



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

Consejero Ponente: MILTON CHAVES GARCÍA

Bogotá D.C., diecisiete (17) de marzo de dos mil veintidós (2022)

Referencia: RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISIÓN
Radicado: 11001-03-27-000-2019-00015-00 (24486)
Demandante: SANTIAGO MEZA MAFLA
Demandado: DISTRITO ESPECIAL INDUSTRIAL Y PORTUARIO DE BARRANQUILLA

Temas: Recurso extraordinario de revisión. Causal quinta del artículo 250 del CPACA.

Recurso extraordinario de revisión

La Sala decide el recurso extraordinario de revisión interpuesto, en nombre propio, por el señor Santiago Meza Mafla contra la sentencia del 9 de noviembre de 2018, proferida por el Tribunal Administrativo del Atlántico, Sección A, que confirmó el fallo del 22 de mayo de 2017 del Juzgado Cuarto Administrativo Oral de Barranquilla, el cual negó las pretensiones de la demanda.

ANTECEDENTES

El señor Santiago Meza Mafla interpuso demanda de nulidad contra apartes de los artículos 55 del Acuerdo Distrital 030 del 30 de diciembre de 2008; 55 del Decreto Distrital 0180 del 4 de mayo de 2010; 55 del Decreto 0924 del 20 de octubre de 2011 y 11 del Acuerdo Distrital 0019 del 28 de diciembre de 2015 proferidos por el Concejo del Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla, 1º de la Resolución 01 de 2010, expedida por la Secretaría Distrital de Hacienda de Barranquilla.

Mediante sentencia del 22 de mayo de 2017, el Juzgado Cuarto Administrativo Oral de Barranquilla negó las pretensiones de la demanda, decisión confirmada por el Tribunal Administrativo del Atlántico, Sección A, en sentencia del 9 de noviembre de 2018.

El demandante interpuso recurso de apelación, para lo cual señaló que la sentencia de primera instancia equiparó obligaciones de dar con las de hacer, a fin de concluir que el hecho de “arrendar” corresponde a una prestación de un servicio sujeto al gravamen distrital, lo cual, además de desconocer disposición del derecho civil, especialmente de obligaciones, desconoció la jurisprudencia del Consejo de Estado que ha señalado que el arrendamiento de bienes inmuebles no es una actividad comercial, industrial ni de servicios, salvo en aquellos casos en los que el arrendamiento se realice a través de intermediarios. Al efecto citó la sentencia del 5 de mayo de 2000 [Exp. 9741].

Asimismo, citó la sentencia del 22 de julio de 2010, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, cuya parte motiva indica que los ingresos percibidos por arrendamiento de bienes propios no se encuentran gravados con el impuesto de Industria



y Comercio, porque no provienen del desarrollo de una actividad industrial, comercial o de servicios. Que, todos los pronunciamientos judiciales han concluido que entregar un bien inmueble en arrendamiento no equivale a una obligación de hacer sino a una de dar y, por ende, no existe prestación de servicio alguno que deba ser gravado con el tributo.

Que, en esa medida, al demandado no le era posible establecer un hecho generador diferente al contemplado en el artículo 32 de la Ley 14 de 1983, al no ser el arrendamiento de bienes inmuebles propios ni actividad industrial, ni comercial ni de servicios y, por lo tanto, ninguna entidad territorial puede establecer, en oposición al principio de legalidad, que dicha actividad es una de servicios.

Sentencia objeto de revisión

El Tribunal Administrativo del Atlántico, Sección A, en sentencia del 9 de noviembre de 2018, confirmó la decisión de primera instancia, al considerar que la actividad de arrendamiento de bienes propios sí constituye un hecho generador susceptible de ser gravada con el Impuesto de Industria y Comercio.

Concluyó que los actos administrativos demandados están soportados en el artículo 313 de la Constitución Política, en la Ley 14 de 1983 y el Decreto 1313 de 1986. Además, la Resolución DSH 001 de 2010, mediante la que se adoptó la clasificación de las actividades gravadas con el Impuesto de Industria y Comercio se encuentra fundamentada en la Clasificación Industrial Internacional Uniforme (CIIU) (Revisión 3.1 A.C), elaborada por la ONU y adaptada para Colombia por el DANE. En esa medida, la clasificación que estableció el Distrito para el cobro del impuesto tuvo sustento en la clasificación estándar adoptada por el DANE, con fundamento en parámetros internacionales.

No se desvirtuó la presunción de legalidad de los actos administrativos demandados pues los actos acusados indicaron de manera puntual que el hecho generador del gravamen - actividades inmobiliarias realizadas con bienes propios o arrendados- recae sobre personas naturales o jurídicas dedicadas a esa actividad, es decir, sobre aquellas que en el giro ordinario de sus negocios tienen el arrendamiento de inmuebles.

RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISIÓN

Escrito del recurso extraordinario de revisión

El señor Santiago Meza Mafla interpuso recurso extraordinario de revisión y solicitó se revoque la sentencia de segunda instancia del 9 de noviembre de 2018, amparado en la causal quinta del artículo 250 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo¹, con fundamento en los siguientes argumentos.

El Tribunal Administrativo del Atlántico, Sección A vulneró los derechos al debido proceso, a la defensa y de acceso a la administración de justicia, al no emitir un pronunciamiento y análisis del cargo de apelación que se refiere al desconocimiento de las normas del Código Civil con la expedición de los actos demandados en razón a que

¹ "ARTÍCULO 250. CAUSALES DE REVISIÓN. Sin perjuicio de lo previsto en el artículo 20 de la Ley 797 de 2003, son causales de revisión:

"...

5. Existir nulidad originada en la sentencia que puso fin al proceso y contra la que no procede recurso de apelación".

2



equiparan las obligaciones de dar y hacer, omisión que conlleva a la incongruencia del fallo por haberse expedido una sentencia *citra petita*.

Citó la sentencia T – 429 del 19 de mayo de 2011 de la Corte Constitucional, relacionada con el defecto procedimental, como constitutivo de error judicial y vulnerador del derecho al debido proceso.

El tribunal desconoció el precedente judicial que señala que el arrendamiento de bienes inmuebles propios no constituye una actividad comercial o de servicios que pueda ser gravada con el impuesto de industria y comercio. Para tal efecto, citó sentencias del Juzgado Tercero Administrativo de Pasto², del Tribunal Administrativo de Cundinamarca³ y de la Sección Cuarta del Consejo de Estado⁴.

Trámite procesal

En auto del 27 de marzo de 2018, se admitió el recurso extraordinario de revisión interpuesto por el señor Santiago Meza Mafla, se ordenaron las notificaciones de rigor⁵ y, por secretaría, se solicitó a la Secretaría del Juzgado Cuarto Administrativo Oral de Barranquilla la remisión del expediente, en calidad de préstamo, dentro del cual se tramitó el proceso de nulidad con radicado número: 08001-33-33-004-2016-00277-00.

Contestación al recurso

El **Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla** manifestó que el recurso extraordinario de revisión de la referencia no acreditó alguno de los supuestos fácticos que conduzcan a determinar la nulidad originada en la sentencia alegada, pues el demandante se limitó a señalar que en las providencias de primera y segunda instancia no se analizaron a fondo cada uno de los cargos planteados en la demanda y el recurso de apelación.

Indicó que la sentencia cuestionada está en consonancia con los hechos y pretensiones que se plantearon en la demanda y que era al demandante a quien le correspondía exponer de manera clara, adecuada y suficiente las razones por las que estimó que la decisión incurrió en el cargo invocado.

El recurso extraordinario de revisión no es una instancia adicional para controvertir los juicios y conclusiones del proceso de nulidad al no encontrarse de acuerdo con la decisión. En todo caso, si consideró que la sentencia no realizó pronunciamiento de alguno o todos los cargos, lo procedente era solicitar su aclaración y adición.

Solicitó que se declare infundado el recurso extraordinario de revisión.

Concepto del Ministerio Público

El Procurador Delegado guardó silencio.

² Radicado número: 2016-00085, sin fecha de la providencia.

³ Radicado número: 2010-00104-01.

⁴ Consejo de Estado, Sala Contencioso Administrativa, Sección Cuarta. Sentencia del 1º de septiembre de 2011, exp. nro. 17364, C.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas.

⁵ Se ordenó notificar personalmente del recurso al Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla, al Ministerio Público y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. (folio 32 cp)



Intervención de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado

La Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado no se pronunció respecto del recurso extraordinario de la referencia.

Una vez clausurada la etapa de pruebas, sin que exista causal de nulidad que invalide lo actuado, procede la Sala a resolver el recurso extraordinario de revisión.

CONSIDERACIONES DE LA SALA

1. Competencia

De conformidad con lo previsto en el inciso 2 del artículo 249 del CPACA, de los recursos de revisión contra las sentencias ejecutoriadas proferidas por los Tribunales Administrativos conocerán las Secciones o Subsecciones del Consejo de Estado, según la materia.

De acuerdo con lo anterior, a la Sección Cuarta del Consejo de Estado le corresponde conocer del recurso extraordinario de revisión interpuesto por el señor Santiago Meza Mafla contra la sentencia del 9 de noviembre de 2018, proferida por el Tribunal Administrativo del Atlántico, Sección A que confirmó la decisión de primera instancia, que negó la nulidad de los actos administrativos mediante los que el Concejo del Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla y la Secretaría Distrital de Hacienda de Barranquilla establecieron como hecho generador del Impuesto de Industria y Comercio la actividad de arrendamiento de bienes propios o arrendados.

2. Oportunidad del recurso

El recurso extraordinario de revisión se presentó el 14 de marzo de 2019⁶, es decir, en vigencia del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, por lo que, es procedente revisar el término de interposición, conforme con lo previsto en el artículo 251 *ejusdem*, según el cual, el término el recurso podrá interponerse dentro del año siguiente a la ejecutoria de la respectiva sentencia⁷. Comoquiera que la sentencia que se cuestiona quedó ejecutoriada el 12 de diciembre de 2018⁸ y el recurso extraordinario de revisión se presentó el 14 de marzo de 2019, es claro que el recurso se presentó dentro del término.

3. Legitimación en la causa

Respecto del señor Santiago Meza Mafla recae el interés jurídico que se debate en el *sub examine*, en tanto que, fue la parte demandante vencida dentro del medio de control

⁶ Folio 30 del cuaderno principal.

⁷ "Artículo 251. Término para interponer el recurso. El recurso podrá interponerse dentro del año siguiente a la ejecutoria de la respectiva sentencia.

En los casos contemplados en los numerales 3 y 4 del artículo precedente, deberá interponerse el recurso dentro del año siguiente a la ejecutoria de la sentencia penal que así lo declare.

En el caso del numeral 7, el recurso deberá presentarse dentro del año siguiente a la ocurrencia de los motivos que dan lugar al recurso.

En los casos previstos en el artículo 20 de la Ley 797 de 2003, el recurso deberá presentarse dentro de los cinco (5) años siguientes a la ejecutoria de la providencia judicial o en los casos de que ella no se requiera, dentro del mismo término contado a partir del perfeccionamiento del acuerdo transaccional o conciliatorio".

⁸ A folios 544 y siguientes del cuaderno en préstamo se advierte que la notificación electrónica de la providencia tuvo lugar el 7 de diciembre de 2018.



de nulidad objeto de reproche. Por su parte, el Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla está legitimado, pues fue parte demandada en dicho proceso.

4. Planteamiento del problema jurídico

En los términos del recurso, corresponde a la Sala estudiar si la sentencia del 9 de noviembre de 2018, dictada por el Tribunal Administrativo del Atlántico, Sección A, dentro del medio de control de nulidad con radicado número: 08001-33-33-004-2016-00277-01, está incurso en la causal de revisión prevista en el numeral 5 del artículo 250 de la Ley 1437 de 2011.

Para lo anterior, la Sala procederá a establecer si los argumentos planteados por la parte recurrente se enmarcan en los presupuestos para alegar la causal de nulidad originada en la sentencia y si tiene vocación de prosperidad o no. En concreto, el demandante pretende que se acceda al recurso al considerar que: i) la decisión del tribunal fue *citra petita* y, por ende, desconoció el principio de congruencia, porque no se pronunció sobre los argumentos de apelación; y ii) la providencia desconoció el precedente jurisprudencial frente al arrendamiento de bienes inmuebles propios.

Previo a resolver el problema jurídico planteado, la Sala se pronunciará respecto de: **(i)** la naturaleza y marco legal de recurso extraordinario de revisión y, **(ii)** el alcance y requisitos de la causal quinta del artículo 250 del CPACA.

5. Naturaleza y marco legal de recurso extraordinario de revisión

En los términos del artículo 249 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, el recurso extraordinario de revisión procede contra las sentencias ejecutoriadas dictadas por las Secciones y Subsecciones de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, por los Tribunales Administrativos y por los jueces administrativos, en los eventos contemplados en el artículo 250 del CPACA⁹.

Respecto de la naturaleza del recurso extraordinario de revisión, la Corte Constitucional ubica al recurso extraordinario de revisión como una verdadera acción contra decisiones injustas, a fin de restablecer la justicia material¹⁰, en el mismo sentido, la Sala ha expresado que el recurso extraordinario de revisión *es un medio de impugnación excepcional de las sentencias ejecutoriadas, cuyo objeto es romper el principio de cosa*

⁹ "Artículo 250. Causales de revisión. Sin perjuicio de lo previsto en el artículo 20 de la Ley 797 de 2003, son causales de revisión:

1. Haberse encontrado o recobrado después de dictada la sentencia documentos decisivos, con los cuales se hubiera podido proferir una decisión diferente y que el recurrente no pudo aportarlos al proceso por fuerza mayor o caso fortuito o por obra de la parte contraria.
2. Haberse dictado la sentencia con fundamento en documentos falsos o adulterados.
3. Haberse dictado la sentencia con base en dictamen de peritos condenados penalmente por ilícitos cometidos en su expedición.
4. Haberse dictado sentencia penal que declare que hubo violencia o cohecho en el pronunciamiento de la sentencia.
5. Existir nulidad originada en la sentencia que puso fin al proceso y contra la que no procede recurso de apelación.
6. Aparecer, después de dictada la sentencia a favor de una persona, otra con mejor derecho para reclamar.
7. No tener la persona en cuyo favor se decretó una prestación periódica, al tiempo del reconocimiento, la aptitud legal necesaria o perder esa aptitud con posterioridad a la sentencia o sobrevenir alguna de las causales legales para su pérdida.
8. Ser la sentencia contraria a otra anterior que constituya cosa juzgada entre las partes del proceso en que aquella fue dictada. Sin embargo, no habrá lugar a revisión si en el segundo proceso se propuso la excepción de cosa juzgada y fue rechazada".

¹⁰ Sentencia C-418 de 1994.



*juzgada*¹¹. Se propone con el fin de restablecer tanto *el imperio de la justicia* como *la vigencia del ordenamiento jurídico*, que pueden resultar quebrantados por las sentencias injustas.

Dicho recurso, sin embargo, no es el mecanismo para cuestionar la actividad interpretativa, ni la valoración probatoria del juez, ni para que el afectado con la sentencia proponga cuestiones que no alegó oportunamente en el proceso originario. Es un instrumento para discutir y ventilar ciertos *hechos procesales externos a la labor funcional del juez, que pueden llegar a afectar el principio de justicia material*.

De ahí que, el ámbito de revisión esté restringido por las causales que el legislador ha determinado de manera taxativa, causales que, en todo caso, por tratarse de situaciones excepcionales contra el valor de la cosa juzgada, no admiten interpretaciones más allá de lo que en buena ley se deducen de su texto.

Las causales de revisión previstas en el artículo 250 CPACA básicamente tienen que ver con hechos como la falsedad, el fraude, el error, la aparición de documentos decisivos que hubieren modificado el sentido de la decisión o incluso la violación del debido proceso. Esas causales, como es apenas obvio, no aluden a errores sustanciales que puedan derivarse de la falta de aplicación, la aplicación indebida o la interpretación errónea de una norma sustancial. No es un recurso que proceda por violación de la ley.

6. Del alcance y requisitos de la causal quinta: “(...) 5. Existir nulidad originada en la sentencia que puso fin al proceso y contra la que no procede recurso de apelación”.

Para la procedencia de la causal, deben concurrir los siguientes requisitos¹²: i) que la providencia objeto de recurso ponga fin al proceso; ii) que no susceptible de recurso de apelación y iii) la causal de nulidad invocada debe corresponder a las señaladas en el artículo 133 del CGP, *“así como aquellas que la propia jurisprudencia ha dispuesto, en atención a la garantía y protección del derecho al debido proceso, como es el evento en que se evidencie una irregularidad en el proceso”*¹³.

Frente a la nulidad existente que se haya originado en una sentencia que puso fin al proceso, esta Corporación ha indicado que se pueden alegar los vicios procesales ocurridos antes de proferirse la sentencia, siempre y cuando el afectado demuestre que no tuvo la oportunidad para alegarlas en razón a que solo los conoció cuando se dictó la sentencia recurrida¹⁴.

Ahora, la comprensión del artículo 133 del Código General del Proceso permite advertir que las causales de nulidad tienen que ver básicamente con sucesos del siguiente orden:

¹¹ Consejo de Estado, Sala Contencioso Administrativa, Sección Cuarta. Sentencia del 10 de agosto de 2017, Exp. 21126, C.P. Milton Chaves García.

¹² Consejo de Estado, Sala Contencioso Administrativo, sentencia del 5 de febrero de 2019, exp. Exp. 23659, C.P. Stella Jeannette Carvajal Basto. Se reiteró la sentencia del 4 de septiembre de 2018, proferida por la Sala Deciséis Especial de Decisión, Exp. 11001-03-15-000-2014-00056-00 (REV), C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa

¹³ Sentencia de 18 de octubre de 2005, expediente REV-00239. Reiterada en sentencia de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado de 2 de marzo de 2010, radicación No. 11001-03-15-000-2001-00091-01 (REV). Así mismo, sentencia de la Corte Suprema de Justicia de 29 de agosto de 2008, expediente: 110001-0203-000-2004-00729-01. M.P. Edgardo Villamil Portilla. Citadas en la referida sentencia de Sala Plena del CE, Sala Deciséis Especial de Decisión, del 4 de septiembre de 2018, Exp. 2014-00056-00 (REV), C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

¹⁴ Sentencia de la Sala Plena del 2 de marzo de 2010, radicado 11001-03-15-000-2001-0091-01 reiterada en la sentencia de esta Sección del de 2 de octubre de 2019, Exp. 24445, C.P. Julio Roberto Piza Rodríguez.



1. Que el juez actúe en el proceso después de declarar la falta de jurisdicción o de competencia.
2. Que el juez proceda contra providencia ejecutoriada del superior, reviva un proceso legalmente concluido o pretermita íntegramente la respectiva instancia.
3. Que se adelante después de ocurrida cualquiera de las causales legales de interrupción o de suspensión, o si, en estos casos, se reanude antes de la oportunidad debida.
4. Cuando es indebida la representación de alguna de las partes, o cuando quien actúa como su apoderado judicial carece íntegramente de poder.
5. Cuando se omiten las oportunidades para solicitar, decretar o practicar pruebas, o cuando se omite la práctica de una prueba que de acuerdo con la ley sea obligatoria.
6. Cuando se omita la oportunidad para alegar de conclusión o para sustentar un recurso o descorrer su traslado.
7. Cuando la sentencia se profiera por un juez distinto del que escuchó los alegatos de conclusión o la sustentación del recurso de apelación.
8. Cuando no se practica en legal forma la notificación del auto admisorio de la demanda a personas determinadas, o el emplazamiento de las demás personas aunque sean indeterminadas, que deban ser citadas como partes, o de aquellas que deban suceder en el proceso a cualquiera de las partes, cuando la ley así lo ordena, o no se cita en debida forma al Ministerio Público o a cualquier otra persona o entidad que de acuerdo con la ley debió ser citado.

Será entonces, en los eventos en los que algunas de las circunstancias descritas en la precitada norma se configuren en el momento procesal de la expedición de la sentencia que se habilita el recurso extraordinario de revisión, no ocurre así cuando la falencia se presenta en una etapa previa, pues de conformidad con el parágrafo del artículo 133 del Código General del Proceso, las demás irregularidades del proceso que no se impugnan oportunamente se tendrán por subsanadas y que, en los términos del inciso final del artículo 135 *ejusdem*, será rechazada de plano toda solicitud de nulidad que se funde en hechos que se propongan después de saneada la nulidad, sin perjuicio de las nulidades insaneables que escribe el parágrafo del artículo 136 de la misma norma.

En suma, la nulidad se origina en sentencia cuando se configuran irregularidades o los vicios insaneables, que acontecen al momento de dictarla o por hechos que sobrevengan.

De igual forma, es menester resaltar que la Sala Plena de esta Corporación dio un nuevo alcance a la referida causal, con fundamento en los derechos fundamentales al debido proceso y a la tutela efectiva, en sentencia de unificación del 8 de mayo de 2018¹⁵. En esa decisión se consideró que **el recurso de revisión y las causales que dan lugar a su solicitud, constituyen un mecanismo judicial destinado a la protección de derechos fundamentales como el de acceso a la justicia y el debido proceso**, es decir, es un instrumento o medio de control adicional que el legislador diseñó para la protección de esos derechos fundamentales y, por tanto, hacen parte del haz de acciones para la satisfacción plena del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva¹⁶.

¹⁵ CONSEJO DE ESTADO. Sala Plena. Sentencia del 8 de mayo de 2018, exp. nro. 1998-00153-01, C.P. Alberto Yepes Barreiro.

¹⁶ CONSEJO DE ESTADO. Sección Quinta. Sentencia de 21 de junio de 2012, exp. nro. 11001-03-15-000-2012-00676-00.⁰¹



Al respecto, precisó que toda persona tiene derecho al debido proceso y, por tal razón, a que los procesos judiciales sean resueltos de fondo cuando el cumplimiento de los presupuestos procesales así lo permita, pues de lo contrario, iría en detrimento no solo del derecho al debido proceso, sino del derecho de acceso a una real y efectiva administración de justicia, dado que la no resolución de las controversias judiciales, fundada en motivos caprichosos, equivale a una falta de tutela judicial efectiva y, en forma genérica a una vulneración al debido proceso.

Por tal razón, la Sala concluyó, que también hay una vulneración del derecho fundamental al debido proceso, artículo 29 Constitucional, cuando una autoridad judicial dicte sin fundamento válido o razonable, una sentencia inhibitoria por considerarla una clara denegación de justicia.

7. De la solución a los problemas jurídicos planteados

De entrada la Sala anticipa que la causal invocada por el señor Santiago Meza Mafla no prospera, porque carece de todas las condiciones descritas en precedencia para el efecto.

En concreto, el recurrente invocó como causal de revisión, la del numeral 5 del artículo 250 del CPACA, al considerar que la sentencia del Tribunal Administrativo del Atlántico, Sección A, es nula, de una parte, por la incongruencia de la decisión, dado que no resolvió sobre los argumentos que sustentan el recurso de apelación y, de otra, por el desconocimiento del precedente jurisprudencial.

Sea lo primero indicar que los artículos 280 y 281 del Código General del Proceso consagran el principio de congruencia como una garantía al debido proceso de las partes del proceso, puesto que el contenido de las providencias está limitado a las pretensiones de la demanda, los cargos de ilegalidad que se plantean en la demanda y de los argumentos de oposición, con el fin que exista una identidad y correspondencia entre lo resuelto y los hechos que se plantean en el litigio

Al respecto, esta Corporación ha señalado que la congruencia debe ser interna y externa. La primera obedece a la correspondencia que debe existir entre la parte motiva y resolutive de la sentencia; y la segunda, esto es la externa, que la decisión contenida en la parte resolutive se encuentre en concordancia con lo pedido en la demanda y en su contestación¹⁷.

De manera que, conforme al artículo 281 del Código General de Proceso¹⁸, el juicio de legalidad que realice el juez contencioso debe estar en concordancia y armonía entre lo pretendido, lo pedido por las partes y la sentencia proferida.

Tratándose de sentencias de segunda instancia, debe tenerse en cuenta el objeto de la apelación y la competencia del superior, por lo que de conformidad con lo previsto en el

¹⁷CONSEJO DE ESTADO. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sala Veintisiete Especial de Decisión. Sentencia del 3 de marzo de 2020, exp. nro. 11001-03-15-000-2019-03970-00(REV) C.P. Rocío Araújo Oñate. Sentencia del 14 de noviembre de 2019, exp. nro. 21084, C.P. Stella Jeannette Carvajal Basto

¹⁸ “La sentencia deberá estar en consonancia con los hechos y las pretensiones aducidos en la demanda y en las demás oportunidades que este Código contempla y con las excepciones que aparezcan probadas y hubieran sido alegadas si así lo exige la ley. (...)”



artículo 328 del Código General del Proceso, el fin de la apelación es que el superior estudie la cuestión decidida por el juez de primera instancia y la revoque o reforme.

Esta Corporación ha previsto que la causal de nulidad originada en la sentencia también comprende la violación **al principio de congruencia**¹⁹. Este principio garantiza que el juez de la causa solo limite su análisis a lo discutido por las partes, sin que pueda proferir fallos *extra, ultra petita o citra petita*, pues la decisión debe estar sustentada en los hechos y pretensiones alegados en la demanda, así como en los medios exceptivos propuestos por la parte demandada o aquellos asuntos que se acrediten en el transcurso del trámite judicial. De esa forma, se garantiza el derecho de defensa y contradicción de los extremos de la *litis*, que tienen conocimiento claro y preciso de la controversia jurídica.

En el presente asunto, el juzgador de primera instancia negó las pretensiones de la demanda al considerar que no fue desvirtuada la legalidad de los actos demandados pues no vulneran normas de rango constitucional o legal.

El demandante al apelar hizo un recuento de los hechos para luego señalar que el arrendamiento de bienes inmuebles propios no es una actividad de servicio sujeta al impuesto de industria y comercio pues no equivale a una obligación de hacer sino de dar y por ello no existe una prestación de servicio. De manera puntual, frente al argumento que sostiene no fue resuelto, señaló:

“La sentencia proferida por el a quo prácticamente sepulta la columna vertebral del derecho civil en Colombia, especialmente lo atinente al capítulo de obligaciones. Lo anterior dado que infundadamente se pretende por parte del despacho del señor juez equiparar las obligaciones de dar con la de hacer con el ánimo de concluir obstinadamente que arrendar corresponde a la prestación de un servicio supuestamente sujeto al gravamen distrital, al efecto detállese que contrario al precedente el honorable Consejo de Estado en la sentencia recurrida se asevera entre otras cosas que 'existe una contribución por la prestación del servicio de arrendamiento de inmuebles' (...).”

El Tribunal Administrativo del Atlántico, Sección A, precisó que, según los términos del recurso de apelación, la clasificación establecida por el Distrito de Barranquilla para el cobro del impuesto de industria y comercio tiene sustento en la clasificación estándar realizada por el DANE. De la revisión de los apartes demandados y el fundamento normativo, señaló que la actividad inmobiliaria de bienes propios o arrendados se encasilla de manera puntual en el hecho generador de la actividad inmobiliaria, por lo que encontró ajustada a derecho las normas demandadas y sin extralimitación en su expedición. Concluyó que *“los actos acusados indican de manera puntual el hecho generador del gravamen, haciéndolo recaer sobre personas naturales o jurídicas, dedicadas a esta actividad, es decir, sobre aquellas que en el giro ordinario de sus negocios tienen el arrendamiento de inmuebles, lo que permite concluir que el sujeto pasivo desarrolla una actividad de negocio”*.

La Sala encuentra que la sentencia del 9 de noviembre de 2018 proferida por el Tribunal Administrativo del Atlántico no viola el principio de congruencia, pues, el juzgador tuvo en cuenta la decisión de primera instancia y las razones de inconformidad planteadas por el apelante.

¹⁹ “Ahora bien, la causal quinta del artículo 250 del CPACA también comprende la violación del principio de congruencia cuando al accionado es condenado por cantidad superior, o por objeto distinto del pretendido en la demanda o por causa diferente a la invocada en ésta; **también se configura en el evento que la sentencia no se pronuncie sobre todos los puntos litigiosos objeto del debate (cifra petita)**” Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B, sentencia del 7 de septiembre de 2018, Rad. REV 2014-00440-00.



Por tanto, tuvo en cuenta los fundamentos de hecho y de derecho propios de la controversia. Además, la parte motiva guarda armonía con la parte resolutive, pues del análisis de las pruebas y la normativa aplicable concluyó que no se desvirtúa la decisión de primera instancia, razón por lo que la confirmó.

Contrario al argumento de la parte recurrente, no resulta manifiesta la alegada omisión del Tribunal en efectuar pronunciamiento sobre los cargos planteados en el recurso de apelación, distinto es que el estudio del argumento no se efectuó en los términos que deseaba el demandante, sin que esa circunstancia pueda ser atribuida como una omisión del juez de instancia. Al respecto, es necesario señalar que, dentro de las cargas de las partes se encuentra la de exponer con claridad los argumentos y hechos en que sustentan sus pretensiones.

Además, se observa que los argumentos expuestos en esta oportunidad, están dirigidos a cuestionar tanto lo decidido por el juez de primera instancia como lo resuelto por el tribunal en relación con los cargos de ilegalidad planteados frente a los actos administrativos dentro del proceso de nulidad simple, lo que permite evidenciar que, en realidad, se pretende reabrir el debate jurídico para así insistir en la inexistencia del hecho generador del impuesto y, en ese orden, hacer uso del recurso extraordinario de revisión como si se tratara de una tercera instancia, pese a que esa no es la finalidad de este mecanismo.

Respecto al desconocimiento del precedente judicial que alega el recurrente, de las sentencias del Juzgado Tercero Administrativo de Pasto, del Tribunal Administrativo de Cundinamarca y de la Sección Cuarta del Consejo de Estado, se precisa que dicho argumento no constituye una causal de nulidad de la sentencia ni se encuentra previsto dentro de los eventos a los que la Sala Plena del Consejo de Estado ha dado apertura para que haga procedente el recurso extraordinario de revisión, razón por la cual el argumento no puede ser estudiado en este escenario extraordinario.

Lo anterior dado que el recurso extraordinario de revisión no es el encargado de examinar la actividad interpretativa del juez ordinario, ni de revisar la valoración probatoria, pues esas son cuestiones que están en el marco de la autonomía e independencia judicial. El recurso extraordinario de revisión, como se vio, es una excepción al principio de cosa juzgada, que procede por causales específicas.

Luego, de manera alguna las afirmaciones en que el recurrente basó el recurso extraordinario de revisión pueden ser entendidos como verdaderos argumentos que se enmarquen en los requisitos de la causal invocada, pues, no cumple con alguno de los presupuestos fácticos que la jurisprudencia de esta Corporación ha determinado para la procedencia de este.

Aunado a lo anterior, del escrito del recurso se advierte que la parte recurrente, por un lado, no explicó con suficiencia los argumentos en que sustenta la causal de revisión invocada y, por el otro, que, se limitó a cuestionar una situación jurídica que pudo plantear a instancias del proceso de nulidad, bien, mediante el ejercicio de la solicitud de aclaración o, de adición de la sentencia, de que tratan los artículos 285 y 287 del CGP, circunstancias que conllevan a la improcedencia del recurso.

En suma, el cargo no prospera y, en consecuencia, se impone declarar infundado el recurso extraordinario de revisión interpuesto por el señor Santiago Meza Mafla contra la



sentencia del 9 de noviembre de 2018, proferida por el Tribunal Administrativo del Atlántico, Sección A.

Costas

De conformidad con lo previsto en los artículos 188 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y 365 del Código General del Proceso²⁰, no se condenará en costas a la parte recurrente por cuanto en el expediente no se encuentran probadas.

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

PRIMERO: **Declarar infundado** el recurso extraordinario de revisión interpuesto por el señor **Santiago Meza Mafla** contra la sentencia proferida el **9 de noviembre de 2018**, dictada por el Tribunal Administrativo del Atlántico, Sección A –dentro del medio de control de nulidad con radicado 2016-00277-01, por las consideraciones expuestas en la parte motiva.

SEGUNDO: Sin condena en costas.

TERCERO: **Reconocer** personería a la doctora Gisella María Rivera Calderón como apoderada del Distrito Especial Industrial y Portuario de Barranquilla en los términos del poder visible en el Índice 19 SAMAI.

CUARTO: **Devolver**, por secretaría, el expediente ordinario, que fue enviado en calidad de préstamo.

QUINTO: Cumplido lo anterior, archivar el expediente del recurso extraordinario de revisión.

Cópiese, notifíquese, comuníquese y cúmplase.

La anterior providencia fue discutida y aprobada en la sesión de la fecha.

(Firmado Electrónicamente)

JULIO ROBERTO PIZA RODRÍGUEZ
Presidente de la Sección
Aclaro voto

(Firmado Electrónicamente)

STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO

²⁰ CGP «Art. 365. Condena en costas. En los procesos y en las actuaciones posteriores a aquellos en que haya controversia en la condena en costas se sujetará a las siguientes reglas: 1. Se condenará en costas a la parte vencida en el proceso, o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación, casación, queja, súplica, anulación o revisión que haya propuesto. Además, en los casos especiales previstos en este código. 5). En caso de que prospere parcialmente la demanda, el juez podrá abstenerse de condenar en costas (...) 8. Solo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación».



Radicado: 11001-03-27-000-2017-00015-00 (24486)
Demandante: Santiago Meza Mafla

(Firmado Electrónicamente)
MILTON CHAVES GARCÍA

(Firmado Electrónicamente)
MYRIAM STELLA GUTIÉRREZ ARGÜELLO
Salvo voto

