



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

**CONSEJERO PONENTE: MYRIAM STELLA GUTIÉRREZ ARGÜELLO**

**Bogotá, D.C., dieciséis (16) de marzo de dos mil veintitrés (2023)**

**Referencia** Nulidad y restablecimiento del derecho  
**Radicación** 08001-23-33-000-2015-00437-01 (26599)  
**Demandante** GRUPO EMPRESARIAL METRO CARIBE S.A.  
**Demandado** DEPARTAMENTO DEL ATLÁNTICO  
**Tema** Estampillas Pro Desarrollo Departamental y Ciudadela Universitaria del Atlántico. Decaimiento de los actos. Reiteración jurisprudencial.

**SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA**

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la demandada contra la sentencia del 15 de mayo de 2020, proferida por el Tribunal Administrativo del Atlántico<sup>1</sup>, que dispuso:

**“PRIMERO.– INAPLICAR**, por vía de excepción y con efectos interpartes, el literal a.3) del artículo 135 del Decreto 823 de 2003 (Estatuto Tributario Departamental), en lo que respecta al hecho generador de las estampillas Pro Desarrollo Departamental y Pro Ciudadela Universitaria, por cuanto no participó funcionario adscrito al Departamento del Atlántico en la suscripción del Contrato de Concesión N° 2 LP-TM-300-09-2009, celebrado entre Transmetro S.A. y el Grupo Empresarial Metrocaribe S.A., cuyo objeto fue la operación del sistema de transporte masivo de pasajeros del Distrito de Barranquilla y el Área Metropolitana, de conformidad con las motivaciones que anteceden.

**SEGUNDO. – DECLARAR** la nulidad de (sic) Liquidación Oficial N°7-0886-0208E del 24 de abril de 2014 y la Resolución N° 5-0522-0208E del 23 de abril de 2015, ambas expedidas por la Subsecretaría de Rentas de la Secretaría de Hacienda Departamental del Atlántico, a través de las cuales se determinó la obligación fiscal a cargo del Grupo Empresarial Metrocaribe S.A., por concepto de las estampillas Pro Ciudadela Universitaria y Pro Desarrollo Departamental, por los meses de enero a octubre de 2012.

**TERCERO. – A TÍTULO DE RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO**, el Grupo Empresarial Metrocaribe S.A. no adeuda suma alguna al Departamento del Atlántico, por concepto de las estampillas Pro Ciudadela Universitaria y Pro Desarrollo Departamental, por los meses de enero a octubre de 2012.

**CUARTO. – SE DARÁ CUMPLIMIENTO** a esta sentencia en los plazos previstos en los artículos 187 y 192 de la Ley 1437 de 2011.

**QUINTO. – SIN COSTAS** en esta instancia.

**SEXTO. – EJECUTORIADA** la presente providencia, la secretaria de esta corporación archivará el expediente”

**ANTECEDENTES DE LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA**

La Subsecretaría de Rentas del Departamento del Atlántico, previa expedición del emplazamiento para declarar, emitió la Liquidación Oficial Nro. 7-0886-0208E del 24 de abril de 2014, en la cual determinó la obligación de la demandante respecto de las Estampillas Ciudadela Universitaria y Pro Desarrollo Departamental del Atlántico por los meses de enero a octubre de 2012, con ocasión a la suscripción del contrato de concesión Nro. 2-LP-TM-300-09-2009.

El 11 de julio de 2014, la actora presentó recurso de reconsideración, y por Resolución No. 5-0522-0208E del 23 de abril de 2015, la Administración confirmó el

<sup>1</sup> Samai, índice 38, PDF ED\_CUADERNO1\_22FALLO(.pdf)



acto recurrido.

## ANTECEDENTES PROCESALES

### Demanda

En ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho previsto en el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, el demandante formuló las siguientes pretensiones:

#### **"5. PRETENSIONES**

*Con fundamento en las razones anteriormente expuestas, le solicito señor juez lo siguiente:*

- 1. Que se declare la nulidad y que carecen de toda validez el acto administrativo conformado por la Liquidación Oficial No 7-0886-0208E de 24 de abril de 2014 y la Resolución que resuelve el recurso de reconsideración No. 5-0522-0208E de 23 de abril de 2015, ambos expedidos por la Subsecretaría de Rentas de la Secretaría de Hacienda del Departamento del Atlántico.*
- 2. Asimismo, y a título de restablecimiento del derecho, solicitamos que como consecuencia de la declaratoria de nulidad del acto se supriman las obligaciones fiscales contenidas en dichos actos administrativos, declarando que mi poderdante no adeuda suma alguna al Departamento del Atlántico por tal concepto".*

A los anteriores efectos, invocó como violados los artículos 338 de la Constitución Política; 5 y 6 de la Ley 77 de 1981; 59 de la Ley 788 de 2002; 175 del Decreto 1222 de 1986; y 135, 136, 145 y 148 del Estatuto Tributario Departamental del Atlántico (Decreto Ordenanza 823 de 2003).

El concepto de la violación de estas disposiciones se resume así:

#### **1. Excepción de inconstitucionalidad e ilegalidad**

Solicitó la inaplicación vía excepción de inconstitucionalidad e ilegalidad del literal a.3) del artículo 135 del Estatuto Tributario Departamental, norma que sustentó la determinación del hecho generador de las estampillas en los actos demandados.

Esto porque, a su juicio, la Asamblea excedió las facultades de configuración del tributo establecidas en la Ley 77 de 1981, que autorizó la Estampilla Ciudadela Universitaria, al pretender fiscalizar un gravamen en el Distrito de Barranquilla, donde no tenía jurisdicción por tratarse de un ente autónomo y distinto del Departamento.

Citó el Concepto Nro. 1116 de 2002 proferido por la Dirección de Apoyo Fiscal, el cual señalaba que la creación de la estampilla Pro Desarrollo Departamental recaía únicamente sobre la suscripción de actos o contratos donde intervenga el departamento, pero no podía ser cobrada cuando se tratara de actos en los que interviniera un municipio con terceros. En el mismo sentido, se refirió al Concepto "Nro. 020682" proferido por dicha entidad. Que por lo anterior, no hay lugar al gravamen de la estampilla, porque en el contrato celebrado con la entidad descentralizada del orden distrital Transmetro S.A., no intervino el departamento.

#### **2. Ausencia de configuración del hecho generador de las estampillas**

La demandante señaló que la suscripción del contrato de concesión para el servicio de transporte masivo en el Distrito de Barranquilla con la entidad Transmetro S.A., no daba lugar a la realización del hecho generador de las Estampillas Pro Desarrollo Departamental y Ciudadela Universitaria en el Departamento del Atlántico. A su juicio, la razón de gravar con estampillas los contratos suscritos entre particulares con entidades públicas radica en el desembolso de dinero que la entidad contratante efectúa a favor del particular.



Que en su caso, no se cumplían los requisitos para configurar la obligación tributaria, esto debido a que no era Transmetro S.A., como entidad pública, quien giraba los dineros como contraprestación del contrato, pues estos corresponden a los pagos que hacen los ciudadanos por la prestación del servicio público de transporte, cuya administración recae en un patrimonio autónomo manejado por Corficolombiana, quien es la que realiza el desembolso a la demandante. Por tanto, los pagos no provienen del presupuesto público de Transmetro S.A.

Agregó que con ocasión al contrato de concesión no se emiten facturas ni cuentas de cobro a ninguna entidad pública, sino que esos documentos se dirigen a Corficolombiana. Por tanto, si bien los dineros recaudados por la prestación del servicio público concesionado no ingresaban directamente al patrimonio de la demandante, tampoco lo hacían al tesoro público, sino que entraban al patrimonio autónomo constituido, por lo que, ante la ausencia de desembolso de dineros públicos, no se cumplen los presupuestos necesarios para causar las estampillas alegadas.

### **3. Las estampillas como recurso tributario han sido establecidas para ser utilizadas en actos jurídicos documentados de carácter público y sólo por los funcionarios públicos que intervengan en dichos actos**

Expuso que la Ley 77 de 1981 y el Decreto 1222 de 1986, normas que autorizaron la expedición de las estampillas discutidas, estipularon como requisito la intervención de funcionarios departamentales en los actos o hechos gravados, al disponer “*la obligación de adherir y anular las estampilla*”, la cual “*queda a cargo de los funcionarios departamentales que intervengan en el acto*”.

En este caso, la entidad trasgredió dichas normas al pretender gravar los pagos realizados a su favor provenientes de un patrimonio autónomo, acto en el que, como se dijo, no intervenía ningún funcionario público.

### **4. Violación al debido proceso**

Señaló que la naturaleza jurídica de las estampillas corresponde a una tasa parafiscal, por tanto, debían regirse por el Estatuto Tributario Departamental. Lo anterior, porque el artículo 59 de la Ley 788 de 2002, solo establece la remisión al Estatuto Tributario Nacional, para los impuestos territoriales y no sobre las tasas.

Que pese a lo anterior, la Administración solo profirió como acto previo a la liquidación de aforo, el emplazamiento para declarar, aun cuando la actora no estaba obligada a presentar declaración tributaria. Lo que vulnera el artículo 59 de la Ley 788 de 2002, al seguir disposiciones del Estatuto Tributario Nacional.

### **5. Falta de motivación**

Señaló que los actos son nulos por falta de motivación, ya que no se estableció la forma en que se determinó la base de la estampilla, y se limitó a citar el hecho generador, sin tener en cuenta que el contrato de concesión suscrito es de cuantía indeterminada, lo que implicaba que hasta su finalización, se conocería la base gravable de las estampillas. Agregó que no obstante, la Administración omitió fundamentar la decisión de gravar los valores correspondientes a “*transferencias o pagos*” que a su juicio constituyeron la base gravable del tributo.

Precisó que al no existir base gravable sobre la cual aplicar la tarifa, no es procedente la liquidación de las estampillas, como tampoco el cobro de intereses de mora, además porque estos últimos solo se causan respecto de los impuestos.

### **Oposición de la demanda**

La entidad contravirtió las pretensiones de la demanda, con fundamento en las siguientes razones:



Adujo que, de acuerdo con la Ordenanza 041 de 2002, la demandante era responsable de pagar las estampillas por la suscripción del contrato con Transmetro S.A., para la operación del servicio público de transporte masivo de pasajeros del Distrito de Barranquilla y su área metropolitana, independiente de cual fuere su objeto y de la forma y medio de pago, en tanto que el hecho generador del tributo se configura en *“todos los contratos”* suscritos con una entidad estatal.

Destacó que con la expedición de la Ley 1430 de 2010 los patrimonios autónomos hacen parte de los sujetos pasivos de los impuestos departamentales y municipales.

Sostuvo que no era procedente la excepción de inconstitucionalidad e ilegalidad propuesta por la actora, toda vez que las estampillas fueron reglamentadas en ejercicio de la facultad prevista en el numeral 4 del artículo 300 de la Constitución Política, la cual autorizaba a los entes territoriales para decretar de conformidad con la ley los tributos y contribuciones necesarios para el cumplimiento de sus fines. Tampoco se vulnera el artículo 338 constitucional porque las estampillas son de creación legal.

Afirmó que la presunta falta de intervención del funcionario público departamental en la expedición de las estampillas, era un argumento que estaba encaminado a controvertir los artículos de la ordenanza y el decreto que señalaron los hechos generadores y las bases gravables de las estampillas, por lo que no constituía una impugnación directa contra los actos acusados.

Por último, propuso las excepciones consistentes en la (i) no demostración de los cargos formulados por considerar que la demandante no probó los cargos de nulidad planteados en la demanda y (ii) la genérica.

### **Sentencia apelada**

El Tribunal inaplicó, por vía de excepción, el literal a. 3) del artículo 135 del Decreto 823 de 2003 y declaró la nulidad de los actos demandados<sup>2</sup> con fundamento en los siguientes planteamientos:

Consideró que dicha disposición normativa excedió la potestad reguladora otorgada por la ley que autorizó la creación de las estampillas, esto es, los artículos 170 y 175 del Decreto Ley 1222 de 1986; 4 de la Ley 77 de 1981, así como el artículo 300 de la Constitución Política, al establecer como hecho generador de las estampillas la suscripción de *“todos los contratos y sus modificaciones, (...) suscritos por el Distrito de Barranquilla y los municipios del Departamento, así como por todas las entidades descentralizadas distritales y municipales (...)”*, sin tener en cuenta el objeto imponible, esto es el documento o instrumento gravado en cuyo otorgamiento se presente la intervención del funcionario público departamental.

Expuso que, en los casos de los contratos como hecho generador del gravamen a las estampillas, el departamento debía intervenir como contratante para que, en calidad de sujeto activo de las estampillas, percibiera el precio que debía pagar el contratista por la adhesión de estas al contrato. Para el caso concreto, en el contrato suscrito entre la demandante y Transmetro S.A., no hubo participación de ningún funcionario departamental, en consecuencia, el cobro de las estampillas no era procedente.

Que en consecuencia, se declara la nulidad de los actos demandados, y a título de restablecimiento del derecho, que el actor no adeuda suma alguna al Departamento del Atlántico por concepto de las estampillas Pro Ciudadela Universitaria y Pro Desarrollo Departamental por los meses de enero a octubre de 2012.

<sup>2</sup> Samai, índice 2, PDF ED\_CUADERNO1\_22FALLO(.pdf)





El Tribunal no condenó en costas al considerar que no se encontraba probada su causación.

### Recurso de apelación

La **demandada** recurrió la sentencia de primera instancia, ya que no estaba de acuerdo con el razonamiento del *a quo*, para lo cual transcribió un salvamento de voto del Magistrado Ángel Hernández Cano presentado respecto de la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo del Atlántico el 25 de mayo de 2018, en el proceso con radicado Nro. 08-001-33-33-003-2014-0065-01.

Señaló que el Tribunal no podía inaplicar un acto administrativo, ya que la parte actora primero debió demandar en acción de nulidad los actos de carácter general que fueron el fundamento de los actos particulares, para luego solicitar la prejudicialidad en la presente demanda de nulidad y restablecimiento del derecho, como lo ha señalado la jurisprudencia del Consejo de Estado<sup>3</sup>. Así mismo, debió solicitar dentro de las pretensiones de la demanda que se inaplicara dicha norma.

Explicó que las disposiciones acusadas no violaban normas superiores, en la medida en que la estampilla Pro Desarrollo Departamental fue creada por la Ley 3<sup>a</sup> de 1986, artículo 32, que fijó el hecho gravable como “*todas las operaciones que se lleven a cabo en el departamento*” y autorizó a la asamblea para fijar los demás elementos de la obligación tributaria, lo cual hizo inicialmente, mediante las Ordenanzas 001 de 1982, 00011 de 2001 y la 00041 de 2002.

Por lo anterior, la ordenanza que recopilaba las normas citadas se ajustaba a lo dispuesto en los artículos 300 numeral 4, y 338 de la Constitución Política. Al efecto, citó apartes de las sentencias de la Corte Constitucional<sup>4</sup> que analizan la autonomía de las entidades territoriales en materia impositiva.

En relación con la Estampilla Pro Ciudadela, sostuvo que la Ley 77 de 1981 autorizó al Departamento para que los valores producidos por el recaudo de la estampilla de la Ley 41 de 1996 siguieran cobrándose y a la fecha no había sido derogada. Adicionalmente, por disposición del Decreto 1222 de 1986 otorgó facultades tributarias para determinar los elementos del tributo.

A su juicio, la demandante y el *a quo* confundieron aspectos que son propios de la estructura de la obligación tributaria, con otros que pertenecen al campo de las disposiciones tendientes a facilitar la administración y control del tributo. Expuso que, contrario a lo afirmado por el Tribunal, en el proceso de cancelación y adhesión de las estampillas sí intervenían los funcionarios departamentales tal como lo exigía la norma, específicamente los funcionarios de la Tesorería de la Secretaría de Hacienda Departamental, dependencia en la cual se liquidan y pagan los tributos correspondientes. Definió los conceptos de adhesión, cancelación y anulación y citó jurisprudencia del Consejo de Estado al respecto<sup>5</sup>.

Explicó que las estampillas objeto de discusión son tributos territoriales, por lo tanto, los privilegios o exenciones correspondían a la Asamblea Departamental y no al Legislador y adicionalmente tenían destinación específica dirigida a personas de los municipios del Departamento y comentó que en la aplicación de los tributos no se extralimitó o usurpó competencias.

Insistió en que la suscripción del contrato para la prestación del servicio público de

<sup>3</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda. Sentencia del 3 de julio de 1998, exp. 15201, C.P. Nicolas Pájaro Peñaranda y Sección Cuarta, Auto del 07 de septiembre de 2006; exp. 15778; C.P. Ligia López Díaz.

<sup>4</sup> Sentencia C-873 de 2002

<sup>5</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta. Sentencia del 18 de marzo de 2010, exp. 17420. C.P. William Giraldo Giraldo.



transporte masivo en el Distrito de Barranquilla entre la actora y Transmetro S.A., daba lugar al cobro de las estampillas, independiente de la modalidad del recaudo de los recursos y el pago de los pasajes de los usuarios. Que la actividad de transporte desarrollada por la actora como contratista no estaba exenta ni excluida del pago del gravamen.

### Alegatos de conclusión

La **demandante** insistió<sup>6</sup> en los cargos de nulidad propuestos en la demanda. Adicionalmente, expuso que el Consejo de Estado ya se había pronunciado en otras ocasiones en casos similares en sentencias del 22 de abril de 2021, exp. 24853, C.P. Milton Chaves García, y del 30 de septiembre de 2021, exp. 25065 C.P. Myriam Stella Gutiérrez Argüello.

La **demandada** no presentó escrito.

### Concepto del Ministerio Público

El Procurador delegado ante esta Corporación solicitó confirmar la decisión de primera instancia<sup>7</sup>, ya que en la elaboración de los contratos no intervino un funcionario departamental, pues los pagos que recibe la actora provienen de un patrimonio autónomo, así que no se presentaba el hecho generador del tributo.

Con fundamento en la sentencia del 19 de febrero de 2020, exp. 22069, C.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez, indicó que *“la jurisprudencia anterior es tan clara en precisar el alcance del hecho generador del tributo, destacándose entre otras, lo irrelevante del régimen contractual especial, sino, ese factor objetivo donde incluye los contratos asociados o conexos al contrato de obra, situación que no es la que se presenta en el problema jurídico, pues, el concesionario no tiene que realizar obra alguna en el contrato de concesión”*.

## CONSIDERACIONES DE LA SALA

De conformidad con el recurso de apelación interpuesto por la entidad demandada, corresponde a la Sala estudiar la legalidad de los actos por los cuales la administración tributaria liquidó a la sociedad demandante las estampillas Pro Desarrollo Departamental y Ciudadela Universitaria por los meses de enero a octubre de 2012.

Para dilucidar este debate, se advierte que, esta Sala se ha pronunciado, en casos con identidad de partes y cuyos supuestos fácticos y jurídicos guardan similitud con este proceso, mediante sentencias del 22 de abril de 2021, exp. 24853 C.P. Milton Chaves García y del 30 de septiembre de 2021, exp. 25065 C.P. Myriam Stella Gutiérrez Argüello, las cuales se reiterarán en lo pertinente.

En relación con la procedencia de la inaplicación por ilegalidad del literal a.3) del artículo 135 del Decreto Departamental Nro. 823 de 2003, la Sala reitera que el artículo 148 de la Ley 1437 de 2011<sup>8</sup> facultó a los jueces de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo para que, de oficio o a petición de parte, inaplicaran, con efectos interpartes, todo acto administrativo que vulnerara la Constitución Política o la ley, y restringió los efectos de dicha inaplicación al proceso dentro del cual se adopta.

<sup>6</sup> Samai, índice 18

<sup>7</sup> Samai, índice 19

<sup>8</sup> Artículo 148. Control por vía de excepción. En los procesos que se adelanten ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, el juez podrá, de oficio o a petición de parte, inaplicar con efectos interpartes los actos administrativos cuando vulneren la Constitución Política o la ley. La decisión consistente en inaplicar un acto administrativo sólo producirá efectos en relación con el proceso dentro del cual se adopte.



Sobre dicha disposición, la Sección ha expuesto que se trata de una potestad legal en cabeza de la autoridad jurisdiccional para que, en ejercicio de esta, se releve de aplicar los actos administrativos que resulten contrarios al ordenamiento jurídico superior, por vía de excepción, en el caso concreto que así lo estime<sup>9</sup>.

Igualmente, la Sala ha señalado que:

*“Sobre ese último aspecto-que incida en la legalidad-, debe recordarse que la excepción no reemplaza al juicio de validez propiamente dicho, y en esa medida, se repite, no podría recaer, con carácter general y definitivo, sobre el acto directamente enjuiciado.*

*Este, como medio exceptivo que es, procede ante situaciones en las que el juez evidencie (bien sea porque las partes lo manifestaron, o porque el estudio del expediente lo lleve a esa conclusión) que para la solución del caso concreto es necesario dejar de aplicar un acto que guarda relación directa con el objeto del litigio, decisión que solo produce efectos en el caso particular, y que no expulsa a aquel del ordenamiento normativo”<sup>10</sup>.*

Es por esto que “se entiende en la facultad descrita una forma excepcional de control de legalidad que, por su misma naturaleza, toma como único presupuesto sustancial la vulneración de la constitución o la ley, a partir del juicio jurídico valorativo realizado por la autoridad judicial de cada asunto litigioso y propio del leal saber y entender que acompaña la construcción de su razonamiento autónomo frente a las particulares circunstancias de cada caso concreto”<sup>11</sup>.

De esta manera, y contrario a lo afirmado por la entidad apelante, la actora podía solicitar la inaplicación del numeral a.3) del artículo 135 del Decreto Nro. 823 de 2003 expedido por la Asamblea Departamental del Atlántico, sin recurrir a demandar en nulidad las normas de carácter general. Y, a su vez, el Tribunal se encontraba legitimado para aplicar la excepción de ilegalidad al caso de los actos administrativos demandados que liquidaron a cargo de la sociedad las estampillas cuestionadas. Por lo anterior, este cargo no prospera.

Frente a la procedencia de gravar con las estampillas Pro Desarrollo Departamental y Ciudadela Universitaria, el contrato de concesión suscrito entre la demandante y la entidad Transmetro S.A., para la prestación del servicio de transporte masivo en el Distrito de Barranquilla y el área metropolitana, se evidencia que la Subsecretaría de Rentas de la Secretaría de Hacienda del Departamento del Atlántico, a través de la liquidación oficial determinó las estampillas a cargo de la demandante por los meses de enero a octubre de 2012, con fundamento en el literal a.3) del artículo 135 de la Ordenanza Nro. 041 de 2002, compilada en el artículo 135 del Decreto Ordenanzal Nro. 823 de 2003. Esta decisión fue confirmada mediante Resolución Nro.5-0522-0208E del 23 de abril de 2015.

Para resolver, se observa que la norma dispone, en lo que interesa al presente asunto, lo siguiente:

**“ARTÍCULO 135.- Hechos generadores y base gravable generales:** Según los usos y tarifas indicados para cada impuesto de estampilla en particular indicadas en los capítulos siguientes, generan la obligación de cancelar estampillas los siguientes hechos y actos, sobre las siguientes bases:

**Contratos:**

**a.3)** Todos los contratos y sus modificaciones, con o sin formalidades plenas, que se suscriban en el Departamento del Atlántico, cualquiera sea el lugar de ejecución de sus obligaciones y los contratos que se suscriban fuera del Departamento, pero cuyas obligaciones se ejecuten o desarrollen total o parcialmente dentro del territorio de éste, suscritos por el Distrito de Barranquilla y los municipios del departamento, así como por todas las entidades descentralizadas distritales y municipales, unidades administrativas especiales del orden

<sup>9</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta. Sentencia del 25 de febrero de 2021, exp.24258 C.P. Stella Jeannette Carvajal Basto.

<sup>10</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta. Sentencia del 31 de mayo de 2018, exp. 21911. C.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez.

<sup>11</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta. Sentencia del 25 de febrero de 2021, exp.24258 C.P. Stella Jeannette Carvajal Basto.



distrital y municipal y demás entidades de estos ordenes, con o sin personería jurídica, en los cuales los anteriores entes actúen como contratantes. Para estos efectos, se entienden incluidas dentro de esta categoría de entidades, entre otras,

- a las Áreas metropolitanas,
- las Asociaciones de Municipios,
- las Empresas Prestadoras de Servicios Públicos Domiciliarios –ESP-, en las que el Distrito de Barranquilla y/o los municipios o sus entidades tengan participación en su capital,
- los Concejos Distritales y Municipales,
- los organismos de control distrital y municipal, tales como, la Procuraduría Seccional, la Personería Distrital, las Personerías municipales, la Contraloría Distrital y las Contralorías municipales y, en general, todas, todas las entidades señaladas en el Artículo 38 de la Ley 489 de 1998, pero referidas a las esferas distrital y/o municipal.”

Se pone de presente que la sentencia de primera instancia del 15 de mayo de 2020, objeto del recurso de apelación, ordenó inaplicar por vía de excepción y con efectos interpartes el citado literal a.3 en lo que respecta al hecho generador de la estampilla.

Sin embargo, se advierte que mediante sentencia del 5 de febrero de 2018, el Tribunal Administrativo del Atlántico declaró la nulidad de varios de los literales de los artículos 135 de la Ordenanza 041 de 2002 y 135 del Decreto Ordenanzal 823 de 2003, entre estos, el literal a.3), el cual como se dijo, sirvió de fundamento para los actos aquí acusados.

En su decisión, el Tribunal consideró que la asamblea gravó operaciones en las que intervenían funcionarios de la Nación, del Distrito y municipios, o que recaían sobre actos celebrados con entidades sobre las que la asamblea departamental no tenía jurisdicción, por lo que dicho cuerpo colegiado excedió su facultad impositiva más allá de los límites previstos por la Constitución y la Ley.

La anterior providencia fue confirmada por esta Sección mediante sentencia del 29 de abril de 2020, exp. 24222, C.P. Julio Roberto Piza Rodríguez, la cual tiene efectos de cosa juzgada *erga omnes* conforme a lo establecido en el artículo 189 de la Ley 1437 de 2011.

La Sala estima conveniente precisar que los efectos de las sentencia de nulidad de los actos administrativos de carácter general “*son inmediatos frente a las situaciones jurídicas no consolidadas, esto es, aquellas que se debaten o son susceptibles de debatirse ante las autoridades administrativas o ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, toda vez que cuando se define la situación jurídica particular y concreta, la norma que debía tenerse en cuenta para resolver el caso resulta inaplicable porque fue anulada*». <sup>12</sup>

Por tanto, al ser anulado por esta jurisdicción la norma que fue el fundamento de los actos acusados, los efectos de la nulidad afectan de manera inmediata la situación que aquí se debate, toda vez que la situación no estaba consolidada.

En consecuencia, no prosperan los argumentos expuestos por la apelante y procede revocar el numeral primero de la sentencia de primera instancia, toda vez que no hay lugar a inaplicar la norma ahí citada, puesto que se confirmó la decisión que declaró su nulidad, como se expuso anteriormente.

En lo demás, se confirmará la sentencia apelada, comoquiera que operó el decaimiento de los actos demandados al desaparecer la norma que los sustenta, conforme a lo dispuesto en el artículo 91 numeral 2 de la Ley 1437 de 2011.

<sup>12</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta. Sentencias del 23 de julio de 2009, exp.16404, C.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas; del 11 de marzo de 2010, exp.17617, C.P. Martha Teresa Briceño de Valencia; del 16 de junio de 2011, exp.17922, C.P. William Giraldo Giraldo; del 3 de julio de 2013, exp.19017, C.P. Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez; del 26 de febrero de 2014, exp.19684, C.P. Martha Teresa Briceño de Valencia; del 8 de febrero de 2018, exp.21803, C.P. Milton Chaves García.





### Condena en costas

En esta instancia no habrá lugar a condena en costas, porque en el expediente no se probó su causación como lo exige el numeral 8 del artículo 365 del Código General del Proceso, aplicable al caso concreto por expresa remisión del artículo 188 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. En mérito de lo expuesto, **el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

### FALLA

1. **Revocar** el numeral primero de la sentencia del 15 de mayo de 2020, proferida por el Tribunal Administrativo del Atlántico, conforme a la parte considerativa de esta providencia
2. **Confirmar** en lo demás, la sentencia apelada.
3. Sin condena en costas en esta instancia.

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

La anterior providencia se estudió y aprobó en la sesión de la fecha.

*(Firmado electrónicamente)*  
**MYRIAM STELLA GUTIÉRREZ ARGÜELLO**  
Presidenta

*(Firmado electrónicamente)*  
**STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO**

*(Firmado electrónicamente)*  
**MILTON CHAVES GARCÍA**

*(Firmado electrónicamente)*  
**WILSON RAMOS GIRÓN**