

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



**CONSEJERO PONENTE: JORGE OCTAVIO RAMÍREZ RAMÍREZ**

Bogotá, D. C., seis (6) de marzo de dos mil catorce (2014)

**Referencia: 760012331000200901225 01**

**Radicado: 19218**

**Actor: FERNANDO YEPES GÓMEZ Y OTRO**

**Demandado: MUNICIPIO DE TULUÁ – VALLE DEL CAUCA**

**FALLO**

Se decide el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia del 27 de julio de 2011, proferida por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, en la que se dispuso negar las pretensiones de la demanda.

**I) DEMANDA**

En ejercicio de la acción de nulidad, los señores FERNANDO YEPES GÓMEZ y DIANA ALEXANDRA RIVERA, solicitaron que se declarara la nulidad parcial del Acuerdo Municipal No. 044 de 30 de noviembre de 2001, “*Por medio del cual se adopta el Estatuto Único Tributario para el Municipio de Tuluá*”. El acto demandado parcialmente establece:

**“CAPÍTULO I.**

**IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO**  
**(Ley 44/1990)**

(...)

**ARTÍCULO 19.- HECHO GENERADOR.** Es un **gravamen real que recae sobre los bienes raíces** ubicados en el Municipio de Tuluá y se genera por la existencia del predio.

**ARTÍCULO 20.- SUJETO PASIVO.** Es sujeto pasivo de este impuesto, la persona natural o jurídica, propietaria **o poseedora** de predios ubicados en el Municipio de Tuluá.

Responderán solidariamente por el pago de este impuesto, el propietario y **el poseedor** del predio.

Cuanto se trate de predios sometidos al régimen de comunidad, serán sujetos pasivos del gravamen los respectivos propietarios de manera solidaria.

(...)

**VI. EXPEDICIÓN DE CONSTANCIAS Y CERTIFICADOS:**

**ARTÍCULO 243.- CLASES DE CERTIFICADOS.** (Se adiciona el Literal i) por el Artículo 18º del Acuerdo 31 de diciembre de 2005).

Los certificados más comunes que se expiden en las diferentes dependencias de la Administración son:

a) **Certificado de uso del suelo:** Es el certificado por medio del cual se determina el tipo de utilización asignado a una zona geográfica determinada. Es requisito indispensable para el funcionamiento de un establecimiento comercial, industrial, de servicios, institucional y/o recreativo. La vigencia del presente certificado es de un año.

(...)

b) **Certificado de riesgos.** Es un documento que acredita el riesgo que pueda presentar la zona en que se ubica determinado predio.

c) **Certificado de límites de barrio.** Determina la ubicación y delimitación geográfica de los barrios del municipio.

d) **Certificado de inscripción de proyectos ante el banco de proyectos.** Certifica que un proyecto está inscrito en el Banco de Programas y Proyectos de inversión municipal, señalando

*su nombre, código, componentes y la clase de Recurso con la cual se puede financiar el proyecto.*

- e) **Certificado de Distancia.** *Se expide para constatar la distancia entre un inmueble y otro más cercano, con el objeto de determinar la viabilidad de funcionamiento.*
- f) **Certificado de Nomenclatura.** *Es el certificado que expide la Secretaría de Planeación Municipal, en el cual se determina la dirección de un inmueble.*
- g) **Planos.** *Dibujo técnico elaborado de forma manual o sistematizada, que representa la ubicación geográfica de un área de terreno dentro del municipio.  
Las bases cartográficas del municipio de Tuluá, serán única y exclusivamente de uso de la Secretaría de Planeación Municipal, y su reproducción queda prohibida en medio magnético.*
- h) **Certificados de supervivencia,** *buena conducta, registros de urbanizadores o constructores, formularios para la declaración de impuestos. Duplicados de recibos de pago, constancias de sueldo, pérdida de documentos, conduce trasteos etc.*
- i) **Certificado de Paz y Salvo Municipal.** *Es el certificado que expide la Secretaria de Hacienda Municipal, a través de la Tesorería en el cual hace constar hasta que periodo se encuentra pago el impuesto predial.  
Cuando la Administración Municipal este interesada en la adquisición de un inmueble y su propietario sea deudor del Impuesto Predial, el Tesorero expedirá un certificado de Paz y Salvo provisional con destino exclusivo al perfeccionamiento de la negociación, pero simultáneamente el Alcalde ordenará la compensación del precio hasta la concurrencia del valor de los impuestos, contribuciones y certificaciones adeudados por el vendedor.*

**ARTÍCULO 244. TARIFAS** *(Modificado por el artículo 22 del Acuerdo 15 de agosto de 2006) (Modificado por el artículo 26 del Acuerdo 24 de noviembre de 2007)*

*Las tarifas de las constancias y las certificaciones en el Municipio de Tuluá son las siguientes:*

- a) *Modificado por el artículo 7 del Acuerdo 31 de diciembre de 2004. La expedición de constancias, duplicados de documentos que reposan en los archivos de la Administración y certificados y certificados se cobrará a la tasa de un (1,0) salario mínimo legal diario vigente; a excepción de los certificados de supervivencia, denuncias por hurtos, denuncias por pérdida de documentos.*
- b) *La expedición de duplicados (fotocopias) de recibos de pago de impuestos, tasas, multas y contribuciones. 0.25 SMD*

- c) *La expedición de paz y salvo municipal del impuesto predial unificado. 3.0 SMD.*
- d) *La expedición de constancia de sueldos y carné de identificación de empleado se cobrará a razón de 0.20 SMD*
- e) *La publicación de cualquier contrato en la Gaceta Municipal se liquidará sobre el valor total del contrato a razón de cero punto (0.5) salarios mínimos diarios por cada millón de pesos o fracción de millón. 0.5 SMD.*

*PARÁGRAFO ÚNICO: Los certificados de supervivencia, licencia sanitaria y uso del suelo se expiden a solicitud del interesado pero no tendrán ningún costo por disposiciones legales.”*

## **1. Normas violadas**

Artículos 1, 123, 124, 125, 150, 313, 315, 333 y 338 de la Constitución Política, Ley 14 de 1983, Ley 153 de 1887, Ley 136 de 1994, Ley 44 de 1990 y Ley 962 de 2005.

## **2. Concepto de la violación**

### **Falta de competencia de la autoridad territorial para fijar el Impuesto Predial**

En el caso bajo estudio se configuró una de las causales de nulidad del acto, consagradas en el artículo 84 del Decreto 01 de 1984, debido a la falta de competencia de la corporación para fijar el tributo. Lo anterior, bajo el entendido de que el titular del poder tributario originario es el Congreso de la República y las entidades territoriales, como las asambleas y concejos sólo gozan de un poder tributario derivado.

Según la Ley 44 de 1990, el impuesto predial recae sobre el derecho de propiedad que se tiene sobre un bien inmueble y no sobre el bien inmueble, predio, fundo o bien raíz.

Bajo este presupuesto, el único sujeto pasivo del impuesto debe ser quien goza de ese derecho de propiedad, es decir, el dueño o propietario, que es la persona que ha adquirido el bien por cualquiera de los modos de que trata el artículo 673 del Código Civil.

Por lo tanto, resulta ilegal la parte contenida en el acuerdo municipal que fija como sujeto pasivo del impuesto a persona diferente a quien ostenta la calidad de dueño o propietario.

### **Certificados y constancias**

El Concejo Municipal atribuyó a los certificados y constancias el carácter de tributo, sin embargo, se echa de menos la normativa que fundamenta su regulación, como tributo, bajo la denominación de tasa.

Además, la Ley 962 de 2005 prohíbe a las entidades fijar tarifas por los servicios que presta o por la realización de sus funciones.

## **II) CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA**

El Municipio de Tuluá se opuso a las pretensiones de la parte demandante, con los siguientes argumentos:

El Acuerdo No. 044 de 2001 estableció como sujeto pasivo del impuesto predial tanto al propietario como al poseedor de predios en el Municipio de Tuluá, con fundamento en el Decreto- Ley 1333 de 1986, la Ley 14 de 1983 y la Ley 44 de 1990.

Las certificaciones y constancias que expide la Administración se catalogan como tasas que son “ingresos no tributarios” y suponen una relativa voluntariedad, toda vez que se pagan en tanto se reciba un servicio.

Las autoridades pueden fijar la tarifa de las tasas y contribuciones que cobren a los contribuyentes, como recuperación de los costos de los servicios que les presten.

### **III) LA SENTENCIA APELADA**

El Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, mediante providencia del 27 de julio de 2011, negó las pretensiones de la presente acción, con fundamento en las siguientes consideraciones:

La parte actora citó como normas violadas los artículos 1, 123, 124, 125, 315 y 333 de la Constitución Política, sin desarrollar el concepto de violación. También mencionó las Leyes 153 de 1987 y 136 de 1994, sin indicar en forma específica las normas que consideró infringidas de esos ordenamientos.

El Acuerdo No. 044 de 2001 no vulneró la Constitución Política, pues, al tenor del artículo 338 C.P. los entes territoriales pueden fijar los elementos del tributo.

La jurisprudencia reiterada del Consejo de Estado<sup>1</sup> ha dicho que el impuesto predial es un tributo de carácter municipal que recae sobre la propiedad raíz (urbana o rural), ubicada en la respectiva jurisdicción municipal, en el que el sujeto pasivo es el propietario o poseedor del predio.

Las tasas son ingresos no tributarios, producto de la prestación de un servicio, dentro de las cuales se encuentra la expedición de constancias y certificaciones.

---

<sup>1</sup> Sentencias del 7 de mayo de 2008, exp. 15906 y del 17 de noviembre de 1995, exp. 7296.

El Concejo Municipal de Tuluá es la autoridad competente en ese municipio para que por medio de Acuerdo, fije la tarifa de tasas y contribuciones que se cobran a los contribuyentes por la recuperación del costo de los servicios que les presta, tal como lo dispone al artículo 338 de la Constitución Política, lo que desvirtúa la aplicación del artículo 16 de la Ley 962 de 2005.

#### IV) EL RECURSO DE APELACIÓN

La parte demandante apeló la sentencia de primera instancia, con fundamento en lo siguiente:

La Constitución Política, en el artículo 317, dice que solo los municipios podrán gravar *“la propiedad inmueble”* y la Ley 44 de 1990 se refiere a los impuestos sobre la propiedad raíz; por lo tanto, el impuesto predial recae sobre el derecho de propiedad que se tiene sobre un bien inmueble.

Bajo este presupuesto, el único sujeto pasivo del impuesto predial debe ser quien goza de ese derecho de propiedad, es decir, el dueño o propietario, que es la persona que ha adquirido el bien por cualquiera de los modos de que trata el artículo 673 del Código Civil.

En consecuencia, resulta nulo el acuerdo demandado, en tanto fijó como sujeto pasivo del impuesto a una persona diferente a quien tiene la calidad de dueño o propietario.

El Concejo Municipal tampoco está autorizado para instituir una tasa cuyo hecho generador es la expedición de paz y salvos y certificados, por cuanto no existe una ley previa que la haya creado y el a quo desvió el fundamento del cargo porque **“... no se trata de la facultad de regular la tarifa de una tasa, sino**

***de la imposibilidad de establecer el servicio de expedición de certificado o constancia como tributo, ...” .***

De aceptarse que es posible fijar este tipo de tasas, se echa de menos la fijación del sistema y método para definir los costos y beneficios y la forma de hacer su reparto.

Finalmente, reiteró que la Ley 962 de 2005 prohíbe a las entidades, establecer tarifas por los servicios que presten o por la realización de sus funciones.

#### **V) ALEGATOS DE CONCLUSIÓN**

**El demandado** reiteró los argumentos expuestos en la contestación de la demanda.

**La parte demandante** no intervino en esta etapa procesal.

**El Ministerio Público** no rindió concepto.

#### **VI) CONSIDERACIONES DE LA SALA**

Se decide el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia del 27 de julio de 2011, proferida por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, que negó las pretensiones de la demanda de nulidad parcial interpuesta contra el Acuerdo 044 de 2001.

##### **1. Respecto del sujeto pasivo del impuesto predial**



Sostiene el recurrente que el impuesto predial recae sobre el derecho de propiedad y que el único sujeto pasivo del impuesto predial es el dueño o propietario.

Por lo tanto, a su juicio, resulta ilegal que se grave la propiedad inmueble y no el derecho de propiedad y que se fije, en el acuerdo demandado, como sujeto pasivo al poseedor de predios ubicados en el Municipio de Tuluá.

1.1 La Sala parte de reiterar<sup>2</sup> que si bien el artículo 317 de la Carta Política dice expresamente que *“Solo los municipios podrán gravar la propiedad inmueble (...)”*, las leyes que venían rigiendo en lo concerniente al impuesto predial desde antes de la Constitución de 1991 siguen siendo aplicables, pues el Congreso de la República ha sido el que se ha encargado de regularlo mediante la expedición de un sinnúmero de leyes que datan del año de 1887.

1.2 El impuesto predial surgió en nuestro ordenamiento jurídico con la expedición de la Ley 48 de 1887, siendo posteriormente objeto de algunas modificaciones mediante las Leyes 1 y 4 de 1913 y 34 de 1920, consolidándose como renta municipal únicamente a partir del año de 1951 por obra de los Decretos Legislativos 3185 y 4133, posteriormente se expidió la Ley 14 de 1983, denominada "de fortalecimiento de los fiscos municipales" y la Ley 44 de 1990.

1.3 Con la entrada en vigencia de la Ley 44 de 1990 *-norma que cita el Acuerdo demandado-*, se reformó nuevamente el citado gravamen sobre la propiedad raíz, al fusionar el impuesto predial con otros tres, a saber: el de parques y arborización, el de estratificación socioeconómica y la sobretasa de levantamiento catastral, para convertirlo en uno solo que se ha llamado "Impuesto Predial Unificado", estableciéndose como gravamen del orden municipal, cuya administración, recaudo y control corresponde a los respectivos municipios.

1.4 De conformidad con la Ley 44 de 1990, el hecho generador del impuesto predial unificado está constituido por la propiedad o posesión que se ejerza sobre un bien inmueble, en cabeza de quien detente el título de propietario o

---

<sup>2</sup> Sentencia del 24 de octubre de 2013, C.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas, expediente 2007-652-01 (18394)

poseedor de dicho bien, quienes, a su vez, tienen la obligación, según corresponda, de declarar y pagar el impuesto<sup>3</sup>.

1.5 Sobre el particular, la Corte Constitucional en sentencia C-876 de 2002 M.P. Álvaro Tafur Galvis, precisó: “[...] **El sujeto pasivo del impuesto predial es indeterminado (propietario pleno, poseedor, usufructuario, nudo propietario etc, quien pague el impuesto no puede alegar pago de lo no debido)**”. (Resalta la Sala)

En el mismo sentido, la Corte Constitucional ha señalado:

*“...es necesario señalar con relación al impuesto predial, que éste **no se correlaciona de manera exclusiva con el derecho de dominio, como la misma demanda lo refiere, al indicar que “lo único relevante es la existencia del predio y no las calidades del sujeto que lo posee o que ejerce el dominio”**. Así, es frecuente encontrar en la legislación referencias al **poseedor como sujeto pasivo del tributo**, como lo reconoce la propia demandante y, por lo mismo, **el marco dentro del cual se pueden agregar nuevos hechos generadores solo requiere de la existencia del bien inmueble, independientemente de la relación entre el sujeto pasivo y el bien.***

*Por esta razón, no le está vedada al legislador la imposición de un nuevo elemento del impuesto derivado de la mera tenencia del inmueble. Como se anotó anteriormente, no es la naturaleza de la relación que se establezca con el bien la que activa la facultad tributaria, sino la existencia del predio en relación con un sujeto vinculado económicamente al mismo. **Esto permite el establecimiento de sujetos pasivos y hechos generadores del impuesto predial que no dependen de la situación jurídica de propietario.** La doctrina tributaria y algunas jurisdicciones territoriales han acogido esta interpretación, determinando que, por ejemplo, el usufructuario sería un sujeto pasivo del impuesto.”<sup>4</sup> (Resalta la Sala)*

*“En este caso no es preciso hacer demasiadas consideraciones adicionales para concluir que **la Constitución, tal y como ha sido interpretada por esta Corte, no le prohíbe al legislador incluir como sujetos pasivos de gravámenes sobre la propiedad inmueble***

---

<sup>3</sup> Cf. Artículos 13 y 14

<sup>4</sup> Sentencia C-822 del 2 de noviembre de 2011, M.P. Mauricio González Cuervo.

***a quienes no son propietarios de los mismos, sino que cuentan con un título de concesión en virtud del cual son tenedores de los mismos.***

***32. Por consiguiente, la Sala no comparte la interpretación acerca de que el artículo 317 de la Carta autoriza a gravar sólo a los propietarios de bienes inmuebles, y prohíbe cualquier clase de gravamen sobre personas como los tenedores, que tienen un título distinto al de dominio sobre dichos bienes.***<sup>5</sup> (Resalta la Sala)

1.6 Conviene anotar, para mayor claridad, que la naturaleza de la obligación que surge del impuesto predial, es de las conocidas como *propter rem*<sup>6</sup>, es decir, se genera para el contribuyente una prestación de dar, por su vinculación a un derecho real o a un inmueble y sólo en razón de ello. En otras palabras, la obligación nace para el sujeto pasivo del impuesto en función de un derecho real.

1.7 Así las cosas, las expresiones ***“gravamen real que recae sobre los bienes raíces” “se genera por la existencia del predio” del artículo 19 y, “o poseedora” “el poseedor” del artículo 20*** del Acuerdo Municipal No. 044 de 2001, se ajustan a las normas invocadas como violadas, teniendo en cuenta que como quedó anotado, el impuesto predial es un gravamen real, que se genera

---

<sup>5</sup> Sentencia C-304 822 del 25 de abril de 2012, M.P. María Victoria Calle Correa.

<sup>6</sup> El tratadista Fernando Hinestrosa Forero, sobre las obligaciones *propter rem*, señala: *En medio de una división tajante entre derecho real y de crédito se advierte una especie de zona intermedia o franca formada por relaciones que evidentemente son de índole personal, pero que surgen a favor y a cargo de quienes ocupan un determinado sitio dentro de una relación real y en razón de ella, y que, siendo ciertamente crediticias, algunos toman como proyecciones o derivados de derechos reales (servidumbres prediales), absorbidas por estos. (...) Dentro de los fenómenos que se presentan en esta zona de confluencia unos reciben el apelativo genérico de obligaciones reales o propter rem. Denominación que, valga repetirlo, conviene al rasgo fundamental de que surgen y deambulan en función de un derecho real y que no recaen sobre una persona, el deudor sino en cuanto es titular de un derecho real y en razón de él.”* Tratado de las Obligaciones. Universidad Externado de Colombia, 2004. p. 300-301.

por la simple existencia del predio o propiedad raíz, cuyo sujeto pasivo puede recaer en el poseedor del inmueble, dada la relación de ese sujeto con el bien.

## 2. Sobre los certificados y constancias

La parte apelante alegó que los certificados y constancias han sido consagrados por el Municipio de Tuluá como tributos, bajo la denominación de tasa y que el *a quo* desvió el punto de alegación, pues no se discute la facultad para regular la tarifa de una tasa, sino la imposibilidad de establecer el servicio de expedición de certificado o constancia como tributo, en el caso concreto como tasa, sin fundamento legal.

2.1 En nuestro ordenamiento, es posible identificar por lo menos tres clases de tributos, a saber, los impuestos, las tasas y las contribuciones, cada uno con características propias que los diferencian.

Se consideran tasas aquellos gravámenes que cumplan las siguientes características: (i) la prestación económica necesariamente tiene que originarse en una imposición legal; (ii) la misma nace como recuperación total o parcial de los costos que le representan al Estado, directa o indirectamente, prestar una actividad, un bien o un servicio público; (iii) la retribución pagada por el contribuyente guarda relación directa con los beneficios derivados del bien o servicio ofrecido; (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; (vi) el pago, por regla general, es proporcional, pero en ciertos casos admite criterios distributivos, como por ejemplo, con las tarifas diferenciales.<sup>7</sup>

2.2 Teniendo en cuenta que necesariamente la tasa debe originarse en una imposición legal y sólo se puede transferir la competencia para que la autoridad

---

<sup>7</sup> Sentencia C-402 del 26 de mayo de 2010, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva

territorial determine las tarifas correspondientes, se precisa que el Concejo Municipal de Tuluá (Valle del Cauca) expidió el Acuerdo 044 de 2001, con fundamento en el artículo 313 de la Constitución Política, la Ley 14 de 1983, la Ley 136 de 1994 y el artículo 66 de la Ley 383 de 1997.

2.3 Si bien no se citó La Ley 57 de 1985, para la Sala, la tasa por el cobro de fotocopias, constancias, certificaciones y paz y salvos fue creada por esa ley, por las siguientes razones<sup>8</sup>:

2.3.1 La Ley 4ª de 1913, en el artículo 320, estableció que todo individuo tiene derecho a que se le den copias de los documentos que existan en las Secretarías y en los archivos de las oficinas del orden administrativo, siempre que no tengan carácter de reserva; que el que solicite la copia deberá suministrar el papel que debe emplearse y pagar al amanuense, y que las copias puedan sacarse bajo la inspección de un empleado de la Oficina y sin dificultar los trabajos de ésta.

2.3.2 Dicha disposición fue reiterada por el artículo 24 del Código Contencioso Administrativo<sup>9</sup>, subrogado por la Ley 57 de 1985<sup>10</sup>, en los artículos 17 y 24.

El artículo 17 de la referida ley, señala:

***“Artículo 17º.- La expedición de copias **dará lugar al pago** de las mismas cuando la cantidad solicitada lo justifique.***

---

<sup>8</sup> Véase la sentencia del 4 de abril de 2013 C.P. Martha Teresa Briceño de Valencia, radicación: 2010 00007 01 [18834], actor: Fernando Yepes Gómez y Henry Bryon Ibáñez, demandado: Municipio de Miranda (Cauca)

<sup>9</sup> ARTÍCULO 24. COSTO DE LAS COPIAS. Para atender las peticiones de que trata este Capítulo, los reglamentos internos a que se refiere el artículo 1o., de la Ley 58 de 1982 señalarán la tarifa que deba pagarse por las copias, pero las autoridades no podrán, en ningún caso, cobrar valores superiores al costo de tales copias.

<sup>10</sup> Por la cual se ordena la publicidad de los actos y documentos oficiales.

*El pago se hará a la tesorería de la entidad o en estampillas de timbre nacional que se anularán, conforme a la tarifa que adopte el funcionario encargado de autorizar la expedición.*

***En ningún caso el precio fijado podrá exceder al costo de la reproducción". (Resalta la Sala)***

A su vez, el artículo 24 ordena:

***"Artículo 24º.- Las normas consignadas en los artículos anteriores serán aplicables a las solicitudes que formulen los particulares para que se les expidan **certificaciones** sobre documentos que reposen en las oficinas públicas o **sobre hechos de que estas mismas tengan conocimientos**".***

2.3.3 De conformidad con lo anterior, la Ley 57 de 1985 autorizó el cobro de copias, certificaciones y constancias que expidan la Nación, los departamentos y los municipios<sup>11</sup> y dispuso que dicho cobro estuviera sujeto a la cantidad de copias solicitadas, según la tarifa que fije el funcionario competente, sin exceder, en todo caso, el costo de la reproducción.

---

<sup>11</sup> ARTÍCULO 12.- Toda persona tiene derecho a consultar los documentos que reposen en las oficinas públicas y a que se le expida copia de los mismos, siempre que dichos documentos no tengan carácter reservado conforme a la Constitución o la ley, o no hagan relación a la defensa o seguridad nacional.

ARTICULO 14.- Para los efectos previstos en el artículo 12, son oficinas públicas las de la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República, los Ministerios, los Departamentos Administrativos, las Superintendencias y las Unidades Administrativas Especiales; las de las Gobernaciones, Intendencias, Comisarías, Alcaldías y Secretarías de estos Despachos, así como las de las demás dependencias administrativas que creen las Asambleas Departamentales, los Consejos Intendenciales o Comisariales y los Concejos Municipales o que se funden con autorización de estas mismas Corporaciones; y las de los Establecimientos Públicos, las Empresas Industriales o Comerciales del Estado y las Sociedades de Economía Mixta en las cuales la participación oficial sea superior al cincuenta por ciento (50%) de su capital social, ya se trate de entidades nacionales, departamentales o municipales y todas las demás respecto de las cuales la Contraloría General de la República ejerce el control fiscal.

Artículo 27º.- Para los efectos de la presente ley, también son oficinas públicas las de las corporaciones de elección popular.

2.3.4 Ahora bien, la Corte Constitucional mediante sentencia C-099 del 31 de enero de 2001<sup>12</sup> con ocasión de la demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 24 del Código Contencioso Administrativo, subrogado por el artículo 17 de la Ley 57 de 1985, declaró exequible la norma acusada y para el efecto precisó:

*“En síntesis, como el legislador en la ley 57 de 1.985 , art. 17 , subrogó el art. 24 del Decreto 01 de 1.984, se ajustó a lo dispuesto en los artículos 338 en concordancia con los artículos 150-12, 300-4 y 313-4 superiores pues **el Congreso de la República ejerció una función propia de su ámbito constitucional al establecer una modalidad de tasa a favor de una entidad pública cuando autorizó el cobro de las copias**, cuando la cantidad así lo justifique, tendientes a la recuperación de los costos de la producción de las publicaciones por parte de los organismos públicos; en virtud del derecho de petición de un ciudadano, todo lo cual, en criterio de esta Corporación procura una finalidad protegida constitucionalmente, pues, la disposición cuestionada contiene un elemento de discrecionalidad que le otorga al servidor publico que autoriza la expedición de las copias determinar si la cantidad solicitada justifica el cobro de las mismas, **tarifa que además no podrá exceder el costo económico material de la reproducción**, lo que torna justo, razonable y proporcional la disposición cuestionada, pues la norma acusada contiene un criterio equitativo, repárese que los gastos del Estado deben estar fundamentados en los principios de igualdad, moralidad, eficiencia, eficacia, economía, celeridad y equidad” (Se resalta)*

2.3.5 De esta forma, la Corte Constitucional señaló que la tasa por expedición de copias y certificados está ajustada a la Constitución y precisó que conforme a la ley, los municipios están autorizados para determinar la tarifa correspondiente, siempre y cuando no exceda el costo de la reproducción.

Si bien en el recurso de apelación se discutió el sistema y el método para definir los costos y beneficios de la tasa, este aspecto no fue objeto de la demanda y, por lo tanto, no puede ser avocado en esta instancia, so pena de desconocer el derecho de defensa de la parte demandada.

---

<sup>12</sup> M.P. Fabio Morón Díaz.

2.4 En cuanto al argumento según el cual el artículo 16 de la Ley 962 de 2005<sup>13</sup> prohíbe establecer tarifas por servicios o realización de funciones que la ley no contemple, observa la Sala que, como quedó anotado, la tasa correspondiente fue creada por la Ley 57 de 1985, cuya constitucionalidad fue reconocida por la Corte Constitucional mediante sentencia C-099 del 31 de enero de 2001; adicionalmente, la Ley 962 de 2005 no es aplicable a los municipios por no pertenecer a la Administración Pública Nacional<sup>14 15</sup>.

2.5 Los argumentos expuestos son suficientes para negar la solicitud de nulidad de los artículos 243 y 244 del acuerdo demandado.

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

## FALLA

---

<sup>13</sup> ARTÍCULO 16. *COBROS NO AUTORIZADOS*. Ningún organismo o entidad de la **Administración Pública Nacional** podrá cobrar, por la realización de sus funciones, valor alguno por concepto de tasas, contribuciones, formularios o precio de servicios que no estén expresamente **autorizados mediante norma con fuerza de ley** o mediante norma expedida por autoridad competente, que determine los recursos con los cuales contará la entidad u organismo para cumplir su objeto.

<sup>14</sup> Ley 489 de 1998, artículo 39: “*La Presidencia de la República, los ministerios y los departamentos administrativos, en lo nacional, son los organismos principales de la Administración.*”

*Así mismo, los ministerios, los departamentos administrativos y las superintendencias constituyen el Sector Central de la Administración Pública Nacional. Los organismos y entidades adscritos o vinculados a un Ministerio o un Departamento Administrativo que gocen de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio o capital independiente conforman el Sector Descentralizado de la Administración Pública Nacional y cumplen sus funciones en los términos que señale la ley.* “

<sup>15</sup> En este sentido se pronunció la Sección en la sentencia del 4 de abril de 2013 C.P. Martha Teresa Briceño de Valencia, radicación: 2010 00007 01 [18834], actor: Fernando Yepes Gómez y Henry Bryon Ibáñez, demandado: Municipio de Miranda (Cauca)



**CONFÍRMASE** la sentencia del 27 de julio de 2011, dictada por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca.

Cópiese, notifíquese, cúmplase y devuélvase el expediente al Tribunal de origen.  
Cúmplase.

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

**JORGE OCTAVIO RAMÍREZ RAMÍREZ**  
Presidente

**HUGO FERNANDO BASTIDAS BÁRCENAS**

**MARTHA TERESA BRICEÑO DE VALENCIA**

---

Referencia: 760012331000200901225 01  
Radicado: 19218  
Actor: FERNANDO YEPES GÓMEZ Y OTRO

18

**CARMEN TERESA ORTIZ DE RODRÍGUEZ**