

CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN CUARTA



CONSEJERO PONENTE: JORGE OCTAVIO RAMÍREZ RAMÍREZ

Bogotá D.C., mayo veintiocho (28) de dos mil quince (2015)

Referencia: ACCIÓN DE NULIDAD
Radicación: 76001-23-31-000-2012-00470-01 (21116)
Demandante: ALEJANDRA BAHAMÓN GARCÍA
Demandado: MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI

Temas: Procedencia de la acción de nulidad contra actos generales derogados.
Definición de tasa. Cobro de papelería por facturación del impuesto predial.

SENTENCIA SEGUNDA INSTANCIA

Procede la Sección a decidir el recurso de apelación interpuesto por la ciudadana Alejandra Bahamón García, parte demandante en el proceso, contra la sentencia del 12 de abril de 2013, proferida por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, que negó las pretensiones de la demanda.

ANTECEDENTES

1. Acto demandado

La ciudadana Alejandra Bahamón García, en ejercicio de la acción prevista en el artículo 84 del Código Contencioso Administrativo, solicitó la nulidad del artículo 13º del Acuerdo No. 31 del 30 de diciembre de 1998, *“por el cual se dictan normas sobre el impuesto predial unificado”*, proferido por el Concejo Municipal de Santiago de Cali, cuyo texto es el siguiente:

“ARTÍCULO DÉCIMO TERCERO: La factura de cobro del Impuesto Predial Unificado tendrá un costo de mil pesos (\$1.000), que se incluirá en el monto a pagar con la misma. El valor será reajustado anualmente por el Director del Departamento Administrativo de Hacienda, Catastro y Tesorería.

Autorízase al Señor Alcalde para hacer los créditos y contracréditos (sic) presupuestales necesarios en el presupuesto de 1999, para asumir los costos de impresión de las facturas de cobro a que se refiere este Acuerdo.”

2. Pretensiones

Como pretensiones de la demanda, se solicita:

“PRIMERO. Que se declare la nulidad parcial del acto administrativo contenido en el Acuerdo Municipal No. 31 del día treinta (30) del mes de diciembre del año mil novecientos noventa y ocho (1998) “POR EL CUAL SE DICTAN NORMAS SOBRE EL IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO” expedido por el Concejo Municipal de Santiago de Cali en cuanto al siguiente artículo:

ARTÍCULO DÉCIMO TERCERO (...).

SEGUNDO. Que se ordene cumplir la sentencia en el término indicado en el artículo 176 del Decreto 01 de 1984 con los efectos señalados en el artículo 177 de la misma obra.

TERCERO. Que se condene a la entidad demandada a pagar las costas causadas en el presente proceso.”

3. Normas violadas y concepto de la violación

Para la demandante, el acto administrativo demandado vulnera los artículos 1, 123, 124, 125, 150, 313, 315, 333 y 338 de la Constitución, así como la Ley 153 de 1887 y la Ley 962 de 2005.

Como concepto de la violación manifiesta que el cobro de la factura del impuesto predial unificado es una verdadera tasa. Por tal razón, el Concejo Municipal no tenía competencia para crearla, ya que no estaba autorizada por ley.

Al respecto, se fundamenta en lo dispuesto en el artículo 16 de la Ley 962 de 2005, que le prohíbe a las entidades públicas cobrar, por la realización de sus funciones, valor alguno por concepto de tasas, contribuciones, formularios o precio de servicios que no estén expresamente autorizados mediante norma con fuerza de ley.

Finalmente, para sustentar la ilegalidad de la norma demandada, afirma que si bien mediante acuerdo se puede autorizar a las autoridades municipales para que fijen la tarifa de las tasas y contribuciones que cobran a los contribuyentes, no es menos cierto que el acuerdo, como mínimo, debe establecer el sistema y método para definir los costos y beneficios, *“omisión que resulta de bulto en el caso que se plantea”*.

4. Oposición

El municipio de Santiago de Cali guardó silencio.

SENTENCIA APELADA

El Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, mediante sentencia del 12 de abril de 2013, negó las pretensiones de la demanda.

Para el Tribunal, como el Acuerdo No. 31 de 1998 había sido derogado mediante el Acuerdo No. 321 de 2011, esto es, antes de la interposición de la demanda, el artículo demandado perdió su fuerza ejecutoria y obligatoriedad –no produce efectos jurídicos en la actualidad-, ya que desaparecieron los fundamentos de hecho y de derecho en que se fundaba.

En ese orden de ideas, concluyó que resultaba innecesario examinar la legalidad de la norma demandada.

RECURSO DE APELACIÓN

Inconforme con la decisión de primera instancia, la ciudadana Alejandra Bahamón García interpuso recurso de apelación con el fin de que fuera revocada la sentencia y, en consecuencia, declarada la nulidad de la norma demandada por las razones expuestas en la demanda.

Como fundamento del recurso, manifestó que en el proceso no se encuentra debidamente demostrada la derogatoria del Acuerdo 31 de 1998, pues el municipio de Santiago de Cali no contestó la demanda. Sólo en los alegatos de conclusión sostuvo tal derogatoria y aportó un documento que no pudo ser objeto de debate por su extemporaneidad.

No obstante, afirmó que en caso de considerarse que en el proceso está demostrada la derogatoria de la norma demanda, debe tenerse en cuenta que de conformidad con el precedente del Consejo de Estado, dicha circunstancia no enerva el ejercicio de la acción de nulidad, ya que el acto derogado estaba amparado por la presunción de legalidad y, por ende, produjo efectos jurídicos.

ALEGATOS DE CONCLUSIÓN EN SEGUNDA INSTANCIA

1. Parte demandante

La ciudadana Alejandra Bahamón García, reiteró el precedente del Consejo de Estado sobre la posibilidad de que se estudie de fondo la demanda, pese a que se trata de una norma derogada. Para el efecto, citó la sentencia del 29 de abril de 2014, proferida por la Sección Segunda de esta Corporación, radicado 11001-03-25-000-2007-00087-00 (1686 07).

Sobre el fondo del asunto, insistió en la falta de competencia del Concejo Municipal de Santiago de Cali para fijar el tributo de que trata la norma demandada, ya que, en su sentir, el costo de la papelería por facturación del impuesto predial es una verdadera tasa.

Adujo que si bien esta Sección, en sentencia del 4 de abril de 2013¹, manifestó que los entes territoriales están facultados para cobrar el valor de fotocopias, constancias, certificaciones y paz y salvos, dicha facultad no es extensiva para el cobro del servicio propio de la papelería que se utiliza en la recaudación de obligaciones a su favor.

Pero, si en gracia de discusión se aceptara que el municipio estaba facultado para cobrar una tasa por el servicio de la papelería para la facturación del impuesto predial, la norma demandada es ilegal por cuanto no fijó el sistema ni el método para definir los costos y beneficios del servicio prestado.

2. Municipio de Santiago de Cali

El municipio de Santiago de Cali solicitó que se confirmara la sentencia apelada, por cuanto la decisión del Tribunal *“ha sido lógica, razonable y coherente con relación a las pruebas allegadas al proceso”*.

En cuanto al fondo del asunto, afirmó que efectivamente lo que se estableció en la norma demandada fue una tasa, como contraprestación del servicio de facturación del impuesto predial prestado por la Administración, que genera costos administrativos, disposición que se encuentra acorde con lo dispuesto en el artículo 338 de la Constitución, en virtud de la autonomía fiscal de los entes territoriales.

CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El Ministerio Público solicitó revocar la sentencia apelada y, en su lugar, declarar la nulidad de la norma demandada.

¹ Consejo de Estado. Sección Cuarta. Sentencia del 4 de abril de 2013. Consejera ponente: Martha Teresa Briceño de Valencia. Radicado: 2010-00007-01 (18834).

Como fundamentos de su concepto, manifestó que el artículo 13 del Acuerdo 031 de 1998, creó una tasa que corresponde a la recuperación del costo de la factura del impuesto predial, tributo que no fue autorizado por la Ley 44 de 1990, que reguló dicho impuesto.

Si bien la Ley 44 de 1990 facultó a los municipios *“para establecer mecanismos de recaudo total o parcial a través de la red bancaria para dicho impuesto, no creó ni los autorizó para establecer valor alguno por tales mecanismos entre los cuales puede incluirse la factura de cobro, pues incluso dispuso que podía cobrarse con los servicios públicos (arts. 12 a 16)”*.

Así las cosas, concluyó, *“la norma demandada vulnera lo dispuesto por los preceptos constitucionales citados [se refiere a los artículos 287, 313 y 338 de la Constitución], al haber establecido el costo de la factura de cobro del impuesto predial que equivale a una tasa por este concepto, sin que la ley lo hubiera creado, razón por la cual se debe anular”*.

CONSIDERACIONES

1. Problema jurídico

En los términos del recurso de apelación, le corresponde a la Sección determinar si es procedente el estudio de legalidad, por vía de la acción de simple nulidad, de una norma que se encuentra derogada.

En caso afirmativo, se estudiará la legalidad del artículo 13 del Acuerdo 031 de 1998, que estableció el cobro, a cargo de los administrados, de la papelería requerida para la facturación del impuesto predial.

2. Procedencia de la acción de simple nulidad contra una norma derogada

2.1.- En el proceso se encuentra plenamente demostrado que el Acuerdo 031 de 1998 fue derogado expresamente por el Acuerdo 0321 del 30 de diciembre de 2011 (fl. 139), esto es, antes de la interposición de la presente demanda, circunstancia que se corrobora al consultar la página web oficial de la entidad².

² <http://www.concejodecali.gov.co/documentos.php?id=191>.

No obstante lo anterior, contrario a lo afirmado por el *a-quo*, como el artículo 13 del Acuerdo 031 de 1998 produjo efectos durante su vigencia, su derogatoria no sustrae a la jurisdicción de lo contencioso administrativo para pronunciarse sobre su legalidad.

2.2.- El análisis de normas que han sido derogadas por vía de la acción de simple nulidad, tiene sustento en los posibles efectos que pudieron producir mientras estuvieron vigentes.

Ese ha sido el criterio mayoritario de la Sala Plena Contenciosa de esta Corporación³ como de las diferentes Secciones⁴. Basta que un acto administrativo general haya tenido vigencia para que la jurisdicción de lo contencioso administrativo se pronuncie sobre su nulidad, pues, durante el lapso en que rigió, pudieron producirse situaciones jurídicas particulares que ameritan reparación del daño y la restauración del derecho que eventualmente se haya afectado.

2.3.- Al respecto, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, en sentencia de 14 de enero de 1991, expediente S-157, Consejero ponente Carlos Gustavo Arrieta Padilla, sostuvo:

³ Consejo de Estado. Sala Plena Contenciosa Administrativa. Sentencia del 14 de enero de 1991. Expediente S-157. Consejero ponente: Carlos Gustavo Arrieta Padilla. _____. Sentencia del 6 de marzo de 1991. Expediente S-148. Consejero ponente: Jaime Abella Zárate. _____. Sentencia del 23 de julio de 1996. Expediente S-612. Consejero ponente: Juan Alberto Polo Figueroa.

⁴ Consejo de Estado. Sección Cuarta. Sentencia del 4 de septiembre de 1998. Expediente 8727. Consejero ponente: Julio Correa Restrepo. _____. Sentencia del 2 de noviembre de 2001. Expediente 11857. Consejera ponente: María Inés Ortiz Barbosa. _____. Sentencia del 5 de mayo de 2003. Expediente 13080. Consejera ponente: María Inés Ortiz Barbosa. _____. Sentencia del 4 de septiembre de 2003. Radicado 11001-03-27-000-2000-0681-01 (11075). Consejero ponente: Germán Ayala Mantilla. _____. Sentencia del 6 de noviembre de 2003. Radicado 11001-03-27-000-2001-0303-01 (12648). Consejera ponente: Ligia López Díaz. _____. Sentencia del 12 de noviembre de 2003. Radicado 11001-03-27-000-2002-0035-01 (13175). Consejero ponente: Germán Ayala Mantilla. _____. Sentencia del 9 de noviembre de 2006. Expediente 14711. Consejero ponente: Héctor J. Romero Díaz. _____. Sentencia del 23 de julio de 2009. Radicado 11001-03-27-000-2005-00012-00 (15311). Consejero ponente: Héctor J. Romero Díaz. _____. Sentencia del 4 de septiembre de 2014. Radicado 05001-23-31-000-2002-04604-01 (19039). Consejera ponente: Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez. _____. Sentencia del 20 de noviembre de 2014. Radicado 11001-03-27-000-2011-00021-01 (18943). Consejera ponente: Martha Teresa Ortiz de Rodríguez. Consejo de Estado. Sección Primera. Sentencia del 27 de febrero de 2003. Radicado 11001-03-24-000-2001-0120-01 (6973). Consejero ponente: Camilo Arciniegas Andrade. Consejo de Estado. Sección Tercera. Auto del 14 de agosto de 2005. Radicado 11001-03-26-000-1997-03561-01 (13175). Consejera ponente: Ruth Stella Correa Palacio. _____. Sentencia del 11 de junio de 2006. Radicado 11001-03-26-000-1997-14226-01 (14226). Consejero ponente: Ramiro Saavedra Becerra. Consejo de Estado. Sección Segunda. Sentencia del 2 de abril de 2009. Radicado 11001-03-25-000-2005-00231-00 (9901-05). Consejero ponente: Gerardo Arenas Monsalve. _____. Sentencia del 22 de septiembre de 2010. Radicado: 11001-03-25-000-2005-00161-01 (7659-05). Consejero ponente: Bertha Lucia Ramírez de Páez.

“[L]a Sala opina que, aún a pesar de haber sido ellos derogados, es necesario que esta Corporación se pronuncie sobre la legalidad o ilegalidad de los actos administrativos de contenido general que se impugnen en ejercicio de la acción de nulidad, pues solamente así se logra el propósito último del otrora llamado contencioso popular de anulación, cual es el imperio del orden jurídico y el restablecimiento de la legalidad posiblemente afectada por la norma acusada, imperio y legalidad que no se recobran por la derogatoria de la norma violadora, sino por el pronunciamiento definitivo del juez administrativo. Y mientras tal pronunciamiento no se produzca, tal norma, aun si derogada, conserva y proyecta la presunción de legalidad que la ampara, alcanzando en sus efectos a aquellos actos de contenido particular que hubiesen sido expedidos durante su vigencia”.

En ese orden de ideas, de conformidad con el precedente reiterado de esta Corporación, como la derogatoria no tiene efectos retroactivos, las normas que se encuentran en esa condición son objeto de control de legalidad por parte de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, en razón de los efectos y las situaciones jurídicas que no se encuentren consolidadas.

2.4.- Las razones expuestas son aplicables al caso analizado, porque a pesar de que la norma demandada perdió vigencia desde diciembre de 2011, su legalidad fue controvertida y es posible que existan situaciones jurídicas particulares y concretas que se afecten con la determinación que sobre su legalidad se profiera.

Por lo tanto, procede la Sala a realizar el control de legalidad solicitado.

3. Cobro por el servicio de facturación del impuesto predial

3.1.- En virtud de lo dispuesto en el artículo 1º del Acuerdo No. 031 de 1998, a partir del 1º de enero de 1999, el municipio de Santiago de Cali dejó de cobrar el impuesto predial unificado mediante declaración privada –autorizada por los artículos 12 a 16 de la Ley 40 de 1990-, ya que optó por el método de recaudación directa, mediante la liquidación oficial y expedición de la respectiva factura por parte de la Subdirección de Rentas del Departamento Administrativo de Hacienda, Catastro y Tesorería municipal⁵.

⁵ Dispone el artículo 1º del Acuerdo 031 de 1998: “A partir del primero (1º) de Enero de mil novecientos noventa y nueve (1999), el Impuesto Predial Unificado en el Municipio de Santiago se cobrará

Como consecuencia de la adopción de dicho método, en el artículo 13 ibídem, se estableció el cobro de la factura del impuesto predial y se determinó su tarifa, en los siguientes términos:

“ARTÍCULO DÉCIMO TERCERO: La factura de cobro del Impuesto Predial Unificado tendrá un costo de mil pesos (\$1.000), que se incluirá en el monto a pagar con la misma. El valor será reajustado anualmente por el Director del Departamento Administrativo de Hacienda, Catastro y Tesorería.

Autorízase al Señor Alcalde para hacer los créditos y contracréditos (sic) presupuestales necesarios en el presupuesto de 1999, para asumir los costos de impresión de las facturas de cobro a que se refiere este Acuerdo.”

3.2.- De la redacción de la norma y de la finalidad del cobro establecido –cubrir los gastos de papelería por facturación del impuesto predial-, para la Sala es claro, contrario a lo afirmado por las partes y el Ministerio Público, que el Concejo Municipal de Santiago de Cali **no creó una tasa**, pues el cobro de la factura del impuesto predial **no está retribuyendo la prestación de un servicio**.

Obsérvese que la norma lo que busca, en realidad, es cargarle a los contribuyentes del impuesto predial el costo de la facturación, esto es, el costo de la realización de una de las funciones propias de la Administración en relación con la liquidación oficial de dicho impuesto.

Los contribuyentes, como contraprestación por el pago del valor establecido en la norma demandada, no obtienen ningún beneficio, pues la actividad de facturación no es, por sí misma, un servicio público, sino, se insiste, el desarrollo de una función de la Administración.

3.3.- La tasa ha sido entendida como **“el tributo cuya obligación tiene como hecho generador la *prestación efectiva y potencial de un servicio público individualizado en el contribuyente*”**⁶ o, en otras palabras, como **“prestaciones pecuniarias que**

conforme a la liquidación que realice el Departamento Administrativo de Hacienda, Catastro y Tesorería, a través de la Subdirección de Rentas, aplicando a los avalúos catastrales la correspondiente tarifa que se establece en este Acuerdo y libraré la factura respectiva al propietario o poseedor del inmueble.

En consecuencia, a partir de la vigencia fiscal de 1999 se deroga la declaración privada del Impuesto Predial Unificado, contenida en el Acuerdo 22 de 1995”.

⁶ Corte Constitucional. Sentencia C-545 de 1994.

*constituyen remuneraciones de los particulares **por los servicios prestados por el Estado en desarrollo de su actividad***⁷, por lo que su cuantía –tarifa- debe ser *“proporcional al costo del servicio”*⁸.

Por tal razón, *“las tasas se aplican en general a todo el que **use o disfrute un servicio público o actividad, o aproveche un bien de dominio público**”*⁹.

3.4.- Si bien esta Sección ha admitido, de manera pacífica, que en virtud de lo dispuesto en los artículos 17¹⁰ y 24¹¹ de la Ley 57 de 1985, declarado exequible por la Corte Constitucional en la sentencia C-099 del 31 de enero de 2001, los municipios están facultados para cobrar, a título de tasa, el valor de copias, certificaciones y constancias que expidan¹², no es menos cierto que dichos cobros sí obedecen a la prestación de un servicio de la Administración, que únicamente favorece los intereses del administrado, pues se deriva de la petición hecha por el particular en dicho sentido.

Así las cosas, no es procedente asimilar el costo de las copias, certificaciones y constancias expedidas por el ente territorial a solicitud de un particular, con el costo de la facturación de un impuesto, pues en este caso no media la prestación de un servicio público, sino el cumplimiento de una función.

3.5.- En realidad, el cobro del costo de la facturación es un verdadero impuesto, independiente al del impuesto predial, toda vez que: i) no media la voluntad del administrado para asumir dicho pago, sino que es de obligatorio cumplimiento y, ii) el administrado no obtiene ninguna contraprestación por parte del ente territorial.

Recuérdese que, *“los impuestos son prestaciones pecuniarias de carácter unilateral en cuanto no constituyen remuneración por prestaciones determinadas, son de*

⁷ Corte Constitucional. Sentencia C-1179 de 2001.

⁸ Ibídem.

⁹ Corte Constitucional. Sentencia C-169 de 2014.

¹⁰ “Artículo 17º.- La expedición de copias dará lugar al pago de las mismas cuando la cantidad solicitada lo justifique. El pago se hará a la tesorería de la entidad o en estampillas de timbre nacional que se anularán, conforme a la tarifa que adopte el funcionario encargado de autorizar la expedición. En ningún caso el precio fijado podrá exceder al costo de la reproducción”.

¹¹ “Artículo 24º.- Las normas consignadas en los artículos anteriores serán aplicables a las solicitudes que formulen los particulares para que se les expidan certificaciones sobre documentos que reposen en las oficinas públicas o sobre hechos de que estas mismas tengan conocimientos”.

¹² Consejo de Estado. Sección Cuarta. Sentencia del 4 de abril de 2013. Radicado 19001-23-31-000-2010-00007-01(18834). Consejera ponente: Martha Teresa Briceño de Valencia. Reiterada en sentencias del 25 de julio de 2013, radicado 73001-23-31-000-2011-00523-01 (19547), C.P. Martha Teresa Briceño de Valencia, y 6 y 25 de marzo de 2014, radicados 76001-23-31-000-2009-01225-01 (19218) y 19001-23-31-000-2010-00005-01 (19220), respectivamente, C.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez.

carácter obligatorio, carecen de destinación específica, su tarifa es definida por la autoridad de representación popular que las impone, hacen parte del presupuesto, se someten a control fiscal, su cuantía es la necesaria para el cubrimiento de los gastos públicos y son administrados por el Estado”¹³.

3.6.- Teniendo entonces clara la naturaleza del cobro hecho en la norma demandada –impuesto-, en virtud de los mandatos contenidos en los artículos 6¹⁴, 121¹⁵, 150-12¹⁶ y 313-4¹⁷ de la Constitución, el primer inciso de la norma demanda debe anularse porque el Concejo Municipal de Santiago de Cali no tenía competencia para crear el impuesto referido.

Téngase en cuenta que para la fecha de expedición de la norma demandada, e incluso en la actualidad, no existe ninguna autorización expresa para que los entes territoriales puedan cobrar por la realización de sus funciones y, mucho menos, existe autorización en la Ley 44 de 1999, “*por la cual se dictan normas sobre catastro e impuestos sobre la propiedad raíz, se dictan otras disposiciones de carácter tributario, y se conceden unas facultades extraordinarias*”, o en otra norma con fuerza de ley, para que cobren el valor incurrido en la facturación del impuesto predial.

3.7.- La autonomía fiscal de las entidades territoriales es **limitada**, por lo que no están autorizadas para crear tributos.

En otras palabras, de conformidad con los artículos 1, 151, 287, 288, 294, 313-4, 317, 338 y 362 de la Constitución, la autonomía fiscal debe ejercerse de conformidad con la ley. En consecuencia, los entes territoriales son competentes para establecer los elementos de los tributos locales, siempre que exista ley de autorizaciones que señale como mínimo el hecho gravado.

3.8.- A todo lo anterior, que sería suficiente para declarar la nulidad de la norma demandada, la Sala además advierte que es improcedente que el municipio de

¹³ Corte Constitucional. Sentencia C-1179 de 2001.

¹⁴ ARTICULO 6. Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones.

¹⁵ ARTICULO 121. Ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la ley.

¹⁶ ARTICULO 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: (...) 12. Establecer contribuciones fiscales y, excepcionalmente, contribuciones parafiscales en los casos y bajo las condiciones que establezca la ley.

¹⁷ ARTICULO 313. Corresponde a los concejos: (...) 4. Votar de conformidad con la Constitución y la ley los tributos y los gastos locales.

Santiago de Cali establezca un cobro por el servicio de facturación del impuesto predial, pues esa clase de cobro fue expresamente prohibida por el artículo 16 de la Ley 962 de 2005 para las entidades del orden nacional, que dispone:

*ARTÍCULO 16. COBROS NO AUTORIZADOS. **Ningún organismo o entidad de la Administración Pública Nacional podrá cobrar, por la realización de sus funciones, valor alguno por concepto de tasas, contribuciones, formularios o precio de servicios que no estén expresamente autorizados mediante norma con fuerza de ley o mediante norma expedida por autoridad competente, que determine los recursos con los cuales contará la entidad u organismo para cumplir su objeto.*** (Resaltos fuera de texto).

3.9.- Si bien la Sala ha expuesto en anteriores oportunidades que el citado artículo sólo rige para las entidades de orden nacional¹⁸, la gratuidad en la expedición de formularios en el caso de las entidades territoriales se deduce también del artículo 4 de la Ley 962 de 2005, norma que en vigencia del acuerdo demandado, establecía:

*“ARTÍCULO 4. DIVULGACIÓN Y GRATUIDAD DE LOS FORMULARIOS OFICIALES. Cuando fuere el caso, todas las entidades y organismos de la Administración Pública deberán habilitar los mecanismos necesarios para poner **a disposición gratuita y oportuna de los interesados el formato definido oficialmente para el respectivo período en que deba cumplirse la respectiva obligación, utilizando para el efecto formas impresas, magnéticas o electrónicas**”¹⁹*
(Resaltos propios).

¹⁸ Consejo de Estado. Sección Cuarta. Sentencia del 4 de abril de 2013. Radicado 19001-23-31-000-2010-00007-01(18834). Consejera ponente: Martha Teresa Briceño de Valencia. Reiterada en sentencias del 25 de julio de 2013, radicado 73001-23-31-000-2011-00523-01 (19547), C.P. Martha Teresa Briceño de Valencia, y 6 y 25 de marzo de 2014, radicados 76001-23-31-000-2009-01225-01 (19218) y 19001-23-31-000-2010-00005-01 (19220), respectivamente, C.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez.

¹⁹ El artículo 4º de la Ley 962 de 2005 fue modificado por el artículo 26 del Decreto 19 de 2012, de la siguiente manera: “ARTÍCULO 4o. DIVULGACIÓN Y GRATUIDAD DE FORMULARIOS OFICIALES PARA LA PRESENTACIÓN DE DECLARACIONES Y REALIZACIÓN DE PAGOS. Cuando sea del caso, los destinatarios a quienes se les aplica el presente Decreto-Ley, deberán habilitar los mecanismos necesarios para poner a disposición gratuita y oportuna de los interesados el formato definido oficialmente para el respectivo período en que deba cumplirse el deber u obligación legal, utilizando para el efecto formas impresas, magnéticas o electrónicas.

Las entidades públicas y los particulares que ejercen funciones administrativas deberán colocar en medio electrónico, a disposición de los particulares, todos los formularios cuya diligencia se exija por las disposiciones legales. En todo caso, para que un formulario sea exigible al ciudadano, la entidad respectiva deberá publicarlo en el Portal del Estado colombiano. Las autoridades dispondrán de un

Con la expedición de dicha norma se buscó evitar que a los administrados se les cobrara por el cumplimiento de obligaciones a su cargo, haciendo más gravosa la situación.

En consecuencia:

- a) Las entidades públicas están en la obligación de poner a disposición, de manera **gratuita**, los formularios, facturas y/u otros documentos de cobro de las obligaciones a cargo de los particulares y,
- b) Las entidades públicas **tienen prohibido cobrar por la realización de sus funciones**, salvo que esté expresamente autorizado por norma con fuerza de ley.

Por las razones expuestas, es procedente que se declare la nulidad del primer inciso de la norma demanda.

3.10.- La Sala no analizará la legalidad del segundo inciso del artículo 13 del Acuerdo 031 de 1998, ya que en la demanda no se formularon cargos en contra.

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

FALLA

1.- Por las razones expuestas en la presente providencia, se **REVOCA** la sentencia del 12 de abril de 2013, proferida por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, que negó las pretensiones de la demanda.

plazo de tres meses contados a partir de la publicación del presente decreto, para publicar los formularios hoy existentes.

Para todos los efectos legales se entenderá que las copias de formularios que se obtengan de los medios electrónicos tienen el carácter de formularios oficiales.”

2.- En consecuencia, se **DECLARA LA NULIDAD** del primer inciso del artículo décimo tercero del Acuerdo 031 de 1998, *“POR EL CUAL SE DICTAN NORMAS SOBRE EL IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO”*.

3.- Se reconocer personería para actuar al abogado Héctor Mario Valencia Arbeláez, como apoderado judicial del municipio de Santiago de Cali, en los términos del poder que obra en el folio 183 del expediente.

4.- DEVUÉLVASE el expediente al Tribunal de origen.

Cópiese, notifíquese y cúmplase.

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

MARTHA TERESA BRICEÑO DE VALENCIA
Presidenta de la Sección

HUGO FERNANDO BASTIDAS BÁRCENAS

CARMEN TERESA ORTIZ DE RODRÍGUEZ



JORGE OCTAVIO RAMÍREZ RAMÍREZ

