

CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN PRIMERA

Bogotá, D.C., veintiuno (21) de junio de dos mil dieciocho (2018)

CONSEJERA PONENTE: MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ

REF: Expedientes Acumulados nros. 68001-23-33-000-2012-00213-00, 68001-23-33-000-2012-00193-00, 68001-23-33-000-2012-00199-00, 68001-23-33-000-2012-00205-00, 68001-23-33-000-2013-00258-00, 68001-23-33-000-2013-00348-00.

Recurso de apelación contra la sentencia de 21 de enero de 2014, proferida por el Tribunal Administrativo de Santander.

Actores: LUISA FERNANDA DURÁN GALVIS Y OTROS.

TESIS: "PARA QUE LAS ÁREAS METROPOLITANAS PUEDAN SER COMPETENTES PARA EJERCER DENTRO DE SU PERÍMETRO URBANO LAS FUNCIONES DESCRITAS EN LOS ARTÍCULOS 55 Y 66 DE LA LEY 99 DE 1993, Y SE LES DESTINE EL CINCUENTA POR CIENTO (50%) DE LA SOBRETASA AMBIENTAL, DEBEN CUMPLIR CON EL REQUISITO DE TENER UNA POBLACIÓN URBANA IGUAL O SUPERIOR A 1.000.000 DE HABITANTES, DE ACUERDO CON EL RESULTADO DEL CENSO NACIONAL DE POBLACIÓN Y VIVIENDA REALIZADO EL 15 DE OCTUBRE DE 1985, EL CUAL SÍ FUE ADOPTADO PARA TODOS LOS EFECTOS CONSTITUCIONALES Y LEGALES POR EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA."

La Sala decide los recursos de apelación oportunamente interpuestos por los apoderados de **LUISA FERNANDA DURÁN GALVIS, CARLOS MANUEL ALFARO FONSECA, OLGA LUCÍA PÉREZ PARRA, WILLIAM FERNANDO REATIGA JAIMES** y de la **CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL PARA LA DEFENSA DE LA MESETA DE BUCARAMANGA, en adelante CDMB**, contra la sentencia de 21 de enero de 2014, proferida por el Tribunal Administrativo de Santander, que denegó las pretensiones de la demanda.

I.- ANTECEDENTES

I.1.- LUISA FERNANDA DURÁN GALVIS, CARLOS MANUEL ALFARO FONSECA, OLGA LUCÍA PÉREZ PARRA, WILLIAM FERNANDO REATIGA JAIMES, ENRIQUE TOBAR ROJAS y la **CDMB**, por medio de apoderados judiciales y en ejercicio del medio de control de nulidad, previsto en el artículo 137 del CPACA, presentaron demandas¹ ante el Tribunal Administrativo de Santander, tendientes a obtener la nulidad del Acuerdo Metropolitano

¹ Posteriormente, mediante proveído de 25 de julio de 2013, el Tribunal Administrativo de Santander (Magistrada ponente doctora Solange Blanco Villamizar) decretó la acumulación de los procesos de la referencia, para que fueran tramitados y decididos conjuntamente bajo la misma cuerda procesal del expediente radicado bajo el nro. 6800-01-23-33-000-2012-00213-00.

nro. 016 de 31 de agosto de 2012, ***“Por medio del cual se constituye, organiza y reglamenta la autoridad ambiental metropolitana, y se aprueba la estructura, funciones y asignaciones salariales para su funcionamiento”***, expedido por la Junta Metropolitana de Bucaramanga.

I.2.- En apoyo de sus pretensiones los distintos actores adujeron la violación de los artículos 1º, 2º, 4º, 29, 79, 80, 113, 121, 123, 150, numeral 7, 209, 286, 317, 319 y 54 Transitorio de la Constitución Política; 4º, 7º, 23, 31, 44, 46, 55, 66 y 114 de la Ley 99 de 22 de diciembre de 1993²; 7º de la Ley 79 de 20 de octubre de 1993³; 14, literal c), de la Ley 128 de 23 de febrero de 1994⁴ y 12 de la Ley 67 de 22 de noviembre de 1917⁵; 2º, 3º, 4º y 5º del

² “Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones.”

³ “Por la cual se regula la realización de los Censos de Población y Vivienda en todo el territorio nacional”.

⁴ “Por la cual se expide la ley orgánica de las áreas metropolitanas”.

⁵ “Que adiciona y reforma las de 1904 y 1911 sobre formación del Censo Nacional”

Decreto 632 de 22 de marzo de 1994⁶; artículos 1º y 9º del Decreto 1339 de 27 de junio de 1994⁷.

Explicaron el alcance del concepto de la violación, aduciendo, en síntesis, lo siguiente:

. VIOLACIÓN DE LAS NORMAS SUPERIORES

Señalaron que, el acto acusado desconoce las normas constitucionales y legales que establecen la autonomía de las Corporaciones Autónomas Regionales, en adelante CAR, y le otorgan competencia en materia ambiental, entre estas, los artículos 113, 317, inciso 2º, 286 y 319 de la Constitución Política y 31 y 32 de la Ley 99, en virtud de las cuales, las Corporaciones en mención son entes dotados de autonomía administrativa y financiera, que fungen como máxima autoridad ambiental en el área de su jurisdicción, excluyendo la posibilidad jurídica de que las Áreas Metropolitanas ejerzan funciones de tal naturaleza.

⁶ "Por el cual se profieren disposiciones necesarias para la transición institucional originada por la nueva estructura legal bajo la cual funcionará el Sistema Nacional Ambiental -SINA-", expedido por el Presidente de la República.

⁷ "Por el cual se reglamenta el porcentaje del impuesto predial a favor de las Corporaciones Autónomas Regionales, en desarrollo de lo previsto en el artículo 44 de la Ley 99 de 1993" expedido por el Presidente de la República.

Expresaron que, así mismo, conforme al artículo 1º de la Ley 128, las Áreas Metropolitanas tienen naturaleza eminentemente administrativa, luego no están dotadas de las prerrogativas establecidas para las entidades territoriales en el artículo 287 de la Constitución Política, dentro de estas, la de administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.

Que, de acuerdo con los artículos 14 y 22 de la citada Ley 128, las áreas metropolitanas cumplirán funciones de protección de recursos naturales y defensa del ambiente, siempre y cuando no exista CAR "en la totalidad de su jurisdicción", lo cual significa que las mencionadas Corporaciones tienen competencia excluyente en estas materias sobre las atribuciones de las áreas metropolitanas, pero en el caso bajo estudio el Área Metropolitana de Bucaramanga no se encuentra facultada para cumplir funciones de protección de recursos naturales y defensa del medio ambiente, dado que en la totalidad de su jurisdicción opera, cumple y ejerce funciones la CDMB.

Citaron la sentencia C- 1096 de 17 de octubre de 2001 de la Corte Constitucional⁸, que declaró la exequibilidad condicionada del artículo 22, literal a), de la Ley 128, bajo el entendido de que la sobretasa ambiental sólo hará parte de las rentas de las áreas metropolitanas cuando no existan CAR en la totalidad de la jurisdicción de la correspondiente área metropolitana.

De otra parte, indicaron que, en lo que atañe al porcentaje de la sobretasa ambiental en favor del Área Metropolitana de Bucaramanga, que estableció el acto acusado, se violó el artículo 317 de la Constitución Política, que le permite a la ley destinar una parte de los tributos que impongan los municipios sobre la propiedad inmueble, con destino a las entidades encargadas del manejo y de la preservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, en cuanto dicha disposición no puede ser modificada a través del acuerdo demandado y en tanto que de la misma se infiere que las CAR son las únicas destinatarias de esta renta, al fungir como máximas autoridades ambientales en su respectiva jurisdicción.

⁸ Magistrado ponente doctor Jaime Córdoba Triviño.

Que, sólo la ley puede modificar la titularidad del referido tributo de la sobretasa ambiental, facultad que no ha sido delegada o desconcentrada en los Concejos Municipales o Distritales y mucho menos, en la juntas de las áreas metropolitanas.

También, consideraron violados los artículos 44 y 46 de la Ley 99, así como 1º y 9º del Decreto 1339, que establecen la obligación de los municipios de remitir periódicamente el monto de la sobretasa ambiental, cuya titularidad, a su juicio, corresponde de manera privativa a las CAR, obligación que al ser incumplida genera intereses moratorios.

Que, el presupuesto destinado para el funcionamiento de las CAR se determina como una transferencia del porcentaje del impuesto predial que deben realizar los municipios, la cual es de creación legal y no le corresponde al Área Metropolitana de Bucaramanga.

Para ello, citaron la sentencia de 8 de julio de 2010 (Expediente nro. 13001-23-31-000-2008-90130-01, Consejera ponente doctora María Claudia Rojas Lasso), en la que se señaló que "*la sobretasa ambiental*

creada por el artículo 44 de la Ley 99 de 1993 [...] es una renta nacional, recaudada por los Municipios con destino a la proyección del medio ambiente y de los recursos naturales renovables, equivalente a un porcentaje sobre el total del recaudo del impuesto predial que se transfiere a las corporaciones autónomas regionales y municipales. [...].”

En igual sentido, trajeron a colación el proveído de 9 de junio de 2004 (Expediente nro. 47001-23-31-000-2003-00531-01, Consejero ponente doctor Rafael E. Ostau De Lafont Pianeta), en el que se sostuvo que el traslado de dichas rentas a las mencionadas corporaciones le está señalado de manera imperativa a los municipios, y no de manera facultativa o condicionada a circunstancia organizacional alguna. Y que, *“al adjudicar tales rentas al DADMA es claro que están cambiando la titularidad de las mismas, que ha sido establecida por la ley, luego sólo la ley puede cambiarla.”*

Y la sentencia de 19 de marzo de 1999 de la Sección Cuarta (Expediente nro. 25000-23-27-000-2003-00531-01-9215, Consejero ponente doctor Julio E. Correa Restrepo), en la que se advirtió que *“la disposición de Ley 99 de 1993 fue dictada para regular legalmente*

el giro de las transferencias adeudadas y se reglamentó mediante el Decreto 1339 de 1994, que previó lo atinente a la conducta que deberían observar las autoridades, tanto las Corporaciones Autónomas Regionales, como las distritales y municipales obligadas al pago de los recursos destinados a la gestión ambiental”.

Que, el Decreto 1339 de 1994 ratifica la propiedad de la sobretasa ambiental en las CAR y la obligación para las autoridades municipales o distritales de remitir periódicamente el monto de la citada sobretasa a las CAR, el reconocimiento de intereses moratorios por la no transferencia oportuna del tributo, así como la determinación de que, para que los distritos, municipios y áreas metropolitanas puedan ejercer autoridad ambiental, ellos deben poseer un número superior a un millón de habitantes, según el censo registrado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, en adelante, DANE.

Adujeron que, se vulneraron los artículos 54 Transitorio de la Constitución Política, 12 de la Ley 67 y 7º de la Ley 79, dado que para calcular la población urbana del Área Metropolitana de

Bucaramanga no se acogieron los datos del último censo adoptado mediante ley como lo imponen las referidas normas, acudiéndose a una certificación de proyección poblacional expedida por el DANE, con base en el censo realizado en el año 2005, cuyos resultados no pueden ser aplicados para efectos oficiales.

Afirmaron que, el Censo Nacional de Población y Vivienda efectuado el 15 de octubre de 1985 por el DANE, adoptado por el citado artículo 54 Transitorio, es el que rige actualmente en Colombia y determina la validez jurídica de las cifras de población en los aspectos constitucionales y legales, como lo ordena la norma superior, toda vez que los censos realizados en los años 1993 y 2005 no fueron adoptados mediante ley de la República, según lo señalado en los artículos 12 de la Ley 67 y 7º de la Ley 79.

Explicaron que, con el fin determinar el número de habitantes con que cuenta el Área Metropolitana de Bucaramanga, para poder dar aplicación a lo establecido en los artículos 55 y 66 de la Ley 99, se debe acudir a la regla general, es decir, al citado artículo 54 Transitorio, pues la ley no contiene norma especial alguna para

determinar el número de habitantes de una forma diferente a la dispuesta en el referido artículo 54.

Citaron el concepto nro. 1111 de 3 de junio de 1998 de la Sala de Consulta y Servicio Civil (Consejero ponente doctor Luis Camilo Osorio Isaza), en el que se señaló que el citado artículo 54 Transitorio tienen efectos indefinidos, permanecerá vigente hasta que se adopte otro censo posterior y, en consecuencia, el censo de 1985 es el que determina la validez jurídica de las cifras de población en los aspectos constitucionales y legales, como lo ordena la ley superior.

Así mismo, trajeron a colación la sentencia de 26 de octubre de 1999 de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado (Expediente nro. IJ- 7, Consejero ponente doctor Reinaldo Chavarro Buriticá), en la que se expresó que el referido artículo 54 Transitorio tiene vocación de permanecer vigente hasta tanto el Legislador adopte un nuevo censo o establezca una norma especial para regular el hecho social relevante de que se trate.

También, aludieron a la sentencia de 21 de abril de 2005 de la Sección Quinta del Consejo de Estado (Expediente nro. 660012331000200300987- 01, Consejero ponente Darío Quiñones Pinilla), en la que se dijo que el artículo 7º de la Ley 79, en concordancia con el artículo 12 de la Ley 67, es el que actualmente regula el punto relativo a la exigencia de la adopción del censo de población por el Congreso de la República para que los datos obtenidos en el mismo puedan producir efectos jurídicos y, por tanto, tomarse en cuenta para todos los efectos oficiales.

Dicho pronunciamiento fue reiterado en las sentencias de 17 de marzo de 2005 (Expediente nro. 540012331000200400007-01, Consejero ponente doctora María Nohemí Hernández Pinzón) y de 18 de abril de 2005 (Expediente nro. 700012331000200400017-01, Consejero ponente doctor Darío Quiñones Pinilla).

Manifestaron que, con la expedición del Acuerdo acusado se violó el artículo 29 de la Constitución Política, toda vez que la Junta Metropolitana de Bucaramanga omitió dar aplicación a lo dispuesto en los artículos 54 Transitorio de la Constitución Política, 12 de la Ley

67, en concordancia con lo señalado en el artículo 7º de la Ley 79, al fundamentarse en un certificado de proyección poblacional, el cual se sustentó en un censo que no fue adoptado mediante ley y que no es documento legal e idóneo para establecer el número de habitantes con que cuenta el Área Metropolitana de Bucaramanga en el sector urbano en un tiempo determinado.

Que, también se violaron los artículos 121 y 123 de la Constitución Política, al facultar al Área Metropolitana de Bucaramanga para ejercer en el perímetro urbano las funciones ambientales de que tratan los artículos 55 y 66 de la Ley 99, las cuales dicha entidad no puede desempeñar de acuerdo con la Constitución Política y la ley, en tanto el número de un millón de habitantes del Área Metropolitana de Bucaramanga no fue establecido mediante el documento idóneo y legal para ello.

. FALTA DE COMPETENCIA

A juicio de los actores, la Junta Metropolitana de Bucaramanga no tiene competencia para expedir el Acuerdo acusado, por ser la CDMB la única autoridad competente para el manejo de la temática ambiental y de los recursos naturales renovables, así como para la

concesión de licencias y permisos en el Área Metropolitana de Bucaramanga.

. FALSA MOTIVACIÓN

Alegaron que, el acto demandado expuso como fundamento para su decisión, que el Área Metropolitana de Bucaramanga cuenta con una población urbana de 1.033.000, teniendo como sustento para ello, una certificación de proyección poblacional de 20 de marzo de 2012, expedida por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística-DANE, en adelante DANE, la que a su vez se basa en el censo del año 2005, el cual nunca fue adoptado mediante ley de la República.

Indicaron que, el acto acusado dio alcances jurídicos a esta certificación que el ordenamiento jurídico no le otorga, pues el único instrumento idóneo y legal para determinar el número de habitantes con que cuenta un Municipio es el censo adoptado por ley de la República, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 12 de la Ley 67 y 7º de la Ley 79.

Por lo tanto, ante la ausencia de valor probatorio de la referida certificación, debe concluirse que el acto demandado no prueba el

número de habitantes urbanos con que cuenta realmente el Área Metropolitana de Bucaramanga.

Expresaron que, las proyecciones poblacionales efectuadas por el DANE, con fundamento en los resultados del Censo de 2005, simplemente pueden ser tomadas como referencia para fines ilustrativos o de investigación, pero no pueden elevarse al rango de cifras legales y asumir funciones con fundamento en ellas.

Que, igualmente, se incurrió en falsa motivación, en cuanto los fundamentos de derecho en que se cimentó el acto administrativo demandado son contrarios a la realidad jurídica, ya que desconocen la exequibilidad condicionada del artículo 22, literal a), de la Ley 128.

. EXPEDICIÓN IRREGULAR

Explicaron que, al expedir el Acuerdo demandado se omitió el trámite dispuesto en los artículos 2º, 3º, 4º y 5º del Decreto 632, que establece el procedimiento legal para la transferencia de la autoridad ambiental entre entidades públicas y en el que prima la concertación entre las mismas.

I.3.- CONTESTACIONES DE LAS DEMANDAS

Dentro del término legal, el **Área Metropolitana de Bucaramanga**, por conducto de apoderado, contestaron las distintas demandas y para oponerse a la prosperidad de las pretensiones adujo, en esencia, lo siguiente:

Señaló que, en ninguno de los apartes de los artículos 113, 286, 317 y 319 de la Constitución Política se hace alusión a competencias ambientales radicadas exclusivamente en cabeza de las CAR. Por el contrario, el ordenamiento jurídico prohíja la coexistencia de instituciones encargadas de la protección del medio ambiente.

Indicó que, la Ley 99 asigna competencias ambientales a una pluralidad de entidades, entre las cuales se encuentran las áreas metropolitanas, especialmente en sus artículos 55 y 66, en virtud de los cuales estas últimas desplazan en su jurisdicción a las CAR cuando su población urbana es igual o superior a un millón de habitantes.

Citó la sentencia C- 1340 de 4 de octubre de 2000 de la Corte Constitucional⁹, que estudió la constitucionalidad del artículo 66 de la Ley 99, y que señaló: “[...] Pero en manera alguna podemos inferir de esa disposición que a los municipios o a las otras entidades territoriales les está vedado cumplir funciones ambientales. No solo esa conclusión no se desprende del artículo 317 superior sino que además es contraria a otras disposiciones constitucionales que confieren funciones ambientales a los distintos niveles territoriales tal y como esta corte lo ha señalado en múltiples ocasiones [...]”.

Que, el Acuerdo demandado, en su artículo 6º, solo precisa que para su funcionamiento cuenta con unas rentas creadas por la Ley 128, en su artículo 22, literal a); en ningún momento crea o destina renta alguna para su funcionamiento.

Afirmó con relación a la competencia para proferir el acto acusado, que ella se deriva de los artículos 66 de la Ley 99 y 22, literal a), de la Ley 128, los cuales fueron plasmados en las consideraciones del acto acusado.

⁹ Magistrado ponente doctor Alejandro Martínez Caballero.

Que, el artículo 44 de la Ley 99 es una norma de carácter fiscal, la cual debe ser armonizada con los artículos 66, *ibídem*, y 22, literal a), de la Ley 128.

Que, existe la sobretasa ambiental, creada por el citado artículo 44, que constituye una renta propia de las CAR, además de la sobretasa ambiental metropolitana, creada por el artículo 22, literal a), de la Ley 128 y que hace parte de las rentas de las áreas metropolitanas.

Que, a partir de la interpretación sistemática de los artículos 44 y 66 de la Ley 99 y 22, literal a), de la Ley 128, las áreas metropolitanas también son titulares de la sobretasa ambiental, tal como lo entendió la Corte Constitucional en las sentencias C-1340 de 2000 y C- 1096 de 2001 y la Sala de Consulta y Servicio de Civil del Consejo de Estado, en el concepto nro. 1659 de 11 de agosto de 2005, Consejero ponente doctor Luis Fernando Álvarez Jaramillo, en el que anotó que los Municipios que hacen parte de un área metropolitana con población igual o superior a un millón de habitantes deben transferir a la correspondiente área metropolitana en su totalidad los recursos de la sobretasa metropolitana ambiental, de acuerdo con lo

dispuesto por el artículo 22 literal a) de la Ley 128, pero sólo en relación con el área urbana.

Manifestó que, el literal c), del artículo 14 de la Ley 128 faculta a las Juntas Metropolitanas para adoptar un plan metropolitano ambiental, siempre y cuando no existan CAR en la totalidad de su jurisdicción, dado que cuando haya CAR con injerencia directa en el sector rural e indirecta en el sector urbano, por el desarrollo de programas ambientales que interesan a este sector, pero incorporan ámbitos regionales o departamentales, el plan metropolitano de desarrollo ambiental tiene que contar o concertarse con la correspondiente CAR, sin que por esta norma se desconozca la competencia de las áreas metropolitanas, señalada en el artículo 66 de la Ley 99.

Precisó que, el Área Metropolitana de Bucaramanga es competente para asumir y ejercer funciones ambientales como autoridad ambiental en el perímetro urbano de los municipios que la integran, desplazando a la CDMB por expreso mandato de los artículos 55 y 66 de la Ley 99, para lo cual agregó que por virtud del artículo 2º de

la Ley 128 aquella ostenta personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio.

Que, su competencia obedece a la especialización técnica y científica que deben tener las autoridades ambientales, urbanas para atender adecuadamente la compleja problemática ambiental que genera un gran centro urbano.

Trajo a colación el Concepto 3113-2-2181 de 27 de febrero de 2003, proferido por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, en el cual se delimitan claramente las competencias ambientales de las áreas metropolitanas y se señala que estas ejercen funciones en el perímetro urbano siempre y cuando no sean de aquellas que desbordan el ámbito local y se incorporen en lo regional o nacional, en cuyo caso, dichas funciones siguen siendo de las CAR.

Adujo que, se cumplió con el requisito del millón de habitantes, al cual se refiere el artículo 66 de la Ley 99, dado que el Área Metropolitana de Bucaramanga para expedir el Acuerdo acusado se

basó en una certificación de proyección poblacional a 30 de junio de 2012, expedida por el DANE el 20 de marzo de 2012, acto “que no está siendo pretendido por el actor para efectos de su nulidad”.

Explicó que, de la lectura del citado artículo 66 en ningún momento el legislador distinguió o señaló que para efectos de certificar el millón de habitantes, el censo de 1985 fuera el instrumento válido.

Destacó que, entre la fecha de expedición de la certificación del DANE, que lo fue en el 2012 y el año de 1985 de realización del censo, han transcurrido 27 años, y conforme a la información estadística poblacional producida por el DANE, Colombia pasó de tener 27.837.932 habitantes (censo de 1985) a 50.291.785 habitantes (proyección DANE 2012) bajo una metodología de población ajustada.

Aclaró que, las leyes posteriores a la Constitución Política de 1991, así como la Ley 99 utilizan las proyecciones del DANE como instrumento para certificar requisitos de población.

Que, en el marco jurídico colombiano y para efectos de la toma de decisiones en materia de políticas públicas, los artículos 8º de la Ley 1617 de 2013, 4º del Decreto 0075 de 2013, 20 de la Ley 715 de 2011, 1º del Decreto 159 de 2002 y 1º de la Ley 617 de 2001, entre otras normas, utilizan las certificaciones de proyección de población, expedidas por el DANE, como el instrumento idóneo que certifica el crecimiento poblacional, en razón al dinamismo que la caracteriza.

Que, se debe entender que el referido artículo 54 Transitorio, por medio del cual se adoptó como censo oficial el realizado en 1985, ha de ser considerado sólo para efectos electorales y no de política pública.

Que, si bien el censo de 1985, adoptado por el referido artículo 54 Transitorio, ha sido la base de los fallos del Consejo de Estado, citados por la parte actora, ellos tienen que ver con temas electorales, ya que ésta fue la razón y el espíritu que llevó al Constituyente de 1991 a su adopción como censo oficial, mediante su incorporación en la citada disposición.

Que, en la sentencia de 14 de diciembre de 2006 de la Sección Quinta (Expedientes nros. 11001-03-28-000-2006-00041-00 (3975-4032) y 11001-03-28-000-2006-000961-00, Consejero ponente doctor Darío Quiñonez Pinilla), frente a un tema electoral, precisó conceptos básicos que se manejan en la realización de un censo de población para efectos hermenéuticos de interpretación del artículo 54 Transitorio de la Constitución Política y dio plena validez a las certificaciones expedidas por el DANE, las cuales contienen datos de población ajustada.

Dicho pronunciamiento señaló que la población oficial de un país corresponde, en términos estadísticos, a la población ajustada, en cuanto se trata del dato estadístico que, con mayor certeza, refleja la totalidad del universo de estudio para la fecha del conteo.

Expresó que, la certificación fue expedida por el DANE en el ejercicio de la competencia conferida por el artículo 2º, numeral 1, literales d), i), k), del Decreto 262 de 28 de enero de 2004¹⁰, y que, al ser un

¹⁰Por el cual se modifica la estructura del Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE y se dictan otras disposiciones”.

acto administrativo, goza de presunción de legalidad, se encuentra en firme y es la base legal del acuerdo demandado.

Que, el acto administrativo acusado estableció una gradualidad para asumir integralmente las funciones asignadas por la ley, en un plazo de dos (2) años y que actualmente está cumpliendo con el debido ejercicio de sus competencias.

Alegó que, el cargo de falsa motivación incurre en deficiencia argumentativa, ya que se observa una ausencia expositiva sobre las fuentes normativas que determinaron la expedición del acuerdo demandado y que tampoco aparecen referentes normativos o jurisprudenciales que los contradigan.

Anotó que, para la fecha de la contestación de la demanda, se promulgó la nueva Ley Orgánica de las Áreas Metropolitanas, que corresponde a la Ley 1625 de 29 de abril de 2013¹¹, derogatoria en su totalidad de la Ley 128, de la cual resulta necesario destacar que sus artículos 7º, 9º, 20, 28, 29 y 32 reafirman el carácter de

¹¹ "Por la cual se deroga la Ley Orgánica [128](#) de 1994 y se expide el Régimen para las Áreas Metropolitanas".

autoridad ambiental de esa entidad administrativa conforme a las normas de la Ley 99, que no condiciona su competencia a la inexistencia de las CAR.

II.- FUNDAMENTOS DE LA SENTENCIA RECURRIDA

Mediante la sentencia de 21 de enero de 2014 el Tribunal Administrativo de Santander denegó las pretensiones de las demandas en los expedientes acumulados, con base en los razonamientos, que pueden resumirse así:

Señaló que, la Constitución Política no dice cuál es la autoridad ambiental. El artículo 317 de la Constitución Política establece que la sobretasa ambiental se destina a las entidades encargadas del manejo y conservación del ambiente y de los recursos naturales renovables, sin precisar una en específico. Por tal razón, yerran los actores que han querido derivar de esta disposición una titularidad única, exclusiva y perpetua sobre la sobretasa ambiental por parte de la CDMB.

Manifestó que, el artículo 66 de la Ley 99 asigna a los municipios y áreas metropolitanas, cuya población fuere igual o superior a 1 millón de habitantes, las mismas funciones atribuidas a las CAR, en lo que fuere aplicable al medio ambiente urbano.

Explicó que, esta distribución de competencias exclusivas para los grandes centros urbanos- municipios o áreas metropolitanas, con población urbana igual o superior a 1 millón de habitantes- crea dos jurisdicciones ambientales, al interior de la respectiva división territorial: una *jurisdicción urbana*, donde la máxima autoridad ambiental será el municipio o el área metropolitana según el caso, la cual estará limitada a todos aquellos asuntos ambientales que sólo atañen al sector urbano y una *jurisdicción regional*, que estará a cargo de la correspondiente CAR, la cual abarca todos los asuntos que rebasen el ámbito urbano y que comprometan los intereses ambientales de la región.

Indicó que, el concepto nro. 1659 de 11 de agosto de 2005 (Consejero ponente doctor Luis Fernando Álvarez Jaramillo) señaló que si bien, en principio, las entidades encargadas del manejo y

conservación del ambiente y de los recursos naturales son las CAR, ello no significa que sean las únicas autoridades en esta materia, pues la ley le atribuye funciones de la misma naturaleza a las áreas metropolitanas en el perímetro urbano, cuando su población es igual o superior a 1 millón de habitantes, competencia que sólo se le atribuye frente a los asuntos ambientales que no desborden el ámbito local.

Estimó que, "la competencia de las áreas metropolitanas en materia del medio ambiente urbano es excluyente a las de las Corporaciones Autónomas Regionales en cuanto al medio ambiente urbano, en la jurisdicción de los Municipios que la conforman".

Expresó que, del artículo 66 de la Ley 99 se infiere que el legislador supone la preexistencia de una CAR en los Municipios que conforman el área metropolitana que llega a 1 millón de habitantes como población urbana; mientras que del artículo 14, literal c), de la Ley 128, se colige que el legislador supone la inexistencia de una CAR en el área metropolitana, la cual se ve a abocada a elaborar un plan metropolitano para la protección de los recursos naturales.

Anotó que, hay que entender que la conclusión a la que llega la Corte Constitucional en la sentencia C-1096 de 2001, según la cual las CAR tienen competencia excluyente en estas materias sobre las atribuciones de las áreas metropolitanas, sólo es válida cuando la población urbana es inferior a un millón de habitantes.

Resaltó que, la Ley 128 fue derogada por la Ley 1625, mediante la cual se establece el nuevo régimen para las áreas metropolitanas, pero el contenido del artículo 22, literal a), de la citada Ley 128, relativo a la sobretasa ambiental, fue reproducido en su integridad por el nuevo estatuto.

Sostuvo que, las áreas metropolitanas tienen su naturaleza de grandes centros urbanos- cuando superan el millón de habitantes urbanos- y la competencia de constituirse como autoridad ambiental para precisos asuntos señalados en el artículo 66 de la Ley 99.

Que, la sobretasa ambiental constituye una renta de origen constitucional destinada a las entidades encargadas del manejo y conservación del ambiente y de los recursos naturales renovables, de

la cual son titulares las áreas metropolitanas cuando su área urbana es igual o superior a 1 millón de habitantes, conforme lo establecen los artículos 44 de la ley 99 y 28 de la Ley 1625, (antes artículo 22, literal a), de la Ley 128).

Advirtió que, la forma de liquidación de la sobretasa ambiental difiere en una y otra legislación, pues mientras la Ley 99 señala un porcentaje entre el 15% y el 25.9% sobre el total del impuesto predial, o entre el 1.5 por mil y el 2.5 por mil sobre el avalúo que sirve de base al impuesto predial a los inmuebles localizados en jurisdicción de las CAR, fijado anualmente por el respectivo Concejo Municipal a iniciativa del Alcalde, la sobretasa ambiental metropolitana está fijada por la ley en el 2 por mil sobre el avalúo catastral.

Que, acudiendo a una interpretación sistemática de los citados artículos y al razonamiento que de los mismos hizo el Consejo de Estado en el antes citado concepto de 11 de agosto de 2005, la distribución de la sobretasa ambiental en los grandes centros urbanos opera, así:

1. Las áreas metropolitanas con población igual o superior a 1 millón de habitantes son titulares de la sobretasa ambiental equivalente, al 2 por mil sobre el avalúo catastral de las propiedades situadas dentro de la jurisdicción urbana, de acuerdo con el artículo 28 de la Ley 1625.

2. En las áreas metropolitanas con población igual o superior a 1 millón de habitantes, las CAR serán titulares de la sobretasa ambiental, pero sólo en relación con los inmuebles localizados en su jurisdicción, es decir, en el área rural, liquidándose dicha renta con base en los parámetros fijados en el artículo 44 de la Ley 99.

De otra parte, consideró que la información suministrada por el DANE y que sirve de motivación del acto acusado, además de que no fue desvirtuada en el transcurso del proceso, resulta confiable en el sentido de demostrar que el número de habitantes en el Área Metropolitana de Bucaramanga a 30 de junio de 2012, esto es, con anterioridad a la expedición del acuerdo demandado, supera el millón de habitantes.

Anotó que, de acuerdo con el Decreto 262 de 2004, el DANE es la entidad oficial encargada de garantizar la producción, disponibilidad y calidad de información estadística estratégica.

Que, los datos oficiales suministrados en cumplimiento de las funciones asignadas al DANE resultan determinantes para fijar las políticas públicas nacionales y locales, la planeación de los asuntos propios de los municipios que conforman el área metropolitana, y son tenidos en cuenta en los documentos que sustentan el Plan Nacional de Desarrollo.

Que, la Corte Constitucional ha tenido como fundamento de sus decisiones el Censo de 2005 y sus proyecciones, en asuntos como protección desplazada dentro del proceso de seguimiento al cumplimiento de la sentencia T-025 de 2004.

Que, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 1100 de 12 de abril de 2005¹², a través del cual ordenó realizar el Censo General en todo el territorio nacional y estableció para ello, que el año censal era el período comprendido entre el 22 de mayo de 2005 y el 22 de mayo de 2006.

Por su parte, el CONPES, también aprobó el Censo General, mediante la Resolución nro. 3329 de 20 de diciembre de 2004, y fijó los temas sobre los cuales versaría el mismo.

Que, en cumplimiento de ello, el DANE llevó a cabo la recolección de los datos censales en el período indicado y la publicó en su portal oficial de internet bajo el título "Censo General 2005", así como los documentos que lo soportan, entre ellos, el Manual Técnico de Censo General 2005, expedido por el Coordinador General del Censo, que comprende los parámetros, procedimientos, normas y estándares técnicos que permitieron su realización.

¹² "Por el cual se ordena la realización de un censo, y se dictan otras disposiciones", expedido por el Ministro del Interior y de Justicia de la República de Colombia, Delegatario de funciones presidenciales.

Que, en la prueba decretada de oficio por el fallador de primera instancia, relacionada con un informe técnico sobre las condiciones, características y límites del censo poblacional de 2005 y sus proyecciones, si bien es cierto que no señaló un margen de error, también lo es que en caso en que existiere, la confiabilidad de las proyecciones no se afecta, en tanto se trata de un problema de certeza, que no altera la validez del resultado.

Expresó que, al utilizar la demandada los datos obtenidos en el Censo de 2005, que no ha sido adoptado por el legislador, según lo exige el artículo 7º de la Ley 79, no viola el artículo 54 Transitorio superior, dado que el mismo resulta inaplicable, en cuanto su razón de ser ya se superó y desconoce los propósitos que el Constituyente histórico tuvo en cuenta al establecerlo.

Para llegar a dicha conclusión, hizo una reflexión sobre la teoría jurídica y las fuentes del derecho, sobre las diversas corrientes jurídicas que han dominado la dinámica del pensamiento jurídico occidental en los dos últimos siglos, que informan al sistema y a la cultura jurídica colombiana, en relación con la incidencia que tiene la

realidad sobre el derecho, entre ellas, la L'École de L'Exégèse, la Escuela de la Libre Investigación Científica del Derecho, el realismo jurídico y la recepción colombiana.

Señaló que, la naturaleza jurídica del citado artículo 54 Transitorio se define por su función, que se refiere a la aplicabilidad de otras normas, ya sea para señalar la entrada en vigor de una disposición o derogarla.

Que, dicha disposición pierde su eficacia una vez haya cumplido su contenido, por ello no se pueden establecer prescripciones genéricas o permanentes con carácter vinculante a los particulares.

Que, para la Asamblea Constituyente un censo de 18 años de antigüedad se mostraba obsoleto y no podía servir de referente para el nuevo texto constitucional. Al día de hoy, han pasado 28 años del último censo incorporado al ordenamiento jurídico colombiano y tenerlo de referente para la toma de una decisión legal, judicial o administrativa, en materia de derecho ambiental, resulta poco plausible.

Resaltó que, las mismas razones que llevaron al Constituyente para superar el censo de 1973, lo llevan a que no pueda en la actualidad reconocérsele consecuencias jurídicas al artículo 54 Transitorio de la Constitución de 1991. Su objetivo se agotó en la realidad colombiana y actualmente no es eficaz.

Por lo tanto, el censo electoral de 1985 no puede servir de parámetro para decisión administrativa alguna, que implique planeación y que requiera conocer el número de población.

Destacó que, el artículo 12 de la Ley 67 fue derogado tácitamente por la Ley 79, que establece una regulación íntegra de los censos de población y vivienda. Su artículo 1º establece como deber del DANE realizar censos poblacionales periódicos, de acuerdo con los parámetros que fije el Gobierno Nacional y su artículo 7º prevé que el Gobierno Nacional debe presentar al Congreso de la República e proyecto de ley para adoptar los datos obtenidos en el censo.

Advirtió que, ni en los años 1917, 1993 el Congreso de la República, ni en 1994, el Gobierno Nacional dispusieron qué hacer cuando realizado el censo no es aprobado por el legislador. Por tal razón, hay una situación no prevista por él, una laguna en la ley.

Mencionó que, los actores pretenden obviar estudios del actual número de habitantes, “amarrando la condición de autoridad ambiental en el Área Metropolitana de Bucaramanga a su situación existente hace 23 años”.

Anotó que, las sentencias del Consejo de Estado, citadas por algunos de los demandantes, no son realmente precedentes, ya que tratan asuntos diferentes, esto es, electorales, mientras que en el caso bajo estudio se tratan temas ambientales, además de que para la época de los mismos, no se había realizado el censo de 2005, es decir, el de 1985 no estaba desactualizado.

Consideró que, las proyecciones poblacionales construidas a partir del Censo de 2005 por el DANE son válidas, teniendo en cuenta la necesidad que implica el ejercicio de la función administrativa y que la CDMB ha trabajado de la mano con el DANE y ha utilizado los

resultados del censo poblacional de 2005, para elaborar el “Plan Integral de Manejo del Distrito de Manejo Integrado de los Recursos Naturales de Bucaramanga” y caracterizar la localización geográfica de dicha ciudad.

De otra parte, indicó que la entrega de competencias ambientales al Área Metropolitana de Bucaramanga deviene de la ley y no de una “entrega convencionada entre la entidad mencionada y la CDMB.”

Que, el parágrafo 6º del artículo 31 de la Ley 99 puede mostrar una tendencia legislativa de optar por un trámite armónico y progresivo, cuando se erige una nueva autoridad ambiental que desplaza a otra, como sucede en el presente caso con el Área Metropolitana de Bucaramanga respecto de la CDMB en el ámbito urbano de los cuatro municipios que conforman al primero.

III.- FUNDAMENTOS DE LOS RECURSOS DE APELACIÓN

Los actores fincaron su inconformidad, en esencia, así:

III.1. La apoderada de LUISA FERNANDA DURÁN GALVIS,

adujo que, para que las áreas metropolitanas asuman el carácter de autoridad ambiental dentro del perímetro urbano se debe acreditar el requisito del millón de habitantes, a través de un censo oficial, conforme lo dispone la Ley 67, es decir, este debe ser presentado como proyecto de ley ante el Congreso de la República y adoptado mediante ley de la República.

Que, dicho carácter solo lo tiene el censo realizado en 1985 y es por este por el cual debemos regirnos para establecer el número de habitantes del Área Metropolitana de Bucaramanga y no mediante una proyección de población, como lo es la arrojada por el DANE en el 2005.

Que, el artículo 54 Transitorio de la Constitución Política, por medio del cual se adoptaron los resultados del Censo Nacional de Población y Vivienda, realizado el 15 de octubre de 1985, no puede ser desconocido, ni contrariado por el acuerdo demandado, ni ser considerado inaplicable.

Trajo a colación el concepto nro. 1111 de 3 de junio de 1998, de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado (Consejero

ponente doctor Luis Camilo Osorio Isaza), en el cual se señaló, con respecto a la citada norma transitoria, lo siguiente:

“[...] Este precepto no obstante encontrarse en las disposiciones constitucionales transitorias produce efectos jurídicos de esta índole por tiempo indefinido, de tal modo que permanecerá vigente hasta que se adopte otro censo posterior, tal como lo exigen actualmente los artículos 1º y 7º de la Ley 79 de 1993 o sea fijado otro criterio legal distinto [...]”.

Observó que, es incoherente que el fallador de primera instancia sostenga en el fallo apelado que la proyección poblacional definida por el DANE no fue desvirtuada en el proceso, cuando dentro del mismo no se permitió desvirtuar dicha prueba, ni complementarla, ni aclararla, al considerar que no era un dictamen pericial, sino un informe técnico.

En cuanto al tema de la sobretasa ambiental, expresó que la CDMB es la titular del recaudo que hacen los municipios y en ningún momento ha sido otorgada a la Juntas de las áreas metropolitanas. Solo la ley puede disponer de esa titularidad.

Indicó que, es de carácter constitucional el mandato a cargo de los municipios de destinar un porcentaje de los gravámenes de la

propiedad inmueble en favor de las CAR, conforme lo establece el artículo 317 de la Constitución Política.

Que, la Ley 99, en sus artículos 44 y 46, prevé la sobretasa ambiental como renta de dichas corporaciones y el Decreto 1339, en su artículo 1º, ratifica que ese porcentaje de la sobretasa ambiental debe ser girado a las CAR.

Precisó que, los artículos 2º, 3º, 4º y 5º del Decreto 632, así como 31 de la Ley 99 señalan el proceso legal a seguir para la transferencia de la autoridad ambiental entre entidades públicas y que las CAR, que pierdan competencia sobre uno o varios municipios, por virtud de una nueva distribución jurisdiccional, continuarán adelantando los proyectos en ejecución hasta su terminación en un plazo máximo de tres años.

III.2. El apoderado de la CDMB, expresó que, el fallador de primera instancia definió como suficientes los resultados de las proyecciones para efectos de desestimar la causal de nulidad de falsa motivación, sin tener en cuenta que las metodologías, bases,

desfases y margen de error son distintos en los censos y en las proyecciones.

Anotó que, al negar la prueba documental que la CDMB tenía para aportar durante la audiencia de 27 de noviembre de 2013¹³, impidió a la Corporación en mención controvertir el informe del DANE, que demostraba cómo las proyecciones del DANE, dado el margen de error que ostentaban respecto del censo poblacional de 2005, configuraban la causal de nulidad de falsa motivación del acuerdo metropolitano demandado.

Destacó que, el margen de error de las proyecciones del DANE hace que las mismas no puedan erigirse como una base confiable y exacta para efectos de justificar la transferencia de funciones y recursos a los que se refiere el artículo 66 de la Ley 99.

¹³ Contra la decisión que negó esa prueba, la CMBD presentó recurso de apelación, el cual fue rechazado por improcedente por el fallador de primera instancia, al considerar que dicha decisión no es apelable conforme al artículo 234 del CPACA, pues no se encuentra enlistado en los numerales 1, 2, 3 y 4 ibídem. Inconforme con esta última decisión, la CMBD interpuso el recurso de queja, el cual fue decidido a través de proveído de 28 de octubre de 2015, proferido por la Sala Unitaria de la Sección Primera, en la cual se declaró bien denegado el citado recurso de apelación.

Señaló que, la Junta Metropolitana del Área Metropolitana de Bucaramanga al expedir el Acuerdo acusado desconoció el hecho de que la misma Junta, mediante Acuerdo Metropolitano nro. 004 de 8 de mayo de 2006, había establecido que el Área Metropolitana de Bucaramanga ejercería atribuciones como autoridad ambiental, *a partir del momento* en que se acreditaran formalmente los requisitos establecidos en los artículos 55 y 66 de la Ley 99 y estuviere organizada técnica y administrativamente.

Que, dentro de los considerandos del referido acuerdo metropolitano nro. 004 se mencionó una certificación de proyección del DANE, que, a su juicio, no garantizaba el cumplimiento el requisito legal y que no permitió que el área metropolitana en mención pudiera asumir funciones de autoridad ambiental.

Indicó que, las proyecciones son una aproximación a la realidad y conllevan un grado o porcentaje de error o de falta de certeza, que es necesario considerar, y sus resultados pueden llegar a ser muy diferentes a los que obtienen como producto de los censos.

Adujo que, el DANE, mediante oficio 20134380025351 de 14 de noviembre de 2013, suscrito por la Profesional Especializada Banco de Datos- Territorial Centro Oriental, conceptuó que no es posible estimar la variación o margen de error y que se debe esperar un nuevo censo.

Advirtió que, quedaría la incertidumbre de si realmente el Área Metropolitana de Bucaramanga cuenta con una población urbana del millón de habitantes, requerido por los artículos 55 y 66 de la Ley 99, pues el último referente para determinar la variación en las proyecciones de población del DANE es el resultado del Censo de 2005, en el cual se obtuvo un margen de error del 5.6% por exceso para la población de cabecera, comparando los datos proyectados contra las cifras ajustadas del censo 2005.

Precisó que, el cumplimiento de los requisitos legales que se fundamente en el número de habitantes debe tener en cuenta sólo la información producto del censo poblacional y no la que es resultado de una proyección que jamás será asimilable a un censo, dado que esta no tiene la confiabilidad requerida para servir de soporte a

decisiones administrativas, como lo es, la creación de una autoridad ambiental urbana, en virtud de lo dispuesto en los artículos 55 y 66 de la Ley 99.

Alegó que, en consecuencia, la Junta Metropolitana de Bucaramanga en la expedición del Acuerdo Metropolitano demandado se fundamentó en una proyección de la población urbana del DANE a 30 de junio de 2012 y no en los datos del último censo registrado en el DANE, de conformidad con lo establecido en el artículo 9º del Decreto 1339, mediante el cual se reglamentó el artículo 44 de la Ley 99.

De otra parte, estimó que se violó el artículo 54 Transitorio de la Constitución Política, dado que el a quo se apartó injustificadamente del precedente jurisprudencial del Consejo de Estado, que señala sobre los efectos de dicha disposición frente al cumplimiento de requisitos legales que tuvieran en cuenta el factor poblacional.

Que, en efecto la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, en la sentencia de 26 de octubre de 1999 (Expediente nro. IJ-007, Consejero ponente doctor Reinaldo Chavarro

Buriticá) indicó que para aquellos casos en los que la legislación colombiana no establezca reglas especiales para acreditar requisitos poblacionales, debe darse aplicación al citado artículo 54, que dispone que el Censo Nacional de Población y Vivienda de 1985 es el aplicable para todos los efectos constitucionales y legales, hasta que el legislador adopte un nuevo censo, en la medida en que se debe tener en cuenta el número de habitantes con base en el censo debidamente adoptado mediante ley.

Expresó que, desde 1993, la Sección Primera del Consejo de Estado en la sentencia de 16 de junio (Expediente nro. 2127, Consejero ponente doctor Ernesto Rafael Ariza Muñoz) había señalado que el citado artículo 54, adoptó para todos los efectos constitucionales y legales, los resultados del Censo Nacional de Población y Vivienda realizado el 15 de octubre de 1985.

Que, el empleo de la expresión "*para todos los efectos constitucionales y legales*", debe entenderse en el sentido de que no existe situación alguna que guarde relación con el número de habitantes o población que pueda sustraerse a los resultados del

censo nacional de población y vivienda realizado el 15 de octubre de 1985.

Que, en materia de población o número de habitantes no puede tenerse en cuenta la proyección, índice, variación o tasas de crecimiento exponencial de la población censada, pues ello desconoce clara y ostensiblemente el precepto constitucional transitorio.

Manifestó que, el legislador jamás previó en la Ley 99 una regla especial para la acreditación del requisito poblacional que permita erigir a las áreas metropolitanas como autoridades ambientales con las funciones de las CAR, como tampoco lo hizo la nueva Ley 1625.

Consideró que, la tesis de la aplicación general del referido artículo 54 transitorio tiene vigencia respecto de todas las hipótesis que guarden relación con el número de habitantes o de población y que hasta la fecha no hayan sido reguladas por el legislador a través de normas especiales.

Que, “tan el presente caso se trata de un asunto que no tiene regla especial, que el propio Tribunal lo advierte expresamente en la sentencia impugnada [...].”

Aclaró que, aunque en alguna ocasión, anterior a la referida sentencia de la Sala Plena de Consejo de Estado, la Sección Quinta había indicado que el artículo 54 transitorio de la Constitución Política tenía una vigencia temporal, las afirmaciones que en torno a dicha vigencia hizo la mencionada Sección se enmarcaban en situaciones sometidas a una regla especial contenida en las Leyes 136 de 1994, 15 de 1998 y en el Código Electoral, y que, por razón de esa especialidad, no podía seguirse considerando vigente la regla general del citado artículo transitorio constitucional en relación con el ámbito de dichas normas.

Indicó, que en la referida sentencia de la Sala Plena del Consejo de Estado de 1999 y frente al eventual argumento de temporalidad del artículo 54 Transitorio de la Constitución Política, la mencionada Corporación además de resolver que esta norma constituye la regla general, salvo la existencia de norma especial, aplicable en cualquier situación que guarde relación con el número de habitantes o

población, agregó que *“Las partes actoras sostienen que el artículo 54 Transitorio de la Constitución debió inaplicarse, por parte del Gobierno, con fundamento en la excepción de inconstitucionalidad prevista en el artículo 4º de la Constitución Política, por ser contrario al mandato del artículo 176 ibídem. Para desechar por infundado dicho planteamiento baste señalar que no existe diferencia de jerarquía normativa entre las disposiciones permanentes y transitorias de la Constitución Política.”*

Sostuvo que, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en el concepto de 3 de junio de 1998 (Expediente nro. 1111, Consejero ponente doctor Luis Camilo Osorio), expresó que el referido artículo 54 Transitorio no obstante encontrarse en las disposiciones constitucionales transitorias produce efectos jurídicos de esta índole por tiempo indefinido, de tal modo que permanecerá vigente hasta que se adopte otro censo posterior, tal como lo exigen actualmente los artículos 1º y 7º de la Ley 79 o sea fijado otro criterio legal distinto.

Que, dicho planteamiento fue acogido en la citada sentencia de la Sala Plena del Consejo de Estado de 1999 y en las sentencias de 4 y 17 de marzo de 2005 de la Sección Quinta (Expediente nros. 11001-03-28-000-2003-00040-01, 11001-03-28-000-2004-00022-01 3170-3366) y 17001-23-31-000-2003-01536-01 (3609), Consejero ponente doctor Darío Quiñones Pinilla).

Que, lo anterior significa que el censo de 1985, a que se refiere el artículo 54 Transitorio de la Constitución Política, resulta aplicable para los efectos de la acreditación de la población, a que alude el artículo 66 de la Ley 99, lo cual a su turno se traduce en que, para que resulte aplicable un censo posterior, es preciso que conforme al artículo 12 de la Ley 67, el mismo esté aprobado por el Congreso, requisito sine qua non que rige para todos los actos que no tengan una regla especial.

Estimó que, los argumentos anteriores son respaldados con el hecho de que en una situación vinculada a la transferencia de los recursos que, en aplicación del artículo 44 de la Ley 99 y por concepto de porcentaje ambiental del impuesto predial, les trasladan los

Municipios y Distritos a las CAR, la Sección Primera en auto de 9 de junio de 2004 (Expediente nro. 47001-23-31-000-2003-00531-01, Consejero ponente doctor Rafael E. Ostau De Lafont Pianeta), decidió que cualquier cambio en la titularidad de dichos recursos es del exclusivo resorte del legislador y no de otra autoridad.

Que, si ello es así, tampoco se podría admitir que las proyecciones elaboradas por el DANE, que determinan eventualmente cálculos estimados de la población urbana, cambien de titularidad que le corresponde a la CAR.

Por otra parte, puso en conocimiento que en la actualidad la Sección Cuarta del Consejo de Estado, conoce del medio de control de nulidad, interpuesto por JOSÉ MIGUEL DÍAZ SANDOVAL contra el Ministerio de Medio Ambiente, (Expediente nro. 11001-03-27-000-2012-00068-0 (19845), en el cual se demandó la nulidad del artículo 9º del Decreto Reglamentario 1339 de 1994, a través del cual se establece el *“Porcentaje para ciudades de más de 1.000.000 de habitantes.”*

Que, teniendo en cuenta que en dicho proceso se tendrá que definir la legalidad del último censo registrado en el DANE como parámetro para establecer un porcentaje del impuesto predial en los municipios de más de 1.000.000 habitantes, el apoderado de la CDMB solicitó la aplicación de la prejudicialidad en este proceso, pero el *a quo* en la audiencia de 9 de diciembre de 2013 decidió negar la solicitud de suspensión del proceso por prejudicialidad, por considerar que no existe incidencia directa y definitiva entre el objeto del presente litigio y el asunto aducido por aquel.

Que no obstante ello, solicitó eventualmente determinar si dicho fenómeno se presenta en el presente caso o si los asuntos deben ser conocidos por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo para que reflexione de nuevo sobre su jurisprudencia para reiterarla.

III.3. El apoderado de OLGA LUCÍA PÉREZ PARRA, adujo que, el fallador de primera instancia no aplicó por analogía o por derecho a la igualdad las normas jurídicas que regularon los casos o materias semejantes a las que fueron cuestionadas en el Acuerdo

Metropolitano demandado, ni el precedente judicial vertical¹⁴ del Consejo de Estado.

Afirmó que, con fundamento en los artículos 44, 55, 66 de la Ley 99, 9º del Decreto 1339, 12 de la Ley 67 y 7º de la Ley 79 y lo establecido por el artículo 54 Transitorio de la Constitución Política, para todos los efectos constitucionales y legales, los resultados que se han adoptado son los del Censo Nacional de Población y Vivienda realizado el 15 de octubre de 1985.

Resaltó que, ninguna proyección del DANE puede derogar una disposición constitucional y, por lo tanto, el único censo que puede ser adoptado para dichos efectos sigue siendo el censo de 1985.

Que, en razón de lo anterior, el acuerdo metropolitano acusado es nulo, al fundamentar la "auto asignación de autoridad ambiental" en una proyección de población del DANE y no cumplir con el requisito legal definido por el artículo 66 de la Ley 99, consistente en probar una población de por los menos 1.000.000 de habitantes, a través

¹⁴ Trajo a colación la misma jurisprudencia citada por el apoderado de la CDMB.

del censo realizado el 15 de octubre de 1985, el cual es el único instrumento válido de acuerdo con el citado artículo 54 Transitorio.

Así mismo, alegó que el Área Metropolitana de Bucaramanga en el acuerdo demandado hizo una interpretación errónea del artículo del artículo 44 de la Ley 99, modificado por el artículo 110 de la Ley 1151 de 2007, al considerar que el 50% del producto correspondiente al recaudo del porcentaje o de la sobretasa del impuesto predial se debía girar directamente por cada Municipio al Área Metropolitana de Bucaramanga, con lo cual se cambió la propiedad de dicha renta.

Que, la interpretación ajustada es la de que cada CAR debe invertir el referido porcentaje por sobretasa ambiental en la gestión ambiental urbana.

Precisó que, la entidad ejecutora de los recursos sigue siendo la misma CAR, lo único que se modificó a partir de 2008 fue la aplicación de un porcentaje de dichos recursos a un específico sector, vale decir, el urbano.

De otra parte, estimó que, el Área Metropolitana de Bucaramanga, en el acuerdo demandado, redujo el período de transición a dos (2) años, para asumir las funciones asignadas por la Ley 99, a pesar de que el parágrafo 6º del artículo 31 de la citada Ley, en concordancia con el artículo 1º del Decreto 632, señala que las CAR que, por virtud de la nueva distribución jurisdiccional pierdan competencia sobre uno o varios Municipios, continuarán adelantando los proyectos en ejecución hasta su terminación en un plazo máximo de *tres (3) años*.

III.4. El apoderado de WILLIAM HERNÁNDEZ MORENO alegó que el Área Metropolitana de Bucaramanga incurrió en falsa motivación al expedir el acuerdo demandado y señalar que la población de dicha área supera un millón de habitantes, con base en una certificación de proyección poblacional, definida a 30 de junio de 2012, elaborada por el DANE, que se fundamentó en el Censo de 2005, que no cumplió con el artículo 54 Transitorio de la Constitución Política, en tanto dicho censo no fue elevado a ley de la República, conforme lo indican los artículos 12 de la Ley 67 y 7º de la Ley 79.

Expresó que, el censo que rige actualmente y se mantiene vigente y determina la validez jurídica de las cifras de la población en los aspectos constitucionales y legales, es el realizado por el DANE en 1985, pues no existen elementos de naturaleza alguna que permitan inferir que no se tenga aún la vigencia del citado artículo 54 transitorio o que por el simple hecho de llamarse transitorio no esté vigente.

En igual sentido, señaló que la titularidad del recaudo de la sobretasa ambiental que hacen los municipios recae exclusivamente en las CAR, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 44, 66 de la Ley 99 y la Ley 128, en concordancia con los artículos 44 y 46 del Decreto 1339.

Aclaró que, solo la ley puede modificar la titularidad de dicho tributo, facultad que nunca se delegó en el Área Metropolitana de Bucaramanga, ni fue delegada o desconcentrada por los Concejos Municipales y/o distritales.

Por último, solicitó la comparecencia de algún experto del DANE o quien haga sus veces y argumente por qué el certificado, expedido

por dicha entidad, que fundamentó el acuerdo acusado, no tuvo margen de error, ni enfatizó sobre el yerro del cálculo que históricamente resulta en la toma y análisis de datos censales.

IV.- ALEGATO DE CONCLUSIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO

En esta etapa procesal la Agencia del Ministerio Público guardó silencio.

V.- CONSIDERACIONES DE LA SALA

El presente asunto se contrae a establecer la legalidad del **Acuerdo Metropolitano nro. 016 de 31 de agosto de 2012 "Por medio del cual se constituye, organiza y reglamenta la autoridad ambiental metropolitana, y se aprueba la estructura, funciones y asignaciones salariales para su funcionamiento"**, expedido por la Junta Metropolitana de Bucaramanga.

El citado Acuerdo, es del siguiente tenor:

**"ACUERDO METROPOLITANO No. 016 de 2012
(31 de agosto de 2012)"**

**"POR MEDIO DEL CUAL SE CONSTITUYE, ORGANIZA Y
REGLAMENTA LA AUTORIDAD
AMBIENTAL METROPOLITANA, Y SE APRUEBA LA
ESTRUCTURA, FUNCIONES Y
ASIGNACIONES SALARIALES PARA SU
FUNCIONAMIENTO"**

LA JUNTA METROPOLITANA DE BUCARAMANGA,

En uso de sus atribuciones legales y en especial las conferidas por los artículos 55 y 66 de la Ley 99 de 1993, el Decreto 632 de 1994, los Acuerdos Metropolitanos 004 de 2006 y 013 de 2011, y

CONSIDERANDO:

1. Que el Acuerdo Metropolitano No. 004 de 2006, asignó al Área Metropolitana de Bucaramanga, las funciones establecidas por los artículos 55 y 66 de la Ley 99 de 1993, previa organización técnica y administrativa para ejercer las atribuciones como autoridad ambiental.

2. Que el Acuerdo Metropolitano No. 013 de 2011, en su Capítulo I, establece como estrategia de desarrollo del Área Metropolitana de Bucaramanga, la conversión de la misma como un territorio de bienestar y de conocimiento para garantizar un desarrollo endógeno, ambientalmente sustentable y socialmente cohesionado.

Así mismo, establece en su artículo 3, como uno de los objetivos de desarrollo la configuración de la región metropolitana basada en la generación de proyectos viales de integración, el manejo conjunto de recursos naturales y en *procesos* de articulación urbanística.

3. Que por su parte el artículo 5 de la norma *ibídem*, basa el ordenamiento físico territorial del Área Metropolitana, entre otros, en el principio de la sostenibilidad ambiental como soporte del territorio, para que el área sea un territorio donde se conserven los ecosistemas estratégicos y el balance hídrico, se adopte el uso de tecnologías limpias y de punta, se incorporen los valores paisajísticos al desarrollo urbano y donde los componentes que estructuran el componente ambiental se conviertan en los elementos estructurantes del

territorio, para asegurar mayor calidad *de vida* a los habitantes.

4. Que el artículo 11 del Acuerdo 013 de 2011, establece como hecho metropolitano el medio ambiente y los parques metropolitanos, definiendo que el manejo del territorio desde el punto de vista ambiental, requiere de políticas únicas que permitan un manejo integral, particularmente teniendo en cuenta que los ecosistemas estratégicos están localizados en dos o más municipios que implican incluso su manejo por fuera del área metropolitana.

5. Que el numeral 3 del Artículo 25 del Acuerdo Metropolitano 013 de 2011, establece como línea de acción de la estrategia de la gestión urbanística el control al medio ambiente en cabeza de una Subdirección Ambiental que se encargue de su planificación y vigilancia.

6. Que el artículo 55 de la Ley 99 de 1993, determina que las Áreas Metropolitanas cuya población urbana sea superior a 1.000.000 de habitantes serán competentes, dentro de su perímetro urbano, para el otorgamiento de licencias ambientales, permisos, concesiones y autorizaciones cuya expedición no esté atribuida al Ministerio del Medio Ambiente.

7. Que por su parte el artículo 66 de la norma ibídem, establece que las áreas metropolitanas cuya población urbana fuere igual o superior a un millón de habitantes (1.000.000) ejercerán dentro del perímetro urbano las mismas funciones atribuidas a las Corporaciones Autónomas Regionales, en lo que fuere aplicable al medio ambiente urbano.

8. Que el Área Metropolitana de Bucaramanga, según se desprende de la certificación de fecha 20 de marzo de 2012, expedida por el Departamento Nacional de Estadística - DANE, cuenta con una población urbana de 1.033.142 habitantes, con proyección definida a 30 de Junio de 2012.

9. Que conforme lo establece el artículo 66 de Ley 99 de 1993, las Áreas Metropolitanas que ejerzan funciones ambientales, tendrán la responsabilidad de efectuar el control de vertimientos y emisiones contaminantes, disposición de desechos sólidos y de residuos tóxicos y peligrosos, dictar las medidas de corrección o mitigación de daños ambientales y

adelantar proyectos de saneamiento y descontaminación, debiendo para ello expedir licencias ambientales, concesiones, permisos y autorizaciones que les corresponda otorgar para el ejercicio de actividades o la ejecución de obras dentro del territorio de su jurisdicción.

10. Que a la luz de lo establecido por el artículo 3º del Decreto 632 de 1994, las áreas metropolitanas cuya población urbana fuere igual o superior a un millón de habitantes y que entren a ejercer las funciones de que tratan los artículos 55 y 66 de la Ley 99 de 1993, deben organizarse administrativamente.

11. Que el párrafo 22 del artículo 44, modificado por artículo 110 de la Ley 1151 de 2007, establece que el cincuenta por ciento (50%) del producto correspondiente al recaudo del porcentaje o de la sobretasa del impuesto predial y de otros gravámenes sobre la propiedad inmueble, se destinará a la gestión ambiental dentro del perímetro urbano del área metropolitana donde haya sido recaudado el impuesto, cuando la población respectiva, dentro del área urbana, fuere superior a un millón de habitantes.

12. Que el inciso segundo del artículo 66 de la Ley 99 de 1993, establece que es obligación de las Áreas Metropolitanas que asuman la autoridad ambiental, transferir a la Corporación Autónoma Regional de su jurisdicción el 50% del recaudo de las tasas retributivas o compensatorias causadas dentro del perímetro urbano y de servicios, por el vertimiento de afluentes contaminantes conducidos por la red de servicios públicos y arrojados fuera de dicho perímetro, según el grado de materias contaminantes no eliminadas con que se haga el vertimiento.

13. Que no existiendo impedimento legal,

ACUERDA

ARTÍCULO 1. Facultar al Área Metropolitana de Bucaramanga, constituida como Autoridad Ambiental Metropolitana, para asumir las funciones ambientales atribuidas por la ley a los grandes centros urbanos, en especial:

1. Otorgar licencias ambientales, concesiones, permisos y autorizaciones que les corresponda otorgar para el ejercicio de actividades o la ejecución de obras dentro del territorio de su jurisdicción.
2. Efectuar el control de vertimientos y emisiones contaminantes, disposición de desechos sólidos y de residuos tóxicos y peligrosos.
3. Dictar las medidas de corrección o mitigación de daños ambientales
4. Adelantar proyectos de saneamiento y descontaminación.
5. Ejercer las demás atribuciones ambientales que le determine la ley.

ARTÍCULO 2. Facultar a la Dirección del Área Metropolitana de Bucaramanga, para crear la Subdirección Ambiental adscrita al Área Metropolitana de Bucaramanga, que ejercerá las funciones de autoridad ambiental metropolitana.

ARTÍCULO 3. Aprobar la estructura, funciones y asignaciones salariales para el funcionamiento de la Autoridad Ambiental Metropolitana, soportada en los anexos que hace parte integral del presente acuerdo.

ARTÍCULO 4. Comité Asesor Ambiental. Estará integrado por:

1. Los miembros de la Junta Metropolitana o sus delegados
2. El Director de la CDMB o su delegado
3. Un (1) representante de los gremios
4. Un (1) representante de las ONG ambientales
5. Un (1) representante de las universidades

PARÁGRAFO 1. La elección de los miembros del Comité Asesor Ambiental, de los que hablan los numerales 3, 4 y 5, del presente artículo se realizará para periodos de dos (2) años.

PARÁGRAFO 2. La elección de los miembros del Comité Asesor Ambiental, de los que hablan los numerales 3, 4 y 5, del presente artículo será realizada por ellos mismo, previa solicitud que sobre el tema realice la entidad.

ARTÍCULO 5. El Comité Asesor Ambiental, sesionará al menos una vez al mes y en este se analizarán y debatirán las

políticas y directrices que en materia ambiental, se deben implementar en los municipios integrantes del AMB, así como las problemáticas que en esta materia surjan en ellos y frente las cuales el Área Metropolitana de Bucaramanga deba actuar en su calidad de Autoridad Ambiental Metropolitana, en defensa del medio ambiente.

ARTÍCULO 6. La Autoridad Ambiental Metropolitana, funcionará con el cincuenta por ciento (50%) del producto correspondiente al recaudo del porcentaje o de la sobretasa del impuesto predial y de otros gravámenes que sobre la propiedad inmueble tengan los predios ubicados en el Área Metropolitana de Bucaramanga.

ARTÍCULO 7 TRANSITORIO. El AMB, asumirá las funciones de las que se habla en el presente acuerdo, de forma gradual, dando prioridad a los temas de residuos sólidos; mantenimiento y mejoramiento de parques y zonas verdes y ordenamiento territorial.

Concédase un término de dos (2) años, contados a partir de la vigencia del presente acto, para asumir integralmente las funciones asignadas por la ley 99 de 1993.

ARTÍCULO 8. El presente acuerdo rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

PUBLIQUESE Y CÚMPLASE,”

De manera preliminar, la Sala debe advertir lo siguiente:

El Tribunal de primera instancia interpretó el medio de control ejercido, como de nulidad y restablecimiento del derecho, consagrado en el artículo 138 del CPACA, y no como de nulidad, del cual se hizo uso en las distintas demandas. Para ello, razonó el *a quo* así:

“[...] Si bien la CDMB registra en su escrito de demanda como única pretensión, la de nulidad del acto acusado, de la lectura de aquella se infiere que también persigue el restablecimiento del derecho que considera vulnerado por la demandada, consistente en el traslado del porcentaje legal que afirma correspondiente por concepto de la sobretasa ambiental sobre el impuesto predial, establecida en los artículos 317 de la Constitución Política y 44 de la Ley 99 de 1993. De esta manera, de conformidad con la teoría de los móviles y finalidades, para todos los efectos ha de entenderse que el medio de control ejercido en el caso de la CDMB es el de nulidad con restablecimiento del derecho. [...]”

Ahora, aún aceptando, en gracia de discusión, que sea procedente el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, porque el **acuerdo acusado** es de contenido particular y concreto, susceptible de demanda en ejercicio del referido medio de control, habida cuenta que a través de dicho acuerdo se faculta al Área Metropolitana de Bucaramanga para recibir el recaudo de un porcentaje o de la sobretasa del impuesto y de otros gravámenes que sobre la propiedad inmueble tengan los predios ubicados en la mencionada Área Metropolitana, lo verdaderamente relevante es que el mismo comporta un interés superior y significativo para la comunidad en general y, por consiguiente, dicho acto puede ser enjuiciable a través del medio de control de nulidad.

Como lo precisó la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo en sentencia de 29 de octubre de 1996 (Expediente nro. S-404, Consejero ponente doctor Daniel Suárez Hernández), la acción (o medio de control) de nulidad también procede contra actos particulares *“cuando la situación de carácter individual a que se refiere el acto, comporte un especial interés, un interés para la comunidad de tal naturaleza e importancia, que vaya aparejado con el afán de legalidad, en especial cuando se encuentre de por medio un interés colectivo o comunitario, de alcance y contenido nacional, con incidencia trascendental en la economía nacional y de innegable e incuestionable proyección sobre el desarrollo y bienestar social y económico de gran número de colombianos...”*

Por su parte, esta Sección, en la sentencia de 18 de septiembre de 2014, (Expediente nro. 2002-03118-01, Actor: Jaime Antonio Díaz Martínez), también precisó acerca de la procedencia de la acción o medio de control de nulidad frente a actos de contenido particular que afectan el interés general, de la siguiente manera:

“[...] Frente al caso en estudio, la Sala considera que acorde con Jurisprudencia reiterada de la Sección¹⁵:

“[...] De acuerdo con la doctrina de los móviles y finalidades sostenida por esta Corporación, el control de legalidad de los actos administrativos que definen situaciones jurídicas particulares procede en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, lo cual no obsta para que **se ejerza en su contra la acción de simple nulidad cuando se demuestre que los efectos del acto acusado desbordan los intereses particulares que constituyen su objeto, afectando intereses generales de la comunidad [...]**”¹⁶ (Las negrillas y subrayas fuera de texto).

En virtud de lo anterior, la Sala considera que es evidente que el **acuerdo demandado** encuadra dentro de los actos de interés particular, que comportan un interés general para la comunidad de tal naturaleza e importancia, que va aparejado con el afán de legalidad, razón por la cual su control jurisdiccional es a través del medio de control de nulidad.

En relación con la petición del apoderado de la CDMB, relativa a que se evalúe que este asunto sea conocido por la Sala Plena de lo

¹⁵ Ver sentencia de 2 de diciembre de 2000, Consejera Ponente doctora María Claudia Rojas Lasso, expediente 19960152301, Autoridades Departamentales, actor Luz Marina Gutiérrez Múnera.

¹⁶ Ver sentencia de Sala Plena de 8 de marzo de 2005, Expediente nro. 2001-00145-01 (IJ), Consejero ponente doctor Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

Contencioso Administrativo de esta Corporación, la Sala precisa lo siguiente:

La finalidad de someter a la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo el conocimiento de determinado asunto, por razones de importancia jurídica, trascendencia económica o social o necesidad de sentar Jurisprudencia, es la de obtener un pronunciamiento que **unifique o sienta Jurisprudencia**. En efecto, así lo dispone el inciso 1º del artículo 271 del CPACA.

Pero ocurre que en el caso examinado, no se cumple el presupuesto principal de dicho precepto, esto es, que exista mérito para unificar o sentar Jurisprudencia, habida cuenta que, por una parte, no se está en presencia de criterios judiciales divergentes, en cuanto al punto de derecho que se debate, y, por otra, la decisión y el alcance de las normas involucradas, es un asunto del manejo común de las competencias que le corresponden a la Sección Primera.

Por lo tanto, la Sala no encuentra razón para remitir el conocimiento del asunto de la referencia a la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo.

De otra parte, en lo concerniente a la solicitud de comparecencia de algún experto del DANE o quien haga sus veces, realizada por el apoderado del demandante WILLIAM HERNÁNDEZ MORENO, a fin de que argumente por qué el certificado expedido por el DANE, que fundamentó el Acuerdo acusado, no tuvo margen de error, ni enfatizó sobre el yerro del cálculo que históricamente resulta en la toma y análisis de datos censales, cabe tener en cuenta lo siguiente:

Según el artículo 212 del CPACA, *“En segunda instancia, cuando se trate de apelación de sentencia, en el término de ejecutoria del auto que admite el recurso, las partes podrán pedir pruebas, que se decretarán únicamente en los siguientes casos:*

- [...] 1. Cuando las partes las pidan de común acuerdo. En caso de que existan terceros diferentes al simple coadyuvante o impugnante se requerirá su anuencia.*
- 2. Cuando decretadas en la primera instancia, se dejaron de practicar sin culpa de la parte que las pidió, pero solo con el fin de practicarlas o de cumplir requisitos que les falten para su perfeccionamiento.*

3. Cuando versen sobre hechos acaecidos después de transcurrida la oportunidad para pedir pruebas en primera instancia, pero solamente para demostrar o desvirtuar estos hechos.

4. Cuando se trate de pruebas que no pudieron solicitarse en la primera instancia por fuerza mayor o caso fortuito o por obra de la parte contraria.

5. Cuando con ellas se trate de desvirtuar las pruebas de que tratan los numerales 3 y 4, las cuales deberán solicitarse dentro del término de ejecutoria del auto que las decreta.

Parágrafo. Si las pruebas pedidas en segunda instancia fueren procedentes se decretará un término para practicarlas que no podrá exceder de diez (10) días hábiles [...].”

En relación con la norma en cita, es del caso precisar que la parte que solicita una prueba en *segunda instancia*, debe acreditar al menos de forma sumaria el acaecimiento de alguno de los presupuestos de hecho allí determinados, para así establecer la procedencia o no del medio de convicción pretendido.

Revisado el expediente, se observa que el mencionado apoderado, en la audiencia de pruebas de 27 de noviembre de 2013 solicitó que se nombrara un profesional para que aclarara dichos aspectos del informe rendido por el DANE, pero el *a quo* negó la solicitud, al considerar que la prueba decretada de oficio no tiene la naturaleza de dictamen pericial y, por lo tanto, “no es posible hacer uso de los

medios de control que la ley otorga a éste como la aclaración, modificación, objeción”.

Posteriormente, el actor en mención, en el memorial contentivo del recurso de apelación interpuesto contra la sentencia recurrida, hizo la solicitud a que se refiere ahora la Sala.

En relación con dicha solicitud, la Sala considera que, además de compartir el criterio del fallador de primera instancia, que negó la referida prueba, el mencionado recurrente no justificó el acaecimiento de ninguno de los presupuestos exigidos por el artículo 212 del CPACA para decretar, en segunda instancia, la prueba solicitada que fue negada por el *a quo*.

Y frente a la solicitud de determinar si se presenta el fenómeno de prejudicialidad en el presente caso, cabe afirmar que dicho fenómeno está previsto para los casos en los cuales la sentencia que deba dictarse en un proceso dependa de la que deba decidirse en otro, lo cual no se presenta en el este asunto, habida cuenta que lo que se decida en el proceso adelantado por la Sección Cuarta con respecto a

la legalidad del artículo 9^o¹⁷ del Decreto 1339 de 1994, **“Por el cual se reglamenta el porcentaje del impuesto predial a favor de las Corporaciones Autónomas Regionales, en desarrollo de lo previsto en el artículo 44 de la Ley 99 de 1993”**, no es una situación sustancial indispensable para poder resolver lo que es materia de litigio en este proceso.

Al respecto, vale la pena poner de presente que previamente, a través de proveído de 16 de abril de 2015, la Sala Unitaria de esta Sección (Consejero ponente doctor Marco Antonio Velilla Moreno), al negar la suspensión provisional del **acuerdo metropolitano demandado**, precisó que *“si bien es cierto que en el pronunciamiento de la Sección Cuarta se consideró que la población deberá determinar con base en el último censo registrado en el DANE, también lo es que en esa oportunidad la norma objeto de estudio fue el artículo 9^o del Decreto 1339 de 1994, por lo que se*

¹⁷ El citado artículo prevé: “Cuando se trate de ciudades con más de 1.000.000 de habitantes, de acuerdo con los datos del último censo registrado en el DANE, el cincuenta por ciento (50%) del producto correspondiente al porcentaje del impuesto predial a que se refiere el presente Decreto, será destinado a exclusivamente a gastos de inversión ambiental por tales ciudades de acuerdo con sus planes ambientales.

La ejecución de tales recursos estará a cargo de la dependencia o entidad municipal que se cree o modifique para tal fin.”

trata de un asunto de naturaleza diferente al reglamentado en el Acuerdo 016 de 2012, en tanto que allí se dispone lo atinente a la sobretasa ambiental dispuesta en el artículo 44 de la Ley 99 de 1993."

Por consiguiente, le asistió razón al fallador de primera, cuando negó la solicitud suspensión del proceso por prejudicialidad, presentada por el apoderado de la CDMB y señaló que *"no existe una incidencia directa y definitiva entre el objeto del presente litigio y el asunto aducido por el apoderado"* en mención, [...] *que los supuestos de hecho de la norma acusada en el otro proceso se refieren a la destinación del porcentaje de la sobretasa destinada al medio ambiente y no a la titularidad de la misma, que es uno de los puntos del objeto del litigio en el presente caso"*.

Ahora bien, del texto del **Acuerdo Metropolitano nro. 016 de 31 de agosto de 2012 demandado** se desprende que la Junta Metropolitana de Bucaramanga constituyó al Área Metropolitana de ese municipio como *autoridad ambiental metropolitana* y la facultó para asumir funciones ambientales, crear una Subdirección Ambiental

y funcionar con el cincuenta por ciento (50%) del producto correspondiente al recaudo del porcentaje o de la sobretasa del impuesto predial y de otros gravámenes que sobre la propiedad inmueble tengan los predios ubicados en la mencionada Área.

Para ello, se fundamentó en la certificación de 20 de marzo de 2012, expedida por el DANE, con una proyección definida a 30 de junio del mismo año, que determinó que la mencionada Área Metropolitana tenía una población urbana de 1.033.142 de habitantes.

Al estudiar la legalidad del referido **acuerdo demandado**, el Tribunal de primera instancia denegó las súplicas de la demanda, por estimar que cuando la Junta Metropolitana de Bucaramanga dio por cumplido el requisito de un (1) millón de habitantes para constituir el Área Metropolitana de dicho Municipio como autoridad ambiental metropolitana y facultarla para ejercer las funciones ambientales de las CAR en el perímetro urbano y asignarle un porcentaje de la sobretasa ambiental para su funcionamiento, a través de la citada certificación de 20 de marzo de 2012, expedida por el DANE, no violó el artículo 54 Transitorio de la Constitución Política, dado que dicha

norma resulta inaplicable, en tanto su razón de ser ya se superó y desconoce los propósitos que tuvo el Constituyente al consagrarlo.

Por su parte, los recurrentes hacen descansar la primera censura en que, a su juicio, para constituir al Área Metropolitana de Bucaramanga como autoridad ambiental metropolitana y facultarla para asumir funciones ambientales atribuidas por ley a los grandes centros urbanos, la Junta Metropolitana debió tener en cuenta el Censo Nacional de Población y Vivienda realizado el 15 de octubre de 1985, el cual es el único adoptado para todos los efectos constitucionales y legales, de conformidad con lo señalado en los artículos 54 Transitorio de la Constitución Política, 12 de la Ley 67 de 1917 y 7º de la Ley 79 de 1993, a fin de cumplir con el requisito de acreditar el número de habitantes o de población exigido por los artículos 55 y 66 de la Ley 99, y no fundamentarse en las proyecciones poblaciones del DANE.

Atendiendo la controversia sometida al estudio de la Sala y los considerandos del referido acuerdo demandado, es menester tener en cuenta las siguientes disposiciones:

La Ley 99, en sus artículos 44, 55 y 66, establece:

**“[...] LEY 99 DE 1993
(Diciembre 22)**

“Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones.

**EL CONGRESO DE COLOMBIA
DECRETA:**

“[...]”

“Artículo 44º.- *Porcentaje Ambiental de los Gravámenes a la Propiedad Inmueble.* Establécese, en desarrollo de lo dispuesto por el inciso [2o.](#) del artículo 317 de la Constitución Nacional, y con destino a la protección del medio ambiente y los recursos naturales renovables, un porcentaje sobre el total del recaudo por concepto de impuesto predial, que no podrá ser inferior al 15% ni superior al 25.9%. El porcentaje de los aportes de cada municipio o distrito con cargo al recaudo del impuesto predial será fijado anualmente por el respectivo Concejo a iniciativa del alcalde municipal.

Los municipios y distritos podrán optar en lugar de lo establecido en el inciso anterior por establecer, con destino al medio ambiente, una sobretasa que no podrá ser inferior al 1.5 por mil, ni superior al 2.5 por mil sobre el avalúo de los bienes que sirven de base para liquidar el impuesto predial.

Los municipios y distritos podrán conservar las sobretasas actualmente vigentes, siempre y cuando éstas no excedan el 25.9% de los recaudos por concepto de impuesto predial.

Dichos recursos se ejecutarán conforme a los planes ambientales regionales y municipales, de conformidad con las reglas establecidas por la presente Ley.

Los recursos que transferirán los municipios y distritos a las Corporaciones Autónomas Regionales por concepto de dichos porcentajes ambientales y en los términos de que trata el numeral 1o. del artículo 46, deberán ser pagados a éstas por trimestres, a medida que la entidad territorial efectúe el

recaudo y, excepcionalmente, por anualidades antes del 30 de marzo de cada año subsiguiente al período de recaudación.

Las Corporaciones Autónomas Regionales destinarán los recursos de que trata el presente artículo a la ejecución de programas y proyectos de protección o restauración del medio ambiente y los recursos naturales renovables, de acuerdo con los planes de desarrollo de los municipios del área de su jurisdicción. Para la ejecución de las inversiones que afecten estos recursos se seguirán las reglas especiales sobre planificación ambiental que la presente ley establece.

[...]

Parágrafo 2º.- El 50% del producto correspondiente al recaudo del porcentaje o de la sobretasa del impuesto predial y de otros gravámenes sobre la propiedad inmueble, se destinará a la gestión ambiental dentro del perímetro urbano del municipio, distrito, o área metropolitana donde haya sido recaudado el impuesto, cuando la población municipal, distrital o metropolitana, dentro del área urbana, fuere superior a 1.000.000 habitantes. Estos recursos se destinarán exclusivamente a inversión.

[...]”

Este parágrafo fue modificado por el artículo 110 de la Ley 1151 de 2007¹⁸, que es del siguiente tenor:

“[...] **Artículo 110.** El parágrafo 2º del artículo 44 de la Ley 99 de 1993, modificado por el artículo 79 de la Ley 1110 de 2006, quedará así:

"Parágrafo 2º. El cincuenta por ciento (50%) del producto correspondiente al recaudo del porcentaje o de la sobretasa del impuesto predial y de otros gravámenes sobre la propiedad inmueble, se destinará a la gestión ambiental dentro del perímetro urbano del municipio, distrito, o área metropolitana donde haya sido recaudado el impuesto, cuando la población

¹⁸ “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010”.

respectiva, dentro del área urbana, fuere superior a un millón de habitantes, exceptuando el megaproyecto del río Bogotá. Estos recursos se destinarán exclusivamente a inversión".

[...]

“Artículo 55º.- De las Competencias de las Grandes Ciudades. Los municipios, distritos y áreas metropolitanas cuya población urbana sea superior a 1.000.000 habitantes serán competentes, dentro de su perímetro urbano, para el otorgamiento de licencias ambientales, permisos, concesiones y autorizaciones cuya expedición no esté atribuida al Ministerio del Medio Ambiente.”

[...]

“Artículo 66º.- Competencia de Grandes Centros Urbanos. Los municipios, distritos o áreas metropolitanas cuya población urbana fuere igual o superior a un millón de habitantes (1.000.000) ejercerán dentro del perímetro urbano las mismas funciones atribuidas a las Corporaciones Autónomas Regionales, en lo que fuere aplicable al medio ambiente urbano. Además de las licencias ambientales, concesiones, permisos y autorizaciones que les corresponda otorgar para el ejercicio de actividades o la ejecución de obras dentro del territorio de su jurisdicción, las autoridades municipales, distritales o metropolitanas tendrán la responsabilidad de efectuar el control de vertimientos y emisiones contaminantes, disposición de desechos sólidos y de residuos tóxicos y peligrosos, dictar las medidas de corrección o mitigación de daños ambientales y adelantar proyectos de saneamiento y descontaminación.

Los municipios, distritos o áreas metropolitanas de que trata el presente artículo asumirán ante las Corporaciones Autónomas Regionales la obligación de transferir el 50% del recaudo de las tasas retributivas o compensatorias causadas dentro del perímetro urbano y de servicios, por el vertimiento de afluentes contaminantes conducidos por la red de servicios públicos y

arrojados fuera de dicho perímetro, según el grado de materias contaminantes no eliminadas con que se haga el vertimiento.”

Y, el Decreto 632 de 1994, en su artículo 3º, prevé:

“[...] **DECRETO 632 DE 1994**
(Marzo 22)
REPUBLICA DE COLOMBIA MINISTERIO DEL MEDIO
AMBIENTE

“Por el cual se profieren disposiciones necesarias para la transición institucional originada por la nueva estructura legal bajo la cual funcionará el Sistema Nacional Ambiental -SINA-.”

EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA, en uso de las facultades que le confiere el literal k del artículo 116 de la Ley 99 de 1993,

DECRETA:

[...]

ARTICULO 3º. Los Municipios, distritos y áreas metropolitanas cuya población urbana fuere igual o superior a un millón de habitantes, entrarán a ejercer, en los términos de los artículos anteriores, las funciones de que tratan los artículos 55 y 66 de la Ley 99 de 1993, para lo cual deberán organizarse administrativamente [...] (Las negrillas y subrayas fuera de texto)”.

De acuerdo con las disposiciones antes transcritas, fluye con claridad que para que las *áreas metropolitanas* sean competentes para ejercer, dentro de su perímetro urbano, las funciones descritas en los artículos 55 y 66 de la Ley 99, esto es, otorgar licencias ambientales, permisos, concesiones y autorizaciones, así como las mismas

atribuidas a las Corporaciones Autónomas Regionales, en lo que fuere aplicable al medio ambiente *urbano*, **deben cumplir con el requisito de tener una población urbana igual o superior a 1.000.000 de habitantes.**

En igual sentido, deben cumplir dicho requisito a fin de que se les destine el cincuenta por ciento (50%) del producto correspondiente al recaudo del porcentaje o de la sobretasa del impuesto predial y de otros gravámenes sobre la propiedad inmueble.

En tratándose del señalado *requisito del número de habitantes o población*, cabe observar lo siguiente:

El artículo 54 Transitorio de la Constitución Política, prevé:

“Adóptanse, para todos los efectos constitucionales y legales, los resultados del Censo Nacional de Población y Vivienda realizado el 15 de octubre de 1985.”(Las negrillas y subrayas fuera de texto.)

Por su parte, la Ley 67 de 1917, en su artículo 12, dispone:

“[...] LEY 67 DE 1917

(noviembre 22)

“Que adiciona y reforma las de 1904 y 1911 sobre formación del Censo Nacional”

**El Congreso de Colombia,
decreta:**

[...]

Artículo 12. Cada diez años, que empezarán a contarse en el de 1918, se formará un nuevo censo general que, **con la aprobación del Congreso, regirá en todos los actos oficiales relacionados con el número de habitantes de la Nación.**”(Las negrillas y subrayas fuera de texto.)

Y, la Ley 79 de 1993, en sus artículos 1º y 7º, establece:

**“[...] LEY 79 DE 1993
(octubre 20)**

“Por la cual se regula la realización de los censos de población y vivienda en todo el territorio nacional.”

**EL CONGRESO DE COLOMBIA,
DECRETA**

“ARTICULO 1o. El Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE, realizará Censos de Población y Vivienda en las fechas que, mediante Decreto, señale el Gobierno Nacional. También podrá realizar, como parte del programa censal, encuestas de ampliación o para medir la cobertura del Censo.

El Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE, podrá realizar encuestas y censos experimentales, que servirán de base para el censo oficial. Sus resultados serán de carácter meramente informativo.

[...]

ARTICULO 7o. Dentro de los tres, (3) meses siguientes al procesamiento y evaluación de los datos obtenidos en el censo, **el Gobierno Nacional deberá presentar al Congreso de la República el proyecto de ley mediante la cual se adopten los resultados del censo.** En todo caso, entre la fecha de realización del Censo y la de presentación al Congreso del aquí citado proyecto de Ley, no podrá transcurrir más de doce (12) meses.

Una vez sancionada la ley que adopte el Censo, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística D.A.N.E. deberá destruir los formularios de los Censos y Encuestas, previa memoria de los mismos.

ARTICULO 8o. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias, en especial el artículo 11 de la Ley 67 de 1917¹⁹.”

Sobre dicho requisito, así como la vigencia del artículo 54 Transitorio de la Constitución Política, que adoptó para todos los efectos constitucionales, los resultados del Censo Nacional de Población y Vivienda del 15 de octubre de 1985, y la aplicabilidad del referido Censo para determinar dicho requisito, el Consejo de Estado ha tenido la oportunidad de pronunciarse, en los siguientes términos:

¹⁹ El citado artículo 11 disponía: “Luego que esté formado el censo general por la Oficina Central de Estadística, el Ministerio de Gobierno lo revisará y si lo encontrare arreglado a las formalidades prescritas para levantarlo, lo pasará al Congreso, con el fin de que éste le imparta su aprobación, por medio de una Ley, desde cuya sanción regirá el censo en todos los actos oficiales. “

En la **sentencia de 16 de julio 1993** (Expediente nro. 2127, Actor: Nelson Calderón Molina, Consejero ponente doctor Ernesto Rafael Ariza Muñoz), **la Sección Primera** señaló lo siguiente:

"[...] En el evento *sub lite* para clasificar a la Secretaría de Tránsito y Transporte Municipal de Florencia (Caquetá) en la clase "A" se tuvo en cuenta por el INTRA el índice de población de la citada ciudad proyectada a 1.990 y 1.995 de 102.180 y 118.027 habitantes, respectivamente (folios 10 y 11 y 14).

El artículo transitorio 54 de la Constitución Política ADOPTÓ PARA TODOS LOS EFECTOS CONSTITUCIONALES Y LEGALES los resultados del censo nacional de población y vivienda realizado el 15 de Octubre de 1.985.

La disposición enunciada es clara y precisa y no da lugar a hesitación alguna en cuanto a dos aspectos:

El primero, que el empleo de la expresión "para todos los efectos constitucionales y legales" debe entenderse en el sentido que no existe situación alguna que guarde relación con el número de habitantes o población que pueda sustraerse a los resultados del censo nacional de población y vivienda realizado el 15 de Octubre de 1.985.

El segundo, que a través del precepto enunciado se constitucionalizó y legalizó el resultado del número de habitantes que arrojó el expresado censo, de tal manera que ninguna autoridad legislativa, ejecutiva o judicial pudiera desconocerlo en el cumplimiento de sus funciones. Tal institucionalización implica que en materia de población o número de habitantes no puede tenerse en cuenta la proyección, índice, variación o tasas de crecimiento exponencial de la población censada, pues ello desconoce clara y ostensiblemente

la regulación del precepto constitucional transitorio en referencia.

Significa lo precedente que para efectos de la clasificación que se hizo en el acto acusado ha debido tenerse en cuenta el censo nacional de población y vivienda realizado el 15 de Octubre de 1.985, el cual arrojó para el Municipio de Florencia un total de 87.542 habitantes (folio 12), resultado éste que obligaba a clasificar a la Secretaría de Tránsito y Transporte de la citada entidad territorial en la clase "B", conforme al artículo 2º literal c. de la Resolución 02444 de 1.989, en armonía con el artículo transitorio 54 de la Carta [...] (Negritas y subrayas fuera de texto)

Posteriormente, **en el concepto de 3 de junio de 1998**

(Expediente nro: 1111, Actor: Ministro del Interior, Consejero ponente doctor Luis Camilo Osorio Isaza), **la Sala de Consulta y Servicio Civil** expresó lo siguiente:

"[...] La Sala considera:

Para absolver la consulta formulada, se procede a analizar el régimen normativo aplicable para la determinación del número de representantes a la Cámara y cómo se establece la vigencia y aplicación de los censos de población.
Antecedentes.

La legislación nacional sobre la materia tiene antecedentes con la organización de una "oficina de estadística" prevista en la ley 29 de 1888 mediante la cual se autorizó al Gobierno para centralizar el "Ramo de Estadística" en el Ministerio de Fomento; **la ley 67 de 1917 otorga al Gobierno la competencia de revisar el censo general formado por la Oficina Central de Estadística, y si lo encontraba arreglado a las formalidades previstas para levantarlo, debía presentarlo al Congreso, con el fin de que este le**

impartiera su aprobación por medio de una ley, desde cuya sanción empezaba a regir el censo, “en todos los actos oficiales” (art. 11).

El artículo últimamente mencionado fue derogado expresamente por la ley 79 de 1993 (art. 8º).

Ya desde la ley 67 de 1917 se dispuso que cada diez años debía formarse un nuevo censo general que, “con la aprobación del Congreso, regirá en todos los actos oficiales relacionados con el número de habitantes de la Nación” (art. 12), disposición a la cual se referirá la Sala más adelante.

Posteriormente se han producido reformas en particular sobre la organización administrativa de las dependencias a las que les ha correspondido adelantar las estadísticas y la realización de censos como las contenidas en las leyes 82 de 1935, 2ª de 1962 y 79 de 1993 y en los decretos 2239 de 1951, 2666 de 1953 (mediante la cual se creó el “Departamento Administrativo Nacional de Estadística”) y 2118 de 1992.

[...]

El Censo

Corresponde al Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE, realizar los censos de población y vivienda en las fechas que mediante decreto señale el Gobierno Nacional (art. 1º, ley 79 de 1993; decreto 2118 de 1992).

Sin embargo, la misma disposición (ley 79 de 1993), señala que el DANE:

“podrá realizar encuestas y censos experimentales que sirvan de base para el censo oficial. **Sus resultados serán de carácter meramente informativo**” (art. 1º, inciso 1º).

El Gobierno deberá dentro de los tres meses siguientes al procesamiento y evaluación de los datos obtenidos presentar al Congreso “el proyecto de ley mediante la cual se adopten los resultados del censo” y agrega que “una vez sancionada la ley que adopte el censo, se

destruirán los formularios de los censos y encuestas, previa memoria de los mismos” (art. 7º).

En aparte anterior se advirtió sobre la derogatoria expresa del artículo 11 de la ley 67 de 1917 que contenía materia de la misma índole a la de los artículos 1º y 7º de la ley 79 de 1993 cuyos apartes se transcribieron y **donde se desprende la obligación de someter el material obtenido por el DANE para que se adopte por la ley como censo que genere efectos jurídicos; esta disposición debe entenderse en concordancia con el artículo 12 de la ley 67 de 1917.**

La Carta Política no señaló al legislador la función de aprobar los censos poblacionales; en efecto, el artículo 150 ni otra norma constitucional atribuyen a la ley la función de aprobar los censos.

Sin embargo la misma Carta prevé como atribución constitucional a cargo de la ley (art. 150.7) la creación de entidades de la administración central, incluidos los departamentos administrativos a los que les señala sus objetivos.

Al asignar las funciones del DANE, el legislador una vez elaborados los datos, se reservó la facultad de “adoptar” los resultados del censo, mediante la expedición de una ley.

En criterio de la Sala, careciendo de competencia expresa asignada por el constituyente, no ha debido el Congreso arrogarse la función de adoptar mediante ley el censo elaborado por la entidad estatal competente, en este caso el DANE.

Como antecedente constitucional debe observarse que el Acto Legislativo 1 de 1968 en disposición transitoria aprobó el censo realizado 4 años atrás:

Artículo 76.e) “para todos los efectos apruébase el censo de población de 1964”.

En relación con el censo vigente dispone el artículo 54 transitorio constitucional:

“Adoptase, para todos los efectos constitucionales y legales, los resultados del censo nacional de población y vivienda realizado el 15 de octubre de 1985”.

Este precepto no obstante encontrarse en las disposiciones constitucionales transitorias produce efectos jurídicos de esta índole por tiempo indefinido, de tal modo que permanecerá vigente hasta que se adopte otro censo posterior, tal como lo exigen actualmente los artículos 1º y 7º de la ley 79 de 1993 o sea fijado otro criterio legal distinto.

En 1993 el DANE realizó el censo nacional de población y vivienda y una vez concluido fue presentado como proyecto de ley al Congreso (proyecto 109 - Cámara); debe señalarse que el trámite no se cumplió y fue ordenado su archivo.

En consecuencia, el censo de 1985 es el que determina la validez jurídica de las cifras de población en los aspectos constitucionales y legales como lo ordena la norma superior.

[...]

En síntesis, con posterioridad a la disposición constitucional referida no se ha dado aprobación o adoptado legalmente otro censo; en particular no lo ha sido el realizado en 1993, no obstante que la iniciación del trámite legislativo ya referido concluyó con el archivo del proyecto, de tal manera que el censo de 15 de octubre de 1985 es el vigente conforme a la ley.” (Las negrillas y subrayas fuera de texto)

Y en la **sentencia de de 26 de octubre de 1999** (Expediente nro. IJ-007, Actor: César Rosas Rodríguez y otro, Consejero ponente doctor Reinaldo Chavarro Buriticá), **la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo** realizó las siguientes precisiones:

"[...] 1.1. En el artículo 54 Transitorio de la Constitución Política se adoptó "para todos los efectos constitucionales y legales, los resultados del censo nacional de población y vivienda realizado el 15 de octubre de 1985". La decisión que se demanda de la Corporación requiere definir la aplicabilidad del censo de población referido para determinar el número de representantes a la cámara a elegir.

Según el diccionario de la Real Academia de la Lengua Española la palabra censo del latín census, tiene entre sus varias acepciones, la de "registro general de ciudadanos con derecho al sufragio activo" y censar es "hacer el censo o empadronamiento de los habitantes de algún lugar."

[...]

1.2 Por otra parte, la razón de ser de las normas constitucionales transitorias es la de servir de mecanismo de transición hacia la instauración del régimen constitucional ordinario al cual ellas se refieren, por lo que tienen un carácter eminentemente provisional y una vigencia igualmente transitoria.

En el caso de las disposiciones transitorias de nuestra Constitución Política, el alcance de dicha transitoriedad no es general y uniforme y requiere, por tanto, ser examinado y determinado en cada asunto. En efecto, algunas normas transitorias atribuyen competencias del legislativo al ejecutivo, en forma extraordinaria, durante algún término o hasta tanto se cumpla una condición, como ocurre entre otras, con las disposiciones de los artículos 9º, 11 y 59 Transitorios.

En relación con la norma del artículo 54 Transitorio, se observa que suplió la ausencia de adopción legal del censo elaborado seis años atrás y está destinada a dotar de certeza las decisiones administrativas que tengan como base estadísticas de población, a fin de que las mismas no sean objeto de manipulación por parte de los respectivos operadores de la información estadística y de la norma jurídica que prescriba su utilización, como bien lo señala la colaboradora que representa al Ministerio Público.

Para la determinación de su vigencia en el tiempo, resulta en extremo simplista sostener que su transitoriedad estuvo referida a las elecciones para Congreso de la República, ordenadas en el artículo 1º Transitorio ibídem, si se tiene en cuenta que no existe referencia alguna de orden jurídico normativo o de otra índole que avale dicha conclusión. Adicionalmente, es claro, en la historia de los respectivos preceptos, que no existen elementos de ninguna naturaleza que permitan referir la vigencia del artículo 54 Transitorio a las elecciones celebradas el 27 de octubre de 1991 tal como lo corroboran las actas de la Asamblea Nacional Constituyente. Pretender que, por la circunstancia de denominarse norma transitoria pierda su vigencia con el agotamiento del primer fenómeno que regula, sin ninguna otra razón o consideración, carece completamente de sindéresis.

En la sesión plenaria de la Asamblea Nacional Constituyente cumplida el 31 de mayo de 1991, el Constituyente Orlando Fais Borda, manifestó:

“[...] y para terminar [...] he observado junto con la colega la doctora Garcés Lloreda que existe una cierta falta de seguridad y hasta legalidad en las cifras de población que se están manejando, para calcular la composición de las cámaras y esto porque el último censo aprobado oficialmente es el de 1973 es decir hace 18 años, el último censo como todos recordamos se hizo en 1985 pero el Congreso Nacional no lo ha aprobado, [...] me permito presentar a la consideración de la Asamblea el siguiente acto constituyente de vigencia inmediata, como quizás una fórmula adecuada para resolver este problema concreto, técnico jurídico a que he aludido... dice lo siguiente [...]”

En la sesión plenaria del 18 de Junio se aprobó el artículo 54 transitorio de la Constitución por 43 votos, no se registraron votos negativos, ni abstenciones. Documento "Consulta Textual y referencial" Presidencia de la República -Consejería para el desarrollo de la Constitución." Fols. 99 a 105. Exp. 1944. Es claro, entonces, que la norma de artículo 54 transitorio surgió como respuesta a la necesidad de dar seguridad y legalidad a las cifras utilizadas en la

determinación del número de integrantes de las corporaciones públicas.

No se puede perder de vista que la obligatoriedad de la adopción del censo está prevista en la ley desde los inicios de la república y tiene como objeto jurídico el de dotar de certeza la utilización de la información estadística básica y estratégica, requerida por el Estado para decidir aspectos cruciales para su existencia y operatividad.

1.3 La norma del artículo 54 Transitorio de la Constitución tiene vocación de permanecer vigente hasta tanto el legislador adopte un nuevo censo o establezca una norma especial para regular el hecho social relevante de que se trate.

En efecto, la aplicación del Censo de Población y Vivienda de 1985 "para todos los efectos constitucionales y legales" dispuesta en el artículo 54 Transitorio de la Constitución constituyó la regla general, vigente al momento de su expedición. Más adelante en el tiempo, el legislador ha dispuesto regular materias específicas mediante norma especial como los casos de la determinación del número de Concejales del Distrito Capital prevista en el artículo 323 de la Constitución Política y desarrollada en el artículo 9 del Decreto 1421 de 1993 en cuanto el legislador extraordinario ordenó a la Registraduría Nacional del Estado Civil determinarlo con base en el estimativo que elabore el DANE sobre la población existente el 31 de diciembre anterior a la elección; la disposición del artículo 41 de la Ley 60 de 1993, que dispuso que para efectos de dicha ley se debe tener en cuenta la población estimada por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística -Dane- con base en el censo de 1985 o la del censo de 1993 si se realizaba; el artículo 8 inciso 2º de la Ley 136 de 1994 que estableció como requisito para la creación de municipios tener por lo menos 7.000 habitantes según certificación que expida el DANE; las leyes de presupuesto, tales como la 331 de 1996, 413 de 1997, 482 de 1998 en cuyos textos se establece que para la distribución de la participación en los ingresos corrientes de la nación, se deben tener en cuenta los indicadores de población, necesidades básicas insatisfechas, pobreza y coberturas de servicios expedidas por el DANE con base en el Censo de

1993. Las anteriores son normas especiales, reguladoras de fenómenos de la misma naturaleza.

[...]

2. Las partes actoras sostienen que el artículo 54 Transitorio de la Constitución debió inaplicarse, por parte del Gobierno, con fundamento en la excepción de inconstitucionalidad prevista en el artículo 4° de la Constitución Política, por ser contrario al mandato del artículo 176 ibídem. Para desechar por infundado dicho planteamiento baste señalar que no existe diferencia de jerarquía normativa entre las disposiciones permanentes y transitorias de la Constitución Política.

3. **En conclusión y teniendo en cuenta que el Decreto 141 de enero 21 de 1998, tomó como referencia los resultados del censo nacional de población y vivienda realizado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) en octubre de 1985, adoptado mediante el Artículo 54 Transitorio de la Constitución Nacional, observa la Sala que el mismo tiene pleno respaldo en las normas constitucionales y legales en que debía fundarse y en consecuencia, no se encuentra infringido ninguno de los preceptos invocados por los actores. [...]** (Negritas y subrayas fuera de texto)”

En **la sentencia de 4 de marzo de 2005** (Expedientes nros.

11001-03-28-000-2003-00040-01 y 11001-03-28-000-2004-

00022-01 (3170-3366), Actores: Gustavo Adolfo Prado Cardona y

otro, Consejero ponente: Darío Quiñones Pinilla), **la Sección**

Quinta continuó con la misma posición, de la siguiente manera:

“[...] El artículo transitorio número 54 de la Carta Política dispone lo siguiente: “Adóptanse, para todos los efectos

constitucionales y legales, los resultados del censo nacional de población y vivienda realizado el 15 de octubre de 1985". Es evidente, entonces, que a partir de la vigencia de la Constitución de 1991 quedó adoptado el censo de población y vivienda celebrado en el año de 1985.
[...]"

En el pasado esa exigencia estaba contemplada en el artículo 11 de la Ley 67 de 1917 que disponía lo siguiente: "... Luego que esté formado el censo general por la Oficina Central de Estadística, el Ministerio de Gobierno lo revisará y si lo encontrare arreglado a las formalidades prescritas para levantarlo, lo pasará al Congreso, con el fin de que este le imparta su aprobación, por medio de una ley, desde cuya sanción regirá el censo en todos los actos oficiales". Esa norma fue derogada por el artículo 8º de la Ley 79 de 1993 y reemplazado por el artículo 7º. de la misma ley que dispuso lo siguiente:

"Dentro de los tres meses siguientes al procesamiento y evaluación de los datos obtenidos en el censo, el Gobierno Nacional deberá presentar al Congreso de la República el proyecto de ley mediante el cual se adopten los resultados del censo. En todo caso, entre la fecha de realización del censo y la de presentación al Congreso del aquí citado proyecto de ley, no podrá transcurrir mas de doce (12) meses".

De modo que, como lo ha entendido la Sala de Consulta y Servicio Civil de esta Corporación²⁰, es la última norma transcrita, en concordancia con el artículo 12 de la Ley 67 de 1917, la que actualmente regula el punto relativo a la exigencia de la adopción del censo de población por el Congreso de la República para que los datos obtenidos en el mismo puedan producir efectos jurídicos y, por tanto, tomarse en cuenta para todos los efectos oficiales. Ese artículo 12 dice que el nuevo censo "con la aprobación del Congreso, regirá en todos los actos oficiales relacionados con el número de habitantes de la Nación" [...] (Negritas y subrayas fuera de texto)".

²⁰ "Concepto del 3 de junio de 1998.- Radicación número 1111"

El anterior pronunciamiento fue reiterado en la sentencia **de 17 de marzo de 2005 de la Sección Quinta** (Expedientes nro. 17001-23-31-000-2003-01536-01 (3609), Actores: Benedicto López Galindo y Otros, Consejero ponente: Darío Quiñones Pinilla).

De igual manera, mediante reciente **sentencia de 16 de noviembre 2016** (Expediente nro. 11001-03-28-000-2015-00025-00, Actor: Edwin Salcedo Vásquez, Consejero ponente doctor Carlos Enrique Moreno Rubio), **Sala Plena de lo Contencioso Administrativo** mantuvo la misma postura y advirtió:

“[...] **6.3 De los requisitos exigidos para actualizar la cifra para la asignación de curules adicionales en la Cámara de Representantes. Censo que actualmente reúne todos los requisitos legales.**

De la lectura de la norma bajo análisis se advierte que la actualización de la cifra para la asignación de curules adicionales en la Cámara de Representantes depende de la proporción del crecimiento de la población nacional, proporción que según la misma disposición debe determinarse en el censo.

El tema de los censos de población y vivienda en el país se encuentra regulado por la Ley 79 de 1993 que establece que es el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE, el encargado de realizar los censos.

En tales condiciones, corresponde determinar cuál es el censo que puede ser tenido en cuenta como base para dicha actualización, por cuanto se entiende que la disposición constitucional exige que el censo que se adopte para ese propósito debe cumplir con todos los requisitos legales.

Para las entidades demandadas sólo puede tenerse en cuenta para este efecto el censo poblacional realizado en el país en 1985, toda vez que, si bien es cierto con posterioridad el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE, ha hecho otros -1993 y 2005-, estos no cumplen con el requisito establecido en el artículo 7 de la Ley 79 de 1993.

Frente al punto, el DANE en el escrito a través del cual intervino en este proceso señaló:

“Para el DANE el último censo adoptado es el de 1985 por expresa disposición de la Constitución Política de 1991, que estipuló en su artículo 54 transitorio lo siguiente «adóptese, para todos los efectos constitucionales y legales los resultados del Censo Nacional de Población y Vivienda realizado el 15 de octubre de 1985», sin embargo, la entidad, en cumplimiento de su labor institucional ha realizado con posterioridad dos censos de población y vivienda, el más reciente realizado en el año 2005, información censal que describe la dinámica poblacional más actualizada para el país, con la cual se da cumplimiento a lo establecido en la Ley 715 de 2001.”²¹

En este orden de ideas se advierte que, tal y como lo señaló el actor en su demanda, luego de 1985 se han realizado otros censos en el país, el último de ellos en el año 2005, sin embargo, estos no han sido adoptados por ley, por lo que no pueden ser tenidos como base o parámetro para actualizar la asignación de curules adicionales en la Cámara de Representantes.

La exigencia de que los censos sean adoptados por ley se encuentra consagrada en el artículo 7 de la Ley 79

²¹ Folios 128 a 130 del expediente.

de 1993, a través de la cual, como se dejó dicho, se reguló la realización de los censos de población y vivienda en el territorio nacional y que establece:

"Dentro de los tres (3) meses siguientes al procesamiento y evaluación de los datos obtenidos en el censo, el Gobierno Nacional deberá presentar al Congreso de la República el proyecto de ley mediante la cual se adopten los resultados del censo. En todo caso, entre la fecha de realización del Censo y la de presentación al Congreso del aquí citado proyecto de Ley, no podrá transcurrir más de doce (12) meses. Una vez sancionada la ley que adopte el Censo, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE, deberá destruir los formularios de los Censos y Encuestas, previa memoria de los mismos".

En ese orden de ideas, para que un censo sea oficial para todos los efectos debe ser aprobado, dentro de los doce meses siguientes a su realización, por el Congreso de la República a través de ley.

Por lo tanto, como hasta donde quedó demostrado en el expediente ninguno de los censos realizados en el país con posterioridad a 1985 –el cual fue adoptado directamente por la Constitución Política en su artículo 54 transitorio²², ha cumplido con ese trámite, no es posible que los datos arrojados por aquellos puedan ser tenidos en cuenta para la actualización de la base de que trata el parágrafo del artículo 176 de la Constitución Política.

Frente a la vigencia de la respectiva norma constitucional, esta Corporación ya tuvo la oportunidad de ocuparse en los siguientes términos:

"[...] La razón de ser de las normas constitucionales transitorias es la de servir de mecanismo de transición hacia la instauración del régimen

²² Constitución Política. Artículo 54 transitorio. "Adóptanse, para todos los efectos constitucionales y legales, los resultados del Censo Nacional de Población y Vivienda realizado el 15 de octubre de 1985".

constitucional ordinario al cual ellas se refieren, por lo que tienen un carácter eminentemente provisional y una vigencia igualmente transitoria. En el caso de las disposiciones transitorias de nuestra Constitución Política, el alcance de dicha transitoriedad no es general y uniforme y requiere, por tanto, ser examinado y determinado en cada asunto. En efecto, algunas normas transitorias atribuyen competencias del legislativo o al ejecutivo, en forma extraordinaria, durante algún término o hasta tanto se cumpla una condición. **En relación con la norma del artículo 54 Transitorio, se observa que suplió la ausencia de adopción legal del censo elaborado seis años atrás y está destinada a dotar de certeza las decisiones administrativas que tengan como base estadísticas de población, a fin de que las mismas no sean objeto de manipulación por parte de los respectivos operadores de la información estadística y de la norma jurídica que prescriba su utilización; para la determinación de su vigencia en el tiempo, resulta en extremo simplista sostener que su transitoriedad estuvo referida a las elecciones para Congreso de la República, ordenadas en el artículo 1° Transitorio ibídem, si se tiene en cuenta que no existe referencia alguna de orden jurídico normativo o de otra índole que avale dicha conclusión.** Adicionalmente, es claro, en la historia de los respectivos preceptos, que no existen elementos de ninguna naturaleza que permitan referir la vigencia del artículo 54 Transitorio a las elecciones celebradas el 27 de octubre de 1991 tal como lo corroboran las actas de la Asamblea Nacional Constituyente. **Pretender que, por la circunstancia de denominarse norma transitoria pierda su vigencia con el agotamiento del primer fenómeno que regula, sin ninguna otra razón o**

consideración, carece completamente de sindéresis²³".

En tales condiciones, es claro que pese a que el censo de población y vivienda de 1985 fue adoptado mediante un párrafo transitorio de la Constitución Política, ello no implica que esa disposición haya perdido vigencia en el tiempo o que haya desaparecido del mundo jurídico.

Según se tiene, el censo al que alude el actor como fundamento de la demanda fue convocado por el Decreto 1100 del 12 de abril de 2005, sin embargo, **el mismo nunca fue puesto a disposición del Congreso de la República para su aprobación, por lo que no es este el último censo que reúne los requisitos legales, sino el del 15 de octubre de 1985.**

Visto así el asunto, se reitera que al ser el censo de 1985 el único que ha sido adoptado por la Constitución Política por cuanto ninguno de los realizados con posterioridad han cumplido con el requisito establecido en el artículo 7 de la Ley 79 de 1993, la asignación de curules en la Cámara de Representantes debe hacerse con base en la información suministrada por aquel.

Al respecto, resulta del caso precisar que según se estableció, el precitado artículo 7 de la Ley 79 de 1993 se encuentra vigente a la fecha, por lo que debe ser acatado como ley que es, sin que exista ninguna razón jurídica para desconocerlo [...]” (Negritas y subrayas fuera de texto)”.

De la reseña jurisprudencial antes señalada, se colige que esta Corporación ha sido unánime al sostener que *para determinar el requisito del número de habitantes o población*, se debe tener en

²³ Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Providencia del 26 de octubre de 1999. Radicación IJ-007. M.P. Dr. Reinaldo Chavarro Buriticá. Actor. César Rosas Rodríguez y Otro.

cuenta el resultado del Censo Nacional de Población y Vivienda realizado el 15 de octubre de 1985, el cual fue adoptado por el Congreso de la República, a través del artículo 54 Transitorio de la Constitución Política, "*para todos los efectos constitucionales y legales*".

Y que no puede tenerse en cuenta la proyección, índice, variación, o tasas de crecimiento exponencial de la población censada, pues se desconocería la citada disposición.

Ello, en tanto que el citado artículo 54 Transitorio constitucional (que adoptó el censo de 1985) está destinado a dotar de certeza las decisiones administrativas que tengan como base estadísticas de población; produce efectos jurídicos transitorios por *tiempo indefinido*, de tal modo que el mismo permanece vigente hasta que el legislador adopte otro censo posterior, conforme lo exigen los artículos 1º y 7º de la Ley 79 o sea fijado un criterio legal distinto, a través de una norma especial.

Por tanto, **debe destacarse que la aplicación del referido censo de 1985 constituye la regla general en todos los asuntos o materias, en los cuales haya que determinar el número de habitantes o población, y que no hubiesen sido regulados de manera específica por una norma especial**, en razón de que es el que determina la validez jurídica de las cifras de población **para todos los efectos constitucionales y legales**, de tal manera que “ninguna autoridad legislativa, ejecutiva o judicial pudiera desconocerlo en el cumplimiento de sus funciones”; es el único censo oficial y adoptado por la ley, en tanto cumplió con el trámite de ser aprobado por el Congreso de la República a través de ley y, en consecuencia, tiene pleno respaldo en las normas constitucionales (artículo 54 Transitorio) y legales (artículos 1º y 7º de la Ley 79, en concordancia con el artículo 12 de la Ley 67) en que debía fundarse.

En el caso bajo examen, el legislador no estableció una regla especial para determinar el número de habitantes o la población, necesario a fin de que las *áreas metropolitanas* sean competentes para ejercer, dentro de su perímetro urbano, las funciones descritas en los

artículos 55 y 66 de la Ley 99, y se le les destine el cincuenta por ciento (50%) de la sobretasa ambiental, por lo que se debe aplicar la referida regla general y tener en cuenta el resultado del Censo Nacional de Población y Vivienda realizado el 15 de octubre de 1985.

En este orden de ideas, cuando la Junta Metropolitana de Bucaramanga, a través del **Acuerdo Metropolitano nro. 016 de 31 de agosto de 2012 demandado**, dio por cumplido el requisito de un (1) millón de habitantes, a través de la citada certificación de 20 de marzo de 2012, expedida por el DANE, con una proyección definida a 30 de junio del mismo año, para constituir el Área Metropolitana de Bucaramanga como autoridad ambiental metropolitana y le otorgó las demás facultades y funciones indicadas en el citado Acuerdo, violó lo señalado en los artículos 54 Transitorio de la Constitución Política, 7º de la Ley 79, en concordancia lo dispuesto en el artículo 12 de la Ley 67, e incurrió en una falsa motivación.

Las consideraciones precedentes constituyen razón potísima para que la Sala revoque la sentencia apelada y, en su lugar, declare la nulidad del **Acuerdo Metropolitano nro. 016 de 31 de agosto de 2012 demandado**, expedido por la Junta Metropolitana de Bucaramanga.

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

F A L L A

REVÓCASE la sentencia apelada y, en su lugar, se dispone: **DECRÉTASE** la nulidad del **Acuerdo Metropolitano nro. 016 de 31 de agosto de 2012 demandado**, expedido por la Junta Metropolitana de Bucaramanga, conforme a las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

Ejecutoriada esta providencia, devuélvase el expediente al Tribunal de origen.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Se deja constancia de que la anterior sentencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en la sesión del día 21 de junio de 2018.

HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ
Presidente

MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ

OSWALDO GIRALDO LÓPEZ
Salva Voto

JUAN CARLOS HENAO PÉREZ
Conjuez