



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN PRIMERA

CONSEJERO PONENTE: HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ

Bogotá D.C., cinco (5) de mayo de dos mil veintidós (2022)

Referencia: Medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho

Núm. único de radicación: 25000233700020160146201¹

Demandante: AEROVIAS DEL CONTINENTE AMERICANO S.A. AVIANCA

Demandada: SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE

Tema: Tasa de vigilancia. Liquidación oficial de Revisión del pago de la Tasa de Vigilancia cuyo cobro esta atribuido a la Superintendencia de Puertos y Transporte. Fundamentos legales para su expedición no pueden desconocer efectos ex nunc de sentencias de inexecutable. Reiteración jurisprudencial.

SENTENCIA SEGUNDA INSTANCIA

I. ANTECEDENTES

La demanda²

1. La sociedad AEROVIAS DEL CONTINENTE AMERICANO S.A. AVIANCA³, en adelante la parte demandante, presentó demanda contra la SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE, en adelante la parte demandada, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho establecido en el artículo 138 de la Ley 1437 de 18 de enero de 2011⁴.

¹ Demanda presentada el 15 de julio de 2016, según obra a folio 2, en vigencia de la Ley 1437 de 18 de enero de 2011, por medio del cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

² La parte demandante presentó escrito de reforma a la demanda integrando en un solo documento la demanda inicial y su reforma. Folios 78 a 108 del cuaderno núm. 1 del expediente.

³ Por intermedio de apoderado.

⁴ “[...] Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo [...]”.



Pretensiones

2. La parte demandante formuló las siguientes pretensiones⁵:

[...]

3.1. Que se declare la nulidad de los siguientes actos administrativos:

- (i) *Resolución 21005 del 16 de octubre de 2015 por medio de la cual la Superintendencia de Puertos y Transporte expidió Liquidación Oficial de Revisión ordenando el pago del saldo de la tasa de vigilancia para las vigencias 2013 y 2014 en cuantía de \$4.039.875.028 y \$4.460.261.114 pesos m/cte., respectivamente.*
- (ii) *Resolución 02153 del 21 de enero de 2016 por la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto por AVIANCA contra la resolución 21005 del 16 de octubre de 2015 relativa a la Liquidación oficial de Revisión del pago de la tasa de vigilancia de las vigencias 2013 a 2014.*
- (i) *Resolución No. 49198 del 16 de septiembre de 2016, por medio de la cual la Superintendencia de Puertos y Transporte decide el recurso de apelación interpuesto por AVIANCA contra la Resolución 21005 del 16 de octubre de 2015, confirmándola en todas sus partes.*

3.2. *Que como consecuencia de lo anterior, y a título de restablecimiento del derecho, se declare que AVIANCA no está obligada a pagar los mayores valores determinados y exigidos por la Superintendencia de Puertos y Transporte, habida cuenta nos encontramos frente a un pago de lo no debido.*

[...].”

Presupuestos fácticos

3. La parte demandante expuso, en síntesis, los siguientes hechos para fundamentar sus pretensiones:

4. La Ley 1ª de 1997 en su artículo 27, numeral 27.2, estableció como función de la Superintendencia de Puertos, “[...] (...) **Cobrar a las sociedades portuarias y a los operadores portuarios por concepto de vigilancia, una tasa por la parte proporcional que le corresponda, según sus ingresos brutos, en los costos de funcionamiento de la Superintendencia, definidos por la Contraloría General de la República” (Subrayado por fuera del texto). [...]”. (Negrilla y subrayado del texto original).**

5. El artículo 89 de la Ley 1450 de 16 de junio 2011⁶, amplió el cobro de la tasa fijada en el artículo 27 de la Ley 1ª de 1991 que le compete cobrar a la

⁵ Cfr. folios 81 y 82 del cuaderno núm. 1 del expediente.

⁶ “[...] Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014. [...]”.



Superintendencia de Puertos y Transporte a la totalidad de los sujetos de vigilancia, inspección y control y señaló los elementos del tributo mediante una fórmula para la liquidación de la tasa, aplicable únicamente a los sujetos a quienes se les amplió su cobro.

6. El Ministerio de Transporte expidió las Resoluciones 10225 de 23 de octubre de 2012, 5150 de 27 de noviembre de 2013 y 4188 de 16 de diciembre de 2014, que fijaron la tarifa por concepto de la tasa de vigilancia que debían pagar a la Superintendencia de Puertos y Transporte la totalidad de los sujetos de vigilancia, inspección y control, para las vigencias 2012, 2013 y 2014, respectivamente.

7. Conforme a las resoluciones indicadas, los vigilados de que trata la Ley 1ª de 1991 debían pagar por concepto de tasa de vigilancia “[...] una suma equivalente al 0,3099% (2012), 0,2605% (2013) y 0,345% (2014) de los ingresos brutos correspondientes al periodo comprendido entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de los citados años. [...]”; y los vigilados según el artículo 89 de la Ley 1450 de 2011, “[...] una suma equivalente al 0.1% (2012 y 2013) y 0.094% (2014) de sus ingresos brutos correspondientes al período comprendido entre el 1 de enero y el 31 de diciembre. [...]”. (Negrilla y subrayado del texto original).

8. Las resoluciones aplicables para los años 2012 a 2014, tomaron como fundamento los elementos estructurales del artículo 89 citado, para la determinación de la tasa de los nuevos vigilados, que incluían los costos y gastos de inversión de la Superintendencia.

9. La Corte Constitucional mediante sentencia C-218 de 22 de abril de 2015, declaró inexecutable la expresión “[...] y/o inversión [...]” del inciso primero del artículo 89 de la Ley 1450 de 2011 y el inciso segundo de esta misma disposición.

10. La Superintendencia de Puertos y Transporte expidió la Resolución 21005 de 16 de octubre de 2015⁷, sin observar la inexecutable del artículo 89 de la Ley 1450 y la pérdida de ejecutoria de la resolución *ibidem*, ordenando el pago del saldo de la tasa de vigilancia por las vigencias 2013 y 2014 por parte de AVIANCA, en cuantía de \$4.039.875.028 y \$4.460.261.114 pesos m/cte., respectivamente.

⁷ “[...] Por la cual se expide liquidación oficial de Revisión del pago de la Tasa de Vigilancia entre las vigencias 2012 y 2014, a la empresa AEROVIAS DEL CONTINENTE AMERICANO S.A. AVIANCA identificada con NIT. 890100577-6 [...]”.



11. AVIANCA presentó el 4 de noviembre de 2015 recurso de reposición y en subsidio de apelación contra la Resolución 21005 de 2015, resuelto el primero, a través de la Resolución 02153 de 21 de enero de 2016⁸, confirmando la Resolución 21005 de 2015 y concediendo el segundo.

12. La Superintendencia de Puertos y Transporte expidió la Resolución 49198 el 16 de septiembre de 2016⁹, resolviendo el recurso de apelación presentado contra la Resolución 21005 de 2015.

Normas violadas y concepto de violación¹⁰

13. La parte demandante invocó como vulneradas las siguientes normas:

- Artículos 29, 150, 243 y 338 de la Constitución Política.
- Artículos 86 y 91 del CPACA, 230 de la Constitución Política (Falsa Motivación).
- Artículos 83, 95-9 y 363 de la Constitución Política.
- Vía de hecho de la administración.

Concepto de violación

14. La parte demandante formuló los siguientes cargos y explicó su concepto de violación, así:

Primer cargo: Violación del artículo 86 del CPACA - Término para resolver el recurso de apelación interpuesto - y 29 de la Constitución Política - Derecho Fundamental al debido proceso

15. Adujo que “[...] según el artículo 86 del CPACA -después de transcurrido un plazo de dos (2) meses, contados a partir de la interposición de los recursos de reposición o apelación sin que se haya notificado decisión expresa sobre ellos, se entenderá que la decisión es negativa, es decir, lo conocido como silencio administrativo negativo. [...]”.

⁸ “[...] Por la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto por **AEROVÍAS DEL CONTINENTE AMERICANO S.A. - AVIANCA** identificada con **NIT. 890.100.577-6**, contra la Resolución 21005 del 16 de octubre de 2015 [...]”, expedida por la Secretaría General de la Superintendencia de Puertos y Transporte.

⁹ “[...] **POR LA CUAL SE RESUELVE EL RECURSO DE APELACIÓN INTERPUESTO EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN No 21005 DEL 16 DE OCTUBRE DE 2015, POR MEDIO DE LA CUAL EXPIDE LIQUIDACIÓN OFICIAL DE REVISIÓN DEL PAGO DE LA TASA DE VIGILANCIA DE LAS VIGENCIAS 2013 Y 2014 A LA EMPRESA AEROVÍAS DEL CONTINENTE AMERICANO S.A. -AVIANCA- CON NIT No. 890.100.577-6 [...]**”.

¹⁰ Cfr. folios 86 a 107 del cuaderno núm. 1 del expediente.



16. Indicó que desconociendo lo anterior, la parte demandada expidió la Resolución 49198 de 2016, que resolvió el recurso de apelación interpuesto contra la Resolución 21005 de 2015 de manera extemporánea, por fuera del término del artículo 86 citado supra, violando de manera flagrante el derecho al debido proceso previsto en el artículo 29 de la Constitución.

Segundo cargo: Violación del numeral 12 del artículo 150 y el artículo 338 de la Constitución Política - principio de legalidad de los tributos. Violación del artículo 243 de la Constitución Política - legalidad de los tributos - cosa juzgada constitucional y efecto de la inexecutable de una norma

17. Aseveró que la Corte Constitucional¹¹ en varias oportunidades ha precisado que “[...] *“la inexecutable de una norma no es otra cosa que la imposibilidad de aplicarla por ser contraria a la Constitución, para lo cual se requiere que el operador jurídico facultado para ello constate la existencia de esa irregularidad. Se deriva de un vicio que generalmente acompaña la norma desde que nace al mundo jurídico, pero que sólo es declarado cuando aquella es sometida al examen de constitucionalidad.”* [...]” y transcribió un aparte de la sentencia C-088 de 2014.

18. Concluyó que la tasa de vigilancia fue ampliada a unos nuevos vigilados, pero al declararse la inexecutable del segundo inciso del artículo 89 de la Ley 1450 de 2011, la obligación de pago, base gravable, destinación y tarifa tope, generan que son inaplicables por ser contrarios a la Constitución.

19. Señaló que la parte demandada insiste en que como la sentencia de la Corte Constitucional tiene efectos hacia el futuro, es viable liquidar y cobrar un tributo que fue declarado inexecutable “[...] *en lo que respecta a los elementos de su esencia. [...]”*, olvidando dicha entidad que al declararse inexecutable dichos elementos, la tasa de vigilancia no se puede aplicar “[...] ***so pena imponer un tributo que carece de sustento legal y por tanto violatorio del principio de legalidad y predeterminación de los tributos.*** [...]”. (Negrilla del texto original).

20. Reiteró que como resultado de la sentencia C-218 de 2015 que declaró la inexecutable de la norma que “[...] *establece los elementos del tributo para los nuevos vigilados, los elementos esenciales de la tasa desaparecen, razón por la cual al exigirse el pago de la misma por los años 2013 y 2014, sin una norma que lo*

¹¹ Sentencias C-145/94, C-055/95, C-618/01, y T-824A/02, C-619/03, entre otras.



fundamente, se viola principio de legalidad y predeterminación de los tributos (Art. 150-12 y 338 C.N.). [...] (Negrilla del texto original).

21. Sostuvo que tampoco es posible, como lo pretenden los actos administrativos acusados, aplicar la Ley 1ª de 1991, por cuanto su artículo 27, numeral 2, era aplicable “[...] para los vigilados inicialmente por la Superintendencia de Puertos y Transporte, es decir a las sociedades portuarias y a los operadores portuarios. [...]”. Si bien, la norma mencionada establecía la base gravable, la tarifa, la forma de cobro y otros elementos, lo hizo respecto de los vigilados inicialmente y esos elementos de la esencia de la tasa de vigilancia aplicables a dichos sujetos no se pueden extender a los nuevos vigilados por la Superintendencia, para quienes existía una disposición expresa (inciso 2º del artículo 89 de la Ley 1450 de 2011), que fue declarada inexecutable.

22. Manifestó que el cobro que efectúa la Superintendencia de Puertos y Transporte desconoce los efectos erga omnes de las sentencias de inexecutable, y, en consecuencia, el artículo 243 de la Constitución sobre la cosa juzgada constitucional.

23. Argumentó que: “[...] en el caso que nos ocupa, la Superintendencia da aplicación a la tasa cuyos elementos estructurales fueron retirados del ordenamiento, aspecto que trae consigo que no se atienda su carácter vinculante, pues simplemente hace caso omiso a la declaratoria de inexecutable. [...]”.

Tercer cargo: Violación del artículo 91 del CPACA - pérdida de ejecutoriedad de los actos administrativos - inexistencia de situaciones jurídicas consolidadas - desconocimiento del precedente judicial

24. Afirmó que el artículo 91 del CPACA establece “[...] la figura jurídica de la pérdida de ejecutoriedad de los actos administrativos [...]” y transcribió dicha norma, subrayando que “[...] Perderán obligatoriedad y, por lo tanto, no podrán ser ejecutados en los siguientes casos: [...] 2. Cuando desaparezcan sus fundamentos de hecho o de derecho. [...]”.

25. Citó las providencias del Consejo de Estado de 5 de marzo de 2015 (expediente 20485) y de la Corte Constitucional C-069 de 1995 y C-321 de 2001, sobre las sentencias de inexecutable, de las que transcribió algunos apartes.

26. Argumentó que en el presente asunto los actos administrativos que desarrollaron el artículo 89 de la Ley 1450, las Resoluciones 10225 de 2012, 05150



de 2013 y 04188 de 2014, que son el sustento de los actos administrativos acusados han perdido fuerza ejecutoria y no pueden ser el fundamento jurídico del cobro de la tasa de los años 2013 y 2014, en razón a que “[...] *desaparecieron los fundamentos jurídicos en que se sustentaron, y que no es otro que los apartes declarados inexequibles del artículo 89 de la Ley citada. [...]*”.

27. Indicó que la afirmación reiterada de la Superintendencia “[...] *(...) persisten los fundamentos de derecho. Y al no desaparecer éstos nos encontramos ante situaciones jurídicas consolidadas se (...) [...]*”, incurre en falsa motivación, “[...] *toda vez que al desaparecer el fundamento legal (inciso segundo del Artículo 89 Ley 1450 de 2011) de las Resoluciones en que la Superintendencia soporta el cobro de la tasa, mi poderdante podría solicitar la devolución de las sumas pagadas como un pago de lo no debido. [...]*”, y en tal medida, frente a los pagos de 2013 y 2014 AVIANCA podría solicitar la devolución de lo pagado, descartándose de esta forma la existencia de una situación jurídica consolidada.

28. Expuso que los actos acusados incurren en un “[...] *claro vicio de nulidad a partir de una falsa premisa, cual es la inexistencia de la pérdida de ejecutoria de los actos sustento del cobro de la tasa 2013 y 2014 y la supuesta ocurrencia de una situación jurídica consolidada, que como se demostró no se presenta en este caso. [...]*”, por lo que los actos administrativos enjuiciados incurrieron en falsa motivación al aplicar erróneamente los fundamentos jurídicos.

29. Reiteró que los actos administrativos demandados se expidieron bajo una falsa motivación, al invocar argumentos de derecho que no corresponden a la realidad, cobrando la tasa de los años 2013 y 2014 no obstante haber desaparecido del ordenamiento jurídico la norma que establece y define los elementos estructurales del tributo para los nuevos vigilados, y los aplica de manera arbitraria “[...] *aduciendo como único sustento legal, la ampliación del cobro de la tasa a otros vigilados (nuevos sujetos pasivos). [...]*”.

30. Anotó que la Superintendencia desconoce el precedente judicial de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado cuyas sentencias fueron citadas anteriormente y transcribió textos de la sentencia C-539 de 2011 emanada de la primera corporación judicial, según la cual las autoridades administrativas están obligadas a acatar el precedente judicial dictado por las altas cortes de la jurisdicción ordinaria, contenciosa administrativa y constitucional.

31. Manifestó que no hay sustento legal para el cobro que la Superintendencia de Puertos y Transporte pretende realizar y que aun cuando se aceptara que por la



inexequibilidad del artículo 89 de la Ley 1450 se produce un vacío legal, no se puede suplir con el artículo 27 de la Ley 1ª de 1991.

32. Concluyó que al no haberse pronunciado la Corte Constitucional “[...] respecto a una supuesta necesidad de aplicar la Ley 1º de 1991 (pues es claro que no es aplicable en lo que a los elementos del tributo respecta y para los nuevos vigilados), no hay lugar a exigir el pago del tributo que hubiera podido sustentarse en la norma anterior, [...]”, toda vez que la Superintendencia no es la autoridad competente para determinar si hay o no vacío normativo y si de existir dicho vacío es de tal magnitud que justifique la aplicación de una norma anterior.

Cuarto cargo: Violación de los artículos 83, 95-9 y 363 de la Constitución Política y el 683 del Estatuto Tributario Nacional

33. Aseveró que la Superintendencia al desconocer la inexequibilidad del artículo 89 de la Ley 1450 y aplicar los elementos estructurales de una ley previa y no aplicable a la parte demandante, viola los artículos 58, 83, 95-9 y 363 de la Constitución Política y el 683 del ETN por las razones que se exponen seguidamente.

34. Manifestó que exigir un mayor valor de una tasa fundamentándose en una norma declarada inexequible y unos actos administrativos que perdieron ejecutoria, conlleva “[...] una carga desproporcionada, confiscatoria y a todas luces injustificada que AVIANCA no debe soportar, precisamente como consecuencia de la transgresión del principio de justicia. [...]”, desconociendo los principios de equidad, eficiencia y progresividad (artículo 363 de la Constitución).

35. Expresó que los pagos de los nuevos vigilados de la tasa de vigilancia de las vigencias 2013 y 2014 pretendidos por la Superintendencia a través de los actos administrativos demandados, constituyen un enriquecimiento sin causa a favor del Estado y en detrimento de los vigilados.

36. Señaló que los actos administrativos enjuiciados violan los artículos 83 y 95 numeral 9º de la Constitución, al desconocer frente al primero, la presunción de buena fe que obra en favor de los particulares en su relación con el Estado, y respecto al segundo que establece dentro de los deberes y obligaciones de los ciudadanos, el deber de “[...] Contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de los conceptos de justicia y equidad [...]”, y en congruencia con el artículo 58 *ibidem* que garantiza el derecho de propiedad



privada y los demás derechos adquiridos, al exigir una mayor tasa de vigilancia, constituye una expropiación de facto, vulnerando el artículo *supra*.

Quinto cargo: Vía de hecho de la administración

37. Afirmó que la Liquidación Oficial de Revisión, Resolución 21005 de 2015 incurre en una irregularidad grave y manifiesta “[...] *que va en contravía de los derechos de los administrados y que atenta contra el ordenamiento jurídico. [...] en la medida en que profirió una liquidación oficial sustentada en resoluciones cuyo fundamento legal había sido declarado inexecutable por la Corte Constitucional y, por tanto, habían perdido su ejecutoriedad al desaparecer sus fundamentos de derecho. [...]*” y, además, la Superintendencia aplicó una norma previa que es inaplicable a los nuevos vigilados, lo cual genera un grave defecto sustantivo y “[...] *evidencia la configuración de una vía de hecho. [...]*”.

38. Arguyó que la Superintendencia con la Liquidación Oficial de Revisión contenida en la Resolución 21005 de 2015, incurrió en manifiesta vía de hecho, por cuanto: i) ordenó la liquidación fundada en apartes del artículo 89 de la Ley 1450 declarados inexecutable por la Corte Constitucional, actuación administrativa confirmada en la Resolución 02153 de 2016; ii) no cuenta con fundamento legal que la autorice, careciendo de competencia para su emisión; iii) carece de fundamento legal y regulatorio; y, iv) implica un desacato de la Constitución y la ley.

Contestación de la demanda¹²

39. La Superintendencia de Puertos y Transporte contestó la demanda¹³ y se opuso a las pretensiones formuladas, así:

40. Planteó las siguientes excepciones de mérito: i) improcedencia de las pretensiones, ii) falta de causa para demandar por cumplimiento de un deber legal de parte de la Superintendencia de Puertos y Transporte, iii) inexistencia de causales de nulidad en los actos administrativos demandados, iv) buena fe, y v) de oficio o genérica, cuyos argumentos serán ampliados en los párrafos siguientes.

¹² La parte demandada contestó la reforma a la demanda y la integró en un solo texto. Folios 249 a 257 del cuaderno núm. 1 del expediente.

¹³ Por intermedio de apoderado.



41. Manifestó que: “[...] *Respecto de los cuatro (4) cargos de nulidad permito realizar la siguiente sustentación Jurídica de oposición a las pretensiones y de la defensa de mi representada, Superintendencia de Puertos y Transporte: [...]*”.

42. Señaló que la Corte Constitucional efectúa el control jurídico, formal y material de las leyes sometidas a su control, que además de declarar la exequibilidad o inexecuibilidad de las normas puede en casos específicos proferir sentencias interpretativas, integradoras y de exequibilidad temporal diferida; y, transcribió el artículo 45¹⁴ de la Ley 270 de 7 de marzo de 1996¹⁵ que establece que las sentencias que profiera dicha Corte en los términos del artículo 241 de la Constitución, tienen efectos hacia el futuro a menos que la Corte resuelva lo contrario.

43. Mencionó lo previsto en la sentencia de la Corte Constitucional C-444 de 25 de mayo de 2011, realizó un análisis sobre la sentencia de la misma corporación C-218 de 2015 y concluyó que esta providencia “[...] *tiene efecto ex nunc (desde entonces), teniendo en cuenta que la Corte Constitucional no estableció que el efectos fuera desde siempre, por tanto, los actos administrativos expedidos por el Ministerio de Transporte, por las cuales establecieron el pago de la tasa de vigilancia para las vigencias 2012, 2013 y 2014, y la resolución 21005 del 16 de octubre de 2015 se encuentran vigentes y gozan de legalidad. [...]*”. (Subrayado del texto original).

44. Sostuvo que los actos administrativos acusados gozan de legalidad puesto que “[...] *se fundamentaron en supuestos facticos y jurídicos anteriores a la sentencia C-218 de 2015, la cual declaro “INEXEQUIBLE la expresión “y/o inversión”, el inciso segundo del artículo 89 de la Ley 1450 de 2011”. Es decir, cuando se expidieron los actos administrativos que fijaron la tasa de vigilancia para los años 2012, 2013 y 2014, se hicieron antes de ser proferida la respectiva sentencia, por ende, el artículo 89 de la Ley 1450 de 2011 se encontraba vigente en su totalidad. [...]*”. (Negrilla del texto original).

45. Expresó que los actos administrativos que contienen las liquidaciones de revisión de los años 2012, 2013 y 2014, en especial las Resoluciones 21005 de 2015 y 02153 de 2016 que resolvió el recurso de reposición frente a la primera, se sustentaron en el mismo argumento jurídico que el Consejo de Estado declaro válido en el auto de 31 de mayo de 2016 (radicado 2016-00011) con ponencia de la doctora

¹⁴ “[...] *REGLAS SOBRE LOS EFECTOS DE LAS SENTENCIAS PROFERIDAS EN DESARROLLO DEL CONTROL JUDICIAL DE CONSTITUCIONALIDAD. [...]*”.

¹⁵ “[...] *ESTATUTARIA DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA [...]*”.



María Claudia Rojas Lasso, los artículos 27 de la Ley 1ª de 1991 y 89 de la Ley 1450 de 2011.

46. Manifestó que la Superintendencia de Puertos y Transporte en la expedición de los actos administrativos demandados respetó las garantías constitucionales del administrado, entre ellas el principio de legalidad y transcribió apartes de la sentencia de la Corte Constitucional C- 227 de 2002.

47. Refirió a que se entiende por el debido proceso según la sentencia de la Corte Constitucional T-467 de 1995 y también aludió a la sentencia C-231 de 2003 del mismo órgano judicial sobre el debido proceso en obligación tributaria.

48. Adujo que la actuación administrativa que condujo a la resolución del recurso de reposición a través de la Resolución 02153 de 2016, se adelantó según la Ley 1437 de 2011 “[...], respetando las garantías previas y las posteriores del debido proceso administrativo [...]”.

49. Indicó respecto del argumento de pérdida de ejecutoria del acto administrativo acorde con el numeral 2 del artículo 91 del CPACA, que al momento de fijar las tarifas para los años 2012 y 2014, existían las Leyes 1450 de 2011 y 1ª de 1991, “[...] que autorizaban los montos a cobrar por concepto de tasa, las cuales señalaban un método y el sistema a seguir, por tal razón las resoluciones expedidas por el Ministerio de Transporte y la Superintendencia de Puertos y Transporte, en donde se consolidaban los elementos del tributo [...]; los cuales ostentan el atributo de la **presunción de legalidad del acto administrativo** – no han sido objeto de declaratoria de pérdida de ejecutoriedad del acto administrativo de acuerdo a lo establecido en el artículo 92 de la Ley 1437 de 2011, [...]”. (Negrilla del texto original).

50. Argumentó en relación con la alegación de la parte demandante de la situación jurídica no consolidada, que la Superintendencia de Puertos y Transporte estableció mediante actos administrativos generales y definitivos los plazos y forma de pago de la tasa de vigilancia para los años 2012, 2013 y 2014, por lo que la consolidación de la situación jurídica aconteció el 31 de diciembre de cada año fiscal.

51. Sostuvo sobre el argumento de la configuración de una vía de hecho por parte de la Superintendencia de Puertos y Transporte, que los actos administrativos acusados “[...] tienen causa que la justifica, y ella obedece a criterios de legalidad, certeza de los hechos, debida calificación jurídica y apreciación razonable. [...]”.



52. Resumió que los actos administrativos demandados respetaron todas las garantías procesales previstas en la Constitución y el CPACA, y en tal virtud, están motivados “[...] *de forma correcta y con total apego a la ley.* [...]”.

Decisiones proferidas por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección B, en la audiencia inicial¹⁶

53. El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, llevó a cabo la audiencia inicial el 30 de mayo de 2018, en donde se surtieron las siguientes actuaciones.

54. Advirtió que hasta esta etapa procesal no se encuentran irregularidades en el procedimiento, ni causales de nulidad que puedan invalidar lo actuado y ameriten su saneamiento. Se les concedió la palabra a los apoderados de las partes, quienes manifestaron no advertir causal de nulidad alguna.

55. Declaró que no hay excepciones previas por resolver y las de mérito propuestas por la parte demandada serán resueltas al proferir la sentencia.

56. Fijó el objeto del litigio, de acuerdo con la demanda y su contestación.

57. Manifestó que conforme con el parágrafo 2º del artículo 70 de la Ley 446 de 1998, no es posible conciliar los asuntos que traten sobre conflictos de carácter tributario.

58. Advirtió que no existen medidas cautelares pendientes de resolver, en razón a que no se ha solicitado el decreto de alguna según el artículo 230 del CPACA.

59. Resolvió sobre el decreto de pruebas.

60. Resolvió prescindir de la realización de la audiencia de pruebas.

61. Aplicó el inciso final del artículo 181 del CPACA, para la presentación de los alegatos de conclusión por escrito, para lo cual las partes y el Ministerio Público dispondrán del término conjunto de diez (10) días para presentarlos.

¹⁶ Cfr. folio 274 del cuaderno núm. 1 del expediente.



Sentencia apelada¹⁷

62. El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección B, mediante sentencia proferida el 29 de junio de 2018, resolvió lo siguiente:

[...] PRIMERO: ***DECLÁRASE** la nulidad de la Liquidación Oficial de Revisión No. 21005 de 16 de octubre de 2015, y las Resoluciones Nos. 02153 de 21 de enero de 2016 y 49198 de 16 de septiembre de 2016 que resolvieron los recursos de reposición y apelación respectivamente, de conformidad con la parte considerativa del presente fallo.*

SEGUNDO: *En consecuencia, a título de restablecimiento del derecho **DECLÁRASE** que la sociedad AEROVIAS DEL CONTINENTE AMERICANO S.A. -AVIANCA- no está obligada a pagar los valores determinados por la SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE, por concepto de la tasa de vigilancia correspondiente a los periodos 2013 y 2014.*

TERCERO: *No hay lugar a condena en costas.*

CUARTO: *EJECUTORIADA esta providencia **ARCHÍVESE** el expediente previa devolución de los antecedentes administrativos a la oficina de origen. [...]*

Consideraciones del Tribunal

63. El a quo manifestó que: “[...] el numeral 27.2 del artículo 27 de la Ley 1º de 1991 “Por la cual se expide el Estatuto de Puertos Marítimos y se dictan otras disposiciones”, facultó a la SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE para que cobrara a los sujetos de vigilancia, inspección y control una tasa en la parte proporcional que le corresponda en los gastos de funcionamiento de esa superintendencia, en los siguientes términos: [...]”.

64. Adujo que el artículo 89 de la Ley 1450 de 2011 amplió el cobro de la tasa fijada en el numeral 2º del artículo 27 de la Ley 1º de 1991 y transcribió la primera disposición.

65. Precisó que: “[...] la Corte Constitucional mediante la sentencia C-218 de 22 de abril de 2015 declaró inexecutable la expresión “y/o inversión” del primer inciso del artículo 89 de la Ley 1450 de 2011, y el inciso segundo de la norma, [...]”, citando unas consideraciones de dicha providencia.

¹⁷ Cfr. folios 202 a 230 del cuaderno núm. 1 del expediente.



66. Indicó que: “[...], la Sala resalta, si la declaratoria de inconstitucionalidad tiene efectos hacia el futuro, esta no afecta las situaciones consolidadas durante la vigencia de la disposición, por cuanto tienen pleno reconocimiento en el orden jurídico antes del fallo de constitucionalidad. Empero, frente a las situaciones jurídicas no consolidadas, esto es, que pueden debatirse jurídica y administrativamente, por cuanto se encuentran pendientes de decisión en la actuación administrativa o en vía judicial no pueden fundarse en una norma declarada como inexecutable. [...]”.

67. Sostuvo que: “[...] De conformidad con el acervo probatorio, la Sala establece que la SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE al liquidar la tasa de vigilancia de los años gravables 2013 y 2014 a cargo de la demandante, desconoció la sentencia de inexecutable declarada por la Corte Constitucional, habida cuenta que obvió el tratamiento desigual e injustificado para los nuevos vigilados sobre la aplicación de la base gravable de la contribución y su método en la determinación de la tasa de vigilancia con respecto a las sociedades portuarias que estaban sometidas al control y vigilancia de la Superintendencia. [...]”.

68. Señaló que aun cuando la sentencia de la Corte Constitucional no eliminó la obligación tributaria a cargo de los nuevos vigilados, su cobro no puede efectuarse en virtud de que la providencia “[...] eliminó el inciso segundo del artículo 89 de la Ley 1450 de 2011 que establecía el método de determinación de la base gravable y tarifa frente a dichos sujetos. [...]”.

69. Expresó que, para los años en discusión, no existía norma que estableciera la base gravable y la tarifa de la tasa de vigilancia exigible para los nuevos vigilados, por lo que, conforme a la sentencia de inexecutable, no pueden hacerse extensivos los elementos de la obligación previstos para los antiguos vigilados por cuanto “[...] la Ley 1º de 1991 que regula exclusivamente a las sociedades portuarias así no lo previó. [...]”.

70. Concluyó que “[...] resulta forzoso declarar la nulidad de las Resoluciones Nos. 21005 de 16 de octubre de 2015, 02153 de 21 de enero de 2016 y 49198 de 16 de septiembre de 2016, por medio de la (sic) cuales LA SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE liquidó la tasa de vigilancia de los años 2013 y 2014, [...]”.



Recurso de Apelación¹⁸

Parte demandada

71. La parte demandada interpuso y sustentó oportunamente, recurso de apelación contra la sentencia proferida en primera instancia en el que señaló:

72. Resaltó que los efectos de la sentencia C-218 de 2015 son hacia el futuro, no pueden afectar situaciones jurídicas consolidadas, toda vez que los actos administrativos acusados corresponden a revisión de pagos o reliquidaciones para las vigencias fiscales 2013 y 2014, frente a los cuales la parte actora había realizado pagos por un valor ostensiblemente menor al que le correspondía efectuar.

73. Preciso que la Resolución 21005 de 16 de octubre de 2015 no fijo la tarifa de la tasa de vigilancia para los años 2013 y 2014, “[...] es el producto de la REVISION que la entidad demandada efectuó respecto de los pagos que por concepto de tasa de vigilancia hizo la demandante de las vigencias 2013 y 2014, **encontrando que había cancelado menores valores y desde luego dispuso que se pagara la diferencia no pagada y que se constituyó como un saldo pendiente de pago.** [...]” (Negrilla y subrayado del texto original)

74. Manifestó que la Corte Constitucional no moduló la decisión contenida en la sentencia C-218 de 2015, por lo que sus efectos aplican a futuro y no, desde siempre, por ello, al ser la Resolución 21005 de 2015 un acto de revisión y cobro de saldos no pagados por las vigencias 2013 y 2014, se sustentó en los actos administrativos expedidos antes de la sentencia indicada, estos son las Resoluciones 05150 de 27 de noviembre de 2013 y 04188 de 16 de diciembre de 2014.

75. Mencionó que se presenta una situación jurídica consolidada, en razón a que los actos administrativos anotados mediante los cuales el Ministerio de Transporte fijo el porcentaje de la tasa de vigilancia para las vigencias 2013 y 2014 “[...] al ser expedidos con anterioridad al 22 de abril de 2015, tienen plena aplicación y vida en el mundo jurídico, por lo cual no se pueden eliminar ni modificar retrotrallendo (sic) los efectos de la sentencia C-218 de 2015. [...]”.

¹⁸ Folios 329 a 335 del cuaderno núm. 1 del expediente.



76. Expresó que los actos administrativos demandados no adolecen de pérdida de ejecutoriedad, en razón a que la obligación establecida en la Ley 1ª de 1991 y ampliada mediante el artículo 89 de la Ley 1450 no perdió vigencia con la expedición de la sentencia C-218 de 2015 según la cual “[...] *se deslegitimó la desigualdad entre los nuevos y antiguos vigilados. [...]*”, y no se puede retrotraer en el tiempo “[...] **y afectar situaciones ya acaecidas. [...]**”. (Negrilla y subrayado del texto original).

77. Expuso que algunos de los administrados no cancelaron el valor de la tasa de vigilancia o sufragaron uno menor en las vigencias 2013 y 2014, como en el presente asunto, pero en ninguno de los dos eventos, y en virtud de la sentencia C-218 de 2015, la Corte Constitucional exoneró del pago de las tasas de vigilancia las vigencias anteriores a dicho fallo, en razón a que su decisión no retiró del ordenamiento jurídico el tributo, sino que a futuro eliminó la inequidad tributaria del artículo 89 de la Ley 1450 que fue declarada inexecutable.

78. Adujo que los actos administrativos demandados corresponden a revisión de pagos por concepto de la tasa de vigilancia, en razón a que la parte demandada observó que la sociedad actora había realizado menores pagos, por lo que procedió a expedir un acto administrativo que informaba el menor pago efectuado y el saldo pendiente de cancelar, que fue objeto de recursos; por ello, “[...], *de cara a expedición de la resolución de los pagos de la tasa de vigilancia para las vigencias 2013 y 2014, a saber, Resolución 05150 del 27 de noviembre de 2013 y Resolución 04188 del 16 de diciembre de 2014, nos encontramos ante una situación jurídica consolidada. [...]*”.

79. Concluyó que: “[...] *la Resolución 21005 del 16 de octubre de 2015, se expidió con posterioridad a la sentencia C-218 de 2015 del 22 de abril de 2015. Sin embargo, a través de este acto administrativo, mi representada, revisó y reliquidó situaciones jurídicamente consolidadas de las vigencias anteriores al fallo de constitucionalidad, a saber, Resolución 05150 del 27 de noviembre de 2013 y Resolución 04188 del 16 de diciembre de 2014, actos administrativos proferidos por el Ministerio de Transporte. [...]*”.

Actuación en segunda instancia



80. El Despacho sustanciador, mediante providencia de 23 de noviembre de 2018¹⁹ admitió el recurso de apelación indicado *supra*, y ordenó a través de providencia proferida el 21 de enero de 2019²⁰, la presentación de los alegatos por escrito dentro de los diez (10) días siguientes a su notificación, y que vencido el término que tienen las partes para alegar, se surtiera el traslado al Ministerio Público por el término de diez (10) días, los cuales se presentaron de la siguiente manera:

81. La parte demandante reiteró los argumentos expuestos en la demanda.

82. La parte demandada reiteró las consideraciones expuestas en la contestación de la demanda y en el recurso de apelación.

Concepto del Ministerio Público

83. El Ministerio Público guardó silencio en esta oportunidad procesal.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

84. La Sala procederá al estudio de: i) la competencia de la Sala; ii) los actos administrativos acusados; iii) los problemas jurídicos; iv) marco normativo de la Tasa de Vigilancia a cargo de los sujetos sometidos a vigilancia, inspección y control de la Superintendencia de Puertos y Transporte; v) marco jurisprudencial sobre la tasa de vigilancia cuyo cobro está a cargo de la Superintendencia de Puertos y Transporte frente a los nuevos sujetos de inspección, vigilancia y control; vi) efectos de las sentencias de constitucionalidad; vii) situación jurídica no consolidada; y, viii) análisis del caso concreto.

Competencia de la Sala

85. Vistos los artículos 150 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo²¹; y, el artículo 13 del Acuerdo núm. 80 de 12 de marzo

¹⁹ Cfr. folio 5 del cuaderno núm. 2 del expediente.

²⁰ Cfr. folio 12 del cuaderno núm. 2 del expediente.

²¹ “[...] Artículo 150 <Artículo modificado por el artículo 615 de la Ley 1564 de 2012. El nuevo texto es el siguiente:> El Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo conocerá en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los tribunales administrativos y de las apelaciones de autos susceptibles de este medio de impugnación, así como de los recursos de queja cuando no se conceda el de apelación por parte de los tribunales, o se conceda en un efecto distinto del que corresponda, o no se concedan los extraordinarios de revisión o de unificación de jurisprudencia. [...]”.



de 2019, expedido por la Sala Plena de esta Corporación, la Sección Primera del Consejo de Estado es competente para conocer del presente asunto, en segunda instancia.

86. Agotados los procedimientos inherentes al medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho sin que la Sala observe vicio o causal de nulidad que puedan invalidar lo actuado, la Sala procede a resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada.

87. Vistos los artículos 320 y 328 de la Ley 1564 de 12 de julio de 2012²², sobre los fines de la apelación y la competencia del superior; la Sala procederá a examinar únicamente las argumentaciones expuestas por la parte demandada en el recurso de apelación, interpuesto contra la sentencia proferida el 29 de junio de 2018 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

Actos administrativos acusados

88. Los actos administrativos acusados son los siguientes:

89. Resolución núm. 21005 de 16 de octubre de 2015²³ “[...] *“Por la cual se expide liquidación oficial de Revisión del pago de la Tasa de Vigilancia entre las vigencias 2012 y 2014, a la empresa AEROVIAS DEL CONTINENTE AMERICANO S.A. AVIANCA identificada con NIT. 890100577-6” [...]*”, expedida por la Secretaría General de la Superintendencia de Puertos y Transporte:

“[...] RESOLUCIÓN No. DE

(21005) 16 OCT 2015

*“Por la cual se expide liquidación oficial de Revisión del pago de la Tasa de Vigilancia entre las vigencias 2012 y 2014, a la empresa **AEROVIAS DEL CONTINENTE AMERICANO S.A. AVIANCA** identificada con NIT. 890100577-6”*

**LA SECRETARÍA GENERAL
DE LA SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE;**

En ejercicio de las facultades legales que le confieren los numerales 3 (modificado por el artículo 11 del Decreto 2741 de 2001) y 8 del artículo 15 del Decreto 1016 de 2000 y

²² “[...] *Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones. [...]*”.

²³ Folios 161 a 162 del cuaderno núm. 1 del expediente.



el artículo 15 de la Resolución 5731 del 25 de julio de 2012, expedidas por el Superintendente de Puertos y Transporte, y

CONSIDERANDO:

Que de conformidad con el numeral 3 del artículo 15 del Decreto 1016 de 2000, modificado por el artículo 11 del Decreto 2741 de 2001, es función de la Secretaría General de la Superintendencia de Puertos y Transporte “Dirigir y coordinar con las respectivas superintendencias delegadas, el adecuado y oportuno recaudo de las Tasas que le correspondan de acuerdo con la ley.”

Que de conformidad con el numeral 8 del artículo 15 del Decreto 1016 de 2000, es función de la Secretaría General de la Superintendencia de Puertos y Transporte “Dirigir y controlar los procesos administrativos y financieros de la entidad en todos los niveles.”

Que en virtud del artículo 15 de la Resolución 5731 del 25 de julio de 2012, el Superintendente de Puertos y Transporte delegó en la Secretaría General “la competencia para imponer sanciones por incumplimiento de los vigilados, respecto de las autoliquidaciones y del pago de la Tasa de Vigilancia.”

Que el artículo 27 Numeral 27.2 de la Ley 1 de 1991, establece como función de la Superintendencia General de Puertos, hoy Superintendencia de Puertos y Transporte, “cobrar a los sujetos de Vigilancia, inspección y control, una Tasa por la parte proporcional que les corresponda, según sus ingresos brutos, en los costos de funcionamiento de la Superintendencia, definidos por la Contraloría General de la República”.

Que el artículo 89 de la Ley 1450 de 2011, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, amplió el cobro de la Tasa establecida en el artículo 27, numeral 2º de la Ley 1ª de 1991 así:

“Amplíese el cobro de la Tasa establecida en el artículo 27, numeral 2 de la Ley 1ª de 1991, a la totalidad de los sujetos de Vigilancia, inspección y control de la Superintendencia de Puertos y Transporte, para cubrir los costos y gastos que ocasionen su funcionamiento y/o inversión.”

Aquellos sujetos de los cuales se le han ampliado el cobro de la Tasa a la cual hace referencia el presente artículo, pagarán por tal concepto una Tasa por la parte proporcional que les corresponda según sus ingresos brutos, en los costos anuales de funcionamiento y la inversión de la Superintendencia de Puertos y Transporte, la cual no podrá ser superior al 0.1% de los ingresos brutos de los vigilados. (Texto subrayado declarado inexecutable por la Corte Constitucional en Sentencia C-218 de 2015).

Que en vigencia de los artículos 27 de la Ley 1 de 1991 y 89 de la Ley 1450 de 2011, la Corte Constitucional mediante Sentencia C-218 de 2015, declaró la exequibilidad de la ampliación del cobro de la Tasa de Vigilancia a la totalidad de los sujetos de Vigilancia, inspección y control de la Superintendencia de Puertos y Transporte, para cubrir los costos y gastos que ocasionen su funcionamiento, contenida en el artículo 89 de la mencionada ley.

Que en virtud del numeral 3 del artículo tercero de la Resolución 13074 del 5 de septiembre de 2014, expedida por el Superintendente de Puertos y Transporte, corresponde al Grupo Interno de Trabajo de Recaudos (el cual depende de la Secretaría General), “Preparar y proyectar las resoluciones en los casos de incumplimiento, respecto de las autoliquidaciones y pago de la Tasa de Vigilancia.”



Que mediante Resolución 7574 del 9 de noviembre de 2012, aclarada mediante Resolución 9425 del 27 de diciembre del mismo año, el Superintendente de Puertos y Transporte modificó el procedimiento de autoliquidación y pago de la Tasa de Vigilancia, estableciendo en su artículo 4 que “Contra las liquidaciones de revisión y de aforo procederá el recurso de reposición ante el Secretario General y el de apelación ante el Superintendente de puertos y Transporte, dentro de los términos y condiciones establecidos en la normatividad que regula la materia.”

Que mediante los artículos 1 y 2 de la Resolución 10225 del 23 de octubre de 2012, el Ministerio de Transporte fijó la tarifa que por concepto de Tasa de Vigilancia debían pagar a la Superintendencia de Puertos y Transporte, los vigilados a que se refiere el numeral 27.2 del artículo 27 de la Ley 1ª de 1991 y a los que se les amplió el cobro de la Tasa de Vigilancia mediante el artículo 89 de la Ley 1450 de 2011, para la vigencia fiscal 2012 en el 0.3099% para los primeros y en el 0.1% para los segundos, de los ingresos brutos correspondientes al período comprendido entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2011 de cada vigilado.

Que mediante Resolución 7376 del 1 de noviembre de 2012, expedida por esta Superintendencia, se estableció como fecha límite para el pago de la Tasa de Vigilancia vigencia 2012 hasta el día 30 de noviembre de 2012, fecha que fue modificada mediante Resoluciones 8372 del 29 de noviembre, 8551 del 7 de diciembre y 9090 del 19 de diciembre de 2012, estableciéndose en esta última como fecha límite de pago hasta el día 28 de diciembre de 2012. Así mismo, mediante la primera de las resoluciones citadas determinó que para proceder al pago de la Tasa de Vigilancia vigencia 2012, los vigilados deben tomar como base el total de los ingresos brutos de la actividad supervisada obtenidos en el año 2011 y aplicarle el porcentaje establecido por el Ministerio de Transporte, mediante resolución 10225 del 23 de octubre de 2012.

Que mediante los artículos 1 y 2 de la Resolución 05150 del 27 de noviembre de 2013, el Ministerio de Transporte fijó la tarifa que por concepto de Tasa de Vigilancia debían pagar a la Superintendencia de Puertos y Transporte, los vigilados a que se refiere el numeral 27.2 del artículo 27 de la Ley 1ª de 1991 y a los que se les amplió el cobro de la Tasa de Vigilancia mediante el artículo 89 de la Ley 1450 de 2011 para la vigencia fiscal 2013, en el 0.2605% para los primeros y en el 0.1% para los segundos, de los ingresos brutos de cada vigilado correspondientes al período comprendido entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2012.

Que mediante Resolución 015372 del 6 de diciembre de 2013, la Superintendencia de Puertos y Transporte fijó el plazo y la forma de pago de la Tasa de Vigilancia que le correspondía pagar a los sujetos de supervisión para la vigencia fiscal 2013, hasta el 26 de diciembre de 2013; de igual manera determinó que para proceder al pago de la Tasa de Vigilancia, los sujetos deben tomar como base el total de los ingresos brutos obtenidos en el año 2012 y aplicarles los porcentajes establecidos por el Ministerio de Transporte según Resolución No. 05150 del 27 de noviembre de 2013.

Que mediante los artículos 1 y 2 de la Resolución 04188 del 16 de diciembre de 2014, el Ministerio de Transporte mediante (sic) fijó la tarifa que por concepto de Tasa de Vigilancia debían pagar a la Superintendencia de Puertos y Transporte, los vigilados a que se refiere el numeral 27.2 del artículo 27 de la Ley 1ª de 1991 y a los que se les amplió el cobro de la Tasa de Vigilancia mediante el artículo 89 de la Ley 1450 de 2011, para la vigencia fiscal 2014 en el 0.345% para los primeros y en el 0.094% para los segundos, de los ingresos brutos de cada vigilado correspondientes al período comprendido entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2013.

Que mediante Resolución 30527 del 18 de diciembre de 2014, la Superintendencia de Puertos y Transporte fijó el plazo y la forma de pago de la Tasa de Vigilancia que le correspondía pagar a los sujetos de supervisión para la vigencia fiscal 2014, hasta el 30



de diciembre 2014; de igual manera determinó que para proceder al pago de la Tasa de Vigilancia, los sujetos deben tomar como base el total de los ingresos brutos obtenidos en el año 2013 y aplicarles los porcentajes establecidos por el Ministerio de Transporte según Resolución No. 4188 del 16 de diciembre de 2014.

Que como consecuencia de la (sic) anterior, resulta conforme a los postulados constitucionales, legales y jurisprudenciales, el cobro de la Tasa de Vigilancia a todos los sujetos de inspección, así como exigir el pago de los valores adeudados por concepto de la Tasa de Vigilancia a quienes lo realizaron de forma incompleta o no realizaron pago alguno. Para el efecto, es necesario aplicar las fórmulas determinadas por el Ministerio de Transporte, toda vez que las resoluciones expedidas por dicha cartera gozan de presunción de legalidad. Así mismo, tanto la obligación de pago como el incumplimiento del mismo, constituyen situaciones jurídicamente consolidadas antes de la expedición de la Sentencia C-218 de 2015 y de la expedición de la Ley 1753 de 2015.

Que verificado el estado de cuenta del vigilado, se evidencia que no ha pagado el valor total de la Tasa de Vigilancia en las vigencia (s) y valor (es), que se determinan a continuación:

VIGENCIAS	INGRESOS BRUTOS REPORTADOS	VALOR TASA VIGILANCIA	VALOR PAGADO	SALDO PENDIENTE POR PAGAR
2012				
2013	\$4.264.921.028.300	\$4.264.921.028	\$225.046.000	\$4.039.875.028
2014	\$4.954.177.487.200	\$4.656.926.838	\$196.665.724	\$4.460.261.114
	TOTAL A PAGAR			\$8.500.136.142

Que por lo anterior, se observa que es obligación de esta Secretaría liquidar el valor de los saldos pendientes por pagar a cargo de la empresa **AEROVÍAS DEL CONTINENTE AMERICANO S.A. AVIANCA**, como consecuencia del incumplimiento en el pago dentro de los términos establecidos por esta Superintendencia.

En mérito de lo expuesto,

RESUELVE:

Artículo 1. Emitir la siguiente liquidación oficial de revisión del pago de la Tasa de Vigilancia, entre las vigencias 2012 a 2014, a la empresa **AEROVÍAS DEL CONTINENTE AMERICANO S.A. AVIANCA** identificada con **NIT. 890100577-6**, así:

VIGENCIAS	INGRESOS BRUTOS REPORTADOS	VALOR TASA VIGILANCIA	VALOR PAGADO	SALDO PENDIENTE POR PAGAR
2012				
2013	\$4.264.921.028.300	\$4.264.921.028	\$225.046.000	\$4.039.875.028
2014	\$4.954.177.487.200	\$4.656.926.838	\$196.665.724	\$4.460.261.114
	TOTAL A PAGAR			\$8.500.136.142

Artículo 2. Ordenar a la empresa **AEROVÍAS DEL CONTINENTE AMERICANO S.A. AVIANCA**, identificada con **NIT. 890100577-6**, efectuar el pago de los saldos relacionados en el artículo anterior, dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a la fecha de ejecutoria de esta resolución.

[...].



90. El acto administrativo del numeral anterior fue confirmado mediante las Resoluciones núm. 02153 de 21 de enero de 2016²⁴ que resolvió el recurso de reposición interpuesto y la núm. 49198 de 16 de septiembre de 2016²⁵ por la cual se resolvió el recurso de apelación.

Los problemas jurídicos

91. De conformidad con el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada, los problemas jurídicos que ocupan la atención de la Sala y debe resolver, se contraen a: i) determinar si los actos administrativos acusados mediante los cuales se efectuó la liquidación oficial de Revisión del pago de la Tasa de Vigilancia de las vigencias entre 2012 y 2014, a la parte actora, están sujetos o no a los efectos de la sentencia C-218 de 2015 proferida por la Corte Constitucional; y, ii) establecer si en el *sub lite* existe o no una situación jurídica consolidada.

92. En consecuencia, si se debe confirmar, modificar o revocar la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en primera instancia.

Marco normativo de la Tasa de Vigilancia a cargo de los sujetos sometidos a vigilancia, inspección y control de la Superintendencia de Puertos y Transporte

93. El numeral 27.2 del artículo 27 de la Ley 1ª de 10 de enero de 1991, “*Por la cual se expide el Estatuto de Puertos Marítimos y se dictan otras disposiciones*” le asignó a la Superintendencia General de Puertos la función de cobrar a las sociedades portuarias y a los operadores portuarios, una tasa por concepto de vigilancia, para lo cual dispuso lo siguiente:

“[...] Cobrar a las sociedades portuarias y a los operadores portuarios, por concepto de vigilancia, una tasa por la parte proporcional que le corresponda, según sus ingresos brutos, en los costos de funcionamiento de la Superintendencia, definidos por la Contraloría General de la República.

[...]”

²⁴ Folios 209 a 218 del cuaderno núm. 1 del expediente.

²⁵ Folios 232 a 240 del cuaderno núm. 1 del expediente.



94. El artículo 89 de la Ley 1450 de 16 de junio de 2011²⁶, estableció: i) la ampliación de los sujetos pasivos de la tasa de vigilancia establecida en el numeral 2 del artículo 27 de la Ley 1ª de 1991, al incluir a todos los sujetos de vigilancia, inspección y control de la Superintendencia de Puertos y Transporte; ii) la inclusión dentro de la tasa de vigilancia para los nuevos sujetos pasivos del cubrimiento de los gastos de inversión de la entidad; y iii) limitó el monto de cobro de la tasa a máximo el 0.1% de los ingresos brutos de los vigilados.

“[...] Artículo 89. Amplíese el cobro de la tasa establecida en el artículo 27, numeral 2 de la Ley 1ª de 1991, a la totalidad de los sujetos de vigilancia, inspección y control de la Superintendencia de Puertos y Transporte, para cubrir los costos y gastos que ocasionen su funcionamiento y/o inversión.”

Aquellos sujetos de los cuales se le han ampliado el cobro de la tasa a la cual hace referencia el presente artículo, pagarán por tal concepto una tasa por la parte proporcional que les corresponda según sus ingresos brutos, en los costos anuales de funcionamiento y la inversión de la Superintendencia de Puertos y Transporte, la cual no podrá ser superior al 0,1% de los ingresos brutos de los vigilados.

Parágrafo. Facúltase a la Superintendencia de Puertos y Transporte para que en un plazo de 15 meses expida la reglamentación de las características técnicas de los sistemas de seguridad documental que deberán implementar cada uno de los vigilados, para que se garantice la legitimidad de esos certificados y se proteja al usuario de la falsificación [...]” (Negrilla y subrayado fuera del texto).

95. Estas dos disposiciones establecieron una metodología diferente para establecer el monto de la tasa por vigilancia que cobra la Superintendencia, pues mientras los sujetos de la obligación según la Ley 1ª de 1991, lo hacen por concepto de gastos de funcionamiento, aquellos a quienes se les hizo extensivo el pago de esta tasa en virtud de la Ley 1450 deben concurrir, además, con los gastos de inversión.

Marco jurisprudencial sobre la tasa de vigilancia cuyo cobro está a cargo de la Superintendencia de Puertos y Transporte frente a los nuevos sujetos de inspección, vigilancia y control

Sentencia C-218 de 22 de abril de 2015²⁷ proferida por la Corte Constitucional, que declaró inexecutable la expresión “y/o inversión” del inciso primero y el inciso segundo del artículo 89 de la Ley 1450 de 2011

²⁶ “[...] Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014 [...]”.

²⁷ M.P. Martha Victoria Sáchica Méndez.



96. La Corte Constitucional mediante sentencia C- 218 de 2015 la cual hizo tránsito a cosa juzgada constitucional y tiene efectos *erga omnes*, según lo dispone el artículo 243 de la Constitución Política efectuó el examen de constitucionalidad del artículo 89 de la Ley 1450, estudiando si era o no violatorio de los principios de igualdad y equidad tributaria establecidos en el artículo 363 de la Constitución Política.

97. Acorde con lo anterior, el principio de equidad tributaria ha sido definido por la Corte Constitucional como una manifestación específica del principio general de igualdad y comporta la proscripción de formulaciones legales que establezcan tratamientos tributarios diferenciados injustificados, ya sea porque se desconozca el mandato de igual regulación legal cuando no existan razones para un tratamiento desigual, o porque se desconozca el mandato de regulación diferenciada cuando no existan razones para un tratamiento igual.

98. En ese sentido, para efectuar el análisis de constitucionalidad de la norma, la Corte Constitucional utilizó el llamado *test de razonabilidad*, con el objeto de identificar si la norma incorporó un tratamiento injustificado a la luz de los postulados constitucionales como la equidad y la igualdad y para ello, entró a analizar: i) el fin que buscó la medida; ii) el medio empleado para tal fin y; iii) la relación existente entre el medio y el fin.

99. Así las cosas, la Corte Constitucional diferenció dos (2) momentos normativos de la tasa de Vigilancia, a saber: el primero, se presentó con la expedición de la Ley 1ª de 1991, que en su numeral 2 del artículo 27 atribuyó a la entonces Superintendencia General de Puertos, la función de cobrar a las sociedades portuarias y a los operadores portuarios, una tasa por concepto de vigilancia, por la parte proporcional que le corresponda, según sus ingresos brutos, en los costos de funcionamiento de la Superintendencia, definidos por la Contraloría General de la República.

100. El segundo, ocurrió a raíz de la expedición de la Ley 1450, específicamente su artículo 89. En esta oportunidad, el legislador en ejercicio de su potestad configuración normativa, amplió el cobro de la tasa de Vigilancia a la totalidad de los sujetos de vigilancia, inspección y control de la Superintendencia de Puertos y Transporte, para cubrir los costos y gastos que ocasionen su funcionamiento y/o inversión.



101. La Corte Constitucional consideró que, con la modificación introducida por el artículo 89 de la Ley 1450, se dieron dos cambios normativos: el primero, amplió los sujetos vigilados obligados al financiamiento de los servicios a cargo de la Superintendencia de Puertos y Transporte y; el segundo, adoptó una nueva metodología diferencial para el cobro y tope de la tasa de Vigilancia para estos nuevos vigilados, quienes deben financiar no sólo los gastos de funcionamiento sino también los de inversión de dicha entidad de vigilancia, inspección y control.

102. Con base en lo expuesto previamente, la Corte Constitucional declaró la inexecutable del artículo 89 de la Ley 1450 respecto de la inclusión dentro de la tarifa, para los nuevos sujetos pasivos de la obligación tributaria, de cubrir los gastos de inversión de la entidad; y de la limitación del monto del cobro de la tasa a máximo el 0.1% de los ingresos brutos de los vigilados; sin embargo, consideró ajustada a la Constitución Política la ampliación del cobro de la tasa de vigilancia a todos los sujetos vigilados por la Superintendencia de Puertos y Transporte, toda vez que resultaba inequitativo que solo ciertas entidades vigiladas cubrieran los gastos que requiere para su funcionamiento, mientras que otras que reciben los mismos servicios, no tenían la obligación de cubrirlos.

103. Al respecto la mencionada corporación, señaló:

“[...] A partir de ello, la justificación para ampliar el cobro de la tasa de vigilancia, corresponde a la necesidad de fortalecer técnica, institucional y financieramente a esa entidad. Desde ese punto de vista y con el propósito de brindar un mejor servicio, la Corte encuentra que hay una justificación válida para ampliar el cobro de la tasa a aquellos sujetos que no fueron obligados a ello en virtud del artículo 27 de la Ley 1ª de 1991, pues resultaría inequitativo que algunos de los vigilados por la Superintendencia de Puertos y Transporte concurrieran con los gastos que requiere su funcionamiento y otros, a pesar de recibir sus servicios, no lo hicieran.

En ese sentido, la ampliación del cobro de la referida tasa es una manifestación de la potestad que tiene el legislador para establecer tributos, cuando ello tiene una razón lógica y un fin plausible, en este caso el mejoramiento del servicio, bajo un criterio de equidad. Ciertamente, exigir que todos los vigilados concurren al sostenimiento de la entidad, también es una manifestación del principio de igualdad que no vulnera garantía ius fundamental alguna.

No obstante, la Sala advierte que ni la Ley 1450 de 2011 ni sus antecedentes, permiten justificar de modo alguno, la necesidad de implementar dos regímenes de liquidación de la tasa de vigilancia, esto es, (i) la de los antiguos vigilados que se determina con base en los gastos de funcionamiento de la entidad; y (ii) la de los nuevos vigilados que se establece teniendo en cuenta los gastos de funcionamiento pero también los de inversión de la entidad.

En ese sentido, no hubo ni existe explicación alguna, que permita comprender porque se estableció una metodología diferencial para el cobro y el tope de la tasa referida. Este trato diferencial tiene efectos reales máxime si los gastos de inversión y aquellos de funcionamiento son de naturaleza diferente como pasa a precisarse: [...]”.



104. La inclusión en el artículo 89 de la Ley 1450 de los gastos de inversión de la Superintendencia de Puertos y Transportes, como uno de los rubros para tener en cuenta a efectos de la fijación y liquidación de la tasa de vigilancia que se le cobra a la totalidad de los sujetos de vigilancia, inspección y control, fue estudiada en la sentencia C-218 de 2015, en la que la Corte Constitucional concluyó que el artículo *supra* estableció un trato diferencial, sin estar debidamente justificado, por lo que es contrario a la Constitución Política, señalando al respecto:

*[...] En ese sentido, la Sala reitera que no puede entenderse que el legislador no pueda ampliar la base de un tributo, sino que al hacerlo se debe ajustar a los principios de igualdad y equidad. Así las cosas, y dada la diferencia entre los gastos de funcionamiento y las de inversión, se concluye que las (sic) inclusión de los gastos de inversión dentro de la base gravable de los nuevos vigilados genera una sobrecarga adicional para estos frente a los antiguos, al asociar el tributo no sólo a la recuperación de los gastos en los cuales incurre la Superintendencia de Puertos y Transporte en la prestación del servicio, sino a la productividad y desarrollo de la entidad (gastos de inversión). **Este trato diferencial que no tiene sustento alguno en la ley que consagra el tributo ni en los antecedentes de la misma, vulnera el principio de igualdad.***

Si bien las tasas pueden incluir aspectos diferenciadores en razón a la capacidad contributiva de los destinatarios del servicio, o la frecuencia de uso del mismo, no es el caso del asunto objeto de estudio, pues el artículo 89 de la Ley 1450 de 2011 no establece una diferencia fundada en el principio de equidad, pues las diferencias entre los sujetos gravables no se abordan ni se mencionan en la ley.

Ahora bien, respecto a la eficacia de la medida la Sala considera que la justificación expuesta en la Ley 1450 de 2011 según la cual la ampliación de las tasas se hace con el fin de “fortalecer técnica, institucional y financieramente a la Superintendencia de Puertos y Transporte... a través del cobro de una tasa de vigilancia a los agentes vigilados” resulta contraria a la fórmula establecida para el cobro de la tasa, puesto que para lograr un verdadero fortalecimiento de la Superintendencia bastaba, como se expuso con la extensión de la exigencia del gravamen a todos los vigilados y no sólo a un grupo de ellos, razón por la cual el propósito de la norma no guarda una relación de coherencia con el fin utilizado.

En ese sentido, la Sala reitera que el legislador no desbordó sus competencias al ampliar el universo de vigilados que deben concurrir con el funcionamiento de la Superintendencia de Puertos y Transporte, pues tal medida obedece a un fin legítimo. Así las cosas, la vulneración del principio de igualdad radica en la inclusión de los gastos de inversión, sólo para un grupo de vigilados al momento de establecer el monto de la obligación tributaria.

Por ello, es necesario que el legislador en ejercicio de la potestad que le otorga la Constitución Política, determine una nueva metodología para calcular el valor en que deben incurrir los sujetos objeto de vigilancia por parte de la Superintendencia de Puertos y Transporte, para la financiación de los servicios que presta esa entidad.

Sobre la base de lo expuesto, las expresiones “y/o inversión”, así como la totalidad del inciso segundo de la disposición acusada, vulneran el principio de igualdad en materia tributaria, razón por la cual desconoce la Constitución Política y como consecuencia deberá ser sustraída del ordenamiento jurídico.

[...]” (Negrilla y subrayado fuera del texto).

105. En consecuencia, en la Sentencia C-218 de 2015, se resolvió:

“[...] **PRIMERO.-** Declarar **EXEQUIBLE**, por los cargos examinados en la presente sentencia, el inciso primero del artículo 89 de la Ley 1450 de 2011, “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014”, salvo la expresión “y/o inversión”, que se declara **INEXEQUIBLE**

SEGUNDO.- Declarar **INEXEQUIBLE**, el inciso segundo del artículo 89 de la Ley 1450 de 2011, el cual estipula “Aquellos sujetos de los cuales se le han ampliado el cobro de la tasa a la cual hace referencia el presente artículo, pagarán por tal concepto una tasa por la parte proporcional que les corresponda según sus ingresos brutos, en los costos anuales de funcionamiento y la inversión de la Superintendencia de Puertos y Transporte, la cual no podrá ser superior al 0,1% de los ingresos brutos de los vigilados.”

[...]”. (Subrayado fuera del texto).

Efectos de las sentencias de constitucionalidad

106. Es importante resaltar que como regla general las sentencias de control de constitucionalidad tienen efectos hacia el futuro y excepcionalmente tienen efectos diferidos o hacia el pasado. Al respecto, el artículo 45 de la Ley 270 de 7 de marzo de 1996²⁸, señala:

“[...] **ARTÍCULO 45. REGLAS SOBRE LOS EFECTOS DE LAS SENTENCIAS PROFERIDAS EN DESARROLLO DEL CONTROL JUDICIAL DE CONSTITUCIONALIDAD.** Las sentencias que profiera la Corte Constitucional sobre los actos sujetos a su control en los términos del artículo 241 de la Constitución Política, tienen efectos hacia el futuro a menos que la Corte resuelva lo contrario. [...]”. (Negrilla y subrayado fuera del texto).

107. La Corte Constitucional en sentencia C-507 de 3 de diciembre de 2020²⁹, señaló sobre la regla general que rige los efectos de las sentencias de inexecuibilidad, lo siguiente:

“[...] El artículo 241 de la Carta Política le confía a la Corte Constitucional la guarda de la integridad y la supremacía de la Constitución. Para tales fines, prescribe que la Corte, entre otros asuntos, debe “decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación”. A su turno, el artículo 45 de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia señala que, por regla general, las sentencias proferidas por la Corte tienen efectos hacia el futuro, a menos que la Corporación disponga lo contrario.³⁰ [...]” (Negrilla y subrayado fuera del texto).

²⁸ “[...] ESTATUTARIA DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA [...]”.

²⁹ M.P. Jorge Enrique Ibáñez Najjar

³⁰ En efecto, el artículo 45 de la Ley 270 de 1996 prescribe lo siguiente: “Las sentencias que profiera la Corte Constitucional sobre los actos sujetos a su control en los términos del artículo 241 de la Constitución Política, tienen efectos hacia el futuro a menos que la Corte resuelva lo contrario”.

108. En la misma providencia se pronunció sobre la fijación de los efectos temporales de las decisiones de dicha corporación, así:

*“[...] Así, en lo que respecta a la fijación de los efectos temporales, **es sabido que por regla general las decisiones de la Corte tienen efectos hacia futuro o ex nunc, pues, en principio, ello tributa en beneficio de los principios de seguridad jurídica y buena fe**³¹. Sin embargo, en reiteradas providencias, la Corporación ha sostenido que hay casos especiales en los que “reconocer solamente efectos hacia futuro a las sentencias de inconstitucionalidad” consolidaría situaciones jurídicas abiertamente incompatibles con la Carta Política, habida cuenta de que existen normas que, aun cuando han sido expulsadas del ordenamiento jurídico, tienen la posibilidad de surtir efectos antes de que la declaración de inconstitucionalidad se produzca³². (Negrilla y subrayado fuera del texto).*

109. Frente a los efectos de las sentencias proferidas en el ejercicio del control judicial de constitucionalidad, esta Sección³³ precisó:

*“[...] En este estado del estudio, la Sala considera necesario precisar que, por regla general, **la declaratoria de inexequibilidad de una disposición tiene efectos hacia el futuro -ex nunc- y la Corte Constitucional regula estos efectos**, sin perjuicio de las competencias asignadas al Consejo de Estado respecto de la modulación de la interpretación o el alcance de una norma o acto administrativo sometido a control de legalidad.*

[...]

*43. De acuerdo con lo expuesto, **la Corte Constitucional no moduló los efectos de esta norma; razón por la cual, la sentencia C-643 de 1999 tiene efectos ex nunc.**” (Negrilla y subrayado fuera del texto).*

110. Respecto a la no modulación de los efectos de las sentencias de inexequibilidad de la Corte Constitucional, esta Sección ha indicado³⁴:

“[...] <<Esta Corporación en diversas oportunidades ha establecido que cuando en una sentencia no se ha modulado el alcance del fallo, los efectos jurídicos se producen a partir del día siguiente a la fecha en que la Corte ejerció, en el caso específico, la jurisdicción de que está investida, esto es, ‘a partir del día siguiente a aquél en que tomó la decisión de exequibilidad o inexequibilidad y no a partir de la fecha en que se suscribe el texto que a ella corresponde o el de su notificación o ejecutoria’. En aras de salvaguardar la integridad y supremacía del Texto Constitucional y de asegurar la vigencia de la garantía fundamental de la seguridad jurídica, concluye, por una parte, que las sentencias de constitucionalidad producen efectos desde el día siguiente a su adopción, siempre y cuando sean debidamente comunicadas por los medios ordinarios adoptados por esta Corporación (Ley 270 de 1996, artículo 56), y por el otro, sujeta las instituciones de la notificación y el término de ejecutoria contados a partir de la desfijación del edicto (Decreto 2067 de 1991, artículo 16), para delimitar el plazo dentro del cual los ciudadanos pueden interponer el incidente de nulidad

³¹ Sentencia C-978 de 2010 y C-293 de 2020.

³² Cfr. Sentencia C-243 de 2005, C-978 de 2010 y C-257 de 2016.

³³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 3 de junio de 2021. C.P. Hernando Sánchez Sánchez, radicación número: 13001-23-31-000-1992-08263-01.

³⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 27 de abril de 2016. C.P. Roberto Augusto Serrato Valdés, radicación número: 76001-23-31-000-2004-00298-01.



contra el fallo de constitucionalidad por vulnerar el debido proceso (Decreto 2067 de 1991, artículo 49)³⁵(Negrilla del texto original).

111. En línea con lo anterior, esta Sección³⁶ ha expuesto sobre las sentencias de inconstitucionalidad que no determinan efectos diferentes a los *ex nunc*:

“[...] Sobre este punto, la Sala destaca que de acuerdo con el artículo 45³⁷ de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia, las sentencias que profiera el Tribunal Constitucional, por regla general, tienen efectos hacia el futuro, salvo que la Corte resuelva lo contrario o le señale unos específicos o diferidos efectos.

Entonces, cuando no señala efectos diferentes a los ex nunc implícitos en la decisión, la sentencia que declara la inconstitucionalidad empieza a producir efectos a partir del día siguiente a la fecha de la sentencia, no a partir de su ejecutoria. Esta determinación en razón a la clase de control que cumple sobre el ordenamiento jurídico y en lo previsto en el artículo 56³⁸ de la Ley Estatutaria, en cuanto dispone que las sentencias tendrán la fecha en la que se adopte, independientemente de las vicisitudes que se presenten en la publicación del texto del fallo y de los disensos por aclaraciones o salvamentos que se registren en su aprobación. [...]”. (Negrilla del texto original).

Situación jurídica no consolidada

112. Esta Corporación se ha pronunciado sobre las situaciones jurídicas no consolidadas estableciendo que son **“[...] aquellas que se debaten o son susceptibles de debatirse ante las autoridades administrativas o ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, toda vez que cuando se define la situación jurídica particular y concreta, la norma que debía tenerse en cuenta para resolver el caso resulta inaplicable porque fue anulada»³⁹. [...]”⁴⁰**. (Negrilla y subrayado fuera del texto).

³⁵ Providencia de 13 de noviembre de 2008. M.P. Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta. Expediente N° 2003-00805. Actor: Pharmacia Inter American Corporation.

³⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 24 de octubre de 2019. C.P. Nubia Margoth Peña Garzón, radicación número: 13001-23-31-000-2003-00212-01.

³⁷ **“Artículo 45. Reglas sobre los efectos de las sentencias proferidas en desarrollo del control judicial de constitucionalidad.** Las sentencias que profiera la Corte Constitucional sobre los actos sujetos a su control en los términos **del artículo 241 de la Constitución Política, tienen efectos hacia el futuro** a menos que la Corte resuelva lo contrario.” (Negrilla y subrayado del texto original).

³⁸ **“ARTÍCULO 56. FIRMA Y FECHA DE PROVIDENCIAS Y CONCEPTOS.** El reglamento interno de la Corte Suprema de Justicia, **de la Corte Constitucional**, de la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura y del Consejo de Estado, respectivamente, determinará, entre otras, la forma como serán expedidas y firmadas las providencias, conceptos o dictámenes adoptados. En dicho reglamento se deberá además incluir un término perentorio para consignar en el salvamento o la aclaración del voto los motivos de los Magistrados que disientan de la decisión jurisdiccional mayoritaria, sin perjuicio de la publicidad de la sentencia. **La sentencia tendrá la fecha en que se adopte.**” (Negrilla y subrayado del texto original).

³⁹ Entre otras, ver sentencias de 16404 del 23 de julio de 2009, M.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas; de 17617 del 11 de marzo de 2010, M.P. Martha Teresa Briceño de Valencia; de 17922 del 16 de junio de 2011, M.P. William Giraldo Giraldo; de 3 de julio de 2013, exp. 19017, M.P. Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez, de 26 de febrero de 2014, exp 19684, M.P. Martha Teresa Briceño de Valencia y de 8 de febrero de 2018, exp. 21803, M.P. Milton Chaves García.

⁴⁰ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, sentencia de 22 de abril de 2021. C.P. Milton Chaves García, radicación número: 08001-23-33-000-2016-01171-01(24853).



113. En relación con las situaciones jurídicas no consolidadas y consolidadas, la Sección segunda señaló lo siguiente:

“[...] Bajo este entendido, cabe mencionar que las situaciones jurídicas no consolidadas son aquellas que al momento de producirse el fallo se debatían o eran susceptibles de debatirse ante las autoridades administrativas o ante la jurisdicción contenciosa, por consiguiente, las situaciones jurídicas consolidadas serán aquellas situaciones subjetivas y particulares que ya han quedado en firme, o que han sido objeto de pronunciamiento judicial, que ha hecho tránsito a cosa juzgada. De esta manera, no se puede advertir que las pretensiones de los actores constituyan derechos consolidados, por cuanto los mismos estaban en discusión. [...]”⁴¹ (Negrilla y subrayado fuera del texto).

114. En la misma línea, esta sección precisó sobre la situación jurídica no consolidada que *“[...] es aquella que se discutió, dentro de la oportunidad legal, ante la administración o ante la jurisdicción y que al estar pendiente de resolverse, hace precisamente que sea discutida y, en consecuencia, que no se haya consolidado. [...]”⁴² (Negrilla y subrayado fuera del texto).*

Análisis del caso concreto

115. La Sala procede a pronunciarse sobre los argumentos expuestos por la parte demandada en el recurso de apelación, de acuerdo con el problema jurídico indicado *supra*.

116. Los actos administrativos acusados fueron expedidos por la parte demandada en las siguientes fechas: i) Resolución núm. 21005 el 16 de octubre de 2015, ii) Resolución núm. 02153 el 21 de enero de 2016, y iii) Resolución núm. 49198 el 16 de septiembre de 2016.

117. La sentencia C-218 de 2015 según su parte resolutive de declaratorias de inexecutable de: i) la expresión *“y/o inversión”* del inciso primero del artículo 89 de la Ley 1450; y, ii) del inciso segundo del artículo *ibidem*, los efectos de esta decisión son ex nunc o hacia el futuro, en virtud de que no se expresó modulación alguna en esta providencia, aplicándose la regla general prevista en el artículo 45 de la Ley 270 de 1996.

⁴¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, sentencia de 11 de febrero de 2021. C.P. César Palomino Cortés, radicación número: 15001-23-31-000-2002-02557-01(0716-12).

⁴² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 1 de noviembre de 2019. C.P. Hernando Sánchez Sánchez, radicación número: 25000-23-37-000-2016-01469-01.



118. Adicionalmente, teniendo en cuenta que la sentencia indicada fue proferida por la Corte Constitucional el 22 de abril de 2015, sus efectos comenzaron a producirse a partir del día siguiente a la fecha de la misma, por lo que este día corresponde al 23 de abril de 2015.

119. En ese orden de ideas, a la fecha de expedición de las resoluciones demandadas, ya se encontraba produciendo los efectos derivados de la declaratoria de inexecutable, la sentencia C-218 de 2015.

Metodologías para el cobro de la tasa de vigilancia

120. Acorde con lo expuesto en la sentencia de constitucionalidad indicada, existe diferenciación en la metodología empleada para establecer el monto de la tasa por vigilancia que cobra la Superintendencia, “[...] *pues mientras los sujetos objeto de la obligación por ministerio de la Ley 1ª de 1991, lo hacen por concepto de gastos de funcionamiento, aquellos a quienes se les hizo extensivo el pago de la tasa en virtud de la Ley 1450 de 2011 deben concurrir, además, con los gastos de inversión. [...]*”⁴³.

121. Ahora bien, de conformidad con las argumentaciones que sustentan dicha providencia, la Corte Constitucional consideró que el artículo 89 de la Ley 1450 vulneró los principios fundamentales de equidad e igualdad tributaria en razón a no encontrar justificada la necesidad de implementar dos regímenes de liquidación de la tasa de vigilancia, esto es: *i) la de los antiguos vigilados que se determina con base en los gastos de funcionamiento de la entidad; y ii) la de los nuevos vigilados que se establece teniendo en cuenta los gastos de funcionamiento pero también los de inversión de la entidad.*

122. La Corte Constitucional en la sentencia C-218 de 2015 señaló que “[...] *Hasta el año 2011 la Superintendencia de Puertos y Transportes realizó el cálculo de la tasa por concepto de vigilancia teniendo en cuenta únicamente las sociedades portuarias y a los operadores portuarios, ya que de acuerdo con el Artículo 27, numeral 2 Ley 1ª de 1991, solo a éstos eran sujetos de tal obligación. [...]*”; y en relación con la metodología para la determinación de la tarifa por concepto de la Tasa de Vigilancia para los nuevos vigilados, consideró que “[...] *es necesario que el legislador en ejercicio de la potestad que le otorga la*

⁴³ “[...] Corte Constitucional; sentencia C-218 de 22 de abril de 2015; M.P. Martha Victoria Sáchica Méndez [...]”.



Constitución Política, determine una nueva metodología para calcular el valor en que deben incurrir los sujetos objeto de vigilancia por parte de la Superintendencia de Puertos y Transporte, para la financiación de los servicios que presta esa entidad. [...]. (Negrilla y subrayado fuera del texto).

123. A partir del año 2012, se empieza a fijar la tarifa que por concepto de la tasa de vigilancia deben pagar los sujetos de vigilancia, inspección y control, para lo cual se aplican dos metodologías, una, para los antiguos vigilados, y otra, para los nuevos según la modificación normativa introducida en el artículo 89 de la Ley 1450.

124. La Resolución 21005 de 2015 acusada, por la cual se expide la liquidación de oficial de Revisión del pago de la Tasa de Vigilancia de las vigencias 2012 a 2014, a la parte demandante, en sus considerandos refiere, en primer lugar, al artículo 89 de la Ley 1450, aun cuando para la fecha de su expedición esta norma había sido declarada inexecutable (la expresión “y/o inversión” del primer inciso y el inciso segundo en sentencia C-218 de 2015); y, en segundo término, a las resoluciones del Ministerio de Transporte mediante las cuales se fijó la tarifa que por concepto de Tasa de Vigilancia deben pagar a la Superintendencia de Puertos y Transporte la totalidad de los sujetos de vigilancia, inspección y control, para las vigencias fiscales de 2012, 2013 y 2014.

125. Para la vigencia 2014, la tarifa por concepto de Tasa de Vigilancia, se fijó mediante la Resolución 0004188 de 16 de diciembre de 2014⁴⁴ expedida por la Ministra de Transporte, la cual se fundamentó en el artículo 89 de la Ley 1450 y que en su parte motiva, estableció lo siguiente:

“[...] Que el artículo 1º del Decreto 087 de 2011 “Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Transporte, y se determinan las funciones de sus dependencias”, establece:

“El Ministerio de Transporte tiene como objetivo primordial la formulación y adopción de las políticas, planes, programas, proyectos y regulación económica en materia de transporte, tránsito e infraestructura de los modos de transporte carretero, marítimo, fluvial, férreo y aéreo y la regulación técnica en materia de transporte y tránsito de los modos carretero, marítimo, fluvial y férreo.”

Que el numeral 27.2 del artículo 27 de la Ley 1ª de 1991, establece como funciones de la Superintendencia General de Puertos, hoy Superintendencia de Puertos y Transporte - Supertransporte:

“27.2. Cobrar a las sociedades portuarias y a los operadores portuarios, por concepto de vigilancia, una tasa por la parte proporcional que le

⁴⁴ “[...] Por la cual se fija la tarifa que por concepto de Tasa de Vigilancia deben pagar a la Superintendencia de Puertos y Transporte la totalidad de los sujetos de vigilancia, inspección y control, para la vigencia fiscal del año 2014 y se adoptan otras disposiciones [...]”.



corresponda, según sus ingresos brutos, en los costos de funcionamiento de la Superintendencia, definidos por la Contraloría General de la República.”

Que el artículo 89 de la Ley 1450 de 2011, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, amplió el cobro de la tasa establecida en el artículo 27, numeral 2º de la Ley 1ª de 1991, así:

“Amplíese el cobro de la tasa establecida en el artículo 27, numeral 2 de la Ley 1ª de 1991, a la totalidad de los sujetos de vigilancia, inspección y control de la Superintendencia de Puertos y Transporte, para cubrir los costos y gastos que ocasionen su funcionamiento y/o inversión.

Aquellos sujetos de los cuales se le han (Sic) ampliado el cobro de la tasa a la cual hace referencia el presente artículo, pagarán por tal concepto una tasa por la parte proporcional que les corresponda según sus ingresos brutos, en los costos anuales de funcionamiento y la inversión de la Superintendencia de Puertos y Transporte, la cual no podrá ser superior al 0,1% de los ingresos brutos de los vigilados.” (subrayado fuera de texto).

Que de conformidad con el Decreto N° 3036 de 27 de diciembre de 2013 “Por el cual se liquida el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2014, se detallan las apropiaciones y se clasifican y definen los gastos” las apropiaciones para la Superintendencia de Puertos y Transporte para la vigencia fiscal de 2014 son de \$31.500.000.000.00, de los cuales \$31.000.000.000.00 son para funcionamiento y \$500.000.000.00 son para inversión.

Que el Superintendente de Puertos y Transporte a través del oficio No. 20145400574011 del 5 de diciembre de 2014, avaló y allegó en documento adjunto oficio No. 20145400570501 del 4 de diciembre de 2014, mediante el cual la Coordinadora Grupo de Financiera de la Superintendencia de Puertos y Transporte **certifica los gastos de funcionamiento e inversión de la Superintendencia de Puertos y Transporte** y los ingresos brutos de los vigilados 2013 reportados con oficios Nros. 20145400362511 del 12 de agosto de 2014 y 20145400362511 del 28 de noviembre de 2014, así:

[...]

Que en consecuencia, para el **cobro de la tarifa por concepto de tasa de vigilancia a los nuevos sujetos de cobro** de que trata el artículo 89 de la Ley 1450 de 2011, se aplicará la siguiente fórmula, que es la resultante de **dividir los costos anuales de funcionamiento e inversión de la Superintendencia de Puertos y Transporte reportados**, sobre los ingresos brutos (reportados y proyectados) de los nuevos sujetos de cobro, la cual no podrá ser superior al 0,1% de los ingresos brutos de los dichos vigilados:

El análisis comienza con el **cálculo de la tarifa por concepto Tasa de Vigilancia, según el sistema y método establecido en la Ley 1450 de 2011, la fórmula a aplicar es:**

$$TV_n = \frac{GF + INV}{IB_n} * 100 \leq 0.1\%$$

Donde:

- TVn: Tarifa por concepto de tasa de vigilancia (nuevos vigilados)



- GF: Gastos de funcionamiento de la Superintendencia de Puertos y Transporte de los nuevos sujetos de cobro de que trata la Ley 1450 de 2011.
- **INV: Inversión de la Superintendencia de Puertos y Transporte.**
- IBn: Ingresos brutos de los nuevos sujetos de cobro, vigilados por la Superintendencia de Puertos y Transporte.

Su cálculo corresponde a:

$$TV_n = \frac{\$20.666.666.667 + \$500.000.000}{\$22.524.366.810.702} * 100 \leq 0.1\%$$
$$TV_n = 0,094\%$$

Que al aplicar la fórmula aquí desarrollada, se encuentra que ésta no supera el límite previsto en el artículo 89 de la Ley 1450 de 2011, por lo que, la Tasa de Vigilancia para los nuevos sujetos de cobro vigilados es de 0.094% para la vigencia 2014.

Que de otro lado, para el cobro de **la tarifa por concepto de tasa de vigilancia a los vigilados portuarios de que trata la Ley 1ª de 1991** (Sociedades Portuarias, Operadores Portuarios, Embarcaderos, titulares de autorizaciones obtenidas con anterioridad a la Ley 1ª de 1991 y demás autorizados), **se aplicará la siguiente fórmula**, que es la resultante de dividir los costos anuales de funcionamiento de la Superintendencia de Puertos y Transporte sobre los ingresos brutos (reportados y proyectados) de los sujetos vigilados de que trata la Ley 1ª de 1991 así:

$$TV_p = \frac{GF}{IB_p} * 100$$

Dónde:

- TVp: Tarifa por concepto de Tasa de Vigilancia (Vigilados de que trata la Ley 1ª de 1991 -Sociedades Portuarias, Operadores Portuarios, Embarcaderos, titulares de autorizaciones obtenidas con anterioridad a la Ley 1ª de 1991 y demás autorizados-).
- GF: Gastos de funcionamiento de la Superintendencia de Puertos y Transporte vigilados de que trata la Ley 1ª de 1991 (Sociedades Portuarias, Operadores Portuarios, Embarcaderos, titulares de autorizaciones obtenidas con anterioridad a la Ley 1ª de 1991 y demás autorizados).
- IBp: Ingresos brutos de los sujetos vigilados de que trata la Ley 1ª de 1991 (Sociedades Portuarias, Operadores Portuarios, Embarcaderos, titulares de autorizaciones obtenidas con anterioridad a la Ley 1ª de 1991 y demás autorizados)

De acuerdo a los datos recopilados se obtiene:



$$TV_p = \frac{\$ 10.333.333.333}{\$ 2.991.916.576.444} * 100$$

$$TV_p = 0,345\%$$

Que de acuerdo con la fórmula establecida, la tarifa por concepto de tasa de vigilancia para los vigilados de que trata la Ley 1ª de 1991 (Sociedades Portuarias, Operadores Portuarios, Embarcaderos, titulares de autorizaciones obtenidas con anterioridad a la Ley 1ª de 1991 y demás autorizados) corresponde a 0,345% para la vigencia 2014.

[...]” (Negrilla y subrayado fuera del texto).

126. Para la vigencia 2013, la Ministra de Transporte expidió la Resolución 0005150 de 27 de noviembre de 2013⁴⁵, la cual en sus motivaciones, la Sala observa que, de idéntica manera al acto administrativo transcrito previamente: i) se fundamenta en el artículo 89 de la Ley 1450 de 2011; ii) la fórmula aplicable a los nuevos vigilados, según lo previsto en el artículo *ibidem*, es la resultante de dividir los **costos anuales de funcionamiento e inversión** de la Superintendencia de Puertos y Transporte reportados, sobre los ingresos brutos reportados de **los nuevos sujetos de cobro**, la cual no podrá ser superior al 0,1% de los ingresos brutos de dichos vigilados; iii) una de las variables de la fórmula de los **nuevos vigilados** es INV: **Inversión de la Superintendencia de Puertos y Transporte**; iv) al aplicar la fórmula y superar el límite establecido en el artículo 89 indicado, se ajustó al 0.1% la tarifa por concepto de tasa de vigilancia para los nuevos sujetos de cobro para esta vigencia; v) para los vigilados portuarios (antiguos) de que trata la Ley 1ª. de 1991, aplica la fórmula que es la resultante de dividir los costos anuales de **funcionamiento** de la Superintendencia de Puertos y Transporte sobre los ingresos brutos de los sujetos vigilados de que trata la Ley 1ª de 1991; y, vi) al aplicar la fórmula la tarifa por concepto de tasa de vigilancia para los vigilados de la ley *supra*, corresponde a 0,2605% para esta vigencia.

127. Para la vigencia 2012, la Ministra de Transporte expidió la Resolución 0010225 de 23 de octubre de 2012⁴⁶, que en sus consideraciones, la Sala observa que, de igual forma al acto administrativo transcrito previamente: i) se fundamenta en el artículo 89 de la Ley 1450 de 2011; ii) la fórmula aplicable a los nuevos vigilados,

⁴⁵ “[...] Por la cual se fija la tarifa que por concepto de Tasa de Vigilancia deben pagar a la Superintendencia de Puertos y Transporte la totalidad de los sujetos de vigilancia, inspección y control, para la vigencia fiscal del año 2013 y se adoptan otras disposiciones [...]”.

⁴⁶ “[...] Por la cual se fija la tarifa que por concepto de Tasa de Vigilancia deben pagar a la Superintendencia de Puertos y Transporte la totalidad de los sujetos de vigilancia, inspección y control, para la vigencia fiscal del año 2012 y se adoptan otras disposiciones [...]”.



según lo previsto en la norma *ibidem*, es la resultante de dividir los **costos anuales de funcionamiento e inversión** de la Superintendencia de Puertos y Transporte sobre los ingresos brutos estimados de **los nuevos sujetos vigilados**, la cual no podrá ser superior al 0,1% de los ingresos brutos de los vigilados; iii) una de las variables de la fórmula de los **nuevos vigilados** es INV: **Inversión de la Superintendencia de Puertos y Transporte**; iv) al aplicar la fórmula y superar el límite fijado en el artículo 89 anotado, se ajustó al 0.1% la tarifa por concepto de tasa de vigilancia para los nuevos vigilados para esta vigencia; v) para los vigilados portuarios (antiguos) de que trata la Ley 1ª. de 1991, aplica la fórmula que es la resultante de dividir los costos anuales de **funcionamiento** de la Superintendencia de Puertos y Transporte sobre los ingresos brutos de los sujetos vigilados de que trata la Ley 1ª de 1991; y, vi) al aplicar la fórmula la tarifa por concepto de tasa de vigilancia para los vigilados de la ley *supra*, corresponde a 0,3099% para esta vigencia.

128. La Resolución núm. 21005 de 16 de octubre de 2015, por medio de la cual la Superintendencia de Puertos y Transporte expidió la liquidación oficial de Revisión, ordenando el pago del saldo de la tasa de vigilancia para las vigencias 2012 a 2014 en cuantía de \$8.500.136.142 a cargo de la empresa **AEROVIAS DEL CONTINENTE AMERICANO S.A. AVIANCA**, se expidió con fundamento en el artículo 89 de la Ley 1450 de 2011 y en las Resoluciones 0010225 de 2012, 0005150 de 2013 y 0004188 de 2014 expedidas por la Ministra de Transporte.

Efectos de la sentencia de constitucionalidad C-218 de 2015 en el caso concreto

129. De todo lo anteriormente expuesto la Sala puede colegir que, dados los efectos de las sentencias de constitucionalidad, en el caso *sub examine*, para la fecha en que la Superintendencia de Puertos y Transportes expidió la liquidación oficial de Revisión del pago de la Tasa de Vigilancia entre las vigencias 2012 y 2014 a cargo de la empresa AEROVIAS DEL CONTINENTE AMERICANO S.A. AVIANCA, mediante la Resolución núm. 21005 de 16 de octubre de 2015, lo hizo con base en disposiciones que ya habían sido objeto de la declaratoria de inexecutable por la Corte Constitucional mediante la sentencia C-218 del 22 de abril de 2015 frente a la expresión “y/o inversión” del inciso primero y la totalidad del inciso segundo del artículo 89 de la Ley 1450, las cuales se tornaron inaplicables de manera inmediata, como consecuencia de los efectos *erga omnes*



señalados en el artículo 243 de la Constitución Política y hacia el futuro, establecidos en el artículo 45 de la Ley 270 de 1996.

130. Para la Sala, si bien la Corte Constitucional se encuentra jurídicamente habilitada para señalar los efectos temporales de sus sentencias, al no haberlo hecho frente a la sentencia C-218 de 2015, debe entenderse que los efectos de la declaratoria de inexecuibilidad contenida en la misma se producen ex nunc, esto es, desde ahora y hacia futuro, y para el momento en que se expidieron los actos acusados tanto la expresión “y/o inversión” del inciso primero, así como el inciso segundo del artículo 89 de la Ley 1450 ya habían sido expulsados del ordenamiento jurídico.

131. La Sala considera que la parte demandada no podía, con posterioridad a la expedición de la sentencia C-218 de 2015, expedir la liquidación oficial de Revisión del pago de la Tasa de Vigilancia entre las vigencias 2012 y 2014, a través de la Resolución 21005 de 16 de octubre de 2015, a efectos de cobrar saldos pendientes a cargo de la empresa AEROVIAS DEL CONTINENTE AMERICANO S.A. AVIANCA, invocando como fundamento de dicha reliquidación los apartes declarados inexecuibles del artículo 89 de la Ley 1450 que justamente habilitaban a la Superintendencia de Puertos y Transporte a aplicar una metodología que, conforme señaló la Corte Constitucional en su providencia, devino en violatoria de los principios de igualdad y equidad tributaria al precisar que:

“[...] Así las cosas, y dada la diferencia entre los gastos de funcionamiento y las de inversión, se concluye que las (sic) inclusión de los gastos de inversión dentro de la base gravable de los nuevos vigilados genera una sobrecarga adicional para estos frente a los antiguos, al asociar el tributo no sólo a la recuperación de los gastos en los cuales incurre la Superintendencia de Puertos y Transporte en la prestación del servicio, sino a la productividad y desarrollo de la entidad (gastos de inversión). Este trato diferencial que no tiene sustento alguno en la ley que consagra el tributo ni en los antecedentes de la misma, vulnera el principio de igualdad.

Si bien las tasas pueden incluir aspectos diferenciadores en razón a la capacidad contributiva de los destinatarios del servicio, o la frecuencia de uso del mismo, no es el caso del asunto objeto de estudio, pues el artículo 89 de la Ley 1450 de 2011 no establece una diferencia fundada en el principio de equidad, pues las diferencias entre los sujetos gravables no se abordan ni se mencionan en la ley.

[...]”.

En el presente asunto no existe una situación jurídica consolidada

132. Contrario a lo afirmado por el recurrente, en el caso *sub examine* no puede hablarse de una situación jurídica consolidada, en razón a que los actos



administrativos acusados que expidieron la liquidación oficial de Revisión del pago de la tasa de vigilancia entre las vigencias 2012 y 2014, están siendo objeto de conocimiento por parte de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, con la finalidad de determinar la legalidad de estos.

133. En tal virtud, una situación jurídica no consolidada es aquella susceptible de ser discutida en la instancia administrativa o ante la jurisdicción contenciosa, es decir, mantiene su condición de ser materia de debate o controversia en alguna de las sedes indicadas.

134. En el asunto *sub lite* se trata de una situación jurídica no consolidada, cuando es la propia Administración la que procede a expedir el acto administrativo de carácter particular y concreto de liquidación oficial **de revisión** del pago de la tasa de vigilancia para las vigencias 2012 a 2104 a cargo de la parte demandante, el cual se encuentra en discusión ante esta Sala y que previamente fue objeto de impugnación a través de los recursos de reposición y apelación ante las dependencias administrativas competentes.

135. Así las cosas, las situaciones jurídicas consolidadas son aquellas situaciones subjetivas y particulares que no fueron recurridas o demandadas por la parte interesada dentro de la oportunidad legal y que, por tanto, han quedado en firme o han sido objeto de decisión judicial que ha hecho tránsito a cosa juzgada.

136. Como se explicó en precedencia, los actos acusados se fundamentaron en lo previsto en las Resoluciones 0004188 de 16 de diciembre de 2014, 0005150 de 27 de noviembre de 2013 y 0010225 de 23 de octubre de 2012, mediante las cuales se fijaron las tarifas que por concepto de Tasa de Vigilancia debían pagar los vigilados (antiguos) de que trata la Ley 1ª de 1991 para las vigencias fiscales de 2104 (0,345%), 2013 (0,2605%) y 2012 (0,3099%) de los ingresos brutos correspondientes, y los vigilados (nuevos) a los que hace referencia el artículo 89 de la Ley 1450 para las mismas vigencias fiscales de 2014 (0,094%), 2013 (0,1%) y 2012 (0,1%), cuyo aparte declarado inexecutable constituye uno de los fundamentos para la expedición de las Resoluciones 0004188 de 2014, 0005150 de 2013 y 0010225 de 2012, las cuales señalaron las diferencias en la metodología para la liquidación de la tarifa de la tasa de vigilancia contenida en el numeral 27.2. del artículo 27 de la Ley 1ª de 1991 como la prevista en el artículo 89 de la Ley 1450.



137. Para la Sala, en suma, no podía la parte demandada efectuar una revisión o reliquidación de la tasa de vigilancia para las vigencias 2012 a 2014, tomando como fundamento las disposiciones contenidas en el inciso 2º y la frase “ y/o inversión” del artículo 89 de la Ley 1450 que permitían aplicar una metodología diferente para los nuevos sujetos de vigilancia, en tanto, para el momento en que fueron expedidos los actos administrativos acusados, ya habían sido declaradas inexecutable las mencionadas disposiciones, con los efectos *erga omnes* que le son propios a las sentencias de constitucionalidad.

138. La sentencia C-218 de 22 de abril de 2015 proferida por la Corte Constitucional se constituyó en un hecho sobreviniente que le impedía a la parte demandada, respecto de los nuevos sujetos de vigilancia establecidos en el artículo 89 de la Ley 1450, expedir la liquidación oficial de Revisión de la tasa de vigilancia para las vigencias 2012 a 2014, aplicando como fundamento de la liquidación los apartes del artículo *supra* declarados inexecutable, por no existir dichas disposiciones en el ordenamiento jurídico.

Condena en costas

139. Visto el artículo 365 numeral 8.º de la Ley 1564⁴⁷ de 12 de julio de 2012, sobre condena en costas, y atendiendo al criterio objetivo valorativo de las mismas y que en el expediente no aparecen causadas ni probadas; la Sala no condenará en costas a la parte demandada.

Conclusión de la Sala

140. La Sala procederá a confirmar la sentencia de primera instancia proferida el 29 de junio de 2018 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección B.

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

⁴⁷ “[...] Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones. [...]”.



III. RESUELVE:

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia proferida, en primera instancia, por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección B, de 29 de junio de 2018, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: NO CONDENAR en costas a la parte demandada, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

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

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

Se deja constancia que la anterior sentencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en la sesión de la fecha.

ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS
Presidente
Consejero de Estado

NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN
Consejera de Estado

OSWALDO GIRALDO LÓPEZ
Consejero de Estado
Salva voto

HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ
Consejero de Estado

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