



**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
SECCIÓN QUINTA**

**Consejera Ponente: ROCÍO ARAÚJO OÑATE**

**Bogotá D.C., veintidós (22) de febrero de dos mil dieciocho (2018)**

**Radicación Número: 08001-23-31-000-2009-00855-01**

**Demandante: RODRIGO POMBO CAJIAO**

**Demandado: DISTRITO ESPECIAL, INDUSTRIAL Y PORTUARIO DE  
BARRANQUILLA**

**Asunto: Nulidad simple – Sentencia de segunda instancia.**

Procede la Sala a decidir el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante, contra la sentencia del 6 de abril de 2011 mediante la cual el Tribunal Administrativo del Atlántico negó las pretensiones de la demanda.

## **I. ANTECEDENTES**

### **1. La demanda**

El 24 de septiembre de 2009, el señor Rodrigo Pombo Cajiao, en nombre propio presentó demanda en ejercicio de la acción de nulidad simple contra los artículos 147 y 148 del Acuerdo 030 de 2008 del Concejo Distrital de Barraquilla, *“por medio del cual se adoptan medidas para la restructuración de los principales tributos y se dictan otras disposiciones”*.

#### **1.1. Pretensiones**

##### **1.1.1. Pretensiones principales**

**Primera:** Que se declare la suspensión provisional de las normas demandadas.

**Segunda:** Que se declare la nulidad del artículo 147 del Acuerdo 030 de 2008 del Concejo Distrital de Barraquilla, *“con los alcances que se indican en la presente demanda”*.



**Demandante:** Rodrigo Pombo Cajiao  
**Demandado:** Distrito de Barranquilla  
**Radicado:** 08001-23-31-000-2009-00855-01  
Sentencia de segunda instancia

**Tercera:** Que se declare la nulidad del artículo 148 del Acuerdo 030 de 2008 del Concejo Distrital de Barranquilla, *“con los alcances que se indican en la presente demanda”*.

### **1.1.2. Pretensión subsidiaria**

Que se pronuncie el juez sobre los alcances de la excepción de constitucionalidad propuesta en esta oportunidad frente a las normas acusadas.

### **1.1.3. Otras pretensiones**

Como pretensiones que el actor denominó comunes, solicitó lo siguiente:

**Primera:** Que se condene al Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla – Alcaldía y Concejo, al pago de las costas del proceso y las agencias en derecho.

**Segunda:** Que se disponga el cumplimiento de la sentencia en los términos de los artículos 176 a 178 del C.C.A.

## **1.2. Disposiciones acusadas**

En uso de sus facultades legales y constitucionales, el Concejo Distrital de Barranquilla el 30 de diciembre de 2008 expidió el Acuerdo N° 030, *“por medio del cual se adoptan medidas para la reestructuración de los principales tributos y se dictan otras disposiciones”*.

Respecto de esta norma el actor solicitó la nulidad de los artículos que se transcriben a continuación:

“ARTÍCULO 147. DERECHOS. Se denominan derechos los precios fijados por el Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla, por la prestación de un servicio que debe cubrir la persona jurídica o natural que haga uso del mismo”.

“ARTÍCULO 148. CONCEPTOS Y TARIFAS. Los siguientes son los conceptos y las tarifas por derechos de tránsito en el Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla.



403

**Demandante:** Rodrigo Pombo Cajiao  
**Demandado:** Distrito de Barranquilla  
**Radicado:** 08001-23-31-000-2009-00855-01  
 Sentencia de segunda instancia

CONCEPTO	TARIFA SMDLV
<b>TRÁMITES REGULADOS POR EL MINISTERIO</b>	
1 Cambio de cabina	4
2 Cambio de color	5
3 Cambio de motor	5
4 Cambio de placas	4
5 Cancelación de matrícula	9
6 Inscripción de embargos	6
7 Inscripción de limitación al dominio	6
8 Levantamiento de embargos	6
9 Levantamiento de limitación al dominio	6
10 Licencia de conducción	3
11 Matrícula de motocicleta	5
12 Matrícula Vehículo Automotor Particular	7
13 Matrícula Vehículo Automotor Servicio Público	11
14 Regrabación de Chasis o serie	4
15 Regrabación de Motor	4
16 Regrabación de Plaquetas	4
17 Reposición de vehículo tipo taxi	84
18 Transformación	5
19 Traslado de cuentas	0
20 Traspaso	5
<b>ESPECIES VENALES</b>	
21 Certificado de Movilización	2
22 Duplicado - Reposición Placa Moto	5
23 Duplicado - Reposición Placa Vehículo	5
24 Duplicado de Licencia de Conducción	0.5
25 Duplicado Placa Radicado	5
26 Duplicado Tarjeta de Propiedad	5
27 Formulario Único Nacional	0.5
28 Placa Moto	1
29 Placa Vehículo	2
<b>OTROS SERVICIOS ADMINISTRATIVOS</b>	
30 Blindaje de Vehículo	4
31 Cambio de servicio particular	50
32 Certificaciones y Constancias	2
33 Cierre de vía por obras del Distrito por día	3
34 Derechos de Tránsito	7
35 Fotocopia de Carpeta / Hoja de Vida	3
36 Fotocopia traslado de cuenta	2
37 Liquidación de cartera	0.25
38 Otros servicios	2
39 Paz y salvo Derechos de Tránsito	1
40 Peritazgo	2
41 Permiso de carga sobredimensionada por un día	1
42 Permiso de carga sobredimensionada por un mes	15
43 Permiso de carga sobredimensionada por un semestre	73
44 Permiso de carga sobredimensionada por	120



**Demandante:** Rodrigo Pombo Cajiao  
**Demandado:** Distrito de Barranquilla  
**Radicado:** 08001-23-31-000-2009-00855-01  
 Sentencia de segunda instancia

un año	
45 Permiso de cargue y/o descargue por un día	1
46 Permiso de cargue y/o descargue por un mes	15
47 Permiso de cargue y/o descargue por un semestre	73
48 Permiso de cargue y/o descargue por un año	120
49 Permiso de circulación para tractomulas y carga pesada por un día	1
50 Permiso de circulación para tractomulas y carga pesada por un mes	15
51 Permiso de circulación para tractomulas y carga pesada por un semestre	73
52 Permiso de circulación para tractomulas y carga pesada por un año	120
53 Sistematización de Trámites	1
<b>TRÁMITES RELACIONADOS CON EL TRANSPORTE PÚBLICO</b>	
54 Adjudicación de corredores complementarios	720
55 Asignación de nueva ruta	3000
56 Asignación recorrido ruta autorizado por el Ministerio	720
57 Asignación recorrido ruta urbana	720
58 Autorización para vacancia ruta	720
59 Calcomanía tarifa de servicio público	2
60 Cancelación de matrícula para servicio público	9
61 Certificado de capacidad transportadora	4
62 Convenio de colaboración empresarial	720
63 Derecho Fijación y modificación capacidad transportadora	1500
64 Desistimiento del servicio	250
65 Desvinculación	13
66 Desvinculación Administrativa	12
67 Duplicado tarjeta de Operación	2
68 Habilitación de empresas de transporte colectivo	3500
69 Habilitación de empresas de transporte individual	3000
70 Modificación de ruta	720
71 Modificación sitio de despacho	500
72 Otorgamiento de nuevo nivel de servicio	3500
73 Otorgamiento nuevo tipo de vehículo	720
74 Pago proporcional operación vigencias anteriores	2
75 Permiso escolar vehículos de 11 pasajeros en adelante	15
76 Permiso escolar vehículos de 4 a 10 pasajeros	10
77 Tarjeta de operación servicio colectivo	4
78 Tarjeta de operación servicio individual	2
79 Vinculación	13



**Demandante:** Rodrigo Pombo Cajiao  
**Demandado:** Distrito de Barranquilla  
**Radicado:** 08001-23-31-000-2009-00855-01  
Sentencia de segunda instancia

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

**PARÁGRAFO SEGUNDO:** La tasa por derechos de tránsito del ítem 34, tiene la siguiente estructura.

a. **HECHO GENERADOR.** El servicio que presta la autoridad de tránsito del municipio por la administración de la carpeta del vehículo, los servicios y medidas de seguridad vial que implanta.

b. **SUJETOS PASIVOS.** Propietarios o poseedores de vehículos automotores matriculados en el registro automotor del Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla.

c. **TARIFA.** La señalada en el ítem 34.

d. **CAUSACIÓN.** Esta obligación se genera el primero de enero de cada año. En el caso de los vehículos automotores nuevos, los derechos se causan en la fecha de solicitud de la inscripción de la licencia de tránsito o matrícula, y se liquidarán en proporción al número de meses que reste del respectivo año gravable, sin que se genere sanción por la fecha de la matrícula. La fracción de mes se tomará como un mes completo. En el caso de los propietarios de vehículos que trasladen o radiquen sus cuentas, pagarán los derechos de tránsito a partir del siguiente mes de realizar la radicación de cuenta, salvo que la fecha de radicación sea en el mes de diciembre, liquidándose el derecho de ese mes sin consideración al día de radicación y por el mes completo.

e. **EXENCIÓN:** Los propietarios de vehículos particulares y/o motocicletas que trasladen por primera vez su cuenta al Distrito de Barranquilla gozarán de un descuento del 100% del derecho de tránsito correspondiente al año o fracción contado a partir de la radicación de su cuenta ante la autoridad de tránsito y transporte del Distrito.

f. **PLAZO DE PAGO.** Se cancela anualmente en las fechas que determine la autoridad de movilidad.

g. **DESCUENTO POR PRONTO PAGO.** La autoridad de Tránsito y Transporte Distrital podrá otorgar un descuento del 5% en los derechos de tránsito, en los términos que lo defina dicha autoridad. En el evento de no establecer la forma para aplicar el descuento, éste se hará a quien cancele dentro del primer plazo fijado por la autoridad de tránsito y transporte.

El pago de esta tasa fuera de los plazos concedidos por la autoridad da lugar a liquidar intereses de mora y para su cobro se deben aplicar las normas del procedimiento tributario nacional.



**Demandante:** Rodrigo Pombo Cajiao  
**Demandado:** Distrito de Barranquilla  
**Radicado:** 08001-23-31-000-2009-00855-01  
Sentencia de segunda instancia

**PARÁGRAFO TERCERO.** La tasa por sistematización de trámites del ítem 53 se cancelará cada vez que se realice un trámite ante el organismo de tránsito y transporte.

**PARÁGRAFO CUARTO.** El no pago oportuno de las tasas descritas en este artículo causa intereses de mora de la manera señalada por la Ley 1066 de 2006, aplicando las normas de este Acuerdo para los tributos distritales.

**PARÁGRAFO QUINTO.** De conformidad con el párrafo segundo del artículo 127 de la Ley 769 de 2002 el servicio de grúa y parqueadero se cobrará conforme lo determine la autoridad de tránsito local, quien así mismo definirá la distribución de los ingresos por este concepto”.

### **1.3. Concepto de violación**

Estimó que las normas controvertidas desconocieron los artículos 6, 13, 83, 84, 150 (numeral 12), 209, 311, 313, 315, 333 y 338 de la Constitución Política, 1 (numerales 1 y 2) y 27 de la Ley 962 de 2005, 2 y 3 del C.C.A.

Desatacó que el artículo 338 constitucional es claro en señalar que en tiempo de paz los concejos pueden establecer tasas como recuperación de los costos de los servicios que les presten o participación en los beneficios que les proporcionen, pero en todo caso estableciendo (i) el sistema, (ii) el método para definir los costos y beneficios y (iii) la forma de hacer su reparto.

Indicó que la obligación de establecer frente a las tasas los aspectos antes señalados, ha sido resaltada entre otras decisiones, en los fallos C-243 de 2005 y C-1171 de 2005 de la Corte Constitucional.

Lo anterior, para reprochar que mediante los artículos acusados el Concejo Distrital de Barranquilla creó una tasa, sin hacer referencia (i) al sistema, (ii) al método para definir los costos y beneficios y (iii) la forma de hacer su reparto.

Afirmó que los anteriores aspectos, que constituyen limitaciones a la facultad de imponer tasas, tienen como fin garantizar que se recuperen los costos de los servicios que se prestan, que los ciudadanos tengan claridad acerca de cómo se calcula y cobran las



tarifas correspondientes, cuáles son los beneficios generados e identificar la forma de hacer el reparto entre los contribuyentes<sup>1</sup>.

Destacó del artículo 148 acusado los ítems del concepto “*otros servicios administrativos*”, por cuanto a su juicio revelan la existencia de una tasa, en tanto implican un pago que es impuesto por una entidad con destino al erario público, empero aquel es voluntario, por cuanto solo lo realizan los usuarios que libremente adelanten alguna de las actividades consagradas en la norma, y finalmente, existe una contraprestación directa en favor del pagador.

A partir de algunas consideraciones de los fallos C-445 de 1994, C-1171 de 2005 y C-816 de 1999 de la Corte Constitucional, sostuvo que en el marco del artículo 338 de la Constitución Política, los *“métodos buscan definir los criterios o variables que inciden en los costos del servicio que se presta (paso o pauta que deben observarse). Por su parte los sistemas se refieren a las técnicas (directrices y reglas) de medición de tales variables, lo que resulta congruente con el propósito de generar un concepto objetivo sobre la retribución del servicio que recibe el administrado y que obedece al costo operativo del mismo. Adicionalmente debe incluirse en la obligación un componente que asegure la forma de hacer el reparto, es decir, el reembolso de los costos relacionados con los servicios”*.

Lo anterior, para reiterar que los aspectos antes señalados no fueron incluidos en la exposición de motivos, en la parte considerativa ni en el articulado del Acuerdo N° 030 de 2008 del Concejo Distrital de Barraquilla.

Precisó que la determinación del método y el sistema no debe limitarse a la hipótesis consistente en que mediante leyes, ordenanzas y acuerdos se permita a otras autoridades fijar tasas, pues en todos casos la definición de tales aspectos es esencial para el control ciudadano.

Esto con el fin de subrayar que no es de recibo entender que las consideraciones hasta aquí realizadas únicamente aplican en los eventos en que el Congreso de la República, las asambleas

---

<sup>1</sup> En tal sentido, citó algunos pronunciamientos de las sentencias C-816 de 1999 y C-1171 de 2005 de la Corte Constitucional.



**Demandante:** Rodrigo Pombo Cajiao  
**Demandado:** Distrito de Barranquilla  
**Radicado:** 08001-23-31-000-2009-00855-01  
Sentencia de segunda instancia

departamentales o concejos municipales, “*delegan*” a otras autoridades la función de fijar tasas.

Sostuvo que al no fijarse el método y el sistema tributario de la tasa impuesta, se incurrió en falta de motivación, por cuanto no se justificaron aspectos esenciales de esta, y además, que tal omisión permite predicar que el acto administrativo está viciado de nulidad por desconocimiento de la “*forma regular*” como debió expedirse.

Finalmente, solicitó que se efectuara un pronunciamiento sobre la posibilidad que tienen las autoridades locales de aplicar la excepción de inconstitucionalidad frente a las normas demandadas, con fundamento en los anteriores argumentos.

## **2. Actuaciones Procesales**

### **2.1 Admisión de la demanda**

Mediante auto del 2 de marzo de 2010<sup>2</sup>, el Tribunal Administrativo del Atlántico admitió la demanda y dispuso su notificación al Ministerio Público, al presidente del Concejo Distrital de Barranquilla y al alcalde de la misma ciudad. Adicionalmente, ordenó que se realizara la fijación en lista de que trata el numeral 5° del artículo 207 del C.C.A.

Por otra parte, negó la solicitud de provisional de los artículos demandados, al considerar que, de la confrontación directa de los mismos con las disposiciones presuntamente desconocidas, no se advierte una manifiesta violación de estas.

### **2.2. Contestación de la demanda<sup>3</sup>**

La Oficina Jurídica de la Alcaldía de Barranquilla solicitó que se dicte un fallo inhibitorio “*por la evidente carencia de efectos legales que acaecieron sobre el Artículo 148 del Acuerdo 030 de 2008*”, debido a su derogatoria por el artículo 18 del Acuerdo 015 de 2009. A la vez solicitó que se negaran las pretensiones de la demanda.

En respaldo de lo anterior expuso las siguientes razones:

---

<sup>2</sup> Folios 121-124 del cuaderno No. 1.

<sup>3</sup> Folios 134-143, cuaderno N° 1.





Precisó que el artículo 148 del Acuerdo 030 de 2008 del Distrito de Barranquilla no se encuentra vigente, debido a que fue derogado por el artículo 18 del Acuerdo 015 de 2009, este último mediante el cual se realizaron ajustes a las tarifas por concepto de los servicios prestados por la Secretaría de Movilidad.

Destacó que de conformidad con la sentencia C-729 de 2009 de la Corte Constitucional, cuando la norma enjuiciada ha desaparecido del ordenamiento jurídico y no se encuentra produciendo efectos jurídicos, es válido acudir a la figura de la sustracción de materia, y por ende, abstraerse del juicio de constitucionalidad.

Lo anterior, para argumentar que en el caso de autos resulta procedente que se dicte un fallo inhibitorio, comoquiera que el artículo 148 del Acuerdo 030 de 2008 fue derogado y no está produciendo efecto alguno, teniendo en cuenta que los servicios que presta la Secretaría de Movilidad son retribuidos atendiendo a las tasas determinadas por el artículo 18 del Acuerdo 015 de 2009.

De otro lado, precisó que las normas demandadas a través del Acuerdo 030 de 2008, fueron compiladas por provenir del Acuerdo 022 de 2004 (artículo 159), el cual había establecido las tarifas de los servicios prestados por Metro Tránsito, actualmente Secretaría de Movilidad.

Indicó que en la exposición de motivos del Acuerdo 030 de 2008 se expresaron las razones por las cuales el contenido de las normas acusadas fue compilado, por lo que carecen de sustento las afirmaciones que se realizaron en la demanda sobre la falta de motivación.

Añadió que como a través del acuerdo antes señalado se efectuó una compilación, no había lugar a exponer argumentos nuevos en la exposición de motivos, además que, si el actor pretende conocer el antecedente técnico de las referidas tasas, *“debió hacer referencia del contenido y el antecedente del artículo 159 del Acuerdo 022 de 2004 y no enjuiciar el contenido del artículo 148 que se trató de una compilación de la norma vigente con anterioridad de la expedición del Acuerdo 030 de 2008”*.



**Demandante:** Rodrigo Pombo Cajiao  
**Demandado:** Distrito de Barranquilla  
**Radicado:** 08001-23-31-000-2009-00855-01  
Sentencia de segunda instancia

Respecto a la presunta violación del artículo 338 constitucional, aseveró que contrario a lo que interpreta el actor, la fijación del sistema y método de las tasas constituye una obligación cuando estas son establecidas por un órgano **diferente** al de representación popular, lo cual no ocurre en este caso, pues fue el mismo Concejo Distrital el que implantó aquellas, por lo que no resultaba imperativo determinar dichos aspectos, lo que no significa que actuó de manera arbitraria, pues para tal efecto las decisiones adoptadas estuvieron ceñidas a los estudios técnicos y económicos que permitieron establecer la relación costo - beneficio de las actividades ejercidas por la autoridad de tránsito.

Reprochó que la parte demandante haya invocado pronunciamientos de constitucionalidad como la sentencia C-816 de 1999, sin reparar que los mismos son claros en establecer que el sistema y método de las tasas debe ser precisado por el Congreso de la República, las asambleas departamentales y los concejos municipales, cuando se permite que otras autoridades fijen las tasas, precisamente, en aras establecer límites a la facultad concedida, hipótesis que insiste, no fue la que tuvo lugar en el caso de autos respecto de las normas demandadas.

Por otra parte, alegó que el actor invocó como desconocido el artículo 150 de la Constitución Política sin exponer el concepto de violación, y afirmó que los preceptos cuya nulidad se pretende son contrarios al artículo 27 de la Ley 962 de 2005, relativo a los requisitos de funcionamiento de los establecimientos de comercio, esto es, de un asunto que no tiene relación con el que es objeto de estudio en esta oportunidad.

A la misma conclusión llegó respecto del artículo 1° de la Ley 962 de 2005 que fue invocado como desconocido.

### **2.3. Providencias relevantes dictadas con posterioridad a la admisión de la demanda.**

Por medio de auto del 27 de julio de 2010<sup>4</sup>, se dispuso tener como pruebas los documentos aportados con la demanda y su contestación y se ofició al Concejo Distrital de Barranquilla para que aportara copia

---

<sup>4</sup> Folio 147, cuaderno N° 1.



auténtica de los documentos que contengan la exposición de motivos de los Acuerdos 022 de 2004 y 030 de 2008.

A través de providencia del 6 de septiembre de 2010, se corrió traslado a las partes para alegar de conclusión y al Ministerio Público para que rindiera el concepto correspondiente<sup>5</sup>.

## **2.4. Alegatos de conclusión en primera instancia**

**2.4.1.** El Distrito de Barranquilla reiteró los argumentos expuestos al contestar la demanda.

**2.4.2.** La parte demandante solicitó que se dictara una sentencia de fondo que accediera a las pretensiones formuladas. Adicionalmente, pidió hacer extensivas las razones, pruebas y pretensiones de la demanda, frente al artículo 18 del Acuerdo 015 de 2009, en tanto estima que el mismo derogó formal más no materialmente el artículo 148 del Acuerdo 030 de 2008. Lo anterior por las razones que se sintetizan a continuación<sup>6</sup>:

Luego de transcribir los artículos 148 del Acuerdo 030 de 2008 y 18 del Acuerdo 015 de 2009 del Concejo Distrital de Barranquilla, sostuvo que el segundo derogó formal más no materialmente el primero, pues entre los dos en cuanto a lo sustancial no se efectuó alguna modificación respecto a la tasa objeto de la demanda de simple nulidad, que se presentó antes de que la segunda norma se expidiera.

Lo anterior, para sostener que la derogatoria de la norma acusada no constituye una razón válida para no emprender el estudio de fondo de los argumentos expuestos, de lo contrario se permitiría a la parte demandada que mediante la figura de la derogación se abstraiga del juicio de legalidad de los actos que dictó.

En ese orden, indicó que lo relevante en el caso de autos es si la tasa establecida en los Acuerdos 030 de 2008 o 015 de 2009, se encuentra o no conforme al ordenamiento jurídico, lo que justifica la emisión de un fallo de fondo.

---

<sup>5</sup> Folio 203, cuaderno N° 1.

<sup>6</sup> Folios 209-250 del cuaderno anexo.



**Demandante:** Rodrigo Pombo Cajiao  
**Demandado:** Distrito de Barranquilla  
**Radicado:** 08001-23-31-000-2009-00855-01  
Sentencia de segunda instancia

Seguidamente, trajo a colación algunas consideraciones de las sentencias C-467 de 1993, C-541 de 1993, C-992 de 2001, C-1114 de 2003 y C-729 de 2009 de la Corte Constitucional, sobre la necesidad de estudiar de fondo la demandas de inconstitucionalidad contra normas derogadas, en virtud del acceso a la administración de justicia, el control de constitucionalidad y el principio “*perpetuatio jurisdictionis*”, así como para evitar los fallos inhibitorios y que se reproduzca el contenido de disposiciones contrarias a la Carta Política.

En el mismo sentido invocó algunos fallos del Consejo de Estado<sup>7</sup>, respecto del control de legalidad que ejerce sobre los actos administrativos derogados, a fin de insistir que contrario a lo indicado por la parte demandada, el hecho que las normas acusadas se hayan derogado después de presentada la demanda no constituye una razón suficiente para sustraerse del asunto y dictar un fallo inhibitorio.

Estimó que resulta contradictorio que la parte accionada solicite que se dicte un fallo inhibitorio, y a la vez que los artículos demandados permanezcan incólumes.

Aseveró que es un error interpretar que el artículo 338 constitucional solo establece la obligación de señalar el método, el sistema y la forma de hacer el reparto cuando autoridades distintas al Congreso, las asambleas departamentales y los concejos municipales fijan las tasas, cuando precisamente lo que pretende dicho precepto es que tales aspectos estén siempre presentes.

En ese orden de ideas reiteró, que el Concejo de Barranquilla en desconocimiento de la Constitución, al fijar la tasa de que tratan las normas acusadas no hizo referencia al método, al sistema ni a la forma de hacer el reparto de los beneficios y costos generados.

Sostuvo que el Distrito de Barranquilla “*confunde que una cosa es la tarifa y otra muy distinta el método y el sistema que lo soporta*”. Sobre el particular planteó las siguientes diferencias:

---

<sup>7</sup> Consejo de Estado – Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 14 de enero de 1991, C.P. Carlos Gustavo Arrieta Padilla, Exp. S-157. 2) Consejo de Estado – Sección Segunda, providencia del 19 de febrero de 1998, C.P. Silvio Escudero Castro, Rad. 8922. 3) Consejo de Estado, Sección Primera, providencia del 5 de octubre de 2009, C.P. Rafael E. Ostau De Lafont Pianeta, Rad. 11001-03-24-000-2003-00414-01.



- “1. Son dos aspectos muy distintos: el uno es una tasa y los otros son unos sistemas y métodos que la soportan.*
- 2. La tasa es la consecuencia mientras que los sistemas y los métodos son las causas próximas.*
- 3. La fijación de la tasa es delegable mientras que la configuración del sistema y del método no lo son.*
- 4. La delegación de la fijación de la tasa en cabeza de otras autoridades administrativas es **facultativo** del Concejo, mientras que la consagración del sistema y del método son de **obligatoria** incorporación en el acuerdo distrital.*
- 5. La fijación de la tasa cuando se delegó en autoridad distinta al Concejo se hace mediante un acto administrativo distinto al ACUERDO DISTRITAL, mientras que, como anotamos, la consagración del sistema y del método son de obligatoria incorporación en el Acuerdo Distrital.*
- 6. La tarifa es lo que se cobra mientras que el sistema y el método son las razones que lo soportan más no es lo que se cobra.”*

Señaló que el acuerdo que fijó la tasa objeto de estudio carece de motivación en cuanto el método y al sistema, y que un asunto distinto a tal exigencia constitucional es que la ciudad cuente con un modelo de transporte.

**2.5. El agente del Ministerio Público guardó silencio**

## **2.6 Sentencia impugnada**

Mediante sentencia del 6 de abril de 2011<sup>8</sup>, el *A quo* negó las pretensiones de la demanda argumentando en síntesis lo siguiente:

Destacó que el Concejo Distrital de Barranquilla mediante el Acuerdo 022 de 2004, *“por el cual se compila y actualiza la normatividad Tributaria Distrital vigente, se incluyen modificaciones introducidas por la Legislación Nacional, se establecen otras disposiciones y se conceden autorizaciones”, contempla en su artículo 159 los conceptos y tarifas por derechos de tránsito en el Distrito de Barranquilla, que fueron luego compilados en el Acuerdo 030 de 2008 a través de los artículos acusados”*.

A renglón seguido sostuvo, *“esto es y en tanto los artículos demandados no se constituyen en las normas que dieron origen a las tarifas por concepto de derecho de tránsito, sino que sólo las compilaron, no resulta*

---

<sup>8</sup> Folios 286-300, cuaderno N° 1.



**Demandante:** Rodrigo Pombo Cajiao  
**Demandado:** Distrito de Barranquilla  
**Radicado:** 08001-23-31-000-2009-00855-01  
Sentencia de segunda instancia

*dable cuestionarlas en el sentido de que no cumplieron los procedimientos propios de su creación, como lo denuncia el actor al manifestar que no se estableció en el Acuerdo 030 de 2008 el sistema y el método que definió los costos de los servicios prestados y los respectivos beneficios, necesarios para efectos de fijar dichas tarifas”.*

En consecuencia, concluyó que los cargos propuestos contra los artículos 147 y 148 del Acuerdo 030 de 2008, *“en tanto cuestionan el origen de las tarifas allí compiladas, sin que a través de las mismas se haya dado su creación, no tienen vocación de prosperidad”.*

Finalmente, respecto a la solicitud de efectuar un pronunciamiento acerca de la posibilidad de los servidores públicos de la Alcaldía de Barranquilla de aplicar la excepción de inconstitucionalidad con fundamentos en los argumentos expuesto en la demanda, precisó que la competencia del tribunal se circunscribe a pronunciarse sobre la legalidad de los actos acusados, *“más no emitir conceptos o directrices acerca de la manera como la administración deba desarrollar sus funciones o aplicar ciertas normas”.*

## **2.7 Recurso de apelación**

Por medio de escrito radicado el 7 de septiembre de 2011<sup>9</sup>, la parte demandante interpuso recurso de apelación en el que solicitó (i) revocar la decisión de instancia, (ii) acceder a las pretensiones del libelo introductorio, (iii) declarar la nulidad del artículo 18 del Acuerdo 015 de 2009 del Concejo Distrital de Barranquilla porque es idéntico al artículo 148 del Acuerdo 030 de 2008 y (iv) pronunciarse sobre la excepción de inconstitucionalidad frente a las normas acusadas. Lo anterior por las razones que a continuación se sintetizan:

En primer lugar, destacó que, de conformidad con la providencia del 4 de mayo de 2011 de la Sección Tercera del Consejo de Estado, C.P. Ruth Stella Correa, Rad. 19.957, en aras de salvaguardar los principios de seguridad jurídica, igualdad y acceso a la administración de justicia, el fallador al momento de decidir debe tener en cuenta la jurisprudencia reinante para el momento de presentación de la demanda.

---

<sup>9</sup> Folios 302-332 del cuaderno No.1.



Precisó que hizo referencia al anterior pronunciamiento, no porque la jurisprudencia aplicable al caso de autos haya cambiado, *“sino para evitar cualquier sorpresa sobre el particular”*.

Consideró que en síntesis el juez de primera instancia negó las pretensiones de la demanda, bajo el argumento que debió demandarse el artículo 159 del Acuerdo 022 de 2004, que dio origen a la tarifa que fue compilada en los artículos demandados.

Frente a dicha tesis manifestó, que para el momento en que se presentó la demanda, la anterior norma había sido derogada expresamente por el artículo 387 del Acuerdo 030 de 2008, y por consiguiente, las únicas disposiciones que podían controvertirse a través de la acción de simple nulidad, eran los artículos 147 y 148 del acuerdo antes señalado, que se encontraban vigentes para el momento en que se acudió a la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

Reprochó que el Tribunal Administrativo del Atlántico le haya exigido demandar una norma (artículo 159 del Acuerdo 022 de 2004) respecto de la cual no resultaba procedente la acción de simple nulidad, y adicionalmente, que bajo tal argumento se haya negado a abordar el fondo del asunto a la manera de un fallo inhibitorio con menoscabo del derecho de acceso a la administración de justicia, aunque formalmente haya negado las pretensiones de la demanda.

Agregó, que el artículo 138 del C.C.A. en cuanto a la individualización de las pretensiones indica que, si el acto administrativo en vía gubernativa fue revocado, sólo es procedente demandar la última decisión.

Lo anterior, a fin de destacar que *“si bien es nuestro caso no estamos frente a una revocatoria propiamente tal, sino más técnicamente, frente a una derogatoria, para los efectos de la individualización de las pretensiones podemos asemejar la terminología tal y como lo expone la doctrina especializada ya que lo importante es que el acto demandado sea el que se encuentre vigente en la fecha de la presentación de la demanda y no el derogado e inexistente, como en efecto ocurrió en nuestro caso, que demandamos el acuerdo 030 de 2008 que para el 24 de septiembre de 2009 (fecha de presentación de la demanda), se encontraba con plena*



**Demandante:** Rodrigo Pombo Cajiao  
**Demandado:** Distrito de Barranquilla  
**Radicado:** 08001-23-31-000-2009-00855-01  
Sentencia de segunda instancia

*vigencia y había revocado –o mejor derogado- el acto administrativo anterior, esto es el Acuerdo 022 de 2004”.*

A renglón seguido y con fundamento en el artículo 138 del C.C.A., argumentó que como el *A quo* al admitir la acción no reprochó el no haberse demandado el acuerdo que precedió al Acuerdo 030 de 2008, debió dictar un fallo de fondo en lugar de abstenerse de analizar los cargos formulados, en especial, el relativo al desconocimiento del artículo 338 constitucional.

Arguyó que, de no dictarse una decisión de fondo en el presente caso, se denegaría de manera absoluta el acceso a la administración de justicia.

Seguidamente, reiteró las razones que expuso en los alegatos de conclusión para controvertir el argumento de la parte demandada, consistente en que debe dictarse un fallo inhibitorio por sustracción de materia, en atención a que las normas cuya nulidad se solicitó fueron derogadas por el Acuerdo N° 015 de 2009.

Sobre el particular precisó, que a la luz de la jurisprudencia constitucional<sup>10</sup> *“es para el juez perentorio tomar conocimiento y pronunciarse sobre una norma aún cuando la misma haya sido derogada por otra que la sustituyó pero que en el fondo su texto es idéntico siempre y cuando la norma derogada estuviese demandada al momento de su derogatoria”*, como ocurrió en esta oportunidad, en atención a que para el instante en que se acudió a la jurisdicción se encontraba vigente el Acuerdo 030 de 2008, que posteriormente fue derogado por el Acuerdo 015 de 2009, que reprodujo la tasa materia de análisis, por lo que la misma a su juicio debe ser analizada en el presente trámite.

Aclaró que debe diferenciarse que *“una cosa es decidir de fondo sobre un acto administrativo que resultó derogado con posterioridad a su demanda, y otra muy distinta, solicitar del actor la demanda de un acto administrativo previo que sin haber sido atacado con anterioridad a su derogatoria debe acusársele de inconstitucionalidad e ilegalidad cuando quiera que éste ha dejado de existir por expresa derogatoria”*.

---

<sup>10</sup> Citó los fallos C-992 de 2001 y C-1114 de 2003 de la Corte Constitucional.





Respecto a este aspecto concluyó, *“resultaba entonces obligatorio para el Tribunal resolver de fondo, NO sobre la legalidad e inconstitucionalidad del acuerdo 022- a la postre inexistente en tanto que derogado-, sino sobre la irregularidad de los acuerdos 030 y 015 demandados”*.

Posteriormente, reiteró los argumentos desarrollados en la demanda y en los alegatos de conclusión, sobre la obligación de los concejos municipales de establecer el método, el sistema y la forma de reparto cuando fijan tasas, y la omisión de tal deber por la parte demandada al dictar los artículos acusados, por lo que incurrió en violación de la norma en que debía fundarse (art. 338 constitucional) y en falta de motivación.

Añadió que las normas acusadas constituyen una limitación de la circulación y la movilidad, y no superan el test de proporcionalidad que a juicio del actor *“debe realizarse frente a toda medida tomada en ejercicio de la función de policía”*.

En virtud de lo anterior alegó, que las medidas adoptadas por las normas cuya nulidad se solicita no son adecuadas porque no se ajustan a las previsiones del artículo 338 constitucional; no superan el criterio de necesidad, porque *“el Distrito pudo tomar opciones alternativas en relación con el manejo del espacio público, en lugar de entrar a establecer la tasa que se demandó”*; y no resulta proporcional o útil que a través de una tasa se pretenda la protección del espacio público, sobre todo cuando no se siguieron los parámetros señalados en la Constitución Política.

Finalmente, insistió en que se analicen los argumentos que expuso en la demanda respecto a la excepción de inconstitucionalidad, frente a los cuales estimó que el *A quo* se negó a estudiar sin fundamento alguno. En tal sentido indicó que *“una cosa es que un juez tenga la posibilidad de no acceder a la petición de parte dentro de los parámetros ya aludidos, y otra muy distinta que se advierta que no son los jueces (tribunales) los competentes para aplicar la figura de la excepción de constitucionalidad”*.

En su criterio, frente a dicha petición el Tribunal debió decidir de fondo *“y explicando las razones por las cuales no procede la aplicación de la excepción de constitucionalidad”*.



**Demandante:** Rodrigo Pombo Cajiao  
**Demandado:** Distrito de Barranquilla  
**Radicado:** 08001-23-31-000-2009-00855-01  
Sentencia de segunda instancia

Agregó que la referida solicitud lejos de ser ajena al debate planteado está directamente relacionada con el mismo, de manera que resulta valioso establecer la posibilidad de aplicar la mencionada excepción frente a las normas acusadas.

## **2.8 Trámite de segunda instancia**

Luego de haber sido concedida la apelación por el Tribunal Administrativo del Atlántico mediante auto del 12 de septiembre de 2011<sup>11</sup>, la misma fue admitida a través de auto del 3 de mayo de 2012 de la Sección Primera del Consejo de Estado<sup>12</sup>.

Posteriormente, el Consejero Ponente el 26 de junio de 2013 corrió traslado a las partes y al Ministerio Público para que alegaran de conclusión, oportunidad de la cual únicamente hizo uso el actor reiterando las razones expuestas en el recurso de alzada<sup>13</sup>.

## **II. CONSIDERACIONES**

### **1. Competencia**

De conformidad con el artículo 129 del C.C.A y con el numeral 1° del Acuerdo número 357 del 5 de diciembre de 2017, la Sección Quinta del Consejo de Estado es competente para proferir fallo dentro de los procesos de segunda instancia que sean remitidos por los Despachos de la Sección Primera, dentro de los cuales, de conformidad con lo establecido en el numeral 2° del citado acuerdo, el Despacho del Doctor Roberto Augusto Serrato Valdés, remitió el proceso de la referencia.

### **2. Cuestión previa**

Antes de resolver el recurso de apelación interpuesto se evidencia, que el señor Rodrigo Pombo Cajiao, en su calidad de demandante, confirió poder especial a la abogada Sara Helena Trujillo Hernández para que lo representara en el presente proceso, motivo por el cual se reconocerá personería jurídica a dicha profesional del derecho en los términos del poder visible a folio 12 del cuaderno 2 del expediente.

---

<sup>11</sup> Folio 334, cuaderno N° 1.

<sup>12</sup> Folio 4, cuaderno N° 2.

<sup>13</sup> Folios 8-9 del cuaderno N° 2.



### 3. Problemas jurídicos

Corresponde a la Sala determinar si, de conformidad con los argumentos de la impugnación, se revoca, modifica o confirma la providencia del 6 de abril de 2011 del Tribunal Administrativo del Atlántico, para lo cual se deberán resolver los siguientes problemas jurídicos:

**3.1.** ¿Cuáles son las normas cuya validez debe analizarse en virtud del ejercicio de la acción de simple nulidad por parte del señor Rodrigo Pombo Cajiao?

**3.2.** ¿La exigencia contenida en el inciso 2° del artículo 338 de la Constitución Política, consistente en establecer respecto a la fijación de tasas, “*el sistema y el método para definir tales costos y beneficios, y la forma de hacer su reparto*”, resulta aplicable a los artículos 147 y 148 del Acuerdo 030 de 2008?

### 4. Sobre los conceptos de tasa, sistema y método del artículo 338 constitucional

Antes de proceder a la resolución de los problemas jurídicos planteados, es pertinente tener en cuenta algunas consideraciones de la Corte Constitucional sobre los conceptos de tasa, método y sistema a que hace alusión el artículo 338 de la Constitución Política, en tanto los mismos están estrechamente relacionados con los motivos de inconformidad del actor.

En tal sentido, resultan ilustrativos los siguientes apartes de la sentencia C-1171 de 2005, en la que luego de precisarse que en el sistema fiscal colombiano pueden identificarse tres tipos de tributos a saber, los impuestos, las tasas y las contribuciones, se procedió a destacar los aspectos más relevantes de los mismos a fin de diferenciarlos:

“A partir de los textos constitucionales y legales y de la doctrina se ha señalado en este sentido que los impuestos:

- Se cobran indiscriminadamente a toda persona y no a un grupo social, profesional o económico determinado.
- No guardan relación directa e inmediata con un beneficio derivado por el contribuyente.



**Demandante:** Rodrigo Pombo Cajiao  
**Demandado:** Distrito de Barranquilla  
**Radicado:** 08001-23-31-000-2009-00855-01  
Sentencia de segunda instancia

- Una vez pagado, el Estado dispone de él conforme a criterios y prioridades distintos de los del contribuyente.
- Su pago no es opcional ni discrecional. Puede forzarse mediante la jurisdicción coactiva.
- Aunque se tiene en cuenta la capacidad de pago del contribuyente ello no se hace para regular la oferta y la demanda de los servicios ofrecidos con los ingresos tributarios, sino para graduar el aporte social de cada ciudadano de acuerdo a su disponibilidad.
- No se destinan a un servicio público específico, sino al tesoro público en general, para atender todos los servicios necesarios.

En cuanto a las contribuciones parafiscales<sup>14</sup>, se ha señalado que:

- tienen carácter obligatorio;
- afectan sólo a un grupo determinado de personas cuyos intereses son comunes y sus necesidades se satisfacen con los recursos recaudados;
- no hacen parte del presupuesto nacional y tienen una destinación concreta y específica;
- cuando tales recursos son administrados por órganos que forman parte del Presupuesto General de la Nación, se incorporan al mismo pero únicamente con el objeto de registrar la estimación de su cuantía y en un capítulo aparte de las rentas fiscales.

**A su vez se ha dicho que se denomina "tasa" a un gravamen que cumpla con las siguientes características:**

- constituyen el precio que el Estado cobra por un bien o servicio y, en principio, no son obligatorias, toda vez que el particular tiene la opción de adquirir o no dicho bien o servicio, pero lo cierto es que una vez se ha tomado la decisión de acceder al mismo, se genera la obligación de pagarla;**
- Su finalidad es la de recuperar el costo de lo ofrecido y el precio que paga el usuario guarda una relación directa con los beneficios derivados de ese bien o servicio;**
- ocasionalmente caben criterios distributivos como las tarifas diferenciales;**
- un ejemplo típico son las tarifas de los servicios públicos.**

La doctrina suele señalar que las tasas se diferencian de los tributos parafiscales en cuanto aquéllas constituyen una contraprestación directa por parte de los ciudadanos a un beneficio otorgado por el Estado, hacen parte del presupuesto estatal y, en principio, no son obligatorias, toda vez que

---

<sup>14</sup> El Estatuto Orgánico del Presupuesto (Decreto 111 de 1996), por el cual se compilan las leyes 38 de 1989, 179 de 1994 y 225 de 1995, señala lo que debe entenderse por tales gravámenes:

“Artículo 29. Son contribuciones parafiscales los gravámenes establecidos con carácter obligatorio por la ley, que afectan a un determinado y único grupo social o económico y se utilizan para beneficio del propio sector. El manejo, administración y ejecución de estos recursos se hará exclusivamente en forma dispuesta en la ley que los crea y se destinarán sólo al objeto previsto en ella, lo mismo que los rendimientos y excedentes financieros que resulten al cierre del ejercicio contable.

Las contribuciones parafiscales administradas por los órganos que formen parte del Presupuesto General de la Nación se incorporarán al presupuesto solamente para registrar la estimación de su cuantía y en capítulo separado de las rentas fiscales y su recaudo será efectuado por los órganos encargados de su administración”.



**Demandante:** Rodrigo Pombo Cajiao  
**Demandado:** Distrito de Barranquilla  
**Radicado:** 08001-23-31-000-2009-00855-01  
 Sentencia de segunda instancia

queda a discrecionalidad del interesado en el bien o servicio que preste el Estado; en tanto que las contribuciones parafiscales no generan una contraprestación directa, motivo por el cual su tarifa se fija con criterios distintos, son obligatorias, son pagadas por un grupo determinado de personas, y los beneficios obtenidos van también destinados al mismo grupo y no entran en las arcas del Estado<sup>15</sup>.

También suele explicarse que las tasas se diferencian de los impuestos en cuanto contrariamente a éstos no guardan relación directa e inmediata con un servicio prestado al contribuyente, su pago es opcional pues quienes las pagan tienen la posibilidad de decidir si adquieren o no un bien o servicio y se destinan a un servicio público específico y no a las arcas generales como en el caso de los impuestos<sup>16</sup><sup>17</sup>. (Destacado fuera de texto).

En el mismo fallo, la Corte Constitucional en cuanto a los términos de sistema y método contenidos en el inciso 2° del artículo 338 de la Constitución Política destacó lo siguiente:

*“16.- El anterior recuento jurisprudencial demuestra que no ha sido fácil precisar el alcance de los términos “sistema” y “método”, particularmente en aquellos eventos en los cuales la ley, las ordenanzas o los acuerdos, delegan a las autoridades administrativas la facultad de fijar la tarifa de tasas y contribuciones especiales. Sin embargo, la Corte considera que a partir de esta la Sentencia C-1371 de 2000<sup>18</sup> es posible armonizar dichos conceptos de manera que el artículo 338 de la Constitución sea interpretado a la luz del principio de efecto útil de las normas.*

*Lo primero que la Sala observa es que para determinar las tarifas de tasas y contribuciones la Constitución no señaló lo que debía entenderse por “sistema” y “método”, pero reconoció la necesidad de acudir a ellos al menos en tres momentos: (i) para definir los costos de los servicios, esto es, los gastos en que incurrió una entidad, (ii) para señalar los beneficios generados como consecuencia de la prestación de un servicio (donde naturalmente está incluida la realización de una obra) y, (iii) para identificar la forma de hacer el reparto de costos y beneficios entre los eventuales contribuyentes.*

*Si bien es cierto que la falta de definición se explica por la naturaleza abierta de las normas constitucionales, así como por la multiplicidad de tasas y contribuciones que pueden crearse, también lo es que la significación de esos conceptos no puede desvanecerse a tal punto que desaparezca su eficacia como norma jurídica. En consecuencia, a juicio de la Corte, es necesario identificarlos con claridad, pues aunque los términos guardan cierta relación de conexidad tienen sin embargo connotaciones distintas.*

*En efecto, un sistema “se define por el hecho de no ser un simple agregado desordenado de elementos sino por constituir una totalidad, caracterizada por una determinada articulación dinámica entre sus partes”<sup>19</sup>. Supone coherencia interna para relacionar entre sí los componentes de un conjunto,*

<sup>15</sup> Ver Sentencia C-1371/00 M.P. Álvaro Tafur Galvis

<sup>16</sup> Ver Sentencia C-040/93 M.P. Ciro Angarita Barón

<sup>17</sup> Corte Constitucional, sentencia C-1171 del 17 de noviembre de 2005, C.P. Álvaro Tafur Galvis.

<sup>18</sup> M.P. Álvaro Tafur Galvis.

<sup>19</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-251 de 2002 MP. Eduardo Montealegre Lynett.



**Demandante:** Rodrigo Pombo Cajiao  
**Demandado:** Distrito de Barranquilla  
**Radicado:** 08001-23-31-000-2009-00855-01  
Sentencia de segunda instancia

*que en el ámbito tributario representan la combinación de reglas y directrices necesarias para determinar los costos y beneficios de una obra o servicio, así como la forma de hacer su distribución.*

*Por su parte, el método está referido a los pasos o pautas que deben observarse para que los componentes del sistema se proyecten extrínsecamente. Así, constituye el procedimiento a seguir con el objeto de determinar en concreto el monto de la obligación tributaria.*

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

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

*Una exigencia muy fuerte sobre la determinación del método y del sistema prácticamente haría inocua la posibilidad de delegación, pues la propia ley estaría fijando la tarifa de la contribución. Por el contrario, una excesiva indeterminación dejaría en manos de las autoridades administrativas la regulación absoluta de ese elemento, en contravía del principio de legalidad, concretado en el de la predeterminación del tributo y la representación popular. Lo que la ley exige es, más que la simple enunciación de criterios, la definición de una cierta manera de proceder en la articulación de esos criterios.*

*18.- Ahora bien, la anterior exigencia no implica que la ley, las ordenanzas o los acuerdos, necesariamente deban utilizar las palabras “sistema” y “método” como fórmulas retóricas sacramentales, porque el criterio definitorio será siempre de carácter material. Ello se explica en virtud de la prevalencia del derecho sustancial y de la posibilidad de resolver las dudas hermenéuticas frente a cualquier clase de norma. En consecuencia, “basta que de su contenido se deduzcan el uno y el otro, es decir, los principios que deben respetar las autoridades y las reglas generales a que están sujetas, al definir los costos recuperables y las tarifas correspondientes”<sup>20</sup><sup>21</sup><sup>22</sup>.*

## **5. Caso concreto**

### **5.1. Resolución del primer problema jurídico**

<sup>20</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-482 de 1996. Ver también C-816 de 1999.

<sup>21</sup> Sentencia C-155/03 M.P. Eduardo Montealegre Lynett S.P.V. Manuel José Cepeda Espinosa, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra y Eduardo Montealegre Lynett.

<sup>22</sup> Corte Constitucional, sentencia C-1171 del 17 de noviembre de 2005, C.P. Álvaro Tafur Galvis.



Por dos razones a saber, como primer interrogante a resolver se planteó cuáles son las normas cuya validez debe analizarse en esta oportunidad:

1. Porque el demandante desde los alegatos conclusión en primera instancia solicitó que no solo se declare la nulidad de los artículos 147 y 148 del Acuerdo 030 de 2008, sino también del artículo 18 del Acuerdo 015 de 2009, teniendo en cuenta que el segundo acuerdo derogó al primero, y porque el contenido del artículo 18 del Acuerdo 015 es idéntico al 148 del Acuerdo 030.

2. Porque el Distrito de Barranquilla al contestar la demanda, estimó que debía dictarse un fallo inhibitorio *“por la evidente carencia de efectos legales que acaecieron sobre el Artículo 148 del Acuerdo 030 de 2008”*, debido a su derogatoria por el artículo 18 del Acuerdo 015 de 2009.

Sobre el particular, del análisis del Acuerdo 015 de 2009 aportado al presente trámite<sup>23</sup>, es necesario precisar que no contiene alguna disposición que derogue el Acuerdo 030 de 2008, es más, lo que se evidencia es que a través del Acuerdo 015 de 2009 se modificaron del Acuerdo 030 de 2008 los artículos 31, 32, 33, 34, 44,45, 52, 55, 58, 100, 101, 102, 103, 111, 114, 119, 146, **148**, 150, 188, 225, 336, 348 y 382.

Lo anterior quiere decir en cuanto a la vigencia del Acuerdo 030 de 2008, que el Acuerdo 015 de 2009 no lo derogó, no lo excluyó del ordenamiento jurídico, simplemente modificó algunas de sus disposiciones, para que, en lo sucesivo y desde la vigencia del Acuerdo 015 de 2009, se aplicaran en el sentido establecido en este.

Por ejemplo, en cuanto a las normas demandadas, el Acuerdo 015 de 2009, *“por medio del cual se realizan **ajustes** de racionalización al sistema tributario del distrito especial industrial y portuario de barranquilla para la correcta aplicación de las normas tributarias distritales vigentes”*, no hizo pronunciamiento respecto del artículo 147 del Acuerdo 030 de 2008 y modificó el artículo 148 del mismo estatuto, cambiando algunos de los conceptos y tarifas que establecía.

---

<sup>23</sup> Folios 258-282 del cuaderno N° 1



En ese orden de ideas, se tiene que las partes confundieron la figura de la modificación con la de derogación, y por consiguiente predicaron que en virtud del Acuerdo 015 de 2009 el 030 de 2008 dejó de existir, cuando lo cierto es que el segundo solo modificó algunos artículos del primero, que permaneció vigente, pero con los cambios introducidos.

Sea esta la oportunidad para precisar que aunque la modificación y la derogación corresponden a manifestaciones de la potestad de regulación, y por consiguiente, de decidir dentro del marco legal y constitucional cómo regular determinado asunto mediante enunciados normativos, la derogación tiene como propósito dejar sin efectos una norma, expulsándola del ordenamiento jurídico<sup>24</sup>, mientras la modificación pretende que una norma conserve su vigencia y sus efectos, pero con un alcance distinto al inicialmente previsto.

Por ende, resulta impertinente que el Distrito Judicial de Barranquilla solicite la expedición de un fallo inhibitorio por sustracción de materia argumentando que la norma acusada fue derogada por el Acuerdo 015 de 2009, cuando en realidad solo fue modificada por este, lo que resulta suficiente para descartar tal petición.

No obstante lo anterior, estima la Sala necesario aclarar, que el hecho que una norma haya sido derogada no constituye impedimento para su análisis en sede nulidad, pues *“es necesario que esta Corporación se pronuncie sobre la legalidad o ilegalidad de los actos administrativos de contenido general que se impugnen en ejercicio de la acción de nulidad, pues solamente así se logra el propósito último del otrora llamado contencioso popular de anulación, cual es el imperio del orden jurídico y el restablecimiento de la legalidad que no se recobran por la derogatoria de la norma violadora, sino por el pronunciamiento definitivo del juez administrativo. Y mientras el pronunciamiento no se produzca, tal norma, aún si derogada, conserva y proyecta la presunción de legalidad que la ampara, alcanzando en sus efectos a aquellos actos de contenido particular que hubieren sido expedidos durante su vigencia”*<sup>25</sup>.

<sup>24</sup> Ver: Corte Constitucional, sentencia C-159 del 24 de febrero de 2004, C.P. Alfredo Beltrán Sierra.

<sup>25</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 14 de enero de 1991, C.P. Carlos Gustavo Arrieta Padilla, exp. S-157. Sobre la posición expuesta en el anterior fallo, también pueden consultarse: 1) Consejo de Estado – Sección Tercera, sentencia del 5 de mayo de 2005, C.P. Alier E. Hernández Enríquez, Rad. 11001-03-26-000-1997-03562-01. 2) Consejo de Estado - Sección Primera, sentencia de 26 de abril de 2013. C.P. Guillermo Vargas Ayala, Rad. 11001-03-24-000-2006-00392-00. 3) Consejo de Estado – Sección Primera, sentencia del 22 de octubre de 2015, C.P. Guillermo Vargas Ayala, Rad. 11001-03-24-000-2013-00319-00. 4) Consejo de Estado – Sección Primera, auto del 14 de octubre de 2016, C.P. María Elizabeth García González, Rad. 11001-03-24-000-2012-00313-00. 5) Consejo de Estado – Sección Primera, auto del 9 de noviembre de 2016, C.P. Guillermo Vargas Ayala, Rad. 11001-03-24-000-





Ahora bien, esclarecido este asunto, surge el interrogante de si las normas acusadas (arts. 147 y 148 del Acuerdo 030 de 2008) deben analizarse en la forma en que quedaron antes o después de la expedición del Acuerdo 015 de 2009 del Concejo Distrital de Barranquilla, que se recuerda modificó el artículo 148 del Acuerdo 030 de 2008.

Frente a este asunto se tiene que (i) la acción objeto de estudio se presentó el 24 de septiembre de 2009<sup>26</sup> y se dirigió contra los artículos 147 y 148 del Acuerdo 030 de 2008; (ii) que el Acuerdo 015 se sancionó el 18 de diciembre del mismo año<sup>27</sup>; (iii) que la demanda se admitió el 12 de marzo de 2010<sup>28</sup>; (iv) que la fijación en lista de que trataba el numeral 5° del artículo 207 del C.C.A. se llevó a cabo el 16 de junio al 29 de junio de 2010<sup>29</sup>, tiempo durante el cual la demanda no fue reformada conforme lo establecía el artículo 208 del C.C.A; (v) y que el actor sólo hasta los alegatos de conclusión en primera instancia rendidos el 12 de octubre de 2010<sup>30</sup>, solicitó que el pronunciamiento correspondiente se extendiera al artículo 18 del Acuerdo 015, porque modificó el artículo 148 del Acuerdo 030 de 2008.

Las circunstancias antes expuestas revelan que la demanda únicamente versó respecto de los artículos 147 y 148 del Acuerdo 030 de 2008, y que la misma no fue modificada por el actor en la oportunidad legalmente prevista, por ejemplo, para incluir como otra de las normas acusadas el artículo 18 del Acuerdo 015 de 2009, aunque se encontraba vigente desde antes de la admisión de la acción de simple nulidad.

Lo expuesto quiere decir, que el señor Pombo Cajaio pretendió reformar la demanda en la etapa de alegatos de conclusión, solicitando la anulación del precepto antes señalado, aunque ese no era el momento procesal pertinente, razón por la cual de aceptarse la petición del demandante, se desconocerían las normas relativas a la

---

2016-00324-00. 6) Consejo de Estado - Sección Quinta, auto del 14 de diciembre de 2017, C.P. Carlos Enrique Moreno Rubio, Rad. 11001-03-24-000-2017-00173-00.

<sup>26</sup> Folio 115, cuaderno N° 1.

<sup>27</sup> Folio 283 del cuaderno N°1.

<sup>28</sup> Folios 121-124 del cuaderno N° 1.

<sup>29</sup> Folio 124 reverso, del cuaderno N° 1.

<sup>30</sup> Folios 209 y 234 del cuaderno N° 1.



**Demandante:** Rodrigo Pombo Cajiao  
**Demandado:** Distrito de Barranquilla  
**Radicado:** 08001-23-31-000-2009-00855-01  
Sentencia de segunda instancia

reforma a la demanda, a la competencia de los jueces administrativos y aún más grave, el derecho a la defensa de la contraparte, en tanto se le sorprendería con un pronunciamiento respecto de una disposición frente a la cual no tuvo la oportunidad de defender su legalidad.

En ese orden de ideas, únicamente hay lugar analizar los artículos 147 y 148 del Acuerdo 030 de 2008 en su forma original, sin tener en cuenta la modificación que surtió el segundo de ellos a partir del artículo 18 del Acuerdo 015 de 2009.

## **5.2. Resolución del segundo problema jurídico**

Esclarecidas las normas sobre las que debe recaer el estudio de legalidad, se procede a continuación a analizar los motivos de inconformidad.

En síntesis, el peticionario considera que las normas acusadas fijaron una tarifa sin establecer el sistema, el método y la forma de hacer el reparto de los costos y beneficios en desconocimiento del artículo 338 de la Constitución Política, y además, que tales aspectos tampoco fueron incluidos en el articulado del Acuerdo 030 de 2008 ni en su exposición de motivos.

Por otra parte, en los alegatos de conclusión de primera instancia el demandante argumentó que los artículos cuya nulidad se pretende constituyen una limitación a la circulación y a la movilidad que no superan el test de proporcionalidad, del que ha hecho uso la Corte Constitucional para analizar medidas restrictivas de derechos fundamentales.

La Sala estima pertinente comenzar por el anterior motivo de inconformidad, indicando que no puede ser analizado en esta providencia, comoquiera que constituyó un argumento nuevo que presentó la parte demandante en la etapa de alegatos de conclusión, que se itera, no está prevista para reformar la demanda, verbigracia, para formular un nuevo cargo contra los actos acusados, so pena de desconocer el derecho a la defensa de la contraparte que no tuvo la oportunidad de rebatir tal alegación.



**Demandante:** Rodrigo Pombo Cajiao  
**Demandado:** Distrito de Barranquilla  
**Radicado:** 08001-23-31-000-2009-00855-01  
Sentencia de segunda instancia

Hecha la anterior precisión, el debate se circunscribe a establecer si la exigencia contenida en el inciso 2° del artículo 338 de la Constitución Política, consistente en establecer respecto a la fijación de tasas “*el sistema y el método para definir tales costos y beneficios, y la forma de hacer su reparto*”, resulta aplicable a los artículos 147 y 148 del Acuerdo 030 de 2008.

Para tal efecto, se trae transcribe la mencionada norma constitucional, respecto de la cual puede apreciarse, que la obligación de establecer los anteriores parámetros (sistema, método y reparto), se consagró en el evento que a través de la ley, las ordenanzas y los acuerdos se permita que otras autoridades distintas al Congreso de la República, las asamblea departamentales y los concejos distritales o municipales, fijen la tarifa de las tasas y las contribuciones:

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

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

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

En ese orden de ideas, en criterio de la Sala le asiste razón a la parte demandada al considerar que en el caso de autos la exigencia de precisar el sistema y el método para definir los costos y los beneficios y la forma de repartirlos, no resulta aplicable respecto del Acuerdo 030 de 2008, por cuanto las tarifas que se previeron en el artículo 148 de dicho estatuto, fueron fijadas directamente por el Concejo Distrital de Barranquilla, no por una autoridad distinta a la que se haya concedido tal facultad.



**Demandante:** Rodrigo Pombo Cajiao  
**Demandado:** Distrito de Barranquilla  
**Radicado:** 08001-23-31-000-2009-00855-01  
Sentencia de segunda instancia

Pese a la claridad de la disposición constitucional y por ende, que las normas acusadas no se encuentran dentro de la hipótesis del inciso 2° del artículo 338 de la Constitución Política, el peticionario consideró que el hecho de que el Concejo Distrital haya fijado las tarifas mediante el artículo 148 del acuerdo antes señalado, no lo exime del deber de establecer el sistema y el método para definir los costos y los beneficios y la forma de repartirlos, para lo cual hizo referencia a varias sentencias de la Corte Constitucional.

Sin embargo, al revisar las providencias invocadas por el actor y otras de la corporación antes señalada sobre el asunto *sub examine*, no se advierte la tesis invocada por el demandante, y por el contrario, se confirma que la exigencia de establecer el sistema y el método para definir los costos y los beneficios y la forma de repartirlos, tiene lugar cuando las tasas y contribuciones son fijadas por órganos **distintos** a los representación popular, concretamente cuando estos mediante ley, ordenanza o acuerdo le permiten a otra autoridad establecer la tarifa, precisamente, a fin de limitar la facultad concedida a aquella. En tal sentido, a manera de ilustración se traen a colación las siguientes consideraciones:

- Sentencia C-455 del 20 de octubre de 1994, M.P. José Gregorio Hernández Galindo:

“Hallándose, pues, la expresada atribución en cabeza de los cuerpos colegiados de elección popular, es natural que éstos, tal como lo ordena el mencionado artículo 338, sean los únicos autorizados para plasmar en las correspondientes leyes, ordenanzas o acuerdos los elementos esenciales de los tributos que introduzcan: sujetos activos y pasivos, hechos gravables, bases gravables y tarifas.

**Excepcionalmente**, la Constitución ha previsto que la ley, las ordenanzas y los acuerdos **puedan permitir que las autoridades fijen la tarifa de las tasas y contribuciones que cobren a los contribuyentes**, como recuperación de los costos de los servicios que les presten o participación en los beneficios que les proporcionen.

(...)

Pero, además, aun tratándose de tasas y contribuciones, la oportunidad legal de **autoridades distintas está limitada única y exclusivamente a la fijación de las tarifas de aquéllas**. Está eliminada de plano toda posibilidad de que dichas autoridades puedan establecer los demás elementos



**Demandante:** Rodrigo Pombo Cajiao  
**Demandado:** Distrito de Barranquilla  
**Radicado:** 08001-23-31-000-2009-00855-01  
Sentencia de segunda instancia

tributarios, es decir, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables.

Por otra parte, **las autoridades que sean facultadas por ley, ordenanza o acuerdo para fijar las tarifas de tasas y contribuciones tan sólo pueden hacerlo con el objeto de recuperar los costos de los servicios que presten a los contribuyentes o de obtener retribución por los beneficios que les proporcionen.**

En consecuencia, el Constituyente tuvo buen cuidado en determinar que el **sistema y el método para definir los expresados costos y beneficios, con base en los cuales habrán de ser fijadas las tarifas**, así como la forma de hacer su reparto, deben ser fijados por la ley, las ordenanzas o los acuerdos<sup>31</sup>. (Destacado fuera de texto).

- Sentencia C-816 del 20 de octubre de 1999, M.P. Jose Gregorio Hernández Galindo:

“Se tiene entonces que únicamente las tarifas de tasas y contribuciones pueden ser objeto de la especial autorización prevista en **el inciso segundo del artículo 338 de la Constitución.**”

Pero, por otra parte, la disposición constitucional **no permite una transferencia ilimitada ni incondicionada de esa facultad**, ya que exige de modo perentorio que, a falta de la previsión directa de las tarifas, **la ley, las ordenanzas y los acuerdos fijen el sistema y el método para definir los costos de los servicios prestados, la participación en los beneficios proporcionados y la forma de hacer su reparto.**

Se pretende con tal requisito -que resulta indispensable para que pueda entenderse constitucional la delegación- **impedir toda forma de ejercicio abusivo de la facultad, de donde se infiere que ésta no puede entregarse por la ley, la ordenanza o el acuerdo a otras autoridades sin que los aludidos elementos se encuentren claramente definidos.** Ellos constituyen a la vez directrices técnicas y limitaciones para que los contribuyentes gocen de una mínima certidumbre acerca de la manera como les serán calculadas y cobradas las tarifas de tasas y contribuciones, así como en torno a la relación entre esos gravámenes y los servicios y beneficios que reciben<sup>32</sup>. (El destacado es nuestro).

- Sentencia C-1171 del 17 de noviembre de 2005, C.P. Álvaro Tafur Galvis:

“El mismo artículo (338) precisa que **la ley, las ordenanzas y los acuerdos pueden permitir que las autoridades fijen la tarifa de las tasas y contribuciones que cobren a los contribuyentes, como recuperación de los costos de los servicios que les presten o participación en los beneficios que les proporcionen; pero el sistema y el método para**

<sup>31</sup> Corte Constitucional, sentencia C-455 del 20 de octubre de 1994, M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

<sup>32</sup> Corte Constitucional, sentencia C-816 del 20 de octubre de 1999, M.P. Jose Gregorio Hernández Galindo.



**Demandante:** Rodrigo Pombo Cajiao  
**Demandado:** Distrito de Barranquilla  
**Radicado:** 08001-23-31-000-2009-00855-01  
Sentencia de segunda instancia

**definir tales costos y beneficios, y la forma de hacer su reparto, deben ser fijados por la ley, las ordenanzas o los acuerdos.**

(...)

Ahora bien, en relación con el mandato contenido en el segundo inciso del artículo 338 debe destacarse, para efectos de la presente sentencia que de dicho texto se desprende que las tarifas de las tasas -entendidas como recuperación de los costos de los servicios que se les presten a los contribuyentes- y las tarifas de las contribuciones -entendidas como participación en los beneficios que les proporcionen a los mismos contribuyentes-, **pueden excepcionalmente ser fijadas por las autoridades -en este caso una autoridad electoral a saber el Registrador Nacional del Estado Civil (art. 266 C.P.)-, pero previa fijación por la ley, las ordenanzas o los acuerdos del sistema y el método para definir tales costos y beneficios y la forma de hacer su reparto.**

(...)

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

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

*Una exigencia muy fuerte sobre la determinación del método y del sistema prácticamente haría **inocua la posibilidad de delegación**, pues la propia ley estaría fijando la tarifa de la contribución. Por el contrario, una excesiva indeterminación dejaría en manos de las autoridades administrativas la regulación absoluta de ese elemento, en contravía del principio de legalidad, concretado en el de la predeterminación del tributo y la representación popular. Lo que la ley exige es, más que la simple enunciación de criterios, la definición de una cierta manera de proceder en la articulación de esos criterios”<sup>33</sup>. (Negrilla fuera de texto).*

- Sentencia C-621 del 10 de septiembre de 2013, C.P. Alberto Rojas Ríos:

**“De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, se debe analizar caso por caso si han sido previstos elementos y directivas suficientes que permitan determinar el sistema y el método para fijar la tarifa de una tasa o de una**

<sup>33</sup> Corte Constitucional, sentencia C-1171 del 17 de noviembre de 2005, C.P. Álvaro Tafur Galvis.



**contribución –ya sea ésta fiscal o parafiscal-, en los casos de delegación a la administración**<sup>34</sup>. En este sentido ha concluido que no es posible extraer de los términos constitucionales un parámetro general sobre qué debe entenderse por sistema y por método, de manera que será un estudio del caso concreto el que permita establecer si fueron satisfechas por el legislador las exigencias derivadas del principio de legalidad tributaria.

(...)

Esta concesión establecida por la propia Constitución, consistente en que en materia de tasas y contribuciones se puede **delegar la facultad para fijar las tarifas en otra autoridad diferente a los cuerpos colegiados de elección popular, se ha entendido como restringida y de interpretación estricta** por parte de la jurisprudencia de esta Corte, pues i) no se trata de una facultad absoluta e ilimitada para fijar la tarifa respectiva; y ii) es una excepción al elemento de legitimidad democrática que concreta el principio de legalidad tributaria<sup>35</sup>.

(...)

En conclusión, Congreso, asambleas y concejos deben determinar todos y cada uno de los elementos del tributo o, al menos, brindar las pautas o criterios que permitan su determinación. **Mención especial merece la tarifa de las tasas y contribuciones que, aunque también se encuentra dentro de la competencia de configuración del legislador, asambleas y concejos, la determinación de la misma puede ser encomendada a las autoridades administrativas, siempre y cuando se establezcan por los cuerpos colegiados de representación el sistema y el método para realizar esta determinación**<sup>36</sup>. (Destacado fuera de texto).

En el mismo sentido, pueden apreciarse entre otros los fallos C-482 de 1996, C-243 de 2005 y C-644 de 2016 de la Corte Constitucional.

Por lo tanto, no le asiste razón al actor cuando consideró que del artículo 338 de la Constitución Política y de la jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre esta disposición, se desprende que el Concejo de Barranquilla al fijar directamente las tarifas de una tasa, debe establecer el sistema y el método para definir los costos y los beneficios y la forma de repartirlos, pues se insiste, tal exigencia se predica cuando los órganos de representación popular permiten que otras autoridades establezcan las tarifas, situación que no tuvo lugar en esta oportunidad.

<sup>34</sup> Entre otras, sentencias C-155 de 2003 y C-704 de 2010.

<sup>35</sup> Sentencia C-816 de 1999 y C-1067 de 2002.

<sup>36</sup> Corte Constitucional, sentencia C-621 del 10 de septiembre de 2013, C.P. Alberto Rojas Ríos.



**Demandante:** Rodrigo Pombo Cajiao  
**Demandado:** Distrito de Barranquilla  
**Radicado:** 08001-23-31-000-2009-00855-01  
Sentencia de segunda instancia

Ahora bien, lo hasta aquí expuesto en manera alguna significa que las corporaciones de representación popular cuando establecen directamente las tarifas de las tasas y contribuciones, estén exentas de exponer las razones que sustentaron aquellas, en tanto de aceptarse tal conclusión habría que predicar que sus decisiones en tales ámbitos son de naturaleza discrecional y ajenas al control ciudadano, lo que a toda luces resulta inaceptable en virtud del derecho que tienen los contribuyentes de conocer las motivaciones de los tributos que debe sufragar, la forma en que se calcularon y su destinación.

Este aspecto es señalado por el actor bajo el cargo de falta de motivación, pues estima que el acuerdo que contiene las normas demandadas ni su exposición de motivos, dan cuenta del análisis que se emprendió para establecer las tarifas.

Sobre el particular, el juez de primera instancia en el fallo controvertido señaló que las tarifas controvertidas en esta oportunidad, contenidas en el Acuerdo 030 de 2008, tuvieron como fundamento el artículo 159 del del Acuerdo 022 de 2004 del Concejo Distrital de Barranquilla, y por consiguiente, que no resulta válido cuestionar que las normas cuya nulidad se pretende no cumplieron con la motivación como requisito de su creación, pues aquella está contenida en otro estatuto, el Acuerdo 022 de 2004<sup>37</sup>.

Para tal efecto, el Tribunal Administrativo del Atlántico por una parte resaltó que el Acuerdo 030 de 2008, como se desprende de los artículos 8 y 9 del mismo, pretendió compilar las normas relativas a los tributos de la entidad distrital, y por otra, destacó la similitud que existe entre los conceptos y tarifas que preveía el artículo 159 del Acuerdo 022 con los consagrados por el artículo 148 del Acuerdo 030.

Frente a esta argumentación el actor consideró que el juez de primera instancia le reprochó no haber demandado el artículo 159 del Acuerdo 022 de 2004, aunque el mismo no se encuentra vigente para la fecha en que se presentó la demanda, apreciación que a juicio de la Sala es incorrecta, en tanto de la lectura del fallo cuestionado se aprecia que el Tribunal Administrativo del Atlántico no efectuó dicho reproche, sino

---

<sup>37</sup> Acuerdo disponible en: [http://www.barranquilla.gov.co/conoce-a-barranquilla/indicadores/cat\\_view/90-normatividad/73-leyes-y-acuerdos?start=20](http://www.barranquilla.gov.co/conoce-a-barranquilla/indicadores/cat_view/90-normatividad/73-leyes-y-acuerdos?start=20) (página consultada el 14 de febrero de 2018).





resaltó que la motivación de las tarifas establecidas en las normas acusadas, están relacionadas con el Acuerdo 022 de 2004, por lo que habría que indagar alrededor de este las respectivas razones.

En cuanto a la argumentación del *A quo*, en efecto se aprecia que la mayoría de conceptos y tarifas contenidos en el artículo 148 del Acuerdo 030 de 2008, constituyen una reproducción de los establecidos en el otrora artículo 159 del Acuerdo 022 de 2004, por lo que a juicio de la Sala resulta razonable que se acuda a la exposición de motivos y a los estudios técnicos de este, por cuanto darían cuenta de las razones y la forma como se establecieron las tarifas controvertidas.

En ese orden de ideas, al analizar la exposición de motivos del Acuerdo 022 de 2004<sup>38</sup>, en lo atinente a las tarifas relacionadas con la prestación de los servicios de tránsito a cargo del Distrito de Barranquilla se destaca el siguiente apartado:

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

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

*De otra parte, es necesario hacer referencia que al aplicarse la Ley 617 de 2000 en el Distrito de Barranquilla se recortaron drásticamente los gastos de funcionamiento de la administración central, debiendo ser trasladadas (sic) esta funciones asignadas por el Decreto Ley 0078 de 1987, la Ley 140 de 1994, la Ley 388 de 1997, la Ley 675 de 2001 y la Ley 820 de 2003 a los distritos y municipios, a un nuevo establecimiento público como lo es el IDUC.*

*Específicamente, en relación con METROTRÁNSITO S.A., esta entidad para el funcionamiento y prestación de los servicios a su cargo, debe estar dotada de los instrumentos que por la Ley le permitan percibir unos ingresos para su funcionamiento, por concepto de Derechos de Tránsito, teniendo en cuenta que el artículo 168 del Código Nacional de Tránsito dispone que corresponde a los concejos fijar las tarifas por concepto de Derechos de Tránsito, **determinación que debe basarse en un estudio económico sobre los costos del servicio, con indicadores de eficiencia, eficacia y***

---

<sup>38</sup> Folios 162-168, cuaderno N° 1.



**Demandante:** Rodrigo Pombo Cajiao  
**Demandado:** Distrito de Barranquilla  
**Radicado:** 08001-23-31-000-2009-00855-01  
Sentencia de segunda instancia

***economía. Anexo a esta exposición de motivos, se presente el estudio económico sobre los costos de los servicios y derechos, ello con el fin de ofrecer herramientas reales y efectivas a esa Corporación Administrativa a efectos de que se adopten decisiones fundamentales en la realidad social y económica de la entidad territorial.***” (Destacado fuera de texto).

A su vez, reposa en el expediente el estudio económico a que hace alusión la anterior exposición de motivos<sup>39</sup>, en el que se aprecian las razones y la forma cómo se precisó por qué conceptos o servicios se cobraría una tarifa y el monto de la misma, para lo cual inclusive se realizó un análisis comparativo de lo cobrado en Cartagena, Barranquilla, Cundinamarca y Bogotá.

Por lo tanto, en atención a la intención de compilación que se pretendió emprender a través del Acuerdo 030 de 2008 y a la estrecha relación de este con el Acuerdo 022 de 2004, en cuanto a las tarifas por servicios de tránsito se refiere, como se verifica de la comparación del artículo 148 del primero con el artículo 159 del segundo, resulta razonable predicar que la motivación del acuerdo 030 en cuanto a las tarifas controvertidas, está contenida en la exposición de motivos del Acuerdo 022 de 2004 y en los estudios técnicos que soportaron este.

En ese orden ideas, contrario a lo indicado por el demandante no hay lugar a predicar la existencia de falta de motivación frente a la normas demandadas, conclusión a la que a juicio de la Sala también llegó el Tribunal Administrativo de Atlántico cuando señaló que *“los artículos demandados no se constituyen en las normas que dieron origen a las tarifas por concepto de derecho de tránsito, sino que sólo las compilaron, no resulta dable cuestionarlas en el sentido de que no cumplieron los procedimientos propios de su creación, como lo denuncia el actor (...)”*.

En conclusión, los argumentos relativos a la falta de motivación del Acuerdo 030 de 2008 y el desconocimiento del artículo 338 de la Constitución Política, no están llamados a prosperar.

Añádase a lo expuesto, que el demandante además de la disposición constitucional antes señalada invocó otros artículos de la Carta Política, la Ley 962 de 2005 y del C.C.A., sin exponer en qué sentido fueron desconocidos por las normas acusadas.

---

<sup>39</sup> Folios 169-200, cuaderno N° 1



419

**Demandante:** Rodrigo Pombo Cajiao  
**Demandado:** Distrito de Barranquilla  
**Radicado:** 08001-23-31-000-2009-00855-01  
Sentencia de segunda instancia

Finalmente, sobre la petición de realizar un pronunciando atinente al alcance de la excepción de constitucionalidad frente a las normas acusadas **teniendo en cuenta los argumentos de la demanda**, estima la Sala que como estos en los términos expuestos fueron desestimados, no hay fundamento alguno para predicar que a partir de los mismos es viable que las autoridades administrativas se acojan la mencionada excepción, esto es, que inapliquen los artículos 147 y 148 del Acuerdo 030 de 2008 por ser contrarios a la Constitución (art. 4).

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

### FALLA

**PRIMERO. CONFIRMAR** la sentencia del 6 de abril de 2011 del Tribunal Administrativo del Atlántico, mediante el cual se negaron las pretensiones de la demanda, por las razones expuestas en la parte motiva de este proveído.

**SEGUNDO. RECONOCER** personería jurídica a la abogada Sara Helena Trujillo Hernández, como representante judicial del demandante, en los términos del poder visible a folio 12, cuaderno 2 del expediente.

**TERCERO. DEVOLVER** el expediente al Tribunal de origen para lo de su competencia.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**

**ROCÍO ARAÚJO ONATE**  
Presidente

**LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ**  
Consejera *Aclaro voto*

(Continúan firmas)



**Demandante:** Rodrigo Pombo Cajiao  
**Demandado:** Distrito de Barranquilla  
**Radicado:** 08001-23-31-000-2009-00855-01  
Sentencia de segunda instancia

**CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO**  
Consejero

**ALBERTO YEPES BARREIRO**  
Consejero



SC5780-6-1



GP059-6-1

