

Rama Judicial del Poder Público
Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo del Atlántico

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL ATLÁNTICO
SALA “C”

Barranquilla, dos (2) de marzo de dos mil veintiséis (2026)

RADICADO	08001-23-33-000-2020-00771-00
MEDIO DE CONTROL	NULIDAD
DEMANDANTE	LEONARDO ENRIQUE FLÓREZ OSORIO
DEMANDADO	ÁREA METROPOLITANA DE BARRANQUILLA
CONTROVERSIA	NULIDAD DEL ACUERDO METROPOLITANO 003 DEL 4 DE SEPTIEMBRE DE 2020
MAGISTRADO PONENTE	JORGE HERNÁN SÁNCHEZ FELIZZOLA

I.- PRONUNCIAMIENTO

Se procede, a dictar sentencia de primera instancia, dentro de la acción de nulidad, interpuesta por el demandante **LEONARDO ENRIQUE FLÓREZ OSORIO**, en contra del **ÁREA METROPOLITANA DE BARRANQUILLA**

II. ANTECEDENTES

DEMANDA

En ejercicio de la acción de nulidad, el demandante, **LEONARDO ENRIQUE FLÓREZ OSORIO**, actuando en nombre propio, presentó demanda en contra del **ÁREA METROPOLITANA DE BARRANQUILLA**, en la que solicita (Archivo 01 DEMANDA, página 1):

1. La nulidad del Acuerdo Metropolitano 003 del 4 de septiembre de 2020, por medio del cual, se asigna al **ÁREA METROPOLITANA DE BARRANQUILLA**, la función de autoridad ambiental en el Distrito de Barranquilla y en los Municipios de Soledad, Malambo, Puerto Colombia y Galapa.

2. La expulsión de dicho acto administrativo del ordenamiento jurídico, por ser contrario a la Constitución y a la Ley.

La parte actora, sustentó la demanda en los siguientes supuestos fácticos (Archivo 01 DEMANDA, página 1 y 2):

Narra, que mediante sesión virtual llevada a cabo el 4 de septiembre de 2020, convocada por el Área Metropolitana de Barranquilla, se aprobó el Acuerdo Metropolitano 003 de 2020, por medio del cual, se asignó al Área Metropolitana de Barranquilla, las funciones y competencias, de autoridad ambiental, atribuidas por Ley, a los grandes centros urbanos.

Expone, que el Acuerdo en mención se publicó hasta el 24 de septiembre de 2020 por medio de la página web de la entidad.

Refiere, que dicho Acuerdo, no fue socializado ni consultado, con las diversas organizaciones étnicas, la Corporación Autónoma Regional del Atlántico, el Ministerio del Medio Ambiente, las Comunidades Afroamericanas, Indígenas y otros.

Señala, que promovió derecho de petición el 28 de septiembre de 2020, solicitando a la Corporación Autónoma Regional del Atlántico, un informe sobre el impacto financiero del Acuerdo Metropolitano 003 del 4 de septiembre de 2020, dentro del Plan de Acción Institucional 2020-2023 y copia del expediente administrativo, donde consten, las actuaciones de la entidad, respecto al mencionado Acuerdo.

Arguye, que el Acuerdo en mención, se encuentra viciado de nulidad, por cuanto fue expedido, con falsa motivación, desviación de poder y es contrario a la Constitución y la Ley.

NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN

La parte actora, sostiene, que el **ÁREA METROPOLITANA DE BARRANQUILLA**, con el acto administrativo demandado, infringió los artículos 328

de la Constitución Política, 68 de la Ley 99 de 1993, 13 de la Ley 768 de 2002, 214 de la Ley 1450 de 2011 y 7° de la Ley 1625 de 2013 y el Decreto 632 de 1994.

Sostiene, que para la confección estructural como autoridades ambientales por parte de los grandes centros urbanos, se requiere, que la población urbana, sea superior a 1.000.000 de habitantes, dentro del perímetro urbano.

Indica, que los Distritos Especiales de Cartagena, Barranquilla y Santa Marta, gozan de un régimen especial contemplado en la Ley 768 de 2002 con naturaleza constitucional, que además de otorgarles facultades adicionales, les impone obligaciones, sin que ello constituya una violación a la autonomía territorial, de conformidad con lo señalado por la Corte Constitucional, sentencias C-063 de 2002 y 247 de 2019.

Señala, que el Distrito de Barranquilla, hasta tanto, no se modifique la Constitución Política y las Leyes 99 de 1993, 768 de 2002, 1450 de 2011 y 1625 de 2013, no puede ceder sus competencias de autoridad ambiental, al **ÁREA METROPOLITANA DE BARRANQUILLA**, ni a ninguna otra entidad distinta, a la que constituyó el Concejo Distrital de Barranquilla.

Reitera, que las competencias de autoridad ambiental de la Corporación Autónoma Regional del Atlántico, solo pueden ser cedida, a los grandes centros urbanos, que cuenten con una población superior a 1.000.000 de habitantes dentro del perímetro urbano, por lo que al estar excluida la población del Distrito de Barranquilla, el **ÁREA METROPOLITANA DE BARRANQUILLA**, estaría ejerciendo esas competencias, sobre una población inferior, de conformidad con el censo nacional de 1985 y 2018.

Aduce, que de acuerdo con los artículos 2° y 13 de la Ley 768 de 2002, los Distritos de Cartagena, Santa Marta y Barranquilla, gozan de un régimen especial autorizado por la propia Constitución Política, por lo que tienen facultades especiales, tales como la creación de un establecimiento público para desempeñar las funciones de autoridad ambiental, razón por la cual, el Distrito de Barranquilla, creó el Establecimiento Público Ambiental Barranquilla Verde.

Expresa, que cuando el Legislador, creó el régimen para las Áreas Metropolitanas, por medio de la Ley 99 de 1993, estipuló, en el parágrafo del artículo 7º, que los Distritos Especiales, que a su entrada en vigencia, ejerzan la autoridad ambiental, conservarán dicha competencia, aclaración que se mantuvo, cuando se expidió la Ley 1450 de 2011, la cual continua vigente, de conformidad con el artículo 336 de la Ley 1955 de 2019.

Menciona, que la Junta Metropolitana, al momento de expedir el Acuerdo Metropolitano 003 de 2020, interpretó de manera errada, la sentencia C-047, al contemplar la posibilidad, de que el **ÁREA METROPOLITANA DE BARRANQUILLA**, ejerza la autoridad ambiental, sobre el Distrito Especial de Barranquilla, cuando claramente la Ley, establece, como excepción a dicha regla, los Distritos Especiales, por cuanto gozan de un régimen especial y venía ejerciendo su autoridad en materia ambiental, antes de la entrada en vigencia de la Ley 1625 de 2013.

Puntualiza, que el mencionado Acuerdo, está viciado de nulidad, por cuanto, se sustenta, en una falsa motivación, debido a que tiene en cuenta, la población del Distrito de Barranquilla, pero no puede ejercer su competencia ambiental sobre éste, ya que tiene la categoría de Distrito Especial y se encuentra sometido, a un régimen diferente al del resto de Municipios.

Manifiesta, que es ilegal, que el **ÁREA METROPOLITANA DE BARRANQUILLA**, tenga en cuenta, la población del Distrito de Barranquilla, cuando solo puede ejercer su competencia, como autoridad ambiental, en los Municipios de Galapa, Malambo, Puerto Colombia y Soledad, absorbiendo el 50% de los recursos que estos Municipios destinan, a la Corporación Autónoma Regional, por concepto de sobretasa ambiental.

Alude, que el Acuerdo Metropolitano 003 de 2020, desconoce los principios del sistema nacional ambiental, consagrados en el artículo 1º de la Ley 99 de 1993 y el carácter interdependiente de los ecosistemas del Atlántico. De igual forma, señala, que no cumple con el artículo 68 de la Ley 99 de 1993, por cuanto, no se solicitó asesoría previa, a la Corporación Autónoma Regional.

Arguye, que el referido Acuerdo, no fue incluido en el Plan Estratégico Metropolitano, así como tampoco, se articuló con la Corporación Autónoma Regional, los planes de desarrollo de los Municipios en mención, ni con la Gobernación del Atlántico, tan es así, que la Corporación Autónoma Regional promovió varias consultas, manifestando, que el Acuerdo Metropolitano ,003 va en contravía del Plan de Acción Institucional 2020-2023, toda vez, que su financiación, toma el 80% de los fondos del rubro ambiental de los Municipios que pertenecen al **ÁREA METROPOLITANA DE BARRANQUILLA**.

CONTESTACIÓN

ÁREA METROPOLITANA DE BARRANQUILLA

El apoderado judicial de la entidad demandada (Carpeta 11.Constestacion, Archivo 02Contestacion demanda 2020-771), contestó la demanda, oponiéndose a las pretensiones de la misma, argumentando, que el examen de legalidad de un acto administrativo de carácter general, que ya se encuentra derogado, procede, si este produjo efectos durante su vigencia, situación que no ocurrió en el presente caso y por ende, se configura, el fenómeno de carencia actual de objeto.

Sostiene, que el Acuerdo Metropolitano 003 del 4 de septiembre de 2020, señaló, que el **ÁREA METROPOLITANA DE BARRANQUILLA**, solo podrá ejercer las funciones ambientales allí consagradas, a partir del 1° de enero de 2021, no obstante lo anterior, la Junta Metropolitana de Barranquilla, a través del Acuerdo Metropolitano 008 del 31 de diciembre de 2020, derogando el acto administrativo antes que se asuminán las funciones allí indicadas.

Aduce, que el Acuerdo Metropolitano 003 del 4 de septiembre de 2020, corresponde a un acto administrativo de carácter general, por lo que no afecta directamente a ninguna minoría étnica, razón por la cual, no es necesario efectuar el proceso de consulta previa, con las comunidades que refiere el demandante.

Agrega, que la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa del Ministerio del Interior, determinó, mediante oficio radicado OFI2020-39194-DCP-2500, que el acto administrativo demandando, no debía consultarse, de conformidad con el numeral 1° del artículo 16 del Decreto 2353.

Afirma, que el **ÁREA METROPOLITANA DE BARRANQUILLA**, fue declarada autoridad ambiental, desde el 2001, por lo que el Acuerdo Metropolitano 003 del 4 de septiembre de 2020, únicamente ratificó dicha autoridad y estableció un término de transición, para la asunción de dichas funciones y competencias.

Aclara, que la Corporación Autónoma Regional seguirá ejerciendo las funciones de máxima autoridad ambiental, en el perímetro rural de Barranquilla, Soledad, Malambo, Puerto Colombia, Galapa y en los demás Municipios del Departamento del Atlántico.

Manifiesta, que la Corte Constitucional, en sentencia C 247 de 2017, al estudiar la legalidad de las normas en la que se funda el acto administrativo demandado, no prohíbe a los Distritos Especiales, que se encuentren integrados a una Área Metropolitana, que a la entrada en vigencia de la Ley 1625 de 2013, asignen la competencia ambiental, al Área Metropolitana a la que pertenecen.

Aduce, que el acto administrativo demandado, cuenta con un estudio técnico, que sirvió como fundamento para su expedición, en el que se evidencia, la viabilidad de la iniciativa.

ACTUACIÓN PROCESAL DE LA INSTANCIA

La demanda correspondió por reparto al anterior titular del Despacho el 27 de noviembre de 2020 (Archivo 02. ACTA DE REPARTO), quién por auto del 16 de diciembre de 2020 la inadmitió (Archivo 05. INADMISIÓN), mismo que fue objeto de recurso de reposición (Archivo 08. REPOSICIÓN CONTRA INADMISIÓN DE DEMANDA), el cual fue repuesto y en su lugar, se admitió la demanda a través del auto del 13 de octubre de 2022 (Archivo 09. Auto repone admite dda).

El **ÁREA METROPOLITANA DE BARRANQUILLA**, por conducto de apoderado judicial, contestó la demanda, el 12 de diciembre de 2022 (Carpeta 11.Contestacion, Archivo 01RecepciónMemorial) y por auto del 26 de agosto de 2025 (Archivo 12.AutoSentecniaAnticipada), se procedió a fijar el litigio, incorporar las pruebas aportadas al proceso, negar las documentales solicitadas por el demandante, correr traslado a las partes para alegar de conclusión y se anunció sentencia anticipada.

ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

PARTE DEMANDANTE

No presentó alegatos de conclusión.

PARTE DEMANDADA

El apoderado judicial del **ÁREA METROPOLITANA DE BARRANQUILLA**, presentó alegato de conclusión (Archivo 14.AlegatosAreaMetropolitanaBquilla), manifestando, en síntesis, que al derogarse el acto administrativo demandado el 31 de diciembre de 2020, antes de que produjera efectos, pues la entrada en vigencia del mismo estaba estipulada para el 1° de enero del 2021, el acto no puede ser analizado por la jurisdicción contenciosa administrativa, configurándose así el fenómeno de sustracción de materia.

Arguye, que de conformidad con las Leyes 99 de 1993, 768 de 2002 y 1625 de 2013, los Distritos Especiales, están facultados, para trasladar la titularidad de la autoridad ambiental urbana, al Área Metropolitana a la que pertenezca, por lo que el acto administrativo demandado, se encuentra conforme a la Ley.

Refiere, que el Acuerdo Metropolitano 003 de 2020, fue debidamente motivado, por cuanto el **ÁREA METROPOLITANA DE BARRANQUILLA**, contaba con una población de 2.126.329 habitantes, cumpliendo así lo consagrado, en los artículos 55 y 66 de la Ley 99 de 1993, para constituirse como autoridad ambiental.

Señala, que el Acuerdo Metropolitano 003 de 2020, estableció, un proceso de transición largo, para garantizar que el **ÁREA METROPOLITANA DE BARRANQUILLA**, estuviera preparada técnica, administrativa y presupuestalmente, para afrontar el ejercicio de la autoridad ambiental.

Alude, que no hay desviación de poder, por cuanto la competencia otorgada para constituir al **ÁREA METROPOLITANA DE BARRANQUILLA**, en autoridad ambiental, se expidió, para perseguir fines constitucional y legalmente admitidos, más concretamente, para propender por el desarrollo armónico, integrado y sustentable de los entes territoriales que la conforman.

Concluye, que el Acuerdo Metropolitano 003 del 4 de septiembre de 2020, no debía ser consultado previamente con las, comunidades ya que no les genera, ningún tipo de afectación o impacto.

CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El Agente del Ministerio Público, no rindió concepto.

III.- CONTROL DE LEGALIDAD

Se advierte, que en el presente asunto, no se halla configurada causal de nulidad, que invalide lo actuado hasta este momento procesal, como quiera que el trámite impartido, se ajusta íntegramente a los preceptos constitucionales y legales, que le son aplicables.

IV.- CONSIDERACIONES

COMPETENCIA

De conformidad con lo establecido en el artículo 132 numeral 1° del Código Contencioso Administrativo, esta Corporación es competente, para conocer en primera instancia, del caso sub - examine.

EXCEPCIONES

Con la contestación de la demanda, el apoderado del **ÁREA METROPOLITANA DE BARRANQUILLA**, propuso las excepciones denominadas, carencia de objeto por sustracción de materia, el Acuerdo Metropolitano N° 003 de 2020 es una actuación administrativa de carácter general que no afecta directamente a ninguna minoría étnica, por lo que no debía ser consultado previamente con ninguna comunidad y la actuación administrativa censurada se encuentra apegada a las normas en que debía fundamentarse.

Respecto a la primera excepción, esto es, carencia de objeto por sustracción de materia, la entidad demandada, manifiesta, que al haberse derogado el Acuerdo Metropolitano 003 del 4 de septiembre de 2020, por medio del Acuerdo Metropolitano 008 del 31 de 2020, antes de que produjera efectos, pues las funciones ambientales, iban a ser asumidas, hasta el 1º de enero de 2021, se configura, la teoría de sustracción de materia y no podrá estudiarse de fondo la demanda.

Al respecto, la jurisprudencia del Consejo de Estado, en reiteradas ocasiones, ,señaló que cuando en el curso del proceso, los actos administrativos de contenido general acusados son derogados, el Juez debe pronunciarse sobre su legalidad o ilegalidad, pues solo así se logra incidir, en los efectos que produjo el mismo, mientras estuvo vigente.

Lo anterior, se encuentra explicado claramente por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, en el proceso con radicado 11001-03-24-000-2001-0136-01(7010), Consejero Ponente Dra. Olga Inés Navarrete Barrero, así:

“Esta Corporación ha precisado que, no obstante haber perdido su vigencia el acto demandado, es imperativo el estudio de fondo del mismo, en atención al a los efectos que pudo producir durante el tiempo en que rigió.

Así lo ha expresado en varios de sus fallos:

"De otra parte, en cuanto al tema de la sustracción de materia la Sala Plena del Consejo de Estado prohijó durante mucho tiempo la aplicación de la teoría de la sustracción de materia, tratándose de actos que han sido derogados o sustituidos por otros, o que han dejado de regir, o, que produjeron todos sus efectos. Se consideró que en tales eventos resultaría inútil e inocuo un pronunciamiento de mérito, por cuanto al haber desaparecido el acto de la vida jurídica, surgía la sustracción de materia y por consiguiente, la sentencia adolecería de falta de objeto práctico."

Sin embargo, dicha tesis tuvo algunas variantes, en el sentido de considerar que, dado que el acto administrativo pudo haber producido efectos durante su vigencia, es menester un pronunciamiento de fondo sobre su legalidad.

(...).

A partir del fallo de 1.991 antes citado, la jurisprudencia de esta Corporación ha optado por el fallo de mérito cuando quiera que el acto administrativo examinado haya desaparecido del universo jurídico por derogatoria". (Cfr. Consejo de Estado. Sección Primera. Expediente 3531. febrero 16 de 2001. C.P. Olga Inés Navarrete)."

En el caso sub - examine, se evidencia, que el Acuerdo Metropolitano 003 del 4 de septiembre de 2020, aun entró en vigencia, a partir de la fecha de publicación, las funciones allí otorgadas al **ÁREA METROPOLITANA DE BARRANQUILLA**, serían asumidas, hasta el 1º de enero de 2021, es decir, después de que se derogó, situación que podría indicar, que no tuvo efectos y por ende, se configuraría, el fenómeno jurídico denominado carencia de objeto, por sustracción de materia.

Sin embargo, de la parte resolutive del mismo, se puede apreciar, que aun cuando dichas funciones, serían asumidas a partir del 1º de enero de 2021, durante el período comprendido entre el 4 de septiembre y el 31 de diciembre de 2020, el **ÁREA METROPOLITANA DE BARRANQUILLA**, tenía la obligación de conformar un Comité Asesor Ambiental, para que organizara administrativa, financiera y técnicamente, los procesos y acciones a asumir y garantizara la adecuada transición con la Corporación Autónoma Regional del Atlántico y el Establecimiento Público Ambiental "Barranquilla Verde".

De la parte motiva del Acuerdo 008 del 31 de diciembre de 2020, se colige, que el Comité Asesor Ambiental, fue creado y se adelantaron todas las acciones pertinentes, para determinar, el límite de las funciones y competencias, que asumiría el **ÁREA METROPOLITANA DE BARRANQUILLA**.

En ese sentido, se observa que el Acuerdo Metropolitano, antes de ser derogado, produjo efectos jurídicos, pues se creó el Comité Asesor Ambiental previsto en el acto administrativo demandado y se adelantaron las acciones tendientes a establecer el límite de las funciones y competencias, que iban a ser asumidas por el **ÁREA METROPOLITANA DE BARRANQUILLA**.

Por lo anterior, la excepción propuesta por la entidad demandada, denominada sustracción de materia no prospera, debido a que aun cuando el acto administrativo de carácter general, se encuentra derogado, se hace necesario, el estudio de legalidad, toda vez, que durante su vigencia, produjo efectos jurídicos, que solo se retrotraerán, con la declaratoria de nulidad del mismo, en caso de que se determine su ilegalidad.

Ahora bien, con relación a la segunda y tercera excepción, como quiera que tienen relación directa con el fondo del asunto planteado y hacen parte de los argumentos de la defensa, cuando se decida de fondo el proceso, quedarán resueltas.

CUESTIÓN PREVIA

Antes de resolver el fondo del asunto, la Sala procede a pronunciarse, sobre el escrito presentado por el Magistrado Dr. **CÉSAR AUGUSTO TORRES ORMAZA**, mediante el cual, manifiesta, que se encuentra impedido, para conocer del proceso de la referencia, en razón, a que su hermana, es contratista del **ÁREA METROPOLITANA DE BARRANQUILLA**, motivo por el cual, considera, se encuentra incurso en la causal de impedimento contenida en el numeral 3° del artículo 130 del Código de procedimiento Administrativo y Contencioso.

La Corte Constitucional, ha establecido los parámetros y fundamentos de interpretación, con relación a las causales de impedimentos establecidas para garantizar la imparcialidad de las actuaciones judiciales. Al respecto, ha señalado:

“La jurisprudencia de esta Corte ha puntualizado que los atributos de independencia e imparcialidad del funcionario judicial forman parte del debido proceso, y por ende, el régimen de impedimentos y recusaciones tiene fundamento constitucional en el artículo 29 de la Constitución, en cuanto proveen a la salvaguarda de tal garantía.”¹

La imparcialidad e independencia judicial, como objetivos superiores, deben ser valoradas desde la óptica de los demás órganos del poder público -incluyendo la propia administración de justicia-, de los grupos privados y, fundamentalmente, de quienes integran la litis, pues sólo así se logra garantizar que las actuaciones judiciales estén ajustadas a los principios de equidad, rectitud, honestidad y moralidad sobre los cuales descansa el ejercicio de la función pública (C.P. art. 209)².³

Concretamente, la causal invocada por el Magistrado en mención, para sustraerse del conocimiento del proceso, es la contemplada en el numeral 4° del artículo 130 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, que señala:

“Artículo 130. Causales. Los magistrados y jueces deberán declararse impedidos, o serán recusables, en los casos señalados en el artículo 150 del Código de Procedimiento Civil y, además, en los siguientes eventos:

[...]

3. Cuando el cónyuge, compañero o compañera permanente, o alguno de los parientes del juez hasta el segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o único civil, tengan la condición de servidores públicos en los niveles directivo, asesor o ejecutivo en una de las entidades públicas que concurren al respectivo proceso en calidad de parte o de tercero interesado” (Subrayados y resaltados fuera de texto).

¹ Sentencia T- 080 de 2006 (MP. Alfredo Beltrán Sierra. SV. Manuel José Cepeda Espinosa) y Auto 169 de 2009 (MP. Luís Ernesto Vargas Silva).

² Ibídem.

³ Corte Constitucional, sentencia C-600/11 del 10 de agosto de 2011, expediente D-8384, demandantes: Ana María Rodríguez Polanía e Iván Santiago Martínez, Magistrada Ponente Dra. María Victoria Calle Correa.

Al tenor de la norma, se considera, que la causal invocada por el Dr. **CÉSAR AUGUSTO TORRES ORMAZA**, para no conocer del asunto de la referencia, se encuentra configurada, puesto que su hermana, se encuentra vinculada, a la entidad demandada, razón por la cual, es del caso, proceder a su aceptación.

PROBLEMA JURÍDICO

Se contrae a determinar, si es procedente, declarar la nulidad del Acuerdo 3 del 4 de septiembre de 2020, debido a, que fue presuntamente expedido con infracción en las normas en que debería fundarse, falsa motivación y desviación de poder, toda vez, que las funciones y competencias de autoridad ambiental, le corresponden al **DISTRITO ESPECIAL, INDUSTRIAL y PORTUARIO de BARRANQUILLA** y no al **ÁREA METROPOLITANA DE BARRANQUILLA**.

Lo anterior, porque a criterio del demandante, el acto acusado, i) Transgrede los artículos 68 de la Ley 99 de 1993, 13 de la Ley 768 de 2002, 214 de la Ley 1450 de 2011 y 7 de la Ley 1625 de 2013, ii) Se expidió con falsa motivación, por cuanto el Área Metropolitana de Barranquilla, se apropiaría, del 50% del porcentaje ambiental de las entidades que ejercen dicha autoridad sin que su jurisdicción este prevista para una cifra igual o superior a 1.000.000 de habitantes como lo exige la norma iii) Se configura, una desviación de poder, por cuanto, para la expedición del Acto, se contó con la población del Distrito de Barranquilla, pero solo podrá ejercer las funciones ambientales, en los Municipios de Galapa, Malambo, Puerto Colombia y Soledad y porque afecta gravemente, los ecosistemas del Departamento del Atlántico, ya que los recursos, se estarían destinando, a un sector muy reducido de su población.

TESIS

La Sala se anticipa en señalar, que el Acuerdo Metropolitano 003 del 4 de septiembre de 2020, es ,ilegal por cuanto infringe las normas contenidas en las Leyes 99 de 1993, 728 de 2002, 1450 de 2011 y 1625 de 2013, al asignarle al **ÁREA METROPOLITANA DE BARRANQUILLA**, funciones de autoridad ambiental, sin

tener en cuenta, que el **DISTRITO ESPECIAL, INDUSTRIAL y PORTUARIO de BARRANQUILLA**, debía conservar esta competencia, en virtud del artículo 214 de la Ley 1450 de 2011 y el parágrafo del artículo 7º de la Ley 1625 de 2012. De igual forma, violó la Ley 99 de 1993, por cuanto tuvo en cuenta la población del Distrito de Barranquilla, para acreditar que contaba con una población urbana igual o superior a 1.000.000 de habitantes.

HECHOS PROBADOS

A efectos de decidir el caso que nos ocupa, es necesario examinar los hechos probados de acuerdo con las pruebas aportadas, así:

Acuerdo Metropolitano 007 del 24 de agosto de 2001, por medio del cual, se autoriza al **ÁREA METROPOLITANA DE BARRANQUILLA**, para ejercer las funciones atribuidas a la **CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL ATLÁNTICO**, en lo que fuere aplicable, al medio ambiente urbano (Carpeta 11.Contestacion, Archivo 05Acuerdo Metropolitano 007 01)

Estudio técnico de soporte, para asumir las competencias ambientales por parte del **ÁREA METROPOLITANA DE BARRANQUILLA**, elaborado por el Girector de la entidad, en agosto de 2020 , en el que se consolidan, los estudios previos que determinaron, la viabilidad de que el **ÁREA METROPOLITANA DE BARRANQUILLA**, asuma las funciones de autoridad ambiental (Carpeta 11.Contestacion, Archivo 06Estudio Técnico Unidad Ambiental (1)).

Acuerdo Metropolitano 003 del 4 de septiembre de 2020, por medio del cual, se asigna al **ÁREA METROPOLITANA DE BARRANQUILLA**, la función de autoridad ambiental, en el **DISTRITO ESPECIAL, INDUSTRIAL y PORTUARIO de BARRANQUILLA** y en los Municipios de Soledad, Malambo, Puerto Colombia y Galapa (Archivo 04. PRUEBAS PARA DEMANDAR AMB, páginas 1 a 8).

Análisis de los efectos financieros, de la conformación de la autoridad ambiental del **ÁREA METROPOLITANA DE BARRANQUILLA**, sobre la inversión de la **CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL ATLÁNTICO**, en el Departamento,

elaborado por el Subdirector Financiero de esta entidad (Archivo 03. INFORME IMPACTO FINANCIERO CRA).

Oficio sin fecha, enviado por los Alcaldes de Baranoa, Campo de la Cruz, Candelaria, Juan de Acosta, Luruaco, Malambo, Mnatí, Varela, Piojó, Polonuevo, Ponedera, Repelón, Sabanagrande, Sabanalarga, Santa Lucía, Santo Tomás, Suán, Tubará y Usiacurí, a la Gobernadora del Departamento del Atlántico, por medio del cual, le manifiestan, que la creación de una autoridad ambiental metropolitana, resulta incongruente, con la gestión integral y la planificación articulada en materia, ambiental por cuanto desconoce, que la Corporación Autónoma Regional del Atlántico, es la máxima autoridad ambiental, la cual fue creada mediante la Ley 99 de 1993 y afecta en más del 70%, el presupuesto de dicha entidad, perjudicando los proyectos de inversión ambiental, formulados en el Plan de Acción de la Corporación Autónoma Regional del Atlántico (Archivo 04. PRUEBAS PARA DEMANDAR AMB, páginas 39 y 40).

Oficio 0187-2020 P.J.A.A. del 11 de septiembre de 2020, enviado por el Procurador Noveno (9º) Judicial II Ambiental y Agrario de Barranquilla, al Procurador Provincial de Barranquilla, por medio del cual, pone en conocimiento, presuntas conductas, que podrían dar lugar a una falta disciplinaria, durante el desarrollo del Consejo Directivo de la **CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL ATLÁNTICO**, respecto al alcance de la constitución del **ÁREA METROPOLITANA DE BARRANQUILLA**, como autoridad ambiental (Archivo 04. PRUEBAS PARA DEMANDAR AMB, páginas 33 a 34).

Oficio del 15 de septiembre de 2020, enviado por el Director General de la **CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL ATLÁNTICO**, al **MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE**, en el que solicitó, concepto, sobre la conveniencia y constitucionalidad, de la decisión de la Junta Metropolitana, de crear una autoridad ambiental ,metropolitana conformada por los Municipios de Soledad, Malambo, Galapa, Puerto Colombia y el Distrito de Barranquilla (Archivo 04. PRUEBAS PARA DEMANDAR AMB, páginas 11 a 18).

Oficio del 23 de septiembre de 2020, enviado por el Director General de la **CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL ATLÁNTICO**, a la **GOBERNACIÓN DEL ATLÁNTICO**, por medio del cual, pone en conocimiento, las posibles afectaciones, que tendría la entidad, desde el punto de vista financiero y de inversión en la gestión ambiental, sobre todo en el territorio del Departamento del Atlántico, ante la creación de una autoridad ambiental, de carácter metropolitano (Archivo 04. PRUEBAS PARA DEMANDAR AMB, páginas 19 a 26).

Oficio radicado OFI2020-39194-DPC-2500 del 3 de noviembre de 2020, enviado por la Subdirectora Técnica de la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa, al Director del **ÁREA METROPOLITANA DE BARRANQUILLA**, por medio del cual, da respuesta a la solicitud con radicado EXTMI2020-36997, manifestando, que el Acuerdo Metropolitano 003 del 4 de septiembre de 2020, no es una medida administrativa sujeta al desarrollo de consulta previa, por cuanto no genera ninguna afectación directa frente a los colectivos étnicos, como no étnicos del territorio nacional (Carpeta 11. Contestación, Archivo 03OFI2020-39194-DCP-2500 – Rta al radicado EXTMI2020-36997 de 30 de octubre de 2020).

Derecho de petición radicado por el demandante, el 19 de noviembre de 2020, ante la **CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL ATLÁNTICO**, en el que solicitó, informe del impacto financiero, con ocasión a la expedición del Acuerdo Metropolitano 003 del 4 de septiembre del 2020 y copia del expediente, donde consten, las actuaciones llevadas a cabo por esta entidad, relacionadas con el acto administrativo demandado (Archivo 04. PRUEBAS PARA DEMANDAR AMB, pág. 9).

Acuerdo Metropolitano 008.20 del 31 de diciembre de 2020, por medio del cual, se deroga el Acuerdo Metropolitano 003 del 4 de septiembre de 2020, por cuanto la **CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL ATLÁNTICO** y el **ESTABLECIMIENTO PÚBLICO AMBIENTAL BARRANQUILLA VERDE**, vienen adelantando, procesos de gestión y planificación ambiental, que se verían afectados, en caso de el **ÁREA METROPOLITANA DE BARRANQUILLA**, asuma las funciones y competencias de autoridad ambiental, a partir del 1° de enero de 2021 y con ello,

los recursos públicos invertidos por dichas entidades (Carpeta 11.Contestacion, Archivo 04ACUERDO-008.20-1).

CASO CONCRETO

En el caso que nos ocupa, el demandante, solicitó la nulidad del Acuerdo Metropolitano 003 del 4 de septiembre de 2020, por medio del cual se asigna al **ÁREA METROPOLITANA DE BARRANQUILLA**, la función de autoridad ambiental, en el **DISTRITO ESPECIAL, INDUSTRIAL y PORTUARIO de BARRANQUILLA** y en los Municipios de Soledad, Malambo, Puerto Colombia y Galapa (Archivo 04. PRUEBAS PARA DEMANDAR AMB, páginas 1 a 8).

Dicho Acuerdo, además de encontrar fundamento en los artículos 286, 287 y 319 de la Constitución Política, las Leyes 99 de 1993 y 1625 de 2013, el Decreto 632 de 1994, el Acuerdo Metropolitano 002 de 2013, está sustentado, en el estudio técnico de soporte, para asumir las competencia ambientales, por parte del **ÁREA METROPOLITANA DE BARRANQUILLA**, en el cual se concluyó, que para garantizar el manejo unificado, racional y coherente, de los recursos naturales, que hacen parte del patrimonio de los Municipios de Soledad, Malambo, Puerto Colombia, Galapa y Barranquilla, es necesario, asignar la competencia de autoridad ambiental, al **ÁREA METROPOLITANA DE BARRANQUILLA** (Carpeta 11.Contestacion, Archivo 06Estudio Técnico Unidad Ambiental (1)).

De la parte resolutive del Acuerdo Metropolitano 003 del 4 de septiembre de 2020, se colige, que el **ÁREA METROPOLITANA DE BARRANQUILLA**, asumirá las funciones, como autoridad ambiental, a partir del 1° de enero de 2021, siempre que se contara, con el informe final, del Comité Asesor Ambiental, encargado de adelantar y culminar, el proceso de transición, con la **CORPORACIÓN REGIONAL AMBIENTAL DEL ATLÁNTICO** y el **ESTABLECIMIENTO PÚBLICO AMBIENTAL DE BARRANQUILLA VERDE**, durante el tiempo que entre en vigencia, el Acuerdo, hasta el 31 de diciembre de 2020. Así mismo, establece, que los recursos económicos, serán aquellos establecidos, en las Leyes 99 de 1993 y 1625 de 2013.

Cabe resaltar, que cuando la demanda fue interpuesta por el actor, esto es, el 27 de noviembre de 2020, 34 días después, la Junta Metropolitana de Barranquilla, expidió el Acuerdo 008.20 de 2020, por medio del cual, derogaron el Acuerdo Metropolitano 003 del 4 de septiembre de 2020, por cuanto al momento de determinar el límite de las funciones y competencias que le correspondía asumir al **ÁREA METROPOLITANA DE BARRANQUILLA**, se evidenció, que la **CORPORACIÓN REGIONAL AMBIENTAL DEL ATLÁNTICO** y el **ESTABLECIMIENTO PÚBLICO AMBIENTAL DE BARRANQUILLA VERDE**, vienen adelantando procesos de gestión y planificación ambiental, que se verían afectados y con ello, los recursos públicos invertidos por dichas entidades, razón por la cual, concluyeron, que resultaba conveniente, sostener la institucionalidad en estas dos entidades y en consecuencia, procedieron, con la derogatoria del mentado acto administrativo (Carpeta 11.Contestacion, Archivo 04ACUERDO-008.20-1).

En ese sentido, como el acto administrativo demandando generó efectos desde la fecha de su expedición, es decir, del 4 de septiembre al 31 de diciembre de 2020, cuando fue derogado, se hace necesario, estudiar la legalidad del mismo, de acuerdo con los cargos esbozados por el demandante, en el libelo demandatorio.

Transgresión de los artículos 68 de la Ley 99 de 1993, 13 de la Ley 768 de 2002, 214 de la Ley 1450 de 2011 y 7º de la Ley 1625 de 2013

El demandante, argumenta, que el acto administrativo demandando, debe ser declarado nulo, por cuanto, trasgrede las normas en que debía fundarse, pues la Junta Metropolitana, al momento de realizar el estudio técnico, que sirve de soporte, para asumir las competencias ambientales por parte del **ÁREA METROPOLITANA DE BARRANQUILLA**, incurrió en una imprecisión, al considerar viable, que el **DISTRITO ESPECIAL, INDUSTRIAL y PORTUARIO** de **BARRANQUILLA**, ceda sus competencias, como autoridad ambiental a dicha entidad, de acuerdo con el análisis realizado por la Corte Constitucional, en la sentencia C-247 de 2009, sobre la materia.

Así mismo, manifiesta, que para que el **ÁREA METROPOLITANA DE BARRANQUILLA**, pueda ejercer funciones en materia ambiental, es necesario, que la población urbana, sea igual o mayor a 1.000.000 de habitantes, aspecto que no se cumple, teniendo en cuenta, que la población del **DISTRITO ESPECIAL, INDUSTRIAL y PORTUARIO** de **BARRANQUILLA**, está excluida, en virtud del régimen especial, del que goza dicho Distrito. -

Para proceder al estudio de fondo del cargo de nulidad sustentando por el demandante, es necesario, realizar un breve recuento, de las normas, en las que se funda el acto administrativo demandado.

En ese sentido, los artículos 66 y 68 de la Ley 99 de 1993, respecto a la competencia de las Áreas Metropolitanas y los Entes Territoriales, en materia ambiental, establecen lo siguiente:

“ARTÍCULO 55. 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 66. 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.

ARTÍCULO 68. De la Planificación Ambiental de las Entidades Territoriales. *Para garantizar la planificación integral por parte del Estado, del manejo y el aprovechamiento de los recursos naturales a fin de garantizar su desarrollo sostenible, conservación, restauración o sustitución, conforme a lo dispuesto en el artículo 80 de la Constitución Nacional, los planes ambientales de las entidades territoriales estarán sujetos a las reglas de armonización de que trata el presente artículo.*

Los departamentos, municipios y distritos con régimen constitucional especial, elaborarán sus planes, programas y proyectos de desarrollo, en lo relacionado con el medio ambiente, los recursos naturales renovables, con la asesoría y bajo la coordinación de las Corporaciones Autónomas Regionales a cuya jurisdicción pertenezcan, las cuales se encargarán de armonizarlos” (Subrayado fuera del texto).

La normativa expuesta en precedencia, indica, que las Áreas Metropolitanas, para poder ejercer funciones en materia ambiental, dentro del perímetro urbano, en las mismas condiciones que las **CORPORACIONES AUTÓNOMAS REGIONALES**, deberán contar con una población urbana igual o mayor a 1.000.000 de habitantes. Así mismo, los Distritos, con régimen especial, deberán elaborar sus propios planes de desarrollo, en materia ambiental y serán las **CORPORACIONES AUTÓNOMAS REGIONALES**, quienes se encargarán, de armonizarlos con la competencia que ellas ejerzan.

Posteriormente, se expidió la Ley 768 de 2002, por medio de la cual, se adopta el régimen político, administrativo y fiscal, de los Distritos de Barranquilla, Cartagena y Santa Marta, debido a que gozan, de un régimen especial, autorizado por el artículo 328 de la Constitución Política. En ese sentido, respecto a la competencia ambiental, el artículo 13, señala, que serán los mismos Distritos, quienes ejerzan las funciones de autoridad ambiental, dentro del perímetro urbano, en las mismas condiciones, que las **CORPORACIONES AUTÓNOMAS REGIONALES** y para tal fin, los Concejos Distritales, a iniciativa del Alcalde, crearán un establecimiento público, el cual, desempeñará, las funciones de autoridad ambiental.

Luego, con la promulgación de la Ley 1450 de 2011, por medio de la cual, se profiere el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, el Legislador, modificó las competencias de los grandes centros urbanos, el cual, incluye, a las **ÁREAS METROPOLITANAS**, previstas en el artículo 66 de la Ley 99 de 1993 y de los Distritos de Barranquilla, Santa Marta y Cartagena así:

“ARTÍCULO 214. Competencias de los grandes centros urbanos y los establecimientos públicos ambientales. Los Grandes Centros Urbanos previstos en el artículo 66 de la Ley 99 de 1993 y los establecimientos públicos que desempeñan funciones ambientales en los Distritos de Barranquilla, Santa Marta y Cartagena, ejercerán dentro del perímetro urbano las mismas funciones atribuidas a las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible en lo que respecta a la protección y conservación del medio ambiente, con excepción de la elaboración de los planes de ordenación y manejo de cuencas hidrográficas.

En relación con la gestión integral del recurso hídrico, los grandes centros urbanos y los establecimientos públicos ambientales a que hace referencia el presente artículo, ejercerán sus competencias sobre los cuerpos de agua que sean afluentes de los ríos principales de las subzonas hidrográficas que atraviesan el perímetro urbano y/o desemboquen en el medio marino, así como en los humedales y acuíferos ubicados en su jurisdicción.

PARÁGRAFO. Los ríos principales de las subzonas hidrográficas a los que hace referencia el presente artículo, corresponden a los definidos en el mapa de zonificación hidrográfica de Colombia elaborado por el IDEAM”. (Subrayado fuera de texto).

En ese sentido, se colige, que dicha norma, limitó las competencias en materia ambiental, a cargo de los grandes centro urbanos y los establecimientos públicos, que desempeñan las mismas funciones, en los Distritos Especiales de Barranquilla, Santa Marta y Cartagena, pues ya no tienen a su cargo, la elaboración de los planes de ordenación y manejo de las cuencas hidrográficas, distintos a los afluentes de los ríos principales de las subzonas hidrográficas que atraviesan el perímetro urbano y/o desemboquen en el medio marino, así como en los humedales y acuíferos ubicados en su jurisdicción.

Mas tarde, el Legislador, al momento de expedir el régimen político, administrativo y fiscal de las Áreas Metropolitanas, el cual se encuentra consagrado en la Ley 1625 de 2013, artículo 7º, literal j), estableció, que una de las funciones de estas entidades administrativas de derecho público, consiste, en, *“Ejercer las funciones y competencias de autoridad ambiental en el perímetro urbano de conformidad a lo dispuesto en la Ley 99 de 1993”*, sin embargo, esta función, no es absoluta, pues en el párrafo del mismo artículo, hace la siguiente aclaración, *“Los Distritos establecidos en el artículo 328, Constitución Política, que a la entrada en vigencia de la presente ley, ejerzan como autoridad ambiental, conservarán dicha competencia”*.

Frente a esta última norma, la Corte Constitucional, en sentencia C-247 de 2009, aun cuando se declaró inhibida, para conocer los cargos de inconstitucionalidad, concluyó:

“20. La premisa de la demanda consiste en sostener que el párrafo acusado impide a los distritos, que a la entrada en vigencia de la Ley 1625 de 2013 tenían la condición de autoridades ambientales, asignar tal competencia a las áreas metropolitanas de las que hagan parte. La Sala Plena considera que una interpretación literal, sistemática y teleológica del párrafo acusado conduce a una conclusión diferente y, en esa medida, el cargo carece de certeza y especificidad.

21. En lo que interesa para el análisis de la Corte, el artículo 7º de la Ley 1625 de 2013 titulado “Funciones de las Áreas Metropolitanas”, tiene dos contenidos básicos que se enuncian a continuación:

*22. El literal j) del artículo 7º de la Ley 1625 de 2013 indica que una función de dichas entidades administrativas consiste en ejercer las funciones y competencias de autoridad ambiental en el perímetro urbano **de conformidad con lo dispuesto en la Ley 99 de 1993**. Esta última Ley, a su vez, (i) establece en su artículo 55 que 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. Por su parte, (ii) el artículo 214 de la Ley 1450 de 2011 prescribe que los Grandes Centros Urbanos previstos en el artículo 66 de la Ley 99 de 1993 y los establecimientos públicos que desempeñan funciones ambientales en los Distritos de Barranquilla, Santa Marta y Cartagena, ejercerán dentro del*

perímetro urbano las mismas funciones atribuidas a las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible en lo que respecta a la protección y conservación del medio ambiente, con excepción de la elaboración de los planes de ordenación y manejo de cuencas hidrográficas. En relación con la gestión integral del recurso hídrico, los grandes centros urbanos y los establecimientos públicos ambientales a que hace referencia el presente artículo, ejercerán sus competencias sobre los cuerpos de agua que sean afluentes de los ríos principales de las subzonas hidrográficas que atraviesan el perímetro urbano y/o desemboquen en el medio marino, así como en los humedales y acuíferos ubicados en su jurisdicción.

23. El párrafo único de la misma disposición establece que los distritos reconocidos en el artículo 328 de la Constitución, que a la entrada en vigencia de la ley ejerzan como autoridad ambiental, conservarán esa competencia. Establece entonces una excepción a la regla general que se desprende del literal j) del artículo 7 de la Ley 1625 de 2013 al prescribir que los distritos integrados a un área metropolitana y que tuvieran la condición de autoridad ambiental en el perímetro urbano, la conservarán. A diferencia de lo señalado por el demandante, considera la Sala que el enunciado impugnado debe interpretarse, no como una norma que impida a las áreas metropolitanas actuar como autoridades ambientales, sino como una regla especial que habilita a los distritos -que al momento de expedición de la Ley 1625 de 2013 lo vinieran haciendo- a mantener esa condición.

24. La interpretación sistemática del párrafo que se acusa a la luz de las otras disposiciones de la Ley 1625 de 2013, conduce a concluir que dicho párrafo no impide que la autoridad ambiental sea ejercida por las áreas metropolitanas. En efecto, la comprensión de esa disposición en los términos señalados, se articula plenamente con las disposiciones de la referida ley en las que se reconoce que el tratamiento unitario de los asuntos ambientales constituye un elemento central para las áreas metropolitanas. De acuerdo con esa ley (i) las áreas metropolitanas son entidades administrativas de derecho público, formadas por un conjunto de dos o más municipios vinculados entre sí por dinámicas e interrelaciones asociadas, entre otras cosas, a **materias ambientales** para la programación y coordinación de su desarrollo sustentable, desarrollo humano, ordenamiento territorial y racional prestación de servicios públicos requieren una administración coordinada (art. 2); (ii) con el fin de asegurar la planificación **ambiental** del territorio metropolitano, las áreas metropolitanas que ejerzan la competencia de autoridad ambiental, podrán establecer comisiones conjuntas para la regulación y administración de los ecosistemas o cuencas compartidas con otras autoridades ambientales (art.9, párrafo); (iii) son hechos metropolitanos, entre otros, aquellos fenómenos **ambientales y físicos**, que afectan o impactan simultáneamente a dos o más de los municipios que conforman el Área Metropolitana (art. 10); (iv) el Plan Integral de Desarrollo Metropolitano deberá contener las directrices físico-territoriales, sociales, económicas y **ambientales**, relacionadas con los hechos metropolitanos así

como los mecanismos que garanticen el reparto equitativo de cargas y beneficios, generados por el ordenamiento territorial y **ambiental** (art. 13); (v) entre los integrantes de la junta metropolitana se encuentra un representante de las entidades sin ánimo de lucro que tengan su domicilio en el área de su jurisdicción y cuyo objeto principal sea la protección del **medio ambiente y los recursos naturales renovables**; (vi) le corresponde a las juntas metropolitanas adoptar en el centro urbano de los municipios de su jurisdicción, un plan metropolitano para la **protección de los recursos naturales y defensa del ambiente**, de conformidad con las disposiciones legales y reglamentarias sobre la materia (art. 20); y (vii) hacen parte de las rentas de las áreas metropolitanas las contribuciones, tasas, derechos, tarifas y multas por concepto del uso y aprovechamiento de los **recursos naturales renovables** (art. 28).

25. Como resultado de lo anterior, el examen sistemático de la regulación de las áreas metropolitanas indica que su conformación tiene, entre sus puntos de partida, el vínculo ambiental de las entidades territoriales que las integran. Tal circunstancia supone que resulta natural, por razones de unidad de gestión y eficiencia, que el área metropolitana sea una de las llamadas a ejercer las competencias en ese tipo de materias. Por ello, suponer que la disposición demandada implica la prohibición de que las competencias ambientales sean ejercidas por las áreas metropolitanas, resulta incompatible con el conjunto de competencias, funciones y recursos que el legislador orgánico le atribuyó a ese tipo de entidades administrativas de derecho público.

26. Una interpretación teleológica, que tome nota del objetivo que tiene la Ley 1625 de 2013 de promover las áreas metropolitanas como uno de los instrumentos constitucionales para (i) dotar a las áreas metropolitanas de un régimen político, administrativo y fiscal; y (ii) que dentro de la autonomía reconocida por la Constitución Política y la ley, sirva de instrumento de gestión para cumplir con sus funciones[8], indica que la disposición demandada no constituye una prohibición de que las áreas metropolitanas tengan la competencia ambiental. De esta forma, el reproche del demandante implica un desconocimiento (i) del hecho que las entidades territoriales (art. 286 Superior) -incluyendo distritos especiales-, no son comparables con las áreas metropolitanas (art. 319 Superior); (ii) únicamente le es dado a las entidades territoriales, reclamar su autonomía de acuerdo con el núcleo esencial que ha sido definido en el artículo 287 de la Carta; (iii) por lo anterior, no se puede predicar un trato desigual, irracional e injustificado entre las áreas metropolitanas y los distritos especiales.

27. Aunado a este entendimiento, el demandante en su interpretación de la norma, excluye el hecho que el legislador reconoce un nivel de especialización mayor a los distritos especiales como autoridades ambientales dentro de su jurisdicción. Lo anterior, se evidencia en que (i) el artículo 214 de la Ley 1450 de 2011, según el cual los establecimientos

*públicos que desempeñan funciones ambientales en los Distritos de Barranquilla, Santa Marta y Cartagena, **ejercerán** dentro del perímetro urbano las mismas funciones atribuidas a las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible en lo que respecta a la protección y conservación del medio ambiente; y (ii) las funciones de las entidades territoriales se rigen por los principios normativos generales señalados en el artículo 63 de la Ley 99 de 1993, incluyendo pero sin limitarse al deber de dichas entidades de ejercer sus funciones constitucionales y legales relacionadas con el medio ambiente, de manera coordinada y armónica, con sujeción a las normas de carácter superior. En este sentido, la demanda formulada contra el parágrafo del artículo 7 no realiza una interpretación adecuada del sistema nacional ambiental, ni del bien superior que persigue el mismo al garantizar un manejo unificado, racional y coherente de los recursos naturales que hacen parte del medio ambiente físico y biótico del patrimonio natural de la Nación”.*

Del anterior análisis, se evidencia, que una de las excepciones a la regla general, frente a la autoridad ambiental, que tienen la Áreas Metropolitanas, es aquella, ejercida por los Distritos Especiales, consagrados en el artículo 328 de la Constitución Política, entre ellos, el Distrito de Barranquilla, por cuanto, estos tienen, un mayor nivel de especialización en materia ambiental dentro de su jurisdicción y es totalmente válido, que conserven su competencia, siempre que a la entrada en vigencia de la Ley 1625 de 2013, ya ejercieran dicha autoridad.

Analizadas las normas en mención, es necesario, traer a colación, lo establecido en el artículo 137 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, el cual dispone, que la nulidad de los actos administrativos de carácter general, procederá, entre otros, cuando hayan sido expedidos con infracción de las normas en que debía fundarse.

Respecto a este cargo, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, en sentencia del 29 de julio de 2021, radicado 11001-03-27-000-2020-00017-00(25346), Consejera Ponente Dra. Myriam Stella Gutiérrez Argüello, señaló:

“(…) debe tenerse en cuenta que esta Sección señaló que la infracción de las normas en que debía fundarse consiste en la violación de normas superiores i) por su falta de aplicación, ii) por aplicación indebida o iii) por interpretación errónea. La Sala Especial Transitoria de Decisión (providencia del 2 de mayo de 2011, exp. 2003-00572, C.P. Hugo Fernando Bastidas

Bárceñas) ha dicho que se infringe de manera directa la ley, por falta de aplicación, cuando se ignora la existencia de la norma, o porque a pesar de conocerla, no se aplica a la solución del caso. En cuanto a la aplicación indebida, señaló que se presenta cuando el precepto que se hace valer se usa o aplica a pesar de no ser el pertinente para resolver el asunto. Y, sostuvo que se presenta una interpretación errónea, cuando se le asigna a la norma un sentido o alcance que no le corresponde” (Subrayado fuera de texto).

En ese sentido, para establecer, si la causal de nulidad, por infracción de las normas en que debía fundarse prospera, debe determinarse, si existió una violación, por falta de aplicación, aplicación indebida o por interpretación errónea de las mismas.

En el caso sub - examine, tal y como lo afirma el demandante, el Acuerdo Metropolitano 003 del 4 de septiembre de 2020, interpretó de manera errónea, lo descrito en el literal j) y en el parágrafo del artículo 7º de la Ley 1625 de 2013, ya que el **ÁREA METROPOLITANA DE BARRANQUILLA**, no podía asumir las funciones de autoridad ambiental, frente al **DISTRITO ESPECIAL, INDUSTRIAL y PORTUARIO de BARRANQUILLA**, al ser un Distrito Especial, que goza de su propio régimen especial.

Al respecto, de acuerdo con el artículo 328 de la Constitución Política, se colige, que el **DISTRITO ESPECIAL, INDUSTRIAL y PORTUARIO de BARRANQUILLA**, conserva su régimen especial, el cual fue reglamentado por la Ley 768 de 2002. Dicho régimen, incluye, el ejercicio de funciones en materia ambiental, dentro del perímetro urbano, en las mismas condiciones, que las **CORPORACIONES AUTÓNOMAS REGIONALES**.

Para tal efecto, el Concejo Distrital, a iniciativa del Alcalde, deberá crear un establecimiento público, que desempeñará las funciones de autoridad ambiental, que en el caso del **DISTRITO ESPECIAL, INDUSTRIAL y PORTUARIO de BARRANQUILLA**, inicialmente fue la entidad **BARRANQUILLA MEDIO AMBIENTE**, la cual se transformó, en el **DEPARTAMENTO TÉCNICO ADMINISTRATIVO DEL MEDIO AMBIENTE**, de conformidad con el Decreto 0208 del 7 de junio de 2004.

Posteriormente, a través del Decreto Acordal 0841 del 6 de diciembre de 2016, el Alcalde del **DISTRITO ESPECIAL, INDUSTRIAL y PORTUARIO de BARRANQUILLA**, liquidó el **DEPARTAMENTO TÉCNICO ADMINISTRATIVO DEL MEDIO AMBIENTE** y en su lugar, creó, el **ESTABLECIMIENTO PÚBLICO AMBIENTAL “BARRANQUILLA VERDE”**, el cual actualmente, es la autoridad ambiental, del **DISTRITO ESPECIAL, INDUSTRIAL y PORTUARIO de BARRANQUILLA**, en los términos contemplados, en la Leyes 99 de 1993 y 768 de 2002.

En ese sentido, se colige, que desde antes de 2004, el **DISTRITO ESPECIAL, INDUSTRIAL y PORTUARIO de BARRANQUILLA**, ejerce las facultades otorgadas por la Ley, como autoridad ambiental, a través de distintos establecimientos públicos, de conformidad con lo anteriormente expuesto.

Teniendo claro lo anterior, es menester traer a colación dos normas, la primera, es el artículo 214 de la Ley 1150 de 2011, el cual establece, que tanto los Grandes Centros Urbanos, incluyendo las **ÁREAS METROPOLITANAS**, como los establecimientos públicos, que desempeñan funciones ambientales, en los Distritos de Barranquilla, Santa Marta y Cartagena, ejercerán dentro del perímetro urbano, las mismas funciones atribuidas a las **CORPORACIONES AUTÓNOMAS REGIONALES**, en lo que respecta a la protección y conservación del medio ambiente. Esto quiere decir, que el Legislador, en ningún momento, tuvo la intención, de subsumir las competencias ambientales otorgadas a los Distritos Especiales, en aquellas asignadas, a las **ÁREAS METROPOLITANAS**, por lo que, ambas deben respetar entre sí, dichas competencias.

La segunda, es el literal j) y el párrafo del artículo 7º de la Ley 1625 de 2013, los cuales, señalan, que las **ÁREAS METROPOLITANAS**, pueden ejercer funciones y competencias de autoridad ambiental, en el perímetro urbano, excepto en aquellos Distritos establecidos en el artículo 328, como es el caso del **DISTRITO ESPECIAL, INDUSTRIAL y PORTUARIO de BARRANQUILLA**, siempre y cuando, antes de la entrada en vigor de la dicha Ley (29 de abril de 2013), ejerzan como autoridad ambiental.

En ese sentido, como el **DISTRITO ESPECIAL, INDUSTRIAL y PORTUARIO** de **BARRANQUILLA**, desde antes de 2004, ejerce funciones como autoridad ambiental, en virtud del régimen especial del que goza, de acuerdo con la Constitución Política, no es posible, que el **ÁREA METROPOLITANA DE BARRANQUILLA**, se abrogue dichas funciones, al momento en el que se implementó el Acuerdo, pues claramente, se configura la excepción contemplada en el artículo 7º de la Ley 1625 de 2013.

Así mismo, el Acuerdo Metropolitano 003 del 4 de septiembre de 2020, al tener la intención de trasladar las funciones de autoridad ambiental, del **DISTRITO ESPECIAL, INDUSTRIAL y PORTUARIO** de **BARRANQUILLA** al **ÁREA METROPOLITANA DEL BARRANQUILLA**, infringió, lo estipulado, en el artículo 214 de la Ley 1450 de 2011, por cuanto, cada una de ellas, debe ejercer las mismas funciones establecidas en la Ley y no existe fundamento jurídico, para que una de ellas, pueda abrogar las funciones de la otra.

Por lo tanto, la Junta Metropolitana, al proferir el Acuerdo Metropolitano 0003 del 4 de septiembre de 2020, por medio del cual, le asignó al **ÁREA METROPOLITANA**, la función de autoridad ambiental, en el **DISTRITO ESPECIAL, INDUSTRIAL y PORTUARIO** de **BARRANQUILLA**, contraviene lo dispuesto, en el artículo 214 de la Ley 1150 de 2011 y el parágrafo 7º de la Ley 1625 de 2013, configurándose así, la causal de nulidad por infracción a las normas, debido a una interpretación errónea de las mismas.

Por otra parte, los artículos 55 y 66 de la Ley 99 de 1993, establecen, que las **ÁREAS METROPOLITANAS**, para poder ejercer funciones de autoridad ambiental, dentro del perímetro urbano, deberán contar con una población urbana, igual o superior a 1.000.000 de habitantes y en virtud de lo anterior, será destinado a ellas, el 50% de la sobretasa ambiental.

Al respecto, es importante mencionar, que el requisito de la población, de acuerdo con el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo,

Sección Primera, en sentencia del 21 de junio de 2018, Consejera Ponente María Elizabeth García González, señaló:

“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 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.

(...).

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 el caso sub - examine, del Estudio Técnico de soporte, para asumir las competencias ambientales por parte del **ÁREA METROPOLITANA DE BARRANQUILLA**, se colige, que el Acuerdo 003 de 2020, acreditó este requisito, con el censo de población y vivienda realizado por el **DANE**, en el año 1985.

En dicho censo, se evidencia, que el **ÁREA METROPOLITANA DE BARRANQUILLA**, contaba con una población de 1.179.631 habitantes, en el sector urbano. Dicha cifra, se desglosa, de la siguiente manera, 926.971 habitantes en la ciudad de Barranquilla, 176.719 en Soledad, 14.808 en Puerto Colombia, 50.295 en Malambo y 13.539 en Galapa.

En ese sentido, pese a que preliminarmente, el Acuerdo Metropolitano 003 del 4 de septiembre de 2020, se ajusta a lo descrito en los artículos 55 y 66 de la Ley 99 de 1993 y a la jurisprudencia del Consejo de Estado, en lo que al requisito de población se refiere, de conformidad con el censo realizado por el **DANE** en 1985, incurre en una imprecisión, pues como ya lo vimos, se tuvo en cuenta, un grupo poblacional, que se encuentra excluido y por lo tanto, al sustraerlo la población, se reduce a 255.361 habitantes, cifra inferior a la mínima exigida por los artículos en mención.

Por lo anterior, el **ÁREA METROPOLITANA DE BARRANQUILLA**, al no cumplir con el requisito del número de habitantes, exigido por los artículos 55 y 66 de la Ley 99 de 1993, no podía ejercer funciones como autoridad ambiental y por ende, el Acuerdo Metropolitano 003 del 4 de septiembre de 2020, se encuentra viciado de nulidad, pues no cumplió con los elementos fácticos descritos en la norma, para adquirir dicha competencia.

En conclusión, el Acuerdo Metropolitano 003 del 4 de septiembre de 2020, trasgrede lo descrito en las Leyes 99 de 1993, 768 de 2002, 1150 de 2011 y 1625 de 2013 y por ende, se procederá a declarar la nulidad del mismo.

De la falsa motivación y la desviación de poder

Como quiera que se encuentra probado dentro del proceso que el Acuerdo Metropolitano 003 del 4 de septiembre de 2020, violó lo descrito en las Leyes 99 de 1993, 768 de 2002, 1150 de 2011 y 1625 de 2013, no es necesario entrar a estudiar de fondo los cargos de falsa motivación y desviación de poder, por cuanto ya se encuentra demostrada, la ilegalidad del mismo.

De conformidad con lo anteriormente expuesto, se declarará la nulidad del acto administrativo demandando.

Decisión de excepciones

Con la contestación de la demanda, se propuso la excepción denominada, “el Acuerdo Metropolitano N° 003 de 2020 es una actuación administrativa de carácter general que no afecta directamente a ninguna minoría étnica, por lo que no debía ser consultado previamente con ninguna comunidad” y la actuación administrativa censurada se encuentra apegada a las normas en que debía fundamentarse, las cuales, guardan relación directa con el fondo del asunto planteado, haciendo parte de los argumentos de la defensa, razón por la cual, quedaron de paso resueltas, tal como se puntualizara.

COSTAS

La Sala se abstendrá de condenar en costas, a la parte demandada, por cuanto la conducta procesal de ésta, no está teñida de mala fe, dado que no es constitutiva de abuso del derecho, ni puede calificarse como torticera, maliciosa ni malintencionada, presupuesto éste indispensable para adoptar este tipo de decisión, conforme lo dispone el artículo 171 del C.C.A.. Igualmente, porque en procesos de simple nulidad, al tratarse de la defensa del interés general, no procede la condena en costas.

En mérito de lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL ATLÁNTICO, SECCIÓN “C”**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

V. FALLA

PRIMERO: DECLARAR fundado el impedimento manifestado por el Magistrado Dr. **CÉSAR AUGUSTO TORRES ORMAZA**, por lo que se le acepta y se le separa del conocimiento del caso.

SEGUNDO: DECLARAR NO PROBADAS las excepciones propuestas por la parte demandada, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta decisión.

TERCERO: DECLARAR la nulidad del Acuerdo Metropolitano 003 del 4 de septiembre de 2020, expedido por la Junta de la Área Metropolitana de Barranquilla, por medio del cual, se asigna al **ÁREA METROPOLITANA DE BARRANQUILLA**, la función de autoridad ambiental en el Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla y en los Municipios de Soledad, Malambo, Puerto Colombia y Galapa, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta sentencia.

CUARTO: Sin condena en costas.

QUINTO: Notifíquese personalmente el presente fallo, al Agente del Ministerio Público.

SEXTO: Ejecutoriada esta decisión, **DEVUÉLVASE** al demandante, los remanentes de gastos del proceso, si los hubiere y archívese el expediente, dejando las constancias del caso.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Esta sentencia fue estudiada y aprobada en sesión de la fecha.



Firmado electrónicamente

JORGE HERNÁN SÁNCHEZ FELIZZOLA
Magistrado

JORGE ELIÉCER FANDIÑO GALLO
Magistrado

Firmado Por:

Jorge Hernan Sanchez Felizzola
Magistrado
007
Tribunal Administrativo De Barranquilla - Atlantico

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **a6724055c6f1eecdbbbed75eb9d5b31ffe2b2ad8f259c49ae391c28f200ee630**
Documento generado en 20/03/2026 09:52:29 AM



Radicación: 08001-23-33-000-2020-00771-00
Medio de Control: Nulidad
Demandante: Leonardo Enrique Flórez Osorio
Demandado: Área Metropolitana de Barranquilla
Controversia: Nulidad del Acuerdo Metropolitano 003 del 4 de septiembre de 2020

Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
<https://firmaelectronica.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>