN ARIAS GAVIRIA

Demandado: CONCEJO DISTRITAL DE BOGOTA

Referencia: APELACION SENTENCIA

Se decide el recurso de apelación interpuesto por la apoderada judicial de la Personería de Bogotá contra la sentencia de 20 de agosto de 2009, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mediante la cual se denegaron las pretensiones de la demanda de nulidad formulada el 1º de junio de 2004 por el ciudadano Herman Arias Gaviria, en calidad de Personero de Bogotá, contra el artículo 56 (parcial) del Acuerdo Distrital núm. 79 de 2003, proferido por el Concejo Distrital de Bogotá.

I.- LA DEMANDA

1.- Pretensiones

El Doctor Herman Arias Gaviria, en su calidad de Personero de Bogotá D.C., y en ejercicio de la acción prevista en el artículo 84 del Código Contencioso Administrativo, demandó la nulidad parcial del numeral 1.3 del artículo 56 del Acuerdo Distrital núm. 79 de 20 de enero de 2003 "Por el cual se expide el Código de Policía de Bogotá D.C.", proferido por el Concejo Distrital de Bogotá, cuyo tenor literal es el siguiente:

“ARTICULO 56.- Comportamientos que favorecen la conservación y protección del aire. Respirar un aire sano y puro es justa aspiración de todas las personas y los seres vivos, pero para ello es preciso combatir las causas de su contaminación. Todas las personas en el Distrito Capital de Bogotá deben participar en la protección y mejoramiento de la calidad del aire, mediante los siguientes comportamientos:

“1. Respecto del tráfico vehicular:

[...]

*“1.3 Efectuar la revisión **anual** de emisiones de gases y humo en el transporte público y privado, portar el certificado único correspondiente, de acuerdo con las normas vigentes, sin perjuicio de las excepciones establecidas en la ley y los reglamentos, y*

[...]” (lo resaltado es el aparte normativo demandado)

2.- Hechos

Se mencionan como tales los relativos a la expedición del acto parcialmente acusado.

3.- Normas violadas y concepto de la violación

Se estiman como violados el artículo 52 del Código Nacional de Tránsito Terrestre, Ley 769 de 2002, así como los artículos 63 y 65 de la Ley 99 de 1993, por razones que se concretan en el cargo de violación de normas superiores.

Precisó que el Acuerdo Distrital núm. 79 de 2003, en el aparte acusado, rompe el principio de legalidad, por infringir normas superiores, pues el Concejo de Bogotá, al reglamentar la materia de la revisión de la emisión de gases en los vehículos particulares, excedió sus facultades al no sujetarse al contenido de los artículos 63 y 65 de la Ley 99 de 1993 y del artículo 52 de la Ley 769 de 2002.

Señaló que la Ley 99 de 1993 establece los límites dentro de los cuales las entidades territoriales pueden reglamentar la materia ambiental, indicando que sus autoridades deben respetar el carácter superior y la preeminencia jerárquica de las normas dictadas por autoridades de mayor jerarquía o mayor ámbito.

Anotó, en ese orden, que el Acuerdo Distrital núm. 79 de 2003 es contrario a la Ley 769 de 2002, norma ésta de mayor entidad, al consagrar que la revisión de emisión de gases para vehículos particulares debe realizarse anualmente, cuando la norma nacional de orden legal establece que dicha revisión debe ser cada dos años.

Destacó que si bien a las entidades territoriales, en aplicación del principio de rigor subsidiario, se les faculta para tomar medidas de política ambiental más rigurosas, y que en el caso del Distrito Capital de Bogotá es necesario que se adopten instrumentos que garanticen la disminución de los niveles de contaminación, de acuerdo con los resultados arrojados por la Red de Monitoreo de la Calidad del Aire en los últimos dos años, tales medidas sólo pueden ser implementadas si se explican las razones que las justifican, y serán transitorias, hasta tanto el Ministerio del Medio Ambiente establezca su permanencia, aspectos éstos a los que no se les dio cumplimiento, por lo cual se vulnera el artículo 63 de la Ley 99 de 1993.

Concluyó, en ese sentido, que la norma acusada es contraria a las normas de carácter superior a las que debió sujetarse, debiendo declararse entonces su nulidad.

II.- CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

El **Distrito Capital de Bogotá** acudió al proceso para defender la legalidad de la disposición acusada, aduciendo las siguientes razones:

Señaló en el ordenamiento jurídico existen reglas de competencia tanto para el nivel nacional como para los niveles territoriales de gobierno, que se justifican por ser el Estado colombiano de carácter unitario, descentralizado y con autonomía de las entidades territoriales, y que dicha autonomía de los entes territoriales explica la diferencia que existe entre la Ley 769 de 2002 y el Acuerdo Distrital núm. 79 de 2003, con relación a la frecuencia de la revisión de la emisión de gases para el servicio particular de transporte automotor.

Apunto que pese a que existe autonomía tanto de los entes nacionales, como de los departamentales y municipales, el ejercicio de la misma debe ser coordinado, por lo tanto, le corresponde al Congreso de la República establecer las bases

generales de la regulación en materia ambiental y a las entidades territoriales los aspectos más específicos, atendiendo a sus distintas particularidades.

Consideró que no existe vulneración del principio de legalidad, toda vez que el Acuerdo censurado fue expedido por Concejo de Bogotá en ejercicio de las facultades legales y constitucionales a él atribuidas (art. 313 núm. 9 de la Constitución Política y artículo 12 núm. 7 del Decreto-Ley 1421 de 1993), entre las que se encuentra la de expedir las normas necesarias para garantizar la preservación y defensa del patrimonio ecológico, los recursos naturales y el medio ambiente.

Resaltó, además, que con la expedición del Acuerdo Distrital núm. 79 de 2003 se dio aplicación al principio de precaución contenido en la Ley 99 de 1993 (art. 1º, núm. 6), conforme al cual, la falta de certeza científica no es razón para postergar la adopción de medidas que impidan la degradación del medio ambiente; en dicho orden, entonces, la obligación contenida en el numeral 1.3 del artículo 56 del acto enjuiciado busca disminuir los niveles de contaminación generados por fuentes móviles, esto es, combatir la contaminación ambiental, situación ésta advertida a partir de los resultados de la Red de Monitoreo de la Calidad del Aire en los últimos dos años y de los estudios que la misma Personería de Bogotá adelantó sobre el tema.

Advirtió, de otro lado, que las competencias del nivel nacional y territorial deben entenderse bajo el principio de complementariedad y no de exclusión normativa, pues, lo que se trata es que el ejercicio de las competencias de uno de los niveles del gobierno (el nacional) no agote el ejercicio de las competencias que corresponde ejercer a otro nivel (el territorial).

Afirmó, en ese orden de ideas, que el término de dos años fijado para la revisión de gases por el Congreso, constituye un piso mínimo que puede hacerse más restrictivo por parte de las corporaciones públicas de los entes territoriales, según lo establecido en el artículo 63 de la Ley 99 de 1993, que consagra el principio de rigor subsidiario.

Destacó, así mismo, que esa restricción más fuerte es procedente, toda vez que la revisión de gases tiene, entre otros efectos, procurar que las condiciones ambientales de la ciudad mejoren progresivamente.

Añadió que para la expedición de la norma demandada se tuvieron en cuenta aspectos técnico- ambientales, tales como: a) normas de calidad del aire; b) normas de ruido ambiental; c) normas de emisiones; d) el gran volumen de vehículos que circula en la ciudad, cifra que se estiman en más de 950.000, según la Secretaría de Tránsito Distrital; e) los resultados de estudios técnicos y ambientales, según los cuales, el 70% de la contaminación atmosférica de Bogotá procede de las fuentes móviles; y f) el incumplimiento de las normas de emisiones, lo que evidencia la necesidad de que se implementen medidas de control que fortalezcan el control de la emisión de gases.

Concluyó que no existe violación del artículo 52 del Código Nacional de Tránsito, ya que, en lo que se refiere al tema ambiental el Concejo Distrital puede definir reglas más estrictas que las existentes en el nivel nacional.

Finalmente, propuso la excepción que denominó *“ausencia de causa para demandar”*, por cuanto, de las razones de defensa se evidencia la carencia de causa jurídica para interponer la presente acción, y solicitó además que el Tribunal de oficio declare cualquier excepción que aparezca probada en el proceso.

III.- INTERVENCION DE TERCEROS

III.1 Coadyuvantes

a) El señor **José Gendry Mosos Devia**, abogado en ejercicio y actuando en su calidad de ciudadano colombiano, coadyuvó la posición de la actora y solicitó que no se diera trámite al recurso de apelación contra el auto admisorio de la demanda, en el que se suspendió provisionalmente, la norma acusada, interpuesto por el Departamento Administrativo del Medio Ambiente de Bogotá - DAMA, por estimar que esa entidad no tiene la facultad de representar al Distrito Capital dentro del proceso (fls. 218 a 221 del cdno. ppal.), en razón a que, en virtud de la delegación otorgada por el Alcalde Mayor mediante el Decreto núm. 854 de 2001, sólo puede representar al Distrito cuando se trate de actos

administrativos emitidos por ese Departamento, y en el presente caso el acto demandado fue expedido por el Concejo Distrital¹.

b) El ciudadano **John Alexander Lombana** adujo como razones de apoyo a la demanda que: i) el artículo 52 de la Ley 769 de 2002 reguló en forma expresa la revisión de gases para vehículos diferentes a los de servicio público e indicó que tal revisión se realizaría cada dos años, motivo por el cual al Concejo de Bogotá no le asistía la facultad de reformar la ley nacional a través de un acto administrativo, con una disposición contraria a la antes señalada, so pretexto de su competencia residual; ii) por ser Colombia un Estado Unitario, las normas legales son de aplicación general en todo el territorio nacional y, por lo tanto, no se podía expedir una norma especial para Bogotá; iii) no es viable darle una interpretación diferente al artículo 52 de la Ley 769 de 2002 para el caso específico del Distrito Capital, pues, ello sólo es procedente cuando la norma no es clara, lo cual no se presenta con la disposición anotada; iv) la ley no es susceptible de ser reformada por parte de los entes territoriales, bajo el amparo de que sus situaciones son diferentes, salvo que sea la propia ley la que consagre la excepción; y v) en el caso concreto no tienen relevancia los aspectos de carácter técnico y ambiental, toda vez que se trata de analizar la legalidad del acto demandado, para verificar si el mismo vulnera o no una disposición de carácter superior, sin que haya lugar a estudiar si la norma es conveniente por su impacto ambiental, aspecto este que le corresponde al legislador.

III.2 Impugnantes

a) La **Federación Nacional de Comerciantes - FENALCO – Seccional Bogotá- Cundinamarca** intervino a través de apoderada judicial para solicitar la revocatoria de la suspensión provisional decretada en el presente proceso, y para que se denieguen las súplicas de la demanda (fls. 241 a 246 del cdno. ppal.), con fundamento en las siguientes consideraciones: i) de conformidad con el artículo 313 de la Constitución Política y el artículo 12 del Decreto Ley 1421 de 1993, al Concejo Distrital le asiste la facultad de dictar las normas necesarias para el control, preservación y defensa del patrimonio ecológico, los recursos naturales y el medio ambiente; ii) debe hacerse remisión al contenido y alcance del principio de rigor subsidiario expuesto por la Corte Constitucional en reiterada

¹ Esta solicitud fue acogida por el Tribunal mediante auto de 22 de julio de 2004 (Fls. 223 a 228 del cdno. ppal.)

jurisprudencia, según el cual, las normas de alcance nacional de policía ambiental pueden hacerse más rigurosas, pero, no más flexibles, por las autoridades competentes de los niveles territoriales inferiores, en tanto que las circunstancias locales ameriten una normatividad más exigente; iii) el Código Nacional de Tránsito es una norma básica de carácter nacional, cuya aplicación en materia ambiental es supletoria de la normativa distrital; y iv) en virtud del principio de rigor subsidiario, el Concejo Distrital de Bogotá se encuentra facultado para hacer más rigurosa la aplicación de normas ambientales, tal y como sucedió con el Acuerdo núm. 79 de 2003, en atención a la situación y condición propia de Bogotá, por razón de la contaminación del aire, el número de fuentes móviles de contaminación y la calidad de vida de sus habitantes.

b) El Concejal de Bogotá doctor **David Andrés Luna Sánchez** se presentó al proceso como impugnante para, en primer lugar, solicitar la nulidad del auto admisorio de la demanda², y en segundo término, defender la legalidad del acto administrativo acusado (fls. 247 a 272 del cdno. ppal.)

Estimó, sobre el primer aspecto, que la demanda no se encaminó contra quien tiene la representación legal del Distrito Capital, que es el Alcalde Mayor de Bogotá, según los artículos 314 de la C.P. y 35 del Decreto Ley 1421 de 1993, sino contra el Presidente del Concejo Distrital de Bogotá.

Sobre el fondo del asunto, precisó que la Constitución Política es el marco básico de las competencias, y que sobre una materia pueden concurrir competencias de diferentes entes territoriales, las cuales deben armonizarse, pero respetando la autonomía de cada uno, debido a las diferentes realidades de los mismos.

Observó que el artículo 313 de la C.P. y el artículo 12 del Decreto Ley 1421 de 1993, confieren al Concejo Distrital de Bogotá la facultad para dictar las normas necesarias para el control, preservación y defensa del patrimonio ecológico, los recursos naturales y el medio ambiente, lo que hace evidente la competencia de esta corporación administrativa para regular de manera especial y con un grado de autonomía asuntos relacionados con el medio ambiente.

² Solicitud resuelta negativamente por el Tribunal mediante auto de 4 de noviembre de 2004 (fls. 331 a 333 del cdno. ppal.)

Resaltó que con fundamento en los criterios expuestos por la Corte Constitucional frente a las competencias de las autoridades territoriales, el hecho de que en el orden nacional se fije un término diferente al establecido en el Distrito Capital para la revisión de emisión de gases, no conlleva la ilegalidad de esa medida, ni contraviene ordenamientos superiores, pues, por el contrario, se trata de realidades distintas que requieren un manejo diferente, en el presente caso, se trata de una situación particular, como lo es la de la ciudad de Bogotá en materia ambiental, que no reguló el Código Nacional de Tránsito Terrestre de modo especial y sobre la cual tiene competencia el Concejo Distrital.

Señaló que en virtud del principio de rigor subsidiario las legislaciones locales pueden adoptar las normas nacionales acorde a sus específicas necesidades, con la posibilidad de hacer más exigentes las cargas y obligaciones impuestas a los particulares, principio éste que se aplicó en el presente caso, por las circunstancias del Distrito Capital, según la exposición de motivos del acuerdo demandado y los estudios que soportan la medida.

Estimó necesario remitirse a las consideraciones contenidas en la exposición de motivos del Acuerdo núm. 79 de 2003 para responder al cargo de nulidad alegado, así como a las normas y sentencias en las que se fundamentó el Código de Policía, las cuales fueron observadas para no traspasar el ámbito de competencia del Concejo.

Agregó, que igualmente se deben tener en cuenta los motivos técnicos ambientales que soportan la medida y el volumen de vehículos que circulan en Bogotá, los cuales, en su mayoría, son antiguos, lo que implica un alto grado de emisiones contaminantes y la necesidad de hacer controles más periódicos que en el resto del país.

c) El ciudadano **Hernando Alfonso Prada Gil** acudió al trámite para defender la legalidad del acto demandado (fls. 229 a 237 del cdno. ppal.), con los siguientes argumentos: i) en ejercicio de la competencia residual y en aplicación del principio de rigor subsidiario, el Concejo de Bogotá sí tiene competencia para disponer la revisión de emisión de gases anualmente, así el Código Nacional de Tránsito establezca para el efecto una periodicidad de dos (2) años; ii) parte de la autonomía local reconocida a los entes territoriales se ve reflejada en la posibilidad de diseñar normas más estrictas en materia ambiental; iii) cuando se impone un término, lo único que no se puede es violentarlo yendo más allá de él, por eso

hacer la revisión cada tres años afectaría el ambiente, y cada año, lo mejoraría; iv) no se vulneró el artículo 63 de la Ley 99 de 1993, ya que el Acuerdo 79 de 2003 se encuentra motivado en debida forma, constituye un acto administrativo formal y complejo y goza de presunción de legalidad; v) la disposición demandada no puede ser tomada como una norma proferida con carácter transitorio por el Concejo de Bogotá, dado que precisamente forma parte indivisible de un Acuerdo de materia específica, expedido en ejercicio de la competencia residual; vi) para desvirtuar la acusación de ilegalidad se debe examinar la motivación del acuerdo impugnado, los argumentos expuestos en las ponencias y las actas de sesión de la Comisión de Gobierno y de la Sesión Plenaria; y vii) la ciudad de Bogotá presenta unas circunstancias especiales diferentes a las del nivel nacional, en tanto que en ella circulan más de 4 millones de vehículos, lo que la hace una de las más contaminadas del mundo por monóxido de carbono, circunstancia ésta que contribuye a la epidemia de enfermedades respiratorias que atraviesa la ciudad, lo cual, en su conjunto, justifica una normatividad especial para el Distrito Capital.

IV.- LOS ALEGATOS DE CONCLUSIÓN Y EL CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

La parte actora, en líneas generales, reiteró los argumentos esgrimidos en la demanda, a los que agregó que lo que se controvierte por la Personería de Bogotá no es la facultad que la ley le otorga a las entidades territoriales para expedir normas en materia ambiental, sino el desconocimiento por el Concejo de Bogotá del artículo 56 de la Ley 769 de 2002, así como del contenido de los artículos 63 y 65 de la Ley 99 de 1993; así mismo, señaló que la Sección Quinta de esta Corporación, en sentencia del 6 de agosto de 2004 (exp. 2003 01021), estimó que la norma aplicable en materia de periodicidad e las revisiones por emisión de gases de vehículos particulares, es la señalada en la Ley 769 de 2002. (fls. 383 a 388)

El **Distrito Capital** de igual forma reiteró las razones de defensa consignadas en la contestación de la demanda, y se refirió además a la sentencia C-554 de 2007, en la que la Corte Constitucional declaró la inexecutable de un aparte del artículo 63 de la Ley 99 de 1993.

El Agente del Ministerio Público delegado ante el Tribunal guardó silencio.

V.- LA SENTENCIA RECURRIDA

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca en la sentencia apelada, declaró no probada la excepción propuesta por el Distrito Capital de Bogotá y denegó las pretensiones de la demanda, de conformidad con las siguientes razones:

Anotó, sobre el primer punto, que examinado el contenido y alcance de la excepción propuesta, es claro que la misma más que ser impedimento procesal, constituye un argumento de fondo que sustenta la defensa, dirigido a cuestionar la ausencia de mérito de las súplicas de la demanda, por lo que su validez y efecto se debe estudiar con el cargo de nulidad.

En relación con la cuestión de fondo y refiriéndose a las normas que sustentan el reproche de legalidad argüido por la demandante, señaló que el artículo 52 de la Ley 769 de 2002 reglamenta el control de la emisión de gases para los vehículos automotores en el territorio nacional, y establece la periodicidad con la que se debe realizar la revisión para vehículos de servicio público y particular, así: un término para la revisión de emisión de gases para los vehículos de servicio público, el cual, es anual, y uno diferente para los de servicio particular, para los cuales, determinó que se debe realizar cada dos años.

Indicó que, por su parte, el artículo 63 de la ley 99 de 1993 consagra los principios normativos generales aplicables en materia de medio ambiente, tales como, armonía regional, gradación normativa y rigor subsidiario, y que el aparte que se considera vulnerado es el último inciso de esa disposición legal, el cual consagraba para la fecha de presentación de la demanda lo siguiente: *“Los Actos Administrativos así expedidos deberán ser motivados, serán por su naturaleza apelables ante la autoridad superior, dentro del Sistema Nacional Ambiental (SINA), y tendrán una vigencia transitoria no superior a 60 días mientras el Ministerio del Medio Ambiente decide sobre la conveniencia de prorrogar su vigencia o de darle a la medida carácter permanente”*. Y que el artículo 65 de ese cuerpo normativo fija las funciones de los municipios, los distritos y del distrito capital en materia ambiental.

Precisó que en materia ambiental, el Estatuto Superior otorgó a las entidades territoriales la facultad de expedir disposiciones tendientes a salvaguardar el sistema ecológico, siendo así atribución de los respectivos concejos municipales, reglamentar el uso del suelo y dictar las normas para el control, preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio, como explícitamente lo prevé el numeral 9 del artículo 313 de la C.P., competencia ésta que, para el Concejo Distrital de Bogotá, tiene el siguiente contenido en el estatuto especial que lo rige, el Decreto Ley 1421 de 1993: “Artículo 12. Corresponde al Concejo Distrital de conformidad con la Constitución y la ley: [...] “7. Dictar las normas necesarias para garantizar la preservación y defensa del patrimonio ecológico, los recursos naturales y el manejo del medio ambiente.”

Advirtió que, no obstante lo anterior, en materia de regulación del medio ambiente, para su protección y promoción, la competencia es concurrente entre la Nación y las entidades territoriales, concretamente con los concejos distritales y municipales y las autoridades de los territorios indígenas, cuya aplicación está inspirada y guiada por el “principio de rigor subsidiario”, según el cual, corresponde al legislador nacional expedir una normatividad básica para todo el territorio nacional, pero, los reglamentos de policía ambiental de orden local pueden hacerla más rigurosa o exigente, según las circunstancias y necesidades propias y específicas de cada entidad territorial o localidad.

Apuntó que en la sentencia C-535 de 1996, M.P. Dr. Alejandro Martínez Caballero, la Corte Constitucional puso de presente la competencia concurrente existente sobre la temática y la necesaria conjugación armónica que debe caracterizar su ejercicio, en orden a preservar la autonomía que constitucional y legalmente les asiste a los concejos municipales y distritales.

Estimó, con fundamento en lo anterior, que en cuanto a la atribución de competencias de regulación a las entidades territoriales se refiere, y concretamente a los concejos municipales y distritales, se reconoce que existen unas circunstancias particulares y concretas que conllevan a que cada municipio adopte, en forma autónoma e independiente, la normativa pertinente para la eficaz y efectiva preservación de los recursos naturales y del medio ambiente en general, según sus propias y específicas necesidades y circunstancias.

Precisó que sin perjuicio de las competencias generales atribuidas al legislador nacional, la interpretación sistemática y finalística de los distintos cánones constitucionales instituidos por el constituyente en materia de protección ambiental, lleva a concluir que en modo alguno se eliminan las competencias que éste mismo asignó a los concejos municipales y distritales y que, por el contrario, se trata de competencias concurrentes que deben ser entendidas y aplicadas en forma armónica, con prelación de la facultad reconocida a las entidades territoriales para expedir reglamentos que consulten, en mejor forma, las necesidades y circunstancias propias de cada localidad, dirigidos a instrumentar el logro material del fin mayor de protección efectiva del patrimonio ecológico, concepto éste comprensivo de la protección del medio ambiente.

Consideró, por lo tanto, que a partir de las normas básicas o generales contenidas en la ley sobre la materia, los concejos bien pueden expedir normas más exigentes o estrictas, aunque no más laxas o menos rigurosas, todo ello para adecuar los reglamentos a las condiciones y circunstancias particulares de cada municipalidad o distrito, con miras a lograr una mayor y mejor protección ambiental y de calidad de vida de los habitantes de cada territorio o localidad, tal como lo precisó la Corte Constitucional en la sentencia antes citada.

Destacó, así mismo, que la Corte Constitucional al estudiar la exequibilidad del artículo 63 de la ley 99 de 1993, consideró que la tensión que se presenta entre la unidad del Estado y la autonomía de las entidades territoriales debe ser resuelta mediante la armonización de tales principios, lo cual le corresponde al legislador de conformidad con los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, lo que implica que: “[...] para los asuntos de interés meramente local o regional deben preservarse las competencias de los órganos territoriales correspondientes, al paso que cuando se trascienda ese ámbito, corresponde a la ley regular la materia”³

Resalto, entonces, que en materia ambiental existen materias de interés nacional y local, y que, según las circunstancias que revista el asunto materia de regulación en determinada entidad territorial, se podrán tomar medidas específicas que hagan más rigurosa la normativa nacional, por cuanto esta última no presta las

³ Corte Constitucional, sentencia C-554-07, M.P. Jaime Araujo Rentería

garantías suficientes para el manejo de un aspecto en concreto en dicha entidad territorial.

Afirmó que el marco jurisprudencia y conceptual antes referido tiene plena aplicación al presente asunto, por la especial circunstancia de contaminación ambiental que presenta la ciudad de Bogotá, dado que, según el estudio técnico ambiental aportado al proceso (elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, Oficina Regional para América Latina y el Caribe – PNUMA- en convenio con el Departamento Administrativo del Medio Ambiente – DAMA, en agosto de 2003), una de las causas de contaminación del aire se debe a fuente móviles, lo que tiene impacto directo en la salud de sus habitantes, conclusiones éstas que no han sido desvirtuadas dentro del proceso.

Estimó que si bien las disposiciones acusadas hacen más estricta la regulación en materia de revisión de gases para los vehículos particulares para el distrito de Bogotá D.C., en cuanto que se debe realizar anualmente y no cada dos años, ese hecho en modo alguno representa o constituye violación de la ley, ya que se trata de una normativa o reglamento específico expedido en ejercicio cabal y legítimo de las competencias que sobre esa materia le confieren la Constitución y la ley al concejo distrital, todo ello en aplicación de los principios de autonomía territorial y de rigor subsidiario que la rigen, con el propósito de atender las necesidades concretas y particulares del distrito capital; así mismo, le asiste la facultad al concejo distrital, de conformidad con el numeral 18 del artículo 12 del Decreto – Ley 1421 de 1993, para expedir el Código de Policía, normativa ésta que, por su naturaleza y alcance, no reviste el carácter de transitoria, y a la que fue incorporado la obligatoriedad de hacer la revisión de emisión de gases para vehículos particulares cada año, la cual cuenta con la debida motivación (fls. 192 a 224 cdno. antecedentes administrativos), con lo que se desvirtúa la presunta vulneración del artículo 63 de la ley 99 de 1993.

Advirtió, de otra parte, que no se observa vulneración alguna del artículo 65 de la Ley 99 de 1993, sin perjuicio de que el actor no indicó un aspecto en concreto de esa norma que fuera vulnerado y que, contrario a ello, se observa que se buscó dar aplicación al mismo, al establecer la revisión anual de emisión de gases, con lo que se propende por actividades permanentes de control y vigilancia ambiental sobre actividades contaminantes del aire, por razón de fuentes móviles de emisión de gases.

En el anterior marco normativo y conceptual, concluyó que las pretensiones de la demanda no tienen vocación de prosperidad

VI.- EL RECURSO DE APELACION

La Personería de Bogotá, mediante apoderado judicial, formula en tiempo recurso de apelación contra la sentencia del Tribunal, solicitando que se revoque, por las siguientes razones:

"Como ha quedado anotado, la Personería de Bogotá, comparte la posición del H. Tribunal, en lo relacionado con la competencia concurrente y aplicación del principio de rigor subsidiario, dentro del cual los entes territoriales pueden regular y reglamentar, sobre aspectos específicos de su localidad atendiendo sus particularidades y necesidades, sin embargo en lo referente a los aspectos ambientales la materia en cuestión no ha sido regulada como corresponde, ello en razón a que:

1.- Acorde con lo preceptuado en el artículo 287 de la Constitución, "Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses y dentro de los límites de la Constitución y la Ley...", por lo que en materia ambiental están llamados a "dictar normas necesarias para el control, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio" tal como se establece en el numeral 9° del artículo 313 de la Carta.

2.- No obstante, todo ello debe entenderse dentro de los precisos límites señalados en el artículo 288 de la Constitución Nacional, que precisa los mecanismos de distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales, al señalar que:

"La Ley orgánica de ordenamiento territorial establecerá las distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales.

Las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiaridad en los términos que establezca la ley."

En este orden de ideas se tiene que constitucionalmente los entes territoriales gozan de autonomía para reglamentar temas específicos en su localidad, pero para ello, previamente se requiere de una ley orgánica, que para la materia en cuestión, es decir, preservación del medio ambiente, no existe.

3.- En el caso concreto, se tiene que la norma demandada es contraria al artículo 52 de la Ley 769 de 2002 que establece que la revisión de emisión de gases para los vehículos particulares debe

realizarse cada dos (2) años, ley que adicionalmente señala en el párrafo 3° del artículo 6° que "Los gobernadores y los alcaldes, las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales, no podrán, en ningún caso, dictar normas de tránsito de carácter permanente, que impliquen adiciones o modificaciones al código de tránsito".

4.- De otra parte se tiene la Ley 99 de 1993 ... en su artículo 65 señala las Funciones de los Municipios, de los Distritos y del Distrito Capital en materia ambiental, indicando en su numeral 2° que les corresponde:

"Dictar con sujeción a las disposiciones legales reglamentarias superiores, las normas necesarias para el control, la preservación y la defensa del patrimonio ecológico del municipio ..."

Es de anotar, que pese a las funciones que en materia ambiental esta ley le otorga a las entidades territoriales, las mismas no pueden ser desbordadas, a lo que hay que agregar, que la ley 99 de 1993, no es una ley orgánica para distribuir las competencias de los entes territoriales y la nación en materia ambiental.

5.- Mientras no exista una ley orgánica que regule la competencia de los entes territoriales en materia ambiental, no les está permitido reglamentar y/o modificar normas superiores tal como lo es la ley 769 de agosto 6 de 2002, por el cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y Peatones.

6.- La anterior afirmación encuentra su apoyo en el auto de fecha 25 de marzo de 1994 expedido por el H. Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo. - Sección Primera, Consejero Ponente: Doctor Libardo Rodríguez Rodríguez. Referencia: Expediente No. 2813. Actor: Corporación Autónoma Regional de las Cuencas de los Ríos Bogotá, Ubaté y Suárez – CAR, quien considero:

"1°.- Porque si bien es cierto que el artículo 313 - 9 de la Carta Política atribuye a los Concejos la función de "Dictar las normas necesarias para el control, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio", no lo es menos que tales normas sólo pueden expedirse con sujeción a las disposiciones legales que regulan dichas materias, conforme lo preceptúa el artículo 288 ibídem [...].

Lo anterior significa, a juicio de la Sala, que hasta tanto no se expida la correspondiente Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, las entidades territoriales no pueden motu proprio asignarse competencias que de acuerdo con el régimen legal anterior o posterior a la vigencia de la nueva Carta Política se encuentran radicadas en cabeza de otras entidades organismos del Estado." (fls. 9 a 11 cdno. de la segunda instancia).

VII.- ALEGATOS DE SEGUNDA INSTANCIA Y
CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

En esta instancia intervinieron la **parte actora**, quien reiteró los argumentos contenidos en el recurso de apelación, así como el **Distrito Capital de Bogotá**, para insistir en las razones esgrimidas ante el Tribunal, dirigidas a defender la legalidad de la disposición acusada. (fls. 16 a 29 del cdno. de segunda instancia)

VIII.- LA DECISION

No observándose causal de nulidad que invalide lo actuado, se procede a resolver el recurso de apelación interpuesto por el apoderado de los demandantes, previas las siguientes

CONSIDERACIONES

1.- El Acto Administrativo parcialmente acusado

Tal como se mencionó *ut supra*, el acto administrativo demandado se encuentra representado en un aparte del numeral 1.3 del artículo 56 del Acuerdo Distrital núm. 79 de 20 de enero de 2003 “Por el cual se expide el Código de Policía de Bogotá D.C.”, proferido por el Concejo Distrital de Bogotá, cuyo tenor literal es el siguiente:

“Artículo 56.- Comportamientos que favorecen la conservación y protección del aire. Respirar un aire sano y puro es justa aspiración de todas las personas y los seres vivos, pero para ello es preciso combatir las causas de su contaminación. Todas las personas en el Distrito Capital de Bogotá deben participar en la protección y mejoramiento de la calidad del aire, mediante los siguientes comportamientos:

“1. Respecto del tráfico vehicular:

[...]

“1.3 Efectuar la revisión **anual** de emisiones de gases y humo en el transporte público y privado, portar el certificado único correspondiente, de acuerdo con las normas vigentes, sin perjuicio de las excepciones establecidas en la ley y los reglamentos, y

[...]” (lo resaltado es el aparte normativo demandado)

2.- Las normas superiores que se estiman infringidas

La Ley 769 de 2002 “Por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones”, en el artículo 52⁴ preceptúa:

“Artículo 52. Periodicidad y cobertura de la revisión de gases. **La revisión de gases de vehículos automotores** de servicio público se realizará anualmente y **los de servicio diferente a éste, cada dos años**. Los vehículos nuevos se someterán a la primera revisión de gases al cumplir dos (2) años contados a partir de su año de matrícula.

La revisión a los vehículos deberá realizarse en centros de diagnóstico automotor oficiales o debidamente autorizados.

[...]” (resalta la Sala)

Por su parte, la Ley 99 de 1993, dispone en sus artículos 63 y 65, lo siguiente:

“Artículo 63. Principios Normativos Generales. A fin de asegurar el interés colectivo de un medio ambiente sano y adecuadamente protegido, y de garantizar el manejo armónico y la integridad del patrimonio natural de la Nación, el ejercicio de las funciones en materia ambiental por parte de las entidades territoriales, se sujetará a los principios de armonía regional, gradación normativa y rigor subsidiario definidos en el presente artículo.

[...]

Principio de Rigor Subsidiario. Las normas y medidas de policía ambiental, es decir aquellas que las autoridades medioambientales expidan para la regulación del uso, manejo, aprovechamiento y movilización de los recursos naturales renovables, o para la preservación del medio ambiente natural, bien sea que limiten el ejercicio de derechos individuales y libertades públicas para la preservación o restauración del medio ambiente, o que exijan licencia o permiso para el ejercicio de determinada actividad

⁴ Esta disposición fue modificada por el artículo 12 de la Ley 1383 de 2010, en la siguiente forma: “Artículo 12. El artículo 52 de la Ley 769 de 2002, quedará así: Artículo 52. Primera revisión de los vehículos automotores. Los vehículos nuevos se someterán a la primera revisión técnico-mecánica y de emisiones contaminantes al cumplir dos (2) años contados a partir de su fecha de matrícula. // Parágrafo. Los vehículos automotores de placas extranjeras, que ingresen temporalmente y hasta por tres (3) meses al país, no requerirán la revisión técnico-mecánica y de emisiones contaminantes.”

por la misma causa, podrán hacerse sucesiva y respectivamente más rigurosas, pero no más flexibles, por las autoridades competentes del nivel regional, departamental, distrital o municipal, en la medida en que se desciende en la jerarquía normativa y se reduce el ámbito territorial de las competencias, cuando las circunstancias locales especiales así lo ameriten, en concordancia con el artículo 51 de la presente Ley. (resalta la Sala)

Los Actos Administrativos así expedidos deberán ser motivados, serán por su naturaleza apelables ante la autoridad superior, dentro del Sistema Nacional Ambiental (SINA), y tendrán una vigencia transitoria no superior a 60 días mientras el Ministerio del Medio Ambiente decide sobre la conveniencia de prorrogar su vigencia o de darle a la medida carácter permanente. (El texto subrayado fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional, mediante la sentencia C-544 de 2007)

Los Actos Administrativos expedidos por las Corporaciones Autónomas Regionales que otorguen o nieguen licencias ambientales, serán apelables ante el Ministerio del Medio Ambiente, en los términos y condiciones establecidos por el Código Contencioso Administrativo. (El texto subrayado declarado inexecutable por la Corte Constitucional, mediante la sentencia C-894 de 2003)

“Artículo 65. Funciones de los Municipios, de los Distritos y del Distrito Capital de Santa fe de Bogotá. **Corresponde en materia ambiental** a los municipios, y **a los distritos con régimen constitucional especial**, además de las funciones que les sean delegadas por la ley o de las que deleguen o transfieran a los alcaldes por el Ministerio del Medio Ambiente o por las Corporaciones Autónomas Regionales, **las siguientes atribuciones especiales:**

[...]

2. Dictar, **con sujeción a las disposiciones legales reglamentarias superiores**, las normas necesarias para el control, la preservación y la defensa del patrimonio ecológico del municipio.

[...]

“7) Coordinar y dirigir, con la asesoría de las Corporaciones Autónomas Regionales, las actividades permanentes de control y vigilancia ambientales que se realicen en el territorio del municipio o distrito con el apoyo de la fuerza pública, en relación con la movilización, procesamiento, uso, aprovechamiento y comercialización de los recursos naturales renovables **o con actividades contaminantes** y degradantes de las aguas, **el aire** o el suelo;

[...]” (negrillas ajenas al texto original)

3.- El problema jurídico a resolver

Como quiera que la presente instancia se encuentra delimitada rigurosamente por los términos de la impugnación presentada por la Personería de Bogotá, la Sala se ocupará de establecer si las entidades territoriales no pueden ejercer sus competencias en materia de medio ambiente mientras no exista en esa materia una ley orgánica sobre el tema, y si la regulación contenida en el numeral 1.3 del artículo 56 del Acuerdo Distrital núm. 79 de 2003 es violatoria o no del artículo 52 de la Ley 769 de 2002, al establecer que la revisión de emisión de gases para vehículos particulares se debe realizar anualmente y no cada dos años como lo dispone esta ley.

4.- El análisis de la impugnación

La fórmula jurídica de Estado dispuesta por la Constitución Política prevé la conformación de una república unitaria, descentralizada y con autonomía de sus entidades territoriales (art. 1º de la C.P.). Este modelo de ejercicio del poder político plantea una necesaria articulación entre las facultades propias del poder central, justificadas por el principio de Estado unitario, y las competencias que la Carta confiere a los poderes regionales y locales, que se explican en los principios de descentralización y autonomía administrativa.

En ese sentido, el artículo 287 Superior estableció que las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, dentro de los límites de la Constitución y la ley, y que, en tal virtud, tendrán los derechos a gobernarse por autoridades propias, ejercer las competencias que les correspondan, administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones y a participar en las rentas nacionales.

En armonía con este precepto, el artículo 288 ibídem señala que la ley orgánica de ordenamiento territorial establecerá la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales, y que tales competencias serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, en los términos que establezca la ley.

Es decir, que en materia de ordenamiento territorial, el constituyente consagró el principio de reserva de ley orgánica.

La jurisprudencia constitucional ha tenido ocasión de referirse a la reserva de ley orgánica en materia de ordenamiento territorial, precisando en efecto que, en general, la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales -tanto normativas como no normativas- es una materia propia de esa categoría de ley orgánica. No obstante, se ha advertido por la Corte Constitucional que no toda asignación específica de competencias entre la Nación y las entidades territoriales tiene que ser efectuada por una ley orgánica, por cuanto, en algunos casos, la propia Constitución Política distribuye ella misma ciertas competencias, de suerte que una ley ordinaria puede desarrollar el tema con base en las prescripciones generales de la Carta y que, además, también es posible que la ley orgánica se limite a establecer los principios generales de distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales, en forma tal que, con base en esa norma orgánica, la ley ordinaria puede asignar competencias específicas. Con todo, esa Corporación destaca que no es admisible que la ley ordinaria distribuya o asigne competencias entre la Nación y las entidades territoriales, sin que una ley orgánica previa o la propia Constitución hayan establecido los principios generales de esa distribución (sentencia C-600-A de 1995, con ponencia del Magistrado Alejandro Martínez Caballero).

Esta doctrina fue reiterada en la sentencia C-894 de 1999, en la que fue ponente el Magistrado Eduardo Cifuentes Muñoz, en donde aunque la Corte indicó que es claro que “las definiciones fundamentales sobre la distribución de competencias entre los distintos niveles de gobierno es una cuestión reservada al legislador orgánico”, recalcó que esa regla no es absoluta. Sobre el particular se dijo lo siguiente:

“En consecuencia, si bien es cierto que, en general, el reparto intergubernamental de competencias se reserva al legislador orgánico, también lo es que existen excepciones claras e importantes a dicha regla.

En primer lugar, la Corte ha señalado que la reglamentación específica de competencias conferidas a las entidades territoriales por la propia Constitución queda librada al legislador ordinario (Sentencias C-151/95 MP Fabio Morón Díaz; C-600A/95 MP Alejandro Martínez Caballero). En virtud de este argumento, la Corporación declaró exequibles algunas normas de la Ley 60 de 1993 que desarrollaban competencias relacionadas con el situado

fiscal. Al respecto dijo la sentencia: "el propio artículo 356 de la C.P. determina las competencias de las entidades territoriales al asignarles los servicios de salud y educación, destinando el dicho situado a la financiación de tales servicios. Luego una ley ordinaria puede haber regulado la materia" (Sentencia C-151/95 MP Fabio Morón Díaz).

En segundo término, esta Corporación ha entendido que la ley ordinaria puede irrumpir en el campo de la asignación de competencias intergubernamentales en aquellos casos en los cuales el legislador orgánico haya limitado su intervención a la definición de criterios y parámetros generales que guíen la labor del legislador ordinario (Sentencia C-600A/95. MP Alejandro Martínez Caballero)⁵

En el anterior contexto, no resulta válido vincular el ejercicio de las competencias que el ordenamiento jurídico le reconoce a las entidades territoriales en materia ambiental, y que más adelante se señalarán, a la existencia de una ley orgánica sobre ese tema, pues, es claro, conforme a lo dicho, que no toda atribución específica de competencias entre la Nación y las entidades territoriales tiene que ser efectuada necesariamente por una ley orgánica, como equivocadamente lo aduce la impugnante⁶, y también que una ley ordinaria puede desarrollar esa materia con fundamento en las prescripciones generales que sobre la misma ha señalado la Constitución Política.

En materia ambiental, en efecto, la propia Constitución Política establece un reparto de competencias entre la Nación y las entidades territoriales, el cual ha sido también objeto de un amplio examen por la Corte Constitucional.

Esta Corporación a ese respecto ha precisado que la Carta tiene un amplio y significativo contenido ambientalista, y que por razón de la importancia y trascendencia que para ella tiene el medio ambiente y los recursos naturales, el Estado es el primero llamado a protegerlos, no obstante lo cual también se reconoce que sobre dicha materia las entidades territoriales tienen asignadas

⁵ Esta jurisprudencia se reitera igualmente en la sentencia C-1340 de 2000, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

⁶ La apelante sustenta su argumentación en ese sentido en un proveído proferido por la Sección Primera de esta Corporación el 25 de marzo de 2004, en el expediente núm. 2813, en el que se concluyó que: "... a juicio de la Sala, que hasta tanto no se expida la correspondiente Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, las entidades territoriales no pueden motu proprio asignarse competencias que de acuerdo con el régimen legal anterior o posterior a la vigencia de la nueva Carta Política se encuentran radicadas en cabeza de otros organismos del Estado". Aunque esta referencia es cierta, debe ser entendida no obstante en el contexto en que se expresó en dicho auto, en el sentido de que, en ese caso concreto, el concejo distrital no podía arrogarse una competencia, que se estimó, no le asignaba el ordenamiento jurídico, en materia de administración de aguas subterráneas de propiedad de la Nación.

diversas competencias. En la sentencia C-598 de 1998, con ponencia del magistrado Vladimiro Narango Mesa se hacen sobre este tema las siguientes consideraciones:

“3. La Constitución de 1991 tiene un amplio y significativo contenido ambientalista, que refleja la preocupación del constituyente de regular, a nivel constitucional, lo relativo a la conservación y preservación de los recursos naturales renovables y no renovables en nuestro país, al menos en lo esencial. Por ello puede hablarse, con razón, de una “Constitución ecológica”. En efecto, a partir de las normas constitucionales consagradas en los artículos 8°, 79, 80, 95 numeral 8°, 268, 277 ordinal 4°, 333, 334, y 366, entre otras, es posible afirmar que el constituyente tuvo una especial preocupación por la defensa y conservación del ambiente y la protección de los bienes y riquezas ecológicas y naturales necesarios para un desarrollo sostenible. Así, el ambiente sano es considerado como un derecho de rango constitucional, a la par que como un asunto de interés general.

4. La Constitución dispone que la protección del ambiente y los recursos naturales es asunto que corresponde en primer lugar al Estado en general, aunque reconoce también que las entidades territoriales ejercen competencias al respecto, y señala que los particulares son responsables del cumplimiento de los deberes relacionados con la conservación del mismo. En ese primer lugar que corresponde al Estado en la protección ambiental, debe él ocuparse, ha dicho la Corte, de llevar a cabo “la planificación y fijación de políticas estatales, por una parte; y, por la otra, la consagración de acciones judiciales encaminadas a la preservación del ambiente y a la sanción penal, civil o administrativa cuando se atente contra él, las cuales pueden ser impetradas por el mismo Estado o por cualquier ciudadano”⁷.

Es así como la Carta Política contiene varias normas que plantean una forma unitaria y nacional de regulación del ambiente, como son los artículos 79 inciso 2°, 80, 268, 277 ordinal 4°, 333, 334, y 366. 268.⁸ El artículo 80 superior, dispone:

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

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

"Así mismo, cooperará con otras naciones de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas".

⁷ Sentencia C-423 de 1994, M. P. Dr. Vladimiro Naranjo Mesa.

⁸ Cf. Sentencia C-535 de 1996. M. P. Dr. Alejandro Martínez Caballero.

5. Este primer lugar o competencia prevalente que corresponde al Estado central en el manejo y protección de la ecología, obedece a consideraciones que tocan con el carácter global e integrado que hoy en día se le reconoce a lo ambiental. Ello impone que lo concerniente tal manejo y conservación de los recursos naturales, se lleve a cabo desde la perspectiva de una política estatal de alcance nacional, y no fragmentada en políticas de tipo regional o local que puedan resultar contradictorias o desarticuladas, con el riesgo que ello implica en asunto tan delicado y trascendente.

Debido entonces a que el ambiente es un concepto que supera cualquier límite político - territorial, el Constituyente ha impuesto al Estado la obligación de llevar a cabo la planificación y fijación de políticas para su protección, que tengan un carácter general o nacional; incluso, le ha asignado el deber de cooperar con la política ambiental de las naciones vecinas, que comparten con la nuestra diversos ecosistemas.

6. Todo lo anterior no obsta para que las entidades territoriales tengan una importante participación, en lo relativo a la protección y preservación del ambiente, prevista en la misma Constitución. La jurisprudencia de esta Corporación, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 289, 300, 313, 330 y 331 superiores, ha reconocido que el asunto de la regulación del ambiente es un tema en el que concurren las competencias nacional, departamental y municipal. También ha sostenido que, en esta materia, hay temas de interés nacional y otros meramente locales. Que de manera particular, la Constitución atribuye a los concejos municipales, como competencia propia, la facultad de dictar las normas para la protección del patrimonio ecológico municipal (CP art. 313 ord. 9º), y que, por lo tanto, debe considerarse que existen unos fenómenos ambientales que terminan en el límite municipal o del territorio indígena, que por ello mismo pueden ser regulados autónomamente por las autoridades municipales o indígenas.⁹

7. De esta manera, en lo relativo a la protección ambiental es claro que existen competencias normativas concurrentes entre el poder central y las autoridades locales.”

Ahora bien, la armonización de esta concurrencia de competencias es posible mediante la aplicación del principio de rigor subsidiario. Al respecto, resulta ilustrativo el siguiente extracto de la jurisprudencia sentada por la Corte Constitucional en torno al punto:

“Por consiguiente, en función de esos deberes constitucionales estatales calificados, el Congreso puede establecer una legislación básica nacional que evite el deterioro del patrimonio ecológico municipal y proteja el derecho al medio ambiente en ese

⁹ Cf. Sentencia C-535 de 1996. M. P. Dr. Alejandro Martínez Caballero.

ámbito local, pues la garantía de ese derecho de la persona no puede quedar sujeta al albur de que la autoridad indígena o el concejo municipal o distrital expidan o no la correspondiente regulación. La competencia de los municipios y las autoridades indígenas en relación con el patrimonio ecológico local no es entonces exclusiva sino concurrente con la normatividad básica nacional que el Congreso expida sobre la materia.

[...]

En el campo ecológico, tal y como lo ha señalado la doctrina y lo ha recogido el artículo 63 de la Ley 99 de 1993, rige entonces un principio de rigor subsidiario (CP art. 288), según el cual las normas nacionales de policía ambiental, que limitan libertades para preservar o restaurar el medio ambiente, o que por tales razones exijan licencias o permisos para determinadas actividades, pueden hacerse más rigurosas, pero no más flexibles, por las autoridades competentes de los niveles territoriales inferiores, por cuanto las circunstancias locales pueden justificar una normatividad más exigente. En el caso del patrimonio ecológico local, este principio es aún más claro, pues al ser una competencia propia de los concejos municipales y los territorios indígenas, su potestad reglamentaria no puede ser limitada por la ley, al punto de vaciarla de contenido, por cuanto el Congreso desconocería la garantía institucional de la autonomía territorial. Pero sí puede la ley dictar aquella normatividad básica indispensable a la protección del patrimonio ecológico en todo el territorio nacional.”¹⁰

Las anteriores precisiones hacen que deban desestimarse los argumentos que, desde un primer punto de vista, expone la Personería de Bogotá en el recurso de apelación.

En cuanto al segundo motivo de censura a la decisión de *a quo*, debe la Sala señalar que tampoco tiene prosperidad, por cuanto, como acertadamente se analizó en la sentencia apelada, el Concejo de Bogotá D.C. podía, como en efecto lo hizo en la disposición parcialmente demandada, adoptar una medida más restrictiva en materia de revisión de emisión de gases de vehículos de servicio particular, que la dispuesta en la Ley 769 de 2002, ello en aplicación del principio de rigor subsidiario establecido en la Ley 99 de 1993.

La disposición distrital demandada, que hace parte del Código de Policía del Distrito, estableció ciertamente como un comportamiento que favorece la

¹⁰ *Ibíd.*

conservación y protección del aire, respecto del tráfico vehicular, efectuar la revisión anual de emisión de gases en los vehículos particulares (núm. 1.3 del artículo 56).

Esta medida administrativa adoptada en el marco del poder de policía, que busca la protección de la salubridad pública, uno de los elementos que se han calificado tradicionalmente como constitutivos del orden público, finalidad última de las facultades de policía, es además, por su mismo contenido, una medida de naturaleza ambiental cuyo propósito es evitar la contaminación del aire.

Frente a esta materia tanto la Constitución Política como la ley, han reconocido a las entidades territoriales, entre ellas a los distritos, específicas competencias. Así, conforme al artículo 313 núm. 9 de la Carta, corresponde a los concejos municipales reglamentar el uso del suelo y dictar las normas para el control, preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio, competencia que también se hace extensiva al Distrito Capital de Bogotá (art. 322 de la C.P. inciso 1º), y que tiene el siguiente contenido en el Decreto Ley 1421 de 1993 (estatuto especial dictado para esa entidad territorial al amparo del artículo 41 transitoria de la C.P.): “Artículo 12. Corresponde al Concejo Distrital de conformidad con la Constitución y la ley: [...] “7. Dictar las normas necesarias para garantizar la preservación y defensa del patrimonio ecológico, los recursos naturales y el manejo del medio ambiente”. Igualmente, conforme al artículo 65 de la Ley 99 de 1993, es competencia de los municipios en materia ambiental coordinar y dirigir las actividades permanentes de control y vigilancia respecto de actividades contaminantes del aire.

En la contestación de la demanda se hace referencia a tales disposiciones como fundamento precisamente de las facultades del Concejo Distrital de Bogotá para expedir la disposición que se demanda en este asunto.

Estas competencias sobre protección del medio ambiente y los recursos naturales, no obstante, tal como se estudió en los párrafos precedentes, son desarrolladas en concurrencia con la Nación, encontrándose inspirado y orientado su ejercicio, entre otros principios, por el de rigor subsidiario, en virtud del cual las normas y las

medidas de policía ambiental expedidas por las autoridades competentes en las entidades territoriales, como lo es la contenida en la disposición cuya legalidad se objeta, pueden ser más rigurosas o exigentes, pero no más flexibles, que las señaladas por el legislador para el ámbito nacional, principio éste que se fundamenta en el reconocimiento de la existencia circunstancias y necesidades propias y específicas en cada localidad y en el respeto de la autonomía de las entidades territoriales dentro de un Estado Unitario como el nuestro¹¹.

Con ese entendimiento es que se afirma por parte del Tribunal que *“a partir de las normas básicas o generales contenidas en la ley sobre la materia, los concejos bien pueden expedir normas más exigentes o estrictas, aunque, no más laxas o menos rigurosas, todo ello para adecuar los reglamentos a las condiciones y circunstancias particulares de cada municipalidad o distrito, con miras a lograr una mayor y mejor protección ambiental, y de calidad de vida de los habitantes de cada territorio o localidad”*, conclusión ésta que comparte la Sala.

Así las cosas, es dable concluir que aunque la norma censurada hace más estricta la regulación en materia de revisión de emisión de gases para los vehículos particulares para el distrito de Bogotá D.C., en cuanto que ordena que debe realizarse anualmente y no cada dos años, como lo dispone la Ley 769 de 2002, lo mismo no constituye una violación a la norma superior, pues no se trata de una modificación de una normativa legal por un acto jurídico jerárquicamente inferior, como lo estima la apelante, sino de la adopción de una medida de policía ambiental en ejercicio de las competencias que sobre esa materia le confieren la Constitución y la ley al Concejo Distrital, en aplicación de los principios de autonomía territorial y de rigor subsidiario, que busca preservar el medio ambiente en cuanto a la calidad del aire se refiere, y cuyo sustento técnico no se discute en este proceso.

5.- Conclusión

En el anterior contexto, la Sala confirmará la decisión del Tribunal de negar las pretensiones de la demanda, al no desvirtuarse la presunción de legalidad del acto demandado.

¹¹ En ese sentido, son especialmente ilustrativas, entre otras, las siguientes sentencias proferidas por la Corte Constitucional: C-535 de 1996, CC-596 de 1998, C-1340 de 2000, y C-554 de 2007.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

FALLA

CONFÍRMASE la sentencia de 20 de agosto de 2009, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mediante la cual se denegaron las pretensiones de la demanda de nulidad formulada contra la expresión “anual” contenida en el numeral 1.3 del artículo 56 del Acuerdo Distrital núm. 79 de 2003, proferido por el Concejo Distrital de Bogotá.

Cópiese, notifíquese, publíquese y cúmplase.

La anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en su sesión del 22 de marzo de 2012.

**MARIA ELIZABETH GARCIA GONZALEZ
LASSO**

Presidente

MARIA CLAUDIA ROJAS

MARCO ANTONIO VELILLA MORENO