



Problema jurídico: ¿Procede el examen de legalidad sobre el artículo segundo de la Ordenanza 569 de 2005, no obstante haber sido modificada por el artículo 1 de la Ordenanza 594 de 2006?

CONTROL DE LEGALIDAD DE NORMA GENERAL MODIFICADA – Procedencia. Reiteración de jurisprudencia / CONTROL DE LEGALIDAD DE NORMA GENERAL MODIFICADA - Alcance. Reiteración de jurisprudencia. El estudio de legalidad se contrae a los efectos que eventualmente tuvo la norma modificada mientras estuvo vigente

[S]e advierte que, conforme al criterio reiterado de la Sala, la modificación del artículo segundo de la Ordenanza 569 de 2005 por acto previo a la presentación de la demanda no obsta para examinar su legalidad en el presente medio de control, dados los efectos eventualmente surtidos durante el tiempo en que estuvo vigente. Desde esa perspectiva, el estudio del problema jurídico planteado en la alzada recae sobre el descuento por matrícula dispuesto por la norma anteriormente señalada y regente desde el momento en que ésta entró a regir hasta cuando fue modificada por la Ordenanza 594 del 29 de abril de 2006; y sobre el descuento por impuesto establecido en el artículo segundo de esta última.

IMPUESTO SOBRE VEHÍCULOS AUTOMOTORES - Creación y naturaleza jurídica. Reiteración de jurisprudencia. Es un impuesto creado por la Ley 488 de 1998 que unificó los impuestos de timbre nacional sobre vehículos automotores, de circulación y tránsito y unificado de vehículos del Distrito Capital / IMPUESTO SOBRE VEHÍCULOS AUTOMOTORES - Características / RENTAS DEL IMPUESTO SOBRE VEHÍCULOS AUTOMOTORES - Beneficiarios / IMPUESTO SOBRE VEHÍCULOS AUTOMOTORES - Administración / IMPUESTO SOBRE VEHÍCULOS AUTOMOTORES - Hecho generador / IMPUESTO SOBRE VEHÍCULOS AUTOMOTORES - Vehículos gravados y exentos / IMPUESTO SOBRE VEHÍCULOS AUTOMOTORES - Sujetos pasivos / IMPUESTO SOBRE VEHÍCULOS AUTOMOTORES – Causación. Se causa el 1 de enero de cada año / IMPUESTO SOBRE VEHÍCULOS AUTOMOTORES NUEVOS - Causación. Se causa en la fecha de la solicitud de inscripción en el registro terrestre automotor, correspondiente con la fecha de la factura de venta, o en la fecha de la solicitud de internación / IMPUESTO SOBRE VEHÍCULOS AUTOMOTORES - Declaración y pago / DECLARACIÓN Y PAGO DEL IMPUESTO SOBRE VEHÍCULOS AUTOMOTORES - Lugar de presentación / FACULTADES DE ADMINISTRACIÓN Y CONTROL DEL IMPUESTO SOBRE VEHÍCULOS AUTOMOTORES - Competencia. Corresponde al departamento o distrito en cuya jurisdicción se deba pagar el tributo / IMPUESTO SOBRE VEHÍCULOS AUTOMOTORES - Carácter nacional / NATURALEZA JURÍDICA DE LOS IMPUESTOS / PROPIEDAD SOBRE EL IMPUESTO - Alcance. Sentencia C-172 de 2001 de la Corte Constitucional. La propiedad recae sobre las rentas que el impuesto origina, no sobre la especie tributaria en sí misma ni sobre la competencia de crear, modificar o suprimir el tributo / FUENTES DE FINANCIACIÓN DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES - Criterio orgánico de identificación / FUENTES ENDÓGENAS DE FINANCIACIÓN DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES / FUENTES EXÓGENAS DE FINANCIACIÓN DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES / DERECHO DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES A PARTICIPAR EN LAS RENTAS NACIONALES - Alcance / DESTINACIÓN DE



RECURSOS NACIONALES TRANSFERIDOS A LAS ENTIDADES TERRITORIALES
- Amplia facultad de intervención del legislador. Sentencia C-172 de 2001 de la Corte Constitucional / **DESTINACIÓN ESPECÍFICA DE RECURSOS NACIONALES CEDIDOS A LAS ENTIDADES TERRITORIALES** - Definición legal / **RENTAS DEL IMPUESTO SOBRE VEHÍCULOS AUTOMOTORES** - Naturaleza jurídica. Constituyen una renta nacional cedida a las entidades territoriales en proporción a lo recaudado en la respectiva jurisdicción / **RENTAS DEL IMPUESTO SOBRE VEHÍCULOS AUTOMOTORES CEDIDAS A LAS ENTIDADES TERRITORIALES** - Proporción / **RENTAS CEDIDAS ANTICIPADAMENTE A LAS ENTIDADES TERRITORIALES** - Creación / **RENTAS CEDIDAS ANTICIPADAMENTE A LAS ENTIDADES TERRITORIALES** - Naturaleza jurídica. No constituyen recursos propios de las entidades territoriales / **ASIGNACIÓN DE RENTAS CEDIDAS ANTICIPADAMENTE A LAS ENTIDADES TERRITORIALES** - Facultad de intervención del legislativo. Alcance y límites / **FUNCIÓN LEGISLATIVA EN MATERIA TRIBUTARIA** - Alcance y límites. Jurisprudencia constitucional / **FUNCIÓN LEGISLATIVA EN MATERIA TRIBUTARIA** - Debe respetar los mandatos constitucionales, en particular, la autonomía de las entidades territoriales / **FACULTADES DE ADMINISTRACIÓN Y CONTROL DEL IMPUESTO SOBRE VEHÍCULOS AUTOMOTORES CEDIDO A LAS ENTIDADES TERRITORIALES** - Competencia de los departamentos. Alcance

El impuesto sobre vehículos automotores fue creado por la Ley 488 de 1998 [138], como un tributo sustitutivo de los impuestos de timbre nacional sobre vehículos automotores, de circulación y tránsito y del unificado de vehículos del Distrito Capital de Santafé de Bogotá, al que se le permitió mantener la tributación que hubiere dispuesto sobre los vehículos de servicio público establecidos antes de entrar a regir dicha ley. Se trata de un impuesto autónomo, directo y de periodo anual, con recursos destinados a las entidades territoriales enunciadas en el artículo 139 ib. (*municipios, distritos, departamentos y Distrito Capital de Santafé de Bogotá*), encargadas de administrarlo; que grava la propiedad y posesión de los vehículos automotores nuevos, usados e internados temporalmente al territorio nacional, salvo los señalados en el artículo 141 *ejusdem*; que se encuentra a cargo de los propietarios o poseedores de dichos vehículos y que se causa el 1° de enero de cada año, excepto en el caso de los vehículos automotores nuevos, para los cuales la ley previó la causación en la fecha de la solicitud de inscripción en el registro terrestre automotor, correspondiente con la fecha de la factura de venta, o en la fecha de la solicitud de internación. Concordantemente con las reglas de causación, el impuesto de vehículos automotores debe declararse y pagarse anualmente, ante los departamentos o el Distrito Capital, dependiendo de dónde se encuentre matriculado el respectivo vehículo; así como dentro de los plazos y ante las instituciones financieras que señalen tales entes territoriales, utilizando para ello los formularios prescritos por el artículo 146 de la Ley 488 de 1998, modificado por el artículo 106 de la Ley 633 de 2000. Armónicamente, el artículo 147 *ejusdem* delegó las actividades de recaudo, fiscalización, liquidación oficial, discusión, cobro y devolución como actuaciones de administración y control del impuesto, en el departamento o distrito en cuya jurisdicción se debiere pagar. Al examinar la constitucionalidad de esta disposición, la Corte Constitucional destacó el **carácter nacional del impuesto de vehículos automotores** que otrora analizó al declarar la exequibilidad de algunos apartes del artículo 146 de la Ley 488 de 1998, en el contexto de la facultad de intervención del legislador en el proceso de asignación de las rentas de las entidades territoriales y la



autonomía que les reconoce el artículo 287 de la Constitución Política, previa aclaración de que los impuestos no son bienes susceptibles de dominio, sino instituciones jurídicas a partir de las cuales se definen los presupuestos objetivos de una determinada obligación fiscal, de modo que la propiedad sobre los mismos no recaee sobre la especie tributaria ni sobre la competencia de crear, modificar o suprimir el tributo, sino sobre las rentas que efectivamente origina. Así y luego de precisar que el derecho a participar en los recursos del Estado mediante normas que aseguran la transferencia o cesión de rentas nacionales a los departamentos y municipios, y los derechos de participación en las regalías y compensaciones es una de las fuentes exógenas de financiación de las entidades territoriales que admiten amplia intervención del legislador por ser, en sí mismas, fuentes nacionales; reconoció la habilitación del legislador para disponer la destinación de los recursos nacionales transferidos a las entidades territoriales, mientras ello se ajuste a los artículos 288 y 357 de la Constitución, y la posibilidad de que las rentas que la Nación cede anticipadamente a dichas entidades tengan una destinación específica definida en la ley, sin quebrantar la prohibición señalada en el artículo 359 ib. Acorde con el criterio orgánico de identificación de las fuentes exógenas y endógenas de financiación de las entidades territoriales, la Corte concluyó el ya advertido carácter nacional del impuesto de vehículos automotores, en la medida en que su perfeccionamiento no requiere ninguna decisión del concejo municipal ni de la asamblea departamental, y precisó que genera una **renta nacional cedida a las entidades territoriales** en proporción a lo recaudado en la respectiva jurisdicción. Tal proporción se encuentra prevista en el artículo 150 de la Ley 488 de 1998 que asignó al departamento el 80% del total recaudado por concepto de impuesto, sanciones e intereses, en su jurisdicción, y el 20% a los municipios donde se ubique la dirección informada en la declaración. La jurisprudencia constitucional ha señalado que **las rentas cedidas anticipadamente a las entidades territoriales** se crean en virtud de una decisión política del nivel central de gobierno y **no constituyen recursos propios** de las mismas, de modo que el legislador puede intervenir en su asignación, mientras persiga un fin constitucionalmente importante directamente relacionado con los intereses propios de la entidad territorial beneficiada, sin perjuicio de que el amplísimo margen de acción respecto al diseño del sistema de finanzas intergubernamentales deba ajustarse a los principios de razonabilidad y proporcionalidad que protegen la autonomía de las entidades territoriales frente a injerencias arbitrarias del nivel central de gobierno. Se trata de una intervención apoyada en el poder tributario pleno, que permite crear, modificar y eliminar impuestos, así como regular todo lo pertinente a sus elementos básicos en el marco de los artículos 150 [12], 300 [4] y 313 [4] de la CP. Tan es así que el Congreso puede llegar a modificar el régimen legal de un impuesto territorial con disminución del recaudo efectivo de recursos o incluso extinción por razones de conveniencia u oportunidad, en tanto facultades implícitas consustanciales al ejercicio de la función legislativa en materia tributaria. En todo caso, la amplia discrecionalidad del legislador debe respetar los mandatos constitucionales y, en particular, la autonomía de las entidades territoriales, en punto a las actividades de recaudo, fiscalización, liquidación oficial, discusión, cobro y devolución, como actuaciones de administración y control del impuesto, que el artículo 147 de la Ley 488 de 1998 asignó al departamento o distrito en cuya jurisdicción se debía pagar el impuesto de vehículos automotores. Acorde con el análisis de constitucionalidad de dicha norma, tales atribuciones armonizan con las funciones propias de los departamentos pues, como intermediarios entre la Nación y los municipios, es razonable que a ellos corresponda su recaudo y administración, al



tiempo que se permite a los municipios participar en las rentas nacionales generadas en proporción a lo recaudado en sus respectivas jurisdicciones. En ese sentido, se indicó que la amplia libertad de configuración legal en materia tributaria tiene un margen de apreciación considerable para definir el método de recaudo, administración y fiscalización eficiente de cada tributo. El legislador cuenta con plenas atribuciones para establecer los procedimientos tributarios y obligar a los contribuyentes a tributar dentro de reglas y disposiciones que dotan de certeza a las bases gravables tenidas en cuenta para determinar lo adeudado al Estado. La asignación de las facultades de administración y control en los departamentos no es manifiestamente irrazonable porque, además de que la mayor parte de los recursos recaudados se destina a ellos, el ejercicio de esas tareas por parte de la misma entidad territorial facilita el cobro y control del impuesto, y evita la doble tributación respecto de un mismo hecho económico en salvaguarda de los principios de equidad, progresividad y capacidad contributiva.

FUENTE FORMAL: CONSTITUCIÓN POLÍTICA - ARTÍCULO 150 NUMERAL 12 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA - ARTÍCULO 287 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA - ARTÍCULO 288 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA - ARTÍCULO 300 NUMERAL 4 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA - ARTÍCULO 313 NUMERAL 4 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA - ARTÍCULO 357 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA - ARTÍCULO 359 / LEY 488 DE 1998 - ARTÍCULO 138 / LEY 488 DE 1998 - ARTÍCULO 139 / LEY 488 DE 1998 - ARTÍCULO 140 / LEY 488 DE 1998 - ARTÍCULO 141 / LEY 488 DE 1998 - ARTÍCULO 142 / LEY 488 DE 1998 - ARTÍCULO 143 / LEY 488 DE 1998 - ARTÍCULO 144 / LEY 488 DE 1998 - ARTÍCULO 145 / LEY 488 DE 1998 - ARTÍCULO 146 / LEY 488 DE 1998 - ARTÍCULO 147 / LEY 488 DE 1998 - ARTÍCULO 150 / LEY 633 DE 2000 - ARTÍCULO 106

Problema jurídico: ¿Los descuentos autorizados por el artículo segundo de las Ordenanzas 569 de 2005 y 594 de 2006, expedidas por el departamento del Meta, corresponden a una exención de exclusiva competencia legislativa, de cara a la naturaleza del impuesto de vehículos y a la autonomía de las entidades territoriales?.

FACULTAD O POTESTAD DE CONFIGURACIÓN NORMATIVA DEL LEGISLADOR EN MATERIA TRIBUTARIA – Alcance / COMPETENCIA PARA DECRETAR EXENCIONES Y BENEFICIOS SOBRE TRIBUTOS DE CÁRACTER NACIONAL - Reserva de ley e iniciativa del gobierno / EXENCIONES Y BENEFICIOS TRIBUTARIOS - Taxatividad / EXENCIONES Y BENEFICIOS TRIBUTARIOS - Finalidad / EXENCIÓN TRIBUTARIA - Características y alcance / FACULTAD O POTESTAD DE CONFIGURACIÓN NORMATIVA DEL LEGISLADOR SOBRE TRIBUTOS TERRITORIALES - Alcance y límites / PROHIBICIÓN AL LEGISLATIVO DE CONCEDER EXENCIONES Y TRATAMIENTOS PREFERENCIALES SOBRE TRIBUTOS TERRITORIALES / COMPETENCIA PARA DECRETAR EXENCIONES Y TRATAMIENTOS PREFERENCIALES SOBRE TRIBUTOS TERRITORIALES / IMPUESTO SOBRE VEHÍCULOS AUTOMOTORES - Carácter nacional / DESCUENTO SOBRE EL IMPUESTO NACIONAL SOBRE VEHÍCULOS AUTOMOTORES CONCEDIDO POR ENTIDAD TERRITORIAL - Ilegalidad. Falta de competencia y extralimitación de funciones de la entidad territorial / DESCUENTO SOBRE EL IMPUESTO NACIONAL SOBRE VEHÍCULOS AUTOMOTORES DEL AÑO SIGUIENTE AL DE LA MATRÍCULA / COMPETENCIA PARA DECRETAR EXENCIONES Y BENEFICIOS SOBRE TRIBUTOS DE



CÁRACTER NACIONAL CEDIDOS A ENTIDADES TERRITORIALES - Reserva de ley. Reiteración de jurisprudencia / FACULTADES DE ADMINISTRACIÓN Y CONTROL DEL IMPUESTO SOBRE VEHÍCULOS AUTOMOTORES CEDIDO A LAS ENTIDADES TERRITORIALES - Competencia de las entidades cesionarias. Alcance / MATRÍCULA DE VEHÍCULOS AUTOMOTORES - Naturaleza jurídica y finalidad / DERECHOS DE MATRÍCULA DE VEHÍCULOS AUTOMOTORES - Naturaleza jurídica y finalidad / INSTITUTO DE TRÁNSITO Y TRANSPORTE DEPARTAMENTAL DEL META - Creación, naturaleza jurídica y patrimonio / DESCUENTO SOBRE DERECHOS DE MATRÍCULA DE VEHÍCULOS AUTOMOTORES ANTE INSTITUTO DE TRÁNSITO DEPARTAMENTAL - Autonomía impositiva territorial / ARGUMENTOS O CARGOS DE APELACIÓN FORMULADOS EN LOS ALEGATOS DE CONCLUSIÓN DE SEGUNDA INSTANCIA - Improcedencia. Reiteración de jurisprudencia / ETAPA DE ALEGATOS DE CONCLUSIÓN - Finalidad / COMPETENCIA DEL JUEZ DE SEGUNDA INSTANCIA - Límites

Se ha dicho que el legislador goza de amplia potestad de configuración normativa para establecer tributos y definir sus elementos esenciales; bajo la misma lógica, afianzada en el marco de los artículos 150 [12] y 338 de la CP, y al tenor del artículo 154 ib. que dispone que las leyes del Congreso en las que se “*decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales*”, solo pueden ser “*dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno*”, se tiene que el legislador cuenta con la potestad de crear beneficios tributarios taxativos, limitados, personales e intransferibles, que responden a razones justificadas de política económica o social, o dirigidas a garantizar la igualdad real o efectiva en la materia. Las exenciones, como una de las especies de beneficios tributarios, restringen anticipadamente el hecho gravado, para que la obligación tributaria no nazca frente a determinados hechos generadores o sujetos, o para disminuir su cuantía con técnicas de desgravación que reduzcan las partidas integrantes de la base gravable o de la tarifa y que, en todo caso, deben ajustarse a criterios razonables y equitativos. También se ha hecho alusión a ciertas limitaciones al poder legislativo de configuración normativa en materia de impuestos territoriales, como recursos propios que deben salvaguardarse de la injerencia de las autoridades nacionales y que, en materia de exenciones y tratamientos preferenciales responden a la expresa prohibición del artículo 294 constitucional, según el cual, “*La ley no podrá conceder exenciones ni tratamientos preferenciales en relación con los tributos de propiedad de las entidades territoriales. Tampoco podrá imponer recargos sobre sus impuestos salvo lo dispuesto en el artículo 317*”. Tal salvaguarda sobre las rentas territoriales frente a la intervención de las autoridades nacionales conduce a que, correlativamente, las entidades territoriales sólo puedan disponer exenciones o tratamientos preferenciales en relación con los tributos de su propiedad. A la luz de esa premisa, queda desvirtuada la presunción de legalidad del artículo segundo de la Ordenanza 594 de 2006, comoquiera que el descuento que establece sobre el impuesto de vehículos automotores del año siguiente al de la matriculación del vehículo gravado ante el Instituto Departamental de Tránsito y Transporte del Meta, corresponde materialmente a una exención temporal que reduce la cuantificación de dicho impuesto nacional, respecto del cual la Asamblea Departamental del Meta sólo podía ejercer las facultades de administración y control que le reconoce el artículo 147 de la Ley 488 de 1998, en cuanto cesionario legal de las rentas provenientes de ese gravamen. (...) En este orden, se avala la anulación del artículo segundo de la Ordenanza 594 de 2006 por falta de competencia



y extralimitación de funciones de la Asamblea Departamental del Meta para disponer una exención sobre el impuesto nacional de vehículos automotores. Respecto de la anulación del artículo segundo de la Ordenanza 569 de 2005, (...) los argumentos de fondo de la alzada refutaron indistintamente las dos anulaciones dispuestas (*artículo 2 de la Ordenanza 569 de 2005 y artículo 2 de la Ordenanza 594 de 2006*), con sustento en la inalterabilidad de los elementos esenciales del impuesto de vehículos [sic] automotores, las facultades derivadas del principio de autonomía territorial para la implementación de descuentos o incentivos aplicables a aquél y la inexistencia de exenciones tributarias en los descuentos ordenados por las normas acusadas. Sin embargo, debe observarse que el descuento establecido en el artículo segundo de la Ordenanza 569 de 2005 no se proyectó sobre un impuesto nacional amparado por el principio de reserva de ley y pasible de las limitaciones a la autonomía territorial que estructuran los cargos de nulidad, sino sobre el valor de la *matrícula* de los vehículos automotores ante el Instituto Departamental de Tránsito y Transporte del Meta, es decir, de un concepto retributivo del servicio de matriculación solicitado por los propietarios o poseedores de dichos vehículos. En efecto, el artículo 2 de la Ley 769 de 2002 definió la matrícula como un “*Procedimiento destinado al registro inicial de un vehículo automotor ante un organismo de tránsito*”, en la que se “*consignan las características, tanto internas como externas del vehículo, así como los datos e identificación del propietario*.”. Así, dicho registro constituye el instrumento de identificación e individualización oficial de los vehículos automotores y, junto con la placa asignada en el trámite de matriculación, habilita el rodamiento y movilización de los mismos. Todo vehículo debe matricularse ante un organismo de tránsito, al cual debe cancelar los derechos de matrícula y pagar los impuestos del vehículo (*art. 39 ib*). Entre dichos organismos se encuentra el Instituto Departamental del Meta, creado por la Ordenanza 018 de 1988 como entidad descentralizada del orden departamental, con carácter de establecimiento público, jurisdicción en ese ámbito territorial y patrimonio integrado, entre otros recursos, por los derechos de matrícula de vehículos [*art. 26, b) ejusdem*]. Los derechos de matrícula a favor de la autoridad de tránsito departamental corresponden al costo del procedimiento de matriculación que se realiza a solicitud de los propietarios o poseedores de los vehículos automotores y, como se anotó, el pago de los mismos conforma el patrimonio del Instituto de Tránsito y Transporte Departamental del Meta; en esa medida, tales derechos corresponden a un concepto independiente del impuesto nacional de vehículos automotores. En consecuencia, las facultades otorgadas por la autonomía territorial que plantea la demanda frente al impuesto cedido no operan sobre el pago de los derechos de matrícula para vehículos automotores ante el Instituto de Tránsito y Transporte Departamental del Meta. Y la normativa departamental podía disponer descuentos sobre el valor de los derechos de matrícula individualmente considerados, máxime cuando acompañan la actividad de recaudo que, según el demandado, se quiso optimizar. Sin perjuicio de lo anterior, el tribunal consideró que el descuento sobre el derecho de matrícula violaba el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, porque carecía del análisis de impacto fiscal; en razón de ello, declaró la nulidad del artículo 2 de la Ordenanza 569 de 2005. Tal aspecto fundante de la decisión judicial impugnada no fue refutado en el recurso de apelación y, por tanto, escapa al análisis de la Sección; el impugnante sólo aludió a dicha conclusión judicial en los alegatos de conclusión, no obstante que éstos corresponden a una etapa procesal legalmente establecida para que las partes refuercen los argumentos del recurso de apelación o de la oposición al mismo, en el marco de un ejercicio lógico deductivo que, a partir del análisis fáctico y jurídico integral de las piezas procesales existentes, persuade el convencimiento judicial sobre la anulación pretendida por el



demandante o la legalidad defendida por el demandado. Se reitera, no son los alegatos una oportunidad para sustentar ni adicionar los reparos contra la sentencia apelada.

FUENTE FORMAL: CONSTITUCIÓN POLÍTICA - ARTÍCULO 150 NUMERAL 12 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA - ARTÍCULO 154 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA - ARTÍCULO 187 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA - ARTÍCULO 294 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA - ARTÍCULO 317 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA - ARTÍCULO 338 / LEY 488 DE 1998 - ARTÍCULO 138 / LEY 488 DE 1998 - ARTÍCULO 139 / LEY 488 DE 1998 - ARTÍCULO 147 / LEY 769 DE 2002 (CÓDIGO NACIONAL DE TRÁNSITO TERRESTRE) - ARTÍCULO 2 / LEY 769 DE 2002 (CÓDIGO NACIONAL DE TRÁNSITO TERRESTRE) - ARTÍCULO 39 / LEY 819 DE 2003 - ARTÍCULO 7 / ORDENANZA 018 DE 1988 DEPARTAMENTO DEL META - ARTÍCULO 26 / RESOLUCIÓN 12379 DE 2012 - ARTÍCULO 8

CONDENA EN COSTAS EN MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD - Improcedencia

No se condenará en costas, en virtud de lo dispuesto en el artículo 188 de la Ley 1437 de 2011.

FUENTE FORMAL: LEY 1437 DE 2011 - ARTÍCULO 188

NORMA DEMANDADA: ORDENANZA 569 DE 2005 (27 de enero) DEPARTAMENTO DEL META - ARTÍCULO 2 (Anulado) / ORDENANZA 594 DE 2006 (29 de abril) DEPARTAMENTO DEL META - ARTÍCULO 1 (No anulado) / ORDENANZA 594 DE 2006 (29 de abril) DEPARTAMENTO DEL META - ARTÍCULO 2 (Anulado)

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

CONSEJERA PONENTE: STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO

Bogotá D.C., diez (10) de marzo de dos mil veintidós (2022)

Referencia: NULIDAD SIMPLE
Radicación: 50001-23-33-000-2015-00088-01 (25417)
Demandante: JOSÉ VIDAL VILLALOBOS CELIS
Demandado: DEPARTAMENTO DEL META

Tema: Nulidad artículos 2 de la Ordenanza 569 de 2005, 1 y 2 de la Ordenanza 594 de 2006 de la Asamblea Departamental del Meta. Impuesto de vehículos automotores. Descuentos.



SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por el demandado contra la sentencia del 29 de enero de 2020, proferida en audiencia inicial de la misma fecha, por la cual el Tribunal Administrativo del Meta dispuso:

“PRIMERO: DECLARAR la NULIDAD del artículo 2° de la Ordenanza No 569 del 27 de enero de 2005 y de la Ordenanza No 594 del 29 de abril de 2006, por los motivos expuestos en esta sentencia.”

ACTOS DEMANDADOS

El artículo segundo de la Ordenanza 569 del 27 de enero de 2005¹ y los artículos primero y segundo de la Ordenanza 594 del 29 de abril de 2006², establecen:

Ordenanza 569 de 2005

“Artículo segundo: Los propietarios o poseedores de vehículos automotores que a partir de la aprobación de la presente ordenanza, matriculen o radiquen sus cuentas de vehículos en alguna de las sedes operativas del INSTITUTO DEPARTAMENTAL DE TRÁNSITO Y TRANSPORTE DEL META, tendrán derecho a un descuento del veinte (20%) sobre el valor de la matrícula.”

Ordenanza 594 de 2006

“ARTÍCULO PRIMERO: El artículo segundo de la ordenanza 569 del 27 de enero de 2005 quedará así: **Descuento por matrícula.** Los propietarios que matriculen sus vehículos nuevos o trasladen por primera vez su cuenta a cualquiera de las sedes del INSTITUTO DEPARTAMENTAL DE TRÁNSITO Y TRANSPORTE DEL META, gozaran de un descuento del cincuenta (50%) sobre el valor de la matrícula.

ARTÍCULO SEGUNDO: **Descuentos sobre el impuesto de vehículos automotores:** Los propietarios que matriculen sus vehículos nuevos o trasladen por primera vez su cuenta de las oficinas de tránsito de otros Departamentos a cualquiera de las Sedes del INSTITUTO DEPARTAMENTAL DE TRÁNSITO Y TRANSPORTE DEL META, gozaran de un descuento del cincuenta por ciento (50%) del impuesto sobre vehículos automotores, correspondiente al año siguiente a aquél en que sea matriculado el vehículo o radicado el traslado de cuenta.”

DEMANDA

JOSÉ VIDAL VILLALOBOS CELIS, en ejercicio del medio de control previsto en el artículo 137 del CPACA solicitó la declaratoria de nulidad parcial de los artículos 2 de la Ordenanza 569 de 2005, 1 y 2 de la Ordenanza 594 de 2006³, por falta de competencia de quien las expidió, desviación de poder y extralimitación de funciones.

¹ Por medio de la cual se amplía el plazo para el pago de impuestos sobre vehículos automotores y se dictan otras disposiciones. Fls. 13-14

² Por el cual se modifica el artículo segundo de la ordenanza 569 del 27 de enero de 2005 y se establecen incentivos para matricular vehículos automóviles en el Departamento del Meta. Fls. 20-22

³ Fls. 1 a 2



Invocó como normas violadas los artículos 1, 2, 6 y 123 de la Constitución Política; 139 de la Ley 488 de 1998 y 150 ib., modificado por el artículo 107 de la ley 633 de 2000; 7 de la Ley 819 de 2003, y 137 de la Ley 1437 de 2011⁴. El concepto de violación se sintetiza así:

La titularidad de los impuestos sobre vehículos automotores es de la Nación, independientemente de que la renta proveniente de los mismos haya sido cedida a las entidades territoriales que, por la misma razón, no pueden establecer beneficios o tratamientos preferenciales sobre dicho tributo.

Las normas demandadas desbordan las facultades departamentales establecidas en la Ley 488 de 1998 respecto del impuesto nacional de vehículos, y vulneran los derechos de los municipios habilitados para prestar los servicios de tránsito, generando una ventaja competitiva injusta que propicia desigualdades entre los institutos de tránsito departamentales y los municipios donde funcionan sus sedes, privando a los que tienen secretarías de tránsito de su derecho a recibir el porcentaje legal de las matrículas vehiculares, sanciones impuestas e intereses asociados a las mismas.

Las ordenanzas acusadas son producto de una extralimitación de funciones que buscó garantizar la sostenibilidad financiera del Instituto de Tránsito Departamental a través de reglas desiguales entre los municipios, dispuestas a merced de una facultad legal ejercida para obtener ventajas económicas en detrimento de los recursos municipales. Acorde con la Ley 488 de 1998, al Departamento del Meta le correspondería el 80% del impuesto de vehículos automotores causado y cobrado en su territorio, y al municipio donde se encuentran matriculados dichos vehículos, el 20%.

Los descuentos establecidos por la reglamentación acusada han implicado que los propietarios de los vehículos nuevos sólo quieran matricularlos en las Secretarías de Tránsito Departamentales.

La exposición de motivos de dichas ordenanzas resaltó que en el nivel local se ofertaban los mismos productos a menores costos. Las facultades legales de los departamentos para el recaudo, fiscalización, liquidación oficial, discusión, cobro y devolución del impuesto sobre vehículos automotores no pueden ejercerse para beneficiar únicamente al Instituto de Tránsito Departamental del Meta, porque ello contraviene los fines esenciales del Estado y afecta los derechos y el orden justo. Las normas departamentales tampoco pueden generar desigualdades entre los municipios, ni impedirles recibir el porcentaje establecido en el artículo 150 de la ley 488 de 1998 o competir en las mismas condiciones, por ejemplo, con los municipios de Restrepo y Guamal, donde se ubican las sedes de la Secretaría de Tránsito y Transporte del Meta.

Las normas demandadas no tuvieron en cuenta la sostenibilidad financiera de las secretarías de tránsito municipales ni analizaron el impacto fiscal generado con el descuento dispuesto por los actos acusados; en la exposición de motivos de las ordenanzas acusadas no se mencionaron los costos fiscales de dicho beneficio, ni la fuente con que se cubriría el hueco fiscal generado por el mismo.

⁴ Fl. 4



En acápite aparte, el demandante solicitó la suspensión provisional de las normas demandadas, medida negada por Auto del 6 de octubre de 2015⁵.

OPOSICIÓN

El **Departamento del Meta** se opuso a las pretensiones de la demanda, aduciendo que las normas acusadas las expidió el órgano administrativo competente y con fundamento en normas superiores⁶. Al tiempo, señaló:

La Constitución Política, el Código de Régimen Político y Municipal y la Ley 488 de 1998, sobre tributación de las entidades territoriales, facultan a las asambleas departamentales para administrar tributos como el de vehículos automotores, sobre los cuales ejercen autonomía fiscal.

A dichas entidades departamentales les corresponde disponer, entre otros aspectos, la planeación, el desarrollo económico y social y el apoyo financiero y crediticio a los municipios, como también decretar, de conformidad con la ley, los tributos y contribuciones necesarias para el cumplimiento de las funciones departamentales, pudiendo incluso permitir que las autoridades fijen la tarifa de las tasas y contribuciones, de conformidad con la regulación nacional, departamental o local preexistente sobre sistema y método para definir costos y beneficios, y la forma de repartirlos.

El **Instituto Departamental de Tránsito y Transporte del Meta**, vinculado al proceso como tercero interesado en sus resultas⁷, manifestó carecer de legitimación en la causa porque, además de no tener la calidad de parte demandada, tampoco le asiste interés alguno en el asunto debatido ni fue quien expidió las ordenanzas acusadas.

De igual manera, se opuso a las pretensiones de la demanda aduciendo que el actor desconoció los mandatos superiores que las entidades territoriales deben cumplir y a los que la Asamblea Departamental del Meta ha ceñido su actuación.

Acorde con esos mandatos, las Asambleas Departamentales gozan de autonomía administrativa y presupuesto propio y pueden emitir ordenanzas y resoluciones de obligatorio cumplimiento en su jurisdicción territorial. Así, los departamentos pueden administrar sus asuntos seccionales, planificar y promocionar el desarrollo económico y social dentro de su territorio, y ejercer funciones administrativas y de coordinación y complementariedad de la acción municipal, intermediando las relaciones entre la Nación y los municipios, y prestando los servicios determinados por la Constitución y las leyes.

En ese sentido, tales entidades territoriales participan en la elaboración de los planes de desarrollo, coordinan su ejecución y, en general, prestan la asistencia técnica, administrativa y financiera requerida para los programas nacionales, promoviendo los que provean por el bienestar de sus habitantes según los requerimientos de la

⁵ Fls. 59 a 60

⁶ Fls. 62 a 69

⁷ Tribunal Administrativo del Meta, Auto del 13 de junio de 2016. Fls. 75-76



Constitución y las leyes, sin quebrantar derechos, ganar ventajas ni fomentar la competencia desleal entre los organismos que les prestan servicio a la comunidad dentro del mismo ente territorial. En lo demás, el Instituto solicitó que se reconocieran oficiosamente las excepciones originadas en hechos que aparecieran probados de acuerdo con el ordenamiento procesal.

AUDIENCIA INICIAL

El 29 de enero de 2020 se llevó a cabo la audiencia inicial de que trata el artículo 180 de la Ley 1437 de 2011⁸.

En dicha diligencia se declaró improcedente el estudio de la excepción de falta de legitimación en la causa, propuesta por el Instituto Departamental de Tránsito y Transporte del Meta, dado que éste no se vinculó al proceso en condición de parte demandada, ni en consideración a su injerencia en la expedición de las ordenanzas acusadas, sino en calidad de tercero interesado por pasiva.

Asimismo, se puso de presente la improcedencia de la conciliación para el medio de control público ejercido y la inexistencia de medidas cautelares pendientes por resolver.

La fijación del litigio se concretó en determinar si el demandado habría incurrido en los vicios de falta de competencia, desviación de poder y extralimitación de las normas en que debía fundarse, por establecer un tratamiento preferencial que violaba el derecho a la igualdad de los municipios en los que dicho instituto no tenía sede.

Igualmente, el despacho sustanciador prescindió de la audiencia de pruebas por tratarse de un asunto de pleno derecho y, luego de agotada la etapa de alegaciones y conformada la sala plural de decisión, procedió a dictar sentencia.

SENTENCIA APELADA

El Tribunal Administrativo del Meta anuló el artículo segundo de las ordenanzas demandadas, por las siguientes razones:

La Asamblea Departamental del Meta no podía establecer exenciones al *impuesto sobre vehículos automotores*, por tratarse de un tributo exógeno, de carácter nacional, respecto del cual sólo pueden aplicarse las exenciones creadas por el legislador. La cesión de la renta de dicho tributo a las entidades territoriales sólo autoriza a éstas la administración y control de su recaudo, fiscalización, discusión, cobro y devolución.

Paralelamente, el ente territorial demandado podía conceder exenciones sobre la *matrícula vehicular* porque, según el artículo 39 de la Ley 769 de 2002, dicho concepto no es un tributo del orden nacional sino territorial, que opera a favor de los diferentes organismos de tránsito prestadores del servicio público de matriculación y cuyos elementos y beneficios podrían ser regulados autónomamente por las entidades territoriales. Para el perfeccionamiento de dicha tasa territorial no se requiere la intervención del legislador; el ente territorial puede determinar los parámetros bajo los cuales cobrarlo.

⁸ Fls. 105 a 116



Desde el punto de vista material y orgánico, la referida matrícula es una fuente endógena de financiación de las entidades territoriales, pues sus recursos, integralmente recaudados por el organismo de tránsito del respectivo ente territorial, se destinan a sufragar los gastos propios en que se incurre para prestar el servicio público mencionado. Las rentas recaudadas entran integralmente al presupuesto de la entidad.

Por lo demás, cuando una entidad territorial otorga un beneficio tributario a un contribuyente, el impacto fiscal debe analizarse de manera concordante con el marco fiscal de mediano plazo⁹. La exposición de motivos ha de informar el costo fiscal del beneficio y la fuente del ingreso para cubrirlo; sin embargo, los motivos de las ordenanzas demandadas no incluyeron ese análisis, ni el concepto previo que al respecto hubiere emitido el secretario de hacienda departamental.

RECURSO DE APELACIÓN

El demandado apeló la sentencia¹⁰, advirtiendo que el *a quo* anuló un artículo inexistente en el ordenamiento legal por haber sido modificado a través de un acto administrativo posterior, de modo que esa anulación no se requería. Así mismo, adujo:

Las normas acusadas no modificaron los elementos del impuesto nacional de vehículos y, en virtud de la autonomía cedida a las entidades territoriales para la administración y control del mismo, podían implementar descuentos o incentivos que mejoraran su recaudo y que no implicaran la modificación de la tarifa del referido gravamen. Tales descuentos no tienen la connotación jurídica de exención en tanto que, sin alterar los elementos del tributo, aminora o libera del pago del impuesto a determinadas personas.

El artículo segundo de la Ordenanza 594 de 2006 no consagró exención tributaria alguna pues, lejos de excluir del pago del impuesto sobre vehículos automotores a alguien, se limitó a otorgar un incentivo por única vez a quien matriculara su vehículo en algunas de las sedes del Instituto Departamental de Tránsito del Meta.

ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

El **demandado**¹¹ reiteró que la cesión del impuesto vehicular a las entidades territoriales no puede desconocer el principio de autonomía territorial, so pena de afectar el debido control sobre el recaudo que las normas demandadas quisieron incentivar a través de un descuento por el pago realizado en el Instituto Departamental de Tránsito del Meta; dichas normas no buscaron otorgar una exención ni establecer o impedir el surgimiento de la obligación tributaria.

⁹ Ley 819 de 2003, art. 7.

¹⁰ Fls. 131 a 133, c. p.

¹¹ Índice 15



Insistió en que el impuesto vehicular es una renta nacional creada el legislador y su cesión a las entidades territoriales las dotó de autonomía para administrarlo y recaudarlo mediante estímulos que no implican la exoneración de sujetos pasivos ni desbordan las competencias de la Asamblea Departamental.

Puntualizó que las normas acusadas no otorgaron exenciones ni eliminaron cargas tributarias o modificaron los elementos del tributo; sólo concedieron descuentos para el recaudo de un impuesto cedido a las entidades territoriales en su propio beneficio y en el marco de su autonomía, en orden a procurarles un mejor y mayor recaudo.

En la exposición de motivos de la modificación de la Ordenanza 569 de 2005 se analizaron las condiciones de recaudo del impuesto y la matrícula vehicular, y se explicó el comportamiento de la misma durante los años 2004 y 2005. De esa manera quedó sustentada la necesidad de establecer descuentos que hicieran más competitivo al Instituto Departamental de Tránsito y, con ello, las condiciones fiscales de precariedad que afectaban el recaudo del tributo. El concepto previo del secretario de hacienda departamental debió ser solicitado por el *a quo* para mejor proveer, con el fin de garantizar el debido proceso y el derecho de defensa.

El **demandante**¹² solicitó confirmar la sentencia de primera instancia. Insistió en que la orden de descuento del 50% sobre el impuesto de vehículos automotores inscritos en las sedes del Instituto Departamental de Tránsito y Transporte del Meta, mediante la Ordenanza 594 de 2006, constituye una exención tributaria que sólo podía ser dispuesta por el Congreso de la República y que, por tanto, excede la competencia departamental respecto de la regulación del impuesto de vehículos automotores, reiterando que el artículo 147 de la Ley 488 de 1998 solo autorizó a las entidades territoriales departamentales para ejercer la administración y control de dicho tributo.

El **Ministerio Público** solicitó que se confirmara la sentencia apelada¹³, previo aval al examen de legalidad del artículo 2 de la Ordenanza 569 de 2005, porque produjo efectos durante el tiempo en que estuvo vigente, sin que su modificación posterior hubiere privado ese análisis judicial.

Previa alusión al carácter derivado de la autonomía fiscal en cabeza de las entidades territoriales destacó que ellas no pueden conceder exenciones y tratamientos preferenciales respecto de impuestos nacionales como el de vehículos automotores; al hacerlo así, la Asamblea Departamental del Meta extralimitó sus funciones.

Precisó que el recurso de apelación no se pronunció ni se opuso a la mención del tribunal sobre la falta del análisis del impacto fiscal explícito, costo fiscal del proyecto de ordenanza, fuente de ingreso que cubrirá tal gasto, su análisis y aprobación por parte de la secretaría de hacienda y que, al final, las razones de la declaratoria de nulidad de los actos demandados no fueron desvirtuadas.

CONSIDERACIONES DE LA SALA

¹² Índice 17

¹³ Índice 18



Se decide sobre la legalidad de las normas por las cuales la Asamblea Departamental del Meta otorgó descuentos sobre el valor de la matrícula de los vehículos registrados ante el Instituto Nacional de Tránsito y Transporte del Meta y sobre el impuesto de vehículos automotores del año siguiente al de su matriculación ante el mismo instituto.

En los términos del recurso de apelación, la Sala analizará: *i)* si procede el examen de legalidad sobre el artículo segundo de la Ordenanza 569 de 2005, no obstante haber sido modificada por la Ordenanza 594 de 2006; y, *ii)* si los descuentos autorizados por el artículo segundo de dichas ordenanzas corresponden a una exención de exclusiva competencia legislativa, de cara a la naturaleza del impuesto de vehículos y a la autonomía de las entidades territoriales.

En cuanto al primer planteamiento, se advierte que, conforme al criterio reiterado de la Sala¹⁴, la modificación del artículo segundo de la Ordenanza 569 de 2005 por acto previo a la presentación de la demanda¹⁵ no obsta para examinar su legalidad en el presente medio de control, dados los efectos eventualmente surtidos durante el tiempo en que estuvo vigente.

Desde esa perspectiva, el estudio del problema jurídico planteado en la alzada recae sobre el descuento por matrícula dispuesto por la norma anteriormente señalada y regente desde el momento en que ésta entró a regir hasta cuando fue modificada por la Ordenanza 594 del 29 de abril de 2006; y sobre el descuento por impuesto establecido en el artículo segundo de esta última. Tal análisis se hará dentro del siguiente marco legal y teórico:

El impuesto sobre vehículos automotores fue creado por la Ley 488 de 1998 [138], como un tributo sustitutivo de los impuestos de timbre nacional sobre vehículos automotores, de circulación y tránsito y del unificado de vehículos del Distrito Capital de Santafé de Bogotá, al que se le permitió mantener la tributación que hubiere dispuesto sobre los vehículos de servicio público establecidos antes de entrar a regir dicha ley.

Se trata de un impuesto autónomo, directo y de periodo anual, con recursos destinados a las entidades territoriales enunciadas en el artículo 139 ib. (*municipios, distritos, departamentos y Distrito Capital de Santafé de Bogotá*)¹⁶, encargadas de administrarlo; que grava la propiedad y posesión de los vehículos automotores nuevos¹⁷, usados e internados temporalmente al territorio nacional¹⁸, salvo los señalados en el artículo 141 *ejusdem*¹⁹; que se encuentra a cargo de los propietarios o poseedores de dichos

¹⁴ Consejo de Estado, sentencia del 19 de julio de 2016, Exp. 2015-0021-00 (NI), CP. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez. Sentencias del 19 de abril de 2018, Exp. 21176, CP. Jorge Octavio Ramírez Ramírez, 19 de septiembre de 2019, exp. 21460 y 29 de abril de 2020, exp. 22150 (acumulado), CP. Stella Jeannette Carvajal Basto.

¹⁵ Ordenanza 594 de 2006.

¹⁶ La Sentencia C-720 de 1999 precisó que el impuesto de vehículos es una renta nacional cedida a los Departamentos, Distritos y Municipios, en proporción a lo recaudado en sus respectivas jurisdicciones, y cuyo perfeccionamiento no requiere acto alguno de los concejos municipales ni de las asambleas departamentales. Y las sentencias C-1320 de 2000 y C-532 de 2005 reconocieron en dicho impuesto una forma de participación de los municipios en las rentas nacionales, porque la Ley 488 de 1998 prevé que un porcentaje del recaudo debe transferirse a los municipios.

¹⁷ Para los efectos del impuesto se consideran nuevos los vehículos que entran en circulación por primera vez en el territorio nacional (*Ley 488 de 1998 [141, par. 1]*)

¹⁸ En la internación temporal la autoridad aduanera exige, antes de expedir la autorización, que el interesado acredite la declaración y pago del impuesto ante la jurisdicción correspondiente por el tiempo solicitado. Para esos efectos la fracción de mes se toma como mes completo. De la misma manera se procede para las renovaciones de las autorizaciones de internación temporal. (*Ley 488 de 1998 [141, par. 2]*)

¹⁹ Bicicletas, motonetas, y motocicletas con motor hasta de 125 c.c. de cilindrada; tractores para trabajo agrícola, trilladoras y demás maquinaria agrícola; tractores sobre oruga, cargadores, mototrillas, compactadoras, motoniveladoras y maquinaria similar



vehículos y que se causa el 1° de enero de cada año, excepto en el caso de los vehículos automotores nuevos, para los cuales la ley previó la causación en la fecha de la solicitud de inscripción en el registro terrestre automotor, correspondiente con la fecha de la factura de venta, o en la fecha de la solicitud de internación²⁰.

Concordantemente con las reglas de causación, el impuesto de vehículos automotores debe declararse y pagarse anualmente, ante los departamentos o el Distrito Capital, dependiendo de dónde se encuentre matriculado el respectivo vehículo; así como dentro de los plazos y ante las instituciones financieras que señalen tales entes territoriales, utilizando para ello los formularios prescritos por el artículo 146 de la Ley 488 de 1998, modificado por el artículo 106 de la Ley 633 de 2000.

Armónicamente, el artículo 147 *eiusdem* delegó las actividades de recaudo, fiscalización, liquidación oficial, discusión, cobro y devolución como actuaciones de administración y control del impuesto, en el departamento o distrito en cuya jurisdicción se debiere pagar.

Al examinar la constitucionalidad de esta disposición, la Corte Constitucional²¹ destacó el **carácter nacional del impuesto de vehículos automotores** que otrora analizó al declarar la exequibilidad de algunos apartes del artículo 146 de la Ley 488 de 1998²², en el contexto de la facultad de intervención del legislador en el proceso de asignación de las rentas de las entidades territoriales y la autonomía que les reconoce el artículo 287 de la Constitución Política, previa aclaración de que los impuestos no son bienes susceptibles de dominio, sino instituciones jurídicas a partir de las cuales se definen los presupuestos objetivos de una determinada obligación fiscal, de modo que la propiedad sobre los mismos no recae sobre la especie tributaria ni sobre la competencia de crear, modificar o suprimir el tributo, sino sobre las rentas que efectivamente origina.

Así y luego de precisar que el derecho a participar en los recursos del Estado mediante normas que aseguran la transferencia o cesión de rentas nacionales a los departamentos y municipios, y los derechos de participación en las regalías y compensaciones es una de las fuentes exógenas de financiación de las entidades territoriales que admiten amplia intervención del legislador por ser, en sí mismas, fuentes nacionales²³; reconoció la habilitación del legislador para disponer la destinación de los recursos nacionales transferidos a las entidades territoriales, mientras ello se ajuste a los artículos 288²⁴ y 357²⁵ de la Constitución, y la posibilidad

de construcción de vías públicas; vehículos y maquinaria de uso industrial que por sus características no estén destinados a transitar por las vías de uso público o privadas abiertas al público; vehículos de transporte público de pasajeros y de carga.

²⁰ Ley 488 de 1998, arts. 140, 141, 142 y 144.

²¹ Sentencia C-172 de 2001, MP. Alejandro Martínez Caballero.

²² Sentencia C-720 de 1999, MP. Eduardo Cifuentes Muñoz.

²³ *A contrario sensu*, tal intervención es excepcional y limitada en el caso de las fuentes endógenas de financiación, que se originan y producen efectos dentro de la respectiva jurisdicción y en virtud de decisiones políticas internas, productoras de *recursos propios*, sometidos a mayor autonomía, como las rentas que surgen de impuestos, tasas y contribuciones propias o de la explotación de bienes de propiedad exclusiva. Para no producirse el vaciamiento de competencias fiscales de las entidades territoriales, la Corte ha señalado que, al menos, los recursos que provienen de fuentes endógenas de financiación - o recursos propios *strictu sensu* - deben someterse a la plena disposición de las autoridades locales o departamentales correspondientes, sin injerencias indebidas del legislador, so pena de que la autonomía sea meramente nominal, salvo en casos excepcionales como la defensa del patrimonio nacional seriamente amenazado o de la estabilidad económica interna y externa. (C-720 de 1999).

²⁴ "La ley orgánica de ordenamiento territorial establecerá la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales. Las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la ley."



de que las rentas que la Nación cede anticipadamente a dichas entidades tengan una destinación específica definida en la ley, sin quebrantar la prohibición señalada en el artículo 359 ib.

Acorde con el criterio orgánico de identificación de las fuentes exógenas y endógenas de financiación de las entidades territoriales²⁶, la Corte concluyó el ya advertido carácter nacional del impuesto de vehículos automotores, en la medida en que su perfeccionamiento no requiere ninguna decisión del concejo municipal ni de la asamblea departamental, y precisó que genera una **renta nacional cedida a las entidades territoriales** en proporción a lo recaudado en la respectiva jurisdicción.

Tal proporción se encuentra prevista en el artículo 150 de la Ley 488 de 1998 que asignó al departamento el 80%²⁷ del total recaudado por concepto de impuesto, sanciones e intereses, en su jurisdicción, y el 20% a los municipios donde se ubique la dirección informada en la declaración.

La jurisprudencia constitucional ha señalado que **las rentas cedidas anticipadamente a las entidades territoriales** se crean en virtud de una decisión política del nivel central de gobierno y **no constituyen recursos propios** de las mismas, de modo que el legislador puede intervenir en su asignación, mientras persiga un fin constitucionalmente importante directamente relacionado con los intereses propios de la entidad territorial beneficiada²⁸, sin perjuicio de que el amplísimo margen de acción respecto al diseño del sistema de finanzas intergubernamentales deba ajustarse a los principios de razonabilidad y proporcionalidad que protegen la autonomía de las entidades territoriales frente a injerencias arbitrarias del nivel central de gobierno²⁹.

Se trata de una intervención apoyada en el poder tributario pleno, que permite crear, modificar y eliminar impuestos, así como regular todo lo pertinente a sus elementos básicos en el marco de los artículos 150 [12], 300 [4] y 313 [4] de la CP. Tan es así que el Congreso puede llegar a modificar el régimen legal de un impuesto territorial con disminución del recaudo efectivo de recursos o incluso extinción por razones de conveniencia u oportunidad³⁰, en tanto facultades implícitas consustanciales al ejercicio de la función legislativa en materia tributaria³¹.

En todo caso, la amplia discrecionalidad del legislador debe respetar los mandatos constitucionales y, en particular, la autonomía de las entidades territoriales, en punto a

²⁵ "El Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios se incrementará anualmente en un porcentaje igual al promedio de la variación porcentual que hayan tenido los ingresos corrientes de la Nación durante los cuatro (4) años anteriores, incluido el correspondiente al aforo del presupuesto en ejecución. (...)"

²⁶ La Corte alude al criterios *formal*, vinculado con el texto de la ley que crea o autoriza el respectivo tributo; *orgánico*, utilizado para identificar la entidad titular de un determinado tributo, con la identificación de los órganos políticos que participan en su creación; *material*, cuando los criterios formal y orgánico resultan insuficientes, recaudo integral de rentas en la jurisdicción de la entidad territorial y destinación a sufragar sus gastos propios, sin elementos sustantivos para considerarla renta nacional; y, *prelación del derecho sustancial*, cuando la aplicación de los anteriores criterios ofrece soluciones contradictorias, tomando como criterio definitorio fundamental al orgánico, de modo que las fuentes clasificadas como exógenas pueden considerarse endógenas si requieren decisiones políticas de la asamblea departamental o del concejo municipal para perfeccionarse; se cobra en la jurisdicción de la respectiva entidad territorial; entran integralmente al presupuesto de la respectiva entidad; y no existe elemento sustantivo para considerarla renta nacional.

²⁷ El 4% del cual debe girarse al Corpes respectivo, como órgano rector de las Regiones de Planificación en las que se encuentra dividido el territorio nacional, que fungen como instancias técnicas de coordinación e intermediación entre el gobierno nacional y el gobierno departamental.

²⁸ C-720 de 1999.

²⁹ C-205 de 1995

³⁰ C-486 de 1996

³¹ C-222 de 1995, C-219 de 1997



las actividades de recaudo, fiscalización, liquidación oficial, discusión, cobro y devolución, como actuaciones de administración y control del impuesto, que el artículo 147 de la Ley 488 de 1998 asignó al departamento o distrito en cuya jurisdicción se debía pagar el impuesto de vehículos automotores.

Acorde con el análisis de constitucionalidad de dicha norma³², tales atribuciones armonizan con las funciones propias de los departamentos pues, como intermediarios entre la Nación y los municipios, es razonable que a ellos corresponda su recaudo y administración, al tiempo que se permite a los municipios participar en las rentas nacionales generadas en proporción a lo recaudado en sus respectivas jurisdicciones.

En ese sentido, se indicó que la amplia libertad de configuración legal en materia tributaria tiene un margen de apreciación considerable para definir el método de recaudo, administración y fiscalización eficiente de cada tributo. El legislador cuenta con plenas atribuciones para establecer los procedimientos tributarios y obligar a los contribuyentes a tributar dentro de reglas y disposiciones que dotan de certeza a las bases gravables tenidas en cuenta para determinar lo adeudado al Estado.

La asignación de las facultades de administración y control en los departamentos no es manifiestamente irrazonable porque, además de que la mayor parte de los recursos recaudados se destina a ellos, el ejercicio de esas tareas por parte de la misma entidad territorial facilita el cobro y control del impuesto, y evita la doble tributación respecto de un mismo hecho económico en salvaguarda de los principios de equidad, progresividad y capacidad contributiva.

Configuración normativa en materia de exenciones de impuestos nacionales cedidos

Se ha dicho que el legislador goza de amplia potestad de configuración normativa para establecer tributos y definir sus elementos esenciales; bajo la misma lógica, afianzada en el marco de los artículos 150 [12] y 338 de la CP, y al tenor del artículo 154 ib. que dispone que las leyes del Congreso en las que se “*decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales*”, solo pueden ser “*dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno*”, se tiene que el legislador cuenta con la potestad de crear beneficios tributarios taxativos, limitados, personales e intransferibles, que responden a razones justificadas de política económica o social, o dirigidas a garantizar la igualdad real o efectiva en la materia³³.

Las exenciones, como una de las especies de beneficios tributarios, restringen anticipadamente el hecho gravado, para que la obligación tributaria no nazca frente a determinados hechos generadores o sujetos, o para disminuir su cuantía con técnicas de desgravación que reduzcan las partidas integrantes de la base gravable o de la tarifa y que, en todo caso, deben ajustarse a criterios razonables y equitativos³⁴.

³² C-172 de 2001

³³ C-341 de 1998, y C-250 de 2003.

³⁴ En términos de la sentencia C-602 de 2015, la exención obra como un instrumento de estímulo fiscal cuyos propósitos válidos pueden ser: 1) recuperación y desarrollo de áreas geográficas gravemente deprimidas en razón de desastres naturales o provocados por el hombre; 2) fortalecimiento patrimonial de empresas o entidades que ofrecen bienes o servicios de gran sensibilidad social; 3) incremento de la inversión en sectores altamente vinculados a la generación de empleo masivo; 4) protección de determinados ingresos laborales; 5) protección a los cometidos de la seguridad social; 6) en general, una mejor redistribución de la renta global que ofrece el balance económico del país”.



También se ha hecho alusión a ciertas limitaciones al poder legislativo de configuración normativa en materia de impuestos territoriales, como recursos propios que deben salvaguardarse de la injerencia de las autoridades nacionales y que, en materia de exenciones y tratamientos preferenciales responden a la expresa prohibición del artículo 294 constitucional, según el cual, “La ley no podrá conceder exenciones ni tratamientos preferenciales en relación con los tributos de propiedad de las entidades territoriales. Tampoco podrá imponer recargos sobre sus impuestos salvo lo dispuesto en el artículo 317”. Tal salvaguarda sobre las rentas territoriales frente a la intervención de las autoridades nacionales conduce a que, correlativamente, las entidades territoriales sólo puedan disponer exenciones o tratamientos preferenciales en relación con los tributos de su propiedad.

A la luz de esa premisa, queda desvirtuada la presunción de legalidad del artículo segundo de la Ordenanza 594 de 2006, comoquiera que el descuento que establece sobre el impuesto de vehículos automotores del año siguiente al de la matriculación del vehículo gravado ante el Instituto Departamental de Tránsito y Transporte del Meta, corresponde materialmente a una exención temporal que reduce la cuantificación de dicho impuesto nacional, respecto del cual la Asamblea Departamental del Meta sólo podía ejercer las facultades de administración y control que le reconoce el artículo 147 de la Ley 488 de 1998, en cuanto cesionario legal de las rentas provenientes de ese gravamen³⁵.

En el mismo sentido, la sentencia del 10 de julio de 2014³⁶, que decidió la demanda de nulidad interpuesta contra una norma departamental, por supuestos jurídicos similares a los que ahora se debaten, señaló:

“(…) las entidades territoriales, en ejercicio de la autonomía que la Constitución les reconoce, sólo tienen la potestad plena para conceder exenciones o tratamientos preferenciales en relación con los tributos de su propiedad, así como para regular los sujetos que gozan del régimen exceptivo, las condiciones en que se puede gozar de ese régimen y las obligaciones que se les asigna a los beneficiarios para probar que, en efecto, tienen derecho al mismo.

(…)

los artículos 187 y 294 de la Constitución Política desarrollan la autonomía de las entidades territoriales, entre otros, para establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones, así como para conceder exenciones y tratamientos preferenciales en relación con los tributos de su propiedad.

En el caso del impuesto sobre vehículos automotores, esa facultad para crear beneficios o tratamientos tributarios preferenciales se ve restringida, toda vez que si bien las rentas del impuesto fueron cedidas a los departamentos y al Distrito Capital, y su titularidad es de la Nación, dicha cesión, según se desprende de la Ley 488, sólo le permite a estas entidades territoriales la administración y control del tributo, a saber: el recaudo, la fiscalización, proferir liquidaciones oficiales, la discusión, el cobro y la devolución del impuesto³⁷.

En el caso de la Ordenanza 586 del 26 de diciembre de 2007, es evidente que el párrafo primero del artículo quinto, acusado, es violatorio del citado artículo 294 de la Constitución, por cuanto el Departamento de Caldas no era el competente para conceder exenciones como las allí fijadas, en la medida en que, se repite, el impuesto sobre vehículos automotores, creado por la Ley 488 de 1998, es un impuesto de propiedad de la

³⁵ Ley 488 de 1998, arts. 138 y 139

³⁶ Exp. 18823, CP. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas.

³⁷ Artículo 147.



Nación, y, por ello, dicha facultad está atribuida, exclusivamente, al Congreso de la República, cuando de rentas nacionales se trata. En este caso, el Departamento de Caldas excedió su competencia al regular un aspecto que, por disposición de la Constitución, recae exclusivamente en el legislador.”

En este orden, se avala la anulación del artículo segundo de la Ordenanza 594 de 2006 por falta de competencia y extralimitación de funciones de la Asamblea Departamental del Meta para disponer una exención sobre el impuesto nacional de vehículos automotores.

Respecto de la anulación del artículo segundo de la Ordenanza 569 de 2005, el recurso de apelación cuestionó la procedencia de su declaratoria de nulidad por cuenta de haber sido objeto de modificación posterior, primer aspecto analizado por la Sala en esta considerativa y desestimado conforme al criterio reiterado que se invocó frente al examen de legalidad de normas que han perdido vigencia.

En lo demás, los argumentos de fondo de la alzada refutaron indistintamente las dos anulaciones dispuestas (*artículo 2 de la Ordenanza 569 de 2005 y artículo 2 de la Ordenanza 594 de 2006*), con sustento en la inalterabilidad de los elementos esenciales del impuesto de vehículos automotores, las facultades derivadas del principio de autonomía territorial para la implementación de descuentos o incentivos aplicables a aquél y la inexistencia de exenciones tributarias en los descuentos ordenados por las normas acusadas.

Sin embargo, debe observarse que el descuento establecido en el artículo segundo de la Ordenanza 569 de 2005 no se proyectó sobre un impuesto nacional amparado por el principio de reserva de ley y pasible de las limitaciones a la autonomía territorial que estructuran los cargos de nulidad, sino sobre el valor de la *matrícula* de los vehículos automotores ante el Instituto Departamental de Tránsito y Transporte del Meta, es decir, de un concepto retributivo del servicio de matriculación solicitado por los propietarios o poseedores de dichos vehículos.

En efecto, el artículo 2 de la Ley 769 de 2002³⁸ definió la matrícula como un “Procedimiento³⁹ destinado al registro inicial de un vehículo automotor ante un organismo de tránsito”, en la que se “consignan las características, tanto internas como externas del vehículo, así como los datos e identificación del propietario.”. Así, dicho registro constituye el instrumento de identificación e individualización oficial de los vehículos automotores y, junto con la placa⁴⁰ asignada en el trámite de matriculación⁴¹, habilita el rodamiento y movilización de los mismos.

Todo vehículo debe matricularse ante un organismo de tránsito, al cual debe cancelar los derechos de matrícula y pagar los impuestos del vehículo (*art. 39 ib*). Entre dichos organismos se encuentra el Instituto Departamental del Meta, creado por la

³⁸ Por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones

³⁹ Resolución 12379 de 2012 por la cual se adoptan los procedimientos y se establecen los requisitos para adelantar los trámites ante los organismos de tránsito.

⁴⁰ Ley 769 de 2002. Art. 2. Para la aplicación e interpretación de este código, se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:
(...) Placa: Documento público con validez en todo el territorio nacional, el cual identifica externa y privativamente un vehículo.

⁴¹ Resolución 12379 de 2012, Art. 8º. Procedimiento y requisitos. Verificada la inscripción del usuario en el sistema RUNT, para adelantar la matrícula de un vehículo automotor, remolque o semirremolque ante los organismos de tránsito, se deberá observar el siguiente procedimiento y cumplir con los requisitos que el mismo exige:

1. Presentación de documentos. (...)

2. Confrontada y validada la información, el organismo de tránsito procede a preasignar una placa. (...)



Ordenanza 018 de 1988⁴² como entidad descentralizada del orden departamental, con carácter de establecimiento público, jurisdicción en ese ámbito territorial y patrimonio integrado, entre otros recursos, por los derechos de matrícula de vehículos [art. 26, b) *ejusdem*].

Los derechos de matrícula a favor de la autoridad de tránsito departamental corresponden al costo del procedimiento de matriculación que se realiza a solicitud de los propietarios o poseedores de los vehículos automotores y, como se anotó, el pago de los mismos conforma el patrimonio del Instituto de Tránsito y Transporte Departamental del Meta; en esa medida, tales derechos corresponden a un concepto independiente del impuesto nacional de vehículos automotores

En consecuencia, las facultades otorgadas por la autonomía territorial que plantea la demanda frente al impuesto cedido no operan sobre el pago de los derechos de matrícula para vehículos automotores ante el Instituto de Tránsito y Transporte Departamental del Meta. Y la normativa departamental podía disponer descuentos sobre el valor de los derechos de matrícula individualmente considerados, máxime cuando acompañan la actividad de recaudo que, según el demandado, se quiso optimizar.

Sin perjuicio de lo anterior, el tribunal consideró que el descuento sobre el derecho de matrícula violaba el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, porque carecía del análisis de impacto fiscal; en razón de ello, declaró la nulidad del artículo 2 de la Ordenanza 569 de 2005. Tal aspecto fundante de la decisión judicial impugnada no fue refutado en el recurso de apelación y, por tanto, escapa al análisis de la Sección; el impugnante sólo aludió a dicha conclusión judicial en los alegatos de conclusión, no obstante que éstos corresponden a una etapa procesal legalmente establecida para que las partes refuercen los argumentos del recurso de apelación o de la oposición al mismo, en el marco de un ejercicio lógico deductivo que, a partir del análisis fáctico y jurídico integral de las piezas procesales existentes, persuade el convencimiento judicial sobre la anulación pretendida por el demandante o la legalidad defendida por el demandado. Se reitera, no son los alegatos una oportunidad para sustentar ni adicionar los reparos contra la sentencia apelada⁴³.

De conformidad con lo anterior, se confirmará la sentencia apelada.

No se condenará en costas, en virtud de lo dispuesto en el artículo 188 de la Ley 1437 de 2011.

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

⁴²https://asambleameta.micolombiadigital.gov.co/sites/asambleameta/content/files/000169/8415_ordenanza-no18-de-1988pdf-creacion-del-instituto-de-transito-departamental.pdf

⁴³ Sentencia del 18 de febrero de 2021, exp. 24545, CP. Julio Roberto Piza Rodríguez, en la cual se expresó que “el traslado de alegatos no es la oportunidad para sustentar el recurso de apelación contra el fallo (art. 247.1 del CPACA), como tampoco para adicionarlo”.



1.- **CONFIRMAR** la sentencia del 29 de enero de 2020, proferida por el Tribunal Administrativo del Meta.

2. Sin condena en costas.

Notifíquese, comuníquese y devuélvase el expediente al Tribunal de origen. Cúmplase.

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

(Firmado electrónicamente)

**JULIO ROBERTO PIZA RODRÍGUEZ
BASTO**

Presidente

(Firmado electrónicamente)

STELLA JEANNETTE CARVAJAL

(Firmado electrónicamente)

MILTON CHAVES GARCÍA

Salva voto

(Firmado electrónicamente)

MYRIAM STELLA GUTIÉRREZ ARGÜELLO

SALVAMENTO DE VOTO / COMPETENCIA PARA ESTABLECER DESCUENTOS PARA EL PAGO DEL IMPUESTO NACIONAL SOBRE VEHÍCULOS AUTOMOTORES - Autonomía impositiva territorial / DESCUENTO SOBRE DERECHOS DE MATRÍCULA Y/O TRASLADO DE CUENTA DE VEHÍCULOS AUTOMOTORES ANTE INSTITUTO DE TRÁNSITO DEPARTAMENTAL - Autonomía impositiva territorial / IMPUESTO SOBRE VEHÍCULOS AUTOMOTORES – Carácter nacional / FACULTADES DE ADMINISTRACIÓN Y CONTROL DEL IMPUESTO SOBRE VEHÍCULOS AUTOMOTORES CEDIDO A LAS ENTIDADES TERRITORIALES - Competencia de las entidades cesionarias. Alcance / RECAUDO DEL IMPUESTO NACIONAL SOBRE VEHÍCULOS AUTOMOTORES - Autonomía impositiva territorial. Facultad de elección por la entidad territorial de los procedimientos y formas más adecuados para lograr el recaudo del tributo / ESTABLECIMIENTO DE DESCUENTOS PARA EL PAGO DEL IMPUESTO NACIONAL SOBRE VEHÍCULOS AUTOMOTORES POR ENTIDADES TERRITORIALES - Legalidad / FACULTAD IMPOSITIVA DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES - Alcance del artículo 294 de la Constitución Política / PROHIBICIÓN AL LEGISLATIVO PARA DECRETAR EXENCIONES Y TRATAMIENTOS PREFERENCIALES SOBRE TRIBUTOS TERRITORIALES - Alcance. No conduce a que, correlativamente, las entidades territoriales solo puedan disponer exenciones o tratamientos preferenciales en relación con los tributos de su propiedad / COMPETENCIA DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES PARA DECRETAR EXENCIONES Y TRATAMIENTOS PREFERENCIALES ÚNICAMENTE SOBRE TRIBUTOS TERRITORIALES - Falta de fundamento constitucional / DESCUENTO PARA EL PAGO DEL IMPUESTO NACIONAL SOBRE VEHÍCULOS AUTOMOTORES - Naturaleza jurídica. Se trata de un



beneficio tributario, no de una exención, pues se mantienen todos los elementos de la obligación tributaria establecidos en la ley / DESCUENTO POR PAGO DEL IMPUESTO NACIONAL SOBRE VEHÍCULOS AUTOMOTORES CONCEDIDO POR ENTIDAD TERRITORIAL - Legalidad. En ejercicio de sus facultades de recaudo la entidad territorial puede otorgar descuentos que constituyen un gasto público con el objetivo de atraer contribuyentes / FACULTAD DE RECAUDO DEL IMPUESTO NACIONAL SOBRE VEHÍCULOS AUTOMOTORES POR ENTIDADES TERRITORIALES – Autonomía impositiva territorial. No hay norma constitucional o legal que impida a los departamentos elegir la manera de recaudar el impuesto de vehículos a través de decisiones de gasto público

Con el debido respeto, me aparto de la providencia de la referencia porque considero que debió revocarse la sentencia de primera instancia y en su lugar negar las pretensiones de la demanda de nulidad. Lo anterior porque el Departamento cuenta con facultades constitucionales para establecer descuentos para el pago del impuesto de vehículos automotores, como el otorgado por matricular los vehículos nuevos o trasladar por primera vez su cuenta a las oficinas de tránsito del Meta. Si bien el impuesto de vehículos automotores establecido en la Ley 488 de 1998 es un tributo del orden nacional cedido a los entes territoriales y para el cual el legislador nacional goza de amplia intervención para fijar todos los elementos de la obligación tributaria; no debe dejarse de lado que el artículo 147 ib. asignó el recaudo, fiscalización, cobro y devolución del impuesto de vehículos automotores al departamento o distrito. Los descuentos del monto a pagar, como el del caso concreto, son un mecanismo de recaudo de los tributos. Se otorga el beneficio con el fin de facilitar, estimular e incentivar el recaudo de los tributos, pero sin afectar ninguno de los elementos de la obligación tributaria. La norma local demandada no modifica o contraría el hecho generador, los sujetos, la base gravable o la tarifa del impuesto de vehículos, lo cual sería una vulneración flagrante de normas superiores. Lo que hizo el departamento en este caso fue ejercer la potestad de recaudo del tributo, eligiendo los procedimientos y formas que consideró más adecuados para lograr el objetivo. Se debe preservar la autonomía que le fue otorgada por la Ley a los departamentos para determinar la manera de recaudar el tributo, incluso aceptando la posibilidad de otorgar descuentos por pronto pago o como en este caso, descuentos por matricular los vehículos nuevos, pues son decisiones que tienen que ver con el gasto público de la entidad territorial en aras de asegurar un mayor recaudo a futuro e incluso en el presente. No comparto lo señalado en la sentencia, en el sentido que la prohibición al congreso para conceder exenciones o tratamientos preferenciales respecto de tributos de propiedad de los entes territoriales conduzca a que *“correlativamente, las entidades territoriales sólo puedan disponer exenciones o tratamientos preferenciales en relación con los tributos de su propiedad.”* Tal conclusión no tiene sustento constitucional. El artículo 294 de la Carta contiene una protección a las rentas propias de los entes territoriales, por lo que no tiene fundamento limitar la posibilidad de ejercer sus competencias respecto de los recursos que administra. En todo caso, si bien la norma acusada contiene un beneficio tributario, no es propiamente una exención pues se mantienen todos los elementos de la obligación tributaria establecidos en la ley. Lo que hace el departamento es ejercer sus facultades de recaudo otorgando descuentos que constituyen un gasto público con el objetivo de atraer contribuyentes. No hay norma constitucional o legal que impida a los departamentos elegir la manera de recaudar el impuesto de vehículos a través de



decisiones de gasto público como es el descuento en discusión y por lo mismo no era procedente declarar la nulidad de la norma acusada.

FUENTE FORMAL: CONSTITUCIÓN POLÍTICA - ARTÍCULO 294 / LEY 488 DE 1998 / LEY 488 DE 1998 - ARTÍCULO 147

NORMA DEMANDADA: ORDENANZA 569 DE 2005 (27 de enero) DEPARTAMENTO DEL META - ARTÍCULO 2 (Anulado) / ORDENANZA 594 DE 2006 (29 de abril) DEPARTAMENTO DEL META - ARTÍCULO 1 (No anulado) / ORDENANZA 594 DE 2006 (29 de abril) DEPARTAMENTO DEL META - ARTÍCULO 2 (Anulado) /

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

Referencia: NULIDAD SIMPLE

Radicación: 50001-23-33-000-2015-00088-01 (25417)

Demandante: JOSÉ VIDAL VILLALOBOS CELIS

Demandado: DEPARTAMENTO DEL META

SALVAMENTO DE VOTO DEL CONSEJERO MILTON CHAVES GARCÍA A LA SENTENCIA DEL 10 DE MARZO DE 2022, C.P. STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO

Con el debido respeto, me aparto de la providencia de la referencia porque considero que debió revocarse la sentencia de primera instancia y en su lugar negar las pretensiones de la demanda de nulidad. Lo anterior porque el Departamento cuenta con facultades constitucionales para establecer descuentos para el pago del impuesto de vehículos automotores, como el otorgado por matricular los vehículos nuevos o trasladar por primera vez su cuenta a las oficinas de tránsito del Meta.

Si bien el impuesto de vehículos automotores establecido en la Ley 488 de 1998 es un tributo del orden nacional cedido a los entes territoriales y para el cual el legislador nacional goza de amplia intervención para fijar todos los elementos de la obligación tributaria; no debe dejarse de lado que el artículo 147 ib. asignó el recaudo, fiscalización, cobro y devolución del impuesto de vehículos automotores al departamento o distrito.

Los descuentos del monto a pagar, como el del caso concreto, son un mecanismo de recaudo de los tributos. Se otorga el beneficio con el fin de facilitar, estimular e incentivar el recaudo de los tributos, pero sin afectar ninguno de los elementos de la obligación tributaria.

La norma local demandada no modifica o contraría el hecho generador, los sujetos, la base gravable o la tarifa del impuesto de vehículos, lo cual sería una vulneración flagrante de normas superiores. Lo que hizo el departamento en este caso fue ejercer



la potestad de recaudo del tributo, eligiendo los procedimientos y formas que consideró más adecuados para lograr el objetivo.

Se debe preservar la autonomía que le fue otorgada por la Ley a los departamentos para determinar la manera de recaudar el tributo, incluso aceptando la posibilidad de otorgar descuentos por pronto pago o como en este caso, descuentos por matricular los vehículos nuevos, pues son decisiones que tienen que ver con el gasto público de la entidad territorial en aras de asegurar un mayor recaudo a futuro e incluso en el presente.

No comparto lo señalado en la sentencia, en el sentido que la prohibición al congreso para conceder exenciones o tratamientos preferenciales respecto de tributos de propiedad de los entes territoriales conduzca a que *“correlativamente, las entidades territoriales sólo puedan disponer exenciones o tratamientos preferenciales en relación con los tributos de su propiedad.”*

Tal conclusión no tiene sustento constitucional. El artículo 294 de la Carta contiene una protección a las rentas propias de los entes territoriales, por lo que no tiene fundamento limitar la posibilidad de ejercer sus competencias respecto de los recursos que administra. En todo caso, si bien la norma acusada contiene un beneficio tributario, no es propiamente una exención pues se mantienen todos los elementos de la obligación tributaria establecidos en la ley. Lo que hace el departamento es ejercer sus facultades de recaudo otorgando descuentos que constituyen un gasto público con el objetivo de atraer contribuyentes.

No hay norma constitucional o legal que impida a los departamentos elegir la manera de recaudar el impuesto de vehículos a través de decisiones de gasto público como es el descuento en discusión y por lo mismo no era procedente declarar la nulidad de la norma acusada.

En los anteriores términos dejo expresadas las razones de mi salvamento de voto.

(Con firma electrónica)
MILTON CHAVES GARCÍA