

DECRETO 1339 DE 1994 - El artículo 9 no transgrede la potestad reglamentaria, sino que precisa la entidad competente para determinar el censo poblacional a que se refiere el parágrafo 2 del artículo 44 de la Ley 99 de 1993 / DANE - Es la entidad oficialmente encargada de informar de manera veraz e imparcial los censos de población que requiera el país

[...] el parágrafo 2º del artículo 44, y los artículos 55 y 66 de la Ley 99 de 1993 establecieron competencias en materia ambiental a los municipios, distritos o áreas metropolitanas cuya población fuera superior a 1.000.000 de habitantes. Estas normas no indicaron la entidad encargada de establecer la población señalada, vacío que pretende llenar el artículo 9º del Decreto 1339 de 1994, al reglamentar el parágrafo 2º del artículo 44 de la Ley 99 de 1993, en el sentido de que el 1.000.000 de habitantes debe establecerse de acuerdo con los datos del último censo registrado en el DANE. 3.9. En efecto, el artículo 1º del Decreto 2118 de 1992, vigente para la época de expedición de la norma acusada, estableció que el DANE tiene como misión fundamental la de garantizar la disponibilidad y calidad de la información estadística estratégica y la existencia del Sistema de Información Nacional, para el desarrollo social, económico y político del país. 3.10. Naturalmente que definir el número de habitantes de los municipios, distritos o áreas metropolitanas es relevante para efectos de la asignación de las competencias dispuestas en la Ley 99 de 1993 y, en la obtención de parte del recaudo por concepto del porcentaje o la sobretasa ambiental, y en esas condiciones la disposición reglamentaria, lo que busca conforme con la potestad presidencial del artículo 189.11 constitucional, es precisamente garantizar la cumplida ejecución de las leyes citadas como infringidas. Recuérdese que el reglamento, según lo ha expresado de tiempo atrás esta Corporación, en cita del profesor Libardo Rodríguez R., “tiene por objeto y razón de ser, asegurar la aplicación de la ley que él completa”, y a eso en sentir de la Sala unitaria, apunta la norma reglamentaria que se examina. Con fundamento en lo anterior, al DANE se le asignó como función: *“Asegurar la veracidad e imparcialidad de la información básica y estratégica del País”*; *“Procurar el cumplimiento de las directrices de carácter estadístico emanadas de los organismos internacionales competentes”*, y *“Diseñar, planificar dirigir y ejecutar, entre otros, los censos de población, vivienda y económicos que requiera el país”* Esas funciones fueron reiteradas en los Decretos 1151 de 2000 y 262 de 2004, que modificaron la estructura del DANE, los cuales insistieron que la entidad tiene como función la de garantizar la disponibilidad, calidad de la información estadística estratégica para el desarrollo social, económico y, político del país. 3.11. Así las cosas, para el despacho el aparte censurado del artículo 9º del Decreto 1339 de 1993 no trasgrede los mencionados artículos de la Ley 99 de 1993, sino que en ejercicio de la potestad reglamentaria, el Gobierno precisó el parágrafo 2º del artículo 44, en el sentido de que el DANE es la entidad oficialmente encargada de informar de manera veraz e imparcial los censos de población y económicos que requiera el país. Por tanto, el aparte censurado del artículo 9º del Decreto 1339 de 1993 no restringe ni extiende el alcance de la ley reglamentada, sino que la desarrolla teniendo en cuenta su finalidad de establecer de manera objetiva las competencias en materia ambiental.

FUENTE FORMAL: CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 189 NUMERAL 11 / DECRETO 2118 DE 1992 - ARTICULO 1 / LEY 99 DE 1993 - ARTICULO 44 PARAGRAFO 2 / LEY 99 DE 1993 - ARTICULO 55 / LEY 99 DE 1993 - ARTICULO 66 / DECRETO 1151 DE 2000 / DECRETO 262 DE 2004

NORMA DEMANDADA: DECRETO 1339 DE 1994 (27 de junio) GOBIERNO NACIONAL - ARTICULO 9 (Parcial) No suspendido

NOTA DE RELATORIA: La síntesis del asunto es la siguiente: Se negó la suspensión provisional de los efectos de la expresión “*de acuerdo con los datos del último censo registrado en el DANE*”, contenida en el art. 9 del Decreto 1339 de 1994, por el cual el Gobierno Nacional reglamentó el porcentaje del impuesto predial a favor de las Corporaciones Autónomas Regionales, en desarrollo de lo previsto en el párrafo 2º del artículo 44 de la Ley 99 de 1993. Para adoptar su decisión la Sala consideró que la expresión acusada no transgrede los artículos 55 y 66 de la Ley 99 de 1993 ni el 110 de la Ley 1151 de 2007, y que tampoco excede ni restringe la potestad reglamentaria, sino que precisa el párrafo 2 del artículo 44 de la Ley 99 de 1993, en el sentido de señalar que el DANE es la entidad encargada de efectuar los censos de población y económicos que requiera el país, tal como se dispuso en el aparte que se pedía suspender, con el fin de determinar el porcentaje del impuesto predial destinado a la gestión ambiental de los municipios, distritos y áreas metropolitanas con población mayor a 1.000.000 de habitantes.

SUSPENSION PROVISIONAL - Procedencia / SUSPENSION PROVISIONAL - Su regulación en la Ley 1437 de 2011 prescinde de la manifiesta infracción y obliga al juez a hacer un análisis entre el acto y las normas invocadas y a estudiar la pruebas allegadas con la solicitud

2.1. De conformidad con lo previsto por el artículo 231 de la Ley 1437 de 2011, para que proceda la medida cautelar de suspensión provisional de los actos administrativos es necesario que la transgresión de las normas superiores invocadas surja de comparación entre estas y los actos acusados o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud. 2.2. Sobre el particular, esta Corporación ha precisado que la nueva regulación de la suspensión provisional establecida en el CPACA, prescinde de la “*manifiesta infracción*”, exigida en la antigua legislación, y presenta una variación significativa en la regulación de esta figura, por cuanto la norma obliga al juez administrativo a realizar el *análisis* entre el acto y las normas invocadas como transgredidas y a *estudiar* las pruebas allegadas con la solicitud. Luego, el análisis que deberá realizar el funcionario judicial no se circunscribe a la simple comparación normativa, puesto que si la norma no distinguió la entidad de la infracción, mal haría el intérprete en establecerla.

FUENTE FORMAL: LEY 1437 DE 2011 - ARTICULO 229 / LEY 1437 DE 2011 - ARTICULO 231

NOTA DE RELATORIA: Sobre el alcance de la suspensión provisional en vigencia de la Ley 1437 de 2011 se cita Consejo de Estado, Sección Primera, auto de 3 de diciembre de 2012, Radicado 11001-03-24-000-2012-00290-00, M.P. Guillermo Vargas Ayala.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION CUARTA

Consejero ponente: JORGE OCTAVIO RAMIREZ RAMIREZ

Bogotá D.C., doce (12) de marzo de dos mil catorce (2014)

Radicación número: 11001-03-27-000-2012-00068-00(19845)

Actor: JOSE MIGUEL DIAZ SANDOVAL

Demandado: MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE

AUTO

Procede el despacho a resolver la medida cautelar de suspensión provisional, solicitada por el ciudadano José Miguel Díaz Sandoval, en su calidad de parte demandante, contra el aparte “*de acuerdo con los datos del último censo registrado en el DANE*” contenido en el artículo 9º del Decreto 1339 del 27 de junio de 1994.

I. FUNDAMENTOS DE LA SOLICITUD DE MEDIDA CAUTELAR

El demandante solicitó la suspensión provisional con fundamento en los siguientes argumentos:

El aparte acusado del artículo 9º del Decreto No. 1339 de 1994, vulnera el artículo 189 numeral 11 de la Constitución Política por cuanto establece un requisito adicional al dispuesto en la ley que reglamenta (Ley 99 de 1993), en tanto exige que la población de más de 1.000.000 habitantes debe determinarse de acuerdo con los datos del último censo registrado en el DANE.

El párrafo 2º del artículo 44 de la Ley 99 de 1993 estableció el porcentaje del impuesto predial que se destina a la gestión ambiental cuando la población sea superior a un millón de habitantes, sin disponer que esa población fuera determinada de acuerdo con el último censo registrado en el DANE.

Cuando los artículos 55 y 66 de la Ley 99 de 1993 establecieron las competencias en materia ambiental de los municipios, distritos y áreas metropolitanas que tuvieran una población mayor a 1.000.000 de habitantes, no previeron que esa población debía establecerse de acuerdo con los datos del último censo registrado en el DANE.

La condición poblacional “es un requisito meramente de notoriedad del número de personas que habitan en las zonas urbanas de los municipios, distritos y áreas metropolitanas, es evidente que quien debe certificar el número de habitantes es la entidad encargada de tal fin”.

Ese condicionamiento tampoco fue establecido en el artículo 110 de la Ley 1151 de 2007, por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014.

II. TRASLADO DE LA MEDIDA CAUTELAR

Mediante auto del 7 de octubre de 2013, se dio traslado a la parte demandada de la solicitud de la medida cautelar, sin que hubiere presentado escrito de oposición.

La Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga, intervino en el presente proceso, para oponerse a la solicitud de suspensión provisional:

La suspensión provisional del aparte censurado no puede solicitarse con fundamento en el artículo 110 de la Ley 1151 de 2007 porque esa norma no se encontraba vigente al momento de su expedición.

En los artículos 44 -parágrafo 2º-, 55 y 66 de la Ley 99 de 1993, el legislador encomendó a los municipios, distritos y áreas metropolitanas, las mismas funciones atribuidas a la Corporaciones Autónomas Regionales, siempre que se cumplieran ciertos requisitos, entre los que se encuentra, el que la población urbana fuere igual o superior a un millón de habitantes.

Por tanto, la certificación del millón de habitantes determinaría si la competencia ambiental se ejercería por las CARs o por los municipios, distritos o áreas metropolitanas y, por ende, definiría la entidad acreedora de la sobretasa ambiental.

Para el demandante quien debe certificar el millón de habitantes es la entidad encargada de tal fin, es decir, la que resultare beneficiada. Es por eso que tacha de ilegal que el ejecutivo hubiere establecido objetivamente que dicha certificación debía ser expedida por el organismo oficial establecido para ello, esto es, el DANE, y no, por las entidades involucradas.

El hecho de que se hubiere establecido al DANE como la entidad encargada de certificar la población, no constituye una adición, ni una supresión, ni una estipulación contraria a la consagrada en la norma superior que se reglamenta, en tanto no varió ni modificó el número de habitantes, sino que precisó que la población fuera certificada por una entidad estatal del nivel especializado para esos efectos.

El Decreto 2118 de 1992, vigente para la época de expedición del Decreto 1339 de 1994, consagraba en el artículo 1º que el Departamento Administrativo Nacional de Estadística tiene como misión fundamental la de garantizar la disponibilidad y calidad de la información estadística estratégica y la existencia del sistema de información nacional para el desarrollo social, económico y político del país.

III. CONSIDERACIONES DE LA SALA

Este despacho es competente para decidir la solicitud de medida cautelar de suspensión provisional, en virtud de lo previsto en el artículo 125¹ del CPACA, que establece que en los procesos de única instancia le corresponde al magistrado ponente dictar los autos interlocutorios.

1. CUESTIÓN PREVIA

En los folios 22 a 29 del cuaderno de medidas cautelares obra escrito de oposición a la solicitud de suspensión provisional, interpuesto por la Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga.

Verificado el cuaderno principal del expediente se advierte que esa entidad presentó solicitud de tercero interviniente, de la cual se pronunciará este despacho en la oportunidad pertinente.

¹ Art. 125. De la expedición de providencias. **Será competencia del juez o magistrado ponente dictar los autos interlocutorios y de trámite**; sin embargo, en el caso de los jueces colegiados, las decisiones a que se refieren los numerales 1º, 2º, 3º y 4º del artículo 243 de este código serán de sala, **excepto en los procesos de única instancia.** (...)

No obstante, atendiendo a la naturaleza de la presente acción, se tendrán en cuenta los argumentos expuestos en el escrito de oposición para la decisión del presente asunto.

2. MARCO NORMATIVO

2.1. De conformidad con lo previsto por el artículo 231 de la Ley 1437 de 2011, para que proceda la medida cautelar de suspensión provisional de los actos administrativos es necesario que la transgresión de las normas superiores invocadas surja de comparación entre estas y los actos acusados o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud.

2.2. Sobre el particular, esta Corporación ha precisado que la nueva regulación de la suspensión provisional establecida en el CPACA, prescinde de la “*manifiesta infracción*”, exigida en la antigua legislación, y presenta una variación significativa en la regulación de esta figura, por cuanto la norma obliga al juez administrativo a realizar el *análisis* entre el acto y las normas invocadas como transgredidas y a *estudiar* las pruebas allegadas con la solicitud².

Luego, el análisis que deberá realizar el funcionario judicial no se circunscribe a la simple comparación normativa, puesto que si la norma no distinguió la entidad de la infracción, mal haría el intérprete en establecerla.

3. CASO CONCRETO

3.1. El aparte de la norma cuya suspensión provisional se impetra, es el que se resalta a continuación:

*“ARTICULO 9o. PORCENTAJE PARA CIUDADES DE MAS DE (SIC) 1.1000.000 DE HABITANTES. 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 <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 se modifique para tal fin³>”.*

² Auto del 3 de diciembre de 2012, C.P. Dr. Guillermo Vargas Ayala, expediente No. 2012-290.

³ Los apartes entre corchetes fueron declarados nulos por el Consejo de Estado mediante sentencia del 13 de diciembre de 1996, C.P. Germán Ayala Mantilla, expediente No. 7437.

3.2. La parte demandante considera que dicha norma infringe el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política y los artículos 44 - párrafo 2º-, 55 y 66 de la Ley 99 de 1993, y 110 de la Ley 1151 de 2007, al establecer como requisito formal la certificación del DANE, sin que el mismo se hubiere exigido en las leyes mencionadas.

Por tal motivo, considera que la expresión acusada constituye una extralimitación a la potestad reglamentaria.

3.3. Esta disposición fue expedida por el Gobierno Nacional, con la finalidad de reglamentar el porcentaje del impuesto predial a favor de las Corporaciones Autónomas Regionales, en desarrollo de lo previsto en el párrafo 2º del artículo 44 de la Ley 99 de 1993.

3.4. Mediante la Ley 99 de 1993 se creó el Ministerio del Medio Ambiente, se reordenó el sector público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables y, se organizó el Sistema Nacional Ambiental – SINA-.

3.5. En desarrollo de lo dispuesto en el inciso 2º del artículo 317 de la Constitución Política⁴, el artículo 44 de esa ley estableció, con destino a la protección del medio ambiente y los recursos naturales renovables, un porcentaje sobre el total del recaudo del impuesto predial⁵ y, permitió que, en su lugar, los municipios optaran por una sobretasa sobre el avalúo de los bienes que sirvieran para liquidar el impuesto predial⁶.

El párrafo 2º del artículo 44 ibídem contempló que el 50% del producto correspondiente al recaudo del porcentaje o de la sobretasa del impuesto predial, se destinaría 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 de habitantes.

⁴Artículo 317. (...) La ley destinará un porcentaje de estos tributos, que no podrá exceder del promedio de las sobretasas existentes, a las entidades encargadas del manejo y conservación del ambiente y de los recursos naturales renovables, de acuerdo con los planes de desarrollo de los municipios del área de su jurisdicción.

⁵La norma precisa que ese porcentaje no podrá ser inferior al 15% ni superior al 25.9%.

⁶ La norma establece que la sobretasa no podrá ser inferior al 1.5 por mil ni superior al 2.5 por mil.

3.6. En el artículo 55 de la referida ley, se estableció que los municipios, distritos y áreas metropolitanas, cuya población urbana sea superior a 1.000.000 de habitantes, serían competentes, dentro del perímetro urbano, para el otorgamiento de licencias ambientales, permisos, concesiones y autorizaciones cuya expedición no esté atribuida al Ministerio del Medio Ambiente.

3.7. Y, en el artículo 66, dispuso que los municipios, distritos o áreas metropolitanas, cuya población urbana fuere igual o superior a 1.000.000 de habitantes, ejercerán dentro del perímetro urbano las mismas funciones atribuidas a las Corporaciones Autónomas Regionales, en lo que fuere aplicable al medio ambiente urbano.

Así mismo, señaló que además de las licencias ambientales, concesiones, permisos y autorizaciones que les corresponda a los municipios, distritos o áreas metropolitanas otorgar para el ejercicio de actividades o la ejecución de obras dentro del territorio de su jurisdicción, 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 los proyectos de saneamiento y descontaminación.

Y, estableció también que asumirían 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.

3.8. Como se observa el párrafo 2º del artículo 44, y los artículos 55 y 66 de la Ley 99 de 1993 establecieron competencias en materia ambiental a los municipios, distritos o áreas metropolitanas cuya población fuera superior a 1.000.000 de habitantes.

Estas normas no indicaron la entidad encargada de establecer la población señalada, vacío que pretende llenar el artículo 9º del Decreto 1339 de 1994, al reglamentar el párrafo 2º del artículo 44 de la Ley 99 de 1993, en el sentido de

que el 1.000.000 de habitantes debe establecerse de acuerdo con los datos del último censo registrado en el DANE.

3.9. En efecto, el artículo 1º del Decreto 2118 de 1992, vigente para la época de expedición de la norma acusada, estableció que el DANE tiene como misión fundamental la de garantizar la disponibilidad y calidad de la información estadística estratégica y la existencia del Sistema de Información Nacional, para el desarrollo social, económico y político del país.

3.10. Naturalmente que definir el número de habitantes de los municipios, distritos o áreas metropolitanas es relevante para efectos de la asignación de las competencias dispuestas en la Ley 99 de 1993 y, en la obtención de parte del recaudo por concepto del porcentaje o la sobretasa ambiental, y en esas condiciones la disposición reglamentaria, lo que busca conforme con la potestad presidencial del artículo 189.11 constitucional, es precisamente garantizar la cumplida ejecución de las leyes citadas como infringidas.

Recuérdese que el reglamento, según lo ha expresado de tiempo atrás esta Corporación, en cita del profesor Libardo Rodríguez R., “tiene por objeto y razón de ser, asegurar la aplicación de la ley que él completa”⁷, y a eso en sentir de la Sala unitaria, apunta la norma reglamentaria que se examina.

Con fundamento en lo anterior, al DANE se le asignó como función: “Asegurar la veracidad e imparcialidad de la información básica y estratégica del País”⁸; “Procurar el cumplimiento de las directrices de carácter estadístico emanadas de los organismos internacionales competentes”⁹, y “Diseñar, planificar dirigir y ejecutar, entre otros, los censos de población, vivienda y económicos que requiera el país”¹⁰”

Esas funciones fueron reiteradas en los Decretos 1151 de 2000 y 262 de 2004, que modificaron la estructura del DANE, los cuales insistieron que la entidad tiene como función la de garantizar la disponibilidad, calidad de la información estadística estratégica para el desarrollo social, económico y, político del país.

⁷ Rodríguez R. Libardo, *Derecho Administrativo General y Colombiano*, 2ª Edición, Temis, Bogotá, 1984, Página 264.

⁸ Artículo 3º numeral 1º Decreto 2118 de 1992

⁹ Artículo 3º numeral 5º Decreto 2118 de 1992

3.11. Así las cosas, para el despacho el aparte censurado del artículo 9º del Decreto 1339 de 1993 no trasgrede los mencionados artículos de la Ley 99 de 1993, sino que en ejercicio de la potestad reglamentaria, el Gobierno precisó el parágrafo 2º del artículo 44, en el sentido de que el DANE es la entidad oficialmente encargada de informar de manera veraz e imparcial los censos de población y económicos que requiera el país.

Por tanto, el aparte censurado del artículo 9º del Decreto 1339 de 1993 no restringe ni extiende el alcance de la ley reglamentada, sino que la desarrolla teniendo en cuenta su finalidad de establecer de manera objetiva las competencias en materia ambiental.

3.12. Ahora bien, en cuanto a la violación del artículo 110 de la Ley 1151 de 2007, precisa el despacho que esa norma modificó el parágrafo 2º del artículo 44 de la Ley 99 de 1993, en los siguientes términos:

"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 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".

Y, si bien esta norma se expidió con posterioridad al Decreto 1339 de 1993, nada obsta para que pueda concluirse en el mismo sentido, toda vez que la disposición normativa no modificó el parágrafo 2º del artículo 44 de la Ley 99 de 1993, en lo que interesa para el análisis del presente asunto.

4. CONCLUSIÓN

4.1. De conformidad con lo expuesto, no se accede a la solicitud de suspensión provisional presentada por la parte demandante.

En mérito de lo expuesto,

SE RESUELVE,

¹⁰ Artículo 4º Numeral 3º literal d. Decreto 2118 de 1992

1. NEGAR la medida cautelar de suspensión provisional presentada por la parte demandante.

Notifíquese,

JORGE OCTAVIO RAMÍREZ RAMÍREZ