

CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN PRIMERA.

Consejero Ponente: GUILLERMO VARGAS AYALA.

Bogotá D. C, dieciséis (16) de julio del dos mil quince (2015)

Rad. No.: 08001 23 31 000 2009 00844 01

Actor: Rodrigo Pombo Cajiao.

Accionado: Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla.

Medio de control: Nulidad.

Procede la Sala a resolver el recurso de apelación oportunamente interpuesto por la parte demandada contra la sentencia del 28 de septiembre de 2011, proferida por el Tribunal Administrativo del Atlántico, que estimó parcialmente las pretensiones de la demanda.

I.- DEMANDA

1.1. La demanda.

El ciudadano y abogado Rodrigo Pombo Cajiao, obrando en representación propia, interpuso **acción de simple nulidad**,

consagrada en el artículo 84 del Código Contencioso Administrativo (en adelante CCA), en contra del **artículo 6 del Decreto 0520 de 2008¹** y **los artículos 1 y 2 del Decreto 0578 de 2008²**, expedidos por el Alcalde del Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla.

1.2. Pretensiones de la demanda.

De acuerdo con el *petitum* de la demanda, la parte actora pide los siguientes reconocimientos³:

Pretensiones principales:

1.1.- Que se decrete suspensión provisional de las normas acusadas por evidenciarse “elementos de forma y de fondo exigidos por la ley al respecto, especialmente, por lo prescrito en el artículo 152 del CCA”⁴.

1.2.- Que se declare la nulidad del artículo 1 del Decreto 0578 del 2008, expedido por el Alcalde de Barranquilla.

1.3.- Que se declare la nulidad del artículo 2 del Decreto 0578 de 2008, expedido por el Alcalde de Barranquilla.

¹ “Por el cual se regulan actividades de cargue, descargue y almacenamiento de materiales y mercancías en las vías arterias y semi-arterias del Distrito de Barranquilla y se dictan otras disposiciones”.

² “Por el cual se modifican los artículos 1 y 2 del Decreto 520 de agosto 15 de 2008 y se dictan otras disposiciones”.

³ Folios 3-4.

⁴ Folio 3.

1.4.- Que se declare la nulidad parcial del artículo 6 del Decreto 0520 del 2008, expedido por el Alcalde de Barranquilla, respecto de las expresiones subrayadas a continuación:

***“ARTÍCULO SEXTO:** Para tramitar el permiso especial a que hacen referencia los artículos precedentes, el interesado deberá presentar:*

- *Solicitud del permiso indicando los motivos.*
- *Certificado de Cámara de Comercio.*
- *Fotocopia del último recibo de pago del impuesto de Industria y Comercio.*

Solo cuando sea autorizado el permiso por parte de la autoridad de Tránsito, el interesado deberá cancelar los derechos de Tránsito que le sean liquidados, para posteriormente reclamar dicha autorización”.

Pretensiones subsidiarias:

1.5.- *“Que se pronuncie el juez sobre los alcances de la excepción de constitucionalidad propuesta en la demanda en relación con las normas acusadas”⁵.*

Pretensiones comunes:

1.6.- *“Que se condene al Distrito Especial -Alcaldía de Barranquilla-, de la República de Colombia- (sic) al pago de costas y gastos del proceso, incluidas las agencias de derecho, en la cantidad que determine esa Honorable Corporación”⁶.*

⁵ Folio 4.

⁶ Idem.

1.7.- *“Que se disponga el cumplimiento de la sentencia favorable en los términos de los artículos 176 y 178 del Código Contencioso Administrativo”⁷.*

2. Antecedentes de la demanda.

Relata cómo con la expedición de la Constitución Política de 1991 se facultó al Congreso de la República para expedir las leyes de conformidad con lo previsto en su artículo 150, en especial, para este caso, las referentes al establecimiento de contribuciones fiscales y la creación del régimen especial de los Distritos Especiales.

Expresa que en uso de sus facultades constitucionales el Congreso emitió las siguientes disposiciones, fundamentales para el estudio y procedencia de la acción en curso:

- Ley 769 de 2002, por medio de la cual se la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre de Colombia (en adelante CNTT).
- Ley 136 de 1994, por medio de la cual se dictan normas tendientes a modernizar y organizar el funcionamiento de los municipios.
- Ley 617 de 2000, por la cual se reforma parcialmente la ley 136 de 1994 y el decreto 1222 de 1986, y se dictan otras

⁷ Ibidem.

disposiciones tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para racionalizar el gasto público.

- Ley 962 de 2005, denominada ley anti-trámites.

Afirma que en ejercicio de sus funciones constitucionales y legales el Alcalde de Barranquilla expidió el Decreto 0520 del 15 de agosto de 2008, “por el cual se regulan actividades de cargue, descargue y almacenamiento de materiales y mercancías en las vías arterias y semi-arterias del Distrito de Barranquilla y se dictan otras disposiciones”; y posteriormente el Decreto 0578 del 27 de agosto de 2008, “por el cual se modifican los artículos 1 y 2 del Decreto 520 de agosto 15 de 2008 y se dictan otras disposiciones”.

Expone que dado el contenido de estas disposiciones, con su expedición se incurrió en diferentes causales de anulación.

3. Normas violadas y concepto de violación.

La parte actora señala como vulneradas por las disposiciones administrativas acusadas los artículos 6, 13, 83, 84, 150.12, 209, 311, 313, 315, 333 y 338 de la Constitución; así como los artículos 1.1, 1.2 y 27 de la ley 962 del 2005, 2 y 3 del CCA y 7 y 78 de la ley 769 de 2002 o CNTT.

Estos señalamientos se sustentan en distintos cargos, extensamente planteados en la demanda, que la Sala procede a sintetizar del siguiente modo:

3.1.- Violación del principio general del derecho consistente en la garantía de la seguridad jurídica al desconocer la unidad de materia regulatoria.

Afirma el accionante, luego de explicar el sentido y fin del principio de unidad de materia establecido por la Constitución como un límite a la función legislativa, que para el asunto *sub judice* “la vulneración o quebrantamiento del principio de unidad de materia resulta evidente como quiera que la incongruencia normativa de la disposición acusada no guarda relación causal, temática, sistemática ni teleológica entre los distintos aspectos que regula”⁸. Esto, dice, porque “la norma acusada que OBLIGA AL PAGO DE UNA TASA o IMPUESTO DE TASA al pagar el permiso especial de que trata el artículo 6 demandado, no tiene nada que ver con nombre y título del proyecto, menos aun (*sic*) con la motivación o considerandos y no guarda relación ninguna, ni siquiera, con los artículos precedentes del mismo decreto”⁹.

3.2.- Violación de las normas superiores en que debieron fundarse.

Sostiene el accionante que en las normas acusadas existe una violación directa tanto a la Constitución como de la ley. Lo primero,

⁸ Folio 13.

⁹ Idem.

indica, en tanto que con ellas el Alcalde “no respeta el ámbito competencial al momento de esta establecer una tasa”¹⁰; lo segundo, porque con la expedición de las disposiciones demandadas “el alcalde desborda las facultades en cuanto a la limitación de tales actividades en relación con las zonas (criterio espacial) y los horarios (criterio cronológico) y la ausencia de alguna finalidad impositiva o de recaudo fiscal”¹¹.

Indica que dada la sujeción a la ley que debe guardar el reglamento, en el caso bajo examen se evidencia que las disposiciones administrativas demandadas no atienden los límites fijados por la ley. Esto, porque si bien es cierto que a la luz del artículo 78 CNTT las autoridades de tránsito locales pueden limitar los derechos de la ciudadanía, tal autorización legal “se da únicamente en relación con las horas y zonas de cargue y descargue y nada más”¹². De aquí que encuentre que al haber definido un régimen de excepción a los horarios de cargue y descargue establecidos a cambio del pago de una suma de dinero el Alcalde de Barranquilla se excedió en el ejercicio de sus competencias legales.

Manifiesta que según la caracterización que de las tasas ha llevado a cabo la jurisprudencia de la Corte Constitucional, no cabe duda que el cargo fijado por las normas demandadas encubre una. Esto, puesto que “el cobro del permiso comporta una contraprestación directa por

¹⁰ Folio 15.

¹¹ Idem.

¹² Folio 17.

parte de los usuarios a un beneficio concreto derivado de la entidad pública, es voluntario y su producto hace parte del presupuesto estatal”¹³. En su criterio, con dicho cobro disimulado las autoridades distritales pretendieron eludir las reglas constitucionales y legales en materia de competencia para la fijación de esta clase de gravámenes. Y afirma que con su expedición se “estableció una tasa tributaria sin la previa delegación formal para el caso”. Lo anterior, por considerar que es al Consejo Distrital y no al alcalde a quien asiste la facultad para establecer dicha tasa.

Subraya que las disposiciones demandadas atentan contra los artículos 6 y 13 de la Constitución, porque establecen un privilegio a favor de las personas jurídicas. Esto, ya que “de su lectura se tiene que solamente las empresas legalmente constituidas pueden solicitar el permiso especial, eso sí, siempre y cuando alleguen el último recibo de pago del impuesto de industria y comercio”¹⁴. Por esto, afirma, se deja sin la posibilidad de solicitar el permiso excepcional a las personas naturales. Y pone de relieve que por esta vía se estatuye “una forma de discriminación social injusta e injustificada pues solo le permite a aquellas sociedades que cuentan con los recursos para ello, hacerse a un permiso excepcional de movilidad y actividad, conllevando una intolerable desigualdad a favor de los más solventes y en perjuicio de quienes no tienen capacidad de cancelar el tributo”¹⁵.

¹³ Folio 20.

¹⁴ Folio 24.

¹⁵ Folio 25.

3.3.- Falsa motivación.

Señala que del análisis de la motivación consignada en los considerandos del acto administrativo demandado se evidencia que no existen argumentos contundentes que respalden la regulación restrictiva contenida en los artículos 1 y 2 del Decreto 578 de 2008, pues pese a que se invocan razones de congestión del tráfico para regular el cargue y descargue de mercancías en las vías principales de la ciudad, tales circunstancias no están debidamente acreditadas ni cuantificadas por la Administración. Surge así, a su juicio, un vicio grave en la motivación de los actos censurados, ya que esta “no debe limitarse a la simple enunciación de necesidades sociales sino que, es menester, comprobarlas o, cuando menos, hacerlas evidentes y confiables a la luz de tanto de los administrados como de los jueces, so pena de no dar cumplimiento a tan importante requisito de existencia o (...) de valides (*sic*) de los Actos Administrativos (*sic*)”¹⁶. Por esto, afirma, “los artículos 1 y 2 demandados están llamados a ser excluidos del ordenamiento jurídico hasta tanto la administración ofrezca una adecuada justificación y razonamiento para tan fuerte medida (prohibición)”¹⁷. Y resalta que a falta de una adecuada motivación, la prohibición de las actividades de cargue y descargue “se antoja caprichosa y arbitraria toda vez que no ofrece mayores elementos de juicio para poder concluir que existen otras medidas más

¹⁶ Folio 28.

¹⁷ Folio 29.

proporcionales, justas y menos restrictivas que permitan un desarrollo más armónico y productivo para la ciudad”¹⁸.

Destaca que de ninguna de las razones expuestas en los considerandos se deriva la necesidad de cobrar la tarifa impuesta para la obtención del permiso excepcional. Y afirma que desde su óptica, “se camufló (...) una tasa tributaria en un permiso especial y por ello la necesidad de establecer, como regla general, la prohibición de las actividades de cargue y descargue en horas y lugares previamente determinados”¹⁹.

3.4.- Desviación del poder.

Censura el actor que al restringir el otorgamiento del permiso especial a empresas solventes y certificadas, sin que ello tenga ninguna justificación ni conexión lógica con la materia regulada en los decretos expedidos, se evidencia sin dificultad que la verdadera finalidad de la prohibición establecida no fue la regulación del tránsito sino la recaudación de dinero por medio del cobro de una tasa tributaria distrital disfrazada. Y afirma que el artículo 6 demandado “representa el típico ejemplo de desviación de poder en el que de buena o mala fe las autoridades públicas incurren y en donde el fallador debe intervenir para corregir las desviaciones que se presentan”²⁰.

¹⁸ Idem.

¹⁹ Folio 30.

²⁰ Folio 32.

3.5.- La excepción de inconstitucionalidad propuesta.

Solicita “un pronunciamiento acerca de la posibilidad que tienen las autoridades de policía locales y distritales de la capital para, con base en los planteamientos de fondo esgrimidos en esta demanda, aplicar la excepción de inconstitucionalidad elevada a rango constitucional en el artículo cuarto de la Carta Política”²¹.

4. Solicitud de suspensión provisional de una de las normas acusadas.

El accionante solicita que se decrete la suspensión provisional de las disposiciones acusadas por considerar que se presenta una infracción manifiesta de los artículos 150.12 y 338 de la Constitución y 7 y 78 del CNTT, así como la evidencia de una falsa motivación y de una desviación de poder en las causas, alcances y propósitos de los actos administrativos demandados.

II.- CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

El apoderado del Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla contestó la demanda, oponiéndose a la prosperidad de la reclamación formulada, con base en los siguientes argumentos:

²¹ Folio 33.

Considera que no es cierto que exista violación alguna al principio de unidad de materia por parte del alcalde de Barranquilla con la expedición del Decreto 0520 del 2008, “porque los permisos pertenecen a la misma materia que se está regulando, cual es las zonas y horarios para el cargue y descargue de mercancías y dichos permisos se establecen para quienes deseen efectuar estas actividades en horarios diferentes a los permitidos, lo cual es apenas justo y lógico, pues quien quiera incumplir la prohibición deberá resarcir a la entidad territorial por el afeamiento que produce el descargue y cargue de mercaderías en horarios distintos a los legalmente establecidos”²².

Resalta, respecto a la supuesta imposibilidad del alcalde de Barranquilla para reglamentar materias más allá de lo permitido por el legislador, que tampoco es cierto, puesto que en ningún momento el Alcalde de Barranquilla estableció una tasa o tributo nuevo, como lo pretende hacer ver el actor. En su criterio, lo que acontece en el *sub judice* no es nada diferente a que el Alcalde, en ejercicio de sus facultades como autoridad de tránsito, estableció un permiso especial para quienes no se quieran sujetar a las reglas generales definidas y una contraprestación no tributaria a su cargo. Esto último, afirma, “porque hacerlo fuera de los horarios legalmente establecidos afea la ciudad, y es justo que se pague alguna suma de dinero por esto”²³.

²² Folio 113.

²³ Idem.

Aduce que el Alcalde de Barranquilla no ha desconocido los artículos 6 y 13 de la Constitución, ya que en ninguna parte de la norma se dispone que los únicos que tienen derecho al permiso especial sean las sociedades legalmente constituidas, como erróneamente lo señala el actor. Por el contrario, afirma, el artículo 6 del Decreto 520 de 2008 da unos requisitos para acceder a dicho permiso (solicitud, certificado de cámara de comercio y fotocopia del recibo de pago del impuesto de industria y comercio), que pueden ser llenados por cualquier sujeto que desee obtener dicha autorización.

Solicita, por último, que se tenga como excepción de mérito la ausencia de causa para pedir, ya que no existe transgresión ni vulneración a los principios ni a las reglas mencionados en la demanda, como se explicó de forma precedente.

III.- LA SENTENCIA APELADA

Mediante providencia del 28 de septiembre de 2011²⁴ el Tribunal Administrativo del Atlántico resolvió el asunto de manera parcialmente favorable a las pretensiones de la demanda. Esto, por cuanto encontró que dadas las facultades legales que asisten al Distrito de Barranquilla como autoridad de tránsito, la regulación efectuada de la actividad de cargue y descargue de mercancías en las vías arterias y semi-arterias resultaba legítima. No así lo previsto en relación con el pago de derechos de tránsito como requisito para reclamar la autorización del

²⁴ Folios 166-185.

permiso especial para quedar excluido del cumplimiento de los horarios fijados como regla general en esta materia, por considerar que se trata de una tasa para cuyo establecimiento el Alcalde Distrital carece de facultades. En consecuencia declaró la nulidad parcial del artículo 6 del Decreto 520 del 2008. Las restantes pretensiones de la demanda presentadas por la parte actora contra el Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla fueron denegadas.

Por considerar que había omitido pronunciarse sobre la excepción de ausencia de causa para pedir formulada en la contestación de la demanda, la parte demandada solicitó en la oportunidad procesal correspondiente la adición de la sentencia²⁵.

Esta solicitud dio lugar a que por medio de pronunciamiento del día 15 de diciembre de 2011²⁶ el Tribunal Administrativo del Atlántico proferiera sentencia de adición o complementaria, en la que declaró no probada la excepción de falta de causa para pedir propuesta por el apoderado del Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla y dispuso estarse a lo resuelto en relación con lo demás.

IV- IMPUGNACION

Inconforme con la decisión adoptada, la parte demandada interpuso oportunamente el recurso de apelación contra la sentencia de primera instancia y solicita que se revoque de manera integral lo resuelto. En el

²⁵ Folio 187.

²⁶ Folios 190-193.

escrito presentado por la parte apelante se apoya en los mismos argumentos expuestos por EL DISTRITO en su contestación de la demanda, reiterados de forma casi idéntica. Adicionalmente reprocha al Tribunal *a quo* no haber especificado que los efectos de su decisión son, dice, *ex nunc* de conformidad con la jurisprudencia del Consejo de Estado

V.- ALEGATOS DE CONCLUSION

En la oportunidad procesal concedida, solo la parte demandada presentó alegatos de conclusión ante la segunda instancia²⁷. En su escrito el demandante hizo un recuento sucinto de los principales argumentos de la demanda y defiende el fallo adoptado y solicita su confirmación. Esto, por cuanto en su concepto, tal como se corrobora en el fallo apelado, en el asunto bajo revisión está acreditado que EL DISTRITO creó una tasa para la obtención del permiso especial y que carecía de competencia para hacerlo.

VI.- CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

En esta instancia procesal la agencia del Ministerio Público delegada ante esta Corporación guardó silencio.

VII.- DECISIÓN

²⁷ Folios 10-16 del Cuaderno II.

No observándose causal de nulidad que invalide lo actuado, procede la Sala a decidir el asunto *sub lite*, previas las siguientes:

CONSIDERACIONES

1.- Competencia.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 237 de la Constitución Política y con lo previsto en 11, 13, 34, 36, 39 y 49 de la Ley Estatutaria de Administración de Justicia, así como de lo ordenado por el artículo 129 del Código de lo Contencioso Administrativo (CCA) y el artículo 13 del Acuerdo 58 de 1999 expedido por la Sala Plena de esta Corporación, la Sección Primera del Consejo de Estado es competente para conocer del asunto de la referencia.

2.- Los actos demandados.

Decreto 520 de 2008

“Por el cual se regulan actividades de cargue, descargue y almacenamiento de materiales y mercancías en las vías arterias y semi-arterias del Distrito de Barranquilla y se dictan otras disposiciones”.

ARTÍCULO SEXTO: *Para tramitar el permiso especial a que hacen referencia los artículos precedentes, el interesado deberá presentar:*

- *Solicitud del permiso indicando los motivos.*
- *Certificado de Cámara de Comercio.*
- *Fotocopia del último recibo de pago del impuesto de Industria y Comercio.*

Solo cuando sea autorizado el permiso por parte de la autoridad de Tránsito, el interesado deberá cancelar los derechos de Tránsito que le sean liquidados, para posteriormente reclamar dicha autorización”.

Decreto 578 de 2008

“Por el cual se modifican los artículos 1 y 2 del Decreto 520 de agosto 15 de 2008 y se dictan otras disposiciones”.

ARTÍCULO 1: *El artículo primero del Decreto No. 520 de 2008, quedará así:*

ARTÍCULO PRIMERO: *Regular las actividades de cargue, descargue y almacenamiento de materiales y mercancías, así como el estacionamiento en las vías interregionales en los tramos que competen al Distrito de Barranquilla y arterias, en el sentido de prohibirlas entre las seis horas (6:00 am) hasta las veinte horas (8:00 pm), de lunes a domingo. Las vías, de acuerdo con lo dispuesto por el POT vigente, son las siguientes:*

a) Interregionales:

- *Carretera Vía al Mar: Cartagena – Barranquilla. Prolongación de la carrera 46 a partir de su cruce con la vía circunvalar.*
- *Troncal del Caribe: Carretera Barranquilla – Santa Marta. Prolongación de la vía circunvalar a través de una vía complementaria (Calle 19 – Bulevar Simón Bolívar – Carrera 9).*
- *Carretera Barranquilla – Cartagena. Prolongación de la vía la Cordialidad, a partir del cruce con la vía circunvalar.*
- *Carretera del Algodón. Prolongación de la carrera 38 a partir del cruce con la vía circunvalar.*
- *Carretera Oriental (Barranquilla – Calamar). Prolongación de la calle 30 o vía al aeropuerto a partir de la Carrera 21.*
- *Antigua Carretera a Puerto Colombia, a partir del cruce con la vía circunvalar.*
- *Vía circunvalar.*

b) Arterias:

- *Vía 40.*
- *Carrera 51B/Carrera 50.*
- *Carrera 46 (Avenida Olaya Herrera).*
- *Carrera 43.*
- *Carrera 38 (Avenida de los Estudiantes).*
- *Calle 47 (Vía la Cordialidad, en su trayectoria y continuidad adopta además el nombre de Calle 56 y Carrera 6), prolongación por la calle 39, hasta la carrera 30, continuando por la calle 38 hasta la carrera 50.*
- *Calle 45 (Avenida Murillo).*
- *Calle 30.*
- *Calle 17.*
- *Carrera 54”.*

ARTÍCULO 2: *El artículo segundo del Decreto 520 de agosto 15 de 2008, quedará así:*

ARTÍCULO SEGUNDO: *Regular las actividades de cargue, descargue y almacenamiento de materiales y mercaderías, así como el estacionamiento en las vías semi-arterias del Distrito de Barranquilla, en el sentido de prohibirlas en el horario comprendido entre las siete horas (7:00 am) hasta las nueve horas (9:00 am); entre las doce horas (12:00 m) hasta las catorce y treinta horas (2:30 pm) y entre las diecisiete horas (5:00 pm) hasta las diecinueve horas (7:00 pm) de lunes a sábado. Las vías semi-arterias, de acuerdo con lo dispuesto por el POT vigente, son las siguientes:*

- Calle 6 en Barranquilla.
- Calle 58.
- Calle 70 C.
- Calle 82.
- Calle 76.
- Calle 79.
- Carrera 1 (Avenida Las Torres).
- Carrera 4.
- Carrera 8.
- Carrera 27 (occidente).
- Carrera 53 Prolongación a partir de la Calle 98.
- Carrera 58.
- Carrera 14 (sur oriente) / Carrera 13 (suroccidente).
- Carrera 9 G (suroccidente) / Calle 70 C.
- Calle 72.
- Calle 84.
- Calle 54”.

3.- Cuestión previa.

Antes de entrar a determinar los asuntos que constituyen el objeto de la *litis* en esta segunda instancia y de entrar a pronunciarse sobre ellos, la Sala estima procedente abordar una cuestión previa, relacionada con el alcance de la apelación interpuesta por el municipio. Esto, habida consideración de la ausencia de cuestionamientos claros y efectivos a la decisión impugnada.

Efectivamente, constata la Sala que el libelo de impugnación se limita en esencia a transcribir y ampliar los argumentos de la contestación de la demanda, sin efectuar ningún reparo concreto ni sustentar las razones específicas de su inconformidad con la decisión apelada. Así, en lugar de controvertir aspectos particulares de la decisión del Tribunal o de sus fundamentos, el apelante se limita a refutar, una vez más, los cargos presentados en la demanda, ampliándolos ocasionalmente. Alude, entonces, a las razones por las cuales no se ha vulnerado el principio de unidad de materia “porque los permisos pertenecen a la materia que se está regulando, cual es las zonas y horarios para el cargue y descargue de mercancías y dichos permisos se establecen para quienes deseen efectuar estas actividades en horarios diferentes a los permitidos”²⁸. También se ocupa de las razones por las cuales no hubo exceso en el ejercicio de sus facultades legales por parte del Alcalde, pues, afirma, su condición de autoridad de policía le permite exigir permisos y estatuir sus condiciones de otorgamiento. En este sentido transcribe extractos jurisprudenciales de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado en los que se reafirman, primero, las facultades que le asisten al alcalde local en tanto que autoridad de policía, y segundo, la competencia constitucional de los concejos para establecer los elementos de un impuesto en el marco de lo previsto por la ley. Igualmente reitera los argumentos por los cuales no hay en los decretos acusados ninguna violación de los artículos 6 y 13 de la Constitución; y los amplía con diversas consideraciones sobre el carácter fundamental de la libertad

²⁸ Folio 198.

de locomoción, el deber que asiste a las autoridades de proteger este derecho, el carácter de servicio público del transporte y nuevas referencias al poder de policía. Y finaliza aludiendo nuevamente, igual que en la contestación, a la excepción de falta de causa para pedir.

Siendo esto así, encuentra la Sala que dada la falta de claridad y de técnica del escrito de apelación presentado bien podría considerarse que el recurso no cuenta con una sustentación adecuada. Esto, toda vez que la presentación de un alegato que se limita a reproducir los conceptos expuestos en la defensa ante la demanda incoada, desconoce el hecho que se ha abierto una instancia procesal diferente, promovida por las propias partes (o una de ellas, como en este caso), para que el superior “revise la providencia del inferior y corrija sus errores”²⁹ -y no para que se pronuncie de nuevo sobre la totalidad de la causa-. De ahí que se pueda calificar de defectuoso e insuficiente, en tanto desconoce que la impugnación parte de la base, señalada por igual por la legislación y la jurisprudencia e impuesta por el mandato constitucional de garantía del debido proceso, de una exposición clara, razonada y concreta de los motivos de inconformidad del recurrente con la decisión atacada. No otra es la razón por la cual en esos eventos habitualmente se opta por dar por fallida la censura intentada y se confirma la decisión apelada.

La Sala reitera a este respecto las consideraciones expuestas en las

²⁹ DEVIS ECHANDÍA, Hernando. *Compendio de Derecho Procesal*, T. I, 8ª Edición, Bogotá, Editorial ABC, 1981, p. 567.

sentencias de 3 de julio³⁰ y 4 de septiembre de 2014³¹, mediante la cual se denegó un recurso de apelación debido a las falencias argumentativas que presentaba. Al efecto precisó lo siguiente:

“7.1.3.- Según se desprende del artículo 350 del C. P. C. al que se acude por remisión expresa del artículo 267 del C. C. A., el recurso de apelación tiene por objeto “que el superior estudie la cuestión decidida en la providencia de primer grado y la revoque o reforme”. Por otra parte, el artículo 212 del C. C. A. modificado por el artículo 67 de la Ley 1395 de 12 de julio de 2010, impone a quien haga uso del recurso que sustente el mismo, esto es, que exponga las razones de su inconformidad con la decisión de primera instancia.

7.1.4.- Bajo los parámetros normativos aludidos, resulta fácil concluir que el recurso de apelación se encuentra establecido para que el afectado con una decisión judicial le formule reparos, inconformidades o cuestionamientos, lo que conlleva a que la parte que lo interponga dirija su sustentación a esos aspectos.

7.1.5.- Esta posición ha sido prohijada por la Sala de tiempo atrás, y fue reiterada recientemente en la sentencia del 13 de marzo de 2013 al resolver el recurso de apelación dentro del radicado No. 2006-01241. En dicha ocasión, la Corporación se permitió confirmar la línea jurisprudencial que ha seguido en este aspecto en los siguientes términos:

“Sobre el punto de la sustentación del recurso de apelación, esta Corporación ha precisado lo siguiente:

“Si bastara al recurrente afirmar en todos los casos, al impugnar una decisión judicial, que se atiene a lo afirmado y sostenido en el curso de la instancia, sobraría en absoluto la exigencia perentoria contenida en el inciso segundo del artículo 212 del C.C.A.

La necesidad de que el recurrente aporte argumentos en contra de los fundamentos del fallo apelado, los cuales constituyen la base de estudio de la decisión de segundo grado, es reafirmado por el inciso subsiguiente al sancionar con la deserción del recurso la omisión del requisito en estudio.

³⁰ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia del 3 de julio de 2014, Rad. No. 25000 23 24 000 2004 00228 01. C.P.: Guillermo Vargas Ayala.

³¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia del 4 de septiembre de 2014, Rad. No. 25001 2324 000 2007 90029 01. C.P.: Guillermo Vargas Ayala.

Al no haber expuesto el recurrente las razones que motivaron su disconformidad con las motivaciones y conclusiones de la sentencia que puso fin a la primera instancia, no le es permitido al ad quem hacer un nuevo estudio de fondo acerca de las pretensiones invocadas, sin incurrir en palmario quebranto de la norma procedimental que exige la debida sustentación del recurso de apelación.” (Sentencia de 6 de junio de 1987, Exp: 338, C.P.: Dr. Samuel Buitrago Hurtado)

En otra oportunidad, señaló:

“Tal exigencia implica que el recurrente en el escrito de sustentación señale el ámbito o marco procesal a que debe circunscribirse el juez ad quem para decidir el recurso.

La competencia de éste queda pues limitada a confrontar la providencia recurrida con los motivos de inconformidad aducidos por el recurrente. No puede, por consiguiente, el juez de segundo grado analizar la providencia recurrida en aspectos diferentes a los controvertidos en el escrito de sustentación del recurso.” (Sentencia de 17 de julio de 1992, Exp: 1951, C.P.: Dr. Ernesto Rafael Ariza Muñoz)

Posteriormente, manifestó:

De acuerdo con la jurisprudencia. “... el deber de sustentar este recurso (el de apelación) consiste precisa y claramente en dar o explicar por escrito la razón o motivo concreto que se ha tenido para interponer el recurso, o sea para expresar la idea con un criterio tautológico, presentar el escrito por el cual, mediante la pertinente crítica jurídica, se acusa la providencia recurrida a fin de hacer ver su contrariedad con el derecho y alcanzar por ende su revocatoria o modificación.” (Corte Suprema de Justicia, Providencia de agosto 30 de 1984, M.P. Dr. Humberto Murcia Ballén, Código de procedimiento Civil, José Fernando Ramírez Gómez, Colección Pequeño Foro, pág. 319) (Auto de Sala Unitaria de 17 de marzo de 1995, Exp. 3250, C.P. Dr. Libardo Rodríguez Rodríguez).

En esta ocasión la Sala prohíja y reitera los criterios atrás expuestos, en cuanto a que el presupuesto sine qua non de la sustentación del recurso de apelación es la referencia clara y concreta que el recurrente haga de los argumentos que el juez de primera instancia consideró para tomar su decisión, para efectos de solicitarle al superior jerárquico funcional que decida sobre los puntos o aspectos que se plantean ante la segunda instancia, tendientes a dejar sin sustento jurídico aquellos, pues precisamente al juzgador de segundo grado corresponde hacer dichas confrontaciones, en orden a concluir si la sentencia merece ser o no confirmada.

7.1.6.- Toda vez que la finalidad del recurso de apelación es que el superior estudie la cuestión decidida en la providencia de primer grado y la revoque o reforme, es necesario que en dicho recurso se expongan las razones por las cuales no se comparten las consideraciones del a quo, en orden a que el juzgador confronte los fundamentos de la sentencia con los argumentos que sustentan la inconformidad del apelante. Por consiguiente, cuando el recurso se muestra insuficiente dado que se limita a reproducir el concepto de violación expuesto en la demanda, tal y como acontece en este asunto, el Juez no tiene más remedio que confirmar la decisión.”

Ahora bien, pese a la clamorosa falta de técnica jurídica del recurso, enfocado como está más a la simple reiteración de la contestación de la demanda que a la formulación de auténticos cargos o reproches contra el fallo impugnado, estima la Sala que un examen detallado de la impugnación permite identificar algunos elementos sobre los cuales construir el sustento del recurso interpuesto. En últimas, no puede la Sala perder de vista que de acuerdo con lo previsto por el artículo 322 del Código General del Proceso “[p]ara la sustentación del recurso será suficiente que el recurrente exprese las razones de su inconformidad con la providencia apelada”; precepto que debe interpretarse a la luz del principio constitucional de prevalencia de lo sustancial sobre lo formal y que a las claras habilita al juez para valorar de manera discrecional la suficiencia e idoneidad de los argumentos contrarios a la providencia censurada.

En este orden de ideas, en ejercicio de dicha facultad legal, luego de una lectura atenta y de una interpretación sistemática del escrito presentado, encuentra esta Corporación que el motivo de disenso del DISTRITO frente a la sentencia impugnada radica, como se expone de manera muy breve al final del recurso –precedido de extensas y

descontextualizadas consideraciones-, en estimar que con las decisiones demandadas no se creó un tributo nuevo, “como falsamente lo interpreta el actor y el Tribunal Administrativo del Atlántico llamándolo tasa, pues estamos en presencia de un permiso de cual está gozando la persona natural o jurídica que desee realizar la actividad fuera de los horarios establecidos”³². Esto, toda vez que, como se plantea en otro apartado del recurso, “no existe ninguna imposibilidad para que los alcaldes, establezcan permisos especiales para excepciones de prohibiciones generales y mucho menos para que cobren por dichos permisos, pues alguna contraprestación debe recibir el Estado a cambio de que el particular pueda beneficiarse de realizar algunas actividades que está (*sic*) prohibidas para los demás asociados”³³.

4.- Problema jurídico.

Visto lo anterior, se tiene que en el asunto bajo revisión la Sala deberá determinar si al condicionar el otorgamiento del permiso especial de cargue, descargue y estacionamiento en las vías arterias, semi-arterias e interregionales en los horarios expresamente prohibidos (Decretos 520 y 578 de 2008 proferidos por el Alcalde Distrital de Barranquilla) al pago de los derechos de tránsito que sean liquidados en cada caso, el aparte demandado del inciso final del artículo 6 del Decreto 520 de 2008 está viciado de nulidad por falta de competencia del Alcalde para tomar esta clase de decisiones (por envolver la definición de una tasa),

³² Folio 206.

³³ Folio 200.

o si es una determinación legítima (por constituir un requisito más para la obtención de un permiso, válida habida cuenta de las facultades regulatorias que asisten a esta autoridad local en materia de tránsito).

5.- Análisis del caso.

En orden a resolver el cuestionamiento planteado en el apartado anterior la Sala estima pertinente (5.1) hacer referencia a los aspectos fundamentales del régimen jurídico de las tasas en el Derecho Colombiano, para enseguida examinar (5.2) el alcance de las facultades regulatorias del tránsito otorgadas a las autoridades locales por el CNTT y finalizar (5.3) con algunas referencias a las condiciones de ejercicio de la potestad impositiva del Estado en el orden constitucional colombiano. Visto lo anterior deberá procederse a (6) la resolución del caso concreto.

5.1.- Concepto y característica de las tasas.

Junto con los impuestos y las contribuciones las tasas retributivas constituyen el género ingresos fiscales del Estado. Cada una de ellas presenta rasgos característicos que han permitido distinguirlas de antaño. Así, por ejemplo, en sentencia de 29 de noviembre de 1946, esta Corporación sostuvo lo siguiente:

“Los impuestos, corresponden a las exacciones de carácter imperativo, derivadas de la ley. Como importe está destinado a cubrir los gastos administrativos y aquellos servicios públicos cuyo costo para los particulares no se puede calcular, como tampoco su extensión y desarrollo. La tasa, es

el valor de una relación de carácter económico, que se paga por un servicio determinado y preestablecido por el Estado, y que grava a quien lo usa dentro de una criterio de equidad y equivalencia. La contribución, es una cuota de los particulares para cubrir el costo; con la obra determinada que los beneficie como propietarios de ciertos bienes; con la contribución la persona participa en la construcción de una obra pública proporcionalmente como beneficiario de ella".

Con respecto a las tasas, la Sala ha ahondado en su comprensión y sostenido que:

"(...) son entendidas como contribuciones económicas que hacen los usuarios de un servicio prestado por el Estado o por una de sus entidades. En este sentido, la tasa no es un impuesto, sino el pago que una persona, natural o jurídica, realiza por la utilización de un servicio, por tanto, si el servicio no es utilizado, no existe la obligación de pagar dicha contribución económica.

Las tasas se diferencian de los impuestos en que éstos son obligatorios para todos los contribuyentes, en tanto que aquellas la pagan sólo las personas que hagan uso de un servicio, en consecuencia, no es obligatoria.

Otra característica de la tasa, es que existe una retribución por su pago, es decir, se cancela la contribución económica y a cambio se recibe un servicio o contraprestación, lo que no sucede con los impuestos que, además de ser obligatorio su pago, no existe ninguna contribución especial.

(...)

La tasa es, pues, la contraprestación que una persona paga por el derecho a la utilización de un servicio; pago que es voluntario, supeditado sólo por la necesidad del usuario o contribuyente de acceder al servicio público de que se trate³⁴.

³⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia del 30 de enero de 2014, Rad. No. 11001-03-24-000-2008-00309-00. C.P.: María Elizabeth García González. En sentido análogo, puede verse, también, la sentencia del 6 de mayo de 2010, Rad. 2001-02369, C.P.: Rafael Ostau de Lafont Pianeta.

Este desarrollo se ha dado en paralelo con la caracterización que de esta modalidad de ingresos fiscales ha efectuado la Corte Constitucional. Así, por ejemplo, en la sentencia C-465 de 1993, sostuvo el Alto Tribunal que las tasas:

“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”.

Esta noción se ha ido precisando progresivamente en sus diferentes componentes por la jurisprudencia, en una evolución ha llevado a que se distingan como rasgos definitorios de esta modalidad de ingresos fiscales los siguientes:

“(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 público; (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;

(vi) El pago, por regla general, es proporcional, pero en ciertos casos admite criterios distributivos, como por ejemplo, con las tarifas diferenciales³⁵.

Las tasas surgen así como una contribución de los usuarios de un bien o servicio público, que si bien tiene su origen en la facultad impositiva que se reconoce al Estado como expresión del poder público, y que por lo tanto deben tener fundamento en una ley, ordenanza o acuerdo en virtud del principio de representación popular que rige en esta materia (artículo 338 CP), no debe ser cancelada de manera general por el conjunto de la población sino únicamente, en tanto contraprestación al beneficio recibido, por aquellos que en particular se favorecen con el acceso a un bien, merced o servicio público.

5.2.- Las facultades de las autoridades locales para la regulación del tránsito municipal.

De conformidad con lo establecido en la legislación nacional, las autoridades municipales, y en particular el Alcalde, gozan de plenas facultades para regular lo atinente al tránsito en el ámbito de su jurisdicción. En este sentido, la garantía constitucional de la libertad de locomoción por el territorio nacional en manera alguna excluye, sino que por el contrario presupone y exige el reconocimiento de este poder de ordenación en cabeza de los niveles administrativos más próximos al ciudadano y al territorio. En últimas, como establece el inciso 2º del artículo 1º del CNTT, “[e]n desarrollo de lo dispuesto por el artículo 24

³⁵ Corte Constitucional, sentencia C-307 de 2009. En sentido similar, véase las sentencias C-402 de 2010 y C-167 de 2014 de la misma Corporación.

de la Constitución Política, todo colombiano tiene derecho a circular libremente por el territorio nacional, **pero está sujeto a la intervención y reglamentación de las autoridades para garantía de la seguridad y comodidad de los habitantes**” (negrillas fuera de texto).

En este orden de ideas, el artículo 3º del CNTT otorga la calidad de autoridades de tránsito al Ministerio de Transporte; a Gobernadores y Alcaldes; a los organismos de tránsito de carácter departamental, municipal o distrital; a la Policía Nacional en sus cuerpos especializados de policía de tránsito urbano y policía de carreteras; a los Inspectores de Policía, los Inspectores de Tránsito, Corregidores o quien haga sus veces en cada ente territorial; a la Superintendencia General de Puertos y Transporte; a las fuerzas militares en aquellas áreas donde no haya presencia de autoridad de tránsito; y a los agentes de Tránsito y Transporte.

En virtud de dicha condición, el artículo 7 del CNTT impone a todos ellos el deber de velar por la seguridad de las personas y las cosas en la vía pública y privadas abiertas al público. Y establece que en aras de cumplir con este cometido “[s]us funciones serán de carácter regulatorio y sancionatorio y sus acciones deben ser orientadas a la prevención y la asistencia técnica y humana a los usuarios de las vías”.

La legislación municipal reitera las responsabilidades que asisten a los alcaldes en relación con la ordenación del tráfico local y la construcción y mantenimiento de condiciones adecuadas de convivencia, por lo cual

tanto la ley 136 de 1994 como la ley 1551 de 2012 han recalcado como una de sus funciones con respecto al orden público la de restringir y vigilar la circulación de las personas por vías y lugares públicos para el mantenimiento del orden público o su restablecimiento de conformidad con la ley, si fuera del caso (artículo 91 literal B num. 2 a) de la ley 136 de 1994 y de la ley 1151 de 2012).

Con todo, las facultades de los burgomaestres en este ámbito se ven resaltadas, especialmente, por lo previsto por el inciso 2º del párrafo 3 del artículo 6 del CNTT, de acuerdo con el cual “[l]os Alcaldes dentro de su respectiva jurisdicción deberán expedir las normas y tomarán las medidas necesarias para el mejor ordenamiento del tránsito de personas, animales y vehículos por las vías públicas con sujeción a las disposiciones del presente código”.

Bajo este contexto normativo, es claro, como ha sido destacado por la jurisprudencia de esta Sala, que “[l]os Alcaldes son autoridades de tránsito, que deben velar por la seguridad de las personas, que tienen funciones regulatorias y sancionatorias y que en su función de conservar el orden público, de conformidad con la Ley y con las instrucciones del Presidente de la República, deben tomar medidas como restringir y vigilar la circulación de las personas por vías y lugares públicos”³⁶. Dadas las diferencias que puede registrar el tráfico de cada localidad y las particulares necesidades y preferencias de

³⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 7 de abril de 2011, Rad. No. 25000-23-24-000-2007-00150-01. C.P.: María Elizabeth García González.

cada población en este frente, son ellos quienes se encuentran en mejores condiciones para precisar esta clase de medidas; que mal podrían ser adoptadas de forma estándar por el legislador o por el Ministerio de Transporte.

Por esta razón *prima facie* resulta legítima la adopción de previsiones como las contenidas en los Decreto 520 y 578 de 2008, en los cuales se establecen reglas orientadas a regular las actividades de cargue, descargue y estacionamiento en ciertos horarios en algunas vías de la ciudad de Barranquilla. Máxime cuando se trata de restricciones que, como se aprecia en los artículos 76³⁷ y 78³⁸ del CNTT, cuentan con pleno sustento legal.

³⁷ **ARTÍCULO 76. LUGARES PROHIBIDOS PARA ESTACIONAR.** [Modificado por el art. 15, Ley 1383 de 2010.](#) Está prohibido estacionar vehículos en los siguientes lugares:

Sobre andenes, zonas verdes o sobre espacio público destinado para peatones, recreación o conservación.

En vías arterias, autopistas, zonas de seguridad, o dentro de un cruce.

En vías principales y colectoras en las cuales expresamente se indique la prohibición o la restricción en relación con horarios o tipos de vehículos.

En puentes, viaductos, túneles, pasos bajos, estructuras elevadas o en cualquiera de los accesos a éstos.

En zonas expresamente destinadas para estacionamiento o parada de cierto tipo de vehículos, incluyendo las paradas de vehículos de servicio público, o para limitados físicos.

En carriles dedicados a transporte masivo sin autorización.

A una distancia mayor de treinta (30) centímetros de la acera.

En doble fila de vehículos estacionados, o frente a hidrantes y entradas de garajes.

En curvas.

Donde interfiera con la salida de vehículos estacionados.

Donde las autoridades de tránsito lo prohíban.

En zona de seguridad y de protección de la vía férrea, en la vía principal, vías secundarias, apartaderos, estaciones y anexidades férreas (negrillas fuera de texto).

³⁸ **ARTÍCULO 78. ZONAS Y HORARIOS DE ESTACIONAMIENTO ESPECIALES.** Los conductores que estacionen sus vehículos en los lugares de comercio u obras de construcción de los perímetros urbanos con el objeto de cargar o descargar, **deberán hacerlo en zonas y horarios determinados para tal fin.**

Las entidades públicas o privadas y los propietarios de los locales comerciales no podrán hacer uso del espacio público frente a sus establecimientos para el estacionamiento exclusivo de sus vehículos o el de sus clientes.

Ahora bien, que se trate de una facultad legalmente reconocida a las autoridades de tránsito municipal para que éstas decidan de manera autónoma tales reglas y restricciones, no significa que cualquier desarrollo que de ella se haga sea válido; pues no hay duda que ello dependerá en últimas de su conformidad con los límites establecidos por la Constitución y la ley a esta clase de determinaciones. En definitiva, es claro que pese a encerrar un ámbito de discrecionalidad importante en cabeza de estas autoridades para contribuir a la materialización del principio de autonomía territorial establecido por la Constitución (artículos 1 y 287), bajo ningún concepto son expresión de un poder incondicionado o ilimitado por parte de estos entes.

5.3. Las condiciones de ejercicio de la potestad impositiva en Colombia.

En consideración a su importancia para el funcionamiento del Estado y para la vida económica de los ciudadanos, diversas disposiciones de la Constitución regulan la competencia para el ejercicio de la potestad impositiva de las autoridades. En armonía con los principios democrático y de legalidad, ellas establecen que solo los organismos de representación popular podrán imponer tributos, siempre en el marco de lo establecido por la Constitución y la ley.

Las autoridades de tránsito definirán las horas y zonas para el cargue o descargue de mercancías.

Así lo dispone, por ejemplo, el artículo 338 de la Constitución, de acuerdo con el cual:

ARTICULO 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 (negrillas fuera de texto).

En sentido similar, el numeral 12 del artículo 150 de la Carta señala que es función del Congreso de la República “[e]stablecer las contribuciones fiscales”. E igualmente prevé el artículo 300 de la Constitución en su numeral 4º que corresponde a las Asambleas Departamentales:

4. Decretar, de conformidad con la ley, los tributos y contribuciones necesarios para el cumplimiento de las funciones departamentales.

Finalmente, el numeral 4º del artículo 313 de la Constitución faculta a los Concejos Municipales para “[v]otar de conformidad con la Constitución y la ley los tributos y los gastos locales”.

Como forma de legitimar políticamente el deber que surge por mandato constitucional de contribuir al financiamiento de los gastos públicos (artículo 95.9 de la Constitución), el principio democrático exige en este campo que no haya ninguna imposición sin representación de la ciudadanía, por ser su destinataria final. En paralelo, el principio de legalidad en materia tributaria opera como garantía de seguridad jurídica para los ciudadanos y límite al poder impositivo de las autoridades administrativas.

Este último principio, que aplica por igual a la fijación de impuestos, tasas y contribuciones, se traduce, primero, en la exigencia a todo gravamen de una base legal previa que lo establezca, así como en el requerimiento de un desarrollo normativo posterior de raíz democrática que precise sus elementos esenciales, cuyo origen variará en función de si se trata de un tributo de carácter nacional o territorial, de manera que en el primer caso tal desarrollo corresponderá al Congreso y en el segundo a las asambleas departamentales o los concejos municipales, en tanto órganos de representación popular.

El principio de legalidad resulta esencial dentro de nuestro ordenamiento por cuanto, como explica la Corte Constitucional en la sentencia C-891 de 2012:

- Es expresión del principio de representación popular y del principio democrático, derivado en últimas de los postulados del Estado Liberal³⁹.

³⁹ Sentencia de la Corte Constitucional C-227 de 2002, M.P. Jaime Córdoba Triviño. En aquella oportunidad la Corte declaró exequible la Ley 645 de 2001, “Por medio de la cual se autoriza la emisión de una estampilla Pro-Hospitales Universitarios”. La Corte estudió el

- Materializa el principio de predeterminación del tributo, *“según el cual una lex previa y certa debe señalar los elementos de la obligación fiscal”*⁴⁰.
- Brinda seguridad a los ciudadanos frente a sus obligaciones fiscales, con lo cual *“se otorga una debida protección a la garantía fundamental del debido proceso”*.⁴¹
- Responde a la necesidad de promover una política fiscal coherente e inspirada en el principio de *“unidad económica”*, especialmente cuando existen competencias concurrentes donde confluye la voluntad del Congreso y la de las asambleas departamentales o de los concejos municipales⁴².
- No se predica únicamente de los impuestos, sino que es exigible también frente a cualquier tributo o contribución (en sentido amplio). No obstante, de la naturaleza del gravamen depende el rigor con el que la Ley debe señalar sus componentes. Así, frente a tributos de carácter nacional, el Congreso está obligado a definir todos los elementos en forma *“clara e inequívoca”*, esto es, el sujeto activo, el sujeto pasivo, el hecho generador, la base impositiva y la tarifa⁴³. Por el contrario, tratándose de gravámenes territoriales, especialmente cuando la ley solamente autoriza su creación, ésta debe señalar los aspectos básicos, pero existe una competencia concurrente de las asambleas departamentales o de los concejos municipales según el caso⁴⁴.

principio de legalidad en el caso de las leyes habilitantes y frente a la autonomía de las entidades territoriales, para concluir que en ese caso no se veían afectados. Ver también las Sentencias de la Corte Constitucional C-004-93, M.P. Ciro Angarita Barón; C-084 de 1995; C-413 de 1996, M.P. José Gregorio Hernández Galindo; C-987 de 1999; C-1097 de 2001; C-504 de 2002, M.P. Jaime Araujo Rentaría; y C-1043 de 2003, M.P. Jaime Córdoba Triviño.

⁴⁰ Sentencias de la Corte Constitucional C-228 de 1993, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa; C-413 de 1996, M.P. José Gregorio Hernández Galindo; C-987 de 1999, M.P. Alejandro Martínez Caballero; C-1097 de 2001; C-227 de 2002, M.P. Jaime Córdoba Triviño; C-504 de 2002, M.P. Jaime Araujo Rentaría; y C-1043 de 2003, M.P. Jaime Córdoba Triviño.

⁴¹ Sentencias de la Corte Constitucional C-597 de 2000, MP. Álvaro Tafur Galvis; y C-1043 de 2003, M.P. Jaime Córdoba Triviño.

⁴² Cfr. Sentencias de la Corte Constitucional C-413 de 1996, M.P. José Gregorio Hernández Galindo; C-1097 de 2001, M.P. Jaime Araujo Rentería; C-504 de 2002, M.P. Jaime Araujo Rentaría; y C-1043 de 2003, M.P. Jaime Córdoba Triviño.

⁴³ Cfr. Sentencias de la Corte Constitucional C-004 de 1993, M.P. Eduardo Montealegre Lynett; C-084 de 1995, M.P. Alejandro Martínez Caballero; C-390 de 1996, M.P. José Gregorio Hernández Galindo; C-1097 de 2001, M.P. Jaime Araujo Rentería; y C-227 de 2002, M.P. Jaime Córdoba Triviño.

⁴⁴ Sentencia de la Corte Constitucional C-227 de 2002.

- De conformidad con el mandato constitucional contenido en el artículo 338, no sólo el legislador, sino también las asambleas y los concejos están facultados para fijar los elementos constitutivos del tributo⁴⁵.
- La ley, las ordenanzas y los acuerdos, sin resignar sus atribuciones constitucionales, pueden autorizar a las autoridades de los distintos niveles territoriales, dentro de los límites debidamente señalados en ellas, para fijar las tarifas de las tasas y contribuciones que cobren a los contribuyentes; empero, el sistema y el método para definir tales costos y beneficios y la forma de hacer su reparto, deben ser fijados, obligatoriamente, por la ley, las ordenanzas o los acuerdos, como así se deduce del texto del artículo 338 de la Constitución⁴⁶.

Ahora bien, que se haya establecido este principio no implica la exigencia de que la ley, la ordenanza o el acuerdo deban regular enteramente todos los aspectos del tributo. Como se desprende de lo previsto por el inciso 2º del artículo 338 de la Constitución, resulta legítimo que el legislador, la Asamblea Departamental o el Concejo Municipal deleguen en autoridades administrativas la definición final de la tarifa de las tasas o contribuciones que se cobre a los contribuyentes como recuperación de los costos de los servicios o beneficios que reciban, pero “el sistema y 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” (artículo 338 inc. 2º de la Constitución). Esto, como ha señalado la Sección Cuarta de esta Corporación, en atención a “la necesidad de que existan directrices técnicas y limitaciones, que

⁴⁵ Sentencia de la Corte Constitucional C-740 de 1999, M.P. Alvaro Tafur Galvis. En relación con el principio de legalidad de los impuestos, pueden consultarse, igualmente, las sentencias C-209 de 1993, M.P. Alejandro Martínez Caballero; C-537 de 1995, Hernando Herrera Vergara; C-220 de 1996, M.P. Carlos Gaviria Díaz; y C-583 de 1996, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

⁴⁶ Sentencia de la Corte Constitucional C-740 de 1999, M.P. Alvaro Tafur Galvis.

garanticen a los contribuyentes certidumbre acerca de la forma en que es calculada y cobrada la tarifa de la tasa o contribución⁴⁷.

En suma, se tiene que como expresión de los principios democrático y de legalidad imperantes en nuestro ordenamiento, con arreglo a lo previsto por el artículo 338 de la Constitución, la definición de los sujetos activo y pasivo, el hecho y la base gravable, así como la tarifa de las obligaciones que nacen de impuestos, tasas y contribuciones, es responsabilidad esencial de los órganos de elección popular.

6.- Estudio y resolución del caso concreto.

Las anteriores premisas permiten a la Sala afirmar que si bien es cierto que en ejercicio de la habilitación legal efectuada por el CNTT el Alcalde Distrital de Barranquilla dispone de un amplio margen de acción a la hora de establecer las reglas que rigen el tráfico local, no lo es menos que las determinaciones que adopte en desarrollo de tales competencias no podrán nunca desconocer los límites que a ellas han fijado la Constitución y la ley. Por esto, pese a resultar legítimo que en ejercicio de sus facultades como autoridad de tránsito el Alcalde defina zonas en las cuales se prohíbe o restringe el estacionamiento de vehículos y las actividades de cargue y descargue, pudiendo naturalmente establecer las excepciones a estas reglas en el marco de

⁴⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, sentencia de 19 de abril de 2012, Rad. No. 68001-23-31-000-2004-00882-02(18364). C.P.: William Giraldo Giraldo. En sentido similar, de la misma Corporación, la sentencia de 24 de octubre de 2013, Rad. No. 19001-23-31-000-2009-00007-01(18679). C.P.: Martha Teresa Briceño de Valencia.

los principios de razonabilidad y proporcionalidad, no lo sea que al hacerlo desborde el marco de sus atribuciones constitucionales y legales para incursionar en ámbitos competenciales propios de otros órganos del poder público.

Así, por ejemplo, aunque para la Sala no resulta reprochable que el reglamento distrital haya previsto excepciones razonables y proporcionadas a las reglas generales de ordenación de tráfico contenidas en los Decretos 520 y 578 de 2008⁴⁸, toda vez que resultaría excesivo –y por lo tanto inaceptable por irrazonable– entender que dada la falta de previsión legal de tal aspecto los municipios estarían impedidos para hacerlo, pudiendo únicamente limitarse a fijar unas horas y zonas para la aplicación de tales reglas sin que existiera la posibilidad de excepción alguna, sí lo es que se asuma que tales facultades de regulación del tráfico le conceden una habilitación abierta e incondicionada para definir cualquier clase de condiciones para garantizar la seguridad de las personas, la movilidad de las vías y comodidad de los habitantes.

En este orden de ideas, y dado que **el cobro por el otorgamiento del permiso especial regulado por el artículo 6º del Decreto 520 de 2008 del Distrito de Barranquilla tiene la naturaleza de una tasa**, la

⁴⁸ Estas excepciones están previstas por los artículos 3º, 4º y 5º del Decreto 520 de 2008, y aluden a supuestos *prima facie* razonables y proporcionados: vehículos que por razones de fuerza mayor requieran ingresar al Distrito para efectuar maniobras de cargue, descargue y almacenamiento, así como el estacionamiento en los horarios expresamente prohibidos (artículo 3); los bancos y entidades financieras, que solo puedan efectuar el cargue y descargue de valores sobre las vías reguladas (artículo 4) y, por último, los vehículos de policía, cuerpos de seguridad, bomberos, ambulancias, defensa civil, aseo, tránsito y vehículos oficiales, cuando lo hagan en cumplimiento de sus funciones (artículo 5).

Sala deberá confirmar la providencia apelada en tanto que constata en el *sub examine* un exceso en el ejercicio de las facultades legales del Alcalde.

En efecto, pese a no haber recibido dicha denominación y de no ser reconocido expresamente como tal por el reglamento, para esta Corporación no cabe duda que a la luz de los razonamientos expuestos en el apartado 5.1 de esta providencia, el cargo a pagar por parte de quienes deseen obtener de las autoridades distritales de tránsito el permiso especial de cargue, descargue y estacionamiento (y poder así sustraerse al cumplimiento de las reglas generales definidas por los Decretos 520 y 578 de 2008), tiene naturaleza de tasa. Ello se desprende con facilidad de la constatación en él de los principales rasgos característicos de esta modalidad de ingreso fiscal, a saber: (i) ser expresión del poder impositivo de las autoridades; (ii) tener el carácter de contraprestación por un servicio o beneficio recibido por un particular de la Administración, y (iii) que solo debe ser cancelada por aquellos que efectivamente se favorecen del acceso a un bien, beneficio o servicio público.

Al presentarse en él cada una de estas notas distintivas resulta claro para la Sala que dicho valor a pagar, pese a denominarse “derechos de tránsito” y de haberse fijado con base en las facultades de ordenación y regulación del tráfico que la ley otorgan al Alcalde, tiene la naturaleza jurídica de una tasa.

Siendo esto así, no puede el Alcalde Distrital, amparado en sus facultades de ordenación y regulación del tráfico, invadir la esfera competencial del Concejo Distrital y establecer una imposición de esta índole; decisión para la cual la Constitución, en aras de hacer efectivos los principios de democrático (*no imposición sin representación*) y de legalidad, ha fijado una exigencia de participación de los órganos políticos representativos de la comunidad en los distintos órdenes administrativos como responsables de la definición de los elementos esenciales del gravamen previsto por la ley. Por esto, conforme se puso de relieve en el apartado 5.3 de esta providencia, la legitimidad de esta clase de determinaciones pasa forzosamente por tener origen o cobertura en una decisión de la ley, la ordenanza departamental o un acuerdo municipal. Así, es esta regla la que debe servir de parámetro para la interpretación de disposiciones como la contenida en el artículo 28 de la ley 105 de 1993, en virtud de la cual “[l]os Municipios y los Distritos, podrán establecer tasas por el derecho de parqueo sobre las Vías públicas, e impuestos que desestimulen el acceso de los vehículos particulares a los centros de las ciudades”.

En este orden de ideas, pese a encontrarse los municipios legalmente autorizados de manera genérica para la adopción de medidas como el cobro de tasas por el derecho estacionamiento en vías públicas, la adopción de instrumentos económicos que desincentiven el acceso vehicular al centro de las ciudades y para la regulación general del tránsito vehicular de la ciudad, no hay duda que tales habilitaciones se deben ejercer dentro del marco de competencias establecidas por la

Constitución y la ley. De aquí que estas habilitaciones no se puedan entender, de forma descontextualizada, como la autorización para que el Alcalde desplace o usurpe facultades que por mandato constitucional y legal son privativas del Concejo Local.

De esta manera, **la definición de una tasa, sea cual sea el nombre que se le dé o el ámbito sectorial en el que se aplique, exige el respeto de las reglas previstas por la Constitución para su legítima imposición;** lo cual implica, en el orden municipal, su origen o base en una decisión del Concejo Distrital o Municipal respectivo.

Por esto, al carecer los actos demandados del preceptivo fundamento en un acuerdo municipal que defina el sistema y método para definir los beneficios a otorgar y los cobros a realizar, así como la forma en que se debe hacer su reparto, el cobro de “derechos de tránsito” previstos por el inciso 2º del artículo 6º del Decreto 520 de 2008 del Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla debe ser anulado. Por ende, se confirmará el fallo apelado.

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,

VI. F A L L A:

CONFIRMAR la sentencia del 28 de septiembre de 2011 proferida por el Tribunal Administrativo del Atlántico y su sentencia complementaria del 15 de diciembre del mismo año.

Por secretaría, envíese copia de esta decisión al Tribunal de origen y, dentro del término de ley, envíese a la Corte Constitucional para que se surta la eventual revisión.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.

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

MARÍA CLAUDIA ROJAS LASSO
Presidenta

MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ

GUILLERMO VARGAS AYALA