



Radicado: 11001-03-27-000-2012-00068-00 (19845)
Demandante: José Miguel Díaz Sandoval

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

CONSEJERO PONENTE: JORGE OCTAVIO RAMÍREZ RAMÍREZ

Bogotá D.C., veintisiete (27) de junio de dos mil diecinueve (2019)

Referencia: NULIDAD
Radicación: 11001-03-27-000-2012-00068-00 (19845)
Demandante: JOSÉ MIGUEL DÍAZ SANDOVAL
Demandado: MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE

Temas: Porcentaje o sobretasa del impuesto predial. Entidad encargada de determinar el requisito poblacional

SENTENCIA ÚNICA INSTANCIA

Procede la Sección Cuarta a decidir el medio de control de nulidad promovido por el ciudadano José Miguel Díaz Sandoval contra los siguientes apartes resaltados del artículo 9 del Decreto 1339 de 1994, que reglamentan el porcentaje del impuesto predial para los municipios de más de un millón de habitantes.

Artículo 9. Porcentaje para ciudades de más de 1.000.000 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.

ANTECEDENTES

1. Demanda

1.1. Pretensiones

En ejercicio del medio de control de nulidad, el actor solicitó que se hagan las siguientes declaraciones:

Primero. Que se declare la nulidad parcial del artículo 9 del Decreto 1339 de 27 de junio 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.

Segundo. La entidad demandada dictará dentro de los treinta días siguientes a la comunicación de la sentencia, las determinaciones



correspondientes en la cual se adoptarán las medidas necesarias para su cumplimiento.

1.2. Normas violadas y concepto de la violación

1.2.1. Violación de los artículos 1º, 121, 150 –numerales 1, 4 y 7-, 151, 189-11 y, 317 de la Constitución Política; 44, 55 y 66 de la Ley 99 de 1993; y el párrafo 2º del artículo 110 de la Ley 1151 de 2007

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 urbana cuando la ciudad tenga un número superior a un millón de habitantes, sin disponer la entidad que determinara la existencia de dicha población.

Esa circunstancia tampoco fue prevista en el artículo 110 de la Ley 1151 de 2007, por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, que modificó el párrafo 2º del artículo 44 de la Ley 99 de 1993; ni en los artículos 55 y 66 de esta última ley, que regularon las competencia ambientales para los municipios de más de 1.000.000 de habitantes.

No obstante, el aparte acusado del artículo 9º del Decreto No. 1339 de 1994, estableció un requisito adicional al dispuesto en 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.

Con esa previsión, el decreto excedió las facultades reglamentarias, porque no observó los límites previstos en la ley, sino que desarrolló aspectos no contemplados en la norma superior.

2. Oposición

Mediante apoderado judicial, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible compareció al proceso y se opuso a las pretensiones de la demanda con fundamento en los siguientes argumentos:

La Ley 99 de 1993 omitió señalar la entidad encargada de certificar el requisito poblacional de 1.000.000 de habitantes, población que es necesario determinar con datos veraces, porque de lo contrario, cualquier ciudad aduciría el cumplimiento de ese requisito para acceder al derecho de obtener el porcentaje del impuesto predial.

Por eso, el Gobierno Nacional mediante el decreto reglamentario precisó que le corresponde al DANE certificar ese requisito poblacional. Lo que se encuentra acorde con la ley, porque si la misma dispuso un nivel de población específico, la única forma de certificar ese índice para efectos de su aplicación, es por medio del DANE, que es la entidad competente para llevar el censo poblacional de los habitantes del territorio nacional.

Además, solicitó que se condene en costas a la parte demandante.



3. Terceros intervinientes

3.1. La Corporación Autónoma para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga, intervino con los siguientes argumentos:

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.

El hecho de que la norma acusada 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.

Con esto, el artículo 9 del Decreto 1339 de 1994 lo que hizo fue darle eficacia a la Ley 99 de 1993, porque si no se precisara el ente que determinara el requisito poblacional, no podría establecerse de forma objetiva el número de habitantes de los municipios, lo que generaría un conflicto permanente entre dichos entes territoriales y las corporaciones autónomas en cuanto a la destinación del tributo.

3.2. El señor Ramón Leal Leal intervino con los siguientes argumentos:

La remisión a los “datos del último censo registrado en el DANE” que hace la norma acusada, no adiciona, modifica ni altera las competencias atribuidas a esa entidad, como tampoco crea un requisito adicional para la verificación del número de habitantes de los municipios. La finalidad de la norma reglamentaria es precisar el instrumento idóneo que determine el requisito poblacional para efectos de la aplicación del tributo.

3.3. El Área Metropolitana de Bucaramanga señaló que el acto acusado establece un requisito complementario que no instituye el legislador.

4. Alegatos de conclusión

4.1. La demandante no presentó alegatos.

4.2. La demandada reiteró los argumentos expuestos en la contestación de la demanda.

4.3. La Corporación Autónoma para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga, reiteró los argumentos expuestos en su escrito de intervención, y precisó que el censo que debe tomarse como referencia para el requisito poblacional es el aprobado por la ley, como lo precisó la Sección primera del Consejo de Estado en sentencia del 21 de junio de 2018, expedientes acumulados Nos. 680012333000201200213 00, 680012333000201200193 00, 680012333000201200199 00,



680012333000201200205 00, 680012333000201300258 00, y
680012333000201300348 00.

El último censo aprobado es el del 15 de octubre de 1985, que fue adoptado por el artículo 54 transitorio de la Constitución Política y reglado en el artículo 7 de la Ley 79 de 1993.

CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El Procurador Sexto Delegado ante el Consejo de Estado rindió concepto, en el sentido de no declarar la nulidad de la norma demandada.

Con la expresión demandada en el texto del artículo 9 del Decreto 1339 de 1994, el Gobierno Nacional aclaró cuál era la entidad competente para determinar el censo poblacional, a fin de evitar que cada entidad territorial y las corporaciones autónomas regionales allegaran diferentes informes poblacionales.

CONSIDERACIONES DE LA SALA

1. Problema jurídico

En concreto, se debe determinar si el artículo 9 del Decreto 1339 de 1994 excede la potestad reglamentaria, al establecer que el requisito poblacional dispuesto en el artículo 44 de la Ley 99 de 1993, corresponde certificarlo al DANE.

2. Legalidad de la norma acusada

2.1. Para resolver el presente asunto, debe tenerse en cuenta que la disposición demandada 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 parágrafo 2º del artículo 44 de la Ley 99 de 1993¹.

2.1.1. El artículo 44 Ley 99 de 1993, estableció ***un porcentaje sobre el total del recaudo del impuesto predial***², con destino a la protección del medio ambiente y los recursos naturales renovables³ y, permitió que, en su lugar, los municipios optaran por una sobretasa sobre el avalúo de los bienes que sirvieran para liquidar el impuesto predial⁴.

¹ Por la cual 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.

² La norma precisa que ese porcentaje no podrá ser inferior al 15% ni superior al 25.9%.

³ Esto, en cumplimiento de lo previsto en la Constitución Política, artículo 317:

Artículo 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.

⁴ La norma establece que la sobretasa no podrá ser inferior al 1.5 por mil ni superior al 2.5 por mil.



2.1.2. El parágrafo 2º del artículo 44 *ibídem*⁵ –reglamentado- 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.**

2.2. La definición del número de habitantes -1.000.000- del municipio, distrito o área metropolitana, **es importante** para efectos de la asignación de las competencias ambientales dispuestas en la Ley 99 de 1993 –artículos 55 y 66⁶-, y en la obtención de parte del recaudo por concepto del porcentaje o sobretasa ambiental, consagrada en el artículo 44, parágrafo 2º-.

Sin embargo, esas normas no indicaron la entidad encargada de determinar el número de habitantes de los municipios, aspecto que precisó 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 censo del DANE.

2.3. En ese orden de ideas, el decreto no contradice la norma reglamentada, ni restringe o extiende su sentido.

La reglamentación resulta concordante con las competencias legales otorgadas al DANE⁷, que la establecen como la entidad oficial encargada de informar de manera veraz e imparcial los censos de la población y económicos que requiera el país.

2.4. Por eso, cuando el decreto reglamentario establece que “*se trate de ciudades con más de 1.000.000 de habitantes, de acuerdo con los datos del último censo registrado en el DANE*” lo que hace es precisar el sentido de la ley para que la misma pueda ejecutarse o materializarse.

⁵ Modificado por el artículo 110 de la Ley 1151 de 2007.

⁶ El artículo 55 establece que los municipios, distritos o áreas metropolitana cuya población urbana sea superior a 1.000.000 de habitantes serían competentes para el otorgamiento de licencias ambientales, permisos concesiones y autorizaciones no atribuidas al Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo sostenible. Y, el artículo 66 le otorga a esas entidades que tuvieren el mismo rango de población, las mismas funciones de la Corporaciones Autónomas Regionales, en lo que fuere aplicable al medio ambiente urbano.

⁷ 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.

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 (artículo 3)”, y “Diseñar, planificar dirigir y ejecutar, entre otros, los censos de población, vivienda y económicos que requiera el país (artículo 4)”.

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.



Y es así, porque el decreto precisa la entidad encargada de definir el número de habitantes de los municipios buscando una eficaz aplicación de la norma.

En otras palabras, la reglamentación armoniza la previsión legal que establece un presupuesto poblacional, con las normas que disponen que el DANE es la entidad oficial para certificar el número de habitantes del país y sus entidades territoriales.

Y, en ningún caso puede considerarse contrario o por fuera de la ley que el índice poblacional exigido, se realice con fundamento en datos veraces y oficiales, como son los emitidos por el DANE.

De modo que, 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”⁸, y a eso en sentir de la Sala, apunta la norma reglamentaria que se examina.

2.5. La Corporación Autónoma para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga, puso de presente en el proceso que el censo del DANE que debe tomarse para establecer el requisito poblacional debe ser el aprobado en la ley.

Si bien es cierto que tal asunto es ajeno a este proceso, pues no fue planteado en la demanda, no es menos cierto que esta Corporación en sentencia del 21 de junio de 2018⁹, con fundamento en los artículos 12 de la Ley 67 de 1917¹⁰, 7 de la Ley 79 de 1993¹¹ y 54 transitorio de la Constitución Política¹², ha precisado que las referencias al censo deben tomarse como aquel que corresponde al ***aprobado en la ley***.

2.6. En resumen, el aparte censurado del artículo 9º del Decreto 1339 de 1994 no infringe los mencionados artículos de la Ley 99 de 1993, ni implica un exceso en el ejercicio de la potestad reglamentaria.

3. Condena en costas

⁸ Rodríguez R. Libardo, *Derecho Administrativo General y Colombiano*, 2ª Edición, Temis, Bogotá, 1984, Página 264.

⁹ Consejo de Estado. Sección Primera. Proceso acumulado 68001-23-33-000-2012-00213-02 (Acumulados 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). Sentencia del 21 de junio de 2018. C.P. María Elizabeth García González.

¹⁰ Ley 67 de 1917. 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.

¹¹ Ley 79 de 1993. Artículo 7. 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 la cual se adopten los resultados del censo.

¹² 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.



En cuanto a la solicitud de condena en costas presentada por la parte demandada, se advierte que de conformidad con lo previsto en el artículo 188 del CPACA, no hay lugar a la imposición de dicha condena en los procesos que ventilen un interés público, como el presente medio de control de nulidad, que tiene por objeto la custodia de legalidad del ordenamiento jurídico.

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

FALLA

1. Negar las súplicas de la demanda.
2. No se condena en costas.
3. Ejecutoriada la presente providencia, archívese el expediente.

La anterior providencia se estudió y aprobó en la sesión de la fecha.

JULIO ROBERTO PIZA RODRÍGUEZ
Presidente

STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO
Ausente con excusa

MILTON CHAVES GARCÍA

JORGE OCTAVIO RAMÍREZ RAMÍREZ