

IMPUESTO DE CIRCULACION Y TRANSITO - Es municipal y distinto al de vehículos automotores / IMPUESTO SOBRE VEHICULOS AUTOMOTORES - Es nacional. Elementos. Lo creó la Ley 488 de 1998 y unificó los impuestos sobre vehículos que existían hasta ese momento / IMPUESTO DE CIRCULACION Y TRANSITO - La Ley 488 de 1998 permitió que subsistiera sobre los vehículos de servicio público en los municipios que lo tenían establecido antes de su entrada en vigencia / IMPUESTO DE CIRCULACION Y TRANSITO EN MANIZALES - En ejercicio de la facultad conferida por la Ley 488 de 1998, la voluntad del municipio fue preservarlo sobre los vehículos de servicio público que operan en Manizales, de modo que son legales los artículos 26 a 28 del Acuerdo 704 de 2008 que fijaron sus elementos como estaba regulado en el Decreto Municipal 760 de 1991 / ACUERDO 704 DE 2008 - Artículo 66. Es legal en el entendido de que el impuesto de circulación y tránsito que se reemplazó por el de vehículos automotores es el de vehículos particulares

[...] **el impuesto de circulación y tránsito es distinto al de vehículos automotores:** el primero es municipal y el segundo, nacional, cuyas rentas fueron cedidas a las entidades territoriales (art 138 de la Ley 488 de 1998). Además, el impuesto de circulación y tránsito o rodamiento, junto con el impuesto de timbre nacional de vehículos automotores y el impuesto unificado de vehículos del Distrito Capital, fueron sustituidos por el impuesto nacional sobre vehículos automotores o unificados en éste. De acuerdo con los artículos 140 y 141 de la Ley 488 de 1998, están gravados con el impuesto sobre vehículos automotores todos los vehículos nuevos o usados y los que se internen temporalmente en el territorio nacional y, sólo están exentos los que expresamente señala la última norma en mención. Los sujetos pasivos del impuesto son los propietarios o poseedores de los vehículos gravados (artículo 142 de la Ley 488 de 1998). La base gravable es el valor comercial de los vehículos gravados, establecido anualmente mediante resolución expedida por el Ministerio de Transporte, en el mes de noviembre del año inmediatamente anterior al gravable (artículo 143 ib). Y, las tarifas se determinan en función de ese valor (artículo 145 b). Es de anotar que el artículo 145 [parágrafo 4] de la Ley 488 de 1998 señala que *“Los municipios que han establecido con base en normas anteriores a la sanción de esta ley el impuesto de circulación y tránsito o rodamiento a los vehículos de servicio público podrán mantenerlo vigente”*. Es decir, que después de la creación del impuesto sobre vehículos automotores, los municipios podían continuar con **el impuesto de circulación y tránsito o rodamiento para los vehículos de servicio público**, en los términos en que existía ese tributo antes de la entrada en vigencia de la Ley 488 de 1998. Al revisar los artículos 26 a 28 del Acuerdo 704 de 2008, que expresamente se refieren al impuesto de circulación y tránsito o rodamiento, se advierte que son similares a las normas del Decreto 760 de 1991, precepto que estaba vigente al momento de la expedición de la Ley 488 de 1998. Lo anterior significa que fue voluntad del municipio de Manizales ejercer la facultad conferida en el artículo 145 [parágrafo 4] de la Ley 488 de 1998 de **continuar con el impuesto de circulación y tránsito o rodamiento frente a los vehículos de servicio público**, pues, como se advirtió, este tributo estaba regulado en el Decreto Municipal 760 de 1991, es decir, antes de la ley en mención. Lo anterior, se corrobora al revisar el artículo 26 del Acuerdo 704 de 2008, de acuerdo con el cual el hecho generador del impuesto de circulación y tránsito o rodamiento es *“ la propiedad o posesión de los vehículos de servicio público matriculados en el Municipio de Manizales”*. A su vez, como también se precisó, la base gravable y la tarifa del impuesto municipal de circulación y tránsito o rodamiento, previstas en los artículos 27 y 28 del Acuerdo 704 de 2008, provienen de los artículos 15 y 17

del Decreto 760 de 1991. Asimismo, comoquiera que el artículo 14 del Decreto 760 de 1991 también había regulado el impuesto de circulación y tránsito para los vehículos particulares, al disponer el artículo 66 de Acuerdo 704 de 2008 que el impuesto nacional de vehículos sustituye el impuesto de circulación y tránsito o rodamiento y el de timbre de vehículos, debe entenderse que el impuesto de circulación y tránsito que se reemplaza es el que existía en el decreto en mención frente a los vehículos particulares. Lo anterior, porque, se insiste, la voluntad del municipio, plasmada claramente en los artículos 26 a 28 del Acuerdo 704 de 2008, fue la de preservar el impuesto de circulación y tránsito o rodamiento para los vehículos de servicio público, con base en la facultad del artículo 145 [par 4] de la Ley 488 de 1998. Las razones anteriores ponen de presente que son legales los artículos 26 a 28 del Acuerdo 704 de 2008, normas que, por lo demás, por regular un impuesto distinto al nacional de vehículos automotores, previsto en los artículos 138 y siguientes de la Ley 488 de 1998, no podían desconocer los preceptos que se refieren a este tributo, como lo plantea el actor. De otra parte, y aun cuando el demandante no propuso un cargo concreto de violación contra el artículo 66 del Acuerdo 704 de 2008, para analizar la legalidad de las normas anuladas por el *a quo*, en el contexto de los argumentos de la demanda y la apelación, la Sala debía fijar el alcance del artículo 66 en mención, respecto al impuesto de circulación y tránsito en Manizales, como en efecto lo hizo. En consecuencia, es del caso negar la nulidad del artículo 66 del Acuerdo 794 de 2008, en el entendido de que el impuesto de circulación y tránsito o rodamiento que se reemplazó por el de vehículos automotores, es el de vehículos particulares.

NORMA DEMANDADA: ACUERDO 704 DE 2008 (23 de diciembre) CONCEJO MUNICIPAL DE MANIZALES - ARTICULO 26 (No anulado) / ACUERDO 704 DE 2008 (23 de diciembre) CONCEJO MUNICIPAL DE MANIZALES - ARTICULO 27 (No anulado) / ACUERDO 704 DE 2008 (23 de diciembre) CONCEJO MUNICIPAL DE MANIZALES - ARTICULO 28 (No anulado) / ACUERDO 704 DE 2008 (23 de diciembre) CONCEJO MUNICIPAL DE MANIZALES - ARTICULO 66 (No anulado)

FUENTE FORMAL: LEY 488 DE 1998 - ARTICULO 138 / LEY 488 DE 1998 - ARTICULO 140 / LEY 488 DE 1998 - ARTICULO 141 / LEY 488 DE 1998 - ARTICULO 142 / LEY 488 DE 1998 - ARTICULO 145 PARAGRAFO 4

NOTA DE RELATORIA: La síntesis del caso es la siguiente: Se estudió la legalidad de los artículos 26 a 28 del Acuerdo 704 de 2008, del Concejo de Manizales que, en su orden, establecen el hecho generador, la base gravable y la tarifa del impuesto de circulación y tránsito y rodamiento de los vehículos de servicio público que operan en el municipio, así como del artículo 66 del mismo Acuerdo, que dispuso que el impuesto sobre vehículos automotores sustituye el de circulación y tránsito y el de timbre nacional sobre vehículos. La Sala revocó la sentencia del Tribunal Administrativo de Caldas que anuló los arts. 26 a 28 y, en su lugar, mantuvo su legalidad al concluir que plasman la voluntad del municipio de ejercer la facultad que la Ley 488 de 1998 (art. 145, par. 4) otorgó a los municipios de preservar en su jurisdicción el impuesto de circulación y tránsito frente a los vehículos de servicio público, siempre que el mismo existiera antes de que ella entrara en vigencia, presupuesto que se cumple respecto de los citados artículos, dado que son similares a las normas del Decreto 760 de 1991, que estaba vigente cuando se expidió la Ley 488. La Sala negó la nulidad del art. 66 acusado, en el entendido de que el impuesto de circulación y tránsito que dicha norma reemplazó por el de vehículos automotores, es el que gravaba los vehículos particulares.

IMPUESTO DE CIRCULACION Y TRANSITO - Creación. Evolución normativa.

Municipio de Manizales / IMPUESTO SOBRE VEHICULOS AUTOMOTORES - Es distinto al de circulación y tránsito y rodamiento. Creación / IMPUESTO SOBRE VEHICULOS AUTOMOTORES - Sustituyó los impuestos de timbre nacional sobre vehículos automotores, circulación y tránsito y unificado de vehículos para el Distrito Capital

El impuesto de circulación y tránsito fue creado por el Decreto 1593 de 1966 y adoptado como legislación permanente por la Ley 48 de 1968. Posteriormente, el artículo 49 de la Ley 14 de 1983, dispuso: **“ARTÍCULO 49.** *Los vehículos automotores de uso particular serán gravados por los municipios por concepto del impuesto de circulación y tránsito de que trata la Ley 48 de 1968, con una tarifa anual equivalente al dos por mil (20/00) de su valor comercial.* **PARAGRAFO.** *Quedan vigentes las normas expedidas por los Concejos Municipales que regulen este impuesto respecto de vehículos de servicio público, así como las que hubieren decretado exenciones del mismo”.* El citado impuesto se compiló en el Decreto 760 de 1991 (Código de Rentas del Municipio de Manizales) [...] Ahora bien, **el impuesto sobre vehículos automotores, que es distinto al impuesto de circulación y tránsito y rodamiento**, fue creado por la Ley 488 de 1998 (24 de diciembre), que en su capítulo VII (artículos 138 a 151), reguló, entre otros aspectos, los elementos de la obligación tributaria, su declaración y pago y administración y control [...] Así, el nuevo impuesto sobre vehículos sustituyó tres impuestos: el de timbre nacional sobre vehículos automotores, **el impuesto de circulación y tránsito** y el impuesto unificado de vehículos para el Distrito Capital. En relación con **el impuesto sobre vehículos automotores**, la Sala ha señalado que es **un impuesto nuevo que se creó con la Ley 488 de 1998** y que unificó los impuestos que hasta ese momento gravaban la propiedad de los vehículos automotores, esto es, el de timbre nacional sobre vehículos automotores, el de circulación y tránsito o rodamiento, que era municipal, y el unificado de vehículos en el Distrito Capital.

FUENTE FORMAL: DECRETO 1593 DE 1966 / LEY 48 DE 1968 / LEY 14 DE 1983 - ARTICULO 49 / DECRETO 760 DE 1991 MUNICIPIO DE MANIZALES / LEY 488 DE 1998 - ARTICULO 138

NOTA DE RELATORIA: En relación con el impuesto sobre vehículos automotores se cita la sentencia del Consejo de Estado, Sección Cuarta de 21 de agosto de 2008, Radicación 05001-23-31-000-2000-001275-01(15360), M.P. Héctor J. Romero Díaz.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION CUARTA

Consejero ponente: MARTHA TERESA BRICEÑO DE VALENCIA

Bogotá D.C., dieciocho (18) de junio de dos mil catorce (2014)

Radicación número: 17001-23-31-000-2010-00331-01(19953)

Actor: ORLANDO QUICENO GALLEGO

Demandado: MUNICIPIO DE MANIZALES - CALDAS

FALLO

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por el demandado contra la sentencia del 9 de noviembre de 2012 del Tribunal Administrativo de Caldas, que accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda.

La parte resolutive del fallo apelado dispuso:

“Primero. DECLARAR la nulidad de los artículos 26, 27 y 28 del Acuerdo 704 del 23 de diciembre de 2008, “Por el cual se codifican las disposiciones que rigen los tributos municipales, y se dictan otras disposiciones”, expedido por el Concejo del Municipio de Manizales.

Segundo. NIÉGANSE las demás pretensiones de la demanda. [...]”¹

ACTOS DEMANDADOS

El actor pidió la nulidad de los artículos 27, 28 y 66 del Acuerdo 704 de 20 de diciembre de 2008, expedido por el Concejo Municipal de Manizales-Caldas. Las normas demandadas disponen lo siguiente:

“ACUERDO No. 0704

POR EL CUAL SE CODIFICAN LAS DISPOSICIONES QUE RIGEN LOS TRIBUTOS MUNICIPALES Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”

EL CONCEJO DE MANIZALES, en ejercicio de sus atribuciones legales y en especial las conferidas por el numeral 4 del artículo 313 de la Constitución Política,

ACUERDA

(...)

CAPÍTULO III

IMPUESTO DE CIRCULACIÓN Y TRÁNSITO O RODAMIENTO

(...)

ARTÍCULO 27. BASE GRAVABLE. La base gravable para el cobro del Impuesto de Circulación y Tránsito o Rodamiento está constituida por la capacidad de pasajeros y/o de carga de cada vehículo.

ARTÍCULO 28. TARIFA. Los vehículos de servicio público que operan en el territorio del Municipio de Manizales serán gravados con las siguientes tarifas.

1. Taxis: 4% del SMDLV, por puesto al mes.
2. Buses, Busetas y Microbuses: 1.5% del SMDLV por puesto al mes.

¹ Folios 167 a 175 c.p. 1.

3. *Camperos y camionetas de pasajeros: 2% del SMDLV por puesto al mes.*
4. *Vehículos mixtos simultáneos: el 2% del SMDLV, por puesto al mes y el 8% del S.M.D.L.V. por tonelada al mes.*
5. *Vehículos mixtos No simultáneos: el 2% del SMDLV, por puesto al mes y el 8% del SMDLV por tonelada al mes. De las sumas anteriores pagará la de mayor valor.*
6. *Los vehículos de carga: El 8% del SMDLV, por tonelada al mes.*

PARÁGRAFO: *En ningún caso las liquidaciones que se efectúan por toneladas podrán ser inferiores al 24% del salario mínimo legal diario al mes.*

[...]

CAPÍTULO VII PARTICIPACIÓN DEL MUNICIPIO DE MANIZALES EN OTROS TRIBUTOS

ARTÍCULO 66. IMPUESTO SOBRE VEHÍCULOS AUTOMOTORES. *El impuesto sobre vehículos automotores sustituye el impuesto de circulación y tránsito y el impuesto de timbre nacional sobre vehículos”.*

DEMANDA

ORLANDO QUICENO GALLEGO, en nombre propio y en ejercicio de la acción prevista en el artículo 84 del C.C.A., demandó la nulidad de los artículos 27, 28 y 66 del Acuerdo 704 de 23 de diciembre de 2008, expedido por el Concejo Municipal de Manizales-Caldas.

Citó como normas violadas las siguientes:

- Artículo 313 numeral 4º de la Constitución Política.
- Artículos 140, 142 y 143 de la Ley 488 de 1988.
- Artículo 24 de la Ley 153 de 1994.
- Resolución 5691 de 30 de noviembre de 2009 del Ministerio de Transporte.

El concepto de la violación se sintetiza así:

La facultad impositiva de los tributos, entre ellos, el impuesto de vehículos, es derivada, puesto que debe fundamentarse en la ley. En consecuencia, para que el concejo municipal establezca tributos dentro de su jurisdicción debe realizarlo con sujeción a la ley que previamente los haya determinado, según lo previsto en los artículos 150 y 338 de la Constitución Política.

El artículo 27 del Acuerdo 704 de 2008 fijó como base gravable del impuesto para los vehículos de servicio público, la capacidad de pasajeros y/o de carga de los vehículos.

Así, el acto demandado viola la Constitución Política, al igual que el artículo 143 de la Ley 488 de 1998, que dispone que la base gravable del impuesto de los vehículos automotores es el valor comercial de estos, de acuerdo con la resolución que anualmente expide el Ministerio de Transporte en el mes de noviembre del año inmediatamente anterior al gravable.

De otra parte, según el artículo 140 de la Ley 488 de 1998 el hecho generador del impuesto sobre vehículos automotores es la propiedad y posesión de los vehículos. Sin embargo, el artículo 28 del acuerdo demandado grava con diversas tarifas los vehículos que operan en la ciudad de Manizales.

Por tanto, el concejo municipal desconoció el hecho generador del tributo, pues cualquier vehículo matriculado en una ciudad distinta a Manizales o en el extranjero que transite por Manizales, estaría gravado con el impuesto de vehículos en este municipio.

Por lo mismo, el artículo 28 del Acuerdo 704 de 2008 viola el artículo 142 de la Ley 488 de 1998, que señala como sujeto pasivo del impuesto de vehículos al propietario o poseedor del vehículo automotor.

CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

El **Municipio** no contestó la demanda².

SENTENCIA APELADA

El Tribunal anuló los artículos 26 a 28 del Acuerdo 704 de 2008 y negó la nulidad del artículo 66 ibídem, con fundamento en lo siguiente³:

De la interpretación armónica de los artículos 150-12 y 313 de la Constitución Política se desprende que el Concejo Municipal de Manizales tiene la potestad impositiva para establecer gravámenes y los elementos esenciales del tributo, previamente determinados por la Ley.

² Folio 99 c.p. 1.

³ Folios 167 a 175 c.p. 1.

De conformidad con la jurisprudencia del Consejo de Estado, el impuesto sobre vehículos es un impuesto de carácter nacional, que está regulado íntegramente por la Ley 488 de 1998 y que fue cedido a las entidades territoriales⁴.

Los artículos 26 a 28 del Acuerdo 704 de 2008 regulan el impuesto de circulación y tránsito en Manizales. Este tributo está previsto en la Ley 488 de 1998 como impuesto sobre vehículos automotores.

A pesar de que el artículo 26 del acto acusado no fue demandado, el hecho generador determinado en dicha norma es fundamental para el estudio y análisis de los demás elementos esenciales del tributo. Por tanto, debe analizarse su legalidad, porque junto con las otras normas demandadas constituye una unidad normativa.

Los artículos 141 y 148 de la Ley 488 de 1998 consagran como hecho generador del impuesto, la propiedad o posesión de los vehículos gravados. Sin embargo, el artículo 26 del Acuerdo 704 de 2008 prevé como hecho generador del tributo, la propiedad y posesión sólo de vehículos de servicio público.

En consecuencia, el Concejo omitió regular lo pertinente a los vehículos automotores privados y, además, gravó los vehículos de transporte público y de carga, categoría que se encuentra exenta del impuesto de vehículos automotores de acuerdo con el artículo 141 de la Ley 488 de 1998.

En el mismo orden de ideas, el artículo 27 del acuerdo demandado fijó una base gravable a los vehículos de servicio público a pesar de que están exentos del tributo.

Además, el Concejo de Manizales no tenía facultad para modificar la base gravable prevista por el legislador, por cuanto su competencia es derivada y se restringe a la expedición de normas tendientes a la aplicación del tributo en su jurisdicción.

Si bien el parágrafo 4º del artículo 145 de la Ley 488 de 1998 prevé que seguirá vigente el impuesto de circulación y tránsito o rodamiento que se haya establecido

con base en normas anteriores, el acto demandado se expidió con posterioridad a dicha ley.

De acuerdo con la jurisprudencia del Consejo de Estado, la tarifa establecida en la Ley 488 de 1998 abarcó a vehículos particulares y motos, por lo que el Concejo de Manizales no tenía facultad para regular el impuesto frente a los vehículos de servicio público, pues, de lo contrario, desconocería la competencia del Congreso de la República⁵.

La Ley 488 de 1998 autorizó la continuidad de la reglamentación del impuesto de circulación y tránsito sin sujetarlo a la expedición de una norma municipal, que en este caso, regula íntegramente la materia en contravía de la norma superior vigente al momento de la expedición del acuerdo demandado.

Finalmente, en cuanto al artículo 66 del acuerdo demandado, la actora no expuso los fundamentos en el concepto de la violación, razón por la cual deben negarse las pretensiones.

RECURSO DE APELACIÓN

El **demandado** apeló para que se revocara la sentencia apelada en cuanto anuló los artículos 26 a 28 del Acuerdo 704 de 2008 y, en su lugar, se negaran totalmente las pretensiones de la demanda. Las razones de impugnación se resumen así⁶:

El impuesto de circulación y tránsito o rodamiento municipal o distrital fue derogado por la Ley 488 de 1998, por lo que cualquier cobro por este concepto se torna ilegal. Sin embargo, dicha ley facultó a los municipios para que continuaran con la reglamentación vigente al momento de su publicación.

Al momento de la publicación de la Ley 488 de 1998 se encontraba vigente el Decreto Extraordinario 760 de 1991, que reglamenta el impuesto de circulación y tránsito que se cobra a los vehículos automotores de servicio público matriculados en el municipio de Manizales.

⁴ Sentencia de 21 de agosto de 2008, Exp. 15360, C.P. Héctor J. Romero Díaz.

⁵ Sentencia de 21 de agosto de 2008, Exp. 15360, C.P. Héctor J. Romero Díaz.

Las normas del impuesto de circulación y tránsito para vehículos de servicio público, previstas en el Decreto Extraordinario 760 de 1991, fueron recopiladas por el Municipio en el acuerdo demandado, en virtud de la ratificación de la vigencia que expresamente confirió el artículo 145 [par 4] de la Ley 488 de 1998.

El acto demandado es una norma que ejecuta la ley y dispone los elementos esenciales del impuesto (hecho generador, base gravable, tarifas, sujeto activo y sujeto pasivo), según lo determinado en la Ley 14 de 1983 y el Decreto 760 de 1991, con la finalidad de la recaudación efectiva del tributo.

La nulidad declarada carece de fundamento legal porque desconoce que la Ley 488 de 1998, que creó el impuesto sobre vehículos automotores, dejó vigentes las reglamentaciones preexistentes sobre el impuesto de circulación y tránsito o rodamiento municipal para vehículos de servicio público. En este caso, el Decreto 760 de 1991 fue recopilado por el Acuerdo 704 de 2008.

ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

El **demandante** y el **demandado** no alegaron de conclusión.

El **Ministerio Público** solicitó que se confirme la sentencia apelada por las siguientes razones⁷:

De conformidad con el artículo 338 de la Constitución Política, los concejos municipales tienen la facultad para establecer impuestos, tasas y contribuciones y los elementos esenciales del tributo, de acuerdo con los parámetros determinados por el legislador, pues la facultad de creación de los impuestos está atribuida exclusivamente al Congreso.

La Ley 488 de 1998 creó el impuesto de vehículos automotores, que sustituyó los impuestos de timbre nacional sobre vehículos y de circulación y tránsito. Dicha ley excluyó del impuesto a los vehículos de transporte público de pasajeros y de carga, pero permitió mantener el impuesto de circulación y tránsito sobre los vehículos de servicio público en aquellos municipios que lo hubieran establecido en normas anteriores.

⁶ Folios 178 a 190 c.p. 1.

El demandado alega que el Decreto 760 de 1991 expedido por el Alcalde de Manizales, es el sustento normativo del Acuerdo 704 de 2008, que determina el impuesto de circulación y tránsito sobre los vehículos de servicio público. Sin embargo, dicho decreto sólo reguló el Código de Rentas, sin que implique que haya establecido el tributo con anterioridad a la Ley 488 de 1998.

Lo anterior, por cuanto, por mandato constitucional, es el concejo municipal el competente para establecer los tributos en el municipio. Además, el Decreto 760 de 1991 se fundamentó en el Acuerdo 005 de 1991, el cual le confirió facultades al Alcalde para compilar las normas existentes y, a su vez, en dicho acuerdo se consagró que no podía crear nuevos impuestos ni modificar los existentes.

En ese orden de ideas, los artículos 26, 27 y 28 del Acuerdo 704 de 2008, por los cuales el Concejo Municipal estableció el hecho generador, la base gravable y las tarifas del impuesto de circulación y tránsito en Manizales, no constituyen la normativa mediante la cual se hubiera establecido el impuesto de circulación y tránsito antes de la Ley 488 de 1998. Por tanto, lo procedente es confirmar la nulidad de dichas normas.

Frente al artículo 66 del Acuerdo 704 de 2008, no procedía negar las pretensiones de la demanda, sino abstenerse de proferir fallo de fondo, debido a que el actor no explicó el concepto de la violación.

CONSIDERACIONES DE LA SALA

En los términos del recurso de apelación interpuesto por el departamento de Caldas, la Sala precisa si son nulos los artículos 26 a 28 del Acuerdo 704 de 2008⁷. Igualmente, conforme con la solicitud del Ministerio Público, determina si se confirma el fallo recurrido en cuanto negó la nulidad del artículo 66 *ibídem* o si, eventualmente, debe la Sala inhibirse para fallar de fondo sobre la nulidad de dicha norma.

⁷ Folios 7 a 10 c.p. 2.

⁸ "Por el cual se codifican las disposiciones que rigen los tributos municipales y se dictan otras disposiciones"

El actor pidió la nulidad de los artículos 27 y 28 del Acuerdo 704 de 2008, que regulan la base gravable y la tarifa **del impuesto de circulación y tránsito o rodamiento**, normas, que en su orden, prevén lo siguiente:

“ARTÍCULO 27. BASE GRAVABLE. *La base gravable para el cobro del Impuesto de Circulación y Tránsito o Rodamiento está constituida por la capacidad de pasajeros y/o de carga de cada vehículo.*

ARTÍCULO 28. TARIFA. *Los vehículos de servicio público que operan en el territorio del Municipio de Manizales serán gravados con las siguientes tarifas.*

1. *Taxis: 4% del SMDLV, por puesto al mes.*
2. *Buses, Busetas y Microbuses: 1.5% del SMDLV por puesto al mes.*
3. *Camperos y camionetas de pasajeros: 2% del SMDLV por puesto al mes.*
4. *Vehículos mixtos simultáneos: el 2% del SMDLV, por puesto al mes y el 8% del S.M.D.L.V. por tonelada al mes.*
5. *Vehículos mixtos No simultáneos: el 2% del SMDLV, por puesto al mes y el 8% del SMDLV por tonelada al mes. De las sumas anteriores pagará la de mayor valor.*
6. *Los vehículos de carga: El 8% del SMDLV, por tonelada al mes.*

PARÁGRAFO: *En ningún caso las liquidaciones que se efectúen por toneladas podrán ser inferiores al 24% del salario mínimo legal diario al mes”.*

Por su parte, el Tribunal anuló oficiosamente el artículo 26 del Acuerdo 704 de 2008 porque constituye una unidad normativa con las disposiciones demandadas por el actor. El precepto en mención regula el hecho generador del **impuesto de circulación o tránsito y rodamiento** en Manizales, en los siguientes términos:

“ARTÍCULO 26. HECHO GENERADOR. *Constituye hecho generador del Impuesto, la propiedad o posesión de los vehículos de servicio público matriculados en el Municipio de Manizales.*

Igualmente, el actor pidió la nulidad del artículo 66 del acuerdo en mención, respecto del cual no precisó las normas violadas con dicho precepto ni motivo alguno de violación. La referida norma dispone lo siguiente:

“ARTÍCULO 66. IMPUESTO SOBRE VEHÍCULOS AUTOMOTORES. *El impuesto sobre vehículos automotores sustituye el impuesto de circulación y tránsito y el impuesto de timbre nacional sobre vehículos”.*

El demandante considera que los artículos 27 y 28 del Acuerdo 704 de 2008, que regulan la base gravable y la tarifa del **impuesto de circulación y tránsito o rodamiento**, son ilegales porque desconocen los artículos 140, 142 y 143 de la Ley 488 de 1998, que, en su orden, consagran el hecho generador, el sujeto pasivo y la base gravable del **impuesto sobre vehículos automotores**.

El Municipio alega que las disposiciones del acuerdo demandado que regulan **el impuesto de circulación y tránsito o rodamiento** se expidieron con fundamento en el Decreto Extraordinario 760 de 31 de diciembre de 1991, por el cual el Alcalde expidió el Código de Rentas de Manizales, que, a su vez, se dictó en ejercicio de las facultades extraordinarias otorgadas por el Concejo Municipal mediante el Acuerdo 5 de 1991.

El impuesto de circulación y tránsito fue creado por el Decreto 1593 de 1966 y adoptado como legislación permanente por la Ley 48 de 1968.

Posteriormente, el artículo 49 de la Ley 14 de 1983, dispuso:

“ARTÍCULO 49. *Los vehículos automotores de uso particular serán gravados por los municipios por concepto del impuesto de circulación y tránsito de que trata la Ley 48 de 1968, con una tarifa anual equivalente al dos por mil (2o/oo) de su valor comercial.*

PARAGRAFO. *Quedan vigentes las normas expedidas por los Concejos Municipales que regulen este impuesto respecto de vehículos de servicio público, así como las que hubieren decretado exenciones del mismo.”*

El citado impuesto se compiló en el Decreto 760 de 1991 (Código de Rentas del Municipio de Manizales). En relación con el hecho generador, la base gravable y la tarifa del impuesto en mención, el Decreto Municipal 760 de 1991 disponía lo siguiente :

“ARTÍCULO 14. DEFINICIÓN.

El impuesto de Circulación y Tránsito es un gravamen que se cobra a los Vehículos automotores de servicio público y particular matriculados en el Municipio de Manizales.

ARTÍCULO 15. BASES GRAVABLES.

Las bases gravables para el cobro del Impuesto de Circulación y Tránsito, serán:

- 1.- Para los vehículos de uso particular, la base gravable constituida por su valor comercial, establecido por el Instituto Nacional de Transporte INTRA, o la entidad que haga sus veces.*
- 2.- Para los vehículos de servicio público, la base gravable está constituida de acuerdo con la capacidad de transporte y/o carga de cada vehículo.*

ARTÍCULO 16. TARIFA PARA LOS VEHÍCULOS DE USO PARTICULAR.

Los vehículos automotores de uso particular serán gravados con una tarifa anual equivalente al 2 por mil de su valor comercial.

ARTÍCULO 17. TARIFAS PARA LOS VEHÍCULOS DE SERVICIO PÚBLICO.

Los vehículos de servicio público que operan en el territorio del Municipio de Manizales serán gravadas con las siguientes tarifas:

- 1.- Autos: 4% del salario mínimo legal diario, por puesto al mes.*
- 2.- Buses: 1% del salario mínimo legal diario, por puesto al mes.*

3.- Busetas y Microbuses: 1.5% del salario mínimo legal diario por puesto al mes.

4.- Camperos de pasajeros: 2% del salario mínimo legal diario, por puesto al mes.

5.- Camioneta de pasajeros: 2% del salario mínimo legal diario por puesto al mes.

6.- Vehículos mixtos que pueden prestar servicio simultáneo de carga y pasajeros: el 1% del salario mínimo legal diario por puesto al mes y 8% por tonelada al mes.

7.- Vehículos Mixtos que no pueden prestar servicio simultáneo de carga y pasajeros: Se liquidará de un parte, el 1% del salario mínimo legal diario por puesto al mes y por otra parte el 8% del salario mínimo legal diario por tonelada al mes. De las sumas anteriores, pagarán la de mayor valor.

8.- Los vehículos cuya capacidad está expresada en toneladas: El 8% del salario mínimo legal diario, por tonelada al mes.

PARÁGRAFO: En ningún caso las liquidaciones que se efectúen por toneladas podrán ser inferiores al 24% del salario mínimo legal diario al mes.”

Ahora bien, **el impuesto sobre vehículos automotores, que es distinto al impuesto de circulación y tránsito y rodamiento**, fue creado por la Ley 488 de 1998 (24 de diciembre), que en su capítulo VII (artículos 138 a 151), reguló, entre otros aspectos, los elementos de la obligación tributaria, su declaración y pago y administración y control.

El artículo 138 de la Ley 488 de 1998, dispone que:

“ARTÍCULO 138. IMPUESTO SOBRE VEHICULOS AUTOMOTORES.
Créase el impuesto sobre vehículos automotores el cual sustituirá a los impuestos de timbre nacional sobre vehículos automotores, cuya renta se cede, de circulación y tránsito y el unificado de vehículos del Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá, y se regirá por las normas de la presente ley.
El Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá podrá mantener el gravamen a los vehículos de servicio público que hubiere establecido antes de la vigencia de esta ley.”

Así, el nuevo impuesto sobre vehículos sustituyó tres impuestos: el de timbre nacional sobre vehículos automotores, **el impuesto de circulación y tránsito** y el impuesto unificado de vehículos para el Distrito Capital.

En relación con **el impuesto sobre vehículos automotores**, la Sala ha señalado que es **un impuesto nuevo que se creó con la Ley 488 de 1998** y que unificó los impuestos que hasta ese momento gravaban la propiedad de los vehículos automotores, esto es, el de timbre nacional sobre vehículos automotores, el de circulación y tránsito o rodamiento, que era municipal, y el unificado de vehículos en el Distrito Capital.

Al respecto, la Sala sostuvo lo siguiente⁹:

*“En sentencia C-720 de 1999 la Corte Constitucional precisó que el impuesto sobre vehículos automotores previsto en el artículo 138 de la Ley 488 de 1998 es un **nuevo impuesto del orden nacional**, que está regulado integralmente en la misma Ley y que constituye una renta nacional cedida a las entidades territoriales en proporción a lo recaudado en la respectiva jurisdicción.*

*La intención del legislador al presentar el articulado sobre el impuesto de vehículos, fue la de **unificar en un impuesto todos los que gravan la propiedad de los vehículos automotores** (impuesto de timbre nacional sobre vehículos automotores; de circulación y tránsito y el unificado de vehículos del Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá), **para lograr la mayor eficiencia posible en el recaudo y cobro de estos tributos.** [...]”.*

Así pues, **el impuesto de circulación y tránsito es distinto al de vehículos automotores**: el primero es municipal y el segundo, nacional, cuyas rentas fueron cedidas a las entidades territoriales (art 138 de la Ley 488 de 1998). Además, el impuesto de circulación y tránsito o rodamiento, junto con el impuesto de timbre nacional de vehículos automotores y el impuesto unificado de vehículos del Distrito Capital, fueron sustituidos por el impuesto nacional sobre vehículos automotores o unificados en éste.

De acuerdo con los artículos 140 y 141 de la Ley 488 de 1998, están gravados con el impuesto sobre vehículos automotores todos los vehículos nuevos o usados y los que se internen temporalmente en el territorio nacional y, sólo están exentos los que expresamente señala la última norma en mención¹⁰.

Los sujetos pasivos del impuesto son los propietarios o poseedores de los vehículos gravados (artículo 142 de la Ley 488 de 1998). La base gravable es el valor comercial de los vehículos gravados, establecido anualmente mediante resolución expedida por el Ministerio de Transporte, en el mes de noviembre del año inmediatamente anterior al gravable (artículo 143 ib). Y, las tarifas se determinan en función de ese valor (artículo 145 b).

Es de anotar que el artículo 145 [parágrafo 4] de la Ley 488 de 1998 señala que *“Los municipios que han establecido con base en normas anteriores a la sanción de esta ley el impuesto de circulación y tránsito o rodamiento a los vehículos de servicio público podrán mantenerlo vigente”.*

Es decir, que después de la creación del impuesto sobre vehículos automotores, los municipios podían continuar con **el impuesto de circulación y tránsito o**

⁹ Sentencia de 21 de agosto de 2008, exp 15360 C.P.Héctor J. Romero Díaz

rodamiento para los vehículos de servicio público, en los términos en que existía ese tributo antes de la entrada en vigencia de la Ley 488 de 1998.

Al revisar los artículos 26 a 28 del Acuerdo 704 de 2008, que expresamente se refieren al impuesto de circulación y tránsito o rodamiento, se advierte que son similares a las normas del Decreto 760 de 1991, precepto que estaba vigente al momento de la expedición de la Ley 488 de 1998¹¹.

Lo anterior significa que fue voluntad del municipio de Manizales ejercer la facultad conferida en el artículo 145 [parágrafo 4] de la Ley 488 de 1998 de **continuar con el impuesto de circulación y tránsito o rodamiento frente a los vehículos de servicio público**, pues, como se advirtió, este tributo estaba regulado en el Decreto Municipal 760 de 1991, es decir, antes de la ley en mención. Lo anterior, se corrobora al revisar el artículo 26 del Acuerdo 704 de 2008, de acuerdo con el cual el hecho generador del impuesto de circulación y tránsito o rodamiento es “ *la propiedad o posesión de los vehículos de servicio público matriculados en el Municipio de Manizales*”.

A su vez, como también se precisó, la base gravable y la tarifa del impuesto municipal de circulación y tránsito o rodamiento, previstas en los artículos 27 y 28 del Acuerdo 704 de 2008, provienen de los artículos 15 y 17 del Decreto 760 de 1991.

Asimismo, comoquiera que el artículo 14 del Decreto 760 de 1991 también había regulado el impuesto de circulación y tránsito para los vehículos particulares¹², al disponer el artículo 66 de Acuerdo 704 de 2008 que el impuesto nacional de vehículos sustituye el impuesto de circulación y tránsito o rodamiento y el de timbre de vehículos, debe entenderse que el impuesto de circulación y tránsito que se reemplaza es el que existía en el decreto en mención frente a los vehículos particulares. Lo anterior, porque, se insiste, la voluntad del municipio, plasmada claramente en los artículos 26 a 28 del Acuerdo 704 de 2008, fue la de preservar el impuesto de circulación y tránsito o rodamiento para los vehículos de servicio público, con base en la facultad del artículo 145 [par 4] de la Ley 488 de 1998.

¹⁰ *Ibíd*em

¹¹ Las normas sobre el impuesto de circulación y tránsito o rodamiento fueron modificadas por el artículo 3 del Acuerdo 59 de 1992, en cuanto a la forma de determinar el cobro del tributo.

¹² Y, el artículo 16 fijó la tarifa del impuesto de circulación y tránsito o rodamiento para ese tipo de vehículos.

Las razones anteriores ponen de presente que son legales los artículos 26 a 28 del Acuerdo 704 de 2008, normas que, por lo demás, por regular un impuesto distinto al nacional de vehículos automotores, previsto en los artículos 138 y siguientes de la Ley 488 de 1998, no podían desconocer los preceptos que se refieren a este tributo, como lo plantea el actor.

De otra parte, y aun cuando el demandante no propuso un cargo concreto de violación contra el artículo 66 del Acuerdo 704 de 2008, para analizar la legalidad de las normas anuladas por el *a quo*, en el contexto de los argumentos de la demanda y la apelación, la Sala debía fijar el alcance del artículo 66 en mención, respecto al impuesto de circulación y tránsito en Manizales, como en efecto lo hizo.

En consecuencia, es del caso negar la nulidad del artículo 66 del Acuerdo 794 de 2008, en el entendido de que el impuesto de circulación y tránsito o rodamiento que se reemplazó por el de vehículos automotores, es el de vehículos particulares.

Lo anterior constituye motivo suficiente para revocar el numeral primero de la parte resolutive de la sentencia apelada. En su lugar, se niegan las pretensiones de la demanda respecto de los artículos 26, 27 y 28 del Acuerdo 704 de 2008.

Igualmente, se modifica el numeral segundo de la parte resolutive de la sentencia apelada, pues deben negarse las pretensiones de la demanda frente al artículo 66 del Acuerdo 704 de 2008, en el entendido de que el impuesto de circulación y tránsito o rodamiento que se sustituye por el de vehículos automotores es el que gravaba los vehículos particulares.

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

REVÓCASE el numeral primero de la sentencia apelada. En su lugar dispone:

PRIMERO: NIÉGASE la nulidad de los artículos 26, 27 y 28 del Acuerdo 704 de 2008.

MODIFÍCASE el numeral segundo de la parte resolutive de la sentencia apelada, el cual queda así:

SEGUNDO: NIÉGASE la nulidad del artículo 66 del Acuerdo 704 de 2008, en el entendido de que el impuesto de circulación y tránsito o rodamiento que se sustituye por el de vehículos automotores es el que gravaba los vehículos particulares.

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

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

JORGE OCTAVIO RAMÍREZ RAMÍREZ
Presidente

HUGO FERNANDO BASTIDAS BÁRCENAS

MARTHA TERESA BRICEÑO DE VALENCIA

CARMEN TERESA ORTIZ DE RODRÍGUEZ

