



**CONSEJO DE ESTADO**  
**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**  
**SECCIÓN PRIMERA**

**CONSEJERO PONENTE: OSWALDO GIRALDO LÓPEZ**

Bogotá, D.C, seis (6) de febrero de dos mil veinticinco (2025)

**Radicación núm.:** 11001 03 24 000 **2015 00434 00**

**Actor:** Óscar David Gómez Pineda

**Demandado:** Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

**Tesis:** No es cierto que el acto por medio del cual el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial estableció los Sistemas de Recolección Selectiva y Gestión Ambiental de Llantas Usadas comporte un trato igualitario para productores de llantas e importadores de vehículos automotores que resulte injustificado.

No es nulo el acto por medio del cual el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial estableció los Sistemas de Recolección Selectiva y Gestión Ambiental de Llantas Usadas.

**NULIDAD – ÚNICA INSTANCIA**

---

La Sala procede a decidir la demanda instaurada en ejercicio del medio de control de nulidad por el señor Óscar David Gómez Pineda en contra de la Resolución núm. 1457 del 29 de julio de 2010, *“Por la cual se establecen los Sistemas de Recolección Selectiva y Gestión Ambiental de Llantas Usadas y se adoptan otras disposiciones”*, expedida por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

**I. LA DEMANDA**



## 1.1. Pretensiones

Figura como pretensiones las siguientes:

**“PRIMERA:** Que se declare la nulidad:

1. Del párrafo segundo, artículo 2° de la Resolución 1457 del 29 de julio de 2010, la cual prescribe:

**“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.”**

2. Y del literal d) del artículo 3° de la Resolución 1457 del 29 de julio de 2010, que a su tenor reza:

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

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

**d) Importe automóviles, camiones, camionetas, buses, busetas y tractomulas con sus llantas hasta rin 22,5 pulgadas, para poner en el mercado nacional;”.**

**SEGUNDA:** Que se condene en costas y agencias en derecho a la parte demandada.”<sup>1</sup>.

## 1.2. El acto cuestionado

A continuación, se transcribirá el acto acusado, de la siguiente manera:

**“EL MINISTRO DE AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL,**

**En ejercicio de sus facultades legales, y en desarrollo de lo dispuesto en el artículo 38 del Decreto - ley 2811 de 1974 y los numerales 10 y 14 del artículo 5° de la Ley 99 de 1993, y**

### **CONSIDERANDO:**

*Que los artículos 79 y 80 de la Constitución Política consagran el derecho colectivo a gozar de un ambiente sano y el deber del Estado de proteger la diversidad e integridad del ambiente, planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales renovables a fin de garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución y prevenir los factores de deterioro ambiental;*

<sup>1</sup> Visible en el expediente digitalizado que obra en el índice núm. 51 de Samai.



*Que de acuerdo con lo establecido en el artículo 38 del Decreto -ley 2811 de 1974, por razón del volumen o de la cantidad de los residuos o desechos, se podrá imponer a quien los produce la obligación de recolectarlos, tratarlos o disponer de ellos, señalándole los medios para cada caso;*

*Que al tenor de lo previsto en el numeral 10 del artículo 5° de la Ley 99 de 1993, corresponde al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, determinar las normas mínimas y las regulaciones de carácter general sobre medio ambiente a las que deberán sujetarse los centros urbanos y asentamientos humanos y las actividades mineras, industriales y de transporte y en general todo servicio o actividad que pueda generar directa o indirectamente daños ambientales;*

*Que asimismo, conforme lo dispone el numeral 14 del artículo 5° de la Ley 99 de 1993, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial tiene entre sus funciones definir y regular los instrumentos administrativos y mecanismos necesarios para la prevención y el control de los factores de deterioro ambiental y determinar los criterios de evaluación, seguimiento y manejo ambiental de las actividades económicas;*

*Que como resultado de estudios realizados por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial sobre llantas en Colombia, se concluyó lo siguiente:*

*Se estima para el año 2008 un consumo de 4.493.092 llantas discriminadas así: 1.067.072 llantas de camiones y busetas, y 3.426.020 llantas de automóviles y camionetas. Considerando un promedio de recambio de llantas de 18 meses y unos pesos promedio para carcadas usadas de 7 kg por llanta para auto; de 15 kg para camioneta y de 50 kg para camión, la generación de residuos de llantas de automóvil, camioneta, camión y buseta se estima en 61.000 toneladas al año.*

*En Colombia gran parte de las llantas luego de su uso, son almacenadas en depósitos clandestinos, techos o patios de casas de vivienda y en espacios públicos (lagos, ríos, calles y parques) con graves consecuencias en términos ambientales, económicos y sanitarios. Las llantas usadas se convierten en el hábitat ideal para vectores como las ratas y mosquitos, que transmiten enfermedades como el dengue, la fiebre amarilla y la encefalitis equina. Cuando las llantas usadas se disponen en botaderos a cielo abierto, contaminan el suelo, los recursos naturales renovables y afectan el paisaje. Adicionalmente, generan dificultades en la operación en los rellenos sanitarios.*

*Algunos subsectores utilizan las llantas usadas como combustible en sus procesos productivos en forma inadecuada. Así mismo, grupos informales que forman parte de la cadena de llantas usadas, las queman a cielo abierto para extraer el acero, generando problemas de contaminación atmosférica; Que se hace necesario tomar medidas destinadas a proteger el medio ambiente y la salud humana mediante la prevención de la generación o la reducción de los posibles impactos adversos de la generación y manejo inadecuado de llantas usadas;*

*Que se requiere organizar la recolección y la gestión ambiental de las llantas usadas para que estas actividades se realicen de forma selectiva y de manera separada de los demás residuos para su adecuada gestión;*

*Que en mérito de lo expuesto,*



**RESUELVE:**

**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 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:*

(...)

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

(...)

**d) Importe automóviles, camiones, camionetas, buses, busetas y tractomulas con sus llantas hasta rin 22,5 pulgadas, para poner en el mercado nacional.”<sup>2</sup>.**

### 1.3. Normas violadas y concepto de la violación

Indicó que con la Resolución núm. 1457 del 29 de julio de 2010, expedida por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, se establecieron los sistemas de recolección selectiva y gestión ambiental de llantas usadas, que deben ser presentados por los productores de llantas para su aprobación por parte del Ministerio. Comentó que se definieron como productores de llantas y, por tanto,

---

<sup>2</sup> *Ibidem.*



como sujetos de aplicabilidad de la citada resolución, a los entes de distinta naturaleza limitando el derecho de empresa sin que existiera proporcionalidad y racionalidad.

Declaró que el acto administrativo atacado no se ajustaba a las normas jurídicas superiores, toda vez que sus consideraciones fueron fundamentadas en el artículo 38 del Decreto Ley 2811 de 1974, que señala que *“por cantidad o volumen de residuos o desechos se podrá imponer a quien los produce la obligación de recolectarlos, tratarlos o disponer de ellos; señalando los medios para cada caso”*. No obstante, en el citado acto, en su artículo segundo y en el literal d del artículo tercero, se establece la obligación a los importadores de vehículos automotores, sin hacer diferencia que la importación de vehículos es un activo diferente al regulado en la precitada resolución y desconociendo que los fabricantes de llantas se encuentran debidamente constituidos y que sobre ellos recae la responsabilidad de su producto.

Expuso que el derecho a la igualdad, de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, se define como un principio de obligatorio cumplimiento para el legislador al fijar las directrices para estructurar las políticas públicas. También se define como derecho; siendo éste subjetivo, pues su aplicación implica no solo la igualdad de trato, sino el tratamiento diferencial entre supuestos distintos, esto es, que la constitución no prohíbe el trato desigual, sino el trato discriminatorio que establece diferencias sin justificación constitucionalmente válida.

Argumentó que la obligación de formular, presentar e implementar los sistemas de recolección selectiva y gestión ambiental de las llantas usadas establecida en la Resolución núm. 1457 de 2010, con el fin de implantar medidas ambientales, está a cargo de los productores de llantas. Por tal razón, el artículo segundo del acto acusado contraría el precepto legal y constitucional a la igualdad siendo que este establece que la aplicación de la norma se destina a los productores de llantas pero incorpora a los importadores de automóviles quienes en su objeto y actividad principal importan automóviles como maquinaria compuesta por varios elementos simples entre los cuales están contenidos las llantas sin que su actividad principal sea fabricar o importar llantas, siendo este el elemento configurado como generador de daños ambientales por su inadecuada disposición final.



Recalcó que la vulneración del derecho a la igualdad se evidencia en la resolución demandada al determinar que puede ser aplicada a sujetos disímiles en la naturaleza de su actividad gravada como son los que fabrican, ponen en el mercado o importen llantas, junto con los importadores de automóviles que no producen, fabrican ni importan llantas siendo estas el objeto de la misma norma, sin tener en cuenta el “patrón” de igualdad: *“los tratos iguales entre iguales y los tratos diferentes entre supuestos diferentes”*, omitiendo a su vez el *“test de racionalidad”*, referido por la Corte Constitucional en innumerables sentencias, lo que lleva a incurrir en trato discriminatorio.

Conceptuó que la resolución impugnada introduce, para efectos de su aplicación, una definición amplia de los productores de llantas, entendiéndolos como las personas naturales o jurídicas que, independientemente de la forma en que operen, realicen alguna de las siguientes actividades:

- ✓ Fabricar llantas bajo su propia marca.
- ✓ Comercializar en el mercado llantas fabricadas por terceros bajo su propia marca.
- ✓ Importar llantas destinadas al mercado nacional.
- ✓ Importar automóviles, camiones, camionetas, buses y tractomulas que incluyan llantas de hasta rin 22.5 pulgadas.
- ✓ Ensamblar en el país automóviles, camiones, camionetas, buses y tractomulas siempre que las llantas utilizadas sean importadas y tengan un tamaño de hasta rin 22.5 pulgadas.

Estas actividades son claramente diferenciables, ya que no es equivalente fabricar o importar llantas a importar automóviles. Los automóviles, entendidos como vehículos automotores autopropulsados, requieren llantas para cumplir su función, siendo estas un componente integral del vehículo. Además, las llantas cuentan con



representación de su fabricante en Colombia, quien tiene la responsabilidad por su producto.

Adujo que el acto atacado no solo representa un trato igual entre desiguales, incurriendo en una discriminación injustificada que perjudica a los importadores de vehículos, sino que es repetitiva al poner en cabeza de éstos la misma normatividad que debe cumplir el fabricante o importador de llantas, quienes si tienen la obligación y responsabilidad de atender la precitada resolución y cuyo objetivo es la recolección de llantas mediante mecanismos idóneos para salvaguardar el medio ambiente.

Manifestó que el acto demandado vulneraba el artículo 333 de la Constitución Política que consagra la libertad en la actividad económica y la incitativa privada, al tiempo que desconocía la jurisprudencia de la Corte Constitucional, puntualmente la sentencia C-830 de 2010, por cuanto limita los fundamentos de emprender actividades económicas organizadas en desarrollo de actividad de importación de automotores al no existir criterios de razonabilidad y proporcionalidad, así como las garantías mínimas que hagan posible el desarrollo económico y la libertad de empresa, toda vez que injustificadamente impone sobre su cabeza unas obligaciones que no tienen en su marco legal, las cuales acarrearán cargas económicas que van en detrimento del libre ejercicio de su actividad económica y unas limitaciones que deben ser impuestas a otros sujetos.

Arguyó que dentro de los criterios de razonabilidad y proporcionalidad omitidos se encuentra el de limitar el intervencionismo estatal dentro del ejercicio de libertad económica y libertad de empresa, cuyas restricciones deben ser ejercidas en el respeto que se impone a las autoridades y a los particulares, los cuales se ven vulnerados al ponerles una carga que no está dentro de sus obligaciones ejercer, en tanto que su actividad es la importación de automóviles y no la producción, fabricación e importación de llantas.

Argumentó que la obligación impuesta no tiene sustento fáctico puesto que a los importadores no son a quienes les concierne la recolección selectiva de llantas usadas, toda vez que ellos solo ponen en el mercado un conjunto de piezas, y que cada vez que una pieza llegue al fin de su vida útil (en este caso: llantas o



neumáticos) y sea necesario su cambio, no es necesaria la mediación de un importador de vehículos, sino que se hace a través de un productor, fabricante o importador de llantas, siendo este el responsable de la cadena de adquisición y reposición o cambio de neumáticos o llantas y sobre el recae el objeto de la resolución incoada.

Alegó que también se infringía el artículo 90 de la Constitución Política debido al daño antijurídico causado a una persona que no tiene la obligación de soportarlo, de manera que se establece la obligación reparatoria a cargo del Estado, y que en este caso no es otra que la nulidad del acto acusado.

## II. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

El **Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible**<sup>3</sup> presentó oposición a la pretensión de nulidad de la demanda. Manifestó que el libelo introductorio carecía de fundamentos fácticos, legales y probatorios y solicitó que se negaran las súplicas, luego de exponer las siguientes consideraciones:

Declaró que no ha violado o vulnerado el derecho a la igualdad, toda vez que el acto demandado busca establecer un sistema de recolección selectiva para llantas usadas, con justificación legal en lo dispuesto en el artículo 38 del Código de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente, según el cual, por razón del volumen o la calidad de los residuos, basuras, desechos o desperdicios, se podrá imponer a quien los produce la obligación de recolectarlos, tratarlos o disponer de ellos.

Así, el impacto generado por las llantas en el ambiente es el mismo sin tener en cuenta que hayan sido fabricadas en el país, importadas como producto independiente o ensambladas en un vehículo.

---

<sup>3</sup> *Ibidem.*



Por tal motivo, las obligaciones emanadas de la resolución en cuanto al establecimiento de recolección selectiva resultaban aplicables a todas las personas que introdujeran llantas al país para ser usadas y luego desechadas.

Expresó que el acto demandado establece un criterio de igualdad, toda vez que el sistema de recolección selectiva es exigible a todas las personas que ponen llantas en el mercado nacional y, por el contrario, si se acepta la tesis del demandante, quedarían exentas de sistemas de recolección selectiva las llantas desechadas después de usadas en un vehículo importado.

Afirmó que tampoco es cierto que los importadores de vehículos se encuentren en una situación de debilidad manifiesta a los que se les deba aplicar una mayor protección o garantías respecto a los demás que introducen llantas en el mercado.

Adujo que la resolución atacada no vulnera la libertad de empresa ni produce un desequilibrio de las cargas económicas, toda vez que con ella no se produjo intervención en la economía, puesto que el objeto de esta no es requisito previo ni una barrera para entrar al mercado.

Arguyó que los sistemas de recolección selectiva y gestión ambiental de residuos no son una limitación de la libre competencia y están acordes a lo que señala la Constitución Política en su artículo 333 y las prerrogativas que señala la jurisprudencia constitucional en las sentencias, ni restringen ni violan las facultades que tienen las empresas de buscar la conquista de un mercado en igualdad de condiciones.

Manifestó que el acto cuestionado fue derogado mediante la Resolución núm. 1326 de 2017, expedida por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Precisó que la resolución atacada gozaba del principio de legalidad, comoquiera que se expidió con base en sus competencias legales y ajustadas a derecho y con observancia de las disposiciones legales vigentes. Señaló que no existía causal de anulación por cuanto el accionante no demostró la configuración de alguna de las causales, tales como falta de competencia, desviación de poder o falsa motivación.



Finalmente, anotó que el demandante no fue claro en los fundamentos de violación, por cuanto se limitó a citar artículos, leyes y normas sin concretar y señalar las normas transgredidas, por lo que consideró que los fundamentos de violación son infundados e incorrectos.

### III. AUDIENCIA INICIAL

El 9 de agosto de 2019, se llevó a cabo audiencia inicial, en la que se fijó el litigio de la siguiente manera:

*“7.1. Tendrá que definirse si el acto censurado establece un trato diferencial injustificado entre los productores de llantas y los importadores de vehículos automotores, esto es, si las disposiciones contenidas en el inciso segundo del artículo segundo y el literal d) del artículo tercero de la Resolución No. 1457 del 29 de julio de 2010, implican el desconocimiento del artículo 13 de la Constitución.*

*7.1.1. De advertirse que el artículo segundo y el literal d) del artículo tercero de la Resolución No.1457 del 29 de julio de 2010, transgredieron el artículo 13 Constitucional, la Sala deberá determinar si ello conduce a declarar la nulidad del acto que se cuestiona.*

*7.2. También deberá precisarse si la expedición de las normativas enjuiciadas vulnera lo dispuesto en el artículo 90 Superior, al imponer cargas a los importadores de vehículos generando daños anormales y desmesurados.*

*7.2.1. De encontrar positiva la respuesta a los anteriores interrogantes, tendrá que determinar si hay lugar a acceder al cargo de invalidez que invoca la parte accionante.*

*7.3. A su vez, tendrá que definirse sí las obligaciones derivadas de las disposiciones acusadas, implican el desconocimiento del artículo 333 de la Constitución Política.*

*7.3.1. En caso de que así sea, se deberá determinar si ello conduce a declarar la nulidad del acto cuestionado.”<sup>4</sup>*

### IV. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

En audiencia inicial del 9 de agosto de 2019, se les concedió a las partes el término de diez (10) días para alegar de conclusión, lapso dentro del cual el Ministerio Público también podía rendir concepto.

---

<sup>4</sup> *Ibidem.*



**4.1.** La **parte actora**<sup>5</sup> alegó de conclusión y señaló que el problema jurídico a resolver consistía en determinar si el trato igualitario que otorgaba el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial a los fabricantes, productores e importadores de llantas respecto de los importadores de vehículos, sin hacer diferencia en su actividad comercial, su mercado y los productos distribuidos, relevaba a los primeros de asumir su responsabilidad y constituye una violación del derecho a la igualdad y a la libre iniciativa privada de los segundos.

Sostuvo que el trato igualitario que la norma atacada otorga a los fabricantes y productores de llantas y a los importadores de vehículos supone una carga económica que transgrede el derecho a la iniciativa privada y a la igualdad en tanto que la Constitución de 1991 dispone que el Estado está llamado a reconocer la importancia de la promoción de la actividad empresarial con el fin de mitigar las fallas del mercado y promover la equidad y la libre competencia y así evitar el desequilibrio del mercado.

**4.2.** El **Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible** reiteró<sup>6</sup> los argumentos expuestos en la contestación de la demanda y la advertencia de que la disposición atacada fue derogada por la Resolución núm. 1326 del 6 de julio de 2017.

## **V. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO**

La **Procuraduría Séptima Delegada ante el Consejo de Estado** rindió concepto, allegado de forma extemporánea, de acuerdo con el informe secretarial<sup>7</sup>.

## **VI. DECISIÓN**

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

---

<sup>5</sup> *Ibidem.*

<sup>6</sup> *Ibidem.*

<sup>7</sup> Visible a índice 127 del expediente físico.



## **VII. CONSIDERACIONES**

### **7.1. Competencia**

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

### **7.2. Planteamiento**

De acuerdo con el libelo introductorio, la contestación de la demanda, la fijación del litigio y los escritos de alegatos de conclusión, el análisis del caso debe abordar los siguientes puntos:

En primer lugar, se debe determinar si el acto demandado estableció un trato igual injustificado entre productores de llantas e importadores de vehículos automotores. De confirmarse, será necesario resolver si esta situación conduce a declarar la nulidad de la disposición cuestionada.

Lo anterior, comoquiera que, para la parte actora, la Resolución núm. 1457 de 2010 vulnera el derecho a la igualdad al equiparar actividades disímiles, ya que impone obligaciones injustificadas a los importadores de vehículos, quienes no fabrican ni importan llantas. Por otro lado, la autoridad demandada argumenta que la norma se fundamenta en el artículo 38 del Código de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente, el cual permite imponer obligaciones relacionadas con el manejo de residuos debido a su volumen o impacto ambiental. En este sentido, sostiene que las llantas generan el mismo efecto ambiental independientemente de su origen, por lo que quienes las introducen al mercado deben cumplir con el sistema de recolección selectiva, garantizando así la igualdad.



Además, excluir a los importadores de vehículos dejaría sin regulación una parte significativa de las llantas desechadas.

En segundo lugar, será necesario determinar si el acto controvertido causa perjuicio a los importadores de vehículos, lo que implicaría responsabilidad del Estado y justificaría la nulidad del acto administrativo.

En tercer lugar, deberá definirse si la resolución, como sostiene el demandante, transgrede el artículo 333 de la Constitución al asignar a los importadores de vehículos responsabilidades ajenas que imponen cargas económicas desproporcionadas. O si, por el contrario, como lo argumenta la autoridad demandada, no existe vulneración de la libertad económica o de la libre competencia, ya que la resolución no constituye una barrera económica ni limita la actividad empresarial, pues establece sistemas de recolección como medidas ambientales legítimas, proporcionales y compatibles con la norma de la Carta Política.

### **7.3. Análisis de la Sala**

**7.3.1.** La Sala deberá definir si es cierto que el acto por medio del cual el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial estableció los Sistemas de Recolección Selectiva y Gestión Ambiental de Llantas Usadas comporta un trato igualitario para productores de llantas e importadores de vehículos automotores que resulta injustificado.

**7.3.1.1.** En aras de despachar el cargo, para la Sala es imperativo referirse al contenido del acto demandado.

Pues bien, en la parte considerativa de la Resolución núm. 1457 del 29 de julio de 2010, la entidad demandada expuso como fundamento legal los artículos 79 y 80 de la Constitución Política, que garantizan el derecho a un ambiente sano y establecen el deber del Estado de proteger y manejar los recursos naturales de manera sostenible, previniendo el deterioro ambiental.



En línea con estas disposiciones, presentó como sustento normativo el artículo 38 del Código de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente, que permite imponer a los productores de residuos la obligación de recolectarlos y gestionarlos. El siguiente es el texto de dicha norma:

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

Asimismo, trajo a colación la Ley 99 de 1993, que otorga a la cartera ministerial cuestionada la función de establecer regulaciones ambientales mínimas y mecanismos para prevenir y controlar factores de deterioro ambiental.

Además, explicó que en Colombia se generan toneladas de residuos de llantas usadas, que son almacenadas frecuentemente de manera inadecuada en espacios clandestinos o públicos, causando impactos ambientales, económicos y sanitarios graves, como la propagación de enfermedades y la contaminación del suelo y el aire.

Por tanto, señaló que resultaba necesario implementar medidas para prevenir los impactos negativos asociados a las llantas usadas y organizar sistemas de recolección selectiva y gestión ambiental que permitan manejarlas de manera adecuada y separada de otros residuos.

**7.3.1.2.** De lo expuesto, la Sala considera, contrario a lo señalado en la demanda, que existe un criterio de igualdad: el sistema de recolección selectiva es exigible, sin distinción, a todas las personas que generan el uso de llantas en el mercado nacional, lo cual de ninguna forma puede llegar a considerarse injustificado desde el punto de vista fáctico o jurídico.

Lo anterior se explica, además, por el impacto ambiental uniforme generado por las llantas usadas, sin importar si han sido fabricadas en territorio colombiano o importadas, ya sea como un producto independiente o como parte de un vehículo. En cualquiera de estos casos, las llantas están destinadas a cumplir su vida útil y, posteriormente, ser desechadas, ocasionando los mismos efectos sobre el medio ambiente. En este sentido, el tratamiento igualitario asegura que las obligaciones



derivadas de la resolución objeto de controversia se apliquen del mismo modo a todos los sujetos que introducen llantas al país, destinadas a ser usadas y desechadas dentro del territorio nacional.

Las empresas automotrices, ensambladoras e importadoras de vehículos no pueden apartarse de la responsabilidad que implica el destino adecuado y final de las llantas usadas, especialmente en aquellos casos en los que, como parte del giro ordinario de sus negocios, terminen recibiendo este tipo de desecho. Esto supone la obligación de ajustar sus responsabilidades a las normas ambientales vigentes sobre la materia. Por ello, es completamente válido y se encuentra perfectamente justificado que el sector automotriz, en su calidad de ensambladores e importadores, se integre al sistema de recolección selectiva y gestión ambiental de llantas usadas. La Sala entiende que la autoridad ambiental no ignoró las diferencias entre los distintos sectores productivos, así como tampoco asignó obligaciones idénticas de manera indiscriminada. Lo que en realidad sucedió es que solicitó a quienes, directa o indirectamente, tienen responsabilidad en su producción, fabricación o importación, que implementen sistemas de disposición final que prevengan el eventual daño ambiental derivado de su actividad.

Corolario de lo dicho, el cargo no prospera.

**7.3.2.** Ahora, corresponde a la Sala resolver si es nulo el acto por medio del cual el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial estableció los Sistemas de Recolección Selectiva y Gestión Ambiental de Llantas Usadas si, en criterio del demandante, las obligaciones contenidas imponen cargas a los importadores de vehículos que generan un daño antijurídico, al tiempo que desconocen las libertades económicas, de empresa y competencia.

**7.3.2.1.** Para descartar el fundamento que propone el actor resulta suficiente con precisar, bajo la misma lógica aplicada a la solución del cargo que precede, que de la sola lectura de los apartes demandados de la Resolución núm. 1457 del 29 de julio de 2010 se desprende que ellos no fijan cargas excepcionales ni desproporcionadas que representen un escenario en el cual, siquiera de manera eventual, se pueda llegar a generar la posibilidad de que se concrete un daño que los importadores de vehículos no tengan que soportar, ya que simplemente se les



exige participar en la solución ambiental a la problemática que causa la inadecuada disposición de las llantas usadas, elemento que antes de explotarse, sin lugar a dudas, es un insumo esencial para su actividad comercial.

La parte actora argumentó que las obligaciones impuestas en el acto demandado acarrearán un daño antijurídico. Sin embargo, no demostró que las medidas carecieran de justificación. Y como atrás quedó sentado, las cargas asignadas a los importadores de vehículos están fundamentadas en un análisis jurídico y técnico que evidenció su necesidad para mitigar los impactos ambientales negativos. Sin que se efectúe distinción de algún tipo frente a otros actores del mercado que también introduzcan llantas al país en cualquier forma.

Pero, es más, la imputación del daño antijurídico por sí sola no implica que el acto sea nulo, pues es perfectamente factible que el acto válido genere este tipo de daño y que el Estado entre a repararlo, precisamente como consecuencia del efecto que produce; tal es el caso, por ejemplo, de los actos administrativos que declaran la terminación o modificación unilateral de un contrato, u ordenan la ocupación temporal de un inmueble, que pueden dar lugar a demanda en reparación directa por daño especial, y en la cual se reconoce la validez del acto, pero se censura el daño antijurídico que ha ocasionado y se reclama su indemnización.

**7.3.2.2.** De igual forma, para la Sala la reglamentación objeto del presente pronunciamiento tampoco representa una barrera para el comercio de los vehículos importados o el desarrollo de la actividad de los sujetos a quienes les aplica, pues no impide que las personas naturales o jurídicas ejerzan la iniciativa privada y destinen su capital y bienes para la realización de sus empresas, así como no les resta garantías a los servicios relacionados. Con la expedición del acto demandando se mantiene la igualdad de condiciones para todo el sector empresarial. Las prerrogativas reconocidas en el artículo 333 de la Carta Política, tales como la posibilidad de concurrir al mercado, ofrecer su producto y contratar, no se ven afectadas con el alcance del acto censurado, que tampoco expone una circunstancia que favorezca una posición dominante o creación de monopolios.

De cualquier forma, merece la pena reiterar que, de conformidad con la jurisprudencia constitucional, las libertades económicas no son absolutas y se



encuentran supeditadas a la función social de la empresa, compuesta, entre otros aspectos, por la responsabilidad ambiental. La Corte Constitucional ha sostenido que los derechos económicos, como los mencionados, deben ejercerse en armonía con el deber de protección del medio ambiente. Tal equilibrio implica que el desarrollo económico no puede prevalecer sobre la sostenibilidad ambiental. Por tal razón, las autoridades pueden imponer cargas o restricciones siempre que estas sean razonables, proporcionadas y necesarias para proteger el medio ambiente<sup>8</sup>.

Por las razones esgrimidas el cargo no prospera.

### **Costas**

Visto el artículo 188 del CPACA<sup>9</sup>, la Sala considera que no hay lugar a imponer condena en costas teniendo en cuenta que el presente asunto fue promovido en ejercicio del medio de control de nulidad, el cual tiene por objeto la protección del ordenamiento jurídico en abstracto.

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

### **FALLA**

**PRIMERO. NEGAR** las pretensiones de nulidad de la demanda, de acuerdo con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO.** Sin condena en costas, en atención a lo señalado en precedencia.

**TERCERO.** Una vez en firme esta decisión, procédase por Secretaría al archivo del expediente, dejando las constancias a que hubiere lugar.

---

<sup>8</sup> Ver entre otras sentencias la C-486 de 2009. M.P. María Victoria Calle Correa.

<sup>9</sup> “**Artículo 188. Condena en costas.** Salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil.”



Cópiese, notifíquese y cúmplase.

La anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en su sesión del 6 de febrero de 2025.

**NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN**  
Presidenta  
Consejero de Estado

**OSWALDO GIRALDO LÓPEZ**  
Consejero de Estado

**GERMÁN EDUARDO OSORIO CIFUENTES**  
Consejero de Estado

**HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ**  
Consejero de Estado

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