

ACCION DE CUMPLIMIENTO - Finalidad: hacer efectivo el contenido de una norma con fuerza material de ley o de un acto administrativo / ACCION DE CUMPLIMIENTO - Improcedente para exigir obligaciones a particulares que no cumplen funciones públicas

Como se mencionó en los antecedentes de la presente providencia, el actor requiere que se ordene a las accionadas que den cumplimiento a lo dispuesto en la Resolución No. 1457 de 2010, acto que fue transcrito en su integridad debido a que el demandante omitió señalar con precisión qué precepto de esa disposición es el incumplido, además, con la finalidad de que de su lectura y análisis se logre determinar si la dicha disposición contiene un mandato claro, expreso y exigible, mediante la presente acción constitucional, en cabeza del ministerio y la autoridad demandadas. El anterior análisis resulta imperioso, en razón de que la Sala no puede desconocer que la finalidad de la acción de cumplimiento es hacer efectivo el contenido de una norma con fuerza material de ley o de un acto administrativo, siempre que el precepto que se cite como desatendido imponga una determinada actuación u omisión a la autoridad accionada. En este caso, revisado en su integridad el contenido del acto administrativo que el actor aduce desatendido, se concluye que... contiene una serie obligaciones que están en cabeza de los productores, distribuidores, comercializadores y consumidores de llantas que se comercializan en el país... personas naturales o jurídicas que no pueden ser vinculadas al trámite de la presente acción constitucional en virtud de que se trata de particulares que no cumplen funciones públicas, al menos en lo que respecta con el acto administrativo que es objeto de estudio de la Sala. En efecto de conformidad con el artículo 6 de la Ley 393 de 1997, solo habrá lugar a su vinculación cuando el particular actúe o deba actuar en ejercicio de funciones públicas, pero sólo para el cumplimiento de las mismas. Así las cosas, aquellos preceptos de la Resolución 1457 de 2010 que contengan órdenes que deban acatar los productores, distribuidores, comercializadores y consumidores de llantas, no resultan exigibles vía acción de cumplimiento, por las razones antes explicadas.

FUENTE FORMAL: RESOLUCION 1457 DE 2010 / LEY 393 DE 1997 - ARTICULO 6

ACTO ADMINISTRATIVO - Las órdenes de fomentar y apoyar contenidas en el Sistema de Recolección Selectiva y Gestión Ambiental de Llantas Usadas no constituyen un mandato claro y exigible

La Sala encuentra que el único artículo que contiene una obligación en cabeza de las autoridades ambientales, como lo es la ANLA, es la contenida en el artículo 15... Empero, debe destacarse que las órdenes de fomentar y apoyar, contenidas en el artículo en estudio, para el presente caso, carece de la claridad necesaria para exigir su cumplimiento. En efecto, si bien el acto analizado impone el deber de fomentar entendido según la RAE como promover, impulsar o proteger, el acto omite señalar la manera como los obligados debe acatar dicho imperativo, esta indeterminación, de una parte, deviene en que el juez no tenga claridad de la manera en que debe cumplirse el deber impuesto o que por el contrario cualquier acción adelantada por el responsable que gire en torno a la normativa que se dice incumplida puede tener la virtualidad de dar cumplimiento a la obligación allí dispuesta. Por su parte, la obligación de apoyar está atada a que los productores realicen los programas y campañas a las que alude la norma, para luego sí prestar la colaboración que se requiera; lo que demuestra a que dicha exigencia está condicionada a la labor que realicen los particulares que no pueden ser requeridos mediante la presente acción como antes se precisó. Además, de la lectura de este

artículo e incluso, si se quiere, del acto administrativo íntegro, tampoco se advierte el carácter de exigibilidad que se requiere para abordar el estudio de la presente acción de cumplimiento, pues no se indica qué plazo tienen las obligadas para acatar con las ordenes allí impartidas, a partir del cual se puede determinar que el mandato ya fue desatendido y es dable judicialmente exigir su acatamiento. En esta medida, resulta pertinente manifestar que en relación con la existencia de un mandato claro, expreso y exigible, esta Sala en sentencia de 3 de septiembre de 2014, señaló que aunque la finalidad de la presente acción es hacer efectivo el cumplimiento de una ley o de un acto administrativo, no es posible a través de esta ordenar la ejecución de toda clase de disposiciones, sino aquellas que contienen prescripciones que se caracterizan como deberes legales o administrativos que pueden ser cumplidos a través de las órdenes del juez constitucional, que albergan un mandato perentorio, claro y directo a cargo de determinada autoridad, un mandato imperativo e inobjetable en los términos de los artículos 5, 7, 15, 21 y 25 de la Ley 393 de 1997. Ello significa que los preceptos que se dicen incumplidos deben ser lo suficientemente precisos, y no puede generar ningún tipo de incertidumbre en cuanto a su objeto, vigencia y exigibilidad. En conclusión, la decisión recurrida será revocada en razón de que la única norma, contenida en la Resolución No. 1457 de 2010, que contiene un mandato dirigido a las demandadas, carece de los requisitos de exigibilidad y claridad requeridos para abordar el estudio de fondo de la presente acción de cumplimiento.

FUENTE FORMAL: RESOLUCION 1457 DE 2010 - ARTICULO 15 / LEY 393 DE 1997 - ARTICULO 5 / LEY 393 DE 1997 - ARTICULO 7 / LEY 393 DE 1997 - ARTICULO 15 / LEY 393 DE 1997 - ARTICULO 21 / LEY 393 DE 1997 - ARTICULO 25

NOTA DE RELATORIA: En relación con la existencia de un mandato claro, expreso y exigible en el contenido de la norma o el acto administrativo que se pretende hacer efectivo mediante la acción de cumplimiento, se puede consultar la sentencia del 3 de septiembre de 2014, exp. 2014-00515-01, de la Sección Quinta del Consejo de Estado.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION QUINTA

Consejera ponente: LUCY JEANNETTE BERMUDEZ BERMUDEZ

Bogotá, D.C., veintiuno (21) de abril de dos mil dieciséis (2016)

Radicación número: 85001-23-33-000-2016-00009-01(ACU)

Actor: RODRIGO ROA PINEDA

Demandado: MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE Y OTRO

Conoce la Sala de los recursos de apelación interpuestos por la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible contra la sentencia de 22 de febrero de 2016 proferida por el Tribunal Administrativo de Casanare en la que se declaró que estas entidades “...han incumplido el mandato establecido en la Resolución 1457 de 2010, por falta de resultados eficaces de la gestión pública...”.

1.1. La demanda

El señor **RODRIGO ROA PINEDA** ejerció acción de cumplimiento contra el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en procura de obtener el acatamiento del contenido de la Resolución No. 1457 de 2010¹ dictada por esa Cartera Ministerial.

1.2. Hechos

Al respecto, la Sala destaca los siguientes supuestos fácticos:

Mediante Resolución 1457 de 2010², el entonces Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, definió “...la obligación de productores, distribuidores, comercializadores y consumidores de implementar sistemas de recolección selectiva y gestión de llantas usadas”.

Afirmó **el demandante** que a la fecha las autoridades no han implementado controles “...sobre los sujetos obligados en la resolución, para verificar si están cumpliendo con la referida norma y se sigue viendo la mala disposición final de las llantas en Colombia”. En consecuencia, “las llantas usadas mal dispuestas en parques públicos, andenes, caminos, carreteras, ecosistemas estratégicos, fuentes hídricas, son foco de criadero de plagas tales como mosquitos transmisores de enfermedades infecto-contagiosas como el dengue, chikunguya y zika, además de roedores y serpientes”.

De igual forma, señaló que los programas “postconsumo de llantas en el resto del país, con casi inexistentes o desconocidos”, por lo que mediante escrito de 27 de septiembre de 2015, le solicitó a ese Ministerio que diera cumplimiento a lo

¹ “Por la cual se establecen los Sistemas de Recolección Selectiva y Gestión Ambiental de Llantas Usadas y se adoptan otras disposiciones”.

² “por la cual se establecieron los Sistema de Recolección Selectiva y Gestión Ambiental de llantas Usadas y se adoptan otras disposiciones”

dispuesto en la Resolución 1457 de 2010, que reiteró el 29 del mismo mes y año y el 19 de octubre de 2015.

En contestación de las anteriores peticiones, el 20 de octubre de 2015, la Cartera Ministerial demandada informó que *“...había regulado la materia con la Resolución 1547 de 2010 por medio de la creación de una Mesa Nacional de Llantas Usadas y como resultado de esto, se había logrado que el INVIAS incorporara en los pliegos de condiciones para la construcción de carreteras la implementación de mezclas asfálticas con grano de caucho y que estaba trabajando en la modificación de la resolución, configurándose así la contumacia en su actuar”*.

Sumado a lo dicho, el accionante aclaró que *“si bien la Resolución No. 1457 de 2010, no establece explícitamente obligaciones del Estado para garantizar su cumplimiento, el deber de este (Estado) proviene de un precepto superior, consagrado en la Carta, en específico en el art. 8 el cual estipula que ‘es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación’”, obligación que “...no se limita a formular una Mesa Nacional de Llantas Usadas” [ni] a lograr que el INVIAS incorpore en los pliegos de condiciones para contratación, incentivos por factor de calidad, asignando hasta 100 puntos a los proponentes que se comprometan a implementar las mezclas asfálticas de grano de caucho reciclado en una longitud continua, no menor del 10 % de la longitud total del proyecto”*.

Con fundamento en lo anterior, elevó las siguientes pretensiones:

“Que se ordene al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS) el cumplimiento de lo establecido en la Resolución No. 1457 de 2010, en referencia a su obligación normativa de evaluación, seguimiento y control de los factores de riesgo ecológico.

Que se ordene al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS) a obligar a los productores de neumáticos a presentar un informe, en medio físico y magnético, sobre el desarrollo del Sistema de Recolección Selectiva y Gestión Ambiental de Llantas Usadas.

Que se ordene al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS) a ejercer discrecional y selectivamente la evaluación y control preventivo, actual o posterior, de los efectos, de deterioro ambiental en todo el territorio colombiano.

Que se tomen las medidas preventivas en virtud del art. 12 Ley 1333 de 2009 y la exigencia de adoptar proyectos para la gestión ambiental de las llantas usadas una vez sean recolectadas de las llantas usadas, a los sujetos dentro del ámbito de aplicación de la mentada disposición normativa, ex lege.

Que se ordene al MADS a evaluar los alcances y efectos económicos de los factores ambientales como la alteración perjudicial o antiestética de paisajes naturales a causa de la numerosidad de los neumáticos encontrados en múltiples zonas de la geografía de Colombia.

Instar a la Procuraduría General República (sic) a realizar un plan metodológico para vigilar el cumplimiento de la Resolución No. 1457 de 2010, por medio de establecimiento de periodos de visitas a los sitios de disposición ilegal de llantas, indicadores cualitativos y cuantitativos del grado de cumplimiento de la resolución, de conformidad con la Carta.

Que se ordene al MADS a evaluar la incorporación al valor de mercado de bines y servicios de los neumáticos usados.

Que se inste a la Procuraduría General de la República (sic) a empezar investigaciones disciplinarias conducentes a la sanción de los funcionarios de las diferentes entidades que tengan injerencia en el asunto.

Que se ordene al MADS a coordinar, promover y orientar las acciones de investigación sobre los efectos que provoca la mala disposición de las llantas de vehículos automotores sobre el medio ambiente y los recursos naturales renovables”.

1.3. Actuación procesal

Inicialmente la demanda se radicó ante los Juzgados Administrativos de Yopal. Por auto de 14 de enero de 2016 el Juzgado 1º Administrativo remitió el expediente por competencia al Tribunal Administrativo de Casanare³.

Esa Corporación, mediante auto de 22 de enero de 2016, admitió la demanda y ordenó notificar al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, al Ministerio Público y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado e informar a la Defensoría Seccional del Pueblo.

Posteriormente, proveído de 2 de febrero de 2016, ordenó vincular a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales⁴.

1.4. Contestaciones

1.4.1. Del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

³ Folio 48

⁴ Folio 128

Por conducto de apoderada judicial, afirmó que se oponía a las pretensiones de la demanda, ya que no existe el incumplimiento que aduce la parte actora.

a) Comenzó por advertir que de conformidad con los artículos 11 y 12 de la Ley 1144 de 2011 y del Decreto Ley 3573 de 2011 las funciones de la Dirección de Licencias, Permisos y Trámites Ambientales quedaron a cargo de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales ANLA.

b) Luego de transcribir los artículos 1º, 5º, 8º y 9º de la Ley 393 de 1997, concluyó que la presente acción deviene en improcedente porque *“...esta entidad ha intervenido en todas y cada una de las acciones tendientes al efectivo desarrollo de la Resolución 1457 de 2010, dentro del marco de sus competencias legales y constitucionales, pero éstas son paulatinas tal y como la misma resolución lo indica, razón por la cual pierde en este evento su razón de ser la acción de cumplimiento”*.

c) Sostuvo que luego de analizar las pretensiones del demandante concluye que las mismas se debieron proponer vía acción popular, en razón de que este mecanismo tiene como *“...objetivo la protección de los derechos e intereses colectivos y difusos relacionados con la seguridad y la salubridad pública, la moralidad administrativa, el ambiente y otros de similar naturaleza, permitiendo igualmente definir los casos de responsabilidad civil objetiva por el daño inferido a los derechos e intereses colectivos, además, torna la presente acción de cumplimiento en improcedente ante la existencia de otro mecanismo de defensa judicial”*.

d) Afirmó que a esa Cartera Ministerial, de acuerdo con sus funciones legalmente establecidas, no le compete la ejecución de la Resolución No. 1457 de 2010 ya que esta es del resorte de las autoridades ambientales entre ellas las Corporaciones Autónomas Regionales.

Sin perjuicio de lo anterior, precisó que ese Ministerio ha adelantado las siguientes actuaciones: **i)** acompañamiento del proceso de difusión, asistencia técnica, divulgación y comunicación de los Sistemas de Recolección Selectiva y Gestión Ambiental de Llantas Usadas en el territorio nacional; **ii)** el 23 de enero de 2015 la Mesa Nacional de Llantas Usadas en coordinación con la Secretaría Distrital de Ambiente, espacio en el cual se tuvo la participación de diferentes actores de la

cadena de llantas usadas, en la cual se generaron diferentes espacios de trabajo (mesas de trabajo de: **1.** mezcla asfáltica con grano de caucho reciclado, **2.** Trabajo de valorización energética de la llanta usada y, **3.** Espacio público, para la atención de la emergencia de llantas usadas en el distrito capital.

e) Por último, agregó que la resolución que se pide acatar ese Ministerio emprendió su modificación “...*con el fin de fortalecer la gestión ambiental de llantas usadas en el territorio nacional y dar claridad sobre los sistemas de posconsumo. El proyecto de resolución fue construido con aportes de la Mesa Nacional de Llantas Usadas y estuvo publicada en consulta pública del 18 de diciembre de 2015 al 15 de enero de 2016...*”. (fls. 65 al 74).

1.4.2. Autoridad Nacional de Licencias Ambientales

Referente los hechos en los que se funda la demanda destacó que se tratan de “...*apreciaciones personales, con una matiz de subjetivismo, sin que pueda establecerse de manera clara, objetiva y libre de toda duda el incumplimiento de la norma citada en el memorial demandatorio*”, además que refiere a situaciones fácticas que esa autoridad desconoce.

Solicitó denegar las pretensiones de la demanda, para el efecto expuso que:

a) Esa autoridad fue creada mediante el Decreto Ley 3573 de 2011, como Unidad Administrativa Especial, del sector central adscrita al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, con autonomía administrativa y financiera, sin personería jurídica; por tanto, es la autoridad a la que le compete, entre otras funciones, otorgar o negar las licencias, permisos y trámites ambientales de competencia del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, además, deberá realizar seguimiento las licencias, permisos y trámites ambientales, administrar el Sistema de Licencias, Permisos y Trámites Ambientales “SILA” y, adelantar y culminar el procedimiento de investigación preventivo y sancionatorio en materia ambiental, según la Ley 1333 de 2009 e incluso el Decreto 357 de 2011.

Relató que siendo la encargada “...*de que los proyectos, obras o actividades sujetos de licenciamientos, permisos o trámites ambientales cumplan con la normativa ambiental, de tal manera que contribuyan al desarrollo sostenible ambiental de País*”.

Por lo anterior, informó que en desarrollo de la metodología implementada por esa autoridad para realizar la evaluación, control y seguimiento a los Sistemas de Recolección Selectiva y Gestión Ambiental de Llantas Usadas, ha hecho seguimiento *“...partiendo de uno de los dos escenarios posibles (...) cuando el usuario voluntariamente allega una solicitud a la ANLA, la autoridad realiza un análisis y evaluación documental con la finalidad de aprobar o improbar el sistema, o requerir información adicional (...) si se encuentra una viabilidad técnica y jurídica, la autoridad que represento se pronuncia mediante acto administrativo aprobando el sistema. Hecho esto procede la ANLA con la programación y desarrollo de las acciones y actividades encaminadas al seguimiento y control...”*.

Para ampliar lo anterior, informó que de conformidad con el artículo 9º de la Resolución 1457 de 2010 esa autoridad *“...realiza seguimiento documental anual a la totalidad de Sistemas que se encuentran aprobados y en seguimiento, donde se analiza y evalúa la gestión realizada para el año inmediatamente anterior, obteniendo como resultado el respectivo acto administrativo de seguimiento”*.

De igual forma, *“...determina un porcentaje anual de expedientes aprobados a los cuales se les programa visita técnica de seguimiento. Estas visitas se realizan a nivel nacional, frente a los diferentes instrumentos de gestión y/o mecanismos equivalentes reportados por los sistemas. Los mecanismos verificados generalmente son: a) puntos de recolección; b) centros de acopio; c) centros de almacenamiento; d) campañas y jornadas de recolección en instituciones; e) y cadenas de grandes superficies entre otras”*.

Sostuvo que en el periodo 2012 al 2015 realizó 1.017 visitas técnicas de seguimiento a los mecanismos de recolección dispuestos en los planes y sistemas pos consumo.

Sumado a lo dicho indicó que *“...frente a las actividades desarrolladas en los Sistemas de Recolección Selectiva y Gestión Ambiental de Llantas Usadas, puede mi poderdante indicar cuales se encuentran aprobados y en seguimiento por parte de esta autoridad, con el fin de poner en conocimiento al Honorable Tribunal respecto de las actividades propias de la ANLA, bajo la premisa de sus competencias y funciones legalmente establecidos...”*, las que relacionó a folios 137 al 140.

Al referirse a la demanda objeto de estudio, presentó las siguientes excepciones:

Inepta demanda a falta del cumplimiento del requisito de renuencia que caracteriza a la acción de cumplimiento.

Inexistencia de incumplimiento porque es esa autoridad *“...no efectuó la disposición final de llantas, no efectúa el almacenamiento, no es productor por lo que de forma directa o indirecta, no ha generado la situación que se menciona en los hechos frente a la mala disposición de las mismas. No obstante sí efectúa la verificación a los Sistemas de Recolección Selectiva y Gestión Ambiental de Llantas Usadas, de lo cual como se ha indicado en la contestación de las pruebas que le acompañan la Autoridad que represento ni por acción u omisión ha dejado de cumplir la normatividad que regula el caso en particular, por tal razón, no puede predicarse de esta para el caso en concreto un incumplimiento a la Resolución 1457 de 2010”*.

Falta de legitimación por pasiva, con fundamento en que la ANLA no ha *“...efectuado actividad alguna por acción o por omisión, de la cual con eficiencia pueda acreditarse el incumplimiento de la resolución 1457 de 2010 (...). No hay una causa probada con suficiencia que acredite que la ANLA la ha incumplido...”* (fls. 134 al 144).

1.5. Sentencia impugnada

El Tribunal Administrativo de Casanare, mediante fallo de 22 de febrero de 2016, decidió:

“1º DECLARAR que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales ANLA han incumplido el mandato establecido en la Resolución No. 1457 de 2010, por falta de resultados eficaces de la gestión pública, según lo indicado en la motivación.

2.1. (sic) ORDENAR al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible que adopte un plan de trabajo con indicadores verificables, plazos específicos, responsables en las áreas misionales del ministerio y cuyo producto final deberá ser la regulación actualizada que se ajuste a las necesidades del país y a las disponibilidades estatales para hacer cumplir por los empresarios del sector y por los consumidores finales los mandatos de la Constitución Ecológica, de los cuales la aludida Resolución 1457 de 2010 es una expresión instrumental.

2.2. (sic) ORDENAR que la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales realice un plan de trabajo con estructura similar, cuyo producto final deberá serlo el diagnóstico general el estado actual de cosas; la exigencia del estricto cumplimiento de licencias ambientales en esta temática; la apertura de procesos correctivos a quienes sean presuntos infractores y estén bajo su competencia punitiva directa, o el traslado de la pertinente denuncia a otras autoridades ambientales y territoriales; todo conforme al marco regulatorio legal preexistente y al que deberá definir el MADS.

2.3. (sic) Dichos planes de trabajo indicados en los dos ordinales precedentes deberán presentarse ante el Tribunal dentro de los diez (10) días hábiles siguientes, contados a partir de la ejecutoria del fallo. La adopción de los productos finales definidos en ellos tendrá que hacerse dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la elaboración de dichos planes. Y su cabal ejecución, iniciarse a más tardar en el mes de julio de 2016 y entregar avances significativos al finalizar el presente año y así sucesivamente incrementarlos hasta cumplir las metas que defina la Administración.

3º DENEGAR las demás pretensiones”.

Como fundamento de su decisión expuso, que:

1. El demandante requiere que se dé cumplimiento al contenido de la Resolución 1457 de 2010 con énfasis en la Orinoquia. Al respecto, el a quo considera que “...el juez constitucional de cumplimiento tiene competencia para ocuparse de las actuaciones u omisiones de todas las autoridades, sin embargo, sus mandatos tiene que circunscribirse al territorio sobre el cual ejerce jurisdicción. Desde luego el diseño, adopción y aplicación de las políticas públicas y controles a los que luego se aludirá no podrán circunscribirse a Casanare, dada la unidad política de la República y la asignación de responsabilidades al Gobierno Nacional para ocuparse de dichos asuntos de una manera homogénea para todo el país, vistas sus particularidades; esto es, ni se espera ni se ordena una resolución para Casanare únicamente. Solo que el juez, si la sentencia cobra ejecutoria, únicamente exigirá cuentas y ejercerá control directo en lo que atañe a este Departamento, en el cual cumple su función constitucional”.

2. Afirmó que “...si bien es cierto el mandato impuesto en la Resolución 1457 de 2010 está dirigido principalmente a los productores, importadores y comercializadores de llantas para que las usadas se dispongan de forma selectiva y de manera separada de los demás residuos para su adecuada gestión, le compete al MADS la fijación de políticas públicas y el marco regulatorio, precisamente plasmado en ese acto administrativo del que ha anunciado está en curso una revisión y actualización; y a la ANLA la aprobación de los sistemas de

recolección selectiva y gestión ambiental de llantas usadas, hacer seguimiento a las licencias o permisos que otorgue, e imponer sanciones cuando a ello haya lugar, previo adelantamiento del trámite respectivo”.

3. Indicó que las acciones adelantadas por los accionados (MADS y ANLA) son insuficientes para contrarrestar la situación expuesta por el demandante pues *“...no se desconoce que existen a nivel nacional varios sistemas de recolección selectiva y gestión ambiental de llantas usadas aprobados y bajo seguimiento de la autoridad de licencias ambientales pero los mecanismos de recolección de las llantas consumidas no han impedido inadecuada disposición de las mismas en diversos lugares no autorizados, incluidas vías y otros espacios de uso público, sin riguroso y eficaz control de las autoridades, con lo que se menoscaba el medio ambiente y se generan riesgos ciertos previsibles y evitables contra la salud humana”.*

Sostuvo que el ministerio accionado y la ANLA *“...han reconocido que en los Llanos Orientales los mecanismos de recolección de llantas usadas no son suficientes para la demanda de la zona, incrementada por la actividad petrolera y que no existe empresa de aprovechamiento o disposición de llantas usadas, luego tienen que ser transportadas hasta Funza (Cundinamarca) para ser tratadas por la empresa gestora de la Corporación pos consumo de Llantas Rueda Verde”.*

Advirtió que el Ministerio demandado, si bien, en el 2010 dictó la resolución que se dice desatendida, ha omitido actualizarla e imponer mecanismos de verificación que permitan *“...medir el impacto desplazado, el control a la ANLA...”.*

En el mismo sentido, adujo que la ANLA en la contestación de la demanda informó de la realización de más de visitas técnicas para verificar el cumplimiento de la Resolución No. 1457 de 2010 pero no *“...presentó la respectiva evaluación o contar con aprobación del sistema de recolección; no se sabe en qué medida la problemática persista, pues nada dijo acerca de los resultados de las visitas, ni de los correctivos que haya adoptado directamente, ni de los que haya reenviado a las autoridades con poderes punitivos o que deban contribuir a las soluciones integrales (corporaciones autónomas regionales, departamentos y municipios, entre otros)”.*

Con fundamento en lo anterior, el a quo concluyó que resulta imperioso que el MADS “...reformule y actualice las políticas públicas al nivel del marco regulatorio expresado en el acto cuyo cumplimiento se pretende para poder así implantar mecanismos más eficaces para la prevención y control de los factores de deterioro ambiental tal y como lo dispone el numeral 14 del artículo 5º de la Ley 99 de 1993, entre los cuales encuentra la disposición inadecuada de las llantas usadas que ocupa ahora la atención de la Sala; debe llevarse a la práctica y decidirse con prontitud la modificación anunciada por ese ministerio respecto de la Resolución 1457 de 2010, con los objetivos que esa autoridad señala, a saber: i) incluir en el ámbito de aplicación llantas usadas que no fueron allí involucradas, ii) fomentar a través de estrategias el reencauche y mitigar la generación de residuos de llantas usadas, iii) claridad de los trámites de los programas de pos consumo colectivos, iv) aumentar las metas de recolección de llantas usadas y fijar metas de aprovechamiento y cobertura de los sistemas, v) imponer obligaciones específicas a los gestores de llantas usadas, montallantas y servitecas y, finalmente, vi) incluir un anexo para el almacenamiento de llantas usadas, la construcción de un plan de contingencia y gestión de riesgo”. (fls. 172 al 180)⁵.

1.6. Impugnaciones

1.6.1. De la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales

Su apoderado judicial recurrió la anterior decisión y solicitó su revocatoria. Para tal finalidad, luego de reseñar que al ministerio demandado se le ordena reformular políticas y la ANLA elaborar un plan de trabajo, expuso que el Tribunal incurrió en “...un error en la interpretación y valoración probatoria, aunada a una contradicción que el mismo fallador de primera instancia no ha observado al momento de emitir sentencia”.

Destacó que la presente acción busca verificar si existió o no cumplimiento de la respectiva normativa “...mas no a la valoración de la eficiencia o eficacia de la misma, que en gracia de discusión si es así, debe ser otra la acción adelantar y no la de cumplimiento, bajo el trámite que se ha impartido”.

Además de lo anterior, sostuvo que la acción se adelantó a pesar de que no se le constituyó en renuencia.

⁵ El magistrado José Antonio Figueroa Burbano, salvó su voto (fls. 181 al 185).

Por lo expuesto, solicitó revocar el fallo de primera instancia. (fls. 193 al 196).

1.6.2. Del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

Mediante apoderada judicial, solicitó revocar el fallo del Tribunal y denegar las pretensiones de la demanda de cumplimiento.

a) Como fundamento de su recurso, expuso que considera necesario para integrar en debida forma el contradictorio vincular a los productores, distribuidores y comercializadores de llantas a fin de que se vean involucrados en el cumplimiento de la Resolución 1457 de 2000.

b) Por otra parte, señaló que ese Despacho Ministerial viene cumpliendo con la orden impartida en el numeral 2.1⁶, de la sentencia impugnada, para lo cual aludió al informe rendido por el “...*área misional de la entidad –Dirección de Asuntos Ambientales Sectorial y Urbana*” que da cuenta que el MADS el 23 de enero de 2015 instaló “...*la Mesa Nacional de Llantas Usadas en coordinación con la Secretaría Distrital de Ambiente, espacio en el cual se tuvo la participación de diferentes actores de la cadena de llantas usadas (...) como resultado de la jornada de trabajo de la mesa nacional de llantas se generó el siguiente plan de acción conforme a las problemáticas identificadas de los Sistemas de Recolección Selectiva y Gestión Ambiental de Llantas Usadas en el territorio nacional*”.

Dicho informe contiene: i) el problema; ii) la importancia de su atención; iii) cinco diferentes actividades y; sus responsables. Mediante el mismo la Cartera Ministerial pretende demostrar que “...*ya cuenta con un plan de acción interinstitucional que ha venido avanzando conforme al desarrollo de las mesas de trabajo que se describen a continuación: 1) Mesa de trabajo de mezcla asfáltica con grano de caucho reciclado. 2) Mesa de trabajo de valorización energética de la llanta usada. 3) Mesa de trabajo sobre espacio público. 4) Mesa de trabajo para la atención de la emergencia de llantas usadas en el distrito capital*”.

⁶ 2.1. (sic) ORDENAR al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible que adopte un plan de trabajo con indicadores verificables, plazos específicos, responsables en las áreas misionales del ministerio y cuyo producto final deberá serlo la regulación actualizada que se ajuste a las necesidades del país y a las disponibilidades estatales para hacer cumplir por los empresarios del sector y por los consumidores finales los mandatos de la Constitución Ecológica, de los cuales la aludida Resolución 1457 de 2010 es una expresión instrumental.

c) Sumado a lo dicho, expuso que el disponer que *“...la regulación actualizada que se ajuste a las necesidades del país y a las disponibilidades estatales para hacer cumplir por los empresarios del sector y por los consumidores finales los mandatos de la Constitución Ecológica, de los cuales la aludida Resolución 1457 de 2010 es una expresión instrumental”*, en criterio del recurrente *“...requiere de especial atención por tratarse de un procedimiento que garantiza el ambiente sano no solo de un grupo de personas, sino de todos los Colombianos, por lo que debe realizarse con el cuidado y detalle técnico y científico que la misma requiere (...) requiere de un investigativo serio, completo y detallado que requiere de un análisis profundo de la línea base y además, construir el estado del arte que permita expedir la mejor reglamentación para que ésta cumpla con su objetivo”*.

Por último, expuso que, además de lo ya dicho, la modificación de la Resolución No. 1457 de 2010, requiere, para evitar futuros conflictos, que todos los sujetos que resulten obligados por dicho acto administrativo participen en su elaboración lo que *“...puede retrasar los procedimientos”*, pues se necesita de la participación de los productores e importadores de llantas y/o vehículos automotores. (fls. 200 al 203).

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

2.1.- Competencia

Esta Sala es competente para conocer de esta impugnación con fundamento en lo dispuesto en el artículo 150 del C.P.A.C.A., y en el Acuerdo 015 de 22 de febrero de 2011 emanado de la Sala Plena del Consejo de Estado⁷, que asignó a esta Sección el conocimiento de la segunda instancia en este tipo de acciones, cuando se dirijan contra organismos y entidades del **orden nacional**⁸.

2.2.- Generalidades sobre la acción de cumplimiento

La finalidad de la presente acción consagrada en el artículo 87 de la Constitución Política a la cual puede acudir cualquier persona natural o jurídica, es hacer efectivo el cumplimiento de una norma con fuerza material de ley o de un acto

⁷ Acuerdo de Sala Plena que continúa vigente.

⁸ De igual manera destaca la Sala que el asunto fue conocido en primera instancia por el Tribunal Administrativo de Casanare, en razón al domicilio de la accionante. Lo anterior, de acuerdo con lo previsto en el artículo 3° de la Ley 393 de 1997.

administrativo que impone determinada actuación u omisión a la autoridad. Su objeto es la observancia del ordenamiento jurídico existente.

En desarrollo de este mandato constitucional, la Ley 393 de 29 de julio de 1997⁹ que reglamenta esta acción, **exige como requisito de procedibilidad “la renuencia”** (artículo 8°), esto es, **haber reclamado en sede administrativa antes de ejercitar la demanda la atención de la norma o del acto administrativo que se considera desatado**, y que la autoridad no responda transcurridos 10 días o se niegue a atender su cumplimiento.

Para que la demanda proceda, se requiere:

- a) Que la norma legal o acto administrativo contenga un mandato imperativo e inobjetable radicado en cabeza de una autoridad pública o de un particular en ejercicio de funciones públicas, al cual se reclama el cumplimiento; y que, en efecto, se establezca que existe la desatención de la norma o acto;
- b) Que el actor pruebe que antes de presentar la demanda exigió al que consideró como obligado, el cumplimiento de su deber legal;
- c) Que el afectado no haya podido ejercer otro instrumento judicial para lograr el efectivo cumplimiento del deber jurídico contenido en el acto administrativo, salvo el caso que, de no proceder el juez, se produzca un perjuicio grave e inminente para quien ejerció la acción; que no se trate de una norma que establezca gastos, ni tampoco del reclamo de un derecho que pueda garantizarse por la vía de la acción de tutela.

2.3.- Norma que se solicita acatar

2.3.1. En virtud de que la parte actora adujo el incumplimiento total de la Resolución No. 1457 de 2010¹⁰ y en virtud de la decisión que la Sala adoptara, se hace necesaria su **íntegra** transcripción:

“CAPÍTULO I

Objeto, Alcance y Definiciones

Artículo 1°. Objeto. *La presente resolución tiene por objeto establecer a cargo de los productores de llantas que se comercializan en el país, la*

⁹ “Por la cual se desarrolla el artículo 87 de la Constitución Política”.

¹⁰ “Por la cual se establecen los Sistemas de Recolección Selectiva y Gestión Ambiental de Llantas Usadas y se adoptan otras disposiciones”.

obligación de formular, presentar e implementar los Sistemas de Recolección Selectiva y Gestión Ambiental de Llantas Usadas, con el propósito de prevenir y controlar la degradación del ambiente.

Artículo 2°. *Ámbito de aplicación. La presente resolución se aplicará a los productores de 200 o más unidades al año de llantas de automóviles, camiones, camionetas, buses, busetas y tractomulas hasta rin 22,5 pulgadas, así como las llantas no conformes.*

Igualmente, la presente resolución se aplicará a los productores que importen al año, 50 o más automóviles, camiones, camionetas, buses, busetas y tractomulas con sus respectivas llantas hasta rin 22,5 pulgadas.

Parágrafo. *En el ámbito de aplicación de la presente resolución cuando se haga referencia a llantas usadas se entenderá que incluye las llantas no conformes.*

Artículo 3°. *Definiciones. Para efectos de la aplicación de la presente resolución se adoptan las siguientes definiciones:*

Almacenamiento de llantas usadas. Es el depósito temporal de llantas usadas desechadas por el consumidor, cuya recolección y gestión se encuentren enmarcados en un Sistema de Recolección Selectiva y Gestión Ambiental de Llantas Usadas, en un lugar acondicionado para tal fin, de manera segura y ambientalmente adecuada, con el objeto de facilitar su recolección, clasificación y cualquier actividad de preparación previa a una posterior gestión y manejo ambiental.

Aprovechamiento y/o valorización de llantas usadas. Es la recuperación y el procesamiento de las llantas usadas, con el objeto de destinarlas a los mismos fines a los que se destinaban originalmente mediante el reencauche o a otros procesos como el reciclaje. Distribuidor y comercializador. Toda persona natural o jurídica que comercializa o distribuye llantas al por mayor o al detal.

Llanta usada. Toda llanta que ha finalizado su vida útil y se ha convertido en residuo sólido. Llanta no conforme. La llanta que no cumple con los requisitos técnicos o presenta defectos de fabricación impidiendo su uso en vehículos automotores.

Productor de llantas. Persona natural o jurídica que, con independencia de la técnica de venta utilizada:

- a) Fabrique llantas que sean puestas en el mercado nacional con marca propia;*
- b) Ponga en el mercado con marca propia, llantas fabricadas por terceros;*
- c) Importe llantas para poner en el mercado nacional;*
- d) Importe automóviles, camiones, camionetas, buses, busetas y tractomulas con sus llantas hasta rin 22,5 pulgadas, para poner en el mercado nacional;*
- e) Ensamble automóviles, camiones, camionetas, buses, busetas y tractomulas en el país, siempre y cuando importe las llantas hasta rin 22,5 pulgadas para los mismos.*

Punto de recolección. Sitio o lugar acondicionado y destinado a ofrecer a los consumidores la posibilidad de devolver las llantas usadas para su posterior gestión y manejo ambiental.

Reciclaje de llantas. Es el proceso mediante el cual se aprovechan y transforman las llantas usadas recuperadas y se devuelve a los materiales su potencialidad de reincorporación como materia prima para la fabricación de nuevos productos.

Recolección selectiva. La recolección de llantas usadas, de forma diferenciada de otros flujos de residuos, de manera que facilite su posterior gestión y manejo ambiental.

Sistema de Recolección Selectiva y Gestión Ambiental de Llantas Usadas. Instrumento de control y manejo ambiental que contiene los requisitos y

condiciones para garantizar la recolección selectiva y gestión ambiental de las llantas usadas por parte de los productores.

Valorización energética. Es el uso del potencial de aprovechamiento de las llantas usadas como fuente alterna de energía, con el cumplimiento de la legislación ambiental vigente.

CAPÍTULO II

De los Sistemas de Recolección Selectiva y Gestión Ambiental de Llantas Usadas

Artículo 4°. *Formulación de los Sistemas de Recolección Selectiva y Gestión Ambiental de Llantas Usadas. Los Sistemas de Recolección Selectiva y Gestión Ambiental de Llantas Usadas serán formulados por los productores, los cuales podrán optar por cumplir esta obligación, mediante la constitución de un sistema individual o colectivo según sea el caso.*

Parágrafo 1°. *Del Sistema Individual de Recolección y Gestión. Los productores de llantas podrán establecer su propio Sistema de Recolección Selectiva y Gestión Ambiental individual, en cuyo caso la formulación, presentación e implementación del Sistema es de su exclusiva responsabilidad.*

Parágrafo 2°. *Del Sistema Colectivo de Recolección y Gestión. Los productores de llantas podrán optar por un Sistema de Recolección Selectiva y Gestión Ambiental colectivo, quienes serán responsables de la formulación, presentación e implementación del Sistema.*

Artículo 5°. *Alternativas. Los productores de llantas que opten por presentar e implementar un Sistema de Recolección Selectiva y Gestión Ambiental de Llantas Usadas Colectivo, deben expresar tal decisión al momento de presentar el Sistema para lo cual podrán escoger una de las siguientes alternativas:*

a) Si se trata de una persona jurídica constituida con el objeto de garantizar el cumplimiento de las obligaciones que se derivan del Sistema, la comunicación mediante la cual se presente el sistema, debe ser suscrita por el representante legal de la persona jurídica creada con este fin;

b) Si se trata de acuerdos entre los productores interesados en ejecutar el Sistema Colectivo, todos los integrantes deben obligarse directamente con su firma y señalar en el documento de formalización de dicho acuerdo su responsabilidad en la ejecución del Sistema. Así mismo, la comunicación mediante la cual se presente el sistema debe ser suscrita por cada uno de los productores.

Parágrafo 1°. *Cuando se opte por la alternativa a), los miembros de la persona jurídica allí referida deberán manifestar en el texto de la comunicación mediante la cual se presente el sistema, su voluntad de obligarse solidariamente en el cumplimiento de las obligaciones que se deriven de dicho sistema.*

Parágrafo 2°. *Tratándose de acuerdos entre los productores y solo para efectos de los trámites administrativos ante el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, los asociados deberán designar un vocero o representante.*

Artículo 6°. *Características de los Sistemas de Recolección Selectiva y Gestión Ambiental de Llantas Usadas. Los Sistemas deberán tener las siguientes características:*

a) Permitir a los consumidores devolver las llantas usadas a través de puntos accesibles de recolección y en las cantidades que sean necesarias teniendo en cuenta aspectos tales como la densidad de la población, entre otros;

b) No generan costos para el consumidor al momento de la entrega de las llantas usadas, ni la obligación de comprar llantas nuevas;

c) Contemplar alternativas de aprovechamiento y/o valorización.

Artículo 7°. Elementos que deben contener los Sistemas de Recolección Selectiva y Gestión Ambiental de Llantas Usadas. Los Sistemas de Recolección Selectiva y Gestión Ambiental de Llantas Usadas individuales o colectivos deben contener la información solicitada en el presente artículo; así mismo, se puede allegar la información adicional que se considere necesaria para su mejor implementación:

a) Identificación, domicilio y nacionalidad del productor o del grupo de productores, según aplique;

b) Identificación y domicilio del operador del Sistema, cuando a ello haya lugar;

c) Cantidades por tipo y su equivalente en peso, de llantas puestas en el mercado por el productor, durante cada uno de los dos (2) años anteriores a la fecha de presentación del Sistema.

Cuando se trate de un sistema colectivo, se deben discriminar las cantidades en la forma señalada anteriormente por el conjunto y por cada uno de los productores que hacen parte del sistema;

d) Identificación de otros actores públicos o privados que apoyarán el Sistema detallando la forma en que participarán en el mismo;

e) Cubrimiento geográfico del Sistema de Recolección Selectiva y Gestión Ambiental, expresado como la relación entre los municipios incluidos en el Sistema, respecto de los municipios donde se hayan comercializado sus productos;

f) Aspectos de la estructura administrativa y técnica definida para la implementación del Sistema, tales como:

Organigrama del Sistema, que incluye funciones y responsabilidades.

Identificación y domicilio de las personas naturales o jurídicas seleccionadas para realizar la recolección, transporte, almacenamiento, aprovechamiento y/o valorización de las llantas usadas, anexando los respectivos permisos, concesiones y demás autorizaciones ambientales a que haya lugar.

Descripción y localización de los puntos de recolección y/o almacenamiento para la recepción de las llantas usadas.

Descripción de las operaciones de manejo de las llantas usadas (recolección, transporte, almacenamiento, aprovechamiento y/o valorización).

Cantidades de llantas usadas (en No. de llantas por tipo y su equivalente en peso) previstas a recoger y gestionar anualmente.

Instrumentos de gestión previstos para promover y lograr la devolución de las llantas usadas por parte de los consumidores.

Mecanismos de comunicación con el consumidor. Se presentarán las estrategias y mecanismos a través de los cuales se informará a los consumidores sobre el desarrollo de los Sistemas de Recolección Selectiva y Gestión Ambiental de Llantas Usadas, sobre los puntos de recolección u otra información que se considere relevante a fin de lograr la mayor devolución por parte del consumidor.

Mecanismos de seguimiento y verificación de los datos aportados en los literales anteriores.

Procedimientos de recolección de datos, validación de los mismos y suministro de información al MAVDT.

Mecanismos de financiación y costos del Sistema.

Identificación del Sistema mediante un símbolo o logo cuando se trate de Sistemas colectivos.

Plan de contingencia.

Artículo 8°. Presentación y aprobación de los Sistemas de Recolección Selectiva y Gestión Ambiental de Llantas Usadas. Los productores de llantas presentarán para aprobación ante la Dirección de Licencias, Permisos y Trámites Ambientales del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo

Territorial, en medio físico y magnético, los Sistemas de Recolección Selectiva y Gestión Ambiental de Llantas Usadas, individuales o colectivos, que deberán contener los elementos de los que trata el artículo séptimo de la presente resolución.

La presentación se hará mediante comunicación escrita dirigida a la Dirección de Licencias, Permisos y Trámites Ambientales del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, a más tardar el 31 de marzo de 2011.

Artículo 9°. *Actualización y Avances de los Sistemas. Los productores de llantas estarán obligados a presentar a la Dirección de Licencias, Permisos y Trámites Ambientales del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, a más tardar el 31 de marzo de cada año, un informe, en medio físico y magnético, sobre el desarrollo del Sistema de Recolección Selectiva y Gestión Ambiental de Llantas Usadas, que contenga como mínimo:*

a) Avances del Sistema de Recolección Selectiva y Gestión Ambiental de Llantas Usadas;

b) Cantidades de llantas usadas en número y su equivalente en peso, recolectadas y gestionadas;

c) Avances en las metas de recolección y descripción de los factores relevantes para su cumplimiento;

d) Cubrimiento geográfico alcanzado de acuerdo con lo establecido en el literal e) del artículo séptimo;

e) Puntos de recolección implementados;

f) Identificación y domicilio de las personas naturales o jurídicas que realizaron las actividades de recolección, transporte, almacenamiento, aprovechamiento y/o valorización de las llantas usadas;

g) Instrumentos de gestión desarrollados para lograr la devolución de las llantas usadas por parte de los consumidores;

h) Mecanismos de comunicación con el consumidor desarrollados;

i) Cualquier otra información que sirva para verificar el cumplimiento de las obligaciones que se derivan de la ejecución del Sistema.

Parágrafo. Los informes de actualización y avance corresponderán, al período comprendido entre el 1° de enero al 31 de diciembre del año inmediatamente anterior.

Artículo 10°. *Metas de recolección. Los Sistemas de Recolección Selectiva y Gestión Ambiental de Llantas Usadas deberán asegurar las siguientes metas mínimas de recolección:*

a) A más tardar el 31 de noviembre de 2010 los productores deberán iniciar el proceso de recolección de llantas usadas, el cual deberá operar de manera ininterrumpida y progresiva hasta la puesta en marcha de los Sistemas de Recolección Selectiva y Gestión Ambiental de Llantas Usadas;

b) A partir del año 2012, los Sistemas de Recolección Selectiva y Gestión Ambiental de Llantas Usadas deberán asegurar la recolección y gestión ambiental mínimo anual del 20% de las llantas usadas, sobre la base del promedio de las llantas puestas por el productor en el mercado en los dos años anteriores a la fecha de presentación del Sistema ante el MAVDT;

c) En los años posteriores se debe garantizar incrementos anuales mínimos del 5% hasta alcanzar el 65% como mínimo.

Parágrafo 1°. *A partir del año 2013, los productores deberán ampliar los Sistemas de Recolección Selectiva y Gestión Ambiental de Llantas Usadas al Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.*

Parágrafo 2°. *En el evento que las llantas recogidas en el Sistema de Recolección Selectiva y Gestión Ambiental sean exportadas, se tendrán en cuenta para el cumplimiento de las metas solamente aquellas que sean destinadas al aprovechamiento y/o valorización.*

Artículo 11°. *Del almacenamiento de Llantas Usadas. El productor de llantas deberá garantizar como mínimo las siguientes condiciones para el almacenamiento de las llantas usadas:*

- a) El plazo de almacenamiento no podrá ser superior a seis (6) meses y la cantidad almacenada no excederá de la mitad de la capacidad anual de aprovechamiento y/o valorización;*
- b) Diseñar e implementar un plan de contingencias que incluya medidas de prevención y atención de emergencias.*

Parágrafo. Durante los primeros tres años a partir de la publicación de la presente resolución, el plazo de almacenamiento podrá ser hasta diez (10) meses.

CAPÍTULO III

De las obligaciones

Artículo 12°. *Obligaciones de los Productores. Para efectos de la formulación, presentación e implementación de los Sistemas de Recolección Selectiva y Gestión Ambiental de Llantas Usadas, se consideran obligaciones generales de los productores las siguientes:*

- a) Formular y presentar para aprobación del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, los Sistemas de Recolección Selectiva y Gestión Ambiental de Llantas Usadas;*
- b) Alcanzar las metas mínimas de recolección establecidas en el artículo décimo de la presente resolución;*
- c) Poner a disposición del público, de manera progresiva, puntos de recolección de llantas usadas, que sean accesibles al consumidor y en la cantidad que sea necesaria teniendo en cuenta, entre otros aspectos el mercado y la densidad de la población;*
- d) Garantizar el transporte de las llantas usadas desde los puntos de recolección hasta las instalaciones de las personas naturales o jurídicas autorizadas para su posterior gestión ambiental;*
- e) Garantizar que todas las llantas usadas se gestionen debidamente en sus fases de recolección, transporte y almacenamiento;*
- f) Garantizar que las personas naturales o jurídicas que realizan el aprovechamiento y/o valorización de llantas usadas cumplan con la legislación ambiental vigente, sin perjuicio del cumplimiento de las normas técnicas a que haya lugar;*
- g) Desarrollar y financiar las campañas de información pública que se requieran para lograr la divulgación de los Sistemas de Recolección Selectiva y Gestión Ambiental de Llantas Usadas;*
- h) Establecer los mecanismos para mantener informado al público en general sobre los procedimientos de retorno de las llantas usadas objeto de la presente resolución;*
- i) Brindar información a los consumidores sobre la obligatoriedad de no disponer las llantas usadas como residuo sólido doméstico.*

Artículo 13°. *Obligaciones de los distribuidores y comercializadores. Para efectos de los Sistemas de Recolección Selectiva y Gestión Ambiental de Llantas Usadas, son obligaciones de los distribuidores y comercializadores las siguientes:*

- a) Formar parte de los Sistemas de Recolección Selectiva y Gestión Ambiental de Llantas Usadas que establezcan los productores y participar en la implementación de dichos Sistemas;*
- b) Aceptar la devolución de las llantas usadas, sin cargo alguno para el consumidor, cuando suministren para la venta llantas y hagan parte del Sistema de recolección y gestión;*
- c) Informar a los consumidores sobre los puntos de recolección de estos residuos, disponibles en sus puntos de venta o puntos de comercialización;*

- d) Disponer, sin costo alguno para los productores, un espacio para la ubicación de los puntos de recolección que disponga el productor para la entrega y recolección de las llantas usadas por parte de los consumidores;
- e) Garantizar la seguridad de los puntos de recolección que se ubiquen dentro de sus instalaciones para la entrega y recolección de llantas usadas;
- f) Apoyar al productor y/o a las autoridades en la realización y/o difusión de campañas de información pública sobre los Sistemas de Recolección Selectiva y Gestión Ambiental de Llantas Usadas;
- g) Diligenciar y suministrar las planillas y documentos dispuestos por los productores para el control de llantas usadas que se recojan dentro de los Sistemas de Recolección Selectiva y Gestión Ambiental de Llantas Usadas.

Artículo 14°. Obligaciones de los consumidores. Para efectos de aplicación de los Sistemas de Recolección Selectiva y Gestión Ambiental de Llantas Usadas, son obligaciones de los consumidores las siguientes:

- a) Retornar o entregar las llantas usadas en los puntos de recolección establecidos por los productores;
- b) Seguir las instrucciones de manejo seguro suministradas por los productores de llantas.

Artículo 15°. Apoyo de las autoridades municipales y ambientales. Las autoridades municipales y ambientales en el ámbito de sus competencias, deberán:

- a) Fomentar el aprovechamiento y/o valorización de llantas usadas;
- b) Apoyar el desarrollo de programas de divulgación y educación dirigidos a la comunidad y de campañas de información establecidas por los productores, con el fin de orientar a los consumidores sobre la obligación de depositar las llantas usadas según los Sistemas de Recolección Selectiva y Gestión Ambiental.

[Ver Resolución Sec. Ambiente 6981 de 2011](#)

CAPÍTULO IV

Disposiciones Finales

Artículo 16°. Prohibiciones. Se prohíbe:

- a) El abandono o eliminación incontrolada de llantas usadas en todo el territorio nacional;
- b) Disponer llantas usadas en los rellenos sanitarios;
- c) Enterrar llantas usadas;
- d) Acumular llantas usadas a cielo abierto;
- e) Abandonar llantas usadas en el espacio público;
- f) Quemar llantas a cielo abierto o cerrado de manera incontrolada;
- g) Utilizar las llantas usadas como combustible sin el cumplimiento de lo establecido en la Resolución 1488 de 2003, o la norma que la modifique o sustituya.

Parágrafo. La utilización de llantas usadas para protección de taludes en los rellenos sanitarios no se considera disposición final.

Artículo 17. Sanciones. En caso de violación a las disposiciones contempladas en el presente acto administrativo, se impondrán las medidas preventivas o sancionatorias a que haya lugar, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 1333 de 2009 o la norma que la modifique o sustituya.

Artículo 18°. Vigencia. La presente resolución rige a partir de su publicación en el Diario Oficial”.

2.3.2. Asimismo, se pide acatar con el contenido de la Ley 1333 de 2009¹¹, artículo 12:

¹¹ “Por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras

“OBJETO DE LAS MEDIDAS PREVENTIVAS. Las medidas preventivas tienen por objeto prevenir o impedir la ocurrencia de un hecho, la realización de una actividad o la existencia de una situación que atente contra el medio ambiente, los recursos naturales, el paisaje o la salud humana”.

2.4. Del agotamiento del requisito de procedibilidad

La procedencia de la acción de cumplimiento se supedita a la constitución en renuencia de la autoridad, que consiste en el reclamo previo y por escrito que debe elevarle el interesado exigiendo atender un mandato legal o consagrado en acto administrativo **con citación precisa de éste**¹² y que ésta se ratifique en el incumplimiento o no conteste en el plazo de diez días siguientes a la presentación de la solicitud.

Para el cumplimiento de este requisito de procedibilidad la Sala, ha señalado que *“...el reclamo en tal sentido no es un simple derecho de petición sino una solicitud expresamente hecha con el propósito de cumplir el requisito de la renuencia para los fines de la acción de cumplimiento”*¹³ (Subrayas fuera de texto).

Sobre este tema, esta Sección¹⁴ ha dicho que:

“Para entender a cabalidad este requisito de procedencia de la acción es importante tener en cuenta dos supuestos: La reclamación del cumplimiento y la renuencia.

*El primero, se refiere a la solicitud dirigida a la autoridad o al particular que incumple la norma, la cual constituye la base de la renuencia, que **si bien no está sometida a formalidades especiales, se ha considerado que debe al menos contener: La petición de cumplimiento de una norma con fuerza***

disposiciones”

¹² Sobre el particular esta Sección ha dicho: *“La Sala también ha explicado que con el fin de constituir en renuencia a una entidad pública o a un particular que actúe o deba actuar en ejercicio de funciones públicas, es necesario haber reclamado de éste el cumplimiento del deber legal o administrativo, para lo cual se **deberá precisar la norma o normas en que se consagró su deber inobjetable y, por ende, exigible, pues lo contrario conduce a la improcedencia de la acción por carecer del requisito de renuencia.** Como el accionante reclamó de la Superintendencia de Puertos y Transporte el cumplimiento de los artículos 41 del Decreto 101 de 2000; 14 del Decreto 1016 de 2000 y 3, 4 y 10 del Decreto 2741 de 2001, los cuales constan, en su orden, de 4, 14, 4, 6 y 9 numerales, **sin indicar con claridad en cuál de ellos se consagra el deber legal que pedía cumplir, en criterio de la Sala, atendiendo la ley y la jurisprudencia que sobre la materia se ha fijado, estima que no se cumplió con el requisito de procedibilidad de la acción, por lo que así se debió declarar por el Tribunal a quo**”*¹². (Negrita fuera de texto)

¹³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, providencia del 20 de octubre de 2011, Exp. 2011-01063, C.P. Dr. Mauricio Torres Cuervo.

¹⁴ Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, Sentencia del 9 de junio de 2011, expediente 47001-23-31-000-2011-00024-01. Consejera Ponente: Doctora Susana Buitrago.

material de ley o de un acto administrativo; el señalamiento preciso de la disposición que consagra una obligación y la explicación del sustento en el que se funda el incumplimiento.

Por su parte, la renuencia al cumplimiento puede configurarse en forma tácita o expresa, puesto que se presenta cuando el destinatario del deber omitido expresamente ratifica el incumplimiento o si transcurridos 10 días desde la presentación de la solicitud, la entidad o el particular guardan silencio con relación a la aplicación de la norma. Esto muestra que el requisito de procedencia de la acción prueba la resistencia del destinatario de la norma a cumplir con ella.

Así las cosas, para probar la constitución de la renuencia expresa es necesario analizar tanto la reclamación del cumplimiento como la respuesta del destinatario del deber omitido, puesto que la primera delimita el marco del incumplimiento reclamado. Y, para demostrar la renuencia tácita es necesario estudiar el contenido de la petición de cumplimiento que previamente debió formular el demandante, pues, como se dijo, aquella define el objeto jurídico sobre el cual versará el procedimiento judicial para exigir el cumplimiento de normas con fuerza material de ley o actos administrativos¹⁵ (Negrillas fuera de texto).

En efecto, el inciso segundo del artículo 8° de la Ley 393 de 1998 establece lo siguiente:

“Con el propósito de constituir la renuencia, la procedencia de la acción requerirá que el accionante previamente haya reclamado el cumplimiento del deber legal o administrativo y la autoridad se haya ratificado en su incumplimiento o no contestado dentro de los diez (10) días siguientes a la presentación de la solicitud”.

Por otra parte, para dar por satisfecho este requisito no es necesario que el solicitante en su petición haga mención explícita y expresa que su objetivo es constituir en renuencia a la autoridad, pues el artículo 8° de la Ley 393 de 1997 no lo prevé así; por ello, basta con advertir del contenido de la petición que lo pretendido es el cumplimiento de un deber legal o administrativo y, que de este pueda inferirse el propósito de agotar el requisito en mención.

En esa medida, el Consejo de Estado no ha dado por demostrado el requisito de procedibilidad cuando la petición “...*tiene una finalidad distinta a la de constitución en renuencia*”.¹⁶

¹⁵ Sobre el tema, Consejo de Estado, Sección Quinta, providencia del 24 de junio de 2004, exp. ACU-2003-00724, MP.: Darío Quiñones Pinilla.

¹⁶ Sobre el tema, Consejo de Estado, Sección Quinta, providencias del 21 de noviembre de 2002, exp. ACU-1614 y del 17 de marzo de 2011, exp. 2011-00019.

En este caso, con la demanda se acompaña escrito, con constancia de radicación que data del 29 de septiembre de 2015, ante el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en la cual el actor solicitó el cumplimiento de la Resolución No. 1457 de 2010 y del artículo 12 de la Ley 1333 de 2009¹⁷:

“La intervención pronta, concreta y eficaz del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, tendiente a ejecutar todas las acciones conducentes y pertinentes para hacer cumplir la Resolución 1457 de 2010.

Que se tomen las medidas preventivas en virtud del art. 12 (sic) Ley 1333 de 2009...”. (fls. 27 al 31).

Petición que fue reiterada el 27 de octubre de 2015¹⁸.

Así mismo, en la demanda se precisó que dicha petición fue contestada mediante Oficio No. 82040-2-30321, suscrito por el Director de Asuntos Ambientales Sectorial y Urbana del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en la cual se le informó las actuaciones adelantadas para el desarrollo de la resolución que se pide acatar¹⁹. Lo cual basta para tener por acreditado que en este caso se cumplió con el requisito de procedibilidad de constitución en renuencia respecto del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, únicamente, respecto de la Resolución No. 1457 de 2010 y del artículo 12 de la Ley 1333 de 2009, pues frente a las demás pretensiones invocadas en la presente acción de cumplimiento²⁰ no se hizo alusión en los escritos por medio de los cuales se cumplió con el requisito de procedibilidad.

En este mismo aspecto, resulta necesario destacar que este argumento no es dable de exigencia frente a la Autoridad de Licencias Ambientales “ANLA”, ya que su vinculación obedeció a la orden dictada por el juez *a quo* en providencia de 2 de febrero de 2016²¹

2.5. Solución del caso

¹⁷ “Por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones”

¹⁸ Según consta a folios 18 al 25

¹⁹ Folios 33 al 34

²⁰ Transcritas a folios 3 de la presente providencia

²¹ Folio 128

Como se mencionó en los antecedentes de la presente providencia, el actor requiere que se ordene a las accionadas que den cumplimiento a lo dispuesto en la Resolución No. 1457 de 2010²², acto que fue transcrito en su integridad a partir del folio 17 debido a que el demandante omitió señalar con precisión qué precepto de esa disposición es el incumplido, además, con la finalidad de que de su lectura y análisis se logre determinar si la dicha disposición contiene un mandato claro, expreso y exigible, mediante la presente acción constitucional, en cabeza del ministerio y la autoridad demandadas.

El anterior análisis resulta imperioso, en razón de que la Sala no puede desconocer que la finalidad de la acción de cumplimiento es hacer efectivo el contenido de una norma con fuerza material de ley o de un acto administrativo, siempre que el precepto que se cite como desatendido imponga una determinada actuación u omisión a la autoridad accionada.

En este caso, revisado en su integridad el contenido del acto administrativo que el actor aduce desatendido, se concluye que:

2.5.1. En efecto, contiene una serie obligaciones que están en cabeza de los productores, distribuidores, comercializadores y consumidores de llantas que se comercializan en el país –artículos 1º, 13 y 14, personas naturales o jurídicas que no pueden ser vinculadas al trámite de la presente acción constitucional en virtud de que se trata de particulares que no cumplen funciones públicas, al menos en lo que respecta con el acto administrativo que es objeto de estudio de la Sala.

En efecto de conformidad con el artículo 6º de la Ley 393 de 1997, solo habrá lugar a su vinculación “...cuando el particular actúe o deba actuar en ejercicio de funciones públicas, pero sólo para el cumplimiento de las mismas”. Así las cosas, aquellos preceptos de la resolución 1457 de 2010 que contengan ordenes que deban acatar los productores, distribuidores, comercializadores y consumidores de llantas, no resultan exigibles vía acción de cumplimiento, por las razones antes explicadas.

Se debe precisar que no significa lo anterior que no existan herramientas jurídicas

²² “Por la cual se establecen los Sistemas de Recolección Selectiva y Gestión Ambiental de Llantas Usadas y se adoptan otras disposiciones”.

que sirvan para obligar a los particulares para atender las obligaciones contenidas en la mentada resolución, ya que el propio acto administrativo, en su artículo 17, dispone que: “...en caso de violación a las disposiciones contempladas en el presente acto administrativo, se impondrán las medidas preventivas o sancionatorias a que haya lugar, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 1333 de 2009²³ o la norma que la modifique o sustituya”.

2.5.1.2) La Sala encuentra que el único artículo que contiene una obligación en cabeza de las autoridades ambientales, como lo es la ANLA, es la contenida en el artículo 15, según el cual:

*“Apoyo de las autoridades municipales y ambientales. **Las autoridades municipales y ambientales en el ámbito de sus competencias, deberán:***

- a) **Fomentar** el aprovechamiento y/o valorización de llantas usadas;*
- b) **Apoyar** el desarrollo de programas de divulgación y educación dirigidos a la comunidad y de **campañas de información establecidas por los productores, con el fin de orientar a los consumidores sobre la obligación de depositar las llantas usadas según los Sistemas de Recolección Selectiva y Gestión Ambiental**”.* [\(Negrillas y subraya fuera de texto\).](#)

Empero, debe destacarse que las **órdenes** de **fomentar** y **apoyar**, contenidas en el artículo en estudio, para el presente caso, carece de la claridad necesaria para exigir su cumplimiento.

En efecto, si bien el acto analizado impone el deber de **fomentar** entendido según la RAE como promover, impulsar o proteger, el acto omite señalar la manera como los obligados debe acatar dicho imperativo, esta indeterminación, de una parte, deviene en que el juez no tenga claridad de la manera en que debe cumplirse el deber impuesto o que por el contrario cualquier acción adelantada por el responsable que gire en torno a la normativa que se dice incumplida puede tener la virtualidad de dar cumplimiento a la obligación allí dispuesta.

Por su parte, la obligación de **apoyar** está atada a que los productores realicen los programas y campañas a las que alude la norma, para luego sí prestar la colaboración que se requiera; lo que demuestra a que dicha exigencia está condicionada a la labor que realicen los particulares que no pueden ser requeridos

²³ Por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones.

mediante la presente acción como antes se precisó.

Además, de la lectura de este artículo e incluso, si se quiere, del acto administrativo íntegro, tampoco se advierte **el carácter de exigibilidad que se requiere para abordar el estudio de la presente acción de cumplimiento**, pues no se indica qué plazo tienen las obligadas para acatar con las ordenes allí impartidas, a partir del cual se puede determinar que el mandato ya fue desatendido y es dable judicialmente exigir su acatamiento.

En esta medida, resulta pertinente manifestar que en relación con la existencia de un mandato claro, expreso y exigible, esta Sala en sentencia de 3 de septiembre de 2014²⁴, señaló que:

*“Aunque la finalidad de la presente acción es hacer efectivo el cumplimiento de una ley o de un acto administrativo, **no es posible a través de esta ordenar la ejecución de toda clase de disposiciones, sino aquellas que contienen prescripciones que se caracterizan como deberes legales o administrativos que pueden ser cumplidos a través de las órdenes del juez constitucional, que albergan un mandato perentorio, claro y directo a cargo de determinada autoridad, un mandato ‘imperativo e inobjetable’ en los términos de los artículos 5, 7, 15, 21 y 25 de la Ley 393 de 1997.***

Ello significa que los preceptos que se dicen incumplidos deben ser lo suficientemente precisos, y no puede generar ningún tipo de incertidumbre en cuanto a su objeto, vigencia y exigibilidad”. (Negrilla fuera de texto).

En conclusión, la decisión recurrida será revocada en razón de que la única norma, contenida en la Resolución No. 1457 de 2010, que contiene un mandato dirigido a las demandadas, carece de los requisitos de exigibilidad y claridad requeridos para abordar el estudio de fondo de la presente acción de cumplimiento.

2.5.2. En relación con el contenido del artículo 12 de la Ley 1333 de 2010²⁵, para la Sala analizado su contenido, resulta de fácil comprensión de que este precepto no contiene ninguna obligación clara, expresa y exigible en cabeza de las demandadas pues, el mismo se refiere al objeto de las medidas preventivas que se pueden aplicar en el curso del procedimiento sancionatorio ambiental, situación que no guarda relación con el caso objeto de estudio. Razón suficiente para resolver de manera negativa esta pretensión.

²⁴ Rad. No. 2014-00515-01, actor: Transporte La Costeña Veloz Duran y CIA. S.C.A, C.P.
doctor: Alberto Yepes Barreiro

²⁵ Transcrito a folio 23 de esta providencia

Por las razones expuestas, la Sala revocará la providencia impugnada para, en su lugar, negar la acción de cumplimiento ejercida por el señor **ROA PINEDA**.

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

FALLA:

PRIMERO: REVOCAR la sentencia dictada el 22 de febrero de 2016 por el Tribunal Administrativo de Casanare por las razones expuestas en la parte considerativa de la presente providencia. En consecuencia, **NEGAR** acción de cumplimiento ejercida por el señor **RODRIGO ROA PINEDA**.

SEGUNDO: En firme esta sentencia, devuélvase el expediente al tribunal de origen.

Notifíquese y cúmplase.

LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ
Presidenta

ROCÍO ARAÚJO OÑATE

CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO

ALBERTO YEPES BARREIRO