



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN PRIMERA

Consejero Ponente: OSWALDO GIRALDO LÓPEZ

Bogotá, D. C., veintinueve (29) de septiembre de dos mil veintidós (2022)

Radicación núm.: 08001 23 31 000 **2011 01154 01**

Actor: Rodrigo Pombo Cajiao

Demandado: Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla

Tesis: Es procedente la acción de nulidad propuesta contra un acto administrativo que ha sido derogado.

Los actos administrativos generales deben motivarse.

El acto administrativo que reguló los derechos de tránsito en un municipio no requería motivación en relación con el método y sistema para definir el costo y los beneficios de las tasas allí reguladas, si la Corporación Pública de elección popular determinó la tarifa por derechos de tránsito.

No es indispensable que el acto contenga la respectiva motivación.

Es cierto que en la exposición de motivos del acto enjuiciado sí fueron determinados el método y sistema para definir el costo y los beneficios de las tasas allí reguladas, con base en un estudio económico sobre los costos del servicio, con indicadores de eficiencia, eficacia y economía

NULIDAD - SEGUNDA INSTANCIA

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por el apoderado judicial del Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla en contra de la sentencia del 30 de mayo de 2014, proferida por la Subsección de Descongestión del Tribunal Administrativo del Atlántico, que declaró la nulidad de los artículos 155 y 159 del Acuerdo 022 de 2004, *“Por el cual se compila y actualiza la normatividad Tributaria Distrital vigente, se incluyen modificaciones introducidas por la Legislación Nacional, se establecen otras disposiciones y se conceden autorizaciones”*, expedido por el Concejo del Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla¹.

¹ Folios 410 a 434 del Cuaderno del Tribunal.



I. LA DEMANDA

En ejercicio de la acción de nulidad consagrada en el artículo 84 del Código Contencioso Administrativo (en adelante CCA), el ciudadano Rodrigo Pombo Cajiao interpuso demanda en contra del Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla (en adelante el Distrito de Barranquilla).

1.1. Pretensiones

“2.2. PRETENSIONES DE LA DEMANDA

PRETENSIONES PRINCIPALES.

PRIMERA.- *Que se decrete la suspensión provisional solicitada en la presente demanda por encontrarse los elementos de forma y de fondo exigidos por la ley al respecto, especialmente, por lo prescrito en el artículo 152 del CCA.*

SEGUNDA.- *Que se declare la nulidad del artículo 155 del Acuerdo 022 de 2004 expedido por el H. Concejo de Barranquilla en el distrito especial, industrial y portuario de conformidad con los alcances que se indican en la presente demanda.*

TERCERA.- *Que se declare la nulidad de lo señalado en el artículo 158 del Acuerdo 022 de 2004 (el aparte referente a “otros servicios administrativos”) expedido por el H. Concejo de Barranquilla Distrito especial, industrial y portuario, de conformidad con los alcances que se indican en la presente demanda.*

PRETENSIONES SUBSIDIARIAS

PRIMERA.- *Que se pronuncie el juez sobre los alcances de la excepción de inconstitucionalidad propuesta en la presente demanda en relación con las normas acusadas.*

PRETENSIONES COMUNES

PRIMERA.- *Que se condene al Distrito Especial, industrial y portuario de Barranquilla – Alcaldía de Barranquilla H. Concejo- de la República de Colombia- al pago de las costas y gastos del proceso, incluidas las agencias en derecho, en la cantidad que determine el Honorable Fallador.*

SEGUNDA.- *Que se disponga el cumplimiento de la sentencia favorable en los términos de los artículo 176 a 178 del Código Contencioso Administrativo.²*

1.2. El acto cuestionado.

² Folio 5 ibídem.



1.2.1. Las disposiciones acusadas del Acuerdo nro. 022 del 24 de diciembre de 2004, son del siguiente tenor³:

**“CONCEJO DISTRITAL de BARRANQUILLA
ACUERDO 022 DE DICIEMBRE 24 DE 2004**

“Por el cual se compila y actualiza la normatividad Tributaria Distrital vigente, se incluyen modificaciones introducidas por la Legislación Nacional, se establecen otras disposiciones y se conceden autorizaciones”

**EL CONCEJO DEL DISTRITO ESPECIAL, INDUSTRIAL Y PORTUARIO DE
BARRANQUILLA**

En uso de sus facultades constitucionales y legales, previstas en el artículo 313 de la Constitución Política y la Ley 136 de 1994

**ACUERDA:
ESTATUTO TRIBUTARIO DEL DISTRITO ESPECIAL INDUSTRIAL Y
PORTUARIO DE BARRANQUILLA**

(...)

TITULO (Sic) IV

DERECHOS

CAPITULO (Sic) I

DISPOSICIONES GENERALES

ARTÍCULO 155. DERECHOS. *Se denominan derechos los precios fijados por el Distrito, por la prestación de un servicio que debe cubrir la persona jurídica o natural que haga uso del mismo.*

(...)

CAPITULO II

SERVICIOS PRESTADOS POR METROTRÁNSITO S.A.

ARTÍCULO 159. CONCEPTOS Y TARIFAS. *Los siguientes son los conceptos y las tarifas por derechos de tránsito en el Distrito de Barranquilla.*

CONCEPTO	TARIFA (SMDLV)*
----------	--------------------

³ Observa la Sala que aun cuando en el acápite de pretensiones del libelo introductorio el demandante solicita la anulación del aparte “otros servicios administrativos” del artículo 158 del Acuerdo nro. 022 de 2004, expedido por el Concejo de Barranquilla, al explicarse el concepto de la violación se alude al artículo 159 ibídem, lo que significa que los reparos de validez están dirigidos a esta norma. Igualmente, se hace evidente que el auto admisorio de la demanda se refiere, además del artículo 155, al 159 del mencionado Acuerdo distrital. Igualmente, la decisión de primera instancia se pronunció sobre la legalidad del artículo 159, razón por la cual se entenderá que el aparte acusado pertenece a esta norma y no al artículo 158, máxime cuando de la revisión de esta última disposición se encuentra que no contiene el aparte objeto de la pretensión de nulidad.



TRAMITES RELACIONADOS CON EL TRANSPORTE PÚBLICO		
1	ADJUDICACIÓN DE CORREDORES COMPLEMENTARIOS	720
2	ASIGNACIÓN DE NUEVA RUTA	3.000
3	SIGNACIÓN RECORRIDO RUTA AUT. POR MINISTERIO	720
4	AUTORIZACIÓN PARA VACANCIA RUTA	720
5	CANCELACIÓN DE MATRICULA PARA SERVICIO PUBLICO	5
6	CALCOMANÍA TARIFA DE SERVICIO PUBLICO COLECTIVO	2
7	CONVENIO DE COLABORACIÓN EMPRESARIAL	720
8	CERTIFICADO DE CAPACIDAD TRANSPORTADORA	4
9	DERECHO FIJACIÓN Y MODIFICACIÓN CAPACIDAD TRANSPORTADORA	1.500
10	DESVINCULACIÓN	13
11	DESVINCULACIÓN ADMINISTRATIVA	12
12	DUPLICADO TARJETA OPERACIÓN	2
13	DESISTIMIENTO DEL SERVICIO	250
14	HABILITACIÓN DE EMPRESAS DE TRANSPORTE COLECTIVO	3.500
15	HABILITACIÓN DE EMPRESAS DE TRANSPORTE INDIVIDUAL – TAXI	3.500
16	MODIFICACIÓN DE RUTA	720
17	MODIFICACIÓN SITIO DE DESPACHO	500
18	OTORGAMIENTO DE NUEVO NIVEL DE SERVICIO	3.500
19	OTORGAMIENTO NUEVO TIPO DE VEHÍCULO	720
20	PAGO PROPORCIONAL OPERACIÓN VIGENCIAS ANTERIORES	2
21	PERMISO ESCOLAR VEHÍCULOS DE 4 A 10 PASAJEROS	10
22	PERMISO ESCOLAR VEHÍCULOS DE 11 PASAJEROS EN ADELANTE	15
23	TARJETA DE OPERACIÓN SERVICIO INDIVIDUAL X 1 AÑO	2
24	TARJETA DE OPERACIÓN SERVICIOS ESPECIAL O EJECUTIVO X 2 AÑOS	4
25	TARJETA OPERACIÓN SERVICIO COLECTIVO POR DOS AÑOS	4
26	VINCULACIÓN	13
TRAMITES REGULADOS POR EL MINISTERIO DE TRANSPORTE		
27	CAMBIO DE CABINA	4
28	CAMBIO DE COLOR	5
29	CAMBIO DE MOTOR	5
30	CAMBIO DE PLACAS	4
31	CANCELACIÓN DE MATRICULA	5
32	INSCRIPCIÓN O LEVANTAMIENTO DE EMBARGOS	2
33	LICENCIA DE CONDUCCIÓN	3,6
34	LIMITACIÓN AL DOMINIO MOTO O COCHE	2
35	LIMITACIÓN AL DOMINIO VEHÍCULOS GENERAL	2
36	MATRICULA DE MOTOCICLETA	5
37	MATRICULA MAQUINARIA AGRÍCOLA E INDUSTRIAL	7
38	MATRICULA VEHÍCULO AUTOMOTOR	7
39	MATRICULA VEHÍCULO AUTOMOTOR SERVICIO PUBLICO	11
40	MATRICULA VEHÍCULO DE TRACCIÓN ANIMAL	1
41	REGRABACIÓN DE CHASIS O SERIE	4
42	REGRABACIÓN DE MOTOR	4
43	REGRABACIÓN DE PLAQUETAS	4
44	REPOSICIÓN VEHÍCULOS TIPO TAXI	84
45	TRANSFORMACIÓN O REAFORO	5
46	TRASPASO	5
ESPECIES VENALES		
47	CERTIFICADO DE MOVILIZACIÓN	2
48	DUPLICADO TARJETA DE PROPIEDAD	5
49	DUPLICADO PLACA RADICADO	5
50	DUPLICADO-REPOSICIÓN PLACA MOTO	5



51	DUPLICADO-REPOSICIÓN PLACA VEHÍCULO	5
52	FUN - FORMULARIO ÚNICO NACIONAL	0,5
53	FORMULARIO EMISIÓN DE GASES	2
OTROS SERVICIOS ADMINISTRATIVOS		
54	BLINDAJE DE VEHÍCULO	4
55	LIQUIDACIÓN DE CARTERA	0,25
56	CERTIFICACIONES Y CONSTANCIAS	2
57	CENSO DE MOTOS	1
58	DUPLICADO CENSO DE MOTOS	0,5
59	CIERRE DE VÍA POR OBRAS DEL DISTRITO POR DÍA	3
60	DERECHOS CIRCULACIÓN Y TRANSITO	4
61	FOTOCOPIA CARPETA	3
62	FOTOCOPIA TRASLADO CUENTA	2
63	INSCRIPCIÓN CAMBIO DE SERVICIO	50
64	PARQUEADERO MOTO Y BICICLETAS	0,25
65	PARQUEADERO VEHÍCULO AUTOMÓVIL	0,5
66	PARQUEADERO BUS CAMIÓN TRACTO CAMIÓN	0,75
67	PERITAZGO / AVALÚO GENERAL	2
68	PERMISO DE CARGA SOBREDIMENSIONADA	5
69	PERMISO CARAVANAS CORTEJOS FÚNEBRES POR DÍA	7
70	PERMISO CIRCULACIÓN TRACTOMULAS Y CARGA PESADA POR MES	5
71	PERMISO DE PARQUEO, CARGUE O DESCARGUE POR DÍA	1
72	SERVICIO DE AGENTE DE TRANSITO HORA DIURNA	1
73	SERVICIO DE AGENTE DE TRANSITO HORA NOCTURNA	2
74	SERVICIO MOTORIZADO DE TRANSITO HORA DIURNA	3
75	SERVICIO MOTORIZADO DE TRANSITO HORA NOCTURNA	4
76	SERVICIO DE GRÚA AUTOMÓVIL	5
77	SERVICIO DE GRÚA BUSES – CAMIÓN	5
78	SERVICIO GRÚA MOTOS	2,5
79	SISTEMATIZACIÓN	1
80	VIDRIOS POLARIZADOS	17

* Salarios mínimos diarios legales vigentes

PARÁGRAFO. Para determinar el valor en pesos, el salario mínimo diario legal vigente se aproximará a la unidad de mil más cercana.⁴

1.3. Normas violadas y concepto de violación

Como normas infringidas, se señalaron las previstas en los artículos 4, 6, 13, 24, 83, 84, 121, 123, 150 numeral 12, 209, 311, 313, 315, 333 y 338 de la Constitución Política, 1º de la Ley 962 de 2005, 2 y 3 del CCA.⁵

A continuación, se realiza una síntesis del concepto de violación esgrimido en la demanda.

⁴ Vista a folios 104 al 107 ibídem.

⁵ Folio 8 ibídem.



1.3.1. En el acápite de “*HECHOS DE LA DEMANDA*”⁶ del libelo introductorio, refirió que el artículo 150 de la Constitución Política de 1991 facultó al Congreso de la República para expedir las leyes y establecer las contribuciones fiscales, y creó el régimen de los Distritos especiales. Sostuvo que, en ejercicio de tal atribución, el Legislador expidió las Leyes 136 de 1994 y 617 de 2000, dirigidas a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios y fortalecer la descentralización y la racionalización del gasto público, respectivamente.

Expresó que el artículo 32 de la Ley 136 de 1994 definió dentro de las funciones de los Concejos la de establecer, reformar o eliminar los tributos, contribuciones, impuestos y sobretasas conforme a la ley. Así, manifestó que, en ejercicio de esta atribución, el 24 de diciembre de 2004, el Concejo de Barranquilla expidió el Acuerdo 022, por el cual compiló y actualizó la normatividad tributaria vigente hasta ese momento, incluyó las modificaciones contenidas en la legislación nacional y estableció otras disposiciones.

Argumentó que el 30 de diciembre de 2008, esa misma Corporación de elección popular profirió el Acuerdo 030, a través del cual adoptó medidas para la reestructuración de los principales tributos del Distrito de Barranquilla y dictó otras disposiciones, entre ellas, la prevista en su artículo 387 *ibidem*, que, al definir las reglas de vigencia, derogó expresamente el Acuerdo 022 de 2004.

Arguyó que, luego de un estudio sobre la legalidad del Acuerdo 030 de 2008, el 24 de septiembre de 2009, presentó demanda en la que solicitó la nulidad de los artículos 147 y 148 de este acto, la cual fue resuelta desfavorablemente por el Tribunal Administrativo del Atlántico el 6 de abril de 2011, aduciendo que “*los artículos demandados no se constituyen en las normas que dieron origen a las tarifas por concepto de derechos de tránsito, sino que sólo las compilaron*”⁷, decisión ésta frente a la cual presentó oportunamente recurso de apelación.

Precisó que, teniendo en cuenta lo decidido por el Tribunal en el citado proceso judicial, en la demanda de la referencia cuestiona la validez de los artículos 155 y 159 del Acuerdo 022 de 2004, por cuanto allí sí se creó la tasa que se somete a control judicial.

⁶ Folios 5 a 7 *ibidem*

⁷ Folio 7 *ibidem*.



1.3.2. Luego de realizar algunos reparos en contra de la mencionada sentencia del 6 abril de 2011 y tras asegurar que en el presente asunto no han ocurrido los fenómenos de cosa juzgada y de sustracción de materia, en acápite denominado como “*CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN (ART. 137 N.4 CCA)*”⁸ efectuó las consideraciones que pasan a exponerse a continuación:

1.3.3. Señaló que el acto enjuiciado estaba viciado de nulidad al ser expedido infringiendo las normas superiores en que debía fundarse, por funcionario u organismo incompetente, irregularmente, con falsa motivación y desviación de poder.

1.3.3.1. Respecto de la “*I. PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN*”⁹, explicó que la demanda es procedente al estar dirigida contra un acto administrativo que, so pretexto de regular una norma constitucional, vulneró los derechos constitucionales a la “*libertad y la libre empresa*”¹⁰, los principios de seguridad jurídica y legalidad, “*el contexto legal que se inclina cada vez más por simplificar, aclarar y abaratar los trámites en sede administrativa para hacer más agradable la convivencia ciudadana*”¹¹ y la jurisprudencia de la Corte Constitucional, en tanto que, con su expedición, dicha Corporación judicial desarrolla directamente la Constitución Política.

1.3.3.2. En el título llamado “*2.1. VIOLACIÓN DE A LAS NORMAS SUPERIORES EN QUE DEBIERON FUNDARSE*”¹², sostuvo sobre el “*concepto del título de anulabilidad*”¹³, que el Concejo de Barranquilla, al expedir el Acuerdo acusado, desbordó su ámbito de competencia funcional al limitar derechos fundamentales como la libertad de locomoción e igualdad y omitir el deber de definir el sistema y método de los costos y beneficios, así como la forma de hacer su reparto por el servicio cobrado mediante la tasa creada, como lo exige la Constitución.

En esa línea adujo que “*los derechos fundamentales no pueden ser limitados vía reglamento sino únicamente a través de ley de la República*”¹⁴. Como sustento de tal aseveración trajo a colación apartes de las sentencias C-179 de 2007, C-824 de 2004 y

⁸ Folio 21 ibídem.

⁹ Folio 23 ibídem.

¹⁰ Folio 23 ibídem.

¹¹ Folio 23 ibídem.

¹² Folio 24 ibídem.

¹³ Folio 24 ibídem.

¹⁴ Folio 25 ibídem.



C-790 de 2002, proferidas por la Corte Constitucional, y una providencia del 21 de abril de 1982, de la Corte Suprema de Justicia, en relación con los conceptos de poder, función y actividad de policía. En ese sentido, recalcó que la potestad para restringir derechos es exclusiva y reservada al Legislador, conforme lo indicado por la Corte Constitucional en la sentencia C-824 de 2004.

Arguyó que un claro ejemplo de la restricción al derecho a la libre circulación es la tasa prevista en el numeral 71 del artículo 159 del Acuerdo 022 de 2004, denominada como “*PERMISO DE PARQUEO, CARGUE O DESCARGUE POR DÍA*”, con la cual insistió que el Concejo de Barranquilla se abrogó funciones que le son propias y exclusivas del Legislador. Con base en esto solicitó la suspensión provisional del acto acusado y la aplicación de la excepción de inconstitucionalidad.

1.3.3.2.1. Por otro lado, frente al “*Derecho fundamental de Locomoción y circulación. Art. 24 Constitución Política*”, luego de aludir al contenido de los artículos 2 y 24 de la Constitución Política y tras citar apartes de la sentencia T-518 de 1992, mencionó que no es de recibo la postura que avala la facultad del Concejo de Barranquilla como autoridad de policía para limitar residualmente derechos fundamentales, dado que no se puede hablar de poder subsidiario, toda vez que existe una ley que ha desarrollado el tema y que, en virtud de la Carta Política del año 1991, quedó proscrito el denominado poder de policía subsidiario. Adicionalmente, distinguió entre esa clase de poder y el residual de policía, para concluir que este último debe ejercerse con estricto acatamiento de la regulación legal.

1.3.3.2.2. Luego de transcribir lo dispuesto en el artículo 84 Superior y apartes de la sentencia T-425 de 1992, así como el artículo 1º de la Ley 962 de 2005, afirmó que se habían vulnerado esas disposiciones normativas, dado que existe una prohibición a las autoridades públicas de establecer requisitos, permisos y trámites adicionales a los que están expresamente previstos en la ley, salvo que para ello se cuente con autorización del Departamento Administrativo de la Función Pública, justificando su implementación. Bajo tal premisa, anotó que en la parte considerativa del acto enjuiciado no se identificó la norma legal que habilitó al Concejo de Barranquilla para exigir los permisos adicionales para el ejercicio de las actividades económicas y los derechos a la libre circulación y libertad de empresa, sino que, contrario a ello, se limitó a identificar sus facultades constitucionales y legales y el artículo 313 de la Carta y la Ley 136 de 1994.



Asimismo, reprochó que la autoridad judicial demandada no hubiere pedido el mencionado permiso a dicho Departamento Administrativo, por lo que éste no tuvo la opción de revisar la eficacia y eficiencia de las medidas adoptadas en el acto enjuiciado.

1.3.3.2.3. Aseveró que *“Se infringieron las normas superiores sobre el tema regulado. Violación Constitución Lata”*¹⁵. Para explicar tal aserto reiteró que se desconoció directamente la Constitución Política, debido a que el Concejo de Barranquilla no respetó las competencias allí determinadas al momento de establecer la tasa enjuiciada y al omitir establecer el sistema y método para definir los costos y beneficios, así como la forma de hacer el reparto por el servicio cobrado mediante la imposición de la tasa. Para sustentar lo anterior citó la sentencia C-197 de 1999, sobre la posibilidad de fundamentar la anulación de actos administrativos con base en normas de rango legal.

1.3.3.2.4. Respecto de la *“violación del test de razonabilidad y el principio de proporcionalidad y los criterios de ponderación que deben seguir las medidas de policía”*¹⁶, alegó que el estudio de validez del acto acusado debe estar guiado por los criterios de ponderación constitucional de adecuación, necesidad, proporcionalidad y utilidad. Así, luego de explicar el contenido de cada uno de ellos, en relación con el primero, manifestó que la medida no se adecuaba a las normas superiores, concretamente a los artículos 24 y 338 de la Constitución Política, por las razones expuestas hasta ese punto del libelo introductorio.

Frente al segundo criterio indicó que la medida restrictiva de la locomoción de los ciudadanos no resulta necesaria, ya que existen alternativas para el manejo del espacio público que resultan preferibles al establecimiento de una tasa. En cuanto al tercer criterio, adujo que las medidas adoptadas en las decisiones censuradas tampoco son proporcionales de cara a la necesidad de proteger el espacio público al no contar con los estudios exigidos por la Constitución Política para esos efectos.

Finalmente, respecto al último criterio, puso de presente que la tarifa establecida no es útil para limitar el uso del espacio público y concluyó que el acto acusado, además de

¹⁵ Folio 33 *ibídem*.

¹⁶ Folio 36 *ibídem*



desconocer las normas en que debería fundarse, incumple el test de razonabilidad que debe realizarse en el ejercicio de la función de policía.

1.3.3.2.5. En la *“violación de los límites esenciales al poder y la función de policía que obliga nuestra Carta Política”*, manifestó que dichos límites han quedado definidos por la jurisprudencia constitucional, entre otras, en las sentencias C-024 de 1994 y C-825 de 2004, así: (i) *“Estar sometidos al principio de legalidad”*, (ii) *“Las medidas de policía deben tender a asegurar el orden público”*, (iii) *“Su actuación y las medidas a adoptar se encuentran limitadas a la conservación y restablecimiento del orden público”*, (iv) *“Las medidas que se tomen deben ser proporcionales y razonables”*, (v) *“No pueden imponerse discriminaciones injustificadas a ciertos sectores”*, (vi) *“La medida debe recaer contra el perturbador del orden público pero no contra quien legalmente ejerce sus libertades”*, y (vii) *“Toda medida está sometida al control jurisdiccional posterior”*.¹⁷

Comentó que las disposiciones censuradas desconocieron todos y cada uno de los anteriores límites, el principio de legalidad, el test de razonabilidad y el principio de proporcionalidad y sus criterios de evaluación.

Expresó que, en relación con el aseguramiento, la conservación y el restablecimiento del orden público, la limitación impuesta es inocua, habida cuenta que no existe perturbación de éste y que lo que pretenden es aumentar el erario público, en tanto dichas medidas no recaen sobre quien lo perturbó sino en quienes ejercen legalmente sus libertades.

Agregó que, a la luz del artículo 13 de la Constitución Política, no resulta válida la imposición de medidas policivas que produzcan desigualdad de oportunidades y de trato, cuando no estén debidamente justificadas y sean irrazonables, desproporcionadas e injustas. Asimismo, que la desigualdad se hace evidente en el presente caso *“cuando se observa que aquellos que tienen la capacidad económica de sufragar por ejemplo los permisos de cargue y descargue que establece el artículo acusado (art. 159 del acuerdo 022) podrán desarrollar el derecho fundamental a la libre locomoción y al goce del espacio público, de lo contrario, si no tienen los medios económicos para ello tendrán que abstenerse de ejercer un derecho por lo que se enfrentan a un trato desigual y discriminatorio.”*¹⁸

¹⁷ Folio 38 ibídem.

¹⁸ Folio 39 ibídem.



1.3.3.2.6. Al referirse a *“la creación de la Tasa. Imposibilidad del H. Concejo de Barranquilla para regular el tema de las tasas impositivas sin establecer el sistema y el método para definir los costos y beneficios, así como la forma de hacer su reparto”*¹⁹, insistió en que el Acuerdo nro. 022 de 2004, creó una tasa sin definir el sistema, el método y la forma de hacer el reparto de los ingresos, desconociendo el mandato contenido en el artículo 338 de la Constitución Política. En esa línea, con fundamento en la sentencia C-1171 de 2005, proferida por la Corte Constitucional, aludió a la definición de tasa tributaria y su distinción con los impuestos y las contribuciones parafiscales, concluyendo que la reglamentación contenida en los artículos 155 y 159 del precitado acto administrativo, particularmente la descrita bajo el título de *“otros servicios administrativos”*, es propia de una tasa, aun cuando allí se denominen derechos, en razón a que: (i) los conceptos a que se refiere el ítem *“otros servicios administrativos”* implican un pago, (ii) dicho pago es impuesto por la entidad pública y va dirigido al erario público, (iii) es voluntario, lo que supone que solo es exigible a quienes decidan adelantar alguna de las actividades descritas en la hipótesis normativa, y (iv) la contraprestación es directa, ya que quien se beneficia es el solicitante y pagador de los permisos o las certificaciones.

En tal perspectiva, luego de transcribir extensamente apartes de una providencia judicial que no identificó claramente, se refirió a la definición de los conceptos de método y sistema de que trata el artículo 338 Constitucional. Respecto a los métodos, explicó que buscan definir los criterios o variables que inciden en los costos del servicio que se presta, es decir, las pautas o pasos que deben observarse; sobre los sistemas, manifestó que se refiere a las técnicas, directrices y reglas de medición de tales variables, *“que resulta congruente con el propósito de generar un concepto objetivo sobre la retribución del servicio que recibe el administrado y que obedece al costo operativo del mismo. Adicionalmente debe incluirse en la obligación un componente que asegure la forma de hacer el reparto, es decir, el reembolso de los costos relacionados con el servicio.”*²⁰

Destacó que la obligación de definir estos aspectos no se limita a los escenarios en los que se trata de una delegación de funciones por parte del Congreso, las Asambleas Departamentales o los Concejos Municipales a las autoridades administrativas, sino que,

¹⁹ Folio 41 ibídem.

²⁰ Folio 50 ibídem.



en todo caso, deben quedar establecidos de forma clara y precisa en la parte considerativa de los actos administrativos que se expiden incluso por parte de los organismos que tienen la atribución constitucional de crear contribuciones fiscales y parafiscales.

Aseguró que el artículo 338 de la Carta, al utilizar la expresión “debe”, estableció un requisito perentorio para la ley, la ordenanza o el acuerdo que establece el tributo de fijar el sistema y el método para definir los costos y beneficios y la forma de hacer su reparto.

1.3.4. *“EXPEDICIÓN POR FUNCIONARIO U ORGANISMO INCOMPETENTE”²¹*

Señaló que hay falta de competencia en razón de la materia, habida cuenta que el Acuerdo nro. 022 de 2004, siendo un acto reglamentario que crea tasas y permisos, limitó los derechos fundamentales a la libre circulación y a la igualdad, lo cual sólo era posible a través del Congreso de la República.

1.3.5. *“EXPEDICIÓN IRREGULAR DEL ACTO ADMINISTRATIVO. (a) Falta de motivación e (b) (Sic) incumplimiento de las formas establecidas en el artículo 338 C.P.”²²*

Luego de explicar el contenido de esta causal de nulidad y citar apartes de las sentencias del 11 de abril de 1978 y 9 de julio de 2009, esta última proferida por la Sección Cuarta de esta corporación dentro del expediente 1001 03 27 000 **2005 00066 00** (15846), dijo que se incurre en este vicio si la entidad emisora del acto no explica los motivos, móviles, causas o fundamentos que lo sustentan, puesto que ello desconoce la garantía de los administrados de que los mismos nazcan conforme a la ley que define unos procedimientos y unas formas que les son propias, tal como ocurrió en el caso *sub examine*.

Enunció que el acto enjuiciado está viciado de nulidad por dos (2) aspectos. El primero, consistente en la falta de motivación que configura la expedición irregular, y el segundo, por vulnerar las formas establecidas en el artículo 388 de la Constitución Política, que de manera perentoria preceptúa el deber de fijar el método y el sistema para definir los costos y los beneficios de la tasa y la forma de hacer el reparto. Igualmente, expresó que

²¹ Folio 51 ibídem.

²² Folio 54 ibídem.



“La administración Distrital, en cabeza del H. Concejo, no explicó en ninguna parte, tal cual era su obligación, (ni en la parte resolutive o decisoria del acto administrativo acusado como tampoco en la exposición de motivos o en los considerandos), los motivos y razones que llevaron a la expedición del acto, ni en qué consistía el método y el sistema tributario de la tasa impuesta a los ciudadanos mediante la norma demandada. Y no lo explicó, sencillamente, porque el Distrito no construyó nunca el método ni el sistema de cobro de la tasa que exige la Constitución y la ley, con lo que puede señalar que no hay motivación fáctica en el acto demandado.”²³.

Agregó que el aludido vicio se estructura no sólo desde la perspectiva normativa (ausencia de motivación legal), sino que también da lugar a él la inexistencia de fundamento fáctico del acto administrativo; aseguró que este último aspecto ocurrió con la expedición del acto enjuiciado, debido a que la entidad demandada, en sus consideraciones, no dejó en evidencia, por ejemplo, un estudio previo como sustento de los sistemas y métodos de las tasas tributarias impuestas.

Refirió que, siendo ello así, no se trata de una ausencia formal, sino sustancial, para verificar la “*justeza*”²⁴ y proporcionalidad de la imposición.

1.3.6. “*FALSA MOTIVACIÓN*”²⁵

Explicó extensamente el alcance de la falsa motivación como causal de nulidad de actos administrativos para argüir que son tres (3) los elementos que deben concurrir para que se configure, a saber: (i) que exista un acto administrativo motivado total o parcialmente, (ii) que exista una evidente divergencia entre la realidad fáctica y jurídica que induce a la producción del acto o los motivos expuestos o tomados como fuente por la administración, y (iii) el cumplimiento de la carga probatoria por parte de quien pretende la anulación del acto administrativo con base en este reparo.

En relación con el primer presupuesto precisó que el Acuerdo 022 de 2004 adolece de nulidad por expedición irregular, en razón a que carece de motivación al no exponer las razones o motivos que fundamenten la decisión ni contemplar el sistema ni el método

²³ Folios 56 y 57 *ibídem*.

²⁴ Folio 58 *ibídem*.

²⁵ Folio 58 *ibídem*.



de la tasa y la forma de hacer el reparto; no obstante, en el evento de considerarse que sí existe tal, aseveró que la falsa motivación está dada por cuanto la “*escasísima*”²⁶ motivación del acto demandado no corresponde a la realidad, puesto que no se demostraron sus supuestos fácticos de manera técnica, científica, cotejable y confiable y, además, no se encuentra una relación de causalidad ni adecuación entre ésta y el reglamento acusado.

1.3.7. “*DESVIACIÓN DE PODER*”²⁷

Después de referirse a la conceptualización de esta causal, estableció como nota definitoria de ésta que exista un acto administrativo aparentemente ajustado a la legalidad, pero que en el fondo persiga un fin distinto al interés público. En ese orden, afirmó que, a efectos de acometer el estudio de este vicio, luego de identificado el acto en cuestión, se hace necesario confrontar dos (2) fines, el previsto en la ley y el ordenamiento jurídico y el concreto buscado en la decisión administrativa.

Acotó que no puede exigirse, por razones propias de su naturaleza, una prueba plena de la estructuración de la anotada causal, lo cual no implica que “*no sea necesario acreditar la concurrencia de hechos o elementos suficientes para que la respectiva corporación judicial se forme la convicción de que la Administración acomodó su actuación a la legalidad pero con finalidad distinta de la pretendida por la norma aplicable.*”²⁸

Alegó que, aun cuando el Acuerdo 022 de 2004 aparentemente está ajustado a la legalidad, persigue un fin distinto al interés público fijado por el Legislador, toda vez que la administración distrital de Barranquilla estuvo guiada por un beneficio personal y el objetivo de lucrarse. Esto, por ejemplo, en relación con el permiso de cargue y descargue, cuyo propósito debería ser proteger el espacio público, pero, contrario a esto, no resulta útil ni adecuado para este fin, bajo el entendido que sólo quien tiene la capacidad económica para sufragarlo lo obtendrá.

²⁶ Folio 64 *ibídem*.

²⁷ Folio 64 *ibídem*.

²⁸ Folio 67 *ibídem*.



1.3.8. Por otro lado, finalizó pidiendo un pronunciamiento de la autoridad judicial en relación con la posibilidad que tienen las autoridades de policía locales y distritales del Distrito de Barranquilla, para que, bajo los parámetros esgrimidos en el libelo introductorio, apliquen la excepción de inconstitucionalidad del acto enjuiciado.

II. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

2.1. El **Distrito de Barranquilla**, a través de memorial radicado ante el Tribunal Administrativo del Atlántico el 16 de abril de 2012, solicitó se denegaran las pretensiones de la demanda bajo los siguientes argumentos²⁹:

2.1.1. En el aparte de la contestación llamado “*SOBRE LAS CAUSALES DE ANULACIÓN demandadas por el actor*”³⁰, aseveró que no es cierto que el Concejo de Barranquilla haya desconocido su competencia funcional al establecer las tasas de que tratan los artículos 155 y 159 del acuerdo demandado, puesto que allí no impuso ninguna restricción a los derechos fundamentales de los ciudadanos y que, por el contrario, su expedición tuvo como sustento el artículo 338 de la Carta Política. En este punto, transcribió extensamente apartes de la sentencia del 7 de junio de 2011, dictada por la Sección Cuarta del Consejo de Estado dentro del expediente 23001 23 31 000 **2007 00473** 01, en la que se definió el alcance de la autonomía de las entidades territoriales para establecer sus propios tributos y regular la forma de percibirlos y cobrarlos conforme a la precitada norma constitucional.

Agregó que el numeral 12 del artículo 150 de la Carta consagra el principio de legalidad de los impuestos, al señalar que corresponde a la ley establecer las contribuciones fiscales y excepcionalmente las parafiscales, y autoriza a las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales para decretar o votar las de orden local, en atención a lo previsto en los artículos 313 numeral 4, 330 numeral 4 y 338 Superiores, de acuerdo con los cuales, dichas autoridades tienen la atribución de decidir las obras que demandan el progreso social y las medidas que promuevan la participación comunitaria.

²⁹ Folios 272 a 289 ibídem

³⁰ Folio 275 ibídem



Precisó que, con base en esto, y especialmente el artículo 32 de la Ley 136 de 1994, el Concejo de Barranquilla expidió el Acuerdo cuya legalidad se cuestiona en esta oportunidad, decidiendo, con sujeción a la ley, los sujetos, hechos, base gravable y la tarifa de los derechos de tránsito en su territorio y fijó el destino más conveniente de esos recursos para atender los mencionados servicios sociales.

En ese orden, recalcó que se atendieron los aludidos preceptos, al definirse las tarifas autorizadas por la Ley 769 de 2002 (artículo 168), puesto que se señaló como sujetos activos al Distrito de Barranquilla en cabeza de alguna de sus entidades como el Instituto Distrital de Urbanismo y Control de Barranquilla - IDUC, Promocentro S.A. y Metrotránsito S.A., o quien haga sus veces, y como *“hecho imponible los precios fijados por el Distrito por la prestación de los servicios que deben cubrir las personas jurídicas mencionadas”*³¹.

Arguyó que tampoco resulta válido afirmar que se hayan vulnerado las normas que se aducen infringidas, en la medida en que, sin desconocer el principio de *“nullum tributum sine lege”*, reglamentó los derechos de tránsito con base en la ley que los creó, definiendo el régimen para imponer esas tarifas. Añadió que, si bien estableció unos elementos sustanciales del tributo, es la ley la que faculta al emisor para ello, al dejar al arbitrio de cada cuerpo colegiado, con base en los principios de progresividad, proporcionalidad y equidad, la posibilidad de señalar, entre otros elementos, las tarifas, los hechos generadores y las bases gravables.

Recalcó que el acto demandado no limita de ninguna manera los derechos fundamentales a la libertad de locomoción y a la igualdad. Sobre el particular, adujo que el servicio público de transporte es un medio indispensable para garantizar su goce efectivo, dado que comprende la posibilidad de transitar o desplazarse de un lugar a otro dentro del territorio nacional por las vías y espacios públicos. En esa línea, explicó que, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, dada la naturaleza de éste, incluso el cierre de una vía lleva implícita su afectación, la cual puede provenir de la actividad de los ciudadanos.

Luego de aludir a las sentencias T-066 de 1995 y T-604 de 1992, proferidas por la Corte Constitucional, y referirse al transporte como servicio público y su incidencia en

³¹ Folio 279 ibídem.



el desarrollo social, puso de presente cuatro conclusiones que indicó deben ser consideradas en el presente asunto, a saber: (i) la libertad de locomoción posibilita el goce y ejercicio de otros derechos fundamentales, (ii) dicho derecho se afecta no sólo a través de acciones que obstruyen la circulación de los ciudadanos, sino también ante la omisión de remover barreras o crear una infraestructura adecuada para ello, (iii) el servicio de transporte resulta indispensable para acceder a su disfrute, así como de los demás derechos que dependen de la posibilidad de movilizarse, en especial para los grupos poblacionales vulnerables, y (iv) el mencionado servicio debe ser accesible para todos los usuarios y debe ser regulado por las entidades territoriales. En ese orden, descendiendo al caso en concreto, aseveró que el Concejo de Barranquilla, como “*coadministrador*”³², estableció los precios de los derechos para la prestación de ciertos servicios, los conceptos y tarifas por los derechos de tránsito en el ámbito territorial del Distrito de Barranquilla; esto, en ejercicio de sus funciones de policía y con base en las atribuciones de la Ley 136 de 1994.

2.1.2. Cuestionó si “¿*el poder de policía en cabeza del Congreso Nacional, es radical o relativo?*” para lo que trajo a colación el Concepto 892 de 6 de septiembre de 1996 de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, relacionado con las diferencias entre la función de policía y la actividad de esa clase de servicio.

2.1.3. Enfatizó en que, con la expedición de las disposiciones censuradas, se respetó el derecho fundamental a la libertad de locomoción y circulación previsto en el artículo 24 constitucional, bajo el entendido que los concejos son autoridades administrativas a las que les corresponde velar por la convivencia pacífica de su comunidad y el mejoramiento de su calidad de vida, y que fue precisamente en ese contexto que se reguló lo relacionado con las tarifas por derechos de tránsito dentro del Distrito de Barranquilla, con especial cuidado de no afectar ningún derecho fundamental.

2.1.4. Mencionó que, aun cuando la parte actora no expuso argumento dirigido a evidenciar en qué consistió la vulneración del artículo 84 de la Carta, de la lectura de esta norma se infiere que los artículos 155, 158 y 159 del Acuerdo enjuiciado no lo transgreden, porque “*de su sola lectura podemos determinar que en ellas, ni el CONCEJO DISTRITAL DE BARRANQUILLA ni a los Distritos de Barranquilla se le dan facultades para exigir permisos, o licencias o nuevos requisitos o adicionales*

³² Folio 281 ibídem.



respecto de la denominación de los derechos y de los precios fijados a esos derechos por la prestación de los distintos servicios que se detallan en esos artículos, presentados por parte del IDUC y METROTRÁNSITO DE BARRANQUILLA o quienes hicieran sus veces.”³³.

Aludió a que el Concejo de Barranquilla, para la expedición del Acuerdo nro. 022 de 2004, no podía estar supeditado a los mandatos de la Ley 962 de 2005, considerando que dicho acto administrativo se dictó el 24 de diciembre de 2004 y la citada norma legal entró en vigor el 8 de julio de 2005.

2.1.5. En lo que hace a la alegada vulneración de los artículos 13 y 338 de la Constitución Política, se remitió a lo dicho en los acápites anteriores y reiteró sus manifestaciones respecto al principio de legalidad tributaria. Agregó que, contrario a lo expuesto por el demandante en cuanto que el Concejo de Barranquilla no podía regular las tasas impositivas sin fijar el sistema y método para definir su costo y la forma de hacer su reparto, el Acuerdo censurado se limitó a establecer la reglamentación de las actividades, en los términos autorizados por el artículo 168 de la Ley 769 de 2002, conforme al cual, los ingresos por concepto de derechos de tránsito solamente podrán cobrarse de acuerdo con las tarifas que fijen los concejos, basados en un estudio económico sobre los costos del servicio, con indicadores de eficiencia, eficacia y economía.

Bajo esa premisa, aseveró que las tarifas por los derechos de tránsito fijadas por lo concejos municipales son legales y obedecen a la facultad que sobre la materia tienen de manera conjunta con los alcaldes como coadministradores de las entidades territoriales para robustecer la administración pública, como lo ha considerado la Corte constitucional, entre otras, en la sentencia C-790 de 2002. Igualmente, que, como lo consideró el Consejo de Estado en sentencia del 9 de julio de 2009, dictada dentro del expediente 16544, el ejercicio de esta atribución no implica el desbordamiento de los principios que orientan el poder y la función de policía.

2.1.6. Por otro lado, frente a la *“Supuesta reglamentación del Concejo Distrital de Barranquilla que limitó derechos fundamentales al establecer tarifas por los derechos*

³³ Folio 283 ibídem.



de tránsito en el marco del Acuerdo 022 de 2004³⁴, resaltó que, con las disposiciones censuradas, no se creó ninguna tasa o tributo nuevo y, por el contrario, como los alcaldes son autoridades de tránsito en virtud del artículo 3 de la Ley 769 de 2002, pueden aplicar y ejecutar los actos administrativos expedidos por los Concejos Municipales o Distritales en relación con las tarifas que se deben aplicar a los derechos de tránsito de acuerdo con el artículo 168 del Código Nacional de Tránsito, todo ello, sin que se hayan limitado los derechos de locomoción y libre circulación.

2.1.7. Finalmente, descartó la vulneración de los artículos 6 y 13 Superiores, explicando que el acto acusado obedeció al ejercicio legítimo de sus facultades y atribuciones, contempladas en los artículos 2 y 3 de la Ley 136 de 1994, así como en el ejercicio de la función y del poder de policía. Adicionalmente, precisó que se respetó el derecho a la igualdad, en la medida en que no se discriminaron los sujetos que piden hacer uso de los derechos regulados en las normas demandadas, *“ya que todas las personas a quienes involucre el acuerdo, están y estarán siempre bajo las mismas condiciones de igualdad frente a las disposiciones en EL (Sic) establecidas, siempre que para su aplicación se deban reunir los requisitos mínimos exigidos en la norma administrativa para hacer parte del mismo. Por otra parte el actor no estableció ningún parámetro comparativo serio que configure o haga un señalamiento serio de la desigualdad de trato para unos y otros ciudadanos a quienes involucra el acto demandando.”*³⁵.

2.2. El **Concejo Distrital de Barranquilla** contestó la demanda de forma extemporánea³⁶:

III. LA SENTENCIA APELADA

Mediante sentencia del 30 de mayo de 2014, el **Tribunal Administrativo del Atlántico, Subsección de Descongestión**, declaró la nulidad de los artículos 155 y 159 del Acuerdo nro. 022 de 2004, en atención a los que se pasa a exponer:

³⁴ Folio 287 ibídem.

³⁵ Folio 288 ibídem.

³⁶ Folios 303 a 308 ibídem.



3.1. Luego de presentar algunas consideraciones sobre la procedencia de la acción de nulidad y la posibilidad de cuestionar en sede judicial actos administrativos derogados, concluyó que, aun cuando el artículo 387 del Acuerdo nro. 030 del 30 de diciembre de 2008, dictado por el Concejo Distrital de Barranquilla, derogó expresamente el Acuerdo nro. 022 de 2004, en virtud del artículo 40 de la Ley 446 de 1988, este último era pasible de control judicial por esa Corporación.

3.2. Por otro lado, aludió a que el artículo 312 de la Constitución Política define a los concejos municipales como una corporación político administrativa de elección popular, cuyas actuaciones están reguladas en la Carta Política y en la ley. Igualmente, que le resulta aplicable el mandato del artículo 209 constitucional sobre los principios de la función administrativa.

Asimismo, resaltó que, de conformidad con el artículo 313 superior, entre otras funciones, a los concejos les corresponde establecer mediante decisiones de carácter general el marco normativo local, incluido el relacionado con los tributos y gastos locales, de conformidad con la Constitución y la ley.

Explicó que el artículo 338 de la Constitución señala que la ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar directamente los sujetos activos y pasivos, los hechos, las bases gravables y las tarifas de los impuestos. También que el mismo texto constitucional permite a las entidades determinar la tarifa de las tasas y contribuciones que cobrarán a los contribuyentes como recuperación de los costos de los servicios que les presten o a título de participación de los beneficios que les proporcionen, con la salvedad que el sistema y método para definir tales costos y beneficios y la forma de hacer su reparto, deben estar previamente contenidos en la ley, las ordenanzas y los acuerdos. Para respaldar este análisis transcribió apartes de la sentencia C-713 de 2008, proferida por la Corte Constitucional, y lo dicho por el Consejo de Estado en la sentencia del 7 de junio de 2011, dentro del expediente identificado con número de radicación 17623.

Sostuvo que, en la última providencia en cuestión, el Consejo de Estado, partiendo del análisis del artículo 338 de la Constitución Política, asumió una postura consistente en que la potestad para fijar los elementos de los tributos o las tarifas cuando se trata de tasas y contribuciones, no es exclusiva del Congreso de la República, ya que,



cuando se está en presencia de tributos de orden local, los concejos, en ejercicio de la autonomía territorial que le es propia como consecuencia de la descentralización, se encuentran facultados para establecer sus elementos, tarifas, el método y el sistema, previa determinación por parte del Legislador de los aspectos básicos del gravamen, para que, a partir de ahí, los entes territoriales determinen los demás atributos del mismo.

Tras aludir a la sentencia C-532 de 2003 expedida por la Corte Constitucional, en la que se estudió la demanda de inconstitucionalidad contra algunos artículos de la Ley 769 de 2002, aseguró que el rol decisorio de los concejos sólo se habilita cuando el Legislador de manera expresa o tácita así lo dispone. Añadió que el ejercicio de dicha potestad residual debe estar enmarcada en lo dispuesto por el Congreso de la República, en razón a que, si éste agotó su competencia definiendo de forma clara y específica los elementos del tributo, no es dado a los concejos disponer algo distinto, so pena de vulnerar el régimen legal.

Siendo ello así, acotó que el artículo 168 de la Ley 769 de 2002 confirió expresamente a los concejos la competencia para fijar las tarifas por concepto de derechos de tránsito, las cuales supeditó a la existencia de un estudio sobre los costos de los servicios, lo que le permitió concluir que el Concejo de Barranquilla estaba habilitado para fijar las tarifas por este concepto, tal como lo hizo a través del Acuerdo nro. 022 de 2004.

Igualmente, advirtió, en relación con dicho acto, que no se trata de una simple compilación de las normas tributarias vigentes, en tanto en él se introdujeron las modificaciones que trajo la legislación nacional y se adoptaron otras disposiciones, por lo que en éste se desarrolló el régimen legal determinado por la normatividad imperante y fueron fijadas unas tarifas que no habían sido adoptadas por la Ley.

3.3. Definido lo anterior, pasó a dilucidar si debía o no el Concejo de Barranquilla fijar el método y sistema para definir los costos y los beneficios y la forma de hacer su reparto, como presupuesto indispensable para el cobro de la tasa, y si tales aspectos se encontraban incluidos en el acto enjuiciado.



Para dar respuesta a dicho interrogante, trajo a colación las sentencias C-532 de 2003 y C-402 de 2010, de las cuales extractó que, si bien tratándose de tasas resulta indispensable definir un método y un sistema para la fijación de la tarifa, lo cierto es que no es necesario que en la norma se especifique que se trata de ellos, sino que, para cumplir lo dispuesto en el artículo 338 constitucional, basta con que se definan los parámetros con los que se pueda determinar dicha tarifa.

En tal contexto, advirtió que, al estudiar el contenido del artículo 159 del Acuerdo nro. 022 de 2004, constató que se limitó a establecer la tarifa por derechos de tránsito en los términos del artículo 168 de la Ley 769 de 2002, pero sin fijar el método y el sistema para su determinación, requisito que debía cumplirse, máxime cuando la precitada norma legal claramente señaló que las tarifas estarían basadas en un estudio económico sobre los costos del servicio, con indicadores de eficiencia, eficacia y economía.

Concluyo que *“Está claro para la Sala, que el método y el sistema que deben tenerse en cuenta para la fijación de la tarifa en este caso en concreto, no fue determinado en el Acuerdo 022 de 2004, lo que a todas luces permite concluir que no existe un parámetro para la fijación de la tarifa, vulnerándose así derechos fundamentales como la libertad de locomoción y circulación vía reglamento. Así mismo, y como no se encuentra el método y el sistema en la misma Ley, debiendo disponer el Concejo Distrital de Barranquilla en el Acuerdo 022 de 2004 los mismos para efectos de fijarse la correspondiente tarifa, se puede aseverar que el artículo demandado no cuenta con la motivación necesaria para que permanezca incólume su legalidad.”*³⁷.

3.4. Sobre el cargo de desviación de poder, expresó, tras citar la sentencia del 24 de marzo de 2011, proferida por la Sección Segunda del Consejo de Estado, que del material probatorio recaudado no es posible determinar que la intención del Concejo de Barranquilla a la hora de expedir el acto acusado era contraria a la establecida en el ordenamiento jurídico.

Finalmente, se abstuvo de aplicar la excepción de inconstitucionalidad propuesta por el demandante, por cuanto encontró acreditado que los artículos 155 y 159 del

³⁷ Folio 432 ibídem.



Acuerdo nro. 022 de 2004, vulneraron derechos fundamentales y, además, sin la motivación necesaria y pertinente (aludió a la sentencia C-122 de 2011).

Bajo las anteriores premisas, declaró la nulidad de las anteriores normas.³⁸

IV. EI RECURSO DE APELACIÓN

El **Distrito de Barranquilla** interpuso oportunamente recurso de apelación en contra de la sentencia de primera instancia³⁹. Los fundamentos se sintetizan así:

4.1. Reprochó que, ni en el escrito de la demanda, ni en el fallo impugnado, se encuentra con claridad *“el señalamiento de normas violadas, no existe en todo el escrito una referencia contundente de la forma en que considera el actor y equivocadamente lo avala el Tribunal se hayan transgredido “derechos fundamentales”*⁴⁰, circunstancia que conduce a que no se hayan logrado establecer las razones jurídicas de la violación de normas superiores y a afirmar por parte del *quo* que el material probatorio recaudado no permite determinar que la intención del Concejo de Barranquilla era contraria a la prevista en el ordenamiento jurídico.

4.2. Controvirtió que, pese a que el Tribunal en la sentencia recurrida señaló que no era posible extraer ni determinar que la intención del Concejo del Distrito de Barranquilla era contraria a la establecida en el orden jurídico vigente, *“de manera inesperada y contundente falta de argumentación da un giro a su posición para terminar anulando de forma infundada los artículos acusados”*⁴¹

Expresó que el artículo 388 de la Constitución facultó a la ley, las ordenanzas y los acuerdos para fijar las tarifas de las tasas y contribuciones y fue precisamente en ejercicio de esta atribución que se expidió el Acuerdo enjuiciado para determinar el valor de los servicios prestados por el organismo de tránsito distrital.

4.3. Frente a la motivación del acto, argumentó que equivocadamente el Tribunal exigió que en el contenido de las normas acusadas se señalara el sistema y el método

³⁸ Folios 410 a 434 del Cuaderno nro. 2 del Tribunal.

³⁹ Folios 437 a 442 ibídem.

⁴⁰ Folio 437 ibídem.

⁴¹ Ibídem.



para la determinación de la tasa, cuando lo cierto es que omitió efectuar un análisis concienzudo sobre la naturaleza jurídica del acto sometido a control judicial, el cual le hubiese permitido establecer que se trata de un acto general, el cual, en términos de la doctrina y la jurisprudencia, no requiere motivación expresa como requisito de validez.

En ese orden, puso de presente que el Consejo de Estado ha definido que la motivación de este tipo de actos corresponde a la indicación de su objeto y la invocación de los fundamentos legales que sustentan su expedición, exigencias que están acreditadas en el Acuerdo nro. 022 de 2004, teniendo en cuenta que, tal como lo reconoció el mismo Tribunal, están contenidos en el artículo 168 de la Ley 769 de 2002. Asimismo, que el fundamento fáctico, esto es, el estudio económico, quedó consignado en la exposición de motivos y en el documento técnico que sirvió de soporte al cobro de los referidos derechos, partiendo de los costos en los que incurriría el organismo de tránsito en desarrollo de su actividad.

Dijo que, de una lectura de la exposición de motivos del acto censurado, es posible determinar que la tasas por concepto de derechos de tránsito, fueron el resultado del estudio del modelo de transporte en la ciudad, las necesidades de los ciudadanos, el interés por un correcto ejercicio de la actividad de la autoridad administrativa correspondiente y los costos que ello demandada. Lo anterior, aseveró, consta en el anexo técnico visible en la exposición de motivos del Acuerdo 22 de 2004.

Adujo que las disposiciones censuradas no atentan contra derechos fundamentales y que fueron expedidas por el Concejo Distrital de esa ciudad en atención a las facultades previstas en los artículos 338 de la Constitución Política y 168 de la Ley 169 de 2002.

Reiteró que, contrario a lo pretendido por el Tribunal y el demandante, por técnica jurídica no es necesario incluir la motivación del acto en su articulado, de manera que, si lo pretendido era conocer sus antecedentes, necesariamente debieron remitirse a la exposición de motivos y el documento técnico a ella anexa, los cuales, siendo indispensables, no fueron valorados en el juicio de legalidad propuesto.



4.3.1. Mencionó que otra de las razones por las cuales se debe revocar el fallo impugnado es que los artículos 155 y 159 del Acuerdo nro. 022 de 2004, no se encuentran vigentes, como consecuencia de la derogatoria expresa del Acuerdo nro. 030 de 2008, modificado por el Acuerdo nro. 015 de 2009. Explicó que en estos casos resulta procedente emitir una decisión inhibitoria por sustracción de materia, debido a que *“en la actualidad las normas reguladoras de las tasas por el servicio prestado están contenidas para nuestro Distrito en el Acuerdo 022 de 2004, lo que ocurrió inclusive desde el 2009 con la entrada en vigencia del Acuerdo 030 de 2008.”*⁴².

Por último, transcribió apartes de la sentencia C-729 de 2009, y concluyó que, de acuerdo con postura de la Corte Constitucional, los fallos inhibitorios por sustracción de materia son procedentes siempre que la autoridad judicial constate que las normas enjuiciadas no están produciendo efectos jurídicos.

Conforme a todo lo expuesto, solicitó que se revoque en su totalidad el fallo de primera instancia y que, en su lugar, se denieguen las pretensiones de la demanda.

V. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

5.1. A través de memorial radicado el 16 de junio de 2016⁴³, el **Distrito de Barranquilla** describió el respectivo traslado reproduciendo en su integridad los argumentos expuestos en el recurso de alzada.

5.2. El **demandante** alegó de conclusión a través de escrito radicado en la Secretaría de esta Sección el 23 de junio de 2016⁴⁴, bajo los argumentos que pasan a sintetizarse:

5.2.1. Luego de hacer una síntesis del objeto del litigio, plantear los problemas jurídicos que a su juicio corresponde resolver en esta instancia, aludir al fallo de primera instancia y a los argumentos de la alzada, en un aparte que tituló *“SOBRE LA SUSTRACCIÓN DE MATERIA ALEGADA POR EL APELANTE”*⁴⁵, afirmó que efectivamente en el texto de la demanda se reconoció que los artículos 155 y 159 del

⁴² Folio 441 ibídem.

⁴³ Visible a folios 19 a 29 ibídem.

⁴⁴ Folios 30 a 34 ibídem.

⁴⁵ Folio 22 del Cuaderno de segunda instancia.



Acuerdo 022 de 2004 habían sido derogados por el Acuerdo 030 de 2008, razón por la cual inicialmente había presentado demanda contra este último acto. No obstante, el Tribunal Administrativo del Atlántico, en sentencia del 6 de abril de 2011, negó las súplicas de la demanda argumentando que el Acuerdo 030 de 2008 no dio origen a las tarifas por concepto de derechos de tránsito, sino que se trató de un acto compilatorio, circunstancia que impuso dirigir la presente acción judicial en contra del primero de los acuerdos en cita.

Precisó que, a través del Acuerdo nro. 015 de 2009, el Concejo de Barranquilla estableció nuevamente los conceptos y tarifas por derechos de tránsito, razón por la cual se presentó una nueva demanda pretendiendo su anulación, la cual fue resuelta por el Tribunal Administrativo del Atlántico mediante sentencia del 27 de noviembre de 2015, en el sentido de declarar la nulidad del artículo 18 de dicho acto, atinente a los permisos de carga sobredimensionada, cargue y descargue, circulación de tractomulas y cierre de vías por obras y eventos, por considerar que no se realizaron los estudios requeridos para determinar la eficiencia, eficacia y economía de las tarifas adoptadas, necesarios para la fijación de los derechos de tránsito en virtud del artículo 168 de la Ley 769 de 2002.

Precisó que, aun cuando se han expedido tres (3) Acuerdos para regular el tema de las tasas de tránsito en el Distrito de Barranquilla, no es cierto que exista sustracción de materia, en tanto la jurisprudencia de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo ha establecido que resulta procedente demandar actos administrativos derogados, frente a los cuales debe emitirse un pronunciamiento que defina su validez para restablecer el orden jurídico, partiendo para ello de la distinción entre la vigencia y la legalidad de las decisiones administrativas. Así, aclaró que una norma puede haber perdido su vigencia producto de su derogatoria o revocatoria, pero mantiene incólume su presunción de legalidad, haciendo procedente que la autoridad jurisdiccional realice el estudio de este último atributo, posición que respaldó citando apartes de las sentencias del 14 de enero de 1991 y 14 de abril de 2010, dictada por la Sala Plena y la Sección Tercera del Consejo de Estado, dentro de los expedientes S-157 y 16085, respectivamente.

Aseguró que, por las razones expuestas, el reparo de la sustracción de materia y la procedencia de un fallo inhibitorio no están llamados a prosperar, máxime cuando los



efectos de la derogatoria de una norma se proyectan al futuro, mientras que la declaratoria de nulidad tiene efectos retroactivos, esto es, que restablece la legalidad conculcada desde la entrada en vigor de la norma.

5.2.2. Por otro lado, en lo concerniente a la motivación del Acuerdo nro. 022 de 2004, adujo que asiste razón al *a quo* al estimar que no se trata de un acto compilatorio, sino que en él se desarrollan disposiciones legales, fijando tarifas que no habían sido previstas en la ley, circunstancia que le imponía al Concejo de Barranquilla el deber de definir un método y el sistema para obtener los costos y beneficios y la forma de hacer su reparto. Igualmente, recalcó que el artículo 168 de la Ley 769 de 2002 dispuso que los Concejos tienen competencia para fijar tarifas por concepto de derechos de tránsito, siempre que las mismas se basen en un estudio económico de los costos de servicios.

Reprochó que la entidad demandada no cumplió con las mencionadas obligaciones, por lo que no fue motivado suficientemente el acto enjuiciado.

En esa línea, aseguró que no le asiste razón al recurrente al indicar que, por tratarse de un acto administrativo general, no requería motivación expresa, en atención a que, al establecer una tasa, debía por mandato constitucional y legal, definir el sistema y el método y sustentarse en el estudio económico sobre los costos del servicio, con indicadores de eficiencia, eficacia y economía. Igualmente, que, contrario a lo que entiende el apelante, en el *sub judice* no se alegó la falta de competencia del Concejo de Barranquilla para adoptar el tributo cuestionado, sino que el reparo de legalidad se centra en la omisión de fijar el sistema, el método y la forma de hacer el reparto como lo ordena el artículo 338 superior, aspectos cuya existencia no fue demostrada.

De otra parte, en relación con la exposición de motivos que fue aportada con el recurso de alzada, consideró que no se configuran en el presente asunto ninguno de los escenarios de procedencia de las pruebas en segunda instancia a que se refiere el artículo 214 del CCA, de ahí que solicitó que la misma no sea tenida con valor probatorio. Sin embargo, arguyó que, en el evento de que se proceda a su valoración pese a ser inoportuno, deberá tenerse en cuenta que dicho documento tampoco contiene la motivación suficiente exigida por la constitución y la ley para el establecimiento de la tarifa de la tasa, en razón a que en él se justifica el acto desde



la perspectiva de los problemas fiscales del Distrito de Barranquilla y la necesidad de combatir la evasión y la elusión tributaria y sin que fuera anexado a dicho documento el estudio económico técnico que le permitía fijar la tarifa por concepto de derechos de tránsito, lo que, en síntesis, quiere decir que tampoco allí se consagró el sistema y método y la forma de hacer su reparto que se echa de menos.

Sobre el alcance de las palabras “métodos” y “sistemas”, aludió a las sentencias C-455, C-1171 de 2005 y C-816 de 1999, para indicar que los métodos buscan definir los criterios o variables que inciden en los costos de servicio que se prestan, y los sistemas, aluden a las técnicas de medición de tales variables, circunstancia que, a su juicio, resulta congruente con el propósito de generar un concepto sobre la retribución del servicio que recibe el administrado y que obedece al costo operativo del mismo.

Mencionó que, ni la ley que sirvió de fundamento al acuerdo enjuiciado, ni el propio acto, indican el sistema, método y la forma de hacer el reparto y que la actuación procesal de la entidad demanda en primera instancia estuvo enfocada a argumentar la competencia del ente emisor y en segunda instancia aportó la exposición de motivos del acto, en los que tampoco se alude a dichos requisitos. Así, formuló los siguientes interrogantes: (i) *¿Dónde está la ley de creación del impuesto en pugna en donde se señalen con “claridad y de manera inequívoca” los componentes del tributo ordenados en el artículo 338 constitucional?*, (ii) *¿Dónde está la ley de autorización del impuesto en pugna en donde se señalen con “claridad y de manera inequívoca” los componentes del tributo ordenados en el artículo 338 constitucional?*, (iii) *¿Dónde están en el Acuerdo demandado de manera “clara e inequívoca” los componentes del tributo ordenado en el artículo 338 constitucional?*, (iv) *¿Dónde están en el Acuerdo demandado de manera “clara e inequívoca” el sistema y método, la forma de hacer su reparto, y el estudio económico sobre los costos del servicio, con indicadores de eficiencia, eficacia y economía que ordena el artículo 338 constitucional y el artículo 168 de la Ley 679 de 2002?*⁴⁶

Concluyó que la limitación de los derechos fundamentales de locomoción y circulación de los ciudadanos se efectuó sin cumplir con las premisas constitucionales y legales

⁴⁶ Folio 35 ibídem.



para esos efectos, por lo que las disposiciones acusadas eran a todas luces ilegales e inconstitucionales.

VI. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El **Agente del Ministerio Público** rindió concepto solicitando confirmar la sentencia apelada, bajo los siguientes argumentos⁴⁷:

Adujo que, a diferencia de lo que entiende el apelante, es del criterio que la derogatoria de las normas acusadas no las exime del estudio de legalidad por los efectos que pudieron producir durante su vigencia.

Sobre el segundo cargo, aseveró que el principio de legalidad tributaria a que se refieren los artículos 150 numeral 12 y 338 de la Carta se traduce en la exigencia de la preexistencia de una norma que cree como mínimo el tributo y el hecho generador, sin que deba entrar a determinar directamente todos sus elementos, en tanto la función legislativa debe ejercerse en coordinación y respeto por la autonomía de las entidades territoriales y las reglas de la descentralización.

Consideró que dicho principio, a su vez, constituye una garantía de la representación democrática en el sistema constitucional colombiano, lo cual implica que sean los órganos de elección popular y no otras autoridades o personas las que se ocupen de señalar los elementos de la obligación tributaria; de ahí que la propia Constitución Política se ocupe de determinar los elementos que corresponde definir al Congreso de la República, a las asambleas departamentales y los concejos distritales o municipales, esto es, el sujeto activo, el sujeto pasivo, la base gravable y la tarifa.

Mencionó que el texto constitucional también prevé escenarios en los que es posible dejar en cabeza de ciertas autoridades administrativas la definición de esos elementos; concretamente afirmó que se permite que las mismas fijen las tarifas de las tasas y contribuciones, como recuperación de los servicios que presten o los beneficios que les proporcionen, bajo la exigencia de determinar el método, el sistema y la forma de hacer su reparto, aspecto que sustentó citando la sentencia C - 220 de

⁴⁷ Folios 38 a 50 ibídem.



2011 proferida por la Corte Constitucional y otra de dicha Corporación judicial cuyo radicado no identificó.

Resaltó que la sentencia de primera instancia resolvió declarar la nulidad de los artículos 155 y 159 del Acuerdo 022 de 2004, por la omisión en incluir aspectos relacionados con el sistema y método para definir los costos del servicio.

Explicó que en este caso no se está en presencia de una delegación administrativa, puesto que el artículo 159 del Acuerdo 022 de 2004 se limita a crear unas tarifas por concepto de derechos de tránsito en el Distrito de Barranquilla y en él no se está confiriendo habilitación alguna a otra autoridad diferente a los cuerpos colegiados de elección popular para su fijación. En ese orden, estimó acertadas las conclusiones del *a quo* cuando afirma que era necesaria la creación del método y el sistema para la tarifa de la tasa en cuestión y como no se hizo así en la precitada norma, se transgredieron los derechos fundamentales a la libertad de locomoción y circulación.

Posteriormente, en lo que hace al estudio económico que se exige en el artículo 168 de la Ley 769 de 2002, advirtió que el ente territorial recurrente aportó con el recurso de alzada copia de la exposición de motivos del Acuerdo nro. 022 de 2004; no obstante, dicho documento no puede ser valorado en esta instancia, no solo en razón a que fue allegado de forma extemporánea, sino que, además, se desconoce su autor, la fecha de elaboración y su origen.

VII. TRÁMITE POSTERIOR AL TRASLADO PARA ALEGAR DE CONCLUSIÓN

7.1. Mediante auto calendado el 17 de febrero de 2022, el Despacho sustanciador incorporó al plenario en calidad de actos administrativos los siguientes documentos: (i) documento de “presentación de proyecto de acuerdo mediante el cual se deroga el impuesto sobre estacionamiento” suscrito por el Alcalde Distrital de Barranquilla, (ii) Oficio número DA-103 del 11 de noviembre de 2004, por el cual el Alcalde Distrital de Barranquilla presenta al Concejo Distrital de esa ciudad el proyecto de acuerdo “Por el cual se compila y actualiza la normatividad Tributaria Distrital vigente, se incluyen modificaciones introducidas por la Legislación Nacional, se establecen otras disposiciones y se conceden autorizaciones”, (iii) documento contentivo de la exposición de motivos del anterior proyecto de acuerdo, (iv) documento titulado



“ESTUDIO ECONÓMICO SOBRE COSTOS DE SERVICIOS Y DERECHOS DE TRANSITO (Sic)” y (v) oficio DA-110 del 13 de diciembre de 2004, por el cual el Alcalde Distrital de Barranquilla remite al Concejo Distrital el Decreto nro. 0394 (sin fecha), que convoca a sesiones extraordinarias a esa Corporación para discutir el precitado proyecto de acuerdo.

Igualmente, se ordenó a la Secretaría de la Sección Primera del Consejo de Estado que corriera traslado de los mismos a las partes⁴⁸.

7.2. A través de memorial radicado el 18 de marzo de 2022, el señor **Rodrigo Pombo Cajiao** recorrió el mencionado traslado, indicando que dichos documentos no fueron incorporados al plenario como prueba en segunda instancia sino que su calidad es la de antecedentes administrativos.

Asimismo, mencionó que la exposición de motivos del Acuerdo 022 de 2004, no contiene el método para definir los costos y beneficios, ni la forma de su reparto, por lo que se desconoció el artículo 338 Superior y el artículo 168 de la Ley 769 de 2002, dado que fueron limitados los derechos fundamentales a la locomoción y circulación de los ciudadanos sin cumplir con las premisas constitucionales y legales para ello⁴⁹.

7.3. Por su parte, el **Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla** guardó silencio.

VIII. DECISIÓN

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

IX. CONSIDERACIONES

9.1. Competencia.

⁴⁸ Visible en el índice número 48 del Sistema de Gestión Judicial SAMAI

⁴⁹ Visible en el índice número 59 del Sistema de Gestión Judicial SAMAI.



De conformidad con lo expuesto en el artículo 237 de la Constitución Política y de lo previsto en los artículos 11, 13, 34, 36, 39 y 49 de la Ley Estatutaria de Administración de Justicia, así como de lo expuesto en el artículo 129 del Código Contencioso Administrativo y del artículo 13 del Acuerdo 080 de 2019 expedido por la Sala Plena de esta Corporación, el Consejo de Estado es competente para conocer del asunto de la referencia.

9.2. Planteamiento

De acuerdo con el contenido y alcance de la sentencia recurrida y con los reparos esgrimidos en el recurso de apelación, observa la Sala que el Tribunal y el ente territorial recurrente concuerdan en que el Concejo Distrital de Barranquilla, a través de los artículos 155 y 159 del Acuerdo 022 de 2004, determinó, siendo competente para ello, la tasa sobre los derechos de tránsito en esa ciudad. Igualmente, convienen respecto a que dicho acto fue derogado expresamente por el Acuerdo 030 de 2008.

No obstante, discrepan en relación a los siguientes puntos: (i) la procedencia de demandar un acto derogado, (ii) el alcance del artículo 338 de la Constitución Política en relación con la obligación de determinar el sistema y método tratándose de tasas y la motivación del acto acusado.

En relación con el primer punto, el Tribunal considera que es dable adelantar el control de legalidad de actos derogados, en consideración a los efectos que produjeron durante su vigencia; mientras que, para el memorialista, ello no es posible, y en consecuencia debió proferirse un fallo inhibitorio, por sustracción de materia.

Sobre el segundo aspecto, para el Juez de Primera Instancia las disposiciones censuradas adolecen de nulidad toda vez que, en las consideraciones de dicho acto, no se fijó el método y sistema para definir el costo y los beneficios de las tasas allí reguladas, así como la forma de hacer su reparto, ni fue realizado un estudio económico sobre los costos del servicio, con indicadores de eficiencia, eficacia y economía, por lo que fueron vulnerados los artículos 338 de la Carta Política y 168 de Ley 769 de 2002; y, además, se configura el vicio de legalidad de falta de motivación, en la medida que *“no cuenta con la motivación necesaria para que permanezca*



*incólume su legalidad*⁵⁰. Por su parte, el memorialista considera que esto no es así, en razón a que: (i) no es necesario, como requisito de validez, motivar las decisiones enjuiciadas con los mencionados aspectos, dado que, al estar contenidas en un acto general, únicamente era necesario invocar el objeto y fundamento legal para su expedición, y (ii) en todo caso, sí lo hizo, pues fue señalado el sustento jurídico, esto es, el artículo 168 de la Ley 769 de 2002, y en la exposición de motivos y su anexo técnico quedó consignado el fundamento fáctico que dio lugar a su emisión.

9.3. De la controversia sobre el control judicial de actos administrativos derogados

Visto como quedó dispuesto el planteamiento, lo primero que corresponde a la Sala dilucidar es si es procedente la acción de nulidad propuesta contra un acto administrativo que ha sido derogado.

9.3.1. Para resolver tal aspecto, resulta oportuno poner de relieve que coinciden las partes, y así lo constata el Despacho, que, en efecto, el Acuerdo nro. 030 del 30 de diciembre de 2008, *“Por medio del cual se adoptan medidas para la reestructuración de los principales tributos y se dictan otras disposiciones”*, derogó expresamente, entre otras normas, el Acuerdo nro. 022 de 2004. El artículo 387 del primero de los mencionados actos es del siguiente tenor:

“Artículo 387. *El presente Acuerdo rige desde la fecha de su publicación y deroga las normas que se sean contrarias, especialmente el Acuerdo 14 de 2004, Acuerdo 22 de diciembre 31 de 2004, y el Acuerdo 003 del 28 de febrero de 2005 en los Artículo (Sic) 2 numeral 3, Artículo 2 numeral 3 y Artículo 5 numeral 3.*”⁵¹ (Subrayas de la Sala).

Pues bien, como lo señaló el Tribunal, ha sido una posición uniforme, pacífica y reiterada de esta Corporación, la de admitir la posibilidad de enjuiciar las decisiones de la administración, aun cuando han sido derogadas, pues para ello ha distinguido los conceptos de validez y eficacia.

En ese orden, no cabe duda de que la desaparición de los actos administrativos del ordenamiento jurídico como consecuencia de su derogatoria, expresa o tácita, no

⁵⁰ Folio 432 del Cuaderno nro. 2 del Tribunal.

⁵¹ Folio 246 ibídem.



implica la imposibilidad de examinar en sede judicial si en su expedición fueron cumplidos los requisitos y elementos esenciales para predicar de ellos su validez. Esto, por cuanto, si se llegare a demostrar la existencia de vicios en su expedición, sería procedente declarar su nulidad desde el mismo momento de su nacimiento, esto es, con efectos *ex tunc*.

Bajo tales premisas, el juicio de legalidad que en esos casos se adelanta se hace bajo el entendido de que, mientras estuvieron vigentes, produjeron efectos, y sólo hasta que una autoridad judicial competente las anule, continúan amparadas por el principio de legalidad.

Lo anterior se traduce en que su enjuiciamiento debe efectuarse con base en los fundamentos de hecho y de derecho existentes en el momento de su expedición, máxime si se considera que sólo el fallo de nulidad, al producir los efectos anotados, desvirtuaría la presunción de legalidad que los acompañó en su vigencia.

En ese sentido, en providencia del 4 de febrero de 2021, esta Sección consideró:

“Cuestión previa - acto administrativo acusado derogado

17. *Esta Sala previo a determinar los problemas jurídicos se pronunciará respecto de la siguiente cuestión previa:*

18. *A pesar de que el artículo 7 de la Resolución 1424 de 7 de octubre de 2008, fue modificado, por la Resolución 0872 de 25 de junio de 2009, esta Sección se pronunciará de fondo, teniendo en cuenta el criterio, según el cual, basta que la norma jurídica de carácter general haya tenido vigencia para que esta jurisdicción se pronuncie ante una demanda de nulidad que se presente contra ella, en consideración a los efectos que pudo producir durante su vigencia.*

19. *Asimismo, porque como lo ha considerado esta Corporación : i) la derogatoria o el decaimiento del acto administrativo acusado no restablece per se el orden jurídico supuestamente vulnerado, sino que acaba con la vigencia de la norma con efectos hacia el futuro y ii) porque aún si una normativa ha sido derogada o ha operado sobre la misma la figura del decaimiento, sigue amparado por el principio de legalidad que le protege y que solo se pierde ante pronunciamiento anulatorio del juez competente; de donde se desprende que lo que efectivamente restablece el orden vulnerado no es la derogatoria o su decaimiento, sino la decisión del juez que lo anula, o lo declara ajustado a derecho.”⁵². (Subrayas del Despacho)*

⁵² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia del 4 de febrero de 2021, expediente 11001 03 24 000 2009 00444 00. Consejero Ponente: Hernando Sánchez Sánchez.



A su vez, en providencia dictada en audiencia inicial celebrada el 21 de abril de 2021, al resolver una excepción propuesta en el mismo sentido se explicó:

“El apoderado del MINISTERIO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO señaló que el Decreto 400 de 2014 fue derogado por el Decreto 1074 de 2015, “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Comercio, Industria y Turismo”, modificado por el Decreto 1835 de 2015, “Por el cual se modifican y adicionan normas en materia de Garantías Mobiliarias al Decreto Único Reglamentario del Sector Comercio, Industria y Turismo, Decreto número 1074 de 2015, y se dictan otras disposiciones”, a través de los artículos 2.2.2.4.1.2. y 2.2.2.41.33.

Teniendo en cuenta lo anterior, estaríamos en un escenario de una derogatoria del acto acusado y la pérdida de fuerza ejecutoria del mismo, en tanto que como se ha informado, esa resolución fue derogada en su integridad, por consiguiente, las disposiciones acusadas desaparecieron del mundo jurídico.

Al respecto, el Despacho recuerda que la derogación de actos administrativos tiene efectos ex – nunc, lo cual implica que el acto derogado mantiene su presunción de legalidad por todo el tiempo que estuvo vigente; presunción que es iuris tan tum o mientras no se declare lo contrario, lo que está reservado a esta jurisdicción a instancia de parte que alegue y demuestre la ilegalidad del acto administrativo general derogado.

No debe olvidarse que el control de legalidad que efectúa la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativa se realiza teniendo en cuenta los supuestos fácticos y jurídicos vigentes al momento de la expedición del acto administrativo, por lo que, aunque se hubiera derogado, haya perdido su vigencia o cumplido su objeto, debe estudiarse su conformidad con el ordenamiento jurídico por los efectos que pudo producir y por las situaciones jurídicas particulares que se crearon o modificaron que aún no se han consolidado.

Como lo ha considerado la Jurisprudencia, no se puede confundir la validez del acto administrativo con la eficacia de la decisión, esto es, con la exigibilidad, obligatoriedad y ejecutoriedad.

Así pues, pongo de relieve como la Sección Primera de la Corporación ha sido reiterativa y pacífica en señalar que, aun cuando el acto ha perdido sus fundamentos jurídicos, de todas maneras se surtirá el control de legalidad frente a la actuación de la Administración, ello bajo el supuesto de que en el camino eventualmente pudo haber producido efectos jurídicos y, con ese apotegma, se produce y se surte el control de legalidad de la actuación.

En consecuencia, la derogatoria, modificación o subrogación de un acto administrativo no es motivo para abstenerse de estudiar su legalidad, tal y como lo pretende el apoderado del ente ministerial.”⁵³. (Subrayas del Despacho)

Línea que comparten otras Secciones de esta Corporación, como queda claro de la lectura de la sentencia de 23 de octubre de 2020, en la que se explica lo siguiente:

⁵³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, auto del 23 de abril de 2021, expediente nro. 11001-03-24-000-2015-00375-00. Consejero Ponente: Roberto Augusto Serrato Valdés.



“Juzgamiento de actos administrativos derogados o que han perdido ejecutoriedad

Desde la sentencia de Sala Plena de lo Contencioso Administrativo de 14 de enero de 1991⁵⁴, con ponencia del Consejero Carlos Gustavo Arrieta Alandete, se inauguró en la jurisprudencia de lo contencioso administrativo el criterio, según el cual, es posible el control jurisdiccional de los actos administrativos derogados o que perdieron su ejecutoriedad⁵⁵.

Sobre este punto, la Corporación ha sostenido que la circunstancia que el acto administrativo demandado haya sido derogado o hubiere operado la figura del decaimiento, no impide el juicio de legalidad del mismo, en tanto éste debe realizarse según las circunstancias vigentes al momento de su expedición⁵⁶ y habida consideración de que tanto la derogatoria como el decaimiento solo opera hacia el futuro y no afecta su validez.

Además, pueda que sus disposiciones se encuentren produciendo efectos, aun después de su derogatoria o decaimiento, haciéndose viable el estudio de su legalidad⁵⁷ ⁵⁸. Entonces, pese a ocurrir la derogatoria o el decaimiento del acto administrativo enjuiciado, hay lugar a estudiar de fondo el asunto, puesto que: i) pueda que el acto administrativo haya producido efectos y que los mismos aún estén surtiéndose; y ii) la ocurrencia del decaimiento no afecta la presunción de legalidad del acto y su control debe hacerse frente a las circunstancias de hecho y de derecho vigentes al momento de su expedición.

Visto desde otra óptica, la presunción de legalidad de la que gozan los actos administrativos tan solo puede ser desvirtuada por el juez competente, por lo que,

⁵⁴ Expediente S-157.

⁵⁵ «... la derogatoria de una norma no restablece per se el orden jurídico supuestamente vulnerado, sino apenas acaba con la vigencia de la norma en cuestión. Porque resulta que un acto administrativo, aún si ha sido derogado, sigue amparado por el principio de legalidad que le protege, y que solo se pierde ante pronunciamiento anulatorio del juez competente; de donde se desprende que lo que efectivamente restablece el orden vulnerado no es la derogatoria del acto, sino la decisión del juez que lo anula, o lo declara ajustado a derecho...»

⁵⁶ Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia de 19 de febrero de 1998, Exp. 4490. C.P. Juan Alberto Polo Figueroa.

⁵⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Consejera ponente: Ruth Stella Correa Palacio, sentencia de 5 de julio de 2006, Radicación número: 25000-23-26-000-1999-00482-01(21051).

⁵⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Sentencia de agosto 3 de 2000, Rad. 5722, C.P. Olga Inés Navarrete.



la derogatoria, el decaimiento o pérdida de ejecutoriedad no conlleva implícito el juicio de validez de los mismos. ^{59 60 61 62 63 64 65 66 67}

En suma, a la luz del presente análisis, se impone concluir que este cargo no tiene vocación de prosperidad.

9.4. De la controversia sobre la obligación de motivar actos administrativos generales

En relación con este punto, corresponde establecer si el acto administrativo que reguló los derechos de tránsito en un municipio, en tanto acto administrativo general, no requería motivación en relación con el método y sistema para definir el costo y los beneficios de las tasas allí reguladas.

9.4.1. Para abordar el análisis de este cargo, en primer lugar, la Sala precisa que la motivación de los actos administrativos es un elemento necesario para su validez. En ese sentido, todo acto deberá expresar o consignar las razones de hecho y de derecho que sustentan su expedición.

Tal exigencia encuentra fundamento en lo dispuesto en el artículo 35 del CCA, el cual expresamente dispone:

⁵⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Consejera ponente: Olga Inés Navarrete Barrero, sentencia de 15 de marzo 2001, Radicación número: 25000-23-24-000-1997-9346-01(6438).

⁶⁰ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, 23 de febrero de 1990, Rad. 5346, C.P. Gustavo de Greiff Restrepo.

⁶¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, sentencia de 7 de abril de 1995, Rad. 5323.

⁶² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, Consejero ponente: Héctor J. Romero Díaz, sentencia de 30 de octubre de 2008, Radicación número: 25000-23-27-000-2004-02032-01(16062).

⁶³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Sentencia de 30 de marzo de 2001, Rad. 5522, C.P. Manuel Santiago Urueta.

⁶⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Consejero ponente: Ramiro Saavedra Becerra, sentencia de 27 de septiembre de 2006, Radicación número: 11001-03-27-000-2000-00011-01(18136).

⁶⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Consejero ponente: Guillermo Vargas Ayala, sentencia de 3 de abril de 2014, Radicación número: 11001-03-25-000-2005-00166-01.

⁶⁶ Consejo de Estado, Sala Plena, sentencia S-157 del 14 de enero de 1991 y Sección Primera sentencia del 16 de febrero de 2001 reiterada en sentencia del 27 de marzo de 2003, Exp. 7095.

⁶⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, sentencia del 23 de octubre de 2020. Expediente nro. 50001-23-31-000-2010-00200-01(2307-18). Consejera Ponente: Sandra Lisset Ibarra Vélez.



“Artículo 35. *Habiéndose dado oportunidad a los interesados para expresar sus opiniones, y con base en las pruebas e informes disponibles, se tomará la decisión que será motivada al menos en forma sumaria si afecta a particulares.*

En la decisión se resolverán todas las cuestiones planteadas, tanto inicialmente como durante el trámite.

Cuando el peticionario no fuere titular del interés necesario para obtener lo solicitado o pedido, las autoridades negarán la petición y notificarán esta decisión a quienes aparezcan como titulares del derecho invocado, para que puedan hacerse parte durante la vía gubernativa, si la hay.

Las notificaciones se harán conforme lo dispone el capítulo X de este título.”

Así, destaca la Sala que tal mandato se encuentra inserto en el capítulo VIII, sobre disposiciones comunes a los capítulos anteriores, esto es, aquellos relacionados con las actuaciones administrativas derivadas del ejercicio del derecho de petición en interés general, particular, de información, de consulta, las iniciadas en cumplimiento de un deber legal y de oficio, lo que es indicativo que se trata de una obligación transversal que el Legislador le impone a la administración para la adopción de todo tipo de decisiones, incluidas aquellas que concluyen con actos administrativos generales, pues tal aspecto está íntimamente ligado al ejercicio democrático del poder público y una garantía reconocida a favor de los particulares en el marco de sus derechos fundamentales, entre ellos, el del debido proceso y contradicción, de tal suerte que el conocimiento de los motivos por los cuales se ha adoptado determinada decisión permite a los interesados ejercer el control ante ella misma o ante las autoridades jurisdiccionales para ventilar su conformidad con el orden jurídico, garantizando, de esta manera, el ejercicio del derecho de defensa.

En esa línea, a juicio de la Sala, motivar los actos administrativos es una carga que el orden jurídico prevé para que la administración de cuenta de las razones de hecho y de derecho que determinan el sentido y alcance de su actuar, así como la relación lógica y causal entre lo resuelto y las razones de ello; erigiéndose entonces no sólo como un deber, sino como un límite al poder discrecional de la administración.

En esa perspectiva, en providencia del 5 de julio de 2018, la Sección Segunda de esta Corporación aludió a la motivación de los actos administrativos y su relación con la garantía del derecho al debido proceso y los principios constitucionales de la función pública previstos en el artículo 209 Superior, especialmente el de publicidad. Allí se dijo:

“Conforme a la jurisprudencia en vigor de la Corte Constitucional, el derecho fundamental al debido proceso, consagrado, entre otras normas integrantes del bloque de constitucionalidad, en el artículo 29 de la Carta, comprende los siguientes derechos:

- (i) Derecho al juez natural;*
- (ii) Derecho a ser juzgado con la plenitud de las formas de cada juicio;*
- (iii) Derecho a la defensa, que incluye el derecho a probar; y*
- (iv) Derecho a que las actuaciones se efectúen con base exclusivamente en normas jurídicas, y con respeto de los principios, valores y bienes jurídicos constitucionales y legales pertinentes, incluido el de prevalencia del derecho sustancial, y dentro de un término razonable.*

Este último aspecto implica que la falta de motivación es violatoria del derecho al debido proceso, como lo estableció la Corte Constitucional en un fallo de 2005, basado en la Sentencia SU 250 de 1998, entre otras, y que constituye precedente aplicable al caso sub examine:

(...)

Es pertinente traer a colación las observaciones al respecto del profesor García de Enterría, citadas ya por esta Corporación en sentencia SU 250 de 1998:

"La motivación, como ya dijimos, es un medio técnico de control de la causa del acto. Por ello no es un simple requisito meramente formal, sino de fondo (más técnicamente: la motivación es interna corporis, no externa; hace referencia a la perfección del acto más que a formas exteriores del acto mismo). Quiere decirse que la motivación ha de ser suficiente, esto es, ha de dar razón plena del proceso lógico y jurídico que ha determinado la decisión. Por ejemplo: no bastaría jubilar a un funcionario invocando simplemente una razón de "incapacidad física"; habrá que concretar qué incapacidad física en particular y cómo se ha valorado y en qué sentido la misma justifica legalmente la resolución." (Citas del original no transcritas).

Por ende, se concluye lo siguiente, en relación con el caso sub examine:

- a. El debido proceso es un derecho fundamental que debe ser protegido en el marco de cualquier actuación, sea esta administrativa o judicial.*
- b. El debido proceso administrativo es un derecho subjetivo que debe ser protegido como un tipo del derecho fundamental al debido proceso.*
- c. La protección del debido proceso administrativo, y, por ende, del derecho fundamental al debido proceso, es predicable tanto de actuaciones administrativas que culminan con la expedición de actos generales como particulares, por cuanto ninguna distinción fue establecida constitucionalmente con base en la generalidad o especificidad del acto administrativo con que se concluye el procedimiento administrativo respectivo.*
- d. La falta de motivación del acto administrativo es un requisito de fondo que no sólo conlleva la declaratoria de nulidad del acto administrativo, sino la violación*

del derecho fundamental al debido proceso, entre otras normas constitucionales.

2. Según el artículo 209 de la Constitución Política, la función pública se desarrolla conforme al principio de publicidad. Por ende, la carencia de motivación del acto administrativo es violatoria del principio de publicidad, dado que, precisamente, le otorga un carácter reservado o privado a razones que deben ser de público conocimiento. Por tanto, la falta de motivación implica que no hay una exposición clara del motivo que realmente originó una decisión en particular.

3. Finalmente, conforme al artículo 103 de la Carta, los servidores públicos están al servicio de la comunidad. En este sentido, una medida que le impide a la sociedad conocer los motivos que fundamentan una decisión es contraria al mandato constitucional contenido en el artículo citado.⁶⁸

En consonancia con tal postura, en pronunciamiento del 20 de noviembre de 2020, esta Sección reiteró el criterio atinente a la motivación de los actos administrativos como presupuestos de su validez. En esa oportunidad se sostuvo:

“la validez del acto administrativo depende, entre otros elementos, de que los motivos por los cuales se expide sean ciertos, pertinentes y tengan el mérito suficiente para justificar la decisión que mediante el mismo se haya tomado, valga decir, que correspondan a los supuestos de hecho y de derecho jurídicamente necesarios para la toma de la decisión de que se trate, y que se den en condiciones tales que conduzcan a adoptar una y no otra determinación, por lo que se trata de un requisito material, en cuanto depende de la correspondencia de lo que se aduzca en el acto administrativo como motivo causa del mismo, con la realidad jurídica y/o fáctica del caso.

(...)

La motivación constituye, entonces, uno de los elementos esenciales o fundamentos de legalidad del acto administrativo, a tal punto que cuando se pretermite, o cuando se demuestra que las razones que sustentan la decisión no son reales, no existen o están distorsionadas, se presenta un vicio que lo invalida.

Ahora bien, teniendo en cuenta la presunción de legalidad de la cual goza el acto administrativo, concierne a quien pretende desvirtuarlo por la causal de falsa motivación demostrar el vicio en el elemento causal de la decisión, es decir, la inexistencia o el error de los antecedentes de hecho y derecho que facultan su expedición o, en otras palabras, que lo expresado en el acto administrativo no corresponde a la realidad.⁶⁹ (Negrillas de la Sala).

Siendo ello así, para la Sala no cabe duda que a las autoridades administrativas les asiste el deber de expresar los fundamentos fácticos y jurídicos que respaldan sus

⁶⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, sentencia del 5 de julio de 2018, expediente nro. 11001 03 25 000 2010 00064 00 (0685-2010). Consejero Ponente: Gabriel Valbuena Hernández.

⁶⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia del 20 de noviembre de 2020, expediente nro. 25000 23 24 000 2004 00310 01. Consejero Ponente: Roberto Augusto Serrato Valdés.



decisiones administrativas, obligación que, si bien se acentúa cuando se trata de actos dirigidos a situaciones particulares y concretas, se mantiene respecto de aquellos que versan sobre situaciones abstractas e impersonales, pues de lo contrario se trataría de decisiones arbitrarias que escaparían del control ciudadano en contravía de lo dispuesto en el artículo 35 del CCA.

De ahí que normalmente, respecto de este último tipo de actos, aquellos queden contenidos en sus antecedentes administrativos, pues, se reitera, la finalidad en la exigencia en la motivación suficiente y adecuada de los actos es que los afectados puedan conocer qué motivos fueron los que llevaron a la administración para adoptar la medida y, por ende, puedan elevar los reparos que consideren pertinentes frente a la misma; de modo que, pese a que las razones que dieron lugar a la misma no se hagan expresas dentro del cuerpo de la decisión, dicha realidad fáctica y jurídica sí pueda ser constatada por cualquier medio idóneo, que no es otro, que en los respectivos estudios que sirvieron como soporte para su adopción.

En ese sentido, esta Corporación se pronunció en providencia del 10 de diciembre de 2020, indicó:

“La motivación de los actos administrativos no es más que la declaratoria de las razones de hecho y de derecho que tuvo la administración para emitir determinada decisión. Su contenido permite conocer las causas que impulsaron la exteriorización de la voluntad de esta en determinada dirección.

La Corte Constitucional la ha definido como «la fundamentación fáctica y jurídica con que la administración entiende sostener la legitimidad y oportunidad de la decisión tomada y es el punto de partida para el juzgamiento de esa legitimidad».⁷⁰ En ese orden, los actos administrativos deben: i) tener su origen en hechos veraces que los soporten y ii) estar sustentados en normas constitucionales, legales o reglamentarias, según sea el caso.

Como ya lo ha resaltado esta Sala,⁷¹ la motivación de los actos administrativos constituye un elemento necesario para la validez de un acto administrativo. Es condición esencial que existan unos motivos que originen su expedición y que sean el fundamento de la decisión que contienen.

En otras palabras, deben existir unas circunstancias o razones de hecho y de derecho que determinan la expedición del acto y el contenido o sentido de la respectiva decisión.

⁷⁰ Corte Constitucional, sentencia SU-250 de 1998, magistrado ponente Alejandro Martínez Caballero.

⁷¹ Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, Consejero Ponente: Gabriel Valbuena Hernández, sentencia del 5 de julio de 2018, radicación número: 110010325000201000064 00 (0685-2010), actor: Jorge Humberto Valero Rodríguez, demandado: Nación-Ministerio de Educación.



La causa o el motivo, entonces, es el soporte fáctico y jurídico que justifican la expedición del acto administrativo y el sentido de su declaración y, por lo general, cuando por disposición legal debe ponerse de manifiesto, aparece en la parte considerativa del acto. En todo caso, aunque no se mencionen expresamente los motivos, debe existir una realidad fáctica y jurídica que le brinde sustento a la decisión administrativa, que normalmente está contenida en los antecedentes del acto representados por lo general en distintos documentos, como estudios, informes, actas, etc.⁷² (Subrayas de la Sala).

Correlato de lo expuesto lo es que no es indispensable que el acto contenga la respectiva motivación, o en otras palabras, es suficiente que la misma se establezca en los antecedentes administrativos de manera expresa, concreta y determinada; es decir, debe responder a argumentos puntuales que describan de forma clara, detallada y precisa las razones a las que se acude para la toma de la decisión.

Definido esto, veamos si en materia tributaria era necesaria la motivación del acto administrativo demandado en relación con el sistema y método cuando se trata de tasas.

9.5. De la controversia sobre la fijación del sistema y método en las tasas

Adicionalmente, debe la Sala definir si es cierto que en la exposición de motivos del acto enjuiciado fueron determinados el método y sistema para definir el costo y los beneficios de las tasas allí reguladas, con base en un estudio económico sobre los costos del servicio, con indicadores de eficiencia, eficacia y economía.

9.5.1. El artículo 338 de la Constitución Política señala que, en tiempos de paz, el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales pueden imponer contribuciones fiscales o parafiscales. Dice, además, que la ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar directamente los sujetos activos, los sujetos pasivos, los hechos, las bases gravables y las tarifas de los impuestos.

De este mandato constitucional deriva el principio de legalidad tributaria, conforme al cual se requiere un acto del Legislador o cuerpo colegiado de elección popular para la creación de los gravámenes; es decir, que todos los tributos deben ser decretados

⁷² Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección "A". Sentencia del 10 de diciembre de 2020. Proceso número de radicado 11001 03 25 000 2014 00307 00. Consejero Ponente: Rafael Francisco Suárez Vargas.



por los órganos de representación popular. Además, que los elementos que conforman el tributo deben estar claramente establecidos. La norma en cita es del siguiente tenor literal:

“Artículo 338. *En tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales. La ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos.*

La ley, las ordenanzas y los acuerdos pueden permitir que las autoridades fijen la tarifa de las tasas y contribuciones que cobren a los contribuyentes, como recuperación de los costos de los servicios que les presten o participación en los beneficios que les proporcionen; pero el sistema y el método para definir tales costos y beneficios, y la forma de hacer su reparto, deben ser fijados por la ley, las ordenanzas o los acuerdos.

Las leyes, ordenanzas o acuerdos que regulen contribuciones en las que la base sea el resultado de hechos ocurridos durante un período determinado, no pueden aplicarse sino a partir del período que comience después de iniciar la vigencia de la respectiva ley, ordenanza o acuerdo.”

Sobre este principio, en sentencia C - 155 de 2003, la Corte Constitucional precisó lo siguiente:

“El alcance del principio de legalidad tributaria

11.- Como fundamentos normativos a partir de los cuales se estructura este principio, son de resaltar los artículos 150-12 y 338 de la Constitución. El primero establece una suerte de reserva en el Congreso para “establecer contribuciones fiscales y, excepcionalmente, contribuciones parafiscales en los casos y bajo las condiciones que establezca la ley”; naturalmente que en la norma el término “contribución” es utilizado en sentido lato o amplio. El segundo exige a la Ley, en algunos casos en concurrencia con las ordenanzas y los acuerdos, la determinación de los elementos de los tributos.

Sobre el alcance del principio la Corte se ha pronunciado en numerosas oportunidades⁷³ para destacar sus características básicas, las cuales son reseñadas a continuación:

- Es expresión del principio de representación popular y del principio democrático, derivado en últimas de los postulados del Estado Liberal. “Bajo esta idea, no es posible decretar un impuesto si para su aprobación no han concurrido los eventuales afectados por intermedio de sus representantes ante los cuerpos colegiados, criterio acogido de tiempo atrás en el derecho colombiano y reafirmado en la Carta de 1991”.⁷⁴ Así, solamente el Congreso, y las asambleas

⁷³ Entre muchas otras pueden consultarse las Sentencias C-227/02, C-597/00, C-569/00, C-987/99, C-583/96, C-583/96, C-084/95, C-228/93 y C-004/93.

⁷⁴ Sentencia C-227 de 2002 MP. Jaime Córdoba Triviño. En aquella oportunidad la Corte declaró exequible la Ley 645 de 2001, “Por medio de la cual se autoriza la emisión de una estampilla Pro-Hospitales Universitarios”. La Corte estudió el principio de legalidad en el caso de las leyes habilitantes



*departamentales o los concejos municipales de conformidad con la ley, pueden crear gravámenes, sin que dicha facultad pueda ser ejercida por las autoridades administrativas o delegada en ellas.*⁷⁵

- Materializa el principio de predeterminación del tributo, “según el cual una lex previa y certa debe señalar los elementos de la obligación fiscal”⁷⁶, es decir, el sujeto activo, el sujeto pasivo, el hecho generador, la base gravable y la tarifa.

No obstante, como se explicará más adelante, por expresa autorización constitucional, en el caso de las tasas y las contribuciones especiales, la tarifa puede ser fijada por las autoridades administrativas previa definición del sistema y el método para hacerlo.

- En la medida que haya predeterminación del tributo, el principio de legalidad brinda seguridad a los ciudadanos frente a sus obligaciones fiscales. Con ello “se otorga una debida protección a la garantía fundamental del debido proceso”.⁷⁷

- Responde a la necesidad de promover una política fiscal coherente e inspirada en el principio de “unidad económica”, especialmente cuando existen competencias concurrentes donde confluye la voluntad del Congreso y la de las asambleas departamentales o de los concejos municipales.

12.- De otra parte, conviene advertir que el principio de legalidad no se predica únicamente de los impuestos, sino que es exigible también frente a cualquier tributo o contribución (en sentido amplio). No obstante, de la naturaleza del gravamen depende el rigor con el que la Ley debe señalar sus componentes.

- Así, frente a tributos de carácter nacional, el Congreso está obligado a definir todos los elementos en forma “clara e inequívoca”, esto es, el sujeto activo, el sujeto pasivo, el hecho generador, la base gravable y la tarifa⁷⁸. Por el contrario, tratándose de gravámenes territoriales, especialmente cuando la ley solamente autoriza su creación, ésta debe señalar los aspectos básicos, pero existe una competencia concurrente de las asambleas departamentales o de los concejos municipales según el caso.”⁷⁹

Así las cosas, el anterior pronunciamiento reafirma la conclusión relacionada con la potestad tributaria de la que es titular el Congreso, las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales. Adicionalmente, se observa otro supuesto también previsto en la norma constitucional en estudio, según el cual las mencionadas corporaciones públicas también pueden facultar a las autoridades para que fijen la tarifa de las tasas y contribuciones que cobren a los contribuyentes, como recuperación de los costos de

y frente a la autonomía de las entidades territoriales, para concluir que en ese caso no se veían afectados. Ver también las sentencias C-987 de 1999, C-084/95 y C-004/93.

⁷⁵ Corte Constitucional, Sentencia C-740 de 1999 MP. Álvaro Tafur Galvis.

⁷⁶ Corte Constitucional, Sentencia C-227 de 2002 MP. Jaime Córdoba Triviño.

⁷⁷ Sentencia C-597 de 2000 MP. Álvaro Tafur Galvis. La Corte declaró exequible una norma del Estatuto Tributario que autorizaba el cobro del IVA por la importación de algunos bienes., pues consideró que la disposición no violaba el principio de legalidad.

⁷⁸ Cfr. Corte Constitucional, Sentencias C-227/02, C-1097/01, C-978/99, C-084/95, C-390/96 y C-084/95 y C-004/93

⁷⁹ Corte Constitucional, sentencia C-891 del 31 de octubre de 2012, expediente nro. D – 9063, Magistrado Ponente: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.



los servicios que les presten o participación en los beneficios que les proporcionen, siempre que de manera previa la ley, las ordenanzas o los acuerdos hayan definido el sistema y el método para obtener los costos y beneficios y la forma de hacer su reparto.

En ese sentido se ha pronunciado la Sección Cuarta de esta Corporación, entre otras, en providencia del 2 de marzo de 2016, en la que se dijo, acotando lo previsto por la Corte Constitucional en la providencia anotada:

“1. Facultad impositiva territorial.

Según la jurisprudencia transcrita, el artículo 338 de la Constitución Política confiere a las Asambleas y Concejos la atribución de determinar, “directamente”, los elementos de la obligación tributaria del orden departamental, distrital y municipal de acuerdo con la ley, sin que tal facultad sea exclusiva del Congreso, pues de lo contrario se haría nugatoria la facultad que la Carta les ha conferido a las entidades territoriales, en materia impositiva.

La normativa constitucional reconoce a los entes territoriales su autonomía tributaria, en virtud de la cual pueden definir directamente los elementos esenciales del gravamen autorizado por el legislador, atendiendo los parámetros fijados, en los casos en que así lo haya hecho.

De otra parte, el mismo artículo 338 de la Constitución Política, en el inciso segundo, consagra la posibilidad de que sean las autoridades administrativas las que determinen la tarifa de las tasas y contribuciones que cobren a los contribuyentes condicionada a que sean las corporaciones de representación popular las que fijen “el sistema y el método” que se utilice para definir el costo de los servicios prestados, los beneficios proporcionados y la forma de hacer el reparto⁸⁰.

Sobre el alcance de los mencionados términos “sistema” y “método” la Corte Constitucional se pronuncia en la sentencia C-155 de 2003, en la que hizo un recuento jurisprudencial y al concluirlo, precisó:

“En efecto, un sistema ‘se define por el hecho de no ser un simple agregado desordenado de elementos sino por constituir una totalidad, caracterizada por una determinada articulación dinámica entre sus partes’⁸¹. Supone coherencia interna para relacionar entre sí los componentes de un conjunto, que en el ámbito tributario representan la combinación de reglas y directrices necesarias para determinar los costos y beneficios de una obra o servicio, así como la forma de hacer su distribución.

“Por su parte, el método está referido a los pasos o pautas que deben observarse para que los componentes del sistema se proyecten

⁸⁰ C.P. art. 338, inc. 3: “La ley, las ordenanzas y los acuerdos pueden permitir que las autoridades fijen la tarifa de las tasas y contribuciones que cobren a los contribuyentes como recuperación de los costos de los servicios que les presten o participación en los beneficios que les proporcionen; pero el sistema y el método para definir tales costos y beneficios y la forma de hacer su reparto deben ser fijados por la ley, las ordenanzas o los acuerdos”.

⁸¹ Corte Constitucional, Sentencia C-251 de 2002 MP. Eduardo Montealegre Lynett.



extrínsecamente. Así, constituye el procedimiento a seguir con el objeto de determinar en concreto el monto de la obligación tributaria.

“17.- Frente a las tasas y contribuciones especiales la Corte considera que tanto el ‘sistema’ como el ‘método’, referidos en el artículo 338 de la Constitución, deben ser lo suficientemente claros y precisos a fin de evitar que los órganos de representación popular desatiendan un expreso mandato superior, mas no por ello tienen que hacer una descripción detallada o rigurosa de cada uno de los elementos y procedimientos a tener en cuenta para fijar la tarifa, pues en tal caso la facultad constitucional de las autoridades administrativas perdería por completo su razón de ser.

“Se trata, si se quiere, de una suerte de competencias compartidas, donde el Congreso, las asambleas y los concejos son los encargados de señalar los elementos estructurales del método y del sistema tarifario, mientras que a las autoridades administrativas corresponde desarrollar los parámetros previamente indicados”.

Entonces, para que sea viable la posibilidad de que las autoridades administrativas sean las que determinen la tarifa de las tasas y las contribuciones que cobren como recuperación del costo de los servicios prestados, los beneficios proporcionados y la forma de hacer el reparto, el órgano de representación territorial debe fijar el **sistema**, conformado por el conjunto de “reglas y directrices necesarias para determinar los costos y beneficios de una obra o servicio, así como la forma de hacer su distribución”, y el **método**, esto es “el procedimiento a seguir con el objeto de determinar en concreto el monto de la obligación tributaria”, sin que ello implique una descripción exhaustiva de tales elementos.”⁸² (Subrayas de la Sala).

En consonancia con lo anterior, se observa entonces que, en relación con las tasas y contribuciones, se pueden presentar dos (2) escenarios: el primero de ellos consistente en que la misma ley, las ordenanzas o los acuerdos se ocupen de determinar todos sus elementos esenciales y además determinar su tarifa. El segundo, consistente en que las corporaciones titulares del poder de imposición les cedan a otras autoridades administrativas la potestad de fijar la tarifa de éstas, escenario en el cual el sistema y el método para definir tales costos y beneficios y la forma de hacer su reparto, deben ser previamente precisados por los órganos colegiados.

En otras palabras, el entendimiento del segundo escenario previsto se orienta a concluir que la determinación del sistema y método, en los términos de flexibilidad vistos, se erige como una obligación ineludible cuando no sea la ley, las ordenanzas y los acuerdos los que se encarguen directamente de establecer las tarifas de las

⁸² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, sentencia del 2 de marzo de 2016, expediente nro. 76001-23-31-000-2009-00942 03(21457). Consejera Ponente: Martha Teresa Briceño de Valencia.



tasas y contribuciones, sino que se traslade a las autoridades tal habilitación. No obstante, ello no quiere decir que, en el evento que el Legislador o las corporaciones autorizadas para la determinación de tributos en el orden territorial fijen de manera directa las tarifas de las tasas y contribuciones parafiscales, estén exonerados de evidenciar las razones fácticas y jurídicas que derivaron en tal valor, pues, como se vio, todos los actos administrativos, incluidos los de carácter tributario, deben estar provistos de una motivación que permita a los ciudadanos ejercer el control democrático sobre las decisiones que les atañen y que eventualmente los pueden afectar, los cuales, como ya se vio, no necesariamente deben estar contenidos en el mismo acto, sino que pueden quedar consignados en su antecedentes administrativos.

Lo anterior quiere decir que la definición de los tributos no puede hacerse de manera arbitraria y carente de fundamento, so pena de desconocer el espíritu que orienta el Estado Social de Derecho; lo que se traduce en que, independientemente de quien ejerza la atribución impositiva, debe observar un mínimo de motivación y fundamentación que permita tener por razonable y ajustada a derecho tal decisión y a partir de la cual la autoridad judicial pueda acometer el estudio de legalidad del correspondiente acto. Tal exigencia deviene en necesaria y constituye un límite a la eventual arbitrariedad en el ejercicio del poder público.

9.5.2. Ahora bien, bajo tales premisas, lo primero que encuentra la Sala es que, en el caso *sub examine*, el Concejo de Barranquilla ejerció su poder impositivo de manera directa, particularmente en los artículos 155 y 159 del Acuerdo nro. 022 de 2009, en lo que a la tasa por derechos de tránsito se refiere; por lo que, contrario a lo considerado por el demandante para respaldar sus reparos de legalidad y lo avalado por el *a quo*, no le era exigible a esa Corporación fijar el sistema y método, pero sí sustentar el valor asignado a cada uno de los conceptos por cobrar en los términos antes explicados.

En efecto, los mencionados artículos son del siguiente tenor:

“ARTÍCULO 155. DERECHOS. *Se denominan derechos los precios fijados por el Distrito, por la prestación de un servicio que debe cubrir la persona jurídica o natural que haga uso del mismo.*

(...)

**CAPITULO II****SERVICIOS PRESTADOS POR METROTRÁNSITO S.A.**

ARTÍCULO 159. CONCEPTOS Y TARIFAS. Los siguientes son los conceptos y las tarifas por derechos de tránsito en el Distrito de Barranquilla.

CONCEPTO	TARIFA (SMDLV)*
TRAMITES RELACIONADOS CON EL TRANSPORTE PÚBLICO	
1 ADJUDICACIÓN DE CORREDORES COMPLEMENTARIOS	720
2 ASIGNACIÓN DE NUEVA RUTA	3.000
3 SIGNACIÓN RECORRIDO RUTA AUT. POR MINISTERIO	720
4 AUTORIZACIÓN PARA VACANCIA RUTA	720
5 CANCELACIÓN DE MATRICULA PARA SERVICIO PUBLICO	5
6 CALCOMANÍA TARIFA DE SERVICIO PUBLICO COLECTIVO	2
7 CONVENIO DE COLABORACIÓN EMPRESARIAL	720
8 CERTIFICADO DE CAPACIDAD TRANSPORTADORA	4
9 DERECHO FIJACIÓN Y MODIFICACIÓN CAPACIDAD TRANSPORTADORA	1.500
10 DESVINCULACIÓN	13
11 DESVINCULACIÓN ADMINISTRATIVA	12
12 DUPLICADO TARJETA OPERACIÓN	2
13 DESISTIMIENTO DEL SERVICIO	250
14 HABILITACIÓN DE EMPRESAS DE TRANSPORTE COLECTIVO	3.500
15 HABILITACIÓN DE EMPRESAS DE TRANSPORTE INDIVIDUAL – TAXI	3.500
16 MODIFICACIÓN DE RUTA	720
17 MODIFICACIÓN SITIO DE DESPACHO	500
18 OTORGAMIENTO DE NUEVO NIVEL DE SERVICIO	3.500
19 OTORGAMIENTO NUEVO TIPO DE VEHÍCULO	720
20 PAGO PROPORCIONAL OPERACIÓN VIGENCIAS ANTERIORES	2
21 PERMISO ESCOLAR VEHÍCULOS DE 4 A 10 PASAJEROS	10
22 PERMISO ESCOLAR VEHÍCULOS DE 11 PASAJEROS EN ADELANTE	15
23 TARJETA DE OPERACIÓN SERVICIO INDIVIDUAL X 1 AÑO	2
24 TARJETA DE OPERACIÓN SERVICIOS ESPECIAL O EJECUTIVO X 2 AÑOS	4
25 TARJETA OPERACIÓN SERVICIO COLECTIVO POR DOS AÑOS	4
26 VINCULACIÓN	13
TRAMITES REGULADOS POR EL MINISTERIO DE TRANSPORTE	
27 CAMBIO DE CABINA	4
28 CAMBIO DE COLOR	5
29 CAMBIO DE MOTOR	5
30 CAMBIO DE PLACAS	4
31 CANCELACIÓN DE MATRICULA	5
32 INSCRIPCIÓN O LEVANTAMIENTO DE EMBARGOS	2
33 LICENCIA DE CONDUCCIÓN	3,6
34 LIMITACIÓN AL DOMINIO MOTO O COCHE	2
35 LIMITACIÓN AL DOMINIO VEHÍCULOS GENERAL	2
36 MATRICULA DE MOTOCICLETA	5
37 MATRICULA MAQUINARIA AGRÍCOLA E INDUSTRIAL	7
38 MATRICULA VEHÍCULO AUTOMOTOR	7
39 MATRICULA VEHÍCULO AUTOMOTOR SERVICIO PUBLICO	11
40 MATRICULA VEHÍCULO DE TRACCIÓN ANIMAL	1
41 REGRABACIÓN DE CHASIS O SERIE	4



42	REGRABACIÓN DE MOTOR	4
43	REGRABACIÓN DE PLAQUETAS	4
44	REPOSICIÓN VEHÍCULOS TIPO TAXI	84
45	TRANSFORMACIÓN O REAFORO	5
46	TRASPASO	5
ESPECIES VENALES		
47	CERTIFICADO DE MOVILIZACIÓN	2
48	DUPLICADO TARJETA DE PROPIEDAD	5
49	DUPLICADO PLACA RADICADO	5
50	DUPLICADO-REPOSICIÓN PLACA MOTO	5
51	DUPLICADO-REPOSICIÓN PLACA VEHÍCULO	5
52	FUN - FORMULARIO ÚNICO NACIONAL	0,5
53	FORMULARIO EMISIÓN DE GASES	2
OTROS SERVICIOS ADMINISTRATIVOS		
54	BLINDAJE DE VEHÍCULO	4
55	LIQUIDACIÓN DE CARTERA	0,25
56	CERTIFICACIONES Y CONSTANCIAS	2
57	CENSO DE MOTOS	1
58	DUPLICADO CENSO DE MOTOS	0,5
59	CIERRE DE VÍA POR OBRAS DEL DISTRITO POR DÍA	3
60	DERECHOS CIRCULACIÓN Y TRANSITO	4
61	FOTOCOPIA CARPETA	3
62	FOTOCOPIA TRASLADO CUENTA	2
63	INSCRIPCIÓN CAMBIO DE SERVICIO	50
64	PARQUEADERO MOTO Y BICICLETAS	0,25
65	PARQUEADERO VEHÍCULO AUTOMÓVIL	0,5
66	PARQUEADERO BUS CAMIÓN TRACTO CAMIÓN	0,75
67	PERITAZGO / AVALÚO GENERAL	2
68	PERMISO DE CARGA SOBREDIMENSIONADA	5
69	PERMISO CARAVANAS CORTEJOS FÚNEBRES POR DÍA	7
70	PERMISO CIRCULACIÓN TRACTOMULAS Y CARGA PESADA POR MES	5
71	PERMISO DE PARQUEO, CARGUE O DESCARGUE POR DÍA	1
72	SERVICIO DE AGENTE DE TRANSITO HORA DIURNA	1
73	SERVICIO DE AGENTE DE TRANSITO HORA NOCTURNA	2
74	SERVICIO MOTORIZADO DE TRANSITO HORA DIURNA	3
75	SERVICIO MOTORIZADO DE TRANSITO HORA NOCTURNA	4
76	SERVICIO DE GRÚA AUTOMÓVIL	5
77	SERVICIO DE GRÚA BUSES – CAMIÓN	5
78	SERVICIO GRÚA MOTOS	2,5
79	SISTEMATIZACIÓN	1
80	VIDRIOS POLARIZADOS	17

* Salarios mínimos diarios legales vigentes

PARÁGRAFO. Para determinar el valor en pesos, el salario mínimo diario legal vigente se aproximará a la unidad de mil más cercana.⁸³

Reafirma lo dicho que el Legislador, en lo que hace a la tasa por derechos de tránsito, expresamente determinó en el artículo 168 de la Ley 769 de 2002, que su tarifa se establecería por los Concejos con base en un estudio económico sobre los costos del

⁸³ Vista a folios 104 al 107 ibídem.



servicio, con indicadores de eficiencia, eficacia y economía. La norma en cita es del siguiente tenor:

“Artículo 168. Tarifas que fijarán los concejos. *Los ingresos por concepto de derechos de tránsito solamente podrán cobrarse de acuerdo con las tarifas que fijen los Concejos. Las tarifas estarán basadas en un estudio económico sobre los costos del servicio, con indicadores de eficiencia, eficacia y economía.”* (Subrayas de la Sala)

9.5.2.1. En esa perspectiva, por mandato de la precitada disposición legal, el Concejo de Barranquilla sí estaba obligado a fijar la tarifa de las tasas con base en el estudio económico a que se refiere el artículo 168 ibidem, el cual se aduce haberse realizado.

Pues bien, para constatar lo anterior, resulta pertinente poner de presente, tal y como quedó en evidencia en el punto VII de esta providencia, que el Despacho sustanciador, mediante providencia del 17 de febrero de 2022, resolvió tener como antecedentes administrativos los documentos aportados por el Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla con el recurso de alzada que impetró contra de la sentencia del 30 de mayo de 2014. Los documentos incorporados al plenario son los siguientes: (i) documento de *“presentación de proyecto de acuerdo mediante el cual se deroga el impuesto sobre estacionamiento”* suscrito por el Alcalde Distrital de Barranquilla⁸⁴, (ii) Oficio número DA-103 del 11 de noviembre de 2004, por el cual el Alcalde Distrital de Barranquilla presenta al Concejo Distrital de esa ciudad el proyecto de acuerdo *“Por el cual se compila y actualiza la normatividad Tributaria Distrital vigente, se incluyen modificaciones introducidas por la Legislación Nacional, se establecen otras disposiciones y se conceden autorizaciones”*⁸⁵, (iii) documento contentivo de la exposición de motivos del anterior proyecto de acuerdo⁸⁶, (iv) documento titulado *“ESTUDIO ECONÓMICO SOBRE COSTOS DE SERVICIOS Y DERECHOS DE TRANSITO (Sic)”*⁸⁷, y (v) oficio DA-110 del 13 de diciembre de 2004, por el cual el Alcalde Distrital de Barranquilla remite al Concejo Distrital el Decreto nro. 0394 (sin fecha), que convoca a sesiones extraordinarias a esa Corporación para discutir el precitado proyecto de acuerdo⁸⁸.

⁸⁴ Folios 443 a 444 ibídem.

⁸⁵ Folio 445 ibídem.

⁸⁶ Folios 446 a 449 ibídem.

⁸⁷ Folios 450 a 465 ibídem.

⁸⁸ Folio 466 ibídem.



Ahora bien, frente al traslado de dichos documentos, el accionante refirió que en éstos no se podían vislumbrar el cumplimiento de las exigencias constitucionales y legales necesarias para la expedición del acto enjuiciado. Sin embargo, de la revisión de los enunciados antecedentes administrativos, observa la Sala que, mediante Oficio nro. DA-103 del 11 de diciembre de 2004, el entonces alcalde de Barranquilla presentó ante el Concejo Distrital el proyecto de acuerdo *“por el cual se compila y actualiza la normatividad tributaria Distrital vigente, se incluyen modificaciones introducidas por la legislación nacional, se establecen otras disposiciones y se conceden autorizaciones”*. En dicho documento se manifestó:

“El proyecto en consideración tiene como objetivo central ajustar la normatividad sustantiva y procedimental vigente a los cambios establecidos a las normas legales y armonizar y racionalizar las disposiciones tributarias distritales. Además se incluyen los derechos y contraprestaciones por servicios correspondientes al IDUC y METROTRANSITO S.A. con el estudio sobre costos de servicios y derechos de tránsito como anexo del proyecto.”⁸⁹

En lo pertinente, el documento de exposición de motivos que figura a folios 446 a 449 del Cuaderno nro. 2 del expediente, indicó lo que pasa a reseñarse:

“Adicionalmente se incorpora en el Título IV del Libro Primero la autorización y regulación de los Derechos que por los servicios que presten, deberán cobrar el Instituto Distrital de urbanismo y control -IDUC- y la empresa METROTRANSITO S.A.

A este respecto los derechos propuestos en el presente proyecto de acuerdo serán de gran ayuda para el cumplimiento de las funciones de vigilancia y control encaminadas al IDUC y de las funciones de regulación y control de tránsito distrital que le competen a la empresa METROTRANSITO S.A., todo lo cual contribuirá al mejoramiento de la calidad de vida de las personas (C.P. art. 334) que se traduce en la realización del principio de igualdad material al cual apunta la prestación de dichos servicios.

(...)

Específicamente, en relación con METROTRANSITO S.A., esta entidad para el funcionamiento y prestación de los servicios a su cargo, debe estar dotada de los instrumentos que por Ley le permitan percibir unos ingresos para su funcionamiento, por concepto de Derechos de Tránsito, teniendo en cuenta que el artículo 168 del Código Nacional de Tránsito dispone que corresponde a los concejos fijar las tarifas por concepto de Derechos de Tránsito, determinación que debe basarse en un estudio económico sobre los costos del servicio, con indicadores de eficiencia, eficacia y economía. Anexo a esta exposición de motivos, se presenta el estudio económico sobre los costos de los servicios y derechos, ello con el fin de ofrecer herramientas reales y efectivas a esa

⁸⁹ Folio 445 del Cuaderno nro. 2 del Tribunal.



Corporación Administrativa, a efectos de que se adopten decisiones fundamentadas en la realidad social y económica de la entidad territorial.”

También se encuentra que el documento titulado “ESTUDIO ECONÓMICO SOBRE COSTOS DE SERVICIOS Y DERECHOS DE TRANSITO (Sic)” corresponde al estudio a que alude la anterior exposición de motivos y que fundamentó la fijación de la tarifa de las tasas de tránsito previstas en los artículos demandados como lo ordena el artículo 168 de la Ley 769 de 2002.

En ese sentido, del análisis del enunciado estudio destaca la Sala que, en su introducción, se acotó:

“La determinación de las tarifas de estos derechos de tránsito y demás servicios que presten el organismo está a cargo de los Concejos Municipales y Distritales, tal como lo señala el artículo 168 de la Ley 769 de 2002, al decir que “TARIFAS QUE FIJARÁN LOS CONCEJOS”.

(...)

Para tal efecto las unidades de planeación administrativa y financiera, comercialización y transporte público se dieron a la tarea de elaborar el presente estudio con los indicadores señalados y teniendo en cuenta los precios del mercado, el costo de vida, costos operativos y los servicios y beneficios que se proporcionen a la comunidad en general.”

Igualmente se observa que se atendió lo relacionado con los indicadores de eficiencia, eficacia y economía a que se refiere el artículo 168 de la Ley 769 de 2002, habida cuenta que sobre ellos se consignó lo siguiente:

“Estos indicadores de eficiencia, eficacia y economía han sido definidos por la doctrina como:

EFICIENCIA: Búsqueda permanente de incrementos constantes en los índices de productividad y calidad.

EFICACIA: Este concepto presenta una doble naturaleza, aquellas acciones que afectan sus relaciones con el medio externo (efectividad), es decir la capacidad de dar respuesta satisfactoria a las necesidades y expectativas de sus públicos externos y las referentes a sus actividades internas (eficiencia). Por su parte el Decreto 01 de 1.984 señala que en virtud de este principio, se tendrá en cuenta que los procedimientos deben lograr su finalidad, removiendo de oficio los obstáculos puramente formales.

ECONOMÍA: Que los procedimientos se utilicen para agilizar las decisiones, que los procedimientos se adelanten en el menor tiempo y con la menor cantidad de gastos de quienes intervienen en ellos.

En virtud de estos indicadores se debe tener en cuenta que el organismo de tránsito garantizará su presencia en el mercado, cuando satisfaga las necesidades de los usuarios que integran el segmento específico del mercado que atiende, en los niveles de expectativas esperados y los precios que están acordes con el costo de vida y el mercado. Es decir, las empresas que subsisten crecen y se desarrollan, son las capaces de otorgar respuestas gratificantes a las exigencias y requerimientos de los usuarios y de la sociedad en general.

Para determinar estas tarifas las distintas unidades que intervienen consideran que las mismas debían fijarse teniendo en cuenta el volumen de vehículos matriculados, el costo administrativo de los trámites que se efectúan, los precios del mercado (diferentes tarifas que rigen en los organismos de tránsito en la región y en el concierto nacional), así mismo en la fijación de las tarifas se considera que el monto de las mismas sea acorde a la realidad económica de la entidad, buscando igualmente que con los valores que se cobre y recaude se pueda lograr que el organismo sea cada día más eficiente y eficaz en el ámbito de sus competencias (agilidad, cobertura y proyección a la comunidad en campañas de prevención, educación y seguridad vial).

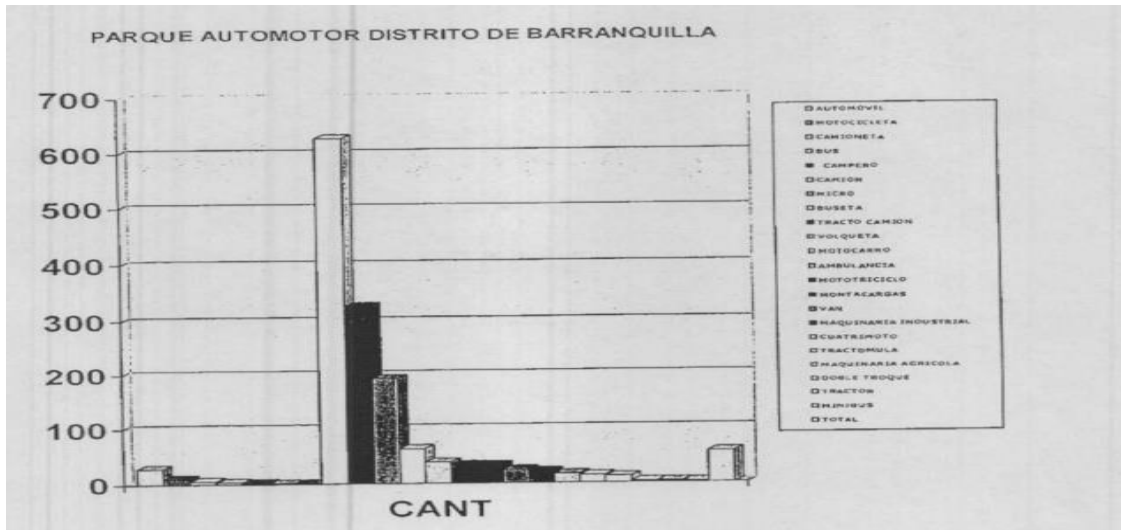
Ahora, en dicho estudio se dio cuenta que el propósito lo era analizar los precios del mercado en el sector de tránsito y transporte, las proyecciones y objetivos de las empresas que integran el citado gremio, en la forma en que se evidencia a continuación:

El objetivo del presente estudio es determinar los costos del servicio de los derechos de tránsito a efectos de establecer la estructura tarifaria de cada uno de ellos, para tal fin se investigó el estado actual y entorno del mercado en el sector tránsito y transporte y la proyección de la empresa en un ambiente de comercialización, mercadeo y ventas de servicios planificados con estrategias definidas, objetivos y metas alcanzables, con énfasis en las políticas de optimización de servicios que se preste a los usuarios y a una mayor inversión en programas de educación, prevención y seguridad vial hacia la comunidad.

También se evidencia una comparación entre la capacidad de vehículos con la que cuentan los parques automotores del Distrito de Barranquilla y el Departamento del Atlántico, para la creación de la tarifa:

GRÁFICO PARQUE AUTOMOTOR DISTRITO DE BARRANQUILLA

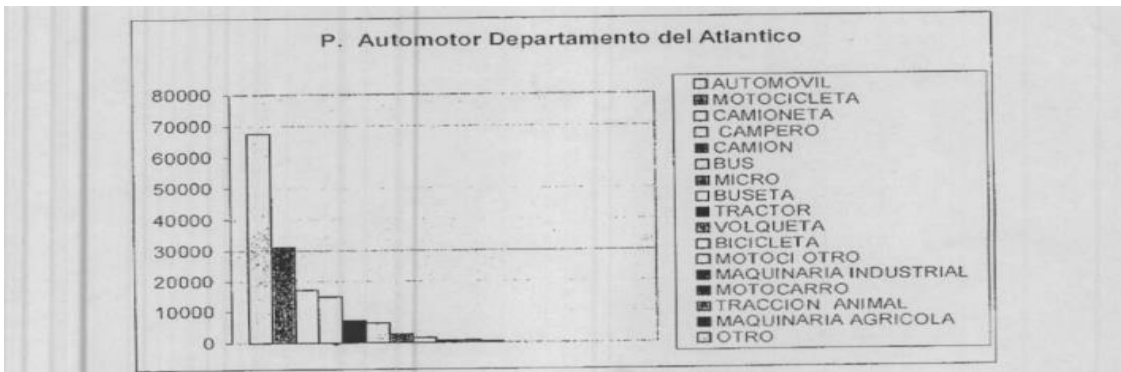
CLASE VEHICULO	CANT	PORCENTAJE
AUTOMOVIL	25,801	50,74 %
MOTOCICLETA	10,163	17,91 %
CAMIONETA	5,948	10,48 %
BUS	3,847	6,78 %
CAMPERO	3,199	5,64 %
CAMION	1,792	3,05 %
MICRO	1,680	2,92 %
BUSETA	627	1,10 %
TRACTO CAMION	326	0,57 %
VOLQUETA	192	0,34 %
MOTOCARRO	63	0,11 %
AMBULANCIA	39	0,07 %
MOTOTRICICLO	34	0,06 %
MONTACARGAS	33	0,06 %
VAN	24	0,04 %
MAQUINARIA INDUSTRIAL	21	0,04 %
CUATRIMOTO	17	0,03 %
TRACTOMULA	14	0,02 %
MAQUINARIA AGRICOLA	12	0,02 %
DOBLE TROCQUE	3	0,01 %
TRACTOR	3	0,01 %
MINIBUS	2	0,01 %
TOTAL	58,760	100 %



CUADRO 1.3 PARQUE AUTOMOTOR DEPARTAMENTO ATLÁNTICO

CLASE VEHICULO	CANT	PORCENTAJE
AUTOMOVIL	67,581	45,0 %
MOTOCICLETA	31,038	21,0 %
CAMIONETA	17,082	11,0 %
CAMPERO	15,043	10,0 %
CAMION	7,267	5,0 %
BUS	6,305	4,0 %
MICRO	2,855	2,0 %
BUSETA	1,591	1,05 %
TRACTOR	812	0,53 %
VOLQUETA	720	0,47 %
BICICLETA	338	0,22 %
MOTOCI OTRO	52	0,03%
MAQUINARIA INDUSTRIAL	36	0,02%
MOTOCARRO	30	0,01%
TRACCION ANIMAL	16	0,01%
MAQUINARIA AGRICOLA	13	0,008 %
OTRO	10	0,006 %
TOTAL	150,793	100 %

Fuente: Mintransporte



CUADRO 1.2 COMPARATIVO PARQUE AUTOMOTOR NACIONAL

DEPARTAMENTAL Y DISTRITAL

ENTIDAD	PARQUE AUTOMOTOR	PORCENTAJE
Nacional*	3,492,209	100,00 %
Departamento Atlántico*	150,793	43,17 %
Distrito**	56,760	1,62 %

*Fuente: Mintransporte
 **Fuente: Transio Bog



En el estudio, se diferenciaron los valores de los servicios ofrecidos por diferentes organismos de tránsito del país y el Distrito de Barranquilla en distintos conceptos que dada su extensión se traen los siguientes a título de ejemplo:

CONCEPTO	Concepto Asociado	VALOR CARTAGENA	VALOR CUNDINAMRCA	VALOR BARRANQUILLA	VALOR BOGOTA	VALOR IDTTA
Total CONCEPTO PREVIO TRAFICÓ OBRAS CIVILES-C.COMERC.,ALMACEN, ETC		617.100	0	0		
Total DERECHO FIJACION Y MODIFICACION CAPACIDAD TRANSPORTADORA		5.987.100	0	17.898.300		
Total DERECHOS TRANSITO		109.600	0	47.800		
Total DESVINCULACION		67.800	0	144.452		
Total DUPLICADO DE PERMISOS VARIOS		26.100	0	0		
Total DUPLICADO PLACA RADICADO		39.700	64.900	60.040	75.600	48.874
Total DUPLICADO TARJETA DE PROPIEDAD		62.300	40.600	53.919	20.900	52.308
Total DUPLICADO TARJETA OPERACIÓN		44.000	0	23.900	14.400	
Total DUPLICADO-REPOSICION PLACA MOTO		62.300	50.000	60.040		
Total DUPLICADO-REPOSICION PLACA VEHICULO		74.300	59.300	60.040		
Total ESCOLTA MOTORIZADO		67.800	0	0		
Total ESTADO DE CUENTA		2.400	0	0		
Total FESA S.A		11.000	0	0		
Total FOTOCOPIA FOLIOS		300	0	200		40.068
Total FOTOCOPIA TRASLADO CUENTA		11.900	0	23.900		
Total FUN - FORMULARIO UNICO NACIONAL		6.000	5.600	6.000	5.000	5.300
Total HABILITACION DE EMPRESAS DE TRANSPORTE COLECTIVO		616.800	0	42.000.000		
Total HABILITACION DE EMPRESAS DE		497.400	0	42.000.000		

ACUERDO SOCIAL POR LA CIUDAD 22

CONCEPTO	Concepto Asociado	VALOR CARTAGENA	VALOR CUNDINAMRCA	VALOR BARRANQUILLA	VALOR BOGOTA	VALOR IDTTA
Total TRANSPORTE INDIVIDUAL - TAXI						
Total IMPUESTO SERVICIO PARTICULAR 2004						58.724
Total IMPUESTO SERVICIO PUBLICO 2004						55.120
Total IMPUESTO DE MOTO 2004						46.852
Total INSCRIPCION O LEVANTAMIENTO DE EMBARGOS		55.900	46.600	23.900	20.900	21.751
Total LICENCIA DE CONDUCCION		45.400	52.500	42.665	77.100	50.448
Total LICENCIA DE CONDUCCION MOTO					75.300	48.387
Total LICENCIA DE CONDUCCION ESCUELA MANEJO Y RENOVACIONES		33.500	0	0		38.212
Total LICENCIA DE TALLER		79.800	0	0		
Total LIMITACION AL DOMINIO MOTO O COCHE		56.300	40.600	23.900		
Total LIMITACION AL DOMINIO VEHICULOS GENERAL		56.300	40.600	23.900		33.190
Total MATRICULA DE MOTOCICLETA		62.100	58.200	67.376	42.800	76.978
Total MATRICULA MAQUINARIA AGRICOLA E INDUSTRIAL		68.200	70.600	83.600		
Total MATRICULA VEHICULO AUTOMOTOR		74.300	70.600	136.896	96.400	104.088
Total MATRICULA VEHICULO DE TRACCION ANIMAL		38.100	0	12.000	10.300	
Total MAYOR VALOR PAGADO POR COMPARENDOS		7.500	0	0		
Total MAYOR VALOR PAGADO POR MULTAS		8.200	0	0		
Total MENOR VALOR PAGADO POR COMPARENDOS		17.500	0	0		

ACUERDO SOCIAL POR LA CIUDAD 23

Tabla 2. COMPARATIVO DE PRECIOS ORGANISMOS DE TRANSITO MAS CERCANOS

CONCEPTO	VALOR BARRANQUILLA	VALOR IDTTA	VALOR CARTAGENA
Total ASIGNACION DE NUEVA RUTA	85.845.452		11.920.100
Total ASIGNACION RECORRIDO RUTA INTERMUNICIPAL R MINISTERIO	8.640.152		2.407.100
Total ASIGNACION RED VIAL DEL DISTRITO PARA RUTA	85.845.452		8.373.400
Total AUTORIZACION DE ESTACION DE TAXI ANUAL	0		259.100
Total AUTORIZACION PARA VACANCIA RUTA	8.640.152		4.197.100
Total BLINDAJE DE VEHICULO	42.800		49.900
Total CALCOMANIA DE TARIFA DE SERVICIO PUBLICO	23.800		32.000
Total CAMBIO DE CABINA	42.800		120.100
Total CAMBIO DE COLOR	60.040	39.257	104.400
Total CAMBIO DE MOTOR	60.040	46.584	108.200
Total CAMBIO DE PLACAS	47.800	95.022	67.800

ACUERDO SOCIAL POR LA CIUDAD 26



En suma, de lo hasta aquí expuesto, es claro que las normas enjuiciadas, a través de las cuales el Concejo de Barranquilla fijó las tarifas de las tasas por derechos de tránsito, sí contó con la debida motivación propia de este tipo de actos, habida cuenta que, para ello, realizó el estudio económico que exigía el orden jurídico; por lo que el cargo propuesto no tiene vocación de prosperidad.

9.5.3. Ahora bien, en cuanto a los cargos relativos al desconocimiento a los derechos de libertad de empresa, a la igualdad y el de falsa motivación, se evidencia que el Tribunal omitió su estudio en la sentencia recurrida, circunstancia que, para este caso, impone a esta Sala acometerlos, habida cuenta de que el Juzgador de Primera Instancia se pronunció sobre la prosperidad de las pretensiones (objeto del proceso), no existió un fallo inhibitorio⁹⁰ y tampoco se dejó de resolver sobre una demanda de reconvencción o un proceso acumulado⁹¹.

9.5.3.1. Así, frente al primer cargo, habrá que definirse si desconoce el derecho a la libertad de empresa, el acto administrativo por medio del cual, un ente territorial fijó una tasa por los derechos de tránsito.

En tal orden, es necesario señalar que el artículo 333 de la Carta Política, indica que el Estado garantizará las libertades económicas y la iniciativa privada dentro de los límites propios del bien común. Además, la citada disposición prevé que la Ley regulará el alcance de las aludidas libertades en virtud del interés social, el medio ambiente y el patrimonio cultural de la Nación.

⁹⁰ La Sección Primera ha expuesto que, cuando quiera que se emita una decisión inhibitoria en primera instancia y la misma sea revocada en segunda al advertirse que tal conclusión no era acertada, es procedente la devolución del proceso al Juez de conocimiento, habida cuenta de que no se ha resuelto sobre las pretensiones, lo cual evidencia una violación del derecho de acceso a la administración de justicia y debido proceso. Sobre tal consideración resulta oportuno ver entre otras las siguientes providencias: *Sentencia del 23 de enero de 2014, proferida en el proceso con radicado núm. 2006-00652-01, C.P. María Elizabeth García González y fallo del 13 de noviembre de 2014. Proceso radicado número: 0551 23 31 000 2001 90172 01. Consejero Ponente: Guillermo Vargas Ayala.*

⁹¹ **“Artículo 287. Adición.** Cuando la sentencia omite resolver sobre cualquiera de los extremos de la litis o sobre cualquier otro punto que de conformidad con la ley debía ser objeto de pronunciamiento, deberá adicionarse por medio de sentencia complementaria, dentro de la ejecutoria, de oficio o a solicitud de parte presentada en la misma oportunidad.

El juez de segunda instancia deberá complementar la sentencia del inferior siempre que la parte perjudicada con la omisión haya apelado; pero si dejó de resolver la demanda de reconvencción o la de un proceso acumulado, le devolverá el expediente para que dicte sentencia complementaria.

Los autos solo podrán adicionarse de oficio dentro del término de su ejecutoria, o a solicitud de parte presentada en el mismo término.

Dentro del término de ejecutoria de la providencia que resuelva sobre la complementación podrá recurrirse también la providencia principal.” (Subrayas de la Sala).



De lo anterior se colige que, si bien es cierto que el Estado debe garantizar las libertades económicas y la iniciativa privada, también es lo es que, en virtud de la misma disposición constitucional, tales prerrogativas no son absolutas, en razón a que es posible limitarlas por virtud de la Ley y los reglamentos.

Bajo tal entendido, es relevante recordar, con el artículo 338 de la Constitución Política, que los entes territoriales se encuentran habilitados a establecer la tarifa de las tasas y contribuciones, para recuperar los costos de los servicios que presten o la participación en los beneficios que proporcionen; de ahí que, para el disfrute de dichos servicios, los usuarios deban cancelar las tarifas que para esos efectos sean impuestas por la administración pública, sin que ello implique *per se* un desconocimiento al derecho de libertad de empresa.

Por ende, no se encuentra acreditada la vulneración de dicho derecho, razón por la cual el cargo no tiene vocación de prosperidad.

9.5.3.2. Por otro lado, deberá definirse si desconoce el derecho a la igualdad, el acto administrativo que fijó la tarifa de una tasa, al impedir que las personas que no tengan capacidad económica para sufragar dicho gasto puedan realizar la actividad gravada.

Lo que se advierte necesario para resolver este punto es aludir a la naturaleza de las tasas, que no son otra cosa que la compensación o retribución por el beneficio o provecho obtenido por la prestación de un servicio, de modo que se logre la redistribución equitativa del gasto.

Al respecto, la Corte Constitucional, en sentencia C-278 de 2019, indicó:

Tasas

21. Las tasas son una especie de tributo en la que se establece una prestación económica a favor del Estado. En ese orden, para esta Corporación las “tasas” han sido consideradas como un gravamen siempre que se verifiquen las siguientes características:

- “...- El Estado cobra un precio por un bien o servicio ofrecido;*
- El precio pagado por el ciudadano al Estado guarda relación directa con los beneficios derivados del bien o servicio ofrecido.*
- El particular tiene la opción de adquirir o no el bien o servicio.*

- El precio cubre los gastos de funcionamiento y las provisiones para amortización y crecimiento de la inversión.
- Ocasionalmente, caben criterios distributivos (Ejemplo: Tarifas diferenciales).⁹²

En posterior pronunciamiento afirmó la Corte que las tasas son:

“... aquellos ingresos tributarios que se establecen unilateralmente por el Estado, pero sólo se hacen exigibles en el caso de que el particular decida utilizar el servicio público correspondiente. Es decir, se trata de una recuperación total o parcial de los costos que genera la prestación de un servicio público; se autofinancia este servicio mediante una remuneración que se paga a la entidad administrativa que lo presta.

Toda tasa implica una erogación al contribuyente decretada por el Estado por un motivo claro, que, para el caso, es el principio de razón suficiente: Por la prestación de un servicio público específico. El fin que persigue la tasa es la financiación del servicio público que se presta.

*La tasa es una retribución equitativa por un gasto público que el Estado trata de **compensar** en un valor igual o inferior, exigido de quienes, independientemente de su iniciativa, dan origen a él.”⁹³*

22. Entonces, de las nociones jurisprudenciales que se han elaborado alrededor del concepto de las tasas, éstas se pueden definir como aquellos ingresos tributarios que se establecen en la ley o con fundamento en ella, a través de los cuales el ciudadano contribuye a la recuperación total o parcial de los costos que le representan al Estado, prestar una actividad, un bien o servicio público, bien sea de manera directa o indirecta, esta última en el caso de particulares que presten servicios públicos. Por su propia naturaleza, esta erogación económica se impone unilateralmente por el Estado a manera de retribución equitativa de un gasto público, que no obstante ser indispensable para el contribuyente, tan sólo se origina a partir de su solicitud.

En este orden de ideas, se consideran tasas aquellos gravámenes que cumplan las siguientes características: (i) la prestación económica necesariamente tiene que originarse en una imposición legal; (ii) la misma nace como recuperación total o parcial de los costos que le representan al Estado, directa o indirectamente, prestar una actividad, un bien o servicio público; (iii) la retribución pagada por el contribuyente guarda relación directa con los beneficios derivados del bien o servicio ofrecido, así lo reconoce el artículo 338 Superior al disponer que: “La ley [puede] permitir que las autoridades fijen las tarifas de las [tasas] que cobren a los contribuyentes, como recuperación de los costos de los servicios que les presten”; (iv) los valores que se establezcan como obligación tributaria excluyen la utilidad que se deriva de la utilización de dicho bien o servicio; (v) aun cuando su pago resulta indispensable para garantizar el acceso a actividades de interés público o general, su reconocimiento tan sólo se torna obligatorio a partir de la solicitud del contribuyente, por lo que las tasas indefectiblemente se tornan forzosas a partir de una actuación directa y referida de manera inmediata al obligado⁹⁴; (vi) el pago,

⁹² Sentencia C-040 de 1993, M.P. Ciro Angarita Barón.

⁹³ Sentencia C-465 de 1993, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

⁹⁴ En cuanto a esta característica, en Sentencia C-1171 de 2005, M.P. Álvaro Tafur Galvis, este Tribunal puntualizó: “la doctrina suele señalar que las tasas se diferencian de los tributos parafiscales en cuanto aquéllas constituyen una contraprestación directa por parte de los ciudadanos a un beneficio otorgado por el Estado, **hacen parte del presupuesto estatal** y, en principio, no son obligatorias, toda vez que queda a discrecionalidad del interesado en el bien o servicio que preste el Estado”.



por regla general, es proporcional, pero en ciertos casos admite criterios distributivos, como por ejemplo, con las tarifas diferenciales⁹⁵.

23. Así las cosas, las tasas se diferencian de los impuestos en los siguientes aspectos: (i) el hecho generador se basa en la efectiva prestación de un servicio público o la utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público que se traduce en un beneficio particular del sujeto pasivo; (ii) tienen naturaleza retributiva, pues buscan compensar un gasto público del Estado para prestar un servicio público.⁹⁶ (Subrayas de la Sala).

De ahí que el establecimiento de la tarifa de los derechos de tránsito contemplada en los actos censurados no implique un desconocimiento al derecho a la igualdad, pues es el ciudadano quien decide voluntariamente si accede o no al servicio que es ofrecido y que normalmente le beneficia, caso en el cual deberá sufragar la erogación correspondiente por su aprovechamiento.

Vistas así las cosas, y debido a que no se logró desvirtuar la presunción de legalidad de los actos acusados, se revocará la decisión impugnada y en su lugar negará las pretensiones de la demanda, por las razones aquí expuestas.

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

FALLA:

PRIMERO: REVOCAR la sentencia del 30 de mayo de 2014, proferida por la Subsección de Descongestión del Tribunal Administrativo del Atlántico, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: NEGAR las pretensiones de la demanda.

TERCERO: En firme esta providencia, remítase el expediente al Tribunal de origen.

Se deja constancia que la anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en la sesión del 29 de septiembre de 2022.

⁹⁵ A respecto ver Sentencia C-228 de 2010, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

⁹⁶ Corte Constitucional. Sentencia C-278 del 19 de junio de 2019. Magistrada Ponente: Gloria Stella Ortiz Delgado.



Cópiese, notifíquese y cúmplase,

ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS
Presidente
Consejero de Estado

OSWALDO GIRALDO LÓPEZ
Consejero de Estado

NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN
Consejera de Estado

HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ
Consejero de Estado

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