

**IMPUESTO SOBRE VEHICULOS AUTOMOTORES – Creación y administración / DECLARACIÓN Y PAGO DEL IMPUESTO SOBRE VEHÍCULOS – Suscripción de convenios con entidades financieras. Los departamentos los deben suscribir con entidades con cobertura nacional para la recepción de las declaraciones y pagos / DISTRIBUCIÓN DEL RECAUDO DEL IMPUESTO SOBRE VEHICULOS AUTOMOTORES – Suscripción de convenios de recaudo con entidades financieras. Alcance y obligaciones de las entidades financieras. / DISTRIBUCIÓN DEL RECAUDO DEL IMPUESTO SOBRE VEHÍCULOS – Obligaciones de los beneficiarios / DISTRIBUCIÓN DEL RECAUDO DEL IMPUESTO SOBRE VEHICULOS – Obligación de los municipios de informar y actualizar el número de cuenta bancaria en la que recibieron la participación**

El impuesto sobre vehículos automotores fue creado por la Ley 488 de 1998 y sustituyó los impuestos de timbre nacional sobre vehículos automotores, circulación y tránsito y el unificado de vehículos del Distrito Capital. Este tributo grava la propiedad de “*los vehículos automotores nuevos, usados y los que se internen temporalmente al territorio nacional*”, excepto aquellos expresamente indicados en el artículo 141 ib., como bicicletas, tractores para trabajo agrícola, etc. La administración del tributo corresponde al Distrito Capital y a los Departamentos en cuya jurisdicción se encuentre matriculado el vehículo. Estos últimos reciben el 80% de los recursos recaudados y el 20% restante está dirigido a los Municipios a los cuales pertenezca la dirección que figure en la declaración. Para la recepción de las declaraciones y pagos del impuesto, y la posterior distribución de los recursos, los Departamentos deben suscribir convenios con entidades financieras, que se encarguen de realizar los abonos a los municipios beneficiarios. Así se desprende con claridad de los artículos 3º y 6º del Decreto 2654 de 1998, reglamentario de la Ley 488 (...) Dichos convenios, valga decir, no varían la condición de administrador del gravamen que tienen los Departamentos, pues la relación jurídica que se genera en torno a la obligación tributaria, comprende únicamente a los sujetos expresamente determinados por la ley, y en este caso, las entidades financieras tienen un rol operacional. Así, su labor es de manejo operativo, y sus obligaciones se definen de conformidad con lo establecido en el negocio jurídico suscrito con el ente territorial, es decir, que son de naturaleza contractual. Eso sí, con las precisiones hechas por la Ley 488 y el Decreto 2654, sobre la obligación de distribución y de remisión de los soportes que sustenten las transferencias de los dineros. Por su parte, los municipios beneficiarios deben suministrar a las instituciones financieras, la información necesaria a fin de que se le transfieran los recursos provenientes del impuesto, en el porcentaje asignado por la Ley (20%). Esto, en los términos del párrafo 2 del artículo 6º ib. (...) De manera, que en lo que concierne a la distribución del recaudo, las obligaciones de los Departamentos y Municipios beneficiarios pueden sintetizarse así: a los primeros les compete la suscripción de los convenios en virtud de los cuales se garantiza el traslado del dinero, de acuerdo con los porcentajes definidos por la Ley 488, en tanto que a los segundos les corresponde informar el número de la cuenta bancaria en la cual se recibirá la participación. Dicha obligación no se agota con el suministro inicial de un número de cuenta: cualquier cambio al respecto, y con mayor razón, el cierre de esta, debe manifestarse al banco correspondiente. Todo, porque de conformidad con la norma transcrita, antes del inicio de la siguiente vigencia fiscal, constituye un deber del ente territorial, actualizar esa información. (...) La discusión que le subyace a dichos planteamientos, se concreta en la determinación de los alcances de las obligaciones que tienen ambas partes en la distribución y recepción del recaudo del impuesto, que se reitera, fueron delimitadas en la Ley 488 de 1998 y su Decreto Reglamentario 2654 del mismo año, a las que se refirió la Sala en el

punto 2) de la providencia. A las cuales habría que agregar, las que se precisaron en los convenios celebrados por el Departamento con ciertas entidades financieras, con la siguiente salvedad: las estipulaciones contractuales allí pactadas, en principio, solo pueden producir efectos jurídicos respecto de quienes las suscribieron, habida cuenta de que no puede obligarse a un tercero ajeno al negocio jurídico, como sería en este caso, el Municipio de Ibagué.

**FUENTE FORMAL:** LEY 488 DE 1998 – ARTÍCULO 141 / LEY 488 DE 1998 – ARTÍCULO 146 / LEY 488 DE 1998 – ARTÍCULO 150 / LEY 633 DE 2000 – ARTÍCULO 106 / LEY 633 DE 2000 – ARTÍCULO 107 / ORDENANZA 44 DE 1998 DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA – ARTÍCULO 18 / ORDENANZA 44 DE 1998 DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA – ARTÍCULO 22 / DECRETO 2654 DE 1998 – ARTÍCULO 3 / DECRETO 2654 DE 1998 – ARTÍCULO 6

**PARTICIPACIÓN DE LOS MUNICIPIOS EN EL IMPUESTO SOBRE VEHICULOS AUTOMOTORES – Irregularidades en las cuentas bancarias informadas para recibirla. No desvirtúa el derecho legal que le asiste al municipio a recibir la participación en el impuesto recaudado por el departamento / PARTICIPACIÓN MUNICIPAL EN EL IMPUESTO SOBRE VEHICULOS – Efectos del incumplimiento del deber de informar un número de cuenta bancaria para recibirla. No genera la pérdida del derecho a la participación**

Las constancias procesales relacionadas revelan, que la suma adeudada corresponde a recursos que fueron rechazados por los bancos de destino y redirigidos a una cuenta del Departamento de Cundinamarca, debido a que las cuentas a las cuales fueron consignados, presentaban irregularidades, y no se suministró nueva información para efectuar los giros. Tal circunstancia-la existencia de irregularidades en las cuentas-, sin embargo, no desvirtúa la existencia del derecho que le asiste al Municipio a recibir la participación que **por orden legal**, tiene en el impuesto sobre vehículos automotores recaudado por el Departamento de Cundinamarca. En efecto, el incumplimiento del deber de informar un número de cuenta no genera la pérdida del derecho a la participación sobre el gravamen, pues la norma no estableció esa consecuencia jurídica a dicha omisión. En síntesis, la Sala considera que el derecho a recibir un porcentaje de los ingresos generados por el impuesto es de carácter legal y en esa medida, a pesar de las irregularidades que se presentaron en relación con las cuentas bancarias, el Municipio de Ibagué estaba legitimado para exigir el pago de la suma que a la fecha de expedición de los actos acusados no había sido pagada.

**FUENTE FORMAL:** DECRETO 2654 DE 1998 – ARTÍCULO 6 PARÁGRAFO 2

**IRREGULARIDADES EN EL MANDAMIENTO DE PAGO – Efectos. Solo afectan el procedimiento de cobro coactivo y no el proceso judicial en el que se estudia la legalidad del título ejecutivo**

En relación con la presunta violación al derecho al debido proceso porque se profirió mandamiento de pago cuando el acto que constituía el título ejecutivo, aún podía ser objeto de demanda, hay que recordar, que las implicaciones de esa actuación no se verifican de cara a este proceso. Esa y no otra conclusión surge, de la independencia de los procesos de cobro coactivo y el que se surte con ocasión de la interposición de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, que se traduce en la imposibilidad de que los vicios de que pueda adolecer el procedimiento administrativo de cobro, se analicen dentro del proceso judicial en que se estudia la legalidad del título ejecutivo. Así, las eventuales irregularidades del mandamiento de pago, sólo afectarían la vía coactiva.

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

**Consejero ponente: JORGE OCTAVIO RAMÍREZ RAMÍREZ**

Bogotá D.C, diecinueve (19) de octubre de dos mil diecisiete (2017)

**Radicación número: 73001-23-31-000-2008-00252-01 (18947)**

**Actor: DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA**

**Demandado: MUNICIPIO DE IBAGUÉ**

**SENTENCIA SEGUNDA INSTANCIA**

---

Procede la Sección a decidir el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante, Departamento de Cundinamarca, contra la sentencia del 10 de junio de 2011, proferida por el Tribunal Administrativo del Tolima, que negó las pretensiones de la demanda.

**ANTECEDENTES**

**1. Hechos de la demanda**

El Departamento de Cundinamarca suscribió convenios con la Corporación de Ahorro y Vivienda Ahorramás (actualmente Av Villas), BBV Banco Ganadero, Banco Colpatria Red Multibanca Colpatria S.A. y el Banco de Bogotá, con el fin de que esas instituciones financieras realizaran el recaudo y distribución del impuesto sobre vehículos automotores, del cual es sujeto activo el ente territorial.

En ejecución de ese convenio, se transfirieron al Municipio de Ibagué (Tolima) los recursos correspondientes a su participación en el impuesto.

No obstante, la Secretaría de Hacienda del Municipio de Ibagué profirió la Resolución No. 610501 de julio 30 de 2007, en la que determinó, que del total de \$346.909.773 que debía recibir por concepto de participación, estaba pendiente un

saldo de \$168.176.923 más los intereses causados a esa fecha, por valor de \$164.843.587.

Inconforme con la decisión, el Departamento de Cundinamarca interpuso recurso de reposición y en subsidio apelación. Ambos fueron resueltos en forma desfavorable mediante las resoluciones No. 610683 y 110610, respectivamente.

## 2. Pretensiones

Las pretensiones de la demanda son las siguientes:

*“1. Se declare la nulidad de la **RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA NÚMERO 610501 DE 30 DE JULIO DE 2007**, proferida por la Secretaría de Hacienda de Ibagué- Grupo Gestión de Ingresos, “Por medio de la cual se dispone el pago de una suma de dinero al Departamento de Cundinamarca, por concepto de la participación que sobre el impuesto sobre vehículos automotores de los períodos gravables 1999 a 2004, corresponde al municipio de Ibagué”.*

*2. Se declare la nulidad de la **RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA NÚMERO 610683 DE 16 DE OCTUBRE DE 2007** proferida por la Secretaría de Hacienda de Ibagué-Grupo Gestión de Ingresos, “Por medio de la cual se resuelve un recurso interpuesto contra la resolución número 610501 de 30 de julio de 2007”.*

*3. Se declare la nulidad de la **RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA NÚMERO 11-0610 DE 18 DE DICIEMBRE DE 2007** proferida por el Señor Alcalde del Municipio de Ibagué, “Por medio de la cual se resuelve el recurso de apelación interpuesto contra la resolución número 610501 de 30 de julio de 2007”.*

*4. Como consecuencia de lo anterior y a título de restablecimiento del derecho se declare la firmeza de la participación del impuesto sobre vehículos automotores reconocida a favor del municipio de Ibagué, respecto de los períodos gravables 1999 a 2004. Conforme a la distribución realizada directamente por las Instituciones Financieras en cumplimiento de lo preceptuado en el artículo 6 del Decreto 2654 de 29 de diciembre de 1998, que al tenor dispone:  
(...).”*

## 3. Normas violadas y concepto de la violación

El Departamento citó como disposiciones violadas, los artículos 29 de la Constitución Política, 136-2 del CCA, 150 de la Ley 488 de 1998, 6 del Decreto Reglamentario 2654 de 1998 y 22 de la Ordenanza 44 de 1998.

Como concepto de la violación sostuvo:

1.- Los actos demandados están viciados por falsa motivación<sup>1</sup>, pues en ellos se determinan los supuestos valores adeudados por concepto de participación en el impuesto sobre vehículos automotores, y sin embargo, no se indica de dónde proviene la estimación de las sumas. Situación, que –afirma-, se revela con claridad ante las diferencias existentes entre la resolución inicial y aquella que resolvió el recurso de reposición, pues en la primera se dijo, que el monto a pagar era de trescientos cuarenta y seis millones novecientos nueve mil pesos (\$346.909.000), en tanto que en la segunda, se definió un saldo de trescientos treinta y tres millones veinte mil quinientos diez pesos (\$333.020.510).

2.- Se violó el derecho al debido proceso al actor, ya que se inició un proceso de cobro coactivo en el que el título ejecutivo lo constituyen los actos demandados, cuando estos últimos aún podían ser objeto de la acción judicial correspondiente, por lo que, al tenor de lo dispuesto en el artículo 829-4 del E.T., no se encontraban ejecutoriados.

3.- Los dineros correspondientes a la participación del Municipio de Ibagué en el impuesto sobre vehículos automotores fueron consignados a nombre de este último, por las entidades financieras con las cuales el Departamento suscribió convenios para la distribución del recaudo. No obstante, una parte de los recursos girados (\$22.218.600) debió ser consignada en una cuenta bancaria del Departamento de Cundinamarca, pues algunos giros a nombre del Municipio se rechazaron, ya que las cuentas destino habían sido canceladas.

De esa manera,-indica-, es claro que el Municipio de Ibagué desconoció su deber de informar a las corporaciones bancarias el número de cuenta o cuentas a las cuales se debían realizar los abonos por la participación en el impuesto,

---

<sup>1</sup> Aunque el demandante inicia la sustentación del cargo, refiriéndose a una vulneración del debido proceso, lo cierto es que de una lectura integral del concepto de la violación en lo que se refiere a las inconsistencias en el monto adeudado, se desprende, que la causal de nulidad alegada es la de falsa motivación.

consagrado en el párrafo 2º del artículo 6º del Decreto 2654 de 1998. Por lo tanto, la demora en el pago obedeció a causas imputables a aquel.

#### **4. Oposición**

El Municipio de Ibagué contestó la demanda, manifestando en su defensa:

1.- Los actos demandados fueron debidamente motivados: los valores allí determinados se tomaron de la información suministrada por los Bancos Av Villas, BBVA Banco Ganadero, Colpatria y Banco de Bogotá, mediante oficios que se relacionaron al liquidar el saldo adeudado.

Además, la presunta diferencia entre los valores indicados en el acto inicial, y los referidos en el que resolvió el recurso de reposición, no existe, pues los \$346.909.773 a los que se refirió la Resolución No. 610501, corresponden al total del dinero que debió recibirse, de los cuales, ingresaron a las cuentas del Municipio solo \$178.732.850. Así, restaba un saldo de \$168.176.923, suma a la cual adicionó \$164.843.587, por concepto de intereses, lo que arrojó un valor de \$333.020.510, al cual expresamente se refirieron los actos posteriores en su parte considerativa.

2.- El procedimiento de cobro coactivo puede iniciarse, pese a que el acto que le sirve de título sea objeto de demanda ante la jurisdicción contenciosa. En todo caso, el Departamento debió formular tal circunstancia como una excepción ante la administración y no plantearla en sede judicial, como quiera que la misma no guarda estricta relación con este proceso.

3.- Las sumas liquidadas concuerdan con la información brindada por los bancos en los oficios remitidos al Departamento de Cundinamarca, solicitados por el Municipio. La relación de giros que contienen esas certificaciones, comprenden transferencias hechas a cuentas canceladas y otras, a una cuenta que es propiedad del Departamento. Esos dineros, por lo tanto, no fueron efectivamente entregados y es respecto de ellos que se realizó la liquidación del saldo pendiente de pago.

Propuso como excepciones, las que denominó *“improcedencia de la acción por absoluta legalidad de los actos atacados bajo los preceptos de la demanda e*

*improcedencia de la acción por absoluta legalidad de los actos demandados”, que fundó en los argumentos antes expuestos. De otro lado, expuso un presunto indebido agotamiento de la vía gubernativa, en razón de la inclusión de argumentos y pruebas ajenas al debate en sede jurisdiccional.*

## **SENTENCIA APELADA**

El Tribunal Administrativo del Tolima, mediante sentencia del 10 de junio de 2011, negó las súplicas de la demanda, argumentando en primer lugar, que la excepción de indebido agotamiento de la vía gubernativa, no procedía, ya que el Departamento interpuso los recursos procedentes contra el acto inicial y estos fueron resueltos en debida forma.

Sobre la existencia de la acreencia reclamada, señaló:

*“...es claro para la Sala que en varias ocasiones las entidades bancarias con quienes la demandante tenía convenio, enviaron dineros por concepto de participación del impuesto de vehículos automotores del Municipio de Ibagué a cuentas del Departamento de Cundinamarca (No. 309-00019-0 Banco BBVA), y en otras (sic) periodos giraron dineros a cuentas del Municipio de Ibagué que se encontraban canceladas (1652006619 cerrada el 9 de julio de 2003 y 1652006252 cerrada el 11 de noviembre de 1999), los cuales según las certificaciones expedidas por los bancos, fueron reenviados a la cuenta corriente de la Gobernación de Cundinamarca.”*

Al respecto precisó, que el demandante no cumplió con la carga procesal de demostrar que el dinero reenviado a cuentas suyas, fuese devuelto al Municipio. Por consiguiente, *“no pudo desvirtuar el monto señalado en las resoluciones atacadas [y]...la presunción de legalidad que ampara los actos acusados permanece incólumes (sic)”*.

## **RECURSO DE APELACIÓN**

Inconforme con la decisión de primera instancia, la parte demandante interpuso recurso de apelación, indicando que las certificaciones bancarias aportadas, constituyen prueba suficiente del traslado del porcentaje correspondiente al

Municipio de Ibagué en el recaudo del impuesto y de la consecuente inexistencia de la deuda liquidada en los actos acusados.

Por lo demás, reiteró los argumentos expuestos en la demanda, sobre la obligación del Municipio frente al suministro de la información financiera necesaria para recibir la participación, la presunta falsa motivación de los actos demandados y vulneración al debido proceso por la iniciación del procedimiento de cobro coactivo cuando la Resolución que funge como título no se encontraba ejecutoriada.

## **ALEGATOS DE CONCLUSIÓN EN SEGUNDA INSTANCIA**

**El demandante** allegó escrito de conclusión en el que, ratificó lo dicho en el recurso de apelación.

**El ente demandado** no presentó alegatos de conclusión.

## **CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO**

El Ministerio Público no rindió concepto.

## **CONSIDERACIONES**

### **1. Problema jurídico**

En los términos del recurso de apelación, y de acuerdo al ámbito de competencia del *ad quem*, le corresponde a la Sección determinar, si los actos administrados demandados, en los que se ordenó al Departamento de Cundinamarca, pagar a favor del Municipio de Ibagué la suma de \$333.020.510, por concepto de participación en el impuesto sobre vehículos automotores, correspondiente a los años gravables 1999 a 2004, son o no, ajustados a derecho.

A fin de resolver el problema jurídico planteado, la Sala analizará los alcances de las obligaciones de los beneficiarios del impuesto (Departamentos y Municipios) en relación con la recepción y distribución de los recursos generados por el tributo. Además estudiará la falsa motivación alegada, así como la presunta vulneración del derecho al debido proceso.

## **2. Impuesto sobre vehículos automotores: obligaciones de los entes beneficiarios**

2.1.- El impuesto sobre vehículos automotores fue creado por la Ley 488 de 1998 y sustituyó los impuestos de timbre nacional sobre vehículos automotores, circulación y tránsito y el unificado de vehículos del Distrito Capital. Este tributo grava la propiedad de “*los vehículos automotores nuevos, usados y los que se internen temporalmente al territorio nacional*”, excepto aquellos expresamente indicados en el artículo 141 ib., como bicicletas, tractores para trabajo agrícola, etc.

La administración del tributo corresponde al Distrito Capital y a los Departamentos en cuya jurisdicción se encuentre matriculado el vehículo. Estos últimos reciben el 80% de los recursos recaudados y el 20% restante está dirigido a los Municipios a los cuales pertenezca la dirección que figure en la declaración<sup>2</sup>.

Para la recepción de las declaraciones y pagos del impuesto, y la posterior distribución de los recursos, los Departamentos deben suscribir convenios con entidades financieras, que se encarguen de realizar los abonos a los municipios beneficiarios. Así se desprende con claridad de los artículos 3º y 6º del Decreto 2654 de 1998, reglamentario de la Ley 488, / (...) que en lo pertinente señalan:

*“Artículo 3º.- Suscripción de Convenios. Para efectos de la declaración y pago del impuesto de que trata el presente decreto, los departamentos suscribirán convenios con entidades financieras, con cobertura nacional, vigiladas por la Superintendencia Bancaria, e informarán a los sujetos responsables acerca de la suscripción de los mismos. En los términos previstos en el Estatuto Tributario.*

(...)

*Artículo 6º.- Distribución del Recaudo. Las rentas recaudadas por concepto del impuesto sobre Vehículos Automotores, incluidos los intereses y sanciones, serán distribuidas directamente por la institución financiera con la cual el departamento haya celebrado el convenio de recaudo, según los valores determinados por el*

---

<sup>2</sup> Artículos 146 y 150 de la Ley 488, modificados por los artículos 106 y 107 de la Ley 633 de 2000, respectivamente. Cuyo contenido fue reiterado, para el Departamento de Cundinamarca, en los artículos 18 y 22 de la Ordenanza 44 de 1998.

declarante en el formulario de la declaración del impuesto, dentro de los veinte (20) días siguientes a la fecha de recaudo, conforme se señale en dicho convenio.

*Parágrafo 1º.- Las instituciones financieras deberán remitir a los departamentos y municipios beneficiarios de los recursos, la respectiva copia de las declaraciones presentadas sobre las cuales se realizó la liquidación del monto de la transferencia, dentro del mes siguiente a su presentación.*

(...)” (Subrayas fuera del texto).

2.2.- Dichos convenios, valga decir, no varían la condición de administrador del gravamen que tienen los Departamentos, pues la relación jurídica que se genera en torno a la obligación tributaria, comprende únicamente a los sujetos expresamente determinados por la ley, y en este caso, las entidades financieras tienen un rol operacional.

Así, su labor es de manejo operativo, y sus obligaciones se definen de conformidad con lo establecido en el negocio jurídico suscrito con el ente territorial, es decir, que son de naturaleza contractual. Eso sí, con las precisiones hechas por la Ley 488 y el Decreto 2654, sobre la obligación de distribución y de remisión de los soportes que sustenten las transferencias de los dineros.

2.3.- Por su parte, los municipios beneficiarios deben suministrar a las instituciones financieras, la información necesaria a fin de que se le transfieran los recursos provenientes del impuesto, en el porcentaje asignado por la Ley (20%). Esto, en los términos del parágrafo 2 del artículo 6º ib: (...)

*“Artículo 6. Distribución del Recaudo:*

(...)

*Parágrafo 2º.- Antes del 31 de diciembre del año anterior a la vigencia fiscal que se va a declarar, los departamentos, los municipios y los Corpes, beneficiarios del impuesto, deberán informar a las instituciones financieras con la cual el departamento haya celebrado el convenio económico de recaudo, el número de la cuenta corriente a la cual se les debe girar lo recaudado mensualmente.”*

(Subrayas fuera del texto).

2.4.- De manera, que en lo que concierne a la distribución del recaudo, las obligaciones de los Departamentos y Municipios beneficiarios pueden sintetizarse

así: a los primeros les compete la suscripción de los convenios en virtud de los cuales se garantice el traslado del dinero, de acuerdo con los porcentajes definidos por la Ley 488, en tanto que a los segundos les corresponde informar el número de la cuenta bancaria en la cual se recibirá la participación.

Dicha obligación no se agota con el suministro inicial de un número de cuenta: cualquier cambio al respecto, y con mayor razón, el cierre de esta, debe manifestarse al banco correspondiente. Todo, porque de conformidad con la norma transcrita, antes del inicio de la siguiente vigencia fiscal, constituye un deber del ente territorial, actualizar esa información. (...)

### **3. Análisis del caso concreto: Transferencias de la participación del Municipio de Ibagué sobre el impuesto a vehículos automotores**

3.1.- Según el recurso de apelación, los actos administrativos demandados ordenan el pago de una obligación, que ya fue cumplida, pues los bancos encargados de distribuir el recaudo por concepto de impuesto sobre vehículos automotores, giraron a nombre del Municipio de Ibagué, el dinero correspondiente al 20% de su participación en la renta producida por dicho gravamen.

En sentir del recurrente, los “saldos pendientes” a que se refiere el demandado, son sumas que fueron redirigidas a una cuenta bancaria del Departamento, en vista de que algunas de las cuentas del Municipio habían sido cerradas, y este no suministró nueva información al respecto.

3.2.- La discusión que le subyace a dichos planteamientos, se concreta en la determinación de los alcances de las obligaciones que tienen ambas partes en la distribución y recepción del recaudo del impuesto, que se reitera, fueron delimitadas en la Ley 488 de 1998 y su Decreto Reglamentario 2654 del mismo año, a las que se refirió la Sala en el punto 2) de la providencia. A las cuales habría que agregar, las que se precisaron en los convenios celebrados por el Departamento con ciertas entidades financieras, con la siguiente salvedad: las estipulaciones contractuales allí pactadas, en principio, solo pueden producir efectos jurídicos respecto de quienes las suscribieron, habida cuenta de que no puede obligarse a un tercero ajeno al negocio jurídico, como sería en este caso, el Municipio de Ibagué.

3.2.1.- Para tales efectos, debe decirse, que el Departamento de Cundinamarca, suscribió convenios con la Corporación de Ahorro y Vivienda Ahorramás (hoy Av Villas), BBV Banco Ganadero (BBVA), Banco Colpatria-Red Multibanca Colpatria S.A. (Colpatria) y el Banco de Bogotá<sup>3</sup>, en los que estos se comprometieron a recibir las declaraciones del impuesto sobre vehículos automotores, remitirlas al ente territorial y distribuir el recaudo entre todos los beneficiarios.

En todos ellos, se estableció en la cláusula sexta:

**“SEXTA: OBLIGACIÓN DE LAS ENTIDADES RECAUDADORAS AL MOMENTO DE RECEPCIÓN DE LA DECLARACIÓN Y DEL PAGO.**

(...)

**PARÁGRAFO.** *De conformidad con la ley 488 de 1998 y la ordenanza 044 de 1998, LA CORPORACIÓN deberá girar los valores que corresponden a los municipios del Departamento de Cundinamarca que aparezcan como beneficiarios según la casilla (Municipio), a las cuentas corrientes o de ahorros informadas por la Secretaría de Hacienda del DEPARTAMENTO, aunque las casillas de distribución no hayan sido diligenciadas por parte del declarante. Cuando en la casilla (Municipio) del formulario de declaración del impuesto sobre vehículos automotores, aparezca una entidad territorial diferente a las anteriormente mencionadas (Municipios de otros departamentos y distritos, incluido el Distrito Capital), o estén sin diligenciar, LA CORPORACIÓN deberá girar los valores recaudados a la cuenta que determine la Secretaría de Hacienda del DEPARTAMENTO, dependencia que girará los valores a que tengan derecho los municipios de los demás departamentos del país. En todo caso, LA CORPORACIÓN deberá tener presente en sus sistemas la forma de hacer efectiva la obligación prevista en este artículo.”* (Subrayas fuera del texto).

De esa estipulación negocial se desprende, que la distribución del dinero debe hacerse, atendiendo a la ubicación del Municipio beneficiario del 20% del impuesto. De manera que al banco le corresponde girar los recursos destinados a los Municipios situados en jurisdicción del Departamento de Cundinamarca, mientras que este último, por medio de la Secretaría de Hacienda, debe abonar el dinero perteneciente a los municipios por fuera de su jurisdicción.

---

<sup>3</sup> Ver folios 37 a 64. Cuaderno principal.

Esta obligación, en los precisos términos del Decreto 2654, corresponde “...a la institución financiera con la cual el departamento haya celebrado el convenio de recaudo<sup>4</sup>”.

3.2.2.- En todo caso, lo cierto es que en la práctica, eran las entidades financieras las encargadas de realizar los giros a los municipios que no hacen parte de la jurisdicción del Departamento de Cundinamarca, como lo muestran las certificaciones bancarias de traslados<sup>5</sup>, y lo aceptan las partes.

3.3.- En ese orden de ideas, no queda duda de que el Departamento cumplió con la primera de sus obligaciones legales en punto a la distribución del recaudo del impuesto, esto es, la suscripción de convenios para la transferencia a los demás entes beneficiarios. Situación que no lo releva de su condición de agente administrador del tributo, en virtud de la cual, le asiste el deber de garantizar la correcta repartición de la renta generada por el gravamen.

Dicho deber, debe decirse, se materializa con arreglo al principio de coordinación, de tal suerte, que su cumplimiento demanda la colaboración de los demás beneficiarios, al punto, que la misma normativa impuso a estos últimos, la obligación de dar a conocer un número de cuenta bancaria vigente para la recepción del porcentaje que les corresponde.

3.4.- En el marco anterior, se analizarán los supuestos debidamente acreditados en el proceso, que dan cuenta de la actuación de las partes en relación con el cumplimiento de sus obligaciones:

3.4.1.- Los abonos, para el caso concreto, se hacían a las cuentas No. 550723415 del Banco Popular, 1652006619 y 1652006252 del Banco Colpatria, cuyo titular era el Municipio de Ibagué.

3.4.2.- Los dineros rechazados por irregularidades en la cuenta de destino, eran redirigidos a la cuenta No. 309000198 del Banco BBVA<sup>6</sup>, a nombre del Departamento, de manera, que los recursos eran “congelados” o retenidos.

---

<sup>4</sup> Artículo 6°.

<sup>5</sup> Folios 73 a 106 y 176 a 600 del Cuaderno principal.

<sup>6</sup> Véase a folios 77 del Cuaderno principal, la nota explicativa en la que se dice: “Los traslados correspondientes al 20% que fueron rechazados se realizaron a la cuenta No. 309000198 del banco BBVA”

3.4.3.- Para el período gravable de 1999 a 2004, ciertas cantidades giradas a las cuentas 1652006619 y 1652006252 de Colpatria, fueron rechazadas y devueltas a la cuenta designada por el Departamento para tales efectos, debido a que habían sido cerradas. La primera, desde el 09 de junio de 2003 y la segunda, el 11 de noviembre de 1999<sup>7</sup>.

3.4.4.- El Municipio de Ibagué no puso en conocimiento del Departamento ni de las entidades financieras ninguna de esas variaciones, pues al parecer, no estaba enterado de las clausuras, como se infiere de la solicitud hecha al Banco Colpatria y de la respuesta dada por este, en la que se lee:

*“En atención al oficio de la referencia, nos permitimos informar que una vez efectuada la correspondiente revisión en los archivos de nuestro sistema, se estableció con los datos suministrados lo siguiente:*

1. *De la cuenta **No. 1652006252** a nombre de **TESORERÍA MUNICIPAL DE IBAGUÉ-IMPUESTO SOBRE VEHÍCULOS** que no es posible suministrar la información por ustedes solicitada dado que la misma fue cerrada el día 11 de noviembre de 1999.*
2. *De la cuenta **No. 1652006619** a nombre de **ENCARGO FIDUCIARIO MUNICIPIO DE IBAGUE-IND Y CIO** se anexa copia del extracto parcial del mes de junio de 2003 únicamente dado que la misma fue cerrada el día 09 de junio de 2003<sup>8</sup>”*

3.4.5.- Ese dinero constituye el faltante cuyo pago se exige en los actos demandados, y que la parte actora indica, es inferior al liquidado por el Municipio.

3.5.- Las constancias procesales relacionadas revelan, que la suma adeudada corresponde a recursos que fueron rechazados por los bancos de destino y redirigidos a una cuenta del Departamento de Cundinamarca, debido a que las cuentas a las cuales fueron consignados, presentaban irregularidades, y no se suministró nueva información para efectuar los giros.

---

<sup>7</sup> Folios 109 y 110. Cuaderno principal.

<sup>8</sup> Fl. 173 Cuaderno principal.

Tal circunstancia-la existencia de irregularidades en las cuentas-, sin embargo, no desvirtúa la existencia del derecho que le asiste al Municipio a recibir la participación que **por orden legal**, tiene en el impuesto sobre vehículos automotores recaudado por el Departamento de Cundinamarca.

En efecto, el incumplimiento del deber de informar un número de cuenta no genera la pérdida del derecho a la participación sobre el gravamen, pues la norma no estableció esa consecuencia jurídica a dicha omisión.

3.6.- En síntesis, la Sala considera que el derecho a recibir un porcentaje de los ingresos generados por el impuesto es de carácter legal y en esa medida, a pesar de las irregularidades que se presentaron en relación con las cuentas bancarias, el Municipio de Ibagué estaba legitimado para exigir el pago de la suma que a la fecha de expedición de los actos acusados no había sido pagada.

*3.7.- El monto liquidado en los actos demandados.*

Establecida la procedencia de la acreencia reclamada en las Resoluciones demandadas, resulta del caso determinar, si el valor liquidado en aquellas (\$168.176.923) corresponde al efectivamente adeudado, como quiera que de acuerdo con la demandante, solo restaban por pagar \$22.218.600, que fueron cancelados el 05 de junio de 2009, mediante consignación a la cuenta No. 550723415 del Municipio de Ibagué.

3.7.1.- Para el efecto, la Sala valorará las certificaciones bancarias aportadas con la demanda.

Todo, porque reflejan el estado más reciente de las transferencias, como quiera que son posteriores a otras que reposan en el expediente, y su aptitud probatoria no fue cuestionada por el ente territorial demandado, toda vez que en ese sentido, este se limitó a afirmar que los valores reportados por los bancos diferían de los que tenía en su poder. No obstante, hay que precisar que la diferencia se explica porque aquellos son posteriores a los que allegó el demandado y por lo tanto, muestran consignaciones que eventualmente no fueron reportadas en los iniciales<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> Repárese en que, por ejemplo, según los datos reportados en los actos demandados (que fueron tomados de las certificaciones emitidas por los bancos en el año 2006), el monto

Además de estar actualizadas, estas certificaciones fueron acompañadas de una relación detallada de las consignaciones hechas al Municipio de Ibagué, con indicación del monto, la fecha, y el número de cuenta bancaria, y por lo tanto, la Sala determinará el monto del saldo con fundamento en las mismas<sup>10</sup>.

3.7.2.- Ahora bien, esas certificaciones relacionan las transferencias realizadas a cuentas del Municipio de Ibagué en el período correspondiente a los años 1999 a 2004, por concepto de participación en el impuesto sobre vehículos automotores.

Si se computan solo aquellas efectuadas a la cuenta No. 550723415 y a las No. 1652006619 (hasta el 09 de junio de 2003 -fecha en que fue cerrada) y 1652006252 (hasta el 11 de noviembre de 1999-cuando se clausuró), se obtiene un total de doscientos veintiocho millones trescientos trece mil setecientos cuarenta y nueve pesos \$228.313.749.

Dicha suma es inferior a la que afirma haber pagado el demandante, sin embargo, debe tenerse en cuenta que i) este no incluye en su cómputo aquellos dineros que fueron devueltos, y que como ya se precisó, hacen parte de la deuda, y que, ii) en todo caso, fueron esos los únicos valores cuyo pago logró acreditar, de manera que solo con fundamento en estos puede calcularse el verdadero monto de las transferencias y el saldo pendiente.

3.7.3.- Al valor antes calculado (\$228.313.749) deben sumarse las transferencias hechas en fecha posterior a la expedición de los actos demandados, pues en todo caso, fueron recibidas por el Municipio de Ibagué, y en esa medida, disminuyeron el saldo pendiente. Tales pagos ascienden a veintidós millones doscientos dieciocho mil seiscientos pesos (\$22.218.600) y constan en el oficio SHDFT 695<sup>11</sup>, al que el Departamento anexa copia del giro electrónico correspondiente.

---

consignado a la cuenta No. 550723415 del banco popular por concepto de participación en el impuesto sobre vehículos automotores por el período objeto de discusión, fue de \$17.688.900, mientras que en las certificaciones bancarias aportadas con la demanda, expedidas en el año 2008, se observan transferencias a la misma cuenta por valor de \$112.437.886.

<sup>10</sup> Aunque la Sala ofició a los bancos encargados de transferir el porcentaje del recaudo que correspondía al Municipio de Ibagué, con el fin de que certificaran las sumas efectivamente consignadas a aquel, ninguno suministró información relevante, comoquiera que las cifras reportadas corresponden solo a algunos años, y no dan cuenta de la totalidad de las consignaciones. Ver fls. 50 a 57 y 66 del cuaderno principal.

<sup>11</sup> Fls. 3 a 4. Cuaderno No. 3. Que se aportó como respuesta al oficio No. CAMR 1094 de noviembre 11 de 2008 del Tribunal.

3.7.4.- En ese orden de ideas, se acreditó el pago de un total de doscientos cincuenta millones quinientos treinta y dos mil trescientos cuarenta y nueve pesos (\$250.532.349), que deben restarse del valor total de \$346.909.773<sup>12</sup> a que tenía derecho el Municipio de Ibagué por concepto de participación en el impuesto sobre vehículos automotores en el periodo objeto de discusión.

El valor resultante corresponde al saldo pendiente que adeuda el Departamento de Cundinamarca, y que por lo tanto, deberá restituir al Municipio de Ibagué.

Esa cifra (\$96.377.424) será actualizada y generará intereses en los términos de los artículos 176, 177 y 178 del CCA; es decir, intereses de mora a partir del vencimiento de los treinta (30) días siguientes a la ejecutoria de esta sentencia, que es el término que concede el art. 176 ib. para dar cumplimiento a la sentencia<sup>13</sup>.

No proceden intereses comerciales, pues como lo ha precisado la Sección<sup>14</sup>, con base en la sentencia C-188/99, que declaró inexequibles algunos apartes de dicha norma, no hay lugar al pago de tales intereses “*a menos que la sentencia que impone la condena señale un plazo para el pago -evento en el cual, dentro del mismo se pagarán intereses comerciales-*”.

3.8.- Finalmente, frente a los cargos de falsa motivación y violación al debido proceso<sup>15</sup>, se considera:

3.8.1.- Los valores consignados en los actos acusados fueron debidamente sustentados, pues en ellos se relacionó el respectivo soporte de las sumas adeudadas.

Nótese que la administración precisó; el número de la cuenta, el monto debido y la procedencia de la información, que básicamente, consistió en los oficios remitidos

---

<sup>12</sup> Este fue el valor que según los actos demandados debía recibir el Municipio de Ibagué por concepto de participación, aspecto que no fue objeto de la demanda, y que por lo tanto, la Sala no entra a discutir.

<sup>13</sup> Sentencia de 28 de mayo de 2015, exp 20228. C.P Martha Teresa Briceño de Valencia.

<sup>14</sup> Ver sentencias de 3 de diciembre de 2009, exp. 15392, C.P. Héctor J. Romero Díaz; 10 de mayo de 2012, exp. 17212, C.P. Martha Teresa Briceño de Valencia, 5 de febrero de 2015, exp. 20720, C.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez.

<sup>15</sup> Aunque estos argumentos no fueron objeto de pronunciamiento por parte del *a quo* (sin justificación alguna), sí hicieron parte del debate en primera instancia, pues se plantearon en la demanda y el Municipio demandado se refirió a ellos.

por las corporaciones bancarias al Departamento de Cundinamarca sobre las transferencias del impuesto al Municipio de Ibagué<sup>16</sup>.

Es decir, el cálculo fue hecho con fundamento en certificaciones otorgadas por entidades bancarias al mismo Departamento de Cundinamarca, y enviadas al Municipio de Ibagué, que, se repite, las relacionó y detalló en los actos demandados.

En consecuencia, el cargo de falsa motivación, por “determinación arbitraria” de la deuda, no prospera.

3.8.2.- En relación con la presunta violación al derecho al debido proceso porque se profirió mandamiento de pago cuando el acto que constituía el título ejecutivo, aún podía ser objeto de demanda, hay que recordar, que las implicaciones de esa actuación no se verifican de cara a este proceso.

Esa y no otra conclusión surge, de la independencia de los procesos de cobro coactivo y el que se surte con ocasión de la interposición de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, que se traduce en la imposibilidad de que los vicios de que pueda adolecer el procedimiento administrativo de cobro, se analicen dentro del proceso judicial en que se estudia la legalidad del título ejecutivo. Así, las eventuales irregularidades del mandamiento de pago, sólo afectarían la vía coactiva.

El cargo así planteado, no prospera.

3.9.- Por todo lo dicho, la Sala revocará la sentencia de primera instancia, y en su lugar, declarará la nulidad parcial de los actos administrativos demandados, en lo que concierne a la determinación del monto de la acreencia, que de acuerdo con lo expuesto antes, corresponde a noventa y seis millones trescientos setenta y siete mil cuatrocientos veinticuatro pesos \$96.377.424, suma que deberá ser actualizada y sobre la cual se reconocerán intereses, en los términos del artículo 177 del CCA.

---

<sup>16</sup> Ver a folio 10 del cuaderno principal, el cuadro explicativo de los valores.

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**

**1.- REVOCAR** la sentencia de junio 10 de 2011, proferida por el Tribunal Administrativo del Tolima y en su lugar; **DECLARAR** la nulidad parcial de las Resoluciones No. 610501 de julio 30 de 2007, 610683 de octubre 16 y 110610 de diciembre 18, ambas de 2007, proferidas por la Secretaría de Hacienda del Municipio de Ibagué, en lo que corresponde al monto liquidado por concepto de participación en el impuesto sobre vehículos automotores por el periodo 1999-2004.

**2.-** A título de restablecimiento del derecho, **DECLARAR** que el Departamento de Cundinamarca solo está obligado al pago de noventa y seis millones trescientos setenta y siete mil cuatrocientos veinticuatro pesos \$96.377.424 por concepto de participación en el impuesto sobre vehículos automotores, suma que será actualizada y devengará intereses moratorios en los términos de los artículos 176, 177 y 178 del CCA.

**3.- DEVUÉLVASE** el expediente al Tribunal de origen.

Cópiese, notifíquese y cúmplase.

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

**STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO**  
**PRESIDENTE DE LA SECCIÓN**

**MILTON CHAVES GARCÍA**

**JULIO ROBERTO PIZA RODRÍGUEZ**

**JORGE OCTAVIO RAMÍREZ RAMÍREZ**