



REQUISITOS DE LA DEMANDA EN ACCIONES DE SIMPLE NULIDAD Y DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO - Indicación de las normas violadas y el concepto de la violación. La interpretación o entendimiento del requisito debe considerar las pautas fijadas por la Corte Constitucional en la sentencia C-197 de 1999, dado que el juez de la nulidad podrá estatuir disposiciones que amparen derechos fundamentales de aplicación inmediata que sean transgredidos por los actos administrativos o inaplicar las disposiciones inconstitucionales (art 4 Constitución) / INDICACIÓN DE LAS NORMAS VIOLADAS Y EL CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN EN ACCIONES DE IMPUGNACIÓN DE ACTOS ADMINISTRATIVOS - Alcance de la exigencia / CONTROL JUDICIAL EN ACCIONES DE IMPUGNACIÓN – Alcance y límites / PRESUNCIÓN DE LEGALIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO - Carga para desvirtuarla o enervarla / SENTENCIA - Contenido / VIOLACIÓN DEL PRINCIPIO DE JUSTICIA ROGADA - No configuración / TARIFAS DE LA TASA POR PERMISOS DE TRÁNSITO Y POR CIERRE DE VÍAS POR OBRAS Y O EVENTOS - Ilegalidad. Falta de acreditación de la existencia del estudio económico sobre los costos del servicio exigido por el artículo 168 del Código Nacional de Tránsito que demuestre el sistema y el método usado para fijar las tarifas del tributo en el Distrito de Barranquilla / ESTUDIO ECONÓMICO SOBRE COSTOS DEL SERVICIO PARA FIJAR LAS TARIFAS DE LA TASA POR PERMISOS DE TRÁNSITO – Prueba conducente o idónea. Su existencia se debe acreditar con prueba documental

[E]l tribunal anuló el aparte demandado, pues el distrito no aportó el estudio económico que establecía el artículo 169 de la Ley 769 de 2002, de modo que no se probó que el ente haya determinado las tarifas de dicha tasa, con observancia de un sistema y método previsto en la ley. 2- Sobre el particular, se advierte que, tratándose de la acción de nulidad simple y de nulidad y restablecimiento del derecho (artículos 84 y 85 del CCA, norma vigente al momento de la presentación de la demanda), estos medios de control deben acatar los requisitos del numeral 4.º del artículo 137 *ibidem*, que prescribe como presupuesto de la demanda lo siguiente: «[l]os fundamentos de derecho de las pretensiones. Cuando se trate de la impugnación de un acto administrativo deberán indicarse las normas violadas y explicarse el concepto de su violación» (...) El entendimiento del precitado artículo debe considerar lo fijado por la Corte Constitucional en la sentencia C-197 de 1999 (MP: Antonio Barrera Carbonell), dado que el juez de la nulidad podrá estatuir disposiciones que amparen derechos fundamentales de aplicación inmediata que sean transgredidos por los actos administrativos o inaplicar las disposiciones inconstitucionales (art. 4.º Constitución). Sin perjuicio de lo anterior, quien promueva una acción de impugnación de nulidad simple deberá acreditar el requisito de dar las razones jurídicas que sustentan la presunta transgresión de los actos demandados con una norma de mayor jerarquía, pues se trata de desvirtuar el principio de legalidad que reviste a los actos administrativos y a las demás normas de nuestro ordenamiento. En el marco del numeral 4.º del artículo 137 del CCA y con observancia de lo fijado en la sentencia C-197 de 1999, el juez contencioso-administrativo no podrá ampliar los cargos que formule la parte demandante ni las pretensiones de anulación, ya que ello excedería las atribuciones del control judicial y quebrantaría el principio de legalidad que debe ser enervado por quien promueve la acción. Ello es aplicable a las acciones de impugnación dentro de las cuales se halla la de simple nulidad, pues aun cuando este medio pueda ser ejercido por cualquier ciudadano, le es exigible plantear los reproches de ilegalidad, de conformidad con el numeral 4.º ídem. Por su parte, el artículo 170 *ejusdem* le exige al fallador que la sentencia analice «*los hechos en que se funda la controversia, las*



pruebas, las normas jurídicas pertinentes, los argumentos de las partes y las excepciones, con el objeto de resolver todas las peticiones» (resalta la Sala), de manera que la finalidad del pronunciamiento judicial es resolver lo pretendido por el actor, a la luz del concepto de violación que presente y los argumentos de defensa que plantee la parte demandada. 3- En el caso concreto, la Sala advierte que si bien el demandante no confrontó el acto normativo acusado con el artículo 168 del Código Nacional de Tránsito, es lo cierto que el concepto de violación se circunscribió, precisamente, a reprochar la ausencia de un sistema y método para fijar las tarifas del tributo, conforme al artículo 338 constitucional, de manera que, ese planteamiento le exigía al fallador dirigir el análisis de legalidad sobre ese aspecto, al igual que al demandado le correspondía desvirtuar la censura de la parte demandante. Se observa que, en la contestación de la demanda, el distrito sostuvo ante el tribunal que las tarifas se fijaron de conformidad con lo previsto en el artículo 168 *ejusdem*, norma que exige a los concejos municipales fundamentar las tarifas en un estudio económico sobre los costos del servicio, con indicadores de eficiencia, eficacia y economía, a efectos de regular el aludido elemento del tributo. En ese orden, la *litis* se trabó atendiendo a los argumentos formulados por los dos extremos procesales y, contrario a lo aducido por el apelante, el tribunal plegó su estudio al debate propuesto por las partes. Aunado a lo anterior, el apelante aseveró que el estudio técnico previsto en el artículo 168 *ibidem* no fue solicitado por el tribunal vía decreto de prueba. Empero, la Sala advierte que *a quo*, a través del auto del 26 de agosto de 2014, decretó dicha prueba y ordenó oficiar al Concejo Distrital de Barranquilla para que remitiera los antecedentes del acto normativo demandado y «*todo documento concerniente con la aplicación y ejecución del acto (...)*» (f. 239), sin que dicha providencia haya sido recurrida por el distrito como tampoco fue allegada la prueba decretada. Si bien el recurrente insiste en que la norma local estuvo fundamentada en el referido estudio técnico, tal afirmación no tiene la entidad de demostrar un hecho que debía ser acreditado vía prueba documental. No prospera el cargo.

FUENTE FORMAL: CONSTITUCIÓN POLÍTICA - ARTÍCULO 4 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA - ARTÍCULO 338 / DECRETO 01 DE 1984 (CÓDIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO) - ARTÍCULO 84 / DECRETO 01 DE 1984 (CÓDIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO) - ARTÍCULO 85 / DECRETO 01 DE 1984 (CÓDIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO) - ARTÍCULO 137 NUMERAL 4 / DECRETO 01 DE 1984 (CÓDIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO) - ARTÍCULO 170 / LEY 769 DE 2002 (CÓDIGO NACIONAL DE TRÁNSITO TERRESTRE) - ARTÍCULO 168 / LEY 769 DE 2002 (CÓDIGO NACIONAL DE TRÁNSITO TERRESTRE) - ARTÍCULO 169

NORMA DEMANDADA: ACUERDO 015 DE 2009 (18 de diciembre) DISTRITO ESPECIAL, INDUSTRIAL Y PORTUARIO DE BARRANQUILLA - ARTÍCULO 18 (PARCIAL) (Anulado)

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN CUARTA

Consejero ponente: JULIO ROBERTO PIZA RODRÍGUEZ



Bogotá, D. C., cuatro (04) de diciembre de dos mil diecinueve (2019)

Radicado número: 08001-23-31-000-2011-00290-01(22691)

Actor: RODRIGO POMBO CAJIAO

Demandado: DISTRITO ESPECIAL, INDUSTRIAL Y PORTUARIO DE BARRANQUILLA

SENTENCIA

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada contra la sentencia del 27 de noviembre de 2015, proferida por el Tribunal Administrativo del Atlántico, que accedió a las pretensiones de la demanda.

ANTECEDENTES PROCESALES

Demanda

En ejercicio de la acción de nulidad simple prevista en el artículo 84 del Código Contencioso Administrativo (CCA, Decreto 01 de 1984), el demandante solicitó la nulidad, parcial, del artículo 18 del Acuerdo 015 de 2009¹, que modificó el artículo 148 del Acuerdo 030 de 2008² (ff. 2 a 4).

El texto de la norma enjuiciada, es el siguiente (la Sala destaca los apartes demandados):

Acuerdo 015, del 18 de diciembre de 2009

Artículo 18. Modifíquese el artículo 148 del Acuerdo 30 de 2008, el cual quedará así:

Artículo 148. Conceptos y tarifas. Los siguientes son los conceptos y las tarifas por derechos de tránsito en el distrito especial, industrial y portuario de Barranquilla:

(...)

Permisos		Tarifa en smldv
<u>27</u>	<u>Permiso de carga sobredimensionada por 1 día</u>	<u>1</u>
<u>28</u>	<u>Permiso de carga sobredimensionada por 1 mes</u>	<u>15</u>
<u>29</u>	<u>Permiso de carga sobredimensionada por 1 semestre</u>	<u>73</u>
<u>30</u>	<u>Permiso de carga sobredimensionada por 1 año</u>	<u>120</u>
<u>31</u>	<u>Permiso de cargue y descargue por 1 día</u>	<u>1</u>
<u>32</u>	<u>Permiso de cargue y descargue por 1 mes</u>	<u>15</u>
<u>33</u>	<u>Permiso de cargue y descargue por 1 semestre</u>	<u>73</u>

¹ Por medio del cual se realizan ajustes de racionalización al sistema tributario del distrito especial, industrial y portuario de Barranquilla para la correcta aplicación de las normas tributarias distritales vigentes.

² Por medio del cual se adoptan medidas para la reestructuración de los principales tributos y se dictan otras disposiciones.



34	Permiso de cargue y descargue por 1 año	120
35	Permiso de circulación para tractomulas y carga pesada 1 día	1
36	Permiso de circulación para tractomulas y carga pesada 1 mes	15
37	Permiso de circulación para tractomulas y carga pesada 1 semestre	73
38	Permiso de circulación para tractomulas y carga pesada 1 año	120
39	Cierre de vías por obras y/o eventos	3

A los anteriores efectos invocó como violados los artículos 6.º, 13, 83, 84, 150.12, 209, 311, 313, 315, 333 y 338 de la Constitución; 2.º y 3.º del CCA, y 1.º, numerales 1 y 2, y 27 de la Ley 962 de 2005.

El concepto de violación planteado se sintetiza así (ff. 10 a 33):

Adujo que la norma acusada fijó unas tarifas por concepto de la tasa de tránsito en el distrito de Barranquilla. Inicialmente, dichas tarifas fueron establecidas por el artículo 148 del Acuerdo 030 de 2008, el cual fue demandado por el actor ante la jurisdicción contencioso-administrativa en septiembre de 2009. Posterior a la presentación de la demanda (diciembre de 2009), el distrito de Barranquilla emitió el Acuerdo 015 de 2009, cuyo artículo 18 modificó, parcialmente, aquella disposición que había sido demandada; sin embargo, las tarifas que en esta oportunidad se debaten quedaron idénticas.

Tras definir conceptualmente las tasas y sus características, sostuvo que, si bien el Concejo Distrital de Barranquilla podía fijar las tarifas de las tasas por los «permisos» de tránsito, lo cierto fue que tal prerrogativa se desarrollaba atendiendo al estudio económico que exigió el artículo 168 de la Ley 769 de 2002 (Código Nacional de Transito) —sistema y método—. No obstante, al emitirse la norma demandada no se expuso en su motivación o en anexo alguno, el estudio económico que garantizara la observancia del sistema y método para establecer las tarifas del tributo, así que se vulneró el artículo 338 constitucional.

Aseveró que la obligación de definir el sistema y método para la configuración de una tasa obedece a la necesidad de que los administrados conozcan los motivos para establecer una tarifa fija o variable, atendiendo a los costos para la prestación del servicio por parte de la Administración.

Añadió que la ausencia de un sistema y método que fundamentara el tributo cuestionado configuró, además, las causales de nulidad de expedición irregular del acto por falta de motivación.

Por lo anterior, sostuvo que la ausencia de sistema y método correspondía a una afirmación indefinida, de manera que era el ente territorial el encargado de probar el supuesto contrario.

Finalmente, solicitó que se emitiera un pronunciamiento en relación con la posibilidad de que los funcionarios llamados a aplicar el reglamento demandado puedan ampararse en la excepción de inconstitucionalidad, para que fuera inaplicada la disposición enjuiciada.

Contestación de la demanda



La parte demandada contestó la demanda y se opuso a las pretensiones, en los siguientes términos (ff. 188 a 199):

Sostuvo que el artículo 168 de la Ley 769 de 2002 otorgó facultades a los concejos municipales para fijar las tarifas correspondientes a los derechos de tránsito, así que el Concejo Distrital de Barranquilla, en los artículos 147 y 148 del Acuerdo 030 de 2008, reguló el concepto de derechos de tránsito (así en el artículo 147) y fijó las tarifas correspondientes a cada concepto que requiriera intervención de la autoridad de tránsito, entre ellos, los «permisos» (en el artículo 148). El artículo 148 *ibidem* fue modificado por el artículo 18 del Acuerdo 015 de 2009 y esta es la norma demandada en el plenario, la cual respecto de las tarifas quedó igual al anterior acuerdo que también había sido demandado en otro proceso.

Al respecto, sostuvo que el artículo 148 del Acuerdo 030 de 2008 se demandó en acción de nulidad y, en esa oportunidad, se invocó el mismo concepto de violación alegado en la presente demanda. El Tribunal Administrativo del Atlántico, mediante sentencia del 06 de abril de 2011 (exp. 2009-00855-00), negó las pretensiones de anulación, así que de la misma forma debe resolverse esta controversia.

Por otro lado, planteó las excepciones de cosa juzgada, «falta de causa para pedir» e inepta demanda. La primera de ellas, la fundó en el hecho de que, en su parecer, el actor pretende reiniciar un debate jurídico que ya fue resuelto por la jurisdicción contencioso-administrativa, pues, a pesar de que se trata de una norma que modificó la declarada legal por el juez en la mencionada sentencia del 06 de abril de 2011, lo cierto es que no se discute el contenido modificado, sino el fundamento jurídico de su creación, es decir, el sistema y método. Las demás excepciones las fundamentó en que el acto acusado goza de legalidad.

Sentencia apelada

El tribunal accedió a las pretensiones de la demanda (ff. 78 a 105 c 1), para lo cual:

Negó la excepción de cosa juzgada, por cuanto lo que se debate en el presente proceso es un acto normativo diferente al que se declaró legal en otra oportunidad, al margen de que la discusión jurídica sea la misma. En cuanto a las excepciones de «falta de causa para pedir» e inepta demanda, sostuvo que debían resolverse en el fondo del asunto.

En particular, consideró que lo que el distrito fijó como derechos de tránsito correspondían a una tasa, de manera que para su regulación se requería de autorización legal en la que, además, se fijara el sistema y método para establecer las tarifas. Dicha autorización fue prevista en el artículo 168 de la Ley 769 de 2002, en la que se estableció que las tarifas debían sustentarse a partir de un estudio económico sobre los costos del servicio, con indicadores de eficiencia, eficacia y economía, de manera que ese era el sistema y el método que debió tener en cuenta el concejo distrital, a efectos de establecer las tarifas de la tasa.

Sostuvo que en el plenario no obraba prueba de que el ente territorial haya efectuado el estudio que exigió la ley de autorización, con lo cual, se configuró una violación de la ley, pues la autoridad administrativa no podía fijar las tarifas a su arbitrio, ni siquiera en virtud del principio de autonomía territorial, ya que, en materia de tributos, los entes territoriales están sujetos al principio de reserva de ley.



Por último, sostuvo que era irrelevante pronunciarse sobre la excepción de constitucionalidad planteada por el demandante.

Recurso de apelación

El demandado apeló la anterior decisión y solicitó revocarla (ff. 293 a 301). Reprochó que el tribunal anulara el artículo demandado por el hecho de que no se aportó el estudio económico exigido en el artículo 168 de la Ley 769 de 2002, pues, según afirma, el actor no propuso ese juicio de legalidad en su demanda. De hecho, no invocó esa disposición como norma vulnerada, con lo cual, el *a quo* vulneró el principio de justicia rogada que rige en la jurisdicción contencioso-administrativa.

Sostuvo que no aportó el estudio económico, porque de eso no se trató el reproche de la demanda. Por ello, expresó que el tribunal debió decretar una prueba de oficio solicitándolo, a fin de corroborar tal estudio.

Por lo demás, aseveró que el Concejo Distrital de Barranquilla tuvo en cuenta un estudio económico como fundamento técnico de las tarifas fijadas; no obstante, no ahondó al respecto.

Alegatos de conclusión

El demandante adujo que no se debía revocar la sentencia apelada, habida cuenta de que el principio de justicia rogada no es irrestricto, mucho menos tratándose de acciones de nulidad simple y que, en todo caso, el cargo de nulidad estaba dirigido a censurar la ausencia del sistema y método para fijar las tarifas (ff. 315 a 319).

Por su parte, el demandado reiteró los argumentos de la apelación (ff. 320 a 328).

Concepto del Ministerio Público

El agente del Ministerio Público rindió concepto y solicitó confirmar la sentencia de primer grado (ff. 329 a 331). Indicó que no le asistía razón al apelante, dado que, si bien en la demanda no se mencionó el artículo 168 de la Ley 769 de 2002, lo cierto es que el demandante pidió la nulidad, justamente, porque se echaba de menos el sistema y el método aplicado para fijar las tarifas de las tasas por permisos y, en esa medida, careció de motivación. Además, sostuvo que el demandado contó con defensa técnica que debían efectuar todo lo pertinente para defender los intereses del ente, de manera que no puede alegar su propia culpa.

CONSIDERACIONES DE LA SALA

1- De acuerdo con los precisos cargos de apelación del municipio demandado, la Sala decide sobre el estudio de legalidad que hizo el tribunal de primera instancia a las tarifas fijadas para la tasa por «permisos» de tránsito para: carga sobredimensionada, cargue y descargue, circulación para tracto mulas y carga pesada (correspondientes a 1 día, 1 mes, 1 semestre y 1 año) y cierre de vías por obras y/o eventos, disposición que se encontraba prevista en el artículo 18 del Acuerdo 015 de 2009, el cual modificó el artículo 148 del Acuerdo 30 del 2008, del distrito especial de Barranquilla.



El demandante cuestionó el hecho de que el distrito no expusiera, en el acto normativo demandado, ni en sus anexos o exposición de motivos, el sistema y método aplicado para la determinar las tarifas de las tasas por permisos y, en esa medida, carecía de motivación y desconoció el artículo 338 superior.

En el otro extremo, el demandado señaló que el demandante no formuló un cargo de nulidad relacionado con la falta del estudio económico que establece el artículo 168 de la ley 769 de 2002, de modo que el análisis efectuado por el tribunal, a partir de esta última norma, transgrede el principio de justicia rogada que impera en los juicios de nulidad ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

En efecto, el tribunal anuló el aparte demandado, pues el distrito no aportó el estudio económico que establecía el artículo 169 de la Ley 769 de 2002, de modo que no se probó que el ente haya determinado las tarifas de dicha tasa, con observancia de un sistema y método previsto en la ley.

2- Sobre el particular, se advierte que, tratándose de la acción de nulidad simple y de nulidad y restablecimiento del derecho (artículos 84 y 85 del CCA, norma vigente al momento de la presentación de la demanda), estos medios de control deben acatar los requisitos del numeral 4.º del artículo 137 *ibidem*, que prescribe como presupuesto de la demanda lo siguiente: «[/]los fundamentos de derecho de las pretensiones. Cuando se trate de la impugnación de un acto administrativo deberán indicarse las normas violadas y explicarse el concepto de su violación» (destaca la Sala).

El entendimiento del precitado artículo debe considerar lo fijado por la Corte Constitucional en la sentencia C-197 de 1999 (MP: Antonio Barrera Carbonell), dado que el juez de la nulidad podrá estatuir disposiciones que amparen derechos fundamentales de aplicación inmediata que sean transgredidos por los actos administrativos o inaplicar las disposiciones inconstitucionales (art. 4.º Constitución).

Sin perjuicio de lo anterior, quien promueva una acción de impugnación de nulidad simple deberá acreditar el requisito de dar las razones jurídicas que sustentan la presunta transgresión de los actos demandados con una norma de mayor jerarquía, pues se trata de desvirtuar el principio de legalidad que reviste a los actos administrativos y a las demás normas de nuestro ordenamiento.

En el marco del numeral 4.º del artículo 137 del CCA y con observancia de lo fijado en la sentencia C-197 de 1999, el juez contencioso-administrativo no podrá ampliar los cargos que formule la parte demandante ni las pretensiones de anulación, ya que ello excedería las atribuciones del control judicial y quebrantaría el principio de legalidad que debe ser enervado por quien promueve la acción. Ello es aplicable a las acciones de impugnación dentro de las cuales se halla la de simple nulidad, pues aun cuando este medio pueda ser ejercido por cualquier ciudadano, le es exigible plantear los reproches de ilegalidad, de conformidad con el numeral 4.º ídem.

Por su parte, el artículo 170 *eiusdem* le exige al fallador que la sentencia analice «los hechos en que se funda la controversia, las pruebas, las normas jurídicas pertinentes, los argumentos de las partes y las excepciones, con el objeto de resolver todas las peticiones» (resalta la Sala), de manera que la finalidad del pronunciamiento judicial es resolver lo pretendido por el actor, a la luz del concepto de violación que presente y los argumentos de defensa que plantee la parte



demandada.

3- En el caso concreto, la Sala advierte que si bien el demandante no confrontó el acto normativo acusado con el artículo 168 del Código Nacional de Tránsito, es lo cierto que el concepto de violación se circunscribió, precisamente, a reprochar la ausencia de un sistema y método para fijar las tarifas del tributo, conforme al artículo 338 constitucional, de manera que, ese planteamiento le exigía al fallador dirigir el análisis de legalidad sobre ese aspecto, al igual que al demandado le correspondía desvirtuar la censura de la parte demandante.

Se observa que, en la contestación de la demanda, el distrito sostuvo ante el tribunal que las tarifas se fijaron de conformidad con lo previsto en el artículo 168 *ejusdem*, norma que exige a los concejos municipales fundamentar las tarifas en un estudio económico sobre los costos del servicio, con indicadores de eficiencia, eficacia y economía, a efectos de regular el aludido elemento del tributo.

En ese orden, la *litis* se trabó atendiendo a los argumentos formulados por los dos extremos procesales y, contrario a lo aducido por el apelante, el tribunal plegó su estudio al debate propuesto por las partes.

Aunado a lo anterior, el apelante aseveró que el estudio técnico previsto en el artículo 168 *ibidem* no fue solicitado por el tribunal vía decreto de prueba. Empero, la Sala advierte que *a quo*, a través del auto del 26 de agosto de 2014, decretó dicha prueba y ordenó oficiar al Concejo Distrital de Barranquilla para que remitiera los antecedentes del acto normativo demandado y «*todo documento concerniente con la aplicación y ejecución del acto (...)*» (f. 239), sin que dicha providencia haya sido recurrida por el distrito como tampoco fue allegada la prueba decretada.

Si bien el recurrente insiste en que la norma local estuvo fundamentada en el referido estudio técnico, tal afirmación no tiene la entidad de demostrar un hecho que debía ser acreditado vía prueba documental. No prospera el cargo.

En consecuencia, la Sala confirmará la sentencia apelada.

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

FALLA

Confirmar la sentencia apelada.

Cópiese, notifíquese, comuníquese. Devuélvase al tribunal de origen. Cúmplase.

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



Radicado: 08001-23-31-000-2011-00290-01(22691)
Demandante: RODRIGO POMBO CAJIAO

JULIO ROBERTO PIZA RODRÍGUEZ
Presidente de la Sala

STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO

MILTON CHAVES GARCÍA

JORGE OCTAVIO RAMÍREZ RAMÍREZ