

Radicado: 05001-23-31-000-2010-02358-01(22015)

Demandante: Municipio de Medellín

VEHÍCULOS PARTICULARES Y VEHÍCULOS OFICIALES – Definición e interpretación literal / TARIFA DEL IMPUESTO DE VEHÍCULOS – Alcance – Se refiere únicamente a los vehículos particulares / IMPUESTO DE VEHÍCULOS SOBRE AUTOMOTORES DE USO OFICIAL – Inexistencia. Reiteración de jurisprudencia. Los vehículos oficiales no están gravados con el impuesto sobre vehículos porque la ley no prevé tarifa para ellos ni autorizó a las entidades territoriales para fijarla, de modo que no existe el tributo sobre los mismos / DEVOLUCIÓN DEL IMPUESTO PAGADO SOBRE VEHÍCULOS OFICIALES – Procedencia

**Sobre el término vehículos particulares y vehículos oficiales, y si estos últimos están inmersos en los primeros, esta Sección tuvo oportunidad de pronunciarse en la sentencia de 12 de marzo de 2012, así: "En este caso se impone realizar una interpretación literal del término 'vehículos particulares' y por tener una definición legal, deberá acudirse a ella, de preferencia al significado genérico que pueda tener dicho término conforme con el artículo 28 del Código Civil. Precisamente el artículo 1 del Decreto 1809 de 1990 que modificó el Código Nacional de Tránsito (Decreto 1344 de 1970) definió los vehículos particulares, públicos y oficiales en los siguientes términos: ARTÍCULO 1o. Introdúcense las siguientes reformas al Código Nacional de Tránsito Terrestre (Decreto-ley 1344 del 4 de agosto de 1970): 1ª El artículo 2o del Decreto-ley 1344 de 1970, quedará así: Artículo 2o. Para la interpretación y aplicación del presente código, se tendrán en cuenta las siguientes definiciones: Vehículo de servicio particular. Vehículo automotor destinado a satisfacer las necesidades privadas de movilización de personas, animales o cosas. Vehículo de servicio público. Vehículo automotor destinado al transporte de pasajeros, carga o ambos por las vías de uso público mediante el cobro de un precio, flete o porte. Vehículo de servicio oficial. Vehículo automotor destinado al servicio de la Nación y demás entidades públicas (se ha subrayado). Pero el Decreto Ley 1344 de 1970 fue derogado por el artículo 170 de la Ley 769 de 2002, norma esta última que se constituyó en el nuevo Código Nacional de Tránsito Terrestre a partir del 7 de agosto del año 2002, cuyo artículo 2º nuevamente señaló algunas definiciones para la aplicación e interpretación del mismo Código. Aunque esta norma no estaba vigente para la época en que se expidió la norma acusada, mantiene el contenido del Decreto Ley, así: Vehículo de servicio particular: Vehículo automotor destinado a satisfacer las necesidades privadas de movilización de personas, animales o cosas. Vehículo de servicio público: Vehículo automotor homologado, destinado al transporte de pasajeros, carga o ambos por las vías de uso público mediante el cobro de una tarifa, porte, flete o pasaje. Vehículo de servicio oficial: Vehículo automotor destinado al servicio de entidades públicas. De las anteriores definiciones de orden legal, se colige para la Sala, que tanto en vigencia del antiguo como del nuevo Código Nacional de Tránsito, los términos "vehículos particulares" y "vehículos oficiales" son diferentes, de manera que uno no se subsume dentro del otro, ni participan de elementos que los hagan**

**similares en su uso o destinación. Por ello, no es posible jurídicamente que cuando se haga alusión al término "vehículos particulares" éste incluya a los vehículos oficiales o de propiedad de las entidades públicas, dada su distinta destinación.** (Énfasis propio) 2.2 Conforme con la explicación anterior, es claro que los conceptos "vehículos particulares" y "vehículos oficiales" no son asimilables. Pero, además, debe señalarse que el artículo 145 de la Ley 488 de 1998, tampoco estableció una tarifa para vehículos oficiales. Al respecto la Sala hizo el siguiente pronunciamiento: "Si bien es cierto que esta norma no excluyó a los vehículos de propiedad de las entidades públicas, el artículo 145 del mismo ordenamiento jurídico no dispuso una tarifa para los vehículos de uso oficial. Por lo tanto, estos no se encuentran gravados con el impuesto sobre vehículos automotores de que trata la Ley 488 de 1998 debido a la ausencia de uno de los elementos esenciales del tributo [tarifa]. Sobre este punto en particular, la Sala reitera el criterio expuesto en la sentencia de 21 de agosto de 2008, en la cual se precisó lo siguiente: 'Aunque las normas sobre sujeto pasivo y base gravable del impuesto de vehículos no excluyeron del mismo a los vehículos oficiales, la disposición sobre tarifas sólo se refiere a los vehículos particulares y a las motos de más de 125 cc, lo que significa que el legislador no previó ninguna tarifa para los vehículos de uso oficial ni autorizó a las entidades territoriales a hacerlo. Lo anterior significa que los vehículos oficiales no pueden ser gravados con el impuesto de vehículos porque faltó uno de los elementos esenciales para que respecto de los mismos se configurara el tributo (la tarifa), elemento que, se insiste, no puede ser suplido por las entidades territoriales, dado que su autonomía tributaria se encuentra sujeta a la Constitución y a la ley (artículos 150 [12], 287, 300[4], 313 [4] y 338 de la Constitución Política). Y, si la Ley 488 de 1998 no gravó con el impuesto a los vehículos oficiales, sencillamente no existe el tributo en relación con los mismos, ni pueden los departamentos fijar este elemento esencial en reemplazo del legislador, puesto que las asambleas son organismos administrativos (artículo 299 de la Constitución Política) y no pueden legislar; además, el legislador no las facultó para fijar la tarifa del impuesto para los vehículos oficiales'. Resaltado por la Sala." 2.3 De todo lo anterior se concluye, que los automotores de uso oficial no se gravaron con el impuesto sobre vehículos de que trata la Ley 488 de 1998. La voluntad del legislador, según lo explicado, fue la de no someter a los automotores de uso oficial al gravamen. 2.4 En tal sentido, la demandante no estaba obligada al pago del impuesto de vehículos, por lo que a la Gobernación de Antioquia le asiste el deber de devolver al Municipio de Medellín, lo que este pagó por dicho concepto, como se precisará más adelante.

FUENTE FORMAL: DECRETO 1809 DE 1990 – ARTÍCULO 1 / DECRETO 1809 DE 1990 – ARTÍCULO 2 / DECRETO LEY 1344 DE 1970 / LEY 769 DE 2002 – ARTÍCULO 2 / LEY 769 DE 2002 – ARTÍCULO 170 / LEY 488 DE 1998 – ARTÍCULO 145

PETICIONES DE DEVOLUCIÓN DE PAGOS SIN CAUSA LEGAL – Prescripción de la acción ejecutiva / EXCEPCIÓN DE INDEBIDO AGOTAMIENTO DE LA VÍA GUBERNATIVA POR NO SOLICITAR LA DEVOLUCIÓN DEL IMPUESTO PAGADO DENTRO DEL TÉRMINO DE FIRMEZA DE LA DECLARACIÓN – Improcedencia. Porque respecto del acto principal, objeto de esta decisión se interpusieron los recursos de ley

4.1 Para la demandada existe un indebido agotamiento de la vía gubernativa porque el Municipio de Medellín no solicitó la devolución dentro del término de firmeza de la declaración como lo prevé el artículo 714 del Estatuto Tributario. 4.2 El Tribunal negó la prosperidad de esta excepción porque en el caso de peticiones de devolución de pagos sin causa legal, el término es de 5 años contados desde que se hizo el pago, es decir, el de prescripción de la acción ejecutiva

que establece el artículo 2536 del Código Civil. 4.3 La Sala encuentra que mediante Oficio 201000199826 de 6 de agosto de 2010, la Gobernación de Antioquia negó la petición del Municipio, formulada en julio de 2010 e informó a la actora que contra esa decisión procedían los recursos de reposición y apelación. Que el 12 de agosto de 2010, el Municipio de Medellín apeló la decisión anterior; que fue confirmada el 16 de septiembre de 2010 mediante Oficio R 201000242028 de la Gobernación de Antioquia. Luego no puede hablarse de falta de agotamiento de la vía gubernativa, pues respecto del acto principal, objeto de esta decisión se interpusieron los recursos de ley.

FUENTE FORMAL: ESTATUTO TRIBUTARIO - ARTÍCULO 714 / CÓDIGO CIVIL – ARTÍCULO 2536

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN CUARTA

Consejero ponente: JORGE OCTAVIO RAMÍREZ RAMÍREZ

Bogotá, D.C., veintiuno (21) de agosto de dos mil diecinueve (2019)

Radicación número: 05001-23-31-000-2010-02358-01(22015)

Actor: MUNICIPIO DE MEDELLÍN

Demandado: DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA

FALLO

Se deciden los recursos de apelación interpuestos por ambas partes contra la sentencia de 13 de mayo de 2014, proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia, Sala Cuarta de Decisión, cuya parte resolutive es la siguiente:

**"PRIMERO: DECLARAR que prospera la excepción de CADUCIDAD en relación con la solicitud de devolución por pago de lo no debido, por concepto de las sumas canceladas por el Municipio de Medellín por impuesto de vehículos de los años 1999 a 2009, por las razones expuestas en la presente providencia.**

**SEGUNDO: En consecuencia, se INHIBIRÁ la Sala para pronunciarse de fondo, frente a la solicitud de devolución por el pago de lo no debido, por concepto de las sumas canceladas por el Municipio de Medellín por impuesto de vehículos de los años 1999 a 2009, atendiendo las razones de la parte motiva del presente proveído.**

**TERCERO: NEGAR la prosperidad de la excepción de Inepta demanda por indebido agotamiento de la vía gubernativa, propuesta por la entidad accionada, por las razones expuestas en la parte motiva de la presente providencia.**

**CUARTO: DECLARAR la NULIDAD de los actos administrativos demandados contenidos en el Oficio N°. E201000199826 del 6 de agosto de 2010, suscrito por el Secretario de Hacienda de (sic) Departamento de Antioquia y en la Resolución N°. 108668 del 16 de septiembre de 2010, por medio de la cual se resuelve un recurso de apelación, confirmando la decisión inicial, únicamente en relación con la solicitud de devolución del**

año 2010.

**QUINTO:** En consecuencia, **DECLARAR** que el Municipio de Medellín no está gravado con el impuesto de vehículos automotores en razón de los vehículos oficiales de su propiedad.

**SEXTO:** **ORDENAR** al **DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA DEVOLVER** al **MUNICIPIO DE MEDELLIN** las sumas que se hubiesen llegado a cancelar correspondientes al 80% del pago de lo no debido por impuesto de vehículo pagado por el Municipio de Medellín por el año 2010, la cual deberá ser actualizada de conformidad con la fórmula citada en la motiva del presente proveído.

**SÉPTIMO:** Sin condena en costas.

**OCTAVO:** En firme esta providencia archívese el expediente."

ANTECEDENTES

Demanda

1.1 Pretensiones

"PETICIONES PRINCIPALES:

**-Que se declare la nulidad del oficio con radicado E 201000199826 de agosto 6 de 2010, expedido por el Secretario de Hacienda del Departamento de Antioquia, que negó la prohibición de gravar y la devolución de lo pagado desde el año 1999 al 2010, ambas fechas inclusive, por concepto de impuesto sobre vehículos automotor de propiedad del Municipio de Medellín y concedió los recursos de reposición y subsidiariamente apelación.**

**-Que se declare la nulidad de la resolución 0108668 de septiembre 16 de 2010 mediante la cual el Secretario de Hacienda del Departamento de Antioquia resolvió el recurso de apelación interpuesto contra el oficio con radicado E 201000199826 de agosto 6 de 2010, no accediendo a las peticiones de que se declare prohibido gravamen por concepto del impuesto de vehículos automotor a los vehículos de propiedad del municipio de Medellín y en segundo negó la devolución de lo pagado por el Municipio de Medellín por concepto del impuesto de vehículo automotor en atención a la figura "DEL PAGO DE LO NO DEBIDO", por los años 1999 al 2010, ambas fechas inclusive, por valor de \$1.642.007.659.**

**En consecuencia como restablecimiento del derecho solicitamos se declare de prohibido gravamen por concepto del impuesto de vehículos automotores los vehículos de propiedad del MUNICIPIO DE MEDELLÍN.**

**-Solicitamos se nos haga la devolución de los impuestos cancelados por el municipio de Medellín en atención a la figura jurídica de "PAGO DE LO NO DEBIDO" por concepto del impuesto de Vehículo Automotor, desde la fecha en que se han efectuado los referidos pagos, es decir, por los años 1999, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008 y 2009 y 2010 y por los valores totales que se relacionan en los anexos y lo que logre demostrar dentro del proceso así:**

**RESUMEN VALORES TOTALES POR AÑO:**

<b>IMPUESTO DE VEHÍCULOS MUNICIPIO DE MEDELLÍN</b>		
<b>AÑO</b>	<b>FOLIOS</b>	<b>VALOR</b>
<b>1999</b>	<b>736</b>	<b>111.492.807</b>
<b>2000</b>	<b>684</b>	<b>110.499.479</b>
<b>2001</b>	<b>687</b>	<b>140.847.520</b>
<b>2002</b>	<b>540</b>	<b>108.115.688</b>
<b>2003</b>	<b>648</b>	<b>138.688.600</b>
<b>2004</b>	<b>582</b>	<b>166.647.880</b>
<b>2005</b>	<b>625</b>	<b>206.326.100</b>
<b>2006</b>	<b>650</b>	<b>202.825.000</b>
<b>2007</b>	<b>621</b>	<b>194.651.700</b>
<b>2008</b>	<b>687</b>	<b>217.250.300</b>
<b>2009</b>	<b>701</b>	<b>198.139.700</b>
<b>2010</b>	<b>717</b>	<b>257.024.800</b>
<b>TOTALES</b>	<b>7.878</b>	<b>2.052.509.574</b>
<b>Valor del 80%</b>	<b>1.642.007.659</b>	

#### **PETICIÓN SUBSIDIRIA:**

**-Que se declare que los vehículos de propiedad del Municipio de Medellín no pagan el impuesto de vehículos porque faltó uno de los elementos esenciales para que respecto de los mismos se configurara el tributo (la tarifa), de conformidad con el precedente judicial del Honorable Consejo de Estado la cual señaló en sentencia del veintiuno (21) de agosto de dos mil ocho (2008), Sala de lo Contencioso, Administrativo, Sección Cuarta, Consejero ponente: HÉCTOR J. ROMERO DÍAZ radicación número: 050012331000200000127501, número interno: 15360, Empresas Públicas de Medellín contra el Departamento de Antioquia."**[1]

Hechos relevantes para el asunto

1.2.1 El 17 de diciembre de 2009, la Secretaría de Hacienda de Medellín solicitó al Departamento de Antioquia el reconocimiento de la prohibición de gravar a los entes territoriales. También, la devolución de los pagos que realizó en los años 1998 a 2009 por impuesto de vehículos.

La Gobernación de Antioquia, mediante Oficio 000823 de 5 de enero de 2010, resolvió en forma desfavorable esa petición.

1.2.2 El 9 de marzo de 2010, el Municipio de Medellín pidió nuevamente al Departamento de Antioquia un pronunciamiento concreto sobre la solicitud hecha el 17 de diciembre de 2009.

El 18 de marzo de 2010, la entidad departamental manifestó que ratificaba la respuesta dada el 5 de enero anterior.

1.2.3 El 16 de julio de 2010, por tercera vez, el Municipio de Medellín pidió al Departamento de

Antioquia el reconocimiento de la prohibición de imposición a las entidades territoriales y la devolución de lo que pagó en los años 1998 a 2010 por impuesto de vehículos.

Mediante Oficio E 201000199826 de 6 de agosto de 2010, la Gobernación de Antioquia negó la petición anterior e informó a la actora que contra esa decisión procedían los recursos de reposición y apelación.

1.2.4 El 12 de agosto de 2010, el Municipio de Medellín apeló la decisión anterior; confirmada el 16 de septiembre de 2010 mediante Resolución 0108668 de 16 de septiembre de 2010 de la Gobernación de Antioquia.

1.3 Normas violadas y concepto de la violación

**1.3.1 En la demanda se indicaron como normas violadas los artículos 170 del Decreto Ley 1333 de 1986, 147 de la Ley 488 de 1998, 59 de la Ley 788 de 2002 y 850 del Estatuto Tributario.**

**1.3.2 Prohibición de gravar a las entidades territoriales**

1.3.2.1 El artículo 170 de la Decreto Ley 1333 de 1986 establece que las entidades territoriales no se pueden gravar con impuestos de orden nacional o local, razón por la que la Gobernación de Antioquia no debía cobrar al Municipio de Medellín el impuesto de vehículos. Por eso, procede la devolución de lo que la demandante pagó por impuesto de vehículos entre 1999 y 2010.

La citada prohibición, aun cuando fue anterior a la Constitución de 1991, está vigente ya que no ha sido objeto de examen de constitucionalidad ni de derogatoria expresa o tácita.

1.3.2.2 Lo que se pidió a la Gobernación de Antioquia fue el reconocimiento de dicha prohibición, no la aplicación de una exención. Conceptos que no se pueden confundir, pues la prohibición no permite que se origine el impuesto para las entidades territoriales, a diferencia de la exención que consiste en el trato especial que se da a un sujeto pasivo u obligado.

1.3.2.3 Así, lo que pagó el Municipio de Medellín por impuesto de vehículos de las vigencias 1999 a 2011 constituye un pago de lo no debido; que el Departamento de Antioquia debe devolver de conformidad con lo preceptuado en los artículos 147 de la Ley 488 de 1998[2] y el artículo 850 del ET (de aplicación en el ordenamiento territorial por mandato del artículo 59 de la Ley 788 de 2002).

**1.3.3 Falta de uno de los elementos del tributo. Tarifa**

Los actos demandados violan el artículo 338 de la Constitución, el Estatuto Tributario y el artículo 147 de la Ley 488 de 1998, porque el Municipio de Medellín como entidad oficial no está obligada al pago del tributo. Además, porque las normas que rigen el tributo no establecieron uno de sus elementos, la tarifa para el pago de impuesto sobre automotores oficiales.

Al respecto, debe considerarse que en el concepto jurídico de 10 de febrero de 2012 el Departamento de Antioquia reconoció que varias autoridades estatales conceptuaron que los automotores oficiales no están gravados con el impuesto de vehículos.

1.3.4 La demanda fue reformada parcialmente en los capítulos de hechos, pruebas, competencia y cuantía para incluir dentro de los valores a devolver el impuesto de vehículos de la vigencia fiscal 2011 pagado por el Municipio de Medellín[3].

### Oposición

La demandada se opuso a las pretensiones de la demandante en los siguientes términos:

2.1 Se presenta un conflicto interpretativo porque la actora considera que el artículo 170 de la Decreto Ley 1333 de 1986 tiene aplicación en este asunto; lo que no es cierto, pues dicha norma perdió vigencia cuando la Ley 488 de 1998 creó un nuevo impuesto de vehículos del que no exceptuó a los automotores oficiales. Además, debe tenerse en cuenta que el artículo 294 de la Constitución estableció que la ley no puede establecer exenciones de tributos territoriales.

2.2 La Sala de Consulta y Servicio Civil en el Concepto 745 de 29 de noviembre de 1995 conceptuó que los vehículos oficiales están comprendidos dentro del concepto de vehículos particulares, de manera que no es cierto que no exista una tarifa respecto de los automotores oficiales para el pago del impuesto de vehículos.

Explicó que con apoyo en la sentencia de la Corte Constitucional C-1153 de 2008 -que permite mediante herramientas hermenéuticas el establecimiento de la totalidad de los elementos de la obligación tributaria- es determinable que la tarifa de vehículos oficiales se subsuma en la tarifa del impuesto para vehículos particulares.

2.3 Propuso la excepción de inepta demanda por falta de agotamiento de la vía gubernativa y caducidad de la acción, porque la actora no hizo las solicitudes de devolución dentro del término de firmeza de la declaración como lo prevé el artículo 714 del Estatuto Tributario.

Además, la pretendida devolución es improcedente debido a que la actora no acogió para tal fin las normas del Estatuto Tributario y aspira a provocar este trámite especial mediante derechos de petición.

2.4 No es demandable el acto que resolvió las primeras dos peticiones, puesto que la Gobernación de Antioquia las decidió en forma negativa en el Oficio 000823 de 5 de enero de 2010 y la presente demanda se radicó en diciembre de ese año, es decir, fuera del término de caducidad.

2.5 La tercera petición de la actora no revive los términos de caducidad para demandar la nulidad de los impuestos de vehículos de vigencias anteriores, puesto que el pago del impuesto se hace por liquidación privada u oficial, cuyo término de firmeza es de dos años contados a partir del vencimiento del plazo para declarar.

2.6 Con la reforma de la demanda se pretende solicitar la devolución del impuesto de vehículos de la vigencia 2011, sin embargo, esto no es posible dado que ante la demandada no se hizo solicitud formal en dicho sentido.

### Sentencia de primera instancia

El Tribunal Administrativo de Antioquia mediante sentencia del 13 de mayo de 2014, accedió parcialmente a las súplicas de la demanda, con fundamento en las siguientes consideraciones:

3.1 Declaró la prosperidad de la excepción de caducidad de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho en relación con la solicitud de devolución por pago de lo no debido respecto de los períodos 1999 a 2009. Dijo que "dado que no se interpuso la acción de nulidad y restablecimiento del derecho en contra del oficio No. 000823 del 5 de enero de 2010, operó la caducidad de la acción y la Sala se inhibirá para pronunciarse de fondo, respecto de tales años".

Precisó que al tratarse de una situación definida, su debate no se puede avocar con peticiones posteriores, ni revivir los términos para el ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

3.2 Declaró no probada la excepción de inepta demanda por falta de agotamiento de la vía gubernativa, porque tratándose de la devolución de un pago de lo no debido las normas aplicables son las del Código Civil (art. 2536), no como lo refiere la demandada, el Estatuto Tributario (art. 714).

3.3 Respecto a la vigencia 2010, el Tribunal acogió la tesis del Consejo de Estado[4] referida a que los automotores oficiales no están sujetos al impuesto de vehículos.

Aclaró que no es necesario debatir la vigencia de la prohibición contenida en el artículo 170 del Decreto Ley 1333 de 1986, teniendo en cuenta los precedentes del Consejo de Estado que sobre casos aplicables a este asunto ha proferido.

3.4. Como restablecimiento del derecho ordenó devolver al Municipio de Medellín las sumas correspondientes al 80%[5] de lo que haya pagado por el impuesto de vehículos por la vigencia 2010.

Determinó que se debe dar aplicación a los artículos 177 y 178 del CPACA. toda vez que, la actora no solicitó intereses y en virtud de los principios de justicia, equidad y reparación integral.

3.5 El Tribunal se abstuvo de pronunciarse sobre la solicitud de devolución del impuesto de vehículos de la vigencia 2011, porque ese asunto no fue objeto de petición ante la Administración y no se incluyó en las pretensiones de la demanda.

3.6 No condenó en costas, porque la parte vencida no incurrió en conducta dilatoria o de mala fe.

#### Recursos de apelación

4.1 La parte demandante apeló la sentencia de primera instancia con fundamento en los argumentos de la demanda y agregó que es pertinente que el Consejo de Estado se pronuncie sobre la petición principal, que el Tribunal no analizó, concerniente a la vigencia de la prohibición de gravar a las entidades territoriales.

No hay caducidad de la acción respecto de las solicitudes de devolución de los años 1999 a 2009, toda vez que la pretensión principal es la aplicación de la prohibición de gravar al Municipio de Medellín con el impuesto de vehículos y de ésta se deriva que no existe causal legal para el cobro del impuesto de vehículos, caso en el que es procedente la devolución de lo que se pagó indebidamente.

No es clara la parte resolutive de la sentencia cuando en el numeral quinto declara que el Municipio de Medellín no está gravado con el impuesto de vehículos en razón a los automotores oficiales de su propiedad y en el numeral sexto ordena la devolución de lo que esta pagó por la vigencia 2010. Entonces, no es preciso si la determinación de no imposición comprende



solamente el año 2010 o todas las vigencias a partir del fallo.

Por eso, pide que se aclare qué ocurre con los impuestos pagados por los años 2012 y 2013. Si constituyen pago de lo no debido y de acuerdo con el numeral 5 de la sentencia recurrida, es posible reclamar su devolución.

Solicitó que se tenga en cuenta que el Departamento de Antioquia, exoneró a la demandante del pago del impuesto de vehículos a partir del año 2014 mediante el Oficio E 201400000246.

4.2 La parte demandada apeló la sentencia en referencia a la vigencia fiscal 2010, con base en los siguientes argumentos, i) la denominación de vehículos oficiales está comprendida en el concepto de vehículos particulares; ii) la competencia para establecer el sujeto pasivo y las posibles exenciones es exclusiva del legislador y iii) los actos administrativos demandados están amparados por el principio de legalidad.

Alegatos de conclusión en segunda instancia

La demandante ni la demandada alegaron de conclusión.

## CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El Procurador Sexto Delegado ante el Consejo de Estado rindió concepto a favor de que se confirme la sentencia apelada.

La actora no puede revivir los términos para demandar con el argumento de que no se dio respuesta a su petición de prohibición del gravamen y solicitud de devolución de lo que pagó por las vigencias 1999 a 2009 radicada el 17 de diciembre de 2009, pues esta ya se decidió y al respecto operó la caducidad de acción. Por eso, solo es posible pronunciarse sobre el impuesto del año 2010.

La pretensión principal no es el estudio de la vigencia de la prohibición de gravar a las entidades territoriales, es la nulidad de los actos demandados, es decir, del Oficio E 201000199826 de 6 de agosto de 2010 y la Resolución 0108668 de 16 de septiembre de 2010.

El concepto de la Sala de Consulta y Servicio Civil que cita la demandada no hace referencia a que los vehículos oficiales están comprendidos dentro del concepto de vehículos particulares.

Como los actos demandados no incluyen la vigencia 2011, los efectos de la nulidad no la cobijan.

## CONSIDERACIONES DE LA SALA

### 1. Competencia plena

En atención a que ambas partes apelaron y que el artículo 357 C.P.C., aplicable por remisión del artículo 267 C.C.A. -normas vigentes para la época-, establece que cuando las partes involucradas en un juicio apelan una decisión, el juez adquiere la facultad para decidir el asunto sin limitaciones e incluso para agravar la situación de los apelantes. La Sala precisa que se encuentra facultada para examinar sin limitaciones el fondo de este asunto, lo que significa que pueden estudiar con plena competencia los argumentos propuestos por las partes[6].

### 2. Sujeción de propietarios de automotores oficiales al impuesto de vehículos

2.1 Sobre el término vehículos particulares y vehículos oficiales, y si estos últimos están inmersos en los primeros, esta Sección tuvo oportunidad de pronunciarse en la sentencia de 12 de marzo de 2012[7], así:

**"En este caso se impone realizar una interpretación literal del término 'vehículos particulares' y por tener una definición legal, deberá acudirse a ella, de preferencia al significado genérico que pueda tener dicho término conforme con el artículo 28 del Código Civil[8]. Precisamente el artículo 1° del Decreto 1809 de 1990 que modificó el Código Nacional de Tránsito (Decreto 1344 de 1970) definió los vehículos particulares, públicos y oficiales en los siguientes términos:**

**ARTÍCULO 1o. Introdúcense las siguientes reformas al Código Nacional de Tránsito Terrestre (Decreto-ley 1344 del 4 de agosto de 1970):**

**1ª El artículo 2o del Decreto-ley 1344 de 1970, quedará así:**

**Artículo 2o. Para la interpretación y aplicación del presente código, se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:**

**Vehículo de servicio particular. Vehículo automotor destinado a satisfacer las necesidades privadas de movilización de personas, animales o cosas.**

**Vehículo de servicio público. Vehículo automotor destinado al transporte de pasajeros, carga o ambos por las vías de uso público mediante el cobro de un precio, flete o porte.**

**Vehículo de servicio oficial. Vehículo automotor destinado al servicio de la Nación y demás entidades públicas (se ha subrayado).**

**Pero el Decreto Ley 1344 de 1970 fue derogado por el artículo 170 de la Ley 769 de 2002, norma esta última que se constituyó en el nuevo Código Nacional de Tránsito Terrestre a partir del 7 de agosto del año 2002, cuyo artículo 2° nuevamente señaló algunas definiciones para la aplicación e interpretación del mismo Código. Aunque esta norma no estaba vigente para la época en que se expidió la norma acusada, mantiene el contenido del Decreto Ley, así:**

**Vehículo de servicio particular: Vehículo automotor destinado a satisfacer las necesidades privadas de movilización de personas, animales o cosas.**

**Vehículo de servicio público: Vehículo automotor homologado, destinado al transporte de pasajeros, carga o ambos por las vías de uso público mediante el cobro de una tarifa, porte, flete o pasaje.**

**Vehículo de servicio oficial: Vehículo automotor destinado al servicio de entidades públicas.**

**De las anteriores definiciones de orden legal, se colige para la Sala, que tanto en vigencia del antiguo como del nuevo Código Nacional de Tránsito, los términos "vehículos particulares" y "vehículos oficiales" son diferentes, de manera que uno no se subsume dentro del otro, ni participan de elementos que los hagan similares en su uso o destinación. Por ello, no es posible jurídicamente que cuando se haga alusión al término "vehículos particulares" éste incluya a los vehículos oficiales o de propiedad de las entidades públicas, dada su distinta destinación." (Énfasis propio)**

**2.2 Conforme con la explicación anterior, es claro que los conceptos "vehículos particulares" y "vehículos oficiales" no son asimilables. Pero, además, debe señalarse que el artículo 145 de la Ley 488 de 1998, tampoco estableció una tarifa para vehículos oficiales.**

Al respecto la Sala hizo el siguiente pronunciamiento[9]:

**"Si bien es cierto que esta norma no excluyó a los vehículos de propiedad de las entidades públicas, el artículo 145 del mismo ordenamiento jurídico no dispuso una tarifa para los vehículos de uso oficial. Por lo tanto, estos no se encuentran gravados con el impuesto sobre vehículos automotores de que trata la Ley 488 de 1998 debido a la ausencia de uno de los elementos esenciales del tributo [tarifa].**

**Sobre este punto en particular, la Sala reitera el criterio expuesto en la sentencia de 21 de agosto de 2008, en la cual se precisó lo siguiente<sup>1</sup>:**

**'Aunque las normas sobre sujeto pasivo y base gravable del impuesto de vehículos no excluyeron del mismo a los vehículos oficiales, la disposición sobre tarifas sólo se refiere a los vehículos particulares y a las motos de más de 125 cc, lo que significa que el legislador no previó ninguna tarifa para los vehículos de uso oficial ni autorizó a las entidades territoriales a hacerlo.**

**Lo anterior significa que los vehículos oficiales no pueden ser gravados con el impuesto de vehículos porque faltó uno de los elementos esenciales para que respecto de los mismos se configurara el tributo (la tarifa), elemento que, se insiste, no puede ser suplido por las entidades territoriales, dado que su autonomía tributaria se encuentra sujeta a la Constitución y a la ley (artículos 150 [12], 287, 300[4], 313 [4] y 338 de la Constitución Política).**

**Y, si la Ley 488 de 1998 no gravó con el impuesto a los vehículos oficiales, sencillamente no existe el tributo en relación con los mismos, ni pueden los departamentos fijar este elemento esencial en reemplazo del legislador, puesto que las asambleas son organismos administrativos (artículo 299 de la Constitución Política) y no pueden legislar; además, el legislador no las facultó para fijar la tarifa del impuesto para los vehículos oficiales'. Resaltado por la Sala."**

2.3 De todo lo anterior se concluye, que los automotores de uso oficial no se gravaron con el impuesto sobre vehículos de que trata la Ley 488 de 1998. La voluntad del legislador, según lo explicado, fue la de no someter a los automotores de uso oficial al gravamen.

2.4 En tal sentido, la demandante no estaba obligada al pago del impuesto de vehículos, por lo que a la Gobernación de Antioquia le asiste el deber de devolver al Municipio de Medellín, lo que este pagó por dicho concepto, como se precisará más adelante.

2.5. Ahora bien, en cuanto a la petición de un pronunciamiento sobre el artículo 170 del Decreto Ley 1333 de 1986, se precisa que si los vehículos oficiales no están gravados, por sustracción de materia, tampoco hay lugar a referirse a esa prohibición, puesto que esta regla parte del supuesto de la existencia de un gravamen, que en el caso concreto no existe.

Lo que se ventila, además, es la legalidad de unos actos concretos, con efectos particulares respecto de precisas vigencias fiscales. Controversias subjetivas que son ajenas a decisiones o

pronunciamientos de carácter general u objetivo, como se pretende.

Por tal razón no se hará pronunciamiento.

### 3. Actos objeto de control

Ahora bien, en los actos demandados el departamento se refirió a las vigencias fiscales 1999 a 2010. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que los correspondientes a los años 1999 a 2009, fueron resueltas en actos administrativos anteriores que no fueron demandados en este proceso. En efecto:

3.1 Está probado que el 16 de julio de 2010[11], por tercera vez, el Municipio de Medellín pidió al Departamento de Antioquia la devolución de lo que pagó en los años 1999 a 2009 por impuesto de vehículos y adicionó a su petición lo correspondiente a la vigencia 2010.

Con Oficio E 201000199826 de 9 de agosto de 2010[12], la Gobernación de Antioquia negó la petición anterior e informó a la actora que contra esa decisión procedían los recursos de reposición y apelación. El departamento demandado confirmó su decisión mediante Oficio R 201000242028 de 16 de septiembre de 2010.

3.2 Frente a los periodos de 1998 a 2009, la Administración ya había emitido pronunciamiento de fondo con el Oficio 000823 de 5 de enero de 2010, acto administrativo que goza de la presunción de legalidad, que no fue demandado ni existe prueba que hubiere sido anulado o suspendido por esta jurisdicción.

Repárese que la parte demandada cuando dio respuesta a la petición del 9 de marzo de 2010 en la que se le pidió un pronunciamiento concreto sobre la solicitud hecha el 17 de diciembre de 2009, le informó al Municipio de Medellín que ratificaba la respuesta dada el 5 de enero de 2010.,

El Departamento de Antioquia en la contestación de la demanda lo puso de presente, al afirmar que la Administración con antelación ya se había pronunciado ante las peticiones de solicitud de devolución de lo pagado por concepto del impuesto de vehículos.

Por esto, la referencia a los periodos 1999 a 2009 en los actos demandados solo obedece a una reiteración de la negativa de acceder a la solicitud de devolución, no constituye una nueva decisión.

Naturalmente, una nueva solicitud sobre aspectos ya decididos no reviven términos que ya vencieron ni permite reabrir un debate finalizado.

3.3 De esta manera, se concluye que el objeto de litigio se concreta a la petición de devolución de impuesto de vehículos de la vigencia fiscal 2010, en tanto los oficios demandados constituyen el acto por el que la Administración manifestó de manera definitiva su voluntad y la acción pertinente la ejerció el interesado oportunamente.

### 4. De la excepción de indebido agotamiento de la vía gubernativa

4.1 Para la demandada existe un indebido agotamiento de la vía gubernativa porque el Municipio de Medellín no solicitó la devolución dentro del término de firmeza de la declaración como lo prevé el artículo 714 del Estatuto Tributario.

4.2 El Tribunal negó la prosperidad de esta excepción porque en el caso de peticiones de

devolución de pagos sin causa legal, el término es de 5 años contados desde que se hizo el pago, es decir, el de prescripción de la acción ejecutiva que establece el artículo 2536 del Código Civil.

4.3 La Sala encuentra que mediante Oficio 201000199826 de 6 de agosto de 2010, la Gobernación de Antioquia negó la petición del Municipio, formulada en julio de 2010 e informó a la actora que contra esa decisión procedían los recursos de reposición y apelación.

Que el 12 de agosto de 2010, el Municipio de Medellín apeló la decisión anterior; que fue confirmada el 16 de septiembre de 2010 mediante Oficio R 201000242028 de la Gobernación de Antioquia.

Luego no puede hablarse de falta de agotamiento de la vía gubernativa, pues respecto del acto principal, objeto de esta decisión se interpusieron los recursos de ley.

## 5. Otros

5.1 Los pagos correspondientes a las vigencias 2011[14], 2012 y 2013[15], cuya devolución también reclama la parte actora no fueron objeto de decisión en los actos demandados, ni existen elementos de juicio dentro de la causa petendi que permitan extender esta decisión a esos años.

Frente a estos, entonces, no se hará ningún pronunciamiento.

5.2 Tampoco hay lugar a declarar la caducidad del medio de control, toda vez que la acción se ejerció a tiempo, con la precisión hecha en los apartes precedentes sobre los años 1999 a 2009.

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

## FALLA

1. Revocar el numeral primero de la sentencia de 13 de mayo de 2014, proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia - Sala Cuarta de Decisión y, en lo demás, se confirma.
2. Inhibirse, por lo dicho en la parte motiva, respecto de los años 2011, 2012 y 2013.
3. Ejecutoriada la presente providencia, devuélvase el expediente al Tribunal de origen.

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

JULIO ROBERTO PIZA RODRÍGUEZ  
Presidente

STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO

MILTON CHAVES GARCÍA

JORGE OCTAVIO RAMÍREZ RAMÍREZ

[2] "Artículo 147. Administración y control. El recaudo, fiscalización, liquidación oficial, discusión, cobro y devolución del impuesto sobre vehículos automotores, es de competencia del departamento o distrito en cuya jurisdicción se deba pagar el impuesto."

[3] Folios 78 a 79

[4] Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. expediente 05001-23-31-000-1999-03314-01 (18444). Sentencia de 12 de marzo de 2012. C.P. Martha Teresa Briceño de Valencia.

[5] Ver artículo 150 de la Ley 488 de 1998

[6] Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Sentencia de 26 de septiembre de 2011. Proceso 08001-23-31-000-2000-01403-01 (17652). C.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas.

[7] Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Sentencia de 12 de marzo de 2012. Proceso 05001-23-31-000-1999-03314-01 (18444). C.P. Martha Teresa Briceño de Valencia.

[8] Código Civil. Artículo 28. Significado de las Palabras. Las palabras de la ley se entenderán en su sentido natural y obvio, según el uso general de las mismas palabras; pero cuando el legislador las haya definido expresamente para ciertas materias, se les dará en éstas su significado legal.

[9] Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Sentencia de 26 de septiembre de 2018. Proceso 76001-23-33-000-2013-00061-01(21927) C.P. Milton Chaves García.

[10] Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Proceso 76001-23-33-000-2013-00061-01 (21927). Sentencia de 21 de agosto de 2008. C.P. Héctor J. Romero Díaz

[11] Folios 18 y 19

[12] Folio 20

[13] Folios 31 y 32

[14] Este año se incluyó en la adición de la demanda.

[15] Estos dos años se agregaron en el recurso de apelación.



Disposiciones analizadas por Avance Jurídico Casa Editorial Ltda.

Normograma del Sena

ISSN Pendiente

Última actualización: 20 de abril de 2024 - (Diario Oficial No. 52.716 - 3 de abril de 2024)



logo