

**REPRODUCCIÓN DE ACTO ANULADO O SUSPENDIDO – Prohibición. Reiteración de jurisprudencia / PROCEDIMIENTO EN CASO DE REPRODUCCIÓN DE ACTO ANULADO O SUSPENDIDO – Etapas / PROCEDIMIENTO EN CASO DE REPRODUCCIÓN DE ACTO ANULADO O SUSPENDIDO – Alcance. El análisis del juez no se restringe a verificar que el enunciado normativo haya sido reproducido textualmente, sino que debe estudiar si el contenido normativo de ambos actos haría producir los mismos efectos jurídicos / PROCEDIMIENTO EN CASO DE REPRODUCCIÓN DE ACTO ANULADO O SUSPENDIDO – Naturaleza jurídica. No se trata del medio de control de nulidad, sino de un trámite especial**

El Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), en el artículo 237, dispone que ningún acto anulado o suspendido podrá ser reproducido si conserva en esencia las mismas disposiciones anuladas o suspendidas, a menos que con posterioridad a la sentencia o al auto, hayan desaparecido los fundamentos legales de la anulación o suspensión. En los artículos 238 y 239 ib., se prevé el procedimiento para uno y otro evento. Esta disposición consagra la prohibición de reproducir, en esencia, un acto anulado o suspendido, esto es, poner en vigencia un texto que conserva, en esencia, el efecto jurídico que de manera provisional o definitiva ha sido retirado del ordenamiento jurídico, salvo cuando con posterioridad a la sentencia o auto de suspensión provisional, hayan desaparecido los fundamentos legales de la anulación o suspensión. La Sala, en oportunidad anterior, precisó que la reproducción de acto suspendido o declarado prohibida *“ocurre cuando el texto del nuevo acto es idéntico al anterior o, cuando no siendo así, las disposiciones contenidas en él reproducen sus efectos jurídicos a pesar de haber sido proscritos del ordenamiento jurídico mediante sentencia o auto ejecutoriado”*. En la misma providencia señaló que, en estos casos, se aplica el trámite especial previsto en el artículo 239 del CPACA, que consta de tres etapas: (i) la presentación de la solicitud ante el juez que declaró la nulidad; (ii) la decisión sobre la solicitud de suspensión provisional, el traslado de la solicitud a la autoridad que profirió el acto acusado y la citación a la audiencia para proferir la decisión y (iii) la audiencia en la que se resuelve sobre la nulidad del acto. La Sala indicó que en ese trámite especial, *“el juez debe limitarse a constatar si el acto administrativo cuya nulidad se solicita reprodujo en su esencia un acto previamente declarado nulo”*. En ese sentido, a ese aspecto se limita el análisis de la Sala. También precisó que tal verificación no se restringe a que el enunciado normativo haya sido reproducido textualmente, sino que debe estudiarse si el contenido normativo de ambos actos les haría producir los mismos efectos jurídicos. Y, que *“Si el juez constata que el acto administrativo acusado no reproduce al anulado negará la solicitud. Si, por el contrario, considera que hay una reproducción deberá (...) examinar si a la luz del ordenamiento jurídico actual persisten los motivos de invalidez del acto reproducido”*. En el caso, la Sala encuentra que a la solicitud formulada por el actor, el Tribunal le dio el trámite de medio de control de nulidad, aunque el demandante precisó que era *“la acción contenida en el artículo 239 del CPACA”*. No obstante, en el trámite se garantizaron los derechos de las partes, por lo que se da valor a todo lo actuado para garantizar la prevalencia del derecho sustancial.

**FUENTE FORMAL:** LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 237 / LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 238 / LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 239

**NOTA DE RELATORÍA:** Sobre el procedimiento o incidente especial de reproducción de acto anulado o suspendido, se reitera el criterio expuesto por la Sección Cuarta del Consejo de Estado en auto de 3 de agosto de 2016, radicado 76001-23-33-000-2014-00547-01(22054), C.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez

**BASE GRAVABLE DE LA ESTAMPILLA PRO DESARROLLO DEPARTAMENTAL FIJADA EN SALARIOS MÍNIMOS – Ilegalidad / ESTAMPILLA PRO DESARROLLO DEPARTAMENTAL – Tarifa. Es del dos por ciento sobre el valor del instrumento o contrato / ESTAMPILLA PRO DESARROLLO DEPARTAMENTAL – Base gravable. Es el valor del instrumento o contrato / REPRODUCCIÓN DE ACTO ANULADO - Configuración. Reproducción del artículo 241 de la Ordenanza 466 de 2001 del Departamento del Meta, por el artículo 1 de la Ordenanza 767 de 2011 de la Asamblea del Meta / SENTENCIA DE NULIDAD DE ACTO ADMINISTRATIVO – Efectos. La sentencia que declara la nulidad de un acto administrativo tiene efectos de cosa juzgada erga omnes / INVESTIGACIONES PENALES Y DISCIPLINARIAS POR REPRODUCCIÓN DE ACTO ANULADO – Procedencia. En caso de que se configure la reproducción del acto anulado hay lugar a compulsar copias a las autoridades penales y disciplinarias competentes, para que adelanten las investigaciones a que haya lugar / INCIDENTE DE REPRODUCCIÓN DE ACTO ANULADO – Alcance**

De la comparación de las normas, la Sala advierte que, en efecto, los literales b) a i) del ARTÍCULO PRIMERO de la Ordenanza 767 de 2011 reproducen, en esencia, los literales c) a m) del artículo 241 de la Ordenanza anulada porque, al igual que estos, fijan la tarifa sobre una base gravable en salarios mínimos, lo cual, según la sentencia de 17 de septiembre de 2013, es contrario al artículo 170 del Decreto 1222 de 1986 que fija como base gravable de la Estampilla el valor del instrumento o contrato. Por su parte, el literal a) del ARTÍCULO PRIMERO de la Ordenanza 767 de 2011 no reproduce en esencia el literal a) anulado porque fija una tarifa del 2%, esto es, permitida por el mismo artículo 170 del Decreto 1222 de 1986. Por tanto, no produce los mismos efectos que la norma anulada, pues esta tenía una tarifa del 2.2%, es decir, que excedía el límite legal. La Sala advierte que la sentencia del 17 de septiembre de 2013, expedida por el Tribunal Administrativo del Meta *tiene efectos de cosa juzgada erga omnes*, de conformidad con lo previsto en la parte inicial del inciso primero del artículo 189 del CPACA. Al desaparecer del ordenamiento jurídico el *artículo 241 de la Ordenanza 466 de 2001, modificado por el artículo 6º de la Ordenanza 470 de 2001*, no puede ser reproducido so pretexto de modificación, por lo que el acto que lo reproduce debe ser anulado. En este caso, por reproducción del acto anulado debe anularse el artículo PRIMERO literales b) a l) de la Ordenanza 767 de 2011 y se declara que no hay reproducción del acto anulado frente al literal a). Por las razones expuestas, se modifica el ordinal PRIMERO de la parte resolutive de la sentencia apelada y, en su lugar, por reproducción de acto anulado, se anula el ARTÍCULO PRIMERO, literales b) a l) de la Ordenanza 767 de 2011 de la Asamblea Departamental del Meta y se declara que no hubo reproducción del acto anulado frente al ARTÍCULO PRIMERO literal a) de la Ordenanza 767 de 2011. Dado que está acreditado que el ARTÍCULO PRIMERO de la Ordenanza 767 de 2011 reprodujo un acto anulado, de conformidad con lo previsto en el inciso tercero del artículo 239 del CPACA, hay lugar a compulsar copias a las autoridades competentes para las investigaciones penales y disciplinarias a que hubiere lugar, como lo dispuso el Tribunal, por lo que debe confirmarse el numeral segundo de la parte resolutive de la sentencia apelada. Finalmente, en cuanto a lo alegado en la apelación frente a los hechos generadores de la estampilla, la Sala advierte que este es un aspecto que no es objeto del incidente de reproducción de acto anulado.

**FUENTE FORMAL:** DECRETO 1222 DE 1986 – ARTÍCULO 170 / LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 189 / LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 239

**NORMA DEMANDADA:** ORDENANZA 767 DE 2011 (14 de septiembre) DEPARTAMENTO DEL META – ARTÍCULO 1 LITERAL A (No anulado) / ORDENANZA 767 DE 2011 (14 de septiembre) DEPARTAMENTO DEL META – ARTÍCULO 1 LITERAL B (Anulado) / ORDENANZA 767 DE 2011 (14 de septiembre) DEPARTAMENTO DEL META – ARTÍCULO 1 LITERAL C (Anulado) / ORDENANZA 767 DE 2011 (14 de septiembre) DEPARTAMENTO DEL META – ARTÍCULO 1 LITERAL D (Anulado) / ORDENANZA 767 DE 2011 (14 de septiembre) DEPARTAMENTO DEL META – ARTÍCULO 1 LITERAL E (Anulado) / ORDENANZA 767 DE 2011 (14 de septiembre) DEPARTAMENTO DEL META – ARTÍCULO 1 LITERAL F (Anulado) / ORDENANZA 767 DE 2011 (14 de septiembre) DEPARTAMENTO DEL META – ARTÍCULO 1 LITERAL G (Anulado) / ORDENANZA 767 DE 2011(14 de septiembre) DEPARTAMENTO DEL META – ARTÍCULO 1 LITERAL H (Anulado) / ORDENANZA 767 DE 2011 (14 de septiembre) DEPARTAMENTO DEL META – ARTÍCULO 1 LITERAL I (Anulado) / ORDENANZA 767 DE 2011 (14 de septiembre) DEPARTAMENTO DEL META – ARTÍCULO 1 LITERAL J (Anulado) / ORDENANZA 767 DE 2011 (14 de septiembre) DEPARTAMENTO DEL META – ARTÍCULO 1 LITERAL K (Anulado) / ORDENANZA 767 DE 2011 (14 de septiembre) DEPARTAMENTO DEL META – ARTÍCULO 1 LITERAL L (Anulado)

**NOTA DE RELATORÍA:** En esta providencia se anulan los literales b) a l) del artículo primero de la Ordenanza 767 de 14 de septiembre de 2011, expedida por la Asamblea del Departamento del Meta, por reproducir los literales c) a m) del artículo 241 de la Ordenanza 466 de 2001, expedida por la Asamblea del Meta, modificado por el artículo 6 de la Ordenanza 470 de 2001, de la misma Asamblea, artículo 241 que fue anulado por el Tribunal Administrativo del Meta en sentencia de 17 de septiembre de 2013, que no fue objeto del recurso de apelación

## **CONSEJO DE ESTADO**

### **SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

#### **SECCIÓN CUARTA**

**Consejero ponente: MILTON CHAVES GARCÍA**

Bogotá D.C,veintiuno (21) de marzo de dos mil dieciocho (2018)

**Radicación numero: 50001-23-33-000-2013-00410-01(22080)**

**Actor: HÉCTOR RAÚL FRANCO ROA**

**Demandado: DEPARTAMENTO DEL META**

**FALLO**

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada contra la sentencia del 24 de junio 2015 del Tribunal Administrativo del Meta que accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda.

En la parte resolutive dispuso:

“PRIMERO: DECLARAR la nulidad parcial de la Ordenanza N° 767 de 2011 (sic), así:

“a) De los literales a, b, c, e, h y k, en lo que hace referencia a gravar con la tarifa de la estampilla Prodesarrollo los contratos y adiciones que celebren los municipios del Departamento del Meta y sus entidades descentralizadas y los demás documentos que relacionan estos literales de los municipios del Departamento del Meta y sus entidades descentralizadas.

b) De los literales a, b, c, d, e, f, g, h, i (numerales 1, 2, 3 y 4), j, k y l en lo que corresponde al referente monetario en salarios mínimos, el valor total del contrato y la adición y el salario a devengar.

“SEGUNDO: ORDENAR compulsar copias a la Procuraduría General de la Nación y a la Fiscalía General de la Nación para que adelanten las investigaciones correspondientes a que haya lugar, por los hechos que fueron motivo de esta decisión, por las razones que fueron expuestas en la parte motiva.”

## **ANTECEDENTES**

La Asamblea del Departamento del Meta expidió la Ordenanza 466 de 2001 “*Por la cual se expide el Estatuto de Rentas Tributarias del Departamento del Meta*”, en el **artículo 241** estableció los “*hechos generadores y tarifas*” de la Estampilla Prodesarrollo Departamental. Dicho artículo fue modificado por el artículo 6° de la Ordenanza 470 de 2001.

En ejercicio de la acción de nulidad, el Municipio de Villavicencio demandó el artículo 241 de la Ordenanza 466 de 2001 ante el Tribunal Administrativo del Meta, Corporación que suspendió provisionalmente los efectos jurídicos de la norma acusada, mediante auto del 9 de diciembre de 2009, esta decisión fue

apelada y, posteriormente, confirmada por el Consejo de Estado mediante providencia de 15 de julio de 2010.

El 14 de septiembre de 2011, la Asamblea Departamental expidió la Ordenanza 767, por la que en el artículo primero modificó el artículo 241 de la Ordenanza 466 de 2001.

El 17 de septiembre de 2013, el Tribunal Administrativo del Meta declaró la nulidad del artículo 241 de la Ordenanza 466 de 2001, modificado por el artículo 6º de la Ordenanza 470 de 2001. Esta sentencia no fue apelada.

### **SOLICITUD DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL Y NULIDAD DE ACTO QUE REPRODUCE ACTO ANULADO**

El 22 de octubre de 2013, **HÉCTOR RAÚL FRANCO ROA**, en nombre propio, ejerció el procedimiento del artículo 239 del CPACA. Al efecto, solicitó lo siguiente:

“1. La suspensión inmediata (de) los efectos del artículo primero de la Ordenanza número 767 de 2011, proferida por la Asamblea Departamental del Meta.

“2. La nulidad del artículo primero de la Ordenanza número 767 de 2011, proferida por la Asamblea Departamental del Meta”.

El actor sustentó las pretensiones en los siguientes argumentos:

El artículo 241 de la Ordenanza 466 de 2001, modificado por el artículo 6º de la Ordenanza 470 de 2001, al regular la Estampilla Prodesarrollo Departamental “*tenía una tarifa del 2.2% siendo que el Decreto 1222 de 1986, art. 170, señala un 2%*”. Además, en dicha disposición “*se establecieron valores para documentos que no lo poseen, los cuales se instituyeron en salarios mínimos*”.

La Ordenanza 767 del 14 de septiembre de 2011, en su artículo primero, reproduce “*casi integralmente*” el artículo 241 de la Ordenanza 466 de 2001, modificado por el artículo sexto de la Ordenanza 470 de 2001. Con el acto cuya suspensión provisional y nulidad se solicita se redujo del 2.2% al 2% la tarifa, pero mantiene el valor que le impuso a los actos en salarios mínimos, además, grava

actos de funcionarios o entidades de carácter municipal, no del Departamento, desconociendo la autonomía territorial de que trata el artículo 287 de la Constitución Política. Además, incluyó nuevos hechos generadores del tributo a los que les otorgó valor como a: (i) los formularios de inscripción de establecimientos educativos de carácter privado, (ii) la expedición de cada uno de los derechos de tránsito y transporte por parte de todos los organismos de tránsito ubicados en la jurisdicción del Departamento del Meta, (iii) Las constancias de diplomas que expida la Secretaría de Educación y (iv) Por cada recibo de caja que expidan las tesorerías departamentales y municipales.

## **OPOSICIÓN**

El Departamento demandado se opuso a las pretensiones de la demanda, para el efecto adujo lo siguiente:

No existe motivo de orden jurídico, económico o de conveniencia para decretar la nulidad de la ordenanza demandada. Este acto se ajusta al ordenamiento legal.

Con dicho acto, la Asamblea Departamental modificó y redujo el porcentaje de base gravable de la Estampilla Prodesarrollo Departamental de acuerdo con la ley, sin que se configure causal de nulidad, toda vez que no se expidió con desviación de las atribuciones legales, extralimitación de funciones, ni falsa motivación.

La Ordenanza 767 de 2011 se ajusta al ordenamiento jurídico vigente. Mediante este acto, la Asamblea Departamental hizo obligatorio el uso de la estampilla Prodesarrollo Departamental. En el artículo primero, fijó la tarifa en el dos por ciento (2%), porcentaje ajustado al Decreto 1222 de 1986 (art. 170).

La autoridad departamental tiene facultades constitucionales y legales para modificar sus propios actos, corregir posibles yerros o adecuarlos a la evolución social, política, económica y jurídica de una época determinada

El artículo 241 de la Ordenanza 466 de 2001 fue anulado por la jurisdicción, porque la tarifa del 2.2% que en dicho artículo fijaba era superior al porcentaje previsto en el artículo 170 del mencionado Decreto 1222.

## **MEDIDA CAUTELAR**

En el escrito inicial, el demandante solicitó la suspensión inmediata de los efectos de la norma demandada. Previo el trámite legal, mediante auto del 4 de noviembre de 2014, el Tribunal negó la medida provisional<sup>1</sup>.

### **PROVIDENCIA APELADA**

En la audiencia inicial, al fijar el litigio se definió que el problema jurídico se contrae a lo siguiente:

“[...] determinar si el artículo 1 de la Ordenanza N° 767 de 2011 *‘Por medio de la cual se modifica el artículo 241 de la Ordenanza 466 de 2001’*, proferida por la Asamblea Departamental del Meta, se encuentra en contradicción con la Constitución y la ley, por vulnerarse la autonomía de los municipios del Departamento (del) Meta, al gravar los contratos y convenios celebrados por los municipios sus entidades descentralizadas, así como también otro tipo de documentos de estos, entre los hechos generadores del impuesto de la estampilla prodesarrollo departamental, y además porque la mencionada ordenanza determinó un referente monetario en salarios mínimos”.

En la audiencia de juzgamiento, el Tribunal dictó sentencia en la que accedió a la nulidad parcial del artículo primero de la Ordenanza N° 767 de 2011.

Para el efecto, luego del análisis probatorio, jurídico y jurisprudencial, observó que la Asamblea del Departamento del Meta invadió el ámbito de competencia de los municipios y sus entidades descentralizadas al gravar la actividad contractual y documentos de esas entidades territoriales. Además, que con dicha norma modificó la base gravable de la estampilla Prodesarrollo Departamental al fijarla en salarios mínimos y no en el valor del instrumento, como lo establece el Decreto Ley 1222 de 1986, por lo que decidió lo siguiente:

“Entonces se declarará la nulidad parcial de los literales a, b, c, e, h y k del artículo Primero de la Ordenanza N° 767 de 2011, en lo que hace referencia a gravar con la tarifa de la estampilla Prodesarrollo los contratos y adiciones que celebren los municipios del Departamento del Meta y sus entidades

---

<sup>1</sup> Fl. 9 c. medida cautelar

descentralizadas y los demás documentos que relacionan estos literales también en lo que corresponde a los municipios del Departamento del Meta y sus entidades descentralizadas; igualmente se declara la nulidad parcial de los literales a, b, c, d, e, f, g, h, i (numerales 1, 2, 3 y 4), j, k y l en lo que corresponde al referente monetario en salarios mínimos, el valor total del contrato y la adición y el salario a devengar; aclarando que siempre que se hace referencia a las entidades descentralizadas, es en el entendido de aquellas que no hacen parte del orden departamental”.

Por lo anterior, previa solicitud del Ministerio Público y teniendo en cuenta que la Ordenanza 466 de 2001, en su artículo 1, ya había sido suspendida, el Tribunal ordenó compulsar copias a la Procuraduría y la Fiscalía General de la Nación, para que adelanten las investigaciones correspondientes.

En cuanto “a los hechos generadores como, formularios de inscripción de establecimientos educativos de carácter privado, las constancias de diplomas que expida la Secretaria de Educación”, el Tribunal encontró la norma demandada ajustada al Decreto 1222 de 1986, que autoriza gravar con estampilla este tipo de documentos.

## **RECURSO DE APELACIÓN**

El demandado apeló, con fundamento en lo siguiente:

### **En cuanto a la reproducción del acto apelado**

El artículo 1 de la Ordenanza 767 de 2011 “no conservó la misma esencia del artículo 241 de la Ordenanza 466 de 2001, por cuanto esta fijaba un monto del 2.2% de los hechos generadores, y aquella los fijó en un 2%, lo cual cambia de manera definitiva la esencia de la norma anulada primigeniamente”.

La Ordenanza 466 de 2001 o Estatuto Único de Rentas del Departamento del Meta regula la Estampilla Prodesarrollo Departamental, en el Capítulo VII, que comprende los artículos 239 a 246. En el artículo 241 define “hechos generadores y tarifas”.

La razón de la nulidad del artículo 241 de la Ordenanza 466 de 2001 fue que excedía la tarifa fijada por el artículo 170 del Decreto 1222 de 1986.

La Asamblea Departamental no reprodujo el artículo 241 de la Ordenanza 466 de 2001 anulado. En uso de las facultades previstas en el Decreto Ley 1222 de 1986, expidió la Ordenanza 767 de 2011 en la que, por técnica jurídica, para no violar el principio de unidad de materia, modificó sustancialmente en mencionado artículo 241, que fijaba la tarifa en el 2.2% y, con la nueva Ordenanza, lo fijó en el 2%, porcentaje permitido por la ley.

Apeló, además, el ordinal segundo de la sentencia que ordena compulsar copias a la Procuraduría y a la Fiscalía General de la Nación. Adujo que si el Tribunal estimaba que la Ordenanza 767 de 2011 era fiel reproducción del artículo 241 de la Ordenanza 466 de 2001 debió anular todo el articulado y no dejar vigentes los literales a) y b) "*con excepción de los actos municipales*". Además, declaró la nulidad por razones distintas a una eventual reproducción del acto.

Igualmente, se pide compulsar copias a la Fiscalía y Procuraduría porque se había suspendido una norma distinta, esto es, el artículo 1 de la Ordenanza 466 de 2001 que no fue demandada. La Ordenanza 767 de 2011, modificó sustancialmente el artículo 241 de la Ordenanza 466 de 2001.

### **En cuanto a los hechos generadores de la estampilla**

Con fundamento en los artículos 298 y 338 de la Constitución Política, 7 y 170 del Decreto Ley 1222 de 1986, consideró que la Asamblea Departamental tiene facultad para cobrar la Estampilla Prodesarrollo sobre salarios mínimos legales mensuales vigentes, para aquellos hechos generadores sin cuantía, toda vez que es una forma "*válida y práctica para definir el precio a cobrar*", que no está prohibida por la ley.

Es procedente que los municipios y sus entidades descentralizadas sean sujeto pasivo de la Estampilla Prodesarrollo, en virtud del principio de equilibrio económico territorial, dado que son recursos que deben invertirse en todo el territorio del departamento e indicó que con "*estos cobros se gravan, no a los municipios, sino es adicional a los descuentos propios de los contratos que*

*celebran las entidades locales con terceros quienes son los que sufragan estos costos”.*

Indicó que la sentencia del 17 de septiembre de 2013 anuló el artículo 241 de la Ordenanza 466 de 2001, modificado por el artículo 6º de la Ordenanza 470 del mismo año, únicamente por la tarifa que había fijado en el 2.2%. En lo demás, es decir, por los actos y documentos indicados en la norma, la estimó ajustada al ordenamiento jurídico.

### **ALEGATOS DE CONCLUSIÓN**

El **demandante** solicitó que se confirme la sentencia apelada, porque la Ordenanza 767 del 14 de septiembre 2011 reproduce una norma que, en ese momento, estaba suspendida y que luego fue anulada por la jurisdicción. La única variación que la Asamblea hizo al artículo en cuestión fue reemplazar el porcentaje del 2.2% por 2%, que es el que autoriza el Decreto 1222 de 1986, pero, en lo demás, el contenido de la ordenanza es idéntico.

El **demandado** y el **Ministerio Público** guardaron silencio.

### **CONSIDERACIONES DE LA SALA**

Corresponde a la Sala determinar si es nulo o no el ARTÍCULO PRIMERO de la ORDENANZA 767 DE 2011 proferida por la Asamblea del Departamento del Meta. Lo anterior, por cuanto, en criterio del apelante, la citada ordenanza no reprodujo en esencia el artículo 241 de la Ordenanza 466 de 2001, modificado por el artículo 6º de la Ordenanza 470 de 2001, que fue declarado nulo por el Tribunal Administrativo del Meta mediante sentencia del 17 de septiembre de 2013<sup>2</sup>.

Determinar, además, si es procedente compulsar copias de la actuación a la Procuraduría y a la Fiscalía General de la Nación, como lo ordenó el Tribunal.

El Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), en el artículo 237, dispone que ningún acto anulado o suspendido podrá ser reproducido si conserva en esencia las mismas disposiciones anuladas o

---

<sup>2</sup> Cfr. Fl. 74 c.p.

suspendidas, a menos que con posterioridad a la sentencia o al auto, hayan desaparecido los fundamentos legales de la anulación o suspensión. En los artículos 238 y 239 ib., se prevé el procedimiento para uno y otro evento.

Esta disposición consagra la prohibición de reproducir, en esencia, un acto anulado o suspendido, esto es, poner en vigencia un texto que conserva, en esencia<sup>3</sup>, el efecto jurídico que de manera provisional o definitiva ha sido retirado del ordenamiento jurídico, salvo cuando con posterioridad a la sentencia o auto de suspensión provisional, hayan desaparecido los fundamentos legales de la anulación o suspensión.

La Sala, en oportunidad anterior, precisó que la reproducción de acto suspendido o declarado prohibida *“ocurre cuando el texto del nuevo acto es idéntico al anterior o, cuando no siendo así, las disposiciones contenidas en él reproducen sus efectos jurídicos a pesar de haber sido proscritos del ordenamiento jurídico mediante sentencia o auto ejecutoriado”*<sup>4</sup>.

En la misma providencia señaló que, en estos casos, se aplica el trámite especial previsto en el artículo 239 del CPACA, que consta de tres etapas: (i) la presentación de la solicitud ante el juez que declaró la nulidad; (ii) la decisión sobre la solicitud de suspensión provisional, el traslado de la solicitud a la autoridad que profirió el acto acusado y la citación a la audiencia para proferir la decisión y (iii) la audiencia en la que se resuelve sobre la nulidad del acto.

La Sala indicó que en ese trámite especial, *“el juez debe limitarse a constatar si el acto administrativo cuya nulidad se solicita reprodujo en su esencia un acto previamente declarado nulo”*. En ese sentido, a ese aspecto se limita el análisis de la Sala.

También precisó que tal verificación no se restringe a que el enunciado normativo haya sido reproducido textualmente, sino que debe estudiarse si el contenido normativo de ambos actos les haría producir los mismos efectos jurídicos. Y, que *“Si el juez constata que el acto administrativo acusado no reproduce al anulado negará la solicitud. Si, por el contrario, considera que hay una reproducción*

---

<sup>3</sup> Una de las acepciones de la palabra esencia, según el Diccionario de la Lengua Española, es lo permanente e invariable de una cosa.

<sup>4</sup> Auto del 3 de agosto de 2016, Exp. 22054, C.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez.

*deberá (...) examinar si a la luz del ordenamiento jurídico actual persisten los motivos de invalidez del acto reproducido”.*

En el caso, la Sala encuentra que a la solicitud formulada por el actor, el Tribunal le dio el trámite de medio de control de nulidad, aunque el demandante precisó que era *“la acción contenida en el artículo 239 del CPACA”*. No obstante, en el trámite se garantizaron los derechos de las partes, por lo que se da valor a todo lo actuado para garantizar la prevalencia del derecho sustancial.

En el proceso de nulidad contra el artículo 241 de la Ordenanza 466 de 2001, modificado por el artículo 6 de la Ordenanza 470 de 2001, el Tribunal Administrativo del Meta dictó sentencia el 17 de septiembre de 2013. Consideró que si bien la Asamblea Departamental está facultada para imponer la Estampilla Prodesarrollo, debía ejercer tal atribución de conformidad con la Constitución Política y la ley. Que el artículo 170 del Decreto 1222 de 1986 define la tarifa, el hecho generador y la base gravable del tributo y deja a las Asambleas la determinación de los demás elementos del gravamen.

Además, el Tribunal indicó que el artículo 241 de la Ordenanza 466 de 2001, modificado por el artículo 6 de la Ordenanza 470 de 2001, en cuanto señala los diferentes actos o documentos que son objeto del gravamen, se ajusta al ordenamiento jurídico que delimita el hecho generador al otorgamiento o suscripción de documentos o instrumentos por parte de las entidades o funcionarios del orden departamental.

No obstante, advirtió que el artículo 241 demandado transgrede el artículo 170 del Decreto 1222 de 1986, por las siguientes razones: (i) al fijar la tarifa en el 2.2%, porque este porcentaje excede el límite máximo establecido en el ordenamiento superior, que señala que la tarifa no puede exceder el 2% del valor del documento o instrumento gravado y (ii) al definir una base gravable distinta, en los literales c) a m), toda vez que el mencionado Decreto determina que la base gravable es el valor del documento o instrumento gravado y, el artículo 241 acusado la sustituyó por un número de salarios mínimos, referente monetario distinto al fijado en la norma superior.

Por lo anterior, el Tribunal Administrativo del Meta decidió:

**“DECLARAR la NULIDAD del artículo 241 de la Ordenanza 466 de 2001, modificado por el artículo 6º de la Ordenanza 470 de 2001, expedido por la ASAMBLEA DEPARTAMENTAL DEL META, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia”.**

La anterior providencia quedó ejecutoriada, toda vez que no fue apelada, hecho no desvirtuado en el proceso.

El texto de las normas en cuestión es el siguiente:

<p align="center"><b>ACTO ANULADO</b></p> <p align="center">[Sentencia de 17 de septiembre de 2013]</p>	<p align="center"><b>ACTO QUE SE ACUSA DE REPRODUCIR EL ACTO ANULADO</b></p>
<p align="center"><b><u>ORDENANZA 466 DE 2001</u></b></p> <p align="center">Por la cual se expide el Estatuto de Rentas Tributarias del Departamento del Meta [...]</p>	<p align="center"><b><u>ORDENANZA N° 767 DE 2011</u></b></p> <p align="center">Por medio de la cual se modifica el artículo 241 de la Ordenanza 466 de 2001 [...]</p>
<p align="center"><b><u>ARTÍCULO 241</u></b>, modificado por el artículo 6º de la Ordenanza N° 470 de 2001<sup>5</sup></p>	<p><b><u>ARTÍCULO PRIMERO</u></b>: Modifíquese (sic) el artículo 241 de la Ordenanza 466 de 2001 (Estatuto Tributario Departamental de Meta) en (sic) cual quedará así:</p>
<p>ARTÍCULO 241. HECHOS GENERADORES y TARIFAS. Es obligatorio el uso de la Estampilla Prodesarrollo Departamental cuando se verifiquen o se cumplan los hechos generadores en el Departamento del Meta, así:</p>	<p>ARTÍCULO 241 HECHOS GENERADORES. Es obligatorio el uso de la Estampilla Prodesarrollo Departamental cuando se verifiquen o se cumplan los hechos generadores en el Departamento del Meta, así:</p>
<p>a) Todos los contratos y órdenes que se celebren con el Departamento, Municipios y sus entidades</p>	<p>a) Todos los contratos y sus adiciones que se celebren con el Departamento del Meta y los Municipios del Meta y</p>

<sup>5</sup>La Ordenanza 470 de 2001 “Por medio del cual se modifica y se adiciona a la Ordenanza N° 0466 de 2001 y se dictan otras disposiciones”, en el ARTICULO SEXTO dispuso: **“El artículo 241 de la Ordenanza 466 de 2001 quedará así”**:

descentralizadas, y los contratos de adición al valor de los existentes, se gravarán con el dos puntos dos por ciento (2.2%) del valor total del correspondiente contrato, orden o de la respectiva adición. (Artículo 6to de la Ley 26 /90).	sus entidades descentralizadas, se gravarán con dos punto por ciento (2%) del valor total del correspondiente contrato y de la respectiva adición.
b) Los pliegos de condiciones de licitaciones que adelante el Departamento, los Municipios y sus entidades descentralizadas se gravarán con el dos puntos dos por ciento (2.2%) del valor del pliego de condiciones	
c) Toda acta de posesión que extiendan los funcionarios departamentales, municipales y sus entidades descentralizadas se gravarán con el dos puntos dos por ciento (2.2%) del salario a devengar.	“b) Toda acta de posesión que extiendan los funcionarios departamentales, municipales y sus entidades descentralizadas se gravarán con el dos por ciento (2%) del salario a devengar.
d) Toda certificación y copia de documentos oficiales que deban expedir los funcionarios departamentales, municipales y sus entidades descentralizadas se gravarán con el dos puntos dos por ciento (2.2%) de cinco (5) salarios mínimos legales diarios vigentes.	c) Toda certificación y copia de documentos oficiales que deban expedir los funcionarios departamentales, municipales y sus entidades descentralizadas se gravarán en un dos por cientos (sic) (2%) sobre cinco (5) salarios mínimos legales diarios vigentes.
e) Toda resolución que expida el Departamento del Meta para conceder personería jurídica, modificaciones y reformas de estatutos, se gravará con el dos puntos dos por ciento (2.2%) de uno y medio (1.5) salarios mínimos mensuales legales vigentes.	“d) Toda resolución que expida el Departamento del Meta para conceder personería jurídica, modificaciones y reformas de estatutos se gravarán en un dos por ciento (2%) sobre uno y medio (1.5) salarios mínimos legales mensuales vigentes.
f) Las certificaciones sobre existencia y/o representación legal de personas	e) Las certificaciones sobre existencia y/o representación legal de personas

<p>jurídicas expedidas por el Departamento, los Municipios y sus entidades descentralizadas se gravarán con el dos puntos dos por ciento (2.2%) de veintitrés (23) salarios mínimos diarios legales vigentes.</p>	<p>jurídicas expedidas por el Departamento del Meta, los municipios y sus entidades descentralizadas se gravarán en un dos por cientos (sic) (2%) sobre veintitrés (23) salarios mínimos legales diarios vigentes.</p>
<p>g) Los pasaportes que expida el Departamento, se gravarán con el dos puntos dos por ciento (2.2%) de tres (3) salarios mínimos mensuales legales vigentes.</p>	<p>f) Los pasaportes que expida el Departamento del Meta se gravarán con el dos por ciento (2%) de tres (3) salarios mínimos legales mensuales vigentes.</p>
<p>h) Las solicitudes al Gobernador y Alcaldes por concepto de cartas de naturaleza se gravarán con el dos puntos dos por ciento (2.2%) de tres (3) salarios mínimos mensuales legales vigentes.</p>	<p>g) Las solicitudes al Gobernador y Alcaldes del Meta por concepto de cartas de naturaleza se gravarán en un dos por ciento (2%) sobre tres (3) salarios mínimos legales mensuales vigentes.</p>
<p>i) Todo certificado de paz y salvo que expida la Contraloría Departamental, el Departamento, los municipios y sus entidades descentralizadas, se gravarán con el dos puntos dos por ciento (2.2%) de nueve (9) salarios mínimos diarios legales vigentes.</p>	<p>h) Todo certificado de paz y salvo que expida la Contraloría Departamental, el Departamento del Meta, los municipios y entidades descentralizadas se gravarán en un dos por cientos (2%) sobre nueve (9) salarios mínimos legales diarios vigentes.</p>
<p>j) Los formularios de inscripción de establecimientos educativos de carácter privado, se gravarán con el dos puntos dos por ciento (2.2%) sobre su base gravable determinada, así:</p>	<p>i) Los formularios de inscripción de establecimientos educativos de carácter privado, se gravarán con el dos por ciento (3%), sobre la base gravable determinada, así:</p>
<p>1. De enseñanza primaria: sobre uno y medio (1.5) salarios mínimos mensuales legales vigentes.</p>	<p>1. De enseñanza primaria: sobre uno y medio (1.5) salarios mínimos legales mensuales vigentes.</p>
<p>2. De enseñanza secundaria: sobre tres (3) salarios mínimos legales vigentes.</p>	<p>2. De enseñanza secundaria: sobre tres (3) salarios mínimos legales mensuales.</p>
<p>3. De enseñanza intermedia: sobre</p>	<p>3. De enseñanza intermedia: sobre</p>

cuatro y medio (4.5) salarios mínimos mensuales legales vigentes.	cuatro y medio (4.5) salarios mínimos legales mensuales vigentes.
4. Enseñanza universitaria: sobre seis (6) salarios mínimos mensuales legales vigentes.	4. De enseñanza universitaria: sobre seis (6) salarios mínimos legales mensuales vigentes.
k) Las constancias de diplomas que expida la Secretaría de Educación se gravarán con el dos punto dos por ciento (2.2%) de uno y medio (1.5) salarios mínimos mensuales legales vigentes.	j) Las constancias de diplomas que expida la Secretaría de Educación se gravarán con el dos por ciento (2%) de uno y medio (1.5) salarios mínimos legales mensuales vigentes.
l) Por cada recibo de caja que expidan las Tesorerías Departamentales y Municipales y sus entidades descentralizadas se gravarán con el dos punto dos por ciento (2.2%) de cuatro (4) salarios mínimos diarios legales vigentes.	k) Por cada recibo de caja que expidan las Tesorerías Departamentales y Municipales y sus entidades descentralizadas se gravarán en un dos por ciento (2%), sobre nueve (9) salarios mínimos legales diarios vigentes.
m) Por la expedición de cada uno de los derechos de tránsito y transporte por parte del Instituto de Tránsito del Departamento, se gravará con el dos punto dos por ciento (2.2%) de veintitrés (23) salarios mínimos diarios legales vigentes.	l) Por la expedición de cada unos (sic) de los derechos de tránsito y transportes por parte de todos los organismos de tránsito ubicados en la jurisdicción del Departamento del Meta, se gravará con el dos por ciento (2%) de veintitrés (23) salarios legales mínimos diarios vigentes.
PARÁGRAFO: Los valores resultantes de la liquidación de la tarifa se aproximarán al múltiplo de cien (100) más cercano.	PARÁGRAFO: Los valores resultantes de la liquidación de la tarifa se aproximará (sic) al múltiplo de cien (100) más cercano.

De la comparación de las normas, la Sala advierte que, en efecto, los literales b) a i) del ARTÍCULO PRIMERO de la Ordenanza 767 de 2011 reproducen, en esencia, los literales c) a m) del artículo 241 de la Ordenanza anulada porque, al igual que estos, fijan la tarifa sobre una base gravable en salarios mínimos, lo cual, según la sentencia de 17 de septiembre de 2013, es contrario al artículo 170

del Decreto 1222 de 1986 que fija como base gravable de la Estampilla el valor del instrumento o contrato.

Por su parte, el literal a) del ARTÍCULO PRIMERO de la Ordenanza 767 de 2011 no reproduce en esencia el literal a) anulado porque fija una tarifa del 2%, esto es, permitida por el mismo artículo 170 del Decreto 1222 de 1986. Por tanto, no produce los mismos efectos que la norma anulada, pues esta tenía una tarifa del 2.2%, es decir, que excedía el límite legal.

La Sala advierte que la sentencia del 17 de septiembre de 2013, expedida por el Tribunal Administrativo del Meta *tiene efectos de cosa juzgada erga omnes*, de conformidad con lo previsto en la parte inicial del inciso primero del artículo 189 del CPACA<sup>6</sup>.

Al desaparecer del ordenamiento jurídico el *artículo 241 de la Ordenanza 466 de 2001, modificado por el artículo 6º de la Ordenanza 470 de 2001*, no puede ser reproducido so pretexto de modificación, por lo que el acto que lo reproduce debe ser anulado.

En este caso, por reproducción del acto anulado debe anularse el artículo PRIMERO literales b) a l) de la Ordenanza 767 de 2011 y se declara que no hay reproducción del acto anulado frente al literal a).

Por las razones expuestas, se modifica el ordinal PRIMERO de la parte resolutive de la sentencia apelada y, en su lugar, por reproducción de acto anulado, se anula el ARTÍCULO PRIMERO, literales b) a l) de la Ordenanza 767 de 2011 de la Asamblea Departamental del Meta y se declara que no hubo reproducción del acto anulado frente al ARTÍCULO PRIMERO literal a) de la Ordenanza 767 de 2011.

Dado que está acreditado que el ARTÍCULO PRIMERO de la Ordenanza 767 de 2011 reprodujo un acto anulado, de conformidad con lo previsto en el inciso tercero del artículo 239 del CPACA, hay lugar a compulsar copias a las autoridades competentes para las investigaciones penales y disciplinarias a que hubiere lugar, como lo dispuso el Tribunal, por lo que debe confirmarse el numeral segundo de la parte resolutive de la sentencia apelada.

---

<sup>6</sup> En este mismo sentido, el artículo 175 del Código Contencioso Administrativo establecía, en el inciso primero, "La sentencia que declare la nulidad de un acto administrativo tendrá fuerza de cosa juzgada *erga omnes*".

Finalmente, en cuanto a lo alegado en la apelación frente a los hechos generadores de la estampilla, la Sala advierte que este es un aspecto que no es objeto del incidente de reproducción de acto anulado.

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

### **FALLA**

**1. MODIFICAR** el numeral PRIMERO de la parte resolutive de la sentencia apelada. En su lugar se dispone:

“**PRIMERO: ANULAR** los literales b) a l) del ARTÍCULO PRIMERO de la Ordenanza 767 de 2011 de la Asamblea Departamental del Meta, por reproducir los literales c) a m) del artículo 241 de la Ordenanza N° 466 de 2001, modificado por el artículo 6° de la Ordenanza N° 470 de 2001, anulado por la jurisdicción.

“**SEGUNDO: DECLARAR** que el literal a) del ARTÍCULO PRIMERO de la Ordenanza 767 de 2011 de la Asamblea Departamental del Meta no reproduce un acto anulado.

**2. CONFIRMAR**, en lo demás, la sentencia apelada.

Cópiese, notifíquese, comuníquese y devuélvase el expediente al Tribunal de origen. Cúmplase.

La anterior providencia fue considerada y aprobada en la sesión de la fecha.

**MILTON CHAVES GARCÍA**  
Presidente

**STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO**

**JULIO ROBERTO PIZA RODRÍGUEZ**

**JORGE OCTAVIO RAMÍREZ RAMÍREZ**

**Ausente con excusa**

Nulidad parcial de la Ordenanza 767 de 2011, por reproducción de acto anulado

## **HECHOS**

La Ordenanza 466 de 2001 [Estatuto de Rentas Tributarias del Departamento del Meta], en el **artículo 241**, modificado por el artículo 6º de la Ordenanza 470 de 2001, estableció los “hechos generadores y la tarifa” de la Estampilla Prodesarrollo Departamental. El Municipio de Villavicencio demandó la nulidad del citado artículo 241. El Tribunal Administrativo del Meta suspendió provisionalmente la norma demandada, mediante auto del 9 de diciembre de 2009, decisión apelada y confirmada por el Consejo de Estado mediante providencia de 15 de julio de 2010. La Asamblea del Meta expidió la Ordenanza 767 del 14 de septiembre de 2011, por la que modificó el artículo 241 de la Ordenanza 466 de 2001. El Tribunal Administrativo del Meta declaró la nulidad del artículo 241 de la Ordenanza 466 de 2001, modificado por el artículo 6º de la Ordenanza 470 de 2001, por sentencia del 17 de septiembre de 2013, providencia que no fue apelada.

## **DEMANDA**

El 22 de octubre de 2013, el actor demandó la nulidad del artículo PRIMERO de la Ordenanza 767 del 14 de septiembre de 2011, por reproducir un acto que, en ese momento, estaba suspendido y que, posteriormente, fue anulado.

## **TRIBUNAL**

Declaró la nulidad parcial de la Ordenanza 767 de 2011, en particular de lo siguiente:

“a) De los literales a, b, c, e, h y k, en lo que hace referencia a gravar con la tarifa de la estampilla Prodesarrollo los contratos y adiciones que celebren los municipios del Departamento del Meta y sus entidades descentralizadas y los demás documentos que relacionan estos literales de los municipios del Departamento del Meta y sus entidades descentralizadas./ b) De los literales a, b, c, d, e, f, g, h, i (numerales 1, 2, 3 y 4), j, k y l en lo que corresponde al referente monetario en salarios mínimos, el valor total del contrato y la adición y el salario a devengar”. Además, ordenó compulsar copias a la Procuraduría y a la Fiscalía General de la Nación, para lo de su cargo.

## **PROYECTO**

Modificar el numeral PRIMERO de la parte resolutive de la sentencia apelada. En su lugar, (i) Anular los literales b) a l) del artículo primero de la Ordenanza 767 de

2011 de la Asamblea Departamental del Meta por reproducir una disposición anulada por la jurisdicción; (ii) Declarar el literal a) del artículo primero de la Ordenanza 767 de 2011 no reproduce un acto anulado. En lo demás, confirma la sentencia apelada. Las razones de la decisión son las siguientes:

- De la comparación de las normas, se advierte que los literales b) a l) del ARTÍCULO PRIMERO de la Ordenanza 767 de 2011 reproducen en esencia los literales c) a m) del artículo 241 de la Ordenanza 466 de 2001, modificado por el artículo 6º de la Ordenanza N° 470 de 2001, pues, en general, mantiene el mismo texto de las disposiciones anuladas.
- El literal a) del ARTÍCULO PRIMERO de la Ordenanza 767 de 2011 no reproduce en esencia el literal a) del artículo 241 anulado.
- El Tribunal Administrativo del Meta declaró la nulidad *del artículo 241 de la Ordenanza 466 de 2001, modificado por el artículo 6º de la Ordenanza 470 de 2001, decisión que tiene efectos de cosa juzgada erga omnes*, de conformidad con lo previsto en la parte inicial del inciso primero del artículo 189 del CPACA.
- Anulado el acto acusado por reproducir una disposición anulada hay lugar a compulsar copia a las autoridades competentes para las investigaciones penales y disciplinarias a que hubiere lugar.

Tribunal Administrativo del Meta

M.P. Luis Antonio Rodríguez Montaña

Demandante: HÉCTOR RAÚL FRANCO ROA, en nombre propio.

APODERADOS del Demandado:

Rigoberto Reyes Rojas

Rafael Sanabria Gómez