

**BENEFICIOS O TRATAMIENTOS TRIBUTARIOS PREFERENCIALES SOBRE IMPUESTOS NACIONALES - Las entidades territoriales no están facultadas para concederlos, pues es atribución exclusiva del legislador / IMPUESTO SOBRE VEHICULOS AUTOMOTORES - Sobre él las entidades territoriales no pueden conceder beneficios o tratamientos tributarios preferenciales porque es un impuesto nacional, aunque sus rentas se hayan cedido a los departamentos y al Distrito Capital**

El párrafo primero del artículo quinto de la ordenanza demandada crea una exención equivalente al 20% sobre el impuesto de vehículos automotores, para quienes registren en la Unidad Departamental de Tránsito adquiridos en esa jurisdicción, y del 50% para quienes los adquieren fuera del Departamento. Como se dijo anteriormente, los artículos 187 y 294 de la Constitución Política desarrollan la autonomía de las entidades territoriales, entre otros, para establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones, así como para conceder exenciones y tratamientos preferenciales en relación con los tributos de su propiedad. En el caso del impuesto sobre vehículos automotores, esa facultad para crear beneficios o tratamientos tributarios preferenciales se ve restringida, toda vez que si bien las rentas del impuesto fueron cedidas a los departamentos y al Distrito Capital, y su titularidad es de la Nación, dicha cesión, según se desprende de la Ley 488, sólo le permite a estas entidades territoriales la administración y control del tributo, a saber: el recaudo, la fiscalización, proferir liquidaciones oficiales, la discusión, el cobro y la devolución del impuesto. En el caso de la Ordenanza 586 del 26 de diciembre de 2007, es evidente que el párrafo primero del artículo quinto, acusado, es violatorio del citado artículo 294 de la Constitución, por cuanto el Departamento de Caldas no era el competente para conceder exenciones como las allí fijadas, en la medida en que, se repite, el impuesto sobre vehículos automotores, creado por la Ley 488 de 1998, es un impuesto de propiedad de la Nación, y, por ello, dicha facultad está atribuida, exclusivamente, al Congreso de la República, cuando de rentas nacionales se trata. En este caso, el Departamento de Caldas excedió su competencia al regular un aspecto que, por disposición de la Constitución, recae exclusivamente en el legislador. Así lo ha considerado la Corte Constitucional, al sostener que cuando el impuesto es nacional y las rentas son cedidas a las entidades territoriales, el competente para fijar exenciones es el Congreso [...] En consecuencia, y con fundamento en lo anterior, la Sala considera que el párrafo primero del artículo quinto de la Ordenanza 586 de 2007 es violatorio del artículo 294 de la Constitución Política, razón que da lugar a declarar su nulidad.

**NORMA DEMANDADA:** ORDENANZA 586 DE 2007 (26 de diciembre)  
ASAMBLEA DEPARTAMENTAL DE CALDAS - ARTICULO 5 PARAGRAFO PRIMERO (Anulado)

**FUENTE FORMAL:** CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 187 /  
CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 294 / LEY 488 DE 1998 - ARTICULO 147

**NOTA DE RELATORIA:** La síntesis del caso es la siguiente: La Sala revocó la sentencia del Tribunal Administrativo de Caldas que negó la nulidad del párrafo primero del artículo 5° de la Ordenanza 586 de 26 de diciembre de 2007, en el que la Asamblea de ese departamento creó una exención del 20% sobre el impuesto de vehículos automotores para los adquiridos en esa jurisdicción que se registraran en la Unidad Departamental de Tránsito y del 50% para los adquiridos fuera del Departamento que se registraran en dicha unidad. En su lugar, la Sala anuló el párrafo en mención porque concluyó que la asamblea no estaba

facultada para establecer dicho beneficio, dado que el artículo 294 de la Constitución Política permite a las entidades territoriales conceder exenciones y tratamientos preferenciales sobre impuestos de su propiedad, mas no frente a tributos de titularidad de la Nación, como el de vehículos automotores, tributo que no pierde ese carácter por el hecho de que sus rentas se hayan cedido a los departamentos y al distrito capital.

**MINISTERIO PUBLICO - Atribuciones en los procesos de la jurisdicción contencioso administrativa. Está legitimado para interponer el recurso de apelación cuando procure la defensa del orden jurídico, el patrimonio público y los derechos y garantías fundamentales / MINISTERIO PUBLICO - No está legitimado para interponer el recurso de apelación cuando medie la protección de intereses particulares**

El artículo 127 del Decreto 01 de 1984 señala las atribuciones del Ministerio Público en los procesos que se adelanten ante la jurisdicción contenciosa administrativa. De acuerdo con el citado artículo, el Ministerio Público puede intervenir en los procesos, siempre y cuando lo haga en procura de la defensa del orden jurídico, del patrimonio público y de los derechos y garantías fundamentales. Adicionalmente, tiene las siguientes atribuciones especiales: 1. Solicitar la vinculación al proceso de los servidores o ex - servidores públicos que con su conducta dolosa o gravemente culposa, hayan dado lugar a la presentación de demandas que pretendan la reparación patrimonial a cargo de cualquier Entidad Pública. 2. Solicitar que se declare la nulidad de actos administrativos. 3. Pedir que se declare la nulidad de los actos administrativos. 4. Alegar en los procesos e incidentes en que intervenga. 5. Interponer los recursos contra los autos que aprueben o imprueben acuerdos logrados en conciliación judicial. Ahora, en cuanto a la posibilidad que tiene el Ministerio Público de interponer los recursos contra las providencias que se profieren en el curso del proceso, el Consejo de Estado ha sostenido que se encuentra supeditada a *“que exista un verdadero interés del órgano de control para controvertir la decisión en tanto medie la protección del interés general o del orden jurídico, pues si la discrepancia se contrae o limita a una determinada hermenéutica que no se comparte y que afecta a una de las partes del proceso -demandante o demandada- el interés para recurrir o impugnar sólo será de dicha parte afectada, máxime si de avalar o permitir esa específica circunstancia se estaría desvirtuando la verdadera función que desempeñan los Procuradores Judiciales en el proceso”*. En ese orden, el Ministerio Público estaría legitimado para interponer el recurso de apelación cuando procure, se reitera, la defensa del orden jurídico, del patrimonio público y de los derechos y garantías fundamentales. No lo estaría cuando esté de por medio la protección de intereses particulares, porque, en ese caso, son las partes del proceso las que tienen legitimación para interponer los mecanismos judiciales necesarios para el efecto. En el caso sub examine, la Sala considera que el agente del Ministerio Público estaba legitimado para interponer el recurso de apelación contra la sentencia proferida por el a quo, pues es evidente que su pretensión radica en la defensa del patrimonio público de los municipios del Departamento de Caldas y del orden jurídico que, presuntamente, podrían resultar afectados por la adopción del párrafo primero de la Ordenanza 586 del 26 de diciembre de 2007, que estableció cierto beneficio tributario que beneficiaría tan solo a uno de los municipios que conforman el Departamento de Caldas.

**FUENTE FORMAL:** DECRETO 01 DE 1984 - ARTICULO 127

**NOTA DE RELATORIA:** Sobre la facultad del Ministerio Público para interponer recursos dentro de los procesos en los que interviene se citan las providencias del

Consejo de Estado, Sección Tercera, de 26 de mayo de 2010, Exp. 66001-23-31-000-1998-00454-01(18800) y de 22 de julio de 2011, Radicación 47001-23-31-000-2011-00022-01(40877), C.P. Mauricio Fajardo Gómez.

**PRINCIPIO DE JUSTICIA ROGADA - En las acciones de nulidad, en las que prima el interés público, la justicia rogada cede ante la garantía del principio de legalidad y la supremacía de la Constitución, de modo que el poder decisorio del juez no se limita a los cargos de la demanda, sino a la defensa de esos principios**

En ese contexto, surge la inquietud de si en virtud del principio de justicia rogada, la Sala puede referirse a la competencia del Departamento de Caldas para expedir actos como el demandado, habida cuenta de que la parte actora no invocó en la demanda esta causal de nulidad. Para la Sala, sí es procedente referirse a esa causal de nulidad, así no haya sido invocada en la demanda, puesto que lo que aquí se busca no es sólo la prevalencia del interés general y la defensa de lo público, sino también la defensa del principio de legalidad y la supremacía de la Constitución Política. Así, aun cuando en el caso en examen el Departamento de Caldas no contestó la demanda, ni apeló la decisión del Tribunal, esto no impide que el juez pueda fundamentar la nulidad de los actos administrativos enjuiciados por violación de otras normas legales o constitucionales, cuyo análisis era necesario abordar antes de referirse a las causales de nulidad alegadas en la demanda, pues, se repite, en las acciones de nulidad simple, prima la defensa del interés público, más no la defensa de intereses particulares. Es así como el principio de justicia rogada cede ante la garantía del principio de legalidad y la supremacía de la Constitución, de tal forma que el juez no verá limitado su poder decisorio a los cargos de la demanda, sino a la defensa de esos principios. En esa medida, la Sala avocará el análisis de la dos consideraciones que tuvo en cuenta el a quo para fallar, independientemente de que una de tales consideraciones no haya sido apelada, pues antes de que se analice si una exención tributaria es discriminatoria, lo propio es que se analice si la autoridad que la concedió estaba facultada para otorgarla.

**IMPUESTO SOBRE VEHICULOS AUTOMOTORES - Sustituyó los impuestos de timbre nacional sobre vehículos automotores, circulación y tránsito y unificado de vehículos para el Distrito Capital / IMPUESTO SOBRE VEHICULOS AUTOMOTORES - Es una renta del orden nacional cedida a las entidades territoriales en proporción a lo recaudado en la respectiva jurisdicción**

El impuesto de vehículos automotores es un gravamen creado por la Ley 488 de 1998, que sustituyó los impuestos de timbre nacional sobre vehículos automotores, de circulación y tránsito y el unificado de vehículos para el Distrito Capital. Conforme con el artículo 139 de la citada ley, la renta del impuesto sobre vehículos automotores, corresponderá a los municipios, distritos, departamentos y el Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá, en las condiciones y términos establecidos en esa ley. Pero la administración del impuesto le corresponde a los departamentos y al Distrito Capital, únicamente, conforme lo dispone el artículo 146 de la Ley 488 de 1998. El artículo 150 de la Ley 488, que fue modificado por el artículo 107 de la Ley 633 de 2000, dispone que “Del total recaudado por concepto de impuesto, sanciones e intereses, en su jurisdicción, al departamento le corresponde el ochenta por ciento (80%). El veinte por ciento (20%) corresponde a los municipios a que corresponda la dirección informada en la declaración”. En relación con la titularidad del impuesto, la Corte Constitucional, en la sentencia C-720 de 1999, que resolvió sobre la exequibilidad de los artículos

146 y 150 de la Ley 488 de 1998, concluyó que el impuesto de vehículos automotores es una renta del **orden nacional**, cedida a las entidades territoriales en la proporción en que se recaude en su respectiva jurisdicción. Asimismo, que el impuesto no deja de ser nacional por el hecho de que sus rentas se hayan cedido a los departamentos y al Distrito Capital, en la proporción que correspondía al sustituido impuesto de timbre nacional sobre vehículos automotores, o por el hecho de que se haya ordenado la transferencia de las rentas a los municipios y Distritos en la proporción correspondiente al antiguo impuesto de circulación y tránsito que gravaba los vehículos de uso particular.

**FUENTE FORMAL:** LEY 488 DE 1998 - ARTICULO 139 / LEY 488 DE 1998 - ARTICULO 146 / LEY 488 DE 1998 - ARTICULO 150 / LEY 633 DE 2000 - ARTICULO 107

**NOTA DE RELATORIA:** En relación con el carácter nacional del impuesto sobre vehículos automotores se cita la sentencia C-720 de 1999 de la Corte Constitucional que estudió la exequibilidad de los artículos 146 y 150 de la Ley 488 de 1998.

**PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN MATERIA TRIBUTARIA - Alcance / IMPUESTOS TERRITORIALES - Exenciones y tratamientos preferenciales. La facultad de establecerlos sobre tributos locales es exclusiva de las entidades territoriales en virtud de la autonomía fiscal que les confiere la Constitución Política / EXENCIONES Y TRATAMIENTOS PREFERENCIALES - El legislador no los pueden conceder sobre los impuestos locales, en aras de proteger el patrimonio de las entidades territoriales / AUTONOMIA FISCAL DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES - Es limitada y está supeditada a la ley. Puede ser parcial limitada o parcial reforzada / POTESTAD IMPOSITIVA PARCIAL LIMITADA - Noción / POTESTAD IMPOSITIVA PARCIAL REFORZADA - Noción**

El artículo 338 de la Constitución Política señala que en tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales pueden imponer contribuciones fiscales o parafiscales. Dice, además, que la ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar directamente los sujetos activos, los sujetos pasivos, los hechos, las bases gravables y las tarifas de los impuestos. Por su parte, el artículo 287 de la Constitución Política señala que las entidades territoriales (departamentos, municipios y distritos) tendrán derecho a gobernarse por autoridades propias, a ejercer las competencias normativas que les corresponda, a administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones. La facultad de establecer tributos la reguló la Constitución en los artículos 287-3, 300-4 y 313-4 y, para el efecto, supeditó la atribución de “establecer”, “decretar” o de “votar” los tributos locales, a la ley. La Sala, al interpretar el alcance de la autonomía fiscal de las entidades territoriales, se ha inclinado por reconocer que el artículo 338 de la Constitución Política faculta a las asambleas departamentales y a los concejos municipales y distritales para imponer contribuciones fiscales o parafiscales por medio de ordenanzas o acuerdos, pero esa facultad está supeditada a la ley. Esa supeditación, ha dicho la Sala, puede ser *parcial-limitada* o *parcial-reforzada*. En efecto, la potestad impositiva de las entidades territoriales será *parcial-limitada* cuando la ley fija ciertos elementos del tributo para que sea la entidad territorial la que establezca los que faltan. Será *parcial-reforzada* cuando la ley autoriza a la entidad territorial a *crear* el tributo porque en esos casos le permite fijar todos los elementos. En este último caso, ha dicho la Corte que la ley que crea el tributo debe establecer, como mínimo, el hecho generador. De otra parte, el artículo 154 de la Constitución

Política le otorga al legislador la facultad para crear, modificar o suprimir exclusiones o exenciones tributarias, por razones de política económica o para realizar la igualdad real y efectiva, a partir de la iniciativa del gobierno nacional. Sin embargo, la misma Constitución limita esa facultad, pues prohíbe al legislador conceder exenciones y tratamientos preferenciales en relación con los tributos que son de propiedad de las entidades territoriales, en aras de proteger su patrimonio, que, eventualmente, puede verse afectado por la injerencia de las autoridades nacionales. En esa medida, las entidades territoriales, en ejercicio de la autonomía que la Constitución les reconoce, sólo tienen la potestad plena para conceder exenciones o tratamientos preferenciales en relación con los tributos de su propiedad, así como para regular los sujetos que gozan del régimen exceptivo, las condiciones en que se puede gozar de ese régimen y las obligaciones que se les asigna a los beneficiarios para probar que, en efecto, tienen derecho al mismo. Ante todo, el ejercicio de dicha facultad debe consultar siempre criterios de razonabilidad y proporcionalidad, en función de los principios de equidad, eficiencia y progresividad, predicables del sistema tributario, y del principio de igualdad consagrado en el artículo 13 de la Carta.

**FUENTE FORMAL:** CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 154 / CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 287 NUMERAL 3 / CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 300 NUMERAL 4 / CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 313 NUMERAL 4 / CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 338

**NOTA DE RELATORIA:** Sobre la potestad impositiva parcial-limitada o parcial-reforzada de las entidades territoriales se reiteran las sentencias del Consejo de Estado, Sección Cuarta de 15 de octubre de 1999, Radicación 9456, M.P. Julio E. Correa Restrepo; 24 de noviembre de 2000, Radicación 10889, M.P. Daniel Manrique Guzmán; 16 de marzo de 2001, Radicación 10669, M.P. Germán Ayala Mantilla y 4 de septiembre de 2008, Radicación 16850, M.P. Ligia López Díaz. En relación con la facultad de las entidades territoriales para establecer exenciones o tratamientos preferenciales respecto de tributos de su propiedad se reitera la sentencia de la Sección Cuarta de 7 de abril de 2011, Exp. 16949, M.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas.

## **CONSEJO DE ESTADO**

### **SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

#### **SECCION CUARTA**

**Consejero ponente: HUGO FERNANDO BASTIDAS BARCENAS**

Bogotá D.C., diez (10) de julio de dos mil catorce (2014).

**Radicación número: 17001-23-31-000-2010-00091-01(18823)**

**Actor: HERNANDO MORALES PLAZA**

**Demandado: DEPARTAMENTO DE CALDAS**

**FALLO**

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por el representante del Ministerio Público contra la sentencia del 17 de marzo de 2011, proferida por el Tribunal Administrativo de Caldas, que negó la pretensión de nulidad del parágrafo primero del artículo quinto de la Ordenanza 586 de diciembre de 2007, expedida por la Asamblea Departamental de Caldas.

## 1. ANTECEDENTES PROCESALES

### 1.1. LA DEMANDA

El señor **Hernando Morales Plaza**, en nombre propio, y en ejercicio de la acción de simple nulidad del artículo 84 del Decreto 1 de 1984, pidió la nulidad del parágrafo primero del artículo quinto de la Ordenanza 586 de diciembre de 2007, expedida por la Asamblea Departamental de Caldas, cuyo texto es el siguiente:

ORDENANZA No. 586

*“POR MEDIO DE LA CUAL SE ESTABLECEN UNIOS BENEFICIOS TRIBUTARIOS”*

*La Asamblea Departamental de Caldas,*

*En uso de sus facultades legales y en especial las conferidas por el artículo 62 numerales 13 y 15 del Decreto 1222 de 1986, el artículo 47 de la Ley 488 de 1998, el artículo 59 de la Ley 788 de 2002 y,*

CONSIDERANDO

(...)

ORDENA:

(...)

*ARTÍCULO QUINTO: A partir del año 2008, quienes trasladen las cuentas de sus vehículos desde otras jurisdicciones departamentales, a cualquier municipio del Departamento de Caldas, tendrán una exoneración del 50% sobre el total de impuestos correspondientes al que se cause en el año siguiente al traslado en firme del automotor, siempre y cuando cancele la totalidad correspondiente incluido el beneficio, antes del 1º de julio de ese año.*

*PARÁGRAFO PRIMERO: Los vehículos nuevos, comprados en la jurisdicción del Departamento de Caldas, que se registren en la Unidad Departamental de Tránsito de Caldas, se harán acreedores a una exención equivalente al 20% sobre el impuesto del año correspondiente al de su matrícula, el cual se liquidará conforme al valor de la respectiva factura de venta; la exención será del 50%, cuando el vehículo que se matricula, en la unidad departamental de tránsito, sea adquirido fuera de la jurisdicción del Departamento de Caldas.*

*PARÁGRAFO SEGUNDO: El contribuyente que se acoja a alguno de los beneficios señalados en la presente Ordenanza, no podrá acceder a beneficios adicionales de los también aquí establecidos sobre el mismo vehículo.”<sup>1</sup>*

<sup>1</sup> Texto tomado de la Gaceta Departamental de la Gobernación de Caldas no. 500 del 26 de diciembre de 2007.

### **1.1.1. Normas demandadas y concepto de la violación**

El demandante invocó como violado el artículo 13 de la Constitución Política.

En concreto, el demandante alegó que el aparte demandado violó el derecho de igualdad de los municipios del Departamento de Caldas, porque reguló exenciones del impuesto de vehículos automotores en favor de las personas que hayan adquirido vehículos nuevos en la jurisdicción territorial de ese Departamento o en otras jurisdicciones, y decidan registrarlos en la Unidad Departamental de Tránsito de Caldas, ubicada en el municipio de Villamaría.

Según la parte actora, el trato desigual y discriminatorio ocurrió porque no se reguló un estímulo parecido para promover el registro de vehículos en las demás secretarías de tránsito que operan en el Departamento.

Dijo que *“la igualdad se construye como un límite de la actuación de los poderes públicos y como un mecanismo de creación frente a la posibilidad arbitraria del poder”*. Transcribió apartes de cierta sentencia de la Corte Constitucional del 19 de julio de 2000.

### **1.2. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA**

El apoderado judicial del **Departamento de Caldas** guardó silencio.

### **1.3. LA SENTENCIA APELADA**

El Tribunal Administrativo de Caldas, con fundamento en los numerales 12 y 15 del artículo 62 del Decreto Ley 1222 de 1986, y los artículos 138 y 147 de la Ley 488 de 1998, negó las pretensiones de la demanda. Consideró que la Asamblea Departamental de Caldas está facultada para establecer exenciones o beneficios tributarios con respecto al impuesto de vehículos automotores que recauda en esa jurisdicción.

Asimismo, consideró que la exención del impuesto de vehículos en un 20% y en un 50% para los vehículos registrados en la Unidad Departamental de Tránsito de

Caldas, contenida en el aparte de la ordenanza demandada, no violó el artículo 13 de la Constitución Política, porque, según las disposiciones legales, del total del impuesto recaudado, el 80% corresponde al Departamento y el 20% a los municipios de la dirección informada en la declaración del impuesto, esto es, en el sitio donde se encuentre matriculado el respectivo vehículo, sin importar donde esté rodando el automotor.

Para el *a quo*, la ordenanza reguló un trato desigual pero razonable, porque el impuesto es de carácter departamental, y es la misma Ley 488 de 1998 la que dispone la forma en que debe distribuirse el monto recaudado.

El Tribunal advirtió que la disposición acusada estimula el registro de vehículos nuevos ante la Unidad Departamental de Tránsito de Caldas. Que dicha disposición es voluntaria y no obligatoria, y que no se advierte la supuesta desigualdad alegada frente a los sujetos pasivos del impuesto.

#### **1.4. EL RECURSO DE APELACIÓN**

El representante del **Ministerio Público** apeló la decisión del Tribunal y pidió que se declare la nulidad de la disposición demandada por las siguientes razones:

Precisó que la Unidad Departamental de Tránsito opera en el Municipio de Villamaría Caldas, lo que significa que entre más carros nuevos se registren en ese municipio, mayor será lo que reciba por concepto de impuestos, pues, por virtud de la ley, ese municipio tiene derecho a percibir el 20% de lo que se recaude en virtud del descuento que otorga la norma demandada.

Indicó que la anterior situación genera un trato desigual, desfavorable y discriminatorio frente a los otros nueve municipios del Departamento que tienen autorizadas oficinas de tránsito.

Sostuvo que es natural que el porcentaje del 80% del recaudo del impuesto, a que tiene derecho el Departamento de Caldas no se afecte, pues ese porcentaje se obtiene de todos los vehículos matriculados o registrados en los municipios donde funcionan oficinas de tránsito para el efecto.



Adujo que el caso se debe analizar teniendo en cuenta que la ordenanza demandada estimula el registro de vehículos únicamente en el Municipio de Villamaría.

Explicó que esa Unidad de Tránsito Departamental *“es un híbrido que quedó de las antiguas secretarías de Tránsito Departamental, y en el presente caso, a través de convenio o autorización, sólo opera en el Municipio de Villamaría, pues las otras 9 autoridades de tránsito habilitadas para matricular vehículos, están incorporadas dentro de la estructura de cada municipio.”*

Que, por lo anterior, el único municipio favorecido con los servicios que presta la Unidad de Tránsito Departamental es el de Villamaría, la que tiene oficinas en dicha entidad territorial.

Dijo que el párrafo del artículo 5º de la Ordenanza 586 de 2007 es discriminatorio, porque estimula el registro de vehículos adquiridos dentro o fuera de la jurisdicción del Municipio de Villamaría a cambio de obtener una exención. Que, para efectos prácticos, y a manera de ejemplo, si se matricula un vehículo en el Municipio de Villamaría, el propietario paga el 80% del impuesto, y si lo matricula en Manizales, Chinchiná, La Dorada u otro municipio habilitado, debe pagar el 100%, teniendo en cuenta que de dicho porcentaje el 20% del recaudo del impuesto es de propiedad del municipio donde se matricula el vehículo.

#### **1.5. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN**

El **Ministerio Público** reiteró lo dicho en el escrito del recurso de apelación. En concreto, dijo que era evidente que la exención de la que podían gozar los contribuyentes del impuesto sobre vehículos automotores se circunscribía sólo al Municipio de Villamaría, donde se ubica la única Unidad Departamental de Tránsito y Transportes de Caldas.

Para el Ministerio Público, el anterior tratamiento afecta las demás oficinas municipales de tránsito ubicadas en el departamento, pues, si bien al distribuir los ingresos de manera proporcional no existe ninguna variación, sí se produce una variación en los ingresos netos que podrían recibir las oficinas municipales.

Resaltó que la ordenanza acusada no señaló ninguna razón que justifique el trato preferencial otorgado al Municipio de Villamaría, pues sólo enunció las razones para el otorgamiento de la exención. Que en lugar de regular el estímulo para los vehículos que se registren en cualquiera de los municipios donde operan oficinas de tránsito autorizadas en el departamento, lo limitó a un solo municipio, sin considerar la afectación de los ingresos que podría generar la medida en favor de otros municipios

El apoderado del **Departamento de Caldas** pidió que se confirme la sentencia apelada, pues el Departamento de Caldas, en virtud de la Ley 488 de 1998, está facultado para otorgar beneficios tributarios en aras de recaudar los dineros que, por este concepto, se adeuden al departamento y que sean de difícil recuperación.

Dijo que la ordenanza acusada otorgó el beneficio de la exención a nivel departamental, para atraer a aquellas personas que hubieran comprado vehículos en la misma jurisdicción o en jurisdicción diferente a la del Departamento de Caldas, y matricularan los vehículos en la Unidad Departamental de Tránsito de Caldas, y así fortalecer las finanzas de todo el departamento.

Aclaró que la ordenanza demandada no limitó ni prohibió a los ciudadanos la posibilidad que tienen de registrar los vehículos en cualquier Secretaría de Tránsito diferente a la del Departamento.

Dijo que así los residentes de otros municipios registren su vehículo en la Unidad Departamental de Tránsito de Caldas, del total recaudado por impuesto, al departamento le corresponde el 80% y el 20% es de propiedad del municipio en el que el contribuyente registre el vehículo. Por tanto, dijo no entender el trato desigual alegado por el demandante.

Finalmente, indicó que el hecho de que la ordenanza incentive a todas las personas que compraron vehículos fuera del Departamento de Caldas para que lo registren en la Unidad Departamental de Tránsito, no afecta a los demás municipios del departamento, pues lo que se recaude se distribuye entre esas dos entidades territoriales. Además, resaltó que la disposición acusada es voluntaria y no obligatoria para los sujetos pasivos del impuesto que registren el vehículo en la Unidad Departamental.

El apoderado de la **Asamblea Departamental de Caldas** pidió que se confirme la sentencia apelada, pues aclaró que la ordenanza acusada no restringe la posibilidad de registrar los vehículos nuevos en municipios diferentes al de Villamaría.

Dijo que como consecuencia de la cesión del impuesto de vehículos a las entidades territoriales (Ley 488 de 1998), el Departamento de Caldas podía proferir la ordenanza acusada y otorgar las exenciones cuestionadas.

Indicó que la ordenanza acusada está debidamente motivada, en la medida en que contiene las razones que dan cuenta de la necesidad de su expedición, y que no son del capricho o arbitrio del departamento.

Finalmente, dijo que la Asamblea Departamental estaba plenamente facultada para aprobar la ordenanza demandada, presentada por el ejecutivo, y que no podía en momento alguno, por iniciativa propia, extender las exenciones, en la Ordenanza contenidas, a las demás unidades de tránsito del departamento.

## **2. CONSIDERACIONES DE LA SALA**

### **2.1. ASUNTO PRELIMINAR. FACULTADES DEL MINISTERIO PÚBLICO. LEGITIMACIÓN PARA INTERPONER EL RECURSO DE APELACIÓN**

Antes de abordar el asunto de fondo, se analizará si el Ministerio Público estaba legitimado para interponer el recurso de apelación.

El artículo 127 del Decreto 01 de 1984 señala las atribuciones del Ministerio Público en los procesos que se adelanten ante la jurisdicción contenciosa administrativa.

De acuerdo con el citado artículo, el Ministerio Público puede intervenir en los procesos, siempre y cuando lo haga en procura de la defensa del orden jurídico, del patrimonio público y de los derechos y garantías fundamentales. Adicionalmente, tiene las siguientes atribuciones especiales:

1. Solicitar la vinculación al proceso de los servidores o ex - servidores públicos que con su conducta dolosa o gravemente culposa, hayan dado

lugar a la presentación de demandas que pretendan la reparación patrimonial a cargo de cualquier Entidad Pública.

2. Solicitar que se declare la nulidad de actos administrativos.
3. Pedir que se declare la nulidad de los actos administrativos.
4. Alegar en los procesos e incidentes en que intervenga.
5. Interponer los recursos contra los autos que aprueben o imprueben acuerdos logrados en conciliación judicial.

Ahora, en cuanto a la posibilidad que tiene el Ministerio Público de interponer los recursos contra las providencias que se profieren en el curso del proceso, el Consejo de Estado ha sostenido que se encuentra supeditada a *“que exista un verdadero interés del órgano de control para controvertir la decisión en tanto medie la protección del interés general o del orden jurídico, pues si la discrepancia se contrae o limita a una determinada hermenéutica que no se comparte y que afecta a una de las partes del proceso –demandante o demandada– el interés para recurrir o impugnar sólo será de dicha parte afectada, máxime si de avalar o permitir esa específica circunstancia se estaría desvirtuando la verdadera función que desempeñan los Procuradores Judiciales en el proceso.”*<sup>2</sup>

En ese orden, el Ministerio Público estaría legitimado para interponer el recurso de apelación cuando procure, se reitera, la defensa del orden jurídico, del patrimonio público y de los derechos y garantías fundamentales. No lo estaría cuando esté de por medio la protección de intereses particulares, porque, en ese caso, son las partes del proceso las que tienen legitimación para interponer los mecanismos judiciales necesarios para el efecto<sup>3</sup>.

En el caso sub examine, la Sala considera que el agente del Ministerio Público estaba legitimado para interponer el recurso de apelación contra la sentencia proferida por el a quo, pues es evidente que su pretensión radica en la defensa del patrimonio público de los municipios del Departamento de Caldas y del orden jurídico que, presuntamente, podrían resultar afectados por la adopción del párrafo primero de la Ordenanza 586 del 26 de diciembre de 2007, que estableció cierto beneficio tributario que beneficiaría tan solo a uno de los municipios que conforman el Departamento de Caldas.

---

<sup>2</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 26 de mayo de 2010, expediente 18800.

<sup>3</sup> Sobre el tema se puede consultar, igualmente, la providencia del 22 de julio de 2011, expediente 470012331000201100022-01 (40877), Consejero ponente Mauricio Fajardo Gómez.

Por tanto, la Sala procede a estudiar los cargos de apelación formulados en el escrito del recurso.

La Sala parte de precisar que el *a quo* negó la nulidad del párrafo primero del artículo quinto de la Ordenanza 586 de 2007 porque consideró, de una parte, que el Departamento de Caldas estaba facultado para establecer exenciones del impuesto de vehículos automotores y, de otra, que la exención regulada no otorgaba un trato desigual o discriminatorio.

En el recurso de apelación el Ministerio Público controvertió, únicamente, la consideración referida a que la norma acusada no vulneraba el artículo 13 de la Carta Política.

En ese contexto, surge la inquietud de si en virtud del principio de justicia rogada, la Sala puede referirse a la competencia del Departamento de Caldas para expedir actos como el demandado, habida cuenta de que la parte actora no invocó en la demanda esta causal de nulidad.

Para la Sala, sí es procedente referirse a esa causal de nulidad, así no haya sido invocada en la demanda, puesto que lo que aquí se busca no es sólo la prevalencia del interés general y la defensa de lo público, sino también la defensa del principio de legalidad y la supremacía de la Constitución Política.

Así, aun cuando en el caso en examen el Departamento de Caldas no contestó la demanda, ni apeló la decisión del Tribunal, esto no impide que el juez pueda fundamentar la nulidad de los actos administrativos enjuiciados por violación de otras normas legales o constitucionales, cuyo análisis era necesario abordar antes de referirse a las causales de nulidad alegadas en la demanda, pues, se repite, en las acciones de nulidad simple, prima la defensa del interés público, más no la defensa de intereses particulares.

Es así como el principio de justicia rogada cede ante la garantía del principio de legalidad y la supremacía de la Constitución, de tal forma que el juez no verá limitado su poder decisorio a los cargos de la demanda, sino a la defensa de esos principios.

En esa medida, la Sala avocará el análisis de la dos consideraciones que tuvo en cuenta el a quo para fallar, independientemente de que una de tales consideraciones no haya sido apelada, pues antes de que se analice si una exención tributaria es discriminatoria, lo propio es que se analice si la autoridad que la concedió estaba facultada para otorgarla.

En ese orden, para resolver el presente recurso de apelación, la Sala se referirá, en primera lugar, de manera general, al impuesto sobre vehículos automotores y a la facultad que tienen los Departamentos para conceder exenciones de ese impuesto. Luego, en ese contexto, y en caso de que se concluya que el Departamento de Caldas sí era competente, se analizará si la exención prevista en la disposición acusada se aviene al principio de igualdad del artículo 13 de la Constitución Política.

## **2.2. DEL IMPUESTO SOBRE VEHÍCULOS AUTOMOTORES. AUTONOMÍA DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES PARA REGULAR EXENCIONES DE ESTE IMPUESTO**

### **2.2.1. Del impuesto sobre vehículos automotores**

El impuesto de vehículos automotores es un gravamen creado por la Ley 488 de 1998, que sustituyó los impuestos de timbre nacional sobre vehículos automotores<sup>4</sup>, de circulación y tránsito<sup>5</sup> y el unificado de vehículos para el Distrito Capital.

Conforme con el artículo 139 de la citada ley, la renta del impuesto sobre vehículos automotores, corresponderá a los municipios, distritos, departamentos y

---

<sup>4</sup> El **impuesto de timbre nacional sobre vehículos automotores** se creó en el Decreto 1593 de 1966, modificado por el numeral 2 del artículo 14 de la Ley 2ª de 1976 y regulado igualmente por el numeral 2º del artículo 1º del Decreto 3674 de 1981, normas que, a su vez, fueron compiladas en los artículos 111 y 112 del Código de Régimen Departamental (Decreto Ley 1222 de 1986). En los literales a) y b) del artículo 111 se señalaron las tarifas de los vehículos particulares, incluidas las motocicletas con motor de más de 185 cc de cilindrada. El artículo 112, a su vez, estableció los vehículos que quedaban exentos del impuesto previsto en el artículo 111. El literal b) exceptuó del impuesto a “*Los vehículos de propiedad de entidades de derecho público*”. La Ley 14 de 1983, en el artículo 50, reiteró las tarifas del impuesto de vehículos y, en el literal b) del artículo 51, consagró nuevamente como exentos del impuesto “*Los vehículos de propiedad de entidades de derecho público*”.

<sup>5</sup> El **impuesto de circulación y tránsito**, revivido por el artículo 49 de la Ley 14 de 1983, ya que fue creado por el Decreto 1593 de 1966 y adoptado como legislación permanente por la Ley 48 de 1968, se trataba de un tributo municipal de carácter indirecto que gravaba el hecho de la circulación o rodamiento de un vehículo en su territorio. La Ley 14 de 1983 unificó las bases gravables y las tarifas, evitando competencias entre los municipios, al establecer que el impuesto se cobraría sobre el valor comercial del vehículo, que se registre en la respectiva factura. La tarifa única anual fue fijada en el dos por mil de su valor comercial. Su parágrafo aclaró que continuaban vigentes las normas expedidas por los Concejos Municipales en cuanto a los vehículos de servicio público, así como las que hubieren decretado exenciones del mismo. El citado artículo 49 de la Ley 14 de 1983 fue compilado en el artículo 214 del Régimen Político Municipal (Decreto 1333 de 1986).

el Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá, en las condiciones y términos establecidos en esa ley. Pero la administración del impuesto le corresponde a los departamentos y al Distrito Capital, únicamente, conforme lo dispone el artículo 146 de la Ley 488 de 1998.

El artículo 150 de la Ley 488, que fue modificado por el artículo 107 de la Ley 633 de 2000, dispone que “Del total recaudado por concepto de impuesto, sanciones e intereses, en su jurisdicción, al departamento le corresponde el ochenta por ciento (80%). El veinte por ciento (20%) corresponde a los municipios a que corresponda la dirección informada en la declaración.”

En relación con la titularidad del impuesto, la Corte Constitucional, en la sentencia C-720 de 1999, que resolvió sobre la exequibilidad de los artículos 146 y 150 de la Ley 488 de 1998, concluyó que el impuesto de vehículos automotores es una renta del **orden nacional**, cedida a las entidades territoriales en la proporción en que se recaude en su respectiva jurisdicción.

Asimismo, que el impuesto no deja de ser nacional por el hecho de que sus rentas se hayan cedido a los departamentos y al Distrito Capital, en la proporción que correspondía al sustituido impuesto de timbre nacional sobre vehículos automotores, o por el hecho de que se haya ordenado la transferencia de las rentas a los municipios y Distritos en la proporción correspondiente al antiguo impuesto de circulación y tránsito que gravaba los vehículos de uso particular.

En la sentencia que se cita, la Corte Constitucional sostuvo:

*“(...) la Ley 488 de 1998 creó un nuevo impuesto sobre vehículos automotores que sustituye a los impuestos de timbre nacional, de circulación y tránsito y el unificado de vehículos del Distrito Capital de Santa Fé de Bogotá. El artículo 139 de la mencionada ley, señala como beneficiarios de las rentas del impuesto a “los municipios, distritos, departamentos y el Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá, en las condiciones y términos establecidos en la presente ley”. Los siguientes artículos de la ley 448 regulan en su integridad el régimen del tributo: el hecho generador del impuesto (artículo 140) vehículos gravados (artículo 141), sujeto pasivo (artículo 142), base gravable (artículo 143), causación (artículo 144), tarifas (artículo 145), declaración y pago del impuesto (artículo 146), administración y control (artículo 147), traspaso de propiedad y traslado del registro (artículo 148), obligación de portar calcomanía (artículo 149) y, finalmente, distribución del recaudo (artículo 150).*

*Se trata, en suma, de un nuevo impuesto cuyo régimen es definido integralmente por los artículos citados de la ley 448 de 1998. Ahora bien, las disposiciones precitadas no señalan de manera expresa si el impuesto creado es nacional, departamental o municipal.*

*Tanto el demandante como algunos de los intervinientes consideran que la respuesta a la cuestión planteada debe buscarse en los antecedentes o en la historia legislativa de las disposiciones demandadas. Sin embargo, dado que en el presente caso la Corte se enfrenta al estudio de un tributo enteramente nuevo, regulado integralmente por el nuevo régimen legal y, en consecuencia, no parece procedente acudir a las disposiciones anteriores, derogadas, modificadas o sustituidas, para averiguar el dato que se echa de menos. En efecto, el hecho de que en el pasado un determinado tributo hubiere tenido carácter territorial no implica, necesariamente, que la nueva ley que lo sustituye y regula integralmente le haya otorgado el mismo carácter. Otra es la cuestión sobre si una reforma de esta naturaleza al régimen legal de un tributo apareja una lesión de lo dispuesto en el artículo 362 de la Carta. Sin embargo, este asunto será estudiado más adelante en esta providencia. Por ahora, baste con afirmar que en eventos como el que se analiza, en el cual la nueva ley reglamenta integralmente el régimen de un nuevo impuesto, resulta improcedente acudir a los antecedentes históricos para identificar el carácter territorial o nacional del tributo estudiado.*

*Podría sostenerse que si el legislador establece integralmente el régimen de un tributo y no señala que se trata de una fuente propia de las entidades territoriales, en principio, la renta es nacional. Sin embargo, este criterio no deja de ser un criterio auxiliar, en ningún caso definitivo, por lo que resulta necesario acudir a la aplicación de los criterios material y orgánico antes mencionados.*

*Materialmente podría afirmarse que el impuesto de vehículos automotores es una renta propia de las entidades territoriales. En efecto, se trata de un tributo que se recauda en la jurisdicción de las respectivas entidades; cuyo producto ingresa a los respectivos presupuestos; destinado a satisfacer intereses o necesidades locales o regionales; y, que, en principio, no cuenta con elementos sustantivos que permitan afirmar que se trata de una renta nacional.*

*Puede entonces afirmarse que existe una virtual contradicción entre los criterios formal y material, pues mientras el primero sugiere que se trata de una renta nacional, el segundo permite pensar que constituye una fuente endógena de financiación de las entidades territoriales.*

*La contradicción planteada se resuelve acudiendo al tercero de los criterios antes mencionados, es decir, el criterio orgánico. En efecto, en un contexto de incertidumbre como el planteado, para definir si un tributo constituye una fuente endógena de financiación de las entidades territoriales es necesario identificar si el perfeccionamiento del régimen del tributo exige una manifestación de los órganos de representación política de dichas entidades.*

***La aplicación del criterio orgánico al caso que se estudia conduce a afirmar que el impuesto de vehículo automotor es un impuesto de carácter nacional. Ciertamente, dicho tributo se encuentra establecido por la Ley 488 de 1998, sin que para su perfeccionamiento se requiera decisión alguna del concejo municipal o de la asamblea departamental. En consecuencia, el impuesto nacional de vehículos constituye una renta nacional cedida a las entidades territoriales en proporción a lo recaudado en la respectiva jurisdicción. (Negrilla fuera de texto)***

*(...)*

## **2.2.2. De la autonomía fiscal de los departamentos para conceder exenciones del impuesto sobre vehículos automotores.**



El artículo 338 de la Constitución Política señala que en tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales pueden imponer contribuciones fiscales o parafiscales. Dice, además, que la ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar directamente los sujetos activos, los sujetos pasivos, los hechos, las bases gravables y las tarifas de los impuestos.

Por su parte, el artículo 287 de la Constitución Política señala que las entidades territoriales (departamentos, municipios y distritos) tendrán derecho a gobernarse por autoridades propias, a ejercer las competencias normativas que les corresponda, a administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.

La facultad de establecer tributos la reguló la Constitución en los artículos 287-3<sup>6</sup>, 300-4<sup>7</sup> y 313-4<sup>8</sup> y, para el efecto, supeditó la atribución de “establecer”, “decretar” o de “votar” los tributos locales, a la ley.

La Sala, al interpretar el alcance de la autonomía fiscal de las entidades territoriales, se ha inclinado por reconocer que el artículo 338 de la Constitución Política faculta a las asambleas departamentales y a los concejos municipales y distritales para imponer contribuciones fiscales o parafiscales por medio de ordenanzas o acuerdos, pero esa facultad está supeditada a la ley.

Esa supeditación, ha dicho la Sala, puede ser *parcial-limitada*<sup>9</sup> o *parcial-reforzada*<sup>10</sup>. En efecto, la potestad impositiva de las entidades territoriales será *parcial-limitada* cuando la ley fija ciertos elementos del tributo para que sea la entidad territorial la que establezca los que faltan. Será *parcial-reforzada* cuando la ley autoriza a la entidad territorial a *crear* el tributo porque en esos casos le

---

<sup>6</sup> ARTÍCULO 287. Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos:

3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.

<sup>7</sup> ARTÍCULO 300. modificado por el artículo 2° del Acto Legislativo No. 1 de 1996. Corresponde a las Asambleas Departamentales, por medio de ordenanzas:

4. Decretar, de conformidad con la Ley, los tributos y contribuciones necesarios para el cumplimiento de las funciones departamentales.

<sup>8</sup> ARTÍCULO 313. Corresponde a los concejos:

4. Votar de conformidad con la Constitución y la ley los tributos y los gastos locales.

<sup>9</sup> Así se ha tratado, entre muchas otras, en las sentencias del 24 de noviembre de 2000, expediente 10889, M.P. Daniel Manrique Guzmán; del 16 de marzo de 2001, expediente 10669, M.P. Germán Ayala Mantilla, y del 4 de septiembre de 2008, expediente 16850, M.P. Ligia López Díaz.

<sup>10</sup> Además de las sentencias citadas en la nota N° 5, puede verse la sentencia del 15 de octubre de 1999, expediente 9456, M.P. Julio E. Correa Restrepo.

permite fijar todos los elementos. En este último caso, ha dicho la Corte que la ley que crea el tributo debe establecer, como mínimo, el hecho generador<sup>11</sup>.

De otra parte, el artículo 154 de la Constitución Política le otorga al legislador la facultad para crear, modificar o suprimir exclusiones o exenciones tributarias, por razones de política económica o para realizar la igualdad real y efectiva, a partir de la iniciativa del gobierno nacional.

Sin embargo, la misma Constitución limita esa facultad, pues prohíbe al legislador conceder exenciones y tratamientos preferenciales en relación con los tributos que son de propiedad de las entidades territoriales, en aras de proteger su patrimonio, que, eventualmente, puede verse afectado por la injerencia de las autoridades nacionales.<sup>12</sup>

En esa medida, las entidades territoriales, en ejercicio de la autonomía que la Constitución les reconoce, sólo tienen la potestad plena para conceder exenciones o tratamientos preferenciales en relación con los tributos de su propiedad, así como para regular los sujetos que gozan del régimen exceptivo, las condiciones en que se puede gozar de ese régimen y las obligaciones que se les asigna a los beneficiarios para probar que, en efecto, tienen derecho al mismo<sup>13</sup>.

Ante todo, el ejercicio de dicha facultad debe consultar siempre criterios de razonabilidad y proporcionalidad, en función de los principios de equidad, eficiencia y progresividad, predicables del sistema tributario, y del principio de igualdad consagrado en el artículo 13 de la Carta.

### **2.2.3. Caso concreto**

El a quo negó la nulidad del párrafo primero del artículo quinto de la Ordenanza 586 de 2007, porque consideró que el Departamento de Caldas estaba facultado para establecer exenciones del impuesto de vehículos automotores, y, además, porque la disposición acusada no otorgaba un trato desigual o discriminatorio

---

<sup>11</sup> Sentencia C-992 de 2004 de la Corte Constitucional.

<sup>12</sup> Artículo 294. La ley no podrá conceder exenciones ni tratamientos preferenciales en relación con los tributos de propiedad de las entidades territoriales. Tampoco podrá imponer recargos sobre sus impuestos salvo lo dispuesto en el artículo 317.

<sup>13</sup> Consejo de Estado, Sección Cuarta, sentencia del 7 de abril de 2011, expediente 250002327000200600562-01 (16949), Consejero ponente Hugo Fernando Bastidas Bárcenas.

frente a los demás municipios del Departamento de Caldas, distintos al de Villamaría, en los que se podían registrar vehículos nuevos.

Según la sentencia apelada, la normativa que regula el impuesto de vehículos señala que del total del impuesto recaudado, el 80% corresponde a los departamentos y el 20% restante a los municipios del lugar donde se registre la dirección del propietario del vehículo, de tal forma que es intrascendente el municipio donde se haga dicha operación.

El Ministerio Público apeló la decisión del Tribunal, porque estimó que la disposición acusada violaba el derecho a la igualdad del artículo 13 de la Constitución Política, porque creaba una desigualdad injustificada entre los municipios del Departamento de Caldas, en la medida en que el Municipio de Villamaría, lugar donde funciona la Unidad Departamental de Tránsito, recibiría mayores ingresos por el recaudo del impuesto de vehículos, como consecuencia de las exenciones otorgadas para quienes matriculen los vehículos en esa oficina.

Al respecto, la Sala considera:

El parágrafo primero del artículo quinto de la ordenanza demandada crea una exención equivalente al 20% sobre el impuesto de vehículos automotores, para quienes registren en la Unidad Departamental de Tránsito adquiridos en esa jurisdicción, y del 50% para quienes lo adquieren fuera del Departamento.

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

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

del tributo, a saber: el recaudo, la fiscalización, proferir liquidaciones oficiales, la discusión, el cobro y la devolución del impuesto<sup>14</sup>.

En el caso de la Ordenanza 586 del 26 de diciembre de 2007, es evidente que el párrafo primero del artículo quinto, acusado, es violatorio del citado artículo 294 de la Constitución, por cuanto el Departamento de Caldas no era el competente para conceder exenciones como las allí fijadas, en la medida en que, se repite, el impuesto sobre vehículos automotores, creado por la Ley 488 de 1998, es un impuesto de propiedad de la Nación, y, por ello, dicha facultad está atribuida, exclusivamente, al Congreso de la República, cuando de rentas nacionales se trata. En este caso, el Departamento de Caldas excedió su competencia al regular un aspecto que, por disposición de la Constitución, recae exclusivamente en el legislador.

Así lo ha considerado la Corte Constitucional, al sostener que cuando el impuesto es nacional y las rentas son cedidas a las entidades territoriales, el competente para fijar exenciones es el Congreso. Sobre el particular, la Corte precisó lo siguiente:

*“Por otra parte, ya que el impuesto al consumo de licores, vinos, aperitivos y similares constituye una renta de carácter nacional cedida a los departamentos y al Distrito Capital, quien está legitimado para configurar todos sus elementos y el régimen de exenciones no son las entidades territoriales sino el Congreso. Así se infiere de los artículos 150.12 y 338 de la Carta. Ahora, el hecho que esa renta sea cedida, por mandato de la ley, a los departamentos para que éstos los destinen a salud y a financiar el deporte, no altera esa realidad; es decir, esa cesión no la convierte en una renta de carácter territorial.”*

*Si ello es así, no concurre ningún fundamento para afirmar que el legislador contrarió el principio de autonomía de las entidades territoriales al disponer que las exenciones del IVA establecidas o que se establezcan no aplicarán en ningún caso respecto del IVA de cervezas y licores cedidos a las entidades territoriales pues éstas no tienen la facultad de configurar el régimen de exenciones de una renta nacional. Por el contrario, esa fue una decisión legítima que hace parte de su ámbito de competencia y que se orienta a garantizar que los recursos que reciben los departamentos por ese concepto no resulten disminuidos por aplicación del régimen de exenciones del IVA.”* (Subrayado de la Sala)

En consecuencia, y con fundamento en lo anterior, la Sala considera que el párrafo primero del artículo quinto de la Ordenanza 586 de 2007 es violatorio del artículo 294 de la Constitución Política, razón que da lugar a declarar su nulidad.

---

<sup>14</sup> Artículo 147.

Finalmente, como se concluye que el Departamento de Caldas no tenía competencia para crear las exenciones cuestionadas, la Sala considera innecesario decidir si las mismas desconocieron o no el principio de igualdad, como razón principal aducida por el Ministerio Público para cuestionar la legalidad del acto.

En consecuencia, se revocará la sentencia del a quo y se declarará la nulidad del párrafo primero del artículo quinto de la Ordenanza 586 de diciembre de 2007, expedida por la Asamblea Departamental de Caldas, por ser violatorio del artículo 284 de la Constitución Política.

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,

#### **F A L L A**

**PRIMERO: REVÓCASE** la sentencia apelada, por las razones expuestas en la parte considerativa e este proveído. En su lugar:

**DECLÁRASE** la nulidad del párrafo primero del artículo quinto de la Ordenanza 586 del 26 de diciembre de 2007, expedida por la Asamblea Departamental de Caldas.

**SEGUNDO: RECONÓCESE** personería a la abogada Beatriz Elena Henao Giraldo, para actuar en representación del Departamento de Caldas, en los términos del poder que le fue conferido.

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

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

**JORGE OCTAVIO RAMÍREZ RAMÍREZ**  
Presidente de la Sala  
Ausente con permiso

**HUGO FERNANDO BASTIDAS  
BÁRCENAS**

**MARTHA TERESA BRICEÑO DE  
VALENCIA**

**CARMEN TERESA ORTIZ DE  
RODRÍGUEZ**

HOJA DE FIRMAS  
FALLO  
EXPEDIENTE 170012331000201000091-01 (18823)  
DEMANDANTE: Hernando Morales Plaza  
DEMANDADO: Departamento de Caldas