



**CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN PRIMERA**

CONSEJERO PONENTE: HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ

Bogotá D.C., tres (3) de abril de dos mil veinticinco (2025)

Referencia: Acción de nulidad

Número único de radicación: 08001233100020120044102

Demandante: Enrique Rafael Vega Sánchez

Demandado: Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla

Asunto: Tasa por derechos de tránsito

SENTENCIA SEGUNDA INSTANCIA

La Sala decide los recursos de apelación interpuestos por la parte demandante y la parte demandada contra la sentencia proferida, en primera instancia, el 27 de noviembre de 2015 por el Tribunal Administrativo del Atlántico.

La presente sentencia tiene las siguientes partes: i) Antecedentes; ii) Consideraciones de la Sala; y iii) Resuelve; las cuales se desarrollan a continuación.

I. ANTECEDENTES

La demanda

1. Enrique Rafael Vega Sánchez¹, en adelante la parte demandante, presentó demanda² contra el Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla, en adelante la parte demandada, en ejercicio de la acción de nulidad prevista en el artículo 84 del Decreto 01 de 2 de enero de 1984³, en adelante, Código Contencioso Administrativo.

¹ Obrando en nombre propio.

² Cfr. folios 1 a 19 del Cuaderno principal núm 1.

³ “[...] Por el cual se Reforma el Código Contencioso Administrativo [...]”.



Pretensiones

2. La parte demandante formuló las siguientes pretensiones⁴:

“[...] Por los hechos y consideraciones anteriores y como quiera que las acciones y omisiones en que incurrió el Concejo Distrital de Barranquilla constituyen causal de nulidad. Formulo esta demanda con el propósito de que el Honorable Tribunal Administrativo del Atlántico parcialmente declare la siguiente nulidad:

PRIMERO. Numeral 34 del artículo 148 del Acuerdo 030 del 30 de diciembre de 2008, emanado del Honorable Concejo del Distrito Industrial y Portuario de Barranquilla.

SEGUNDO.- Parágrafo Segundo del artículo 148 del Acuerdo 030 del 30 de diciembre de 2008, emanado del Honorable Concejo del Distrito Industrial y Portuario de Barranquilla.

TERCERO: Que como Consecuencia de la Declaratoria de Nulidad solicitada, se decrete la nulidad de los artículos 170 ítem 52 y su parágrafo segundo, los artículos 171, 172, 173, 174, 175, 176, 177 y 178 del Decreto 0180 del 4 de mayo de 2010, suscrito por el Alcalde del Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla [...]”.

Presupuestos fácticos

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

4. El Concejo Distrital de Barranquilla en desarrollo de las facultades previstas por el *“[...] Artículo 313 de la Constitución Política, la Ley 14 de 1983, Decreto Ley 1333 de 1986, Ley 44 de 1990, Ley 136 de 1994, Ley 768 de 2002, Ley 788 de 2002 [...]”* aprobó y expidió el Acuerdo núm. 030 del 30 de diciembre de 2008 *“[...] POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS PARA LA REESTRUCTURACIÓN DE LOS PRINCIPALES TRIBUTOS Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES [...]”*, estableciendo los conceptos y tarifas que deberán pagar los usuarios que lo soliciten, por los servicios prestados por el ente encargado del tránsito y la movilidad de la ciudad.

5. El Concejo Distrital de Barranquilla, sin tener competencia para hacerlo, creó un tributo dentro de las tasas a cobrar, con todas las características de un impuesto, específicamente en el numeral 34 del Artículo 148 del Acuerdo núm. 030 de 2008.

⁴ folio 11 del Cuaderno principal núm 1.



6. De igual manera “[...] dentro del párrafo segundo del mismo artículo 148 estableció la estructura de la denominada tasa y dispuso que el ente receptor es La Secretaría Distrital de Movilidad de Barranquilla, y que el tributo obedece a la prestación del servicio de administración de la carpeta del vehículo, los servicios y medidas de seguridad vial que implante. Tasa que es obligatoria pagarla anualmente, utilícese o no, los servicios de la entidad de tránsito por parte de los propietarios o poseedores de todo tipo de vehículos automotores matriculados en el registro automotor de esa Secretaría [...]”.

7. El Alcalde Distrital de Barranquilla con fundamento en el párrafo 3 del artículo 1º del Acuerdo núm. 002 del 22 de febrero de 2010, expidió el Decreto núm. 0180 del 4 de mayo de 2010, “[...] POR EL CUAL SE COMPILA, ACTUALIZA Y RENUMERA LA NORMATIVA TRIBUTARIA DEL DISTRITO ESPECIAL, INDUSTRIAL Y PORTUARIO DE BARRANQUILLA[...]”, y “[...] en sus artículos 170 ítem 52, y su párrafo segundo, y los artículos 171, 172, 173, 174, 175, 176, 177 y 178 del mismo decreto se transcriben reenumeradas las normas objeto de solicitud de nulidad en la presente demanda [...]”.

8. La Alcaldía Distrital de Barranquilla, a través de la Secretaría Distrital de Movilidad de Barranquilla, año tras año viene liquidando y haciendo efectivo el cobro de la llamada tasa de Derechos de Tránsito, como si fuera un impuesto, “[...] fijando para el año 2012 un pago con descuento hasta el 30 de marzo de la presente anualidad y sin descuento con fecha límite de pago hasta el 30 de junio de 2012, para lo cual envía liquidaciones oficiales en formatos similares a los del cobro de impuestos predial y vehicular [...]”.

Normas violadas

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

- Artículos 6, 121, 123 inciso segundo, 150 numeral 12º, 287 numeral 3º; y 313 numeral 40 de la Constitución Política de 1991.
- Artículo 168 de la Ley 769 de 6 de julio de 2002⁵.

⁵ “Por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones”.



- Artículo 16 de la Ley 962 de 8 de julio de 2005⁶
- Artículo 147 del Acuerdo núm. 030 de 30 de diciembre de 2008⁷

Concepto de violación

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

Falta de competencia

11. El Concejo Distrital de Barranquilla al crear el tributo que denomina tasa, pero que en la realidad es un impuesto, “[...] se arrogó de manera indebida, una facultad que es propia del Congreso de la República [...]”, teniendo en cuenta que la autonomía de esa corporación administrativa del nivel territorial no es plena ni directa para el establecimiento de tributos.

12. El Concejo Distrital de Barranquilla no tiene competencia para la creación del impuesto “[...] disfrazado de tasa [...]”, por derechos anuales de tránsito, los cuales deben ser obligatoriamente cancelados anualmente por los propietarios o poseedores de cualquier clase de vehículo que se encuentre registrado en el organismo de tránsito del Distrito de Barranquilla, con el “[...] fundamento, de que el tributo se paga por 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 [...]”.

13. Ahora bien, en cuanto al pago obligatorio anual del gravamen y teniendo en cuenta el hecho generador del tributo, respecto a la administración de la carpeta u hoja de vida del vehículo, el “[...] Decreto 868 del 23 de diciembre de 2008 emanado del señor Alcalde Distrital de Barranquilla en su artículo 10 y su párrafo uno, creó la SECRETARIA DISTRITAL PARA LA MOVILIDAD [...]”, disponiendo en su artículo 67 que dicha secretaría tendrá como estructura, la “[...] Oficina de Servicios Corporativos [...]”, que tendrá como funciones entre otras, “Administrar y custodiar

⁶ “Por la cual se dictan disposiciones sobre racionalización de trámites y procedimientos administrativos de los organismos y entidades del Estado y de los particulares que ejercen funciones públicas o prestan servicios públicos.”

⁷ “[...] POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS PARA LA REESTRUCTURACIÓN DE LOS PRINCIPALES TRIBUTOS Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES [...]”.



el archivo de hojas de vida de vehículos, licencias de conducción, comparendos e informes de accidentes [...]”.

14. En ese orden de ideas, además de la creación irregular e ilegal del gravamen, y teniendo en cuenta el hecho generador del tributo, en cuanto a la administración de la carpeta u hoja de vida del vehículo, es la autoridad u organismo de tránsito a quien legalmente está autorizado para realizar tal función, por lo que en los términos del artículo 16 de Ley 962 de 2005, *[...] ningún organismo o entidad de la Administración Pública Nacional podrá cobrar, por la realización de sus funciones, valor alguno por concepto de tasas, contribuciones, formularios o precio de servicios que no estén expresamente autorizados mediante norma con fuerza de ley o mediante norma expedida por autoridad competente [...]”*, que determine los recursos con los cuales contará la entidad u organismo para cumplir su objeto.

15. Ahora bien, *“[...] las hojas de vida o carpetas que administran los organismos de tránsito, no son de propiedad del dueño poseedor o tenedor del vehículo registrado en el organismo de tránsito, pues ellas, se componen de documentos públicos que corresponden a cada uno de los trámites o inscripciones sobre limitaciones a la propiedad, que se realizan a los respectivos vehículos y ahí se lleva la tradición del bien sometido a registro obligatorio (Registro Nacional Automotor Artículos 46 y siguientes Ley 769 de 2002, C.N.T.T.), luego entonces, esta obligación, que en principio es del Ministerio de Transporte y por delegación, la realizan los organismos de tránsito, no puede ser objeto de gravamen o tributo de tracto sucesivo, como si fuera un impuesto, pues a mí como propietario, cuando realizo un trámite ante el Organismo de Tránsito me entregan copia del formulario respectivo y así administro mi propia carpeta o historial de mi vehículo, y el original pasa a la hoja de registro del vehículo, que como se ha dicho, corresponden a los documentos públicos que lleva la autoridad de tránsito encargada del registro, así sea por delegación, de estos bienes muebles sometidos a la solemnidad legal [...]”*.

16. De igual manera, con relación al complemento del pago del tributo, además de la administración de la hoja de vida del vehículo, es decir, por los servicios y medidas de seguridad vial que implanta el Organismo de Tránsito de Barranquilla, dichas medidas no satisfacen ni prestan un servicio o resuelven una necesidad particular y concreta del contribuyente, para ser catalogada y cobrada con una tasa, sino que los servicios y medidas de seguridad vial que implemente o llegare a implementar



la Secretaria Distrital de Movilidad van encaminadas a satisfacer a todas las personas, denominense conductores o peatones que habitan, residen o transitan dentro de la jurisdicción del Distrito de Barranquilla, por lo que se “[...] *desdibuja* [...]” el concepto de tasa del tributo, al ser cobrado únicamente a los poseedores o propietarios de vehículos automotores inscritos en el Organismo de Tránsito del Distrito de Barranquilla.

Exceso de las facultades impositivas del Distrito

17.El Concejo Distrital de Barranquilla, bajo el pretexto de regular los montos a recaudar por concepto de los derechos de tránsito, creó un impuesto bajo la denominación de tasa de “[...] *derechos de tránsito* [...]”, desconociendo que la potestad tributaria de los entes territoriales es derivada, teniendo en cuenta que sólo el Legislador se encuentra facultado para la creación de dichas cargas impositivas, como lo prevé el numeral 12 del artículo 150 de la Constitución Política de 1991, en ese orden de ideas, es “[...] *tal la certeza de que se creó un impuesto disfrazado de tasa, que la obligación de pago del mismo no se da cuando el usuario necesita el servicio, sino que se grava, y debe pagarse por el universo de los propietarios o poseedores de vehículos, obligatoriamente una vez al año, en los plazos que determine la autoridad administrativa, el tributo irregular e ilegalmente creado se paga, aparentemente, por 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* [...]”.

18.En ese orden de ideas, estamos en presencia de un impuesto, teniendo en cuenta que al analizar los aspectos de su causación, plazos de pago y descuento por pronto pago, evidenciamos que la obligación o gravamen se genera el primero de enero de cada año, se cancela anualmente en las fechas que determine la autoridad de movilidad y se otorga un descuento a quien cancele dentro del primer plazo fijado por la misma autoridad de tránsito, es decir, “[...] *se contradice con el artículo precedente, o sea el 147 del acuerdo 030 de 2008 de la norma demandada* [...]”.



Ausencia de motivación

19. De la simple lectura del Acuerdo acusado, se concluye que no existía motivación legal alguna para la creación del “[...] *acto censurado* [...]”, toda vez que, que en sus disposiciones nada se dijo con respecto a los elementos estructurales de la obligación tributaria, pues, nunca se mencionó o especificó en torno a la autorización legal que crea el impuesto, además, si bien se define el hecho generador, los sujetos pasivos y la base gravable; la decisión del Concejo Distrital no desarrolla en modo alguno el principio de igualdad frente a las cargas públicas, teniendo en cuenta que no goza de una precisión tal que acompañe la unidad económica nacional con la autonomía fiscal territorial en un sistema tributario que debe fundarse en los principios de equidad, eficiencia y progresividad”.

20. De igual manera, tampoco se señaló, ni se motivó en el acuerdo cuestionado, si se realizó o no, “[...] *el previo estudio económico sobre los costos del servicio como lo señala el artículo 168 de la ley 769 de 2002, el cual aceptando en gracia de discusión que se haya tenido en cuenta, se le dio un alcance diferente al texto de esta norma, pues de su simple lectura no se desprende la posibilidad de crear impuestos por vía de Acuerdos Distritales, en concordancia con el numeral 7 del artículo 32 de la Ley 36 de 1994, armonizado con el artículo 6 de la Ley 768 de 2002* [...]”.

21. La parte demandante concluyó expresando lo siguiente:

“[...] El Concejo Distrital en mención le dio un alcance diferente al texto de las siguientes normas: artículos 168 de la Ley 769 de 2002 y artículo 2 literal d) y numeral 7º del artículo 32 de la Ley 36 de 1994, pues de su simple lectura no se desprende la posibilidad de crear impuestos por vía de Acuerdos Distritales, teniendo en cuenta las atribuciones consagradas en el artículo 6 de la ley 768 de 2002 [...]”.

Contestación de la demanda

22. La parte demandada⁸ contestó la demanda y se opuso a las pretensiones formuladas así⁹:

⁸ Por intermedio de apoderado.

⁹ Cfr. folios 433 a 453 del Cuaderno principal núm. 3.



Frente al primer cargo por la presunta falta de competencia

23. Señaló que el Concejo Distrital de Barranquilla creó un tributo con la respectiva competencia para tal fin, pues estaba facultado para crear la tasa de derechos de tránsito con fundamento en el numeral 4 del artículo 313 y artículo 338 de la Constitución Política de 1991; y en el artículo 168 de la Ley 769 de 2002.

24. Apoyándose en jurisprudencia proferida por la Sección Cuarta del Consejo de Estado, el Concejo Distrital de Barranquilla tenía plenas facultades legales y constitucionales para expedir el respectivo acuerdo regulando los derechos de tránsito.

Frente al segundo cargo por exceso en las facultades impositivas del Distrito

25. Señaló que, a diferencia de lo sostenido por la parte demandante, el Concejo Distrital de Barranquilla tiene la facultad de establecer derechos de tránsito, por lo que no se excedió en sus facultades, toda vez que, no creó un impuesto nuevo, sino unos derechos de tránsito.

26. Afirmó que, el hecho de que a los derechos de tránsito se les haya establecido unos elementos como causación, plazos de pago y descuento por pronto pago no los convierte en un impuesto y “[...] *la sentencia del Consejo de Estado que cita es la misma que ya analizamos al estudiar el cargo anterior, es decir, los derechos de tránsito por semaforización de vehículos y motos de Pereira, los cuales son totalmente ilegales porque ya se encuentran incluidos en el impuesto de alumbrado público, pero no los derechos de tránsito de Barranquilla que corresponden a esta modalidad por cuanto ya se señaló que es una tasa que difiere en su naturaleza jurídica a lo que se denomina impuesto, la cual se causa en prestación de un servicio que ha sido clasificado dentro de un estudio técnico económico para que el Concejo Distrital de Barranquilla dentro de las facultades señaladas en artículo 168 de la Ley 769 de 2002, la fijará y lo denominara (sic) Derecho de Tránsito, es decir, en ningún momento se toca el concepto semaforización, por lo cual no existe la supuesta ilegalidad como en el caso de Pereira [...]*”.



Frente al tercer cargo sobre la supuesta ausencia de motivación

27. Adujo que la parte demandante alegó que “[...] *nunca se mencionó o especificó en torno a la autorización legal que crea el impuesto [...]*”, sin embargo, se debe señalar que no nos encontramos frente a los denominados impuestos sino a una tasa que se denomina así, como el gravamen que tiende a la recuperación del costo de un bien o un servicio ofrecido por el Estado, en este caso el Distrito de Barranquilla, guardando una proporción con el servicio prestado, lo que en ningún momento es una imposición unilateral ni obligatoria porque el particular tiene la opción de adquirir o no el servicio, es decir, matricular el vehículo en el Organismo de Tránsito que administrara en adelante la hoja de vida de dicho automotor.

Excepción de cosa juzgada

28. Expresó que en el caso *sub examine*, se configuró la cosa juzgada teniendo en cuenta que, los cargos planteados por la parte demandante contra los artículos 146 y 148 (parcial) del Acuerdo núm. 030 de 2008 “[...] *fueron analizados por ese H. Tribunal en el marco de la acción de nulidad Expediente 08-001-23-31-2009-0855-00 Actor: Rodrigo Pombo Cajiao, expediente dentro del cual, esta H. Corporación desestimó cada uno de los motivos de presunta ilegalidad alegados por el actor y denegó las súplicas de la demanda [...]*”.

Excepción de inepta demanda

29. Expresó que la presente demanda es inepta, toda vez que “[...] *sus argumentos de hecho y de derecho no tienen vocación de prosperidad, habida cuenta que se cuestiona la facultad de los concejos distritales para establecer derechos de tránsito, lo cual ha quedado comprobado con la citación de normas jurídicas y providencias de las altas cortes en la contestación del libelo genitor [...]*”.



Alegatos de conclusión

30. El Magistrado Sustanciador, mediante auto de 14 de septiembre de 2015¹⁰, resolvió: i) declarar surtida la etapa probatoria y ii) corrió traslado común a las partes por el término de diez (10) días para que alegarán de conclusión.

31. La parte demandada reiteró los argumentos expuestos en la contestación de la demanda.

32. La parte demandante guardó silencio.

Sentencia proferida, en primera instancia

33. La Sala Itinerante de Descongestión del Tribunal Administrativo del Atlántico, mediante sentencia proferida el 27 de noviembre de 2015, resolvió:

“[...] PRIMERO: DECLARAR no probadas las excepciones de cosa juzgada e inepta demanda, conforme lo expuesto.

SEGUNDO.- DECLARAR la nulidad del numeral 34 del artículo 148 DEL Acuerdo No.030 de 2008 y artículos 170 ítem 52 y su-párrafo segundo, los artículos 171, 172, 173, 174, 175, 176, 177 Y 178 del Decreto 0180 del 4 de mayo de 2010, de acuerdo a las consideraciones de la presente providencia.

TERCERO.- NEGAR, las demás súplicas de la demanda.

CUARTO.- Sin costas en esta instancia.

QUINTO.- Remítase copia de la presente providencia al Señor Presidente del Concejo Distrital de Barranquilla.

SEXTO.- Notifíquese de conformidad con lo establecido en el C.C.A.

SÉPTIMO.- Si no fuere impugnada esta decisión, una vez ejecutoriada, archívese el expediente previas las anotaciones de rigor [...]”.

Consideraciones del Tribunal

34. El Tribunal respecto a la excepción de cosa juzgada planteada por la parte demandada señaló que para su configuración se desprende la existencia de una decisión sobre unas mismas partes, sobre un mismo objeto y sobre una misma causa que ha adquirido firmeza, es decir, que tiene la connotación o carácter de inmutable e inalterable, situación que no se configura en el caso *sub examine*, “[...]”

¹⁰ Cfr. folios 582 a 584 del Cuaderno principal núm. 3.



toda vez que la sentencia de primera instancia denegatoria de las pretensiones de la demanda contra los artículos 147 y 148 del Acuerdo No.030 de fecha 30 de diciembre de 2008, fue debidamente apelada como lo alega la parte demandante en el escrito de demandada y nada se acreditó dentro del plenario por parte del ente territorial respecto el pronunciamiento de segunda instancia por nuestro órgano de cierre, circunstancia que le compete acreditar en esta oportunidad pues es de su interés la prosperidad de la excepción propuesta [...].”

35.El Tribunal frente a la excepción de inepta demanda, consideró que, por encontrarse las anteriores excepciones vinculadas con el fondo de la controversia jurídica, su “[...] resolución se abordará a medida que se aborde el estudio de las pretensiones de la demanda [...]”.

36.Ahora bien, el Tribunal frente al fondo del asunto señaló que en los términos de la Constitución Política y Ley le corresponde a las corporaciones locales, establecer, reformar o eliminar los tributos, contribuciones, impuestos, sobretasas de conformidad con la Ley, situación que guarda estrecha relación con el principio de reserva de Ley tributaria, toda vez que el Legislador goza privativamente de la potestad configurativa en materia tributaria, en virtud de lo dispuesto en la Carta Política, sin que ello implique el desconocimiento de la autonomía territorial.

37.El Tribunal consideró que el impuesto es un gravamen que surge unilateral, obligatoria y coactivamente del solo hecho de la sujeción del contribuyente o responsable al poder de imposición del Estado, sin contraprestación o equivalencia individual ni directa a favor de los mismos. En ese orden de ideas, el impuesto representa una obligación para el contribuyente consistente en un pago, sin que ello implique una retribución o contraprestación a su favor, por parte del Estado, en tanto que las denominadas tasas o derechos constituyen una erogación para el contribuyente que financia la prestación de un servicio.

38.En ese orden de ideas, el cobro de los derechos de tránsito regulados en el Acuerdo acusado, contrario a lo afirmado por la parte demandante se trata de una tasa, dado que la especifican, a saber: i) se trata de una prestación pecuniaria exigida por la Ley prevista en el artículo 168 del Código Nacional del Transporte, ii) se ha establecido a favor de los municipios porque la Ley ha previsto que las tarifas las fijen los Concejos, previo estudio económico, iii) corresponde su pago a las



usuarios del transporte, interesados en desarrollar este tipo de actividades de interés público; iv) la obligación de asumir el valor de estos derechos o tarifas surge de la decisión del interesado en hacer uso de la prestación de los servicios que presta el Municipio; y v) las sumas definidas por estos conceptos deben tener una relación costo beneficio con los bienes que se retribuyen al contribuyente.

39. Para el Tribunal los derechos por concepto de tránsito que cobra el Municipio a los usuarios es típicamente una tasa, teniendo en cuenta que es una retribución a un servicio que se ha prestado “[...] y si ello es así, siguiendo el principio de la legalidad del impuesto, la fijación y el cobro del mismo queda sujeto a los postulados constitucionales y legales [...]”.

40. Consideró que la Ley habilita a los Concejos en la fijación de las tarifas por concepto de derechos de tránsito, los cuales como se dejó anotado en líneas anteriores son una tasa, se concluye que el Concejo Distrital de Barranquilla, es competente para fijar las tarifas que se cobrarán por concepto de derechos de tránsito en el ámbito territorial municipal.

41. Ahora bien, frente al cargo de ausencia de motivación planteado por la parte demandante, el Tribunal consideró que está llamado a prosperar, con fundamento en las siguientes razones:

42. Si bien es cierto que el Concejo Distrital de Barranquilla, tiene competencia funcional para la fijación de las tarifas por concepto de derechos de tránsito en jurisdicción del Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla, también lo es que, la imposición de dicha tasa conforme lo manifiesta la parte demandante, lo admite el ente territorial y se demostró con los planteamientos esbozados, “[...] debe establecerse observando para ello de manera estricta lo que sobre el particular considere el Legislador en consideración al principio de reserva de Ley tributaria so pena de que exista por parte de la administración un desconocimiento del ordenamiento jurídico dando lugar a la configuración de una causal de nulidad [...]”.

43. La norma legal que facultó a los Concejos para la fijación de las tarifas por los derechos de tránsito previsto en el artículo 168 de la Ley 769 de 2002, es clara cuando dispone que las tarifas estarán basadas en un estudio económico sobre los costos del servicio, con indicadores de eficiencia, eficacia y economía, sin embargo,



en el caso *sub examine*, no existe prueba en el plenario que permita acreditar que por parte de la entidad territorial se efectuó dicho estudio, “[...] *no siendo posible analizar los indicadores que señala la norma para determinar la eficiencia, eficacia y economía de las tarifas adoptadas en dicho acuerdo, lo cual ha de tenerse como una negación indefinida toda vez que por ser el ente territorial el titular de la función reguladora de los impuestos ha de reposar en su poder los estudios señalados en la Ley, los cuales son necesarios para la fijación de los derechos de tránsito dentro de su jurisdicción, circunstancia frente a la cual el ente territorial demandado adujo en su defensa que la determinación de costos a la que se llegó por parte del órgano coadministrador del ente territorial se efectuó una vez analizado un antecedente técnico y económico, por lo que no quiere decir que se fijaron dichas tasas en una actitud deliberada, imperativa y odiosa [...]*”.

44. En ese orden de ideas, concluyó señalando lo siguiente:

“[...] Nótese, que la exigencia de estar basadas las tarifas en un estudio económico sobre los costos del servicio, con indicadores de eficiencia, eficacia y economía, no es un mero capricho del Legislador, sino que por el contrario se constituye en una medida que garantiza la fijación de unas tarifas conforme los lineamientos que arrojen los estudios previos de que trata la Ley, no permitiéndose de esta manera que por el mero capricho de una autoridad administrativa se fijen gravámenes que afectan a quienes utilizan el servicio público de transporte, cuestión que transgrediría el principio de equidad en el soporte de gravámenes.

Con todo, si bien la Constitución Política de 1991, consagró autonomía a favor de las entidades territoriales, puede decirse que esta no es absoluta, sino que por el contrario se encuentra sujeta al orden jurídico interno e inclusive en algunos eventos al externo, circunstancia que sujeta la fijación de las tarifas por concepto de derechos de tránsito a los indicadores de eficiencia, eficacia y economía, lo cual no tiene otra finalidad sino la de garantizar que el recaudo tributario sea de una u otra forma equitativo en la relación costo-beneficio con los bienes que se retribuyen al contribuyente [...]”.

Recursos de apelación

45. La parte demandante y la parte demandada interpusieron y sustentaron oportunamente, recursos de apelación contra la sentencia proferida, en primera instancia, con base en los siguientes argumentos:



Recurso de apelación presentado por la parte demandante

46. La parte demandante presentó recurso de apelación contra el numeral tercero de la parte resolutive de la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo del Atlántico, solicitando que sea revocado, y en su lugar, se acceda al cargo denominado “[...] Expedición del acto administrativo por funcionarios u organismo incompetentes y exceso en las facultades impositivas del Distrito [...]”.

47. La parte demandante expresó lo siguiente:

“[...] Ahora Bien, la inconformidad radica, es en que la sentencia no se refirió en torno a la presunta tasa específica de la cual se solicitó la nulidad, la cual está incluida en el numeral 34 del artículo 148 del acuerdo 030 de 2008, que muy hábilmente también denominaron DERECHOS DE TRANSITO y que tiene como 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.

Las razones por la que nos mostramos en desacuerdo son además, las esgrimidas en el escrito de demanda que transcribo a continuación, ya que en la parte motiva que hay impugno, nada se dijo en cuanto a lo particular de ese gravamen:

"Ahora bien, las hojas de vida o carpetas que administran los organismos de tránsito, no son de propiedad del dueño poseedor o tenedor del vehículo registrado en el organismo de tránsito, pues ellas, se componen de documentos públicos que corresponden a cada uno de los trámites o inscripciones sobre limitaciones a la propiedad, que se realizan a los respectivos vehículos y ahí se lleva la tradición del bien sometido a registro obligatorio (Registro Nacional Automotor Artículos 46 y siguientes Ley 769 de 2002, C.N.T.T.), luego entonces, esta obligación, que en principio es del Ministerio de Transporte y por delegación, la realizan los organismos de tránsito, no puede ser objeto de gravamen o tributo de tracto sucesivo, como si fuera un impuesto, pues a mi como propietario, cuando realizó un trámite ante el Organismo de Tránsito me entregan copia del formulario respectivo y así administro mi propia carpeta o historial de mi vehículo, y el original pasa a la hoja de registro del vehículo, que como se ha dicho, corresponden a los documentos públicos que lleva la autoridad de tránsito encargada del registro, así sea por delegación, de estos bienes muebles sometidos a la solemnidad legal.

En el mismo sentido, con relación al complemento del pago del tributo Derecho de Tránsito, además de la administración de la hoja de vida del vehículo, es decir, por los servicios y medidas de seguridad vial que implanta el Organismo de Tránsito de Barranquilla, dichas medidas no satisfacen ni prestan un servicio o resuelven una necesidad particular y concreta del contribuyente, para ser catalogada y cobrada con una tasa, sino que los servicios y medidas de seguridad vial que implemente o llegare a implementar la Secretaria Distrital de Movilidad van dirigidas o encaminadas a satisfacer a todo el universo de personas, llámense conductores o peatones que habitan, residen o transitan dentro de la jurisdicción del Distrito de Barranquilla, por lo que se desdibuja el concepto de tasa del tributo, al ser cobrado únicamente a los propietarios o poseedores de vehículos automotores inscritos en el Organismo de Tránsito del Distrito de Barranquilla.



Así las cosas, las tasas se pagarían por la prestación directa de un servicio por parte del estado y que tenga como objetivo el beneficio individual de quien solicita o se beneficia del respectivo servicio, y en consecuencia, el pago de la tasa deberá hacerse en el momento de la solicitud por parte del interesado y no obligatoriamente cuando lo disponga la autoridad de tránsito como sucede en el caso concreto y como lo dispuso la Corporación al expedir el cuestionado acuerdo o acto administrativo del que se solicita su nulidad parcial [...]”.

48. De igual forma, se encuentra probado dentro del expediente que el pago de la tasa de derechos de tránsito, no es un tributo que se cobra a nivel nacional, pues de acuerdo a lo demostrado en el plenario en ciudades como Cali, Medellín, Bogotá y Santa Marta, esta tasa no existe como un derecho a pagar a los Organismos de Tránsito por el concepto del hecho generador descrito anteriormente, es decir estamos en desventajas los usuarios del organismo de tránsito de Barraquilla a quienes se obliga a cancelar un tributo que no se paga en otras partes del país, por lo que se considera que no tiene razón de ser.

49. Se debe indicar que, pagar el derecho de tránsito por las causales descritas en el hecho generador del bien sometido a registro, equivaldría a que, dentro de poco la oficina de registro e instrumentos públicos, se le tendría que pagar una tasa anual por la guarda y custodia del historial de los bienes inmuebles registrados.

Recurso de apelación presentado por la parte demandada

50. En la sentencia proferida por el Tribunal, el único cargo de nulidad mencionado por la parte demandante que prosperó fue el de “[...] *ausencia de motivación, Falsa interpretación o interpretación errónea* [...]” el cual fue resuelto por el A Quo, es decir, argumentando que no se había aportado el estudio previo económico sobre los costos del servicio como lo prevé el artículo 168 de la Ley 769 de 2002.

51. En ese orden de ideas, si bien el Tribunal Administrativo del Atlántico hace especial énfasis en la supuesta ausencia del estudio económico como requisito previo para imponer el tributo, realmente ésta es una manifestación superficial de la parte demandante en la demanda, la cual “[...] *no sustenta ni profundiza y que el Tribunal ha ampliado en su fallo, lo cual excede el principio de congruencia y de justicia rogada que caracteriza a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, pues el despacho de primera instancia se ha arrogado facultades que no tiene al momento de analizar los cargos de la demanda en desmedro de los intereses del Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla* [...]”.



52. Expresó que, si bien el cargo adujo una presunta falta de motivación, el Tribunal no cumplió su papel de operador del Derecho sino que la sentencia es un ejercicio de perfeccionamiento del cargo planteado por la parte demandante.

53. En ese orden de ideas, la parte demandada expresó lo siguiente:

"[...] El actor en su libelo introductorio toca este punto tangencialmente de la siguiente forma

De la simple lectura del Acuerdo atacado, se concluye que no existía motivación legal alguna para la creación del acto censurado, como quiera que en sus disposiciones nada se dijo con respecto a los elementos estructurales de la obligación tributaria, pues, nunca se mencionó o especificó en torno a la autorización legal que crea el impuesto, además, si bien se define el hecho generador, los sujetos pasivos y la base gravable, la decisión del Concejo Distrital no desarrolla en modo alguno el principio de igualdad frente a las cargas públicas, puesto que no goza de una precisión tal que acompañe la unidad económica nacional con la autonomía fiscal territorial en un sistema tributario que debe fundarse en los principios de equidad, eficiencia y progresividad, así como tampoco se señaló, ni se motivó en el acuerdo cuestionado, si se realizó o no, el previo estudio económico sobre los costos del servicio como lo señala el artículo 168 de la Ley 769 de 2002, el cual aceptando en gracia de discusión que se haya tenido en cuenta, se le dio un alcance diferente al texto de esta norma, pues de su simple lectura no se desprende la posibilidad de crear impuestos por vía de Acuerdos Distritales, en concordancia con el numeral 7 del artículo 32 de la Ley 36 (sic) de 1994, armonizado con el artículo 6 de la Ley 768 de 2002 (negritas y subrayas impropias)

Como se puede observar, en toda la demanda la parte antes resaltada es la única alusión ligera por demás que el demandante hace del estudio económico que utiliza el Tribunal del Atlántico como estandarte de su declaratoria de nulidad y fíjese cómo el actor simplemente dice que no se señaló ni se motivó en el acuerdo cuestionado el estudio económico, pero en momento alguno dice el demandante que no se realizó el mencionado estudio.

El Tribunal dice en su sentencia que ... no reposa prueba en el plenario que permita acreditar que por parte de la entidad territorial se efectuó dicho estudio. no siendo posible analizar los indicadores que señala la norma para determinar la eficiencia, eficacia y economía de las tarifas adoptadas en dicho acuerdo...", es decir, el A Quo pretende analizar a partir de la presencia del estudio en el expediente, los indicadores de eficiencia, eficacia y economía de las tarifas del acuerdo cuando eso no se planteó JAMÁS por el demandante en su libelo, lo cual excede desmesuradamente el cargo planteado por parte del despacho de primer grado.

El estudio económico no se aportó porque el actor no lo objetó en su demanda ni pidió que se aportara al informativo como prueba en el sentido que se allegara por la demandada, así como tampoco solicitó que se oficiara al Concejo de Barranquilla para que lo enviara, sino que simplemente se refirió a éste, en el sentido que no se había señalado ni se había motivado en el Acuerdo cuestionado la realización o no de dicho estudio económico, pero en momento alguno afirma el demandante categóricamente que no se haya efectuado el mencionado estudio.

Es decir, por el contrario, la carga de la prueba en ese caso sería del demandante, pues si el hubiese afirmado en su demanda que no se hizo estudio, entonces, habría



que demostrarle que no era cierta su afirmación, pero como lo único que dijo fue que no se había motivado ni señalado en el acuerdo cuestionado, la realización del estudio económico, lo cual no da a entender que se esté negando la existencia del estudio previo económico, sino la falta de mención del mismo en el acuerdo señalado [...].

54. Ahora bien, si el Tribunal tenía dudas sobre la existencia o no del mencionado estudio económico, conforme a sus atribuciones legales, podía decretar como prueba de oficio en la etapa probatoria o mediante un auto para mejor proveer, solicitar a la entidad demandada o al Concejo de Barranquilla el envío de dicho estudio y no considerar que su ausencia en el expediente significa su inexistencia.

55. Como se puede evidenciar, el juez administrativo no puede ampliar las pretensiones y argumentos de la parte demandante, toda vez que, debe circunscribirse al “[...] marco ofensivo de la demanda y en sus ataques [...]”, la parte demandante nunca habló de que no existiera estudio económico, sino que simplemente dijo que dicho estudio no se mencionó en el acto acusado, “[...] sin que esto signifique que dicho estudio no existe y sin tener en cuenta que esa prueba no fue pedida por el accionante en su libelo genitor ni fue decretada como medio de convicción oficioso por parte del Tribunal del Atlántico [...]”.

56. Manifestó que, de lo anterior podemos concluir que, no existe vicio legal que permita establecer que las disposiciones contenidas en los artículos 147 y 148 del Acuerdo núm. 030 de 2008 atentan contra el precepto constitucional de artículo 150, teniendo en cuenta que, fue el mismo Concejo Distrital quien en atención al inciso primero del Artículo 338 y el artículo 168 de la Ley 769 de 2002 (referido por el actor como violado) quien en ejercicio de su poder impositivo determina desde un Acuerdo Distrital las tarifas que la autoridad administrativa debe cobrar por los servicios que presta en la actividad propia de sus competencias, determinación de valores que realizó el concejo con el debido soporte económico y técnico y con el estudio juicioso de la relación costo - beneficio.

57. La parte demandada señaló lo siguiente:

“[...] En primer lugar vale la pena señalar que el Artículo 148, no tiene vigencia en la actualidad en la medida en que fue modificado por el Artículo 18 del Acuerdo 015 de 2009, en consecuencia las tarifas por concepto de los servicios prestados por la autoridad de tránsito son las relacionadas en el referido Acuerdo del 2009 y no como lo afirma el actor que son las contenidas en el Artículo 148 enjuiciado. Lo anterior constituye una razón para que el Ad Quem revoque el fallo de primer grado, y en su



lugar, deniegue las súplicas de la acción que nos ocupa, lo cual tiene que ver con la vigencia del artículo 148, en la medida en que es una disposición que fue derogada en los términos del Acuerdo 15 de 2009 mediante el cual en un acertado esfuerzo que viene adelantando la Administración Distrital por hacer de su modelo tributario ajustado a Derecho y en coordinación con LA AUTORIDAD DE TRANSITO, se realiza un ajuste a dichas tasas lo cual materializó el H. Concejo Distrital a través de la expedición del mencionado Acuerdo 015 de 2009.

Para la Jurisprudencia los fallos inhibitorios en los cuales las corporaciones judiciales invocan como causal de esta clase de decisiones la derogatoria de la disposición acusada es procedente en la medida en que la norma a pesar de haber sido objeto de derogación no esté produciendo efectos jurídicos sobre casos concretos a la fecha del fallo, por lo tanto encontramos ajustado a Derecho nuestra solicitud de denegar las súplicas de la presente acción Honorables Consejeros de Estado en la medida en que, el sentido del fallo a la presente acción debe ser inhibitorio respecto del Artículo 148 por sustracción de materia, dado que, en la actualidad las normas reguladoras de las tasas por los servicios prestados por la autoridad de tránsito en el Distrito de Barranquilla están contenidas para nuestro Distrito en el Acuerdo 15 de 2009, el cual derogó las disposiciones contenidas en el Acuerdo 030 de 2008 [...]”.

Actuación en segunda instancia

58. El Despacho, mediante auto de 4 de diciembre de 2017, admitió los recursos de apelación interpuestos por la parte demandante y por la parte demandada contra la sentencia proferida, en primera instancia, el 27 de noviembre de 2015 por el Tribunal Administrativo del Atlántico.

Alegatos de conclusión en segunda instancia

59. Este Despacho, atendiendo a que no se solicitaron pruebas, en segunda instancia, mediante auto de 18 de octubre de 2018, corrió traslado a las partes por el término de diez (10) días para alegar de conclusión y al Ministerio Público para que emitiera su concepto.

Parte demandante

60. La parte demandante reiteró los argumentos expuestos en el recurso de apelación.

Parte demandada

61. La parte demandada reiteró los argumentos expuestos en el recurso de apelación.



Concepto del Ministerio Público

62. El Ministerio Público guardó silencio en esta etapa procesal.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

63. La Sala procederá al estudio de las consideraciones en las siguientes partes: i) la competencia; ii) los actos acusados; iii) el problema jurídico; iv) el marco normativo y jurisprudencial de las tasas; v) el marco normativo de las atribuciones ejercidas por los Concejos de fijar tasas; vi) desarrollo jurisprudencial de la causal de nulidad de falsa motivación; y vii) el análisis del caso en concreto.

Competencia

64. Vistos el artículo 129 del Código Contencioso Administrativo¹¹, sobre la competencia del Consejo de Estado, en segunda instancia, aplicable en los términos del artículo 308¹² de la Ley 1437 de 18 de enero de 2011¹³, sobre el régimen de transición y vigencia; y el artículo 13 del Acuerdo núm. 80 de 12 de marzo 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.

65. Agotados los procedimientos inherentes al proceso de nulidad sin que se observe vicio o causal de nulidad que puedan invalidar lo actuado, la Sala procede a resolver los recursos de apelación interpuestos por la parte demandante y por la parte demandada.

66. La Sala procederá a examinar y a pronunciarse sobre los argumentos expuestos por la parte demandante y por la parte demandada en los recursos de apelación interpuestos contra la sentencia proferida el 27 de noviembre de 2015 por la Sala Itinerante de Descongestión del Tribunal Administrativo del Atlántico, de

¹¹ Cfr. "[...] Artículo 129. 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 o se conceda en un efecto distinto del que corresponda, o no se conceda el extraordinario de revisión. [...]".

¹² Cfr. "[...] ARTÍCULO 308. RÉGIMEN DE TRANSICIÓN Y VIGENCIA. El presente Código comenzará a regir el dos (2) de julio del año 2012.

Este Código sólo se aplicará a los procedimientos y las actuaciones administrativas que se inicien, así como a las demandas y procesos que se instauren con posterioridad a la entrada en vigencia.

Los procedimientos y las actuaciones administrativas, así como las demandas y procesos en curso a la vigencia de la presente ley seguirán rigiéndose y culminarán de conformidad con el régimen jurídico anterior [...]"

¹³ Cfr. "[...] Por el cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo [...]"



conformidad con los artículos 320 y 328 de la Ley 1564 de 12 de julio de 2012, norma aplicable al presente caso en virtud de lo previsto en el artículo 267 del Código Contencioso Administrativo, el juez se limitará a conocer de los puntos o cuestiones a los cuales se contrae dicho recurso.

Actos acusados

67. Los actos acusados son los siguientes¹⁴:

67.1. Numeral 34 del artículo 148 del Acuerdo núm. 030 de 2008, expedido por el Concejo del Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla, que dispuso lo siguiente:

“[...] 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 [...]”.

[...]

“[...] 34. Derechos de Tránsito [...]”.

67.2. Parágrafo Segundo del artículo 148 del Acuerdo núm. 030 de 2008, expedido por el Concejo del Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla, que dispuso lo siguiente:

“[...] PARAGRAFO 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

¹⁴ Por la extensión de los mismos, se procede a transcribir los apartes más relevantes de la parte resolutive, sin perjuicio de las citas que se hagan al analizar cada uno de los cargos.



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 [...].”

67.3. Los artículos 171, 172, 173, 174, 175, 176, 177 y 178 del Decreto núm. 0180 de 4 de mayo de 2010¹⁵ que prevén lo siguiente, respectivamente:

“[...] **ARTÍCULO 171. Hecho generador.** En la tasa por derechos de tránsito lo constituirá, 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.

ARTÍCULO 172. Sujetos pasivos. En la tasa por derechos de tránsito lo constituirán los Propietarios o poseedores de vehículos automotores matriculados en el registro automotor del Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla.

ARTÍCULO 173. Tarifa. Las tarifas establecidas para la tasa por concepto de los derechos de tránsito serán las señaladas en el ítem 52 del Artículo 170 del presente Decreto.

ARTÍCULO 174. Causación. La tasa de derechos de tránsito 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 matrícula, y se liquidarán en proporción a número de meses que reste del respectivo año gravable. La fracción de mes se tomará como un mes completo

ARTÍCULO 175. Exención. Los vehículos matriculados en la Secretaría de Movilidad, estarán exentos de pago de los Derechos de Tránsito por los 12 meses siguientes a la fecha de la matrícula; cumplido este término se liquidarán los Derechos de Tránsito proporcionalmente al tiempo que faltare para el corte a 31 de Diciembre del respectivo año, esto es, el año en que se cumple el término de exención. Los vehículos que al entrar en vigencia el Estatuto Tributario, trasladen y radiquen por primera vez su cuenta en la Secretaría de Movilidad, o quien haga sus veces, estarán exentos del pago de los Derechos de Tránsito por el año siguiente

¹⁵ “POR EL CUAL SE COMPILA, ACTUALIZA Y RENUMERA LA NORMATIVA TRIBUTARIA DEL DISTRITO ESPECIAL, INDUSTRIAL Y PORTUARIO DE BARRANQUILLA”.



contado a partir del momento en que haya sido declarado a paz y salvo por el organismo de tránsito anterior. Esta exención no contempla aquellos vehículos que habiendo realizado el trámite de traslado de cuenta en vigencias anteriores a 2010 no han legalizado la radicación de la cuenta.

ARTÍCULO 176. Plazo de pago. La tasa por derechos de tránsito se cancela anualmente en las fechas y plazos que determine la autoridad de movilidad.

ARTÍCULO 177. Descuento por pronto pago. En la tasa por derechos de tránsito la autoridad de Tránsito y Transporte Distrital podrá otorgar un descuento del 10% en los derechos de tránsito, en los términos que lo defina dicha autoridad. 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.

ARTÍCULO 178. Procedimiento de liquidación y discusión de la tasa. Para la determinación de los derechos de tránsito la Administración Distrital a través del funcionario competente para el efecto, proferirá la correspondiente liquidación factura la cual se notificará utilizando el procedimiento previsto en el Estatuto Tributario Distrital.

Para la determinación, discusión y cobro de los derechos de tránsito se aplicará el procedimiento previsto en el Estatuto Tributario Distrital [...]”.

Problema jurídico

68. Corresponde a la Sala, con fundamento en los argumentos del recurso de apelación, interpuesto por la parte demandada, determinar: por un lado, si es procedente o no declarar la nulidad de los actos acusados, y, en ese orden establecer, si en dichos actos administrativos se adoleció de falta de motivación.

68.1. Por el otro, se deberá determinar con fundamento en los argumentos del recurso de apelación interpuestos por la parte demandante, si en la sentencia proferida por el Tribunal se hizo o no mención frente a la presunta tasa específica de la cual se solicitó la nulidad, la cual está prevista en el numeral 34 del artículo 148 del acuerdo núm. 030 de 2008.

69. En consecuencia, se determinará si hay lugar a confirmar, modificar o revocar la sentencia proferida, en primera instancia.

Marco normativo y jurisprudencial de las tasas

70. El numeral 12 del artículo 150 de la Constitución Política de 1991 establece que corresponde al Congreso hacer las leyes, por medio de las cuales ejerce la función



de establecer contribuciones fiscales y, excepcionalmente, parafiscales en los términos de la ley.

71. De igual manera, el artículo 338 de la Carta política prevé lo siguiente:

“[...] 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 periodo determinado, no pueden aplicarse sino a partir del periodo que comience después de iniciar la vigencia de la respectiva ley, ordenanza o acuerdo [...].”

72. Ahora bien, la Corte Constitucional respecto al contenido y alcance de las tasas ha considerado lo siguiente¹⁶:

“[...] Por su parte, en la reciente sentencia C-402 de 2010, se definió tasas como “aquellos ingresos tributarios que se establecen en la ley o con fundamento en ella (origen ex lege), a través de los cuales el ciudadano contribuye a la recuperación total o parcial de los costos en que incurre el Estado, para asegurar la prestación de una actividad pública, la continuidad en un servicio de interés general o la utilización de bienes de dominio público. Por su propia naturaleza esta erogación económica se impone unilateralmente por el Estado a manera de retribución equitativa de un gasto público, que no obstante ser indispensable para el contribuyente, tan sólo se

¹⁶ Corte Constitucional, sentencia C-621 de 10 de septiembre de 2013, M.P. Alberto Rojas Ríos.



origina a partir de su solicitud¹⁷”. Esta definición ha permitido que la jurisprudencia¹⁸ de esta Corte concluya que se está ante una "tasa" siempre que un gravamen cumpla con las siguientes características:

- i) *En virtud de disposición de rango legal, el Estado cobra un precio por un bien o servicio ofrecido;*
- ii) *El precio pagado por el ciudadano al Estado guarda relación directa con los beneficios derivados del bien o servicio ofrecido;*
- iii) *El precio pagado guarda relación con la recuperación total o parcial de los costos que le representan al Estado, directa o indirectamente prestar una actividad o servicio público o producir un bien;*
- iv) *aun cuando su pago resulta indispensable para garantizar el acceso a actividades de interés público o general, su reconocimiento tan sólo se torna obligatorio a partir de la solicitud del contribuyente, por lo que las tasas indefectiblemente se tornan forzosas a partir de una actuación directa y referida de manera inmediata al obligado;*
- v) *El precio cubre los gastos de funcionamiento y las provisiones para amortización y crecimiento de la inversión;*
- vi) *Ocasionalmente, caben criterios distributivos (Ejemplo: Tarifas diferenciales)¹⁹ [...]”.*

¹⁷ Con anterioridad, en sentencia C-465 de 1993 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa), esta Corporación se refirió a las tasas de la siguiente manera: “Son aquellos ingresos tributarios que se establecen unilateralmente por el Estado, pero sólo se hacen exigibles en el caso de que el particular decida utilizar el servicio público correspondiente. Es decir, se trata de una recuperación total o parcial de los costos que genera la prestación de un servicio público; se autofinancia este servicio mediante una remuneración que se paga a la entidad administrativa que lo presta. // Toda tasa implica una erogación al contribuyente decretada por el Estado por un motivo claro, que, para el caso, es el principio de razón suficiente: Por la prestación de un servicio público específico. El fin que persigue la tasa es la financiación del servicio público que se presta. // La tasa es una retribución equitativa por un gasto público que el Estado trata de **compensar** en un valor igual o inferior, exigido de quienes, independientemente de su iniciativa, dan origen a él. // Bien importante es anotar que las consideraciones de orden político, económico o social influyen para que se fijen tarifas en los servicios públicos, iguales o inferiores, en conjunto, a su costo contable de producción o distribución. Por tanto, el criterio para fijar las tarifas ha de ser ágil, dinámico y con sentido de oportunidad. El criterio es eminentemente administrativo”. Por otra parte, en cuanto a la cobertura de la recuperación de costos, en sentencia C-1371 de 2000 (M.P. Álvaro Tafur Galvis), luego de reiterar el fallo anteriormente citado, se señaló: “De lo visto, se puede colegir que con la tasa normalmente se retribuye el costo de un servicio público prestado; sin embargo, el alcance de éste gravamen no se agota en dicho ámbito, sino que también puede comprender la recuperación del costo de un bien utilizado, como ocurre con las tasas ambientales por la utilización del ambiente (bien de uso público) cuya conservación está a cargo del Estado. Es más, con la tasa no sólo se paga un servicio específico otorgado, sino también se retribuye la realización de una determinada prestación por el Estado. En este sentido, la Corte comparte lo señalado por el actor así como el Procurador General de la Nación, en cuanto a la clasificación del concurso económico’ establecido en la norma acusada, como una tasa contributiva”.

¹⁸ Entre otras, sentencias C-040 de 1993, C-1179 de 2001 y la propia C-402 de 2010.

¹⁹ Una de las formas en que se ha definido este concepto por la jurisprudencia constitucional se encuentra en la sentencia C-927 de 2006, en la que se manifestó: “En este orden de ideas, se consideran tasas aquellos gravámenes que cumplan las siguientes características: (i) La prestación económica necesariamente tiene que originarse en una imposición legal; (ii) La misma nace como recuperación total o parcial de los costos que le representan al Estado, directa o indirectamente, prestar una actividad, un bien o servicio público¹⁹; (iii) La retribución pagada por el contribuyente guarda relación directa con los beneficios derivados del bien o servicio ofrecido, así lo reconoce el artículo 338 Superior al disponer que: “La ley [puede] permitir que las autoridades fijen las tarifas de las [tasas] que cobren a los contribuyentes, como recuperación de los costos de los servicios que les presten”; (iv) Los valores que se establezcan como obligación tributaria excluyen la utilidad que se deriva de la utilización de dicho bien o servicio; (v) Aun cuando su pago resulta indispensable para garantizar el acceso a actividades de interés público o general, su reconocimiento tan sólo se torna obligatorio a partir de la solicitud del contribuyente, por lo que las tasas indefectiblemente se tornan forzosas a partir de una actuación directa y referida de manera inmediata al obligado (C-1171 de 2005); (vi) El pago, por regla general, es proporcional, pero en ciertos casos admite criterios distributivos, como por ejemplo, con las tarifas diferenciales”.



Marco normativo de las atribuciones ejercidas por los Concejos de fijar tasas

73. El numeral 4° del artículo 313 de la Constitución Política de 1991 prevé lo siguiente:

“[...] Corresponde a los concejos: [...]”.

[...]

“[...] 4. Votar de conformidad con la Constitución y la ley los tributos y los gastos locales [...]”.

74. De igual manera, el numeral 2° del artículo 7 de la Ley 134 de 2 de junio de 1996²⁰ prevé lo siguiente:

“[...] Además de las funciones que se le señalan en la Constitución y la ley, son atribuciones de los concejos las siguientes [...]”.

[...]

“[...] 7. Establecer, reformar o eliminar tributos, contribuciones, impuestos y sobretasas, de conformidad con la ley [...]”.

75. En ese orden de ideas, los Concejos dentro del marco de sus funciones legales y constitucionales pueden fijar, modificar o eliminar tasas.

Desarrollo jurisprudencial de la causal de nulidad de falsa motivación

76. Esta Sección ha señalado sobre los supuestos para la configuración de la causal de nulidad de falsa motivación y la forma como se debe acreditar, lo siguiente:

“[...] tiene ocurrencia cuando i) se presenta inexistencia de fundamentos de hecho o de derecho en la manifestación de voluntad de la administración pública; ii) los supuestos de hecho esgrimidos en el acto son contrarios a la realidad, bien por error o por razones engañosas o simuladas; iii) porque el autor del acto le ha dado a los motivos de hecho o de derecho un alcance que no tienen y iv) porque los motivos que sirven de fundamento al acto no justifican la decisión.”

144. En ese sentido, esta Sección ha determinado que la validez del acto administrativo depende, entre otros elementos, de que los motivos por los cuales se expide sean ciertos, pertinentes y tengan el mérito suficiente para justificar la decisión que mediante el mismo se haya tomado, valga decir, que corresponda a los supuestos de hecho y de derecho jurídicamente necesarios para la toma de la decisión de que se trate, y que se den en condiciones tales que conduzcan a adoptar una y no otra determinación, por lo que se trata de un requisito material, en cuanto

²⁰ “Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”.



*depende de la correspondencia de lo que se aduzca en el acto administrativo como motivo o causa del mismo, con la realidad jurídica y/o fáctica del caso*²¹.

145. *La motivación constituye, entonces, uno de los elementos esenciales o fundamentos de legalidad del acto administrativo, a tal punto que cuando se pretermite, o cuando se demuestra que las razones que sustentan la decisión no son reales, no existen o están distorsionadas se presenta un vicio que lo invalida.*

146. *Ahora bien, teniendo en cuenta la presunción de legalidad de la cual goza el acto administrativo, concierne a quien pretende desvirtuarlo por la causal de falsa motivación demostrar el vicio en el elemento causal de la decisión, es decir, la inexistencia o el error de los antecedentes de hecho y derecho que facultan su expedición o, en otras palabras, que lo expresado en el acto administrativo no corresponde a la realidad [...]”*²².

Acervo probatorio

77. La Sala encuentra las siguientes pruebas relevantes:

77.1. El Acuerdo núm. 030 de 30 de diciembre de 2008, expedido por el Concejo del Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla.

77.2. El Decreto núm. 0180 de 4 de mayo de 2010 expedido por el Alcalde del Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla.

78. La Sala procederá a apreciar y valorar la totalidad de las pruebas, de conformidad con las reglas de la sana crítica y en los términos del artículo 176 de la Ley 1564²³, aplicando para ello las reglas de la lógica y la certeza que sobre determinados hechos se requiere para efectos de decidir lo que en derecho corresponda, en relación con los problemas jurídicos planteados en el caso *sub examine*.

Análisis del caso en concreto

79. De conformidad con el marco normativo y los desarrollos jurisprudenciales indicados *supra*, la Sala procede a realizar el análisis del acervo probatorio para, posteriormente, en aplicación del silogismo jurídico, resolver el caso *sub examine*.

²¹ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Sentencia de 11 de julio de 2019. Radicación 25000-23-24-000-2012-00509-01. C.P.: Roberto Augusto Serrato Valdés.

²² “[...] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 20 de noviembre de 2020; C.P. Roberto Augusto Serrato Valdés; número único de radicación 85001-23-31-000-2009-00115-01 [...]”.

²³ Artículo 187 del Código de Procedimiento Civil.



Reparos planteados por la parte demandada en su recurso de apelación

80. La parte demandada en su alzada argumentó, en síntesis, que en la sentencia proferida por el Tribunal hace especial énfasis en la supuesta ausencia del estudio económico como requisito previo para imponer el tributo, realmente ésta es una manifestación superficial de la parte demandante en la demanda, la cual “[...] no sustenta ni profundiza y que el Tribunal ha ampliado en su fallo, lo cual excede el principio de congruencia y de justicia rogada que caracteriza a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, pues el despacho de primera instancia se ha arrogado facultades que no tiene al momento de analizar los cargos de la demanda en desmedro de los intereses del Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla [...]”.

81. Expresó que, si bien el cargo adujo una presunta falta de motivación, el Tribunal no cumplió su papel de operador del Derecho sino que la sentencia es un ejercicio de perfeccionamiento del cargo planteado por la parte demandante.

82. En ese orden de ideas, la parte demandada expresó lo siguiente:

“[...] El actor en su libelo introductorio toca este punto tangencialmente de la siguiente forma

De la simple lectura del Acuerdo atacado, se concluye que no existía motivación legal alguna para la creación del acto censurado, como quiera que en sus disposiciones nada se dijo con respecto a los elementos estructurales de la obligación tributaria, pues, nunca se mencionó o especificó en torno a la autorización legal que crea el impuesto, además, si bien se define el hecho generador, los sujetos pasivos y la base gravable, la decisión del Concejo Distrital no desarrolla en modo alguno el principio de igualdad frente a las cargas públicas, puesto que no goza de una precisión tal que acompañe la unidad económica nacional con la autonomía fiscal territorial en un sistema tributario que debe fundarse en los principios de equidad, eficiencia y progresividad, así como tampoco se señaló, ni se motivó en el acuerdo cuestionado, si se realizó o no, el previo estudio económico sobre los costos del servicio como lo señala el artículo 168 de la Ley 769 de 2002, el cual aceptando en gracia de discusión que se haya tenido en cuenta, se le dio un alcance diferente al texto de esta norma, pues de su simple lectura no se desprende la posibilidad de crear impuestos por vía de Acuerdos Distritales, en concordancia con el numeral 7 del artículo 32 de la Ley 36 (sic) de 1994, armonizado con el artículo 6 de la Ley 768 de 2002 (negrillas y subrayas impropias)

Como se puede observar, en toda la demanda la parte antes resaltada es la única alusión ligera por demás que el demandante hace del estudio económico que utiliza el Tribunal del Atlántico como estandarte de su declaratoria de nulidad y fíjese cómo el actor simplemente dice que no se señaló ni se motivó en el acuerdo cuestionado el estudio económico, pero en momento alguno dice el demandante que no se realizó el mencionado estudio.



El Tribunal dice en su sentencia que ... no reposa prueba en el plenario que permita acreditar que por parte de la entidad territorial se efectuó dicho estudio, no siendo posible analizar los indicadores que señala la norma para determinar la eficiencia, eficacia y economía de las tarifas adoptadas en dicho acuerdo...", es decir, el A Quo pretende analizar a partir de la presencia del estudio en el expediente, los indicadores de eficiencia, eficacia y economía de las tarifas del acuerdo cuando eso no se planteó JAMÁS por el demandante en su libelo, lo cual excede desmesuradamente el cargo planteado por parte del despacho de primer grado.

El estudio económico no se aportó porque el actor no lo objetó en su demanda ni pidió que se aportara al informativo como prueba en el sentido que se allegara por la demandada, así como tampoco solicitó que se oficiara al Concejo de Barranquilla para que lo enviara, sino que simplemente se refirió a éste, en el sentido que no se había señalado ni se había motivado en el Acuerdo cuestionado la realización o no de dicho estudio económico, pero en momento alguno afirma el demandante categóricamente que no se haya efectuado el mencionado estudio.

Es decir, por el contrario, la carga de la prueba en ese caso sería del demandante, pues si el hubiese afirmado en su demanda que no se hizo estudio, entonces, habría que demostrarle que no era cierta su afirmación, pero como lo único que dijo fue que no se había motivado ni señalado en el acuerdo cuestionado, la realización del estudio económico, lo cual no da a entender que se esté negando la existencia del estudio previo económico, sino la falta de mención del mismo en el acuerdo señalado [...]."

83.La parte demandada señaló que, si el Tribunal tenía dudas sobre la existencia o no del mencionado estudio económico, conforme a sus atribuciones legales, podía decretar como prueba de oficio en la etapa probatoria o mediante un auto para mejor proveer, solicitar a la entidad demandada o al Concejo de Barranquilla el envío de dicho estudio y no considerar que su ausencia en el expediente significa su inexistencia.

84.Adujo que, como se puede evidenciar, el juez administrativo no puede ampliar las pretensiones y argumentos de la parte demandante, toda vez que, debe circunscribirse al "[...] marco ofensivo de la demanda y en sus ataques [...]", la parte demandante nunca habló de que no existiera estudio económico, sino que simplemente dijo que dicho estudio no se mencionó en el acto acusado, "[...] sin que esto signifique que dicho estudio no existe y sin tener en cuenta que esa prueba no fue pedida por el accionante en su libelo genitor ni fue decretada como medio de convicción oficioso por parte del Tribunal del Atlántico [...]."

85.Manifestó que, de lo anterior podemos concluir que, no existe vicio legal que permita establecer que las disposiciones contenidas en los artículos 147 y 148 del Acuerdo núm. 030 de 2008 atentan contra el precepto constitucional de artículo 150,



teniendo en cuenta que, fue el mismo Concejo Distrital quien en atención al inciso primero del Artículo 338 y el artículo 168 de la Ley 769 de 2002 (referido por el actor como violado) quien en ejercicio de su poder impositivo determina desde un Acuerdo Distrital las tarifas que la autoridad administrativa debe cobrar por los servicios que presta en la actividad propia de sus competencias, determinación de valores que realizó el concejo con el debido soporte económico y técnico y con el estudio juicioso de la relación costo - beneficio.

86. La parte demandada señaló lo siguiente:

“[...] En primer lugar vale la pena señalar que el Artículo 148, no tiene vigencia en la actualidad en la medida en que fue modificado por el Artículo 18 del Acuerdo 015 de 2009, en consecuencia las tarifas por concepto de los servicios prestados por la autoridad de tránsito son las relacionadas en el referido Acuerdo del 2009 y no como lo afirma el actor que son las contenidas en el Artículo 148 enjuiciado. Lo anterior constituye una razón para que el Ad Quem revoque el fallo de primer grado, y en su lugar, deniegue las súplicas de la acción que nos ocupa, lo cual tiene que ver con la vigencia del artículo 148, en la medida en que es una disposición que fue derogada en los términos del Acuerdo 15 de 2009 mediante el cual en un acertado esfuerzo que viene adelantando la Administración Distrital por hacer de su modelo tributario ajustado a Derecho y en coordinación con LA AUTORIDAD DE TRANSITO, se realiza un ajuste a dichas tasas lo cual materializó el H. Concejo Distrital a través de la expedición del mencionado Acuerdo 015 de 2009.

Para la Jurisprudencia los fallos inhibitorios en los cuales las corporaciones judiciales invocan como causal de esta clase de decisiones la derogatoria de la disposición acusada es procedente en la medida en que la norma a pesar de haber sido objeto de derogación no esté produciendo efectos jurídicos sobre casos concretos a la fecha del fallo, por lo tanto encontramos ajustado a Derecho nuestra solicitud de denegar las súplicas de la presente acción Honorables Consejeros de Estado en la medida en que, el sentido del fallo a la presente acción debe ser inhibitorio respecto del Artículo 148 por sustracción de materia, dado que, en la actualidad las normas reguladoras de las tasas por los servicios prestados por la autoridad de tránsito en el Distrito de Barranquilla están contenidas para nuestro Distrito en el Acuerdo 15 de 2009, el cual derogó las disposiciones contenidas en el Acuerdo 030 de 2008 [...].”

87. Ahora bien, el Tribunal al resolver el caso concreto consideró que, el Concejo Distrital de Barranquilla, tiene competencia funcional para la fijación de las tarifas por concepto de derechos de tránsito en jurisdicción del Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla, también lo es que, la imposición de dicha tasa conforme lo manifiesta la parte demandante, lo admite el ente territorial y se demostró con los planteamientos esbozados, *“[...] debe establecerse observando para ello de manera estricta lo que sobre el particular considere el Legislador en consideración al principio de reserva de Ley tributaria so pena de que exista por parte de la administración un desconocimiento del ordenamiento jurídico dando lugar a la configuración de una causal de nulidad [...].”*



88. La norma legal que facultó a los Concejos para la fijación de las tarifas por los derechos de tránsito previsto en el artículo 168 de la Ley 769 de 2002, es clara cuando dispone que las tarifas estarán basadas en un estudio económico sobre los costos del servicio, con indicadores de eficiencia, eficacia y economía, sin embargo, en el caso *sub examine*, no existe prueba en el plenario que permita acreditar que por parte de la entidad territorial se efectuó dicho estudio, “[...] *no siendo posible analizar los indicadores que señala la norma para determinar la eficiencia, eficacia y economía de las tarifas adoptadas en dicho acuerdo, lo cual ha de tenerse como una negación indefinida toda vez que por ser el ente territorial el titular de la función reguladora de los impuestos ha de reposar en su poder los estudios señalados en la Ley, los cuales son necesarios para la fijación de los derechos de tránsito dentro de su jurisdicción, circunstancia frente a la cual el ente territorial demandado adujo en su defensa que la determinación de costos a la que se llegó por parte del órgano coadministrador del ente territorial se efectuó una vez analizado un antecedente técnico y económico, por lo que no quiere decir que se fijaron dichas tasas en una actitud deliberada, imperativa y odiosa [...]*”.

89. En ese orden de ideas, concluyó señalando lo siguiente:

“[...] Nótese, que la exigencia de estar basadas las tarifas en un estudio económico sobre los costos del servicio, con indicadores de eficiencia, eficacia y economía, no es un mero capricho del Legislador, sino que por el contrario se constituye en una medida que garantiza la fijación de unas tarifas conforme los lineamientos que arrojen los estudios previos de que trata la Ley, no permitiéndose de esta manera que por el mero capricho de una autoridad administrativa se fijen gravámenes que afectan a quienes utilizan el servicio público de transporte, cuestión que transgrediría el principio de equidad en el soporte de gravámenes.

Con todo, si bien la Constitución Política de 1991, consagró autonomía a favor de las entidades territoriales, puede decirse que esta no es absoluta, sino que por el contrario se encuentra sujeta al orden jurídico interno e inclusive en algunos eventos al externo, circunstancia que sujeta la fijación de las tarifas por concepto de derechos de tránsito a los indicadores de eficiencia, eficacia y economía, lo cual no tiene otra finalidad sino la de garantizar que el recaudo tributario sea de una u otra forma equitativo en la relación costo-beneficio con los bienes que se retribuyen al contribuyente [...]”.

90. Para abordar el análisis de este cargo, en primer lugar, la Sala precisa que la motivación de los actos administrativos es un elemento necesario para su validez. En ese sentido, todo acto deberá expresar o consignar las razones de hecho y de derecho que sustentan su expedición.



91. Tal exigencia encuentra fundamento en lo dispuesto en el artículo 35 del CCA, el cual expresamente dispone:

“[...] Artículo 35. Habiéndose dado oportunidad a los interesados para expresar sus opiniones, y con base en las pruebas e informes disponibles, se tomará la decisión que será motivada al menos en forma sumaria si afecta a particulares.

En la decisión se resolverán todas las cuestiones planteadas, tanto inicialmente como durante el trámite.

Cuando el peticionario no fuere titular del interés necesario para obtener lo solicitado o pedido, las autoridades negarán la petición y notificarán esta decisión a quienes aparezcan como titulares del derecho invocado, para que puedan hacerse parte durante la vía gubernativa, si la hay [...]”.

92. En esa línea, a juicio de la Sala, motivar los actos administrativos es una carga que el orden jurídico prevé para que la administración de cuenta de las razones de hecho y de derecho que determinan el sentido y alcance de su actuar, así como la relación lógica y causal entre lo resuelto y las razones de ello; erigiéndose entonces no sólo como un deber, sino como un límite al poder discrecional de la administración.

93. En consonancia con tal postura, en pronunciamiento del 20 de noviembre de 2020, esta Sección reiteró el criterio atinente a la motivación de los actos administrativos como presupuestos de su validez. En esa oportunidad se sostuvo:

“la validez del acto administrativo depende, entre otros elementos, de que los motivos por los cuales se expide sean ciertos, pertinentes y tengan el mérito suficiente para justificar la decisión que mediante el mismo se haya tomado, valga decir, que correspondan a los supuestos de hecho y de derecho jurídicamente necesarios para la toma de la decisión de que se trate, y que se den en condiciones tales que conduzcan a adoptar una y no otra determinación, por lo que se trata de un requisito material, en cuanto depende de la correspondencia de lo que se aduzca en el acto administrativo como motivo causa del mismo, con la realidad jurídica y/o fáctica del caso.

(...)

La motivación constituye, entonces, uno de los elementos esenciales o fundamentos de legalidad del acto administrativo, a tal punto que cuando se pretermite, o cuando se demuestra que las razones que sustentan la decisión no son reales, no existen o están distorsionadas, se presenta un vicio que lo invalida.

Ahora bien, teniendo en cuenta la presunción de legalidad de la cual goza el acto administrativo, concierne a quien pretende desvirtuarlo por la causal de falsa motivación demostrar el vicio en el elemento causal de la decisión, es decir, la inexistencia o el error de los antecedentes de hecho y derecho que facultan su expedición o, en otras palabras, que lo expresado en el acto administrativo no corresponde a la realidad.²⁴ (Negrillas de la Sala) [...]”.

²⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia del 20 de noviembre de 2020, expediente nro. 25000 23 24 000 2004 00310 01. Consejero Ponente: Roberto Augusto Serrato Valdés.



94. Ahora bien, para la Sala, los reparos de la parte demandada no están llamados a prosperar, toda vez que el Tribunal justificó su decisión con fundamento en el artículo 168 de la Ley 769 de 2002 que prevé lo siguiente:

“[...] ARTÍCULO 168. TARIFAS QUE FIJARÁN LOS CONCEJOS. Los ingresos por concepto de derechos de tránsito solamente podrán cobrarse de acuerdo con las tarifas que fijen los Concejos. Las tarifas estarán basadas en un estudio económico sobre los costos del servicio, con indicadores de eficiencia, eficacia y economía [...]”.

95. En ese orden de ideas, la regla jurídica es clara en establecer que los ingresos por concepto de derechos de tránsito se cobrarán únicamente de acuerdo con las tarifas que fijen los Concejos, y que dichas tarifas *“[...] estarán basadas en un estudio económico sobre los costos del servicio, con indicadores de eficiencia, eficacia y economía [...]”*, lo cual no aconteció en el caso *sub examine*.

96. Para la Sala la expedición de los actos acusados adolecieron de la debida motivación, por lo que se comparte la tesis del Tribunal al sostener que, no existe prueba en el expediente que permita acreditar que por parte de la entidad territorial se llevó a cabo dicho estudio, *“[...] no siendo posible analizar los indicadores que señala la norma para determinar la eficiencia, eficacia y economía de las tarifas adoptadas en dicho acuerdo, lo cual ha de tenerse como una negación indefinida toda vez que por ser el ente territorial el titular de la función reguladora de los impuestos ha de reposar en su poder los estudios señalados en la Ley, los cuales son necesarios para la fijación de los derechos de tránsito dentro de su jurisdicción, circunstancia frente a la cual el ente territorial demandado adujo en su defensa que la determinación de costos a la que se llegó por parte del órgano coadministrador del ente territorial se efectuó una vez analizado un antecedente técnico y económico, por lo que no quiere decir que se fijaron dichas tasas en una actitud deliberada, imperativa y odiosa [...]”.*

Reparos planteados por la parte demandante en su recurso de apelación

97. La parte demandante en su alzada argumentó, en síntesis, que en la sentencia proferida por el Tribunal no se hizo mención frente a la presunta tasa específica de la cual se solicitó la nulidad, la cual está incluida en el numeral 34 del artículo 148 del acuerdo núm. 030 de 2008, *“[...] que muy hábilmente también denominaron DERECHOS DE TRANSITO y que tiene como 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 [...]”.

98. Ahora bien, para la Sala, a diferencia de lo sostenido por la parte demandante, el Tribunal si abordó todos los tópicos de la controversia jurídica, teniendo en cuenta que con fundamento en la normatividad y jurisprudencia pertinente argumentó que en el caso *sub examine*, se trataban de verdaderas tasas y no impuestos, por lo que el Concejo Distrital de Barranquilla si tenía las facultades legales y constitucionales para crearlas, como se indicó *supra*.

99. Sin embargo, como se señaló en las consideraciones jurídicas expuestas en la parte motiva de esta providencia, los actos acusados son nulos porque adolecieron de falta de motivación, en ese orden de ideas, el cargo no está llamado a prosperar.

Conclusión de la Sala

100. Por lo expuesto anteriormente, la Sala confirmará en su integridad la sentencia de 27 de noviembre de 2015 proferida por el Tribunal Administrativo del Atlántico.

Condena en costas

101. Visto el artículo 171 del Código Contencioso Administrativo, sobre condena en costas, y atendiendo la conducta asumida por las partes, la Sala considera que no se evidenció temeridad ni mala fe en la actuación procesal, por lo que no condenará en costas.

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

III. RESUELVE:

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia de 27 de noviembre de 2015, proferida por el Tribunal Administrativo del Atlántico, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.



Núm. único de radicación: 08001233100020120044102
Demandante: Enrique Rafael Vega Sánchez

SEGUNDO: Sin condena en costas en esta instancia, 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 de que la anterior sentencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en la sesión de la fecha.

NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN
Consejera de Estado
Presidenta

OSWALDO GIRALDO LÓPEZ
Consejero de Estado

GERMÁN EDUARDO OSORIO CIFUENTES
Consejero de Estado

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.