



**FACULTAD, POTESTAD O AUTONOMÍA FISCAL, TRIBUTARIA O IMPOSITIVA DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES - Alcance y límites. Reiteración de jurisprudencia / ADOPCIÓN DE IMPUESTOS POR ENTIDADES TERRITORIALES - Sujeción al principio de legalidad / CREACIÓN EX NOVO DE TRIBUTOS - Reserva de ley / TASA POR EXPEDICIÓN DEL FORMULARIO PARA LA LIQUIDACIÓN Y PAGO DEL IMPUESTO SOBRE VEHÍCULOS AUTOMOTORES – Ilegalidad. Falta de autorización legal para su creación / DERECHOS DE SISTEMATIZACIÓN DE LA INFORMACIÓN DEL IMPUESTO SOBRE VEHÍCULOS AUTOMOTORES – Ilegalidad. Falta de autorización legal para su creación**

[L]a Sala precisa que la materia sobre la que versa la litis se encuentra regulada por los artículos 1.º, 287 y 300 de la Constitución, en virtud de los cuales los departamentos — y demás entes territoriales— cuentan con autonomía para la gestión de sus intereses, lo cual implica la potestad para administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones. Por esa razón, el artículo 338 *ibidem* les reconoce potestad normativa para regular sus tributos, disposición que debe interpretarse de conformidad y armonía con lo previsto por los artículos 287 y 300 de la Constitución, según los cuales el ámbito de autonomía de los departamentos se sujeta a «*los límites de la Constitución y la ley*». A partir de allí, se ha concluido que en nuestro régimen constitucional no pueden existir tributos territoriales sin una ley que les anteceda. Se requiere de una co-legislación en la que el régimen de cada figura tributaria territorial concreta se determine con la intervención del Estado, a través de la ley, y del ente territorial, mediante ordenanza o acuerdo, según sea el caso. Así, deben confluir la ley y la norma local para que el sistema tributario se acompañe con la organización territorial prevista en el artículo 1.º de la Constitución, de conformidad con el cual Colombia está organizada en forma de República unitaria, con autonomía de sus entidades territoriales. En suma, constitucionalmente no es admisible que existan tributos territoriales regulados completa y exclusivamente por normas locales. A esa conclusión llegó la Corte Constitucional en la sentencia C-517 de 1992 (MP: Ciro Angarita Barón), en la cual se adoptó como estricta regla de derecho uniforme, que se ha conservado hasta el presente, el planteamiento de que la creación *ex novo* de tributos es una competencia privativa del legislador; de suerte que las potestades tributarias atribuidas a las asambleas departamentales y a los concejos municipales y distritales deben entenderse circunscritas a lo que determine la respectiva ley de creación del tributo territorial. Fue en esa providencia que el Alto Tribunal Constitucional aclaró que la interpretación teleológica y sistemática de los mandatos superiores conduce a afirmar que, en materia tributaria, se estableció una competencia concurrente de regulación normativa de los niveles central, regional y local para «*fijar las condiciones aplicables por igual en todo el territorio nacional, sin... cercenar o desconocer la facultad decisoria de que gozan las instancias regional y local*». En definitiva, los límites de la potestad tributaria de los entes territoriales les impiden crear tributos, en sentido estricto. Solo podrán establecerlos en sus respectivas jurisdicciones, a través de sus órganos de representación popular, cuando una ley los haya creado. La Sección ha recalcado ese mandato constitucional (...). Por último, se advierte que la Sección ha emitido pronunciamientos previos relacionados con los «*derechos de sistematización*» aquí debatidos, originados con ocasión de la liquidación del impuesto sobre vehículos automotores, en las que se ha considerado que «*no existe una ley que haya autorizado la creación del gravamen, es claro que el departamento...no tenía competencia para imponerlo en su jurisdicción. De modo que, al establecerlo, la entidad territorial se atribuyó funciones propias del legislador*». 4- A la luz de esos planteamientos, pasa la Sala a juzgar el caso concreto para definir si el ente territorial tenía potestades normativas para establecer un gravamen cuyo hecho generador fuera la expedición del formulario para la liquidación y pago del impuesto



Radicado:

76001-23-33-000-2016-01053-01 (25816)  
Demandante: Lina María Arias Salazar

sobre vehículos automotores. Al respecto, está probado que la asamblea departamental de la entidad demandada profirió el ordinal 7.º del artículo 154 de la Ordenanza nro. 397 de 2014, que consagra la «tasa» denominada «*Derechos de sistematización de la información del Impuesto sobre vehículos automotores*». Sin embargo, conforme a las premisas jurídicas antes expuestas, al margen de su tipología tributaria, no existe una ley que haya creado o autorizado el tributo en mención, por lo cual la Sala concluye que la demandada no tenía competencia para crear el gravamen «*Derechos de sistematización de la información del Impuesto sobre vehículos automotores*».

**FUENTE FORMAL:** CONSTITUCIÓN POLÍTICA - ARTÍCULO 1 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA - ARTÍCULO 287 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA - ARTÍCULO 300 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA - ARTÍCULO 338

**CONDENA EN COSTAS EN MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD - Improcedencia.**  
**No hay lugar a condena en costas porque se trata de un asunto en el que se ventila un interés público**

No habrá condena en costas por tratarse de una controversia en la que se ventila un interés público, de conformidad con el artículo 188 CPACA.

**FUENTE FORMAL:** LEY 1437 DE 2011 (CPACA) - ARTÍCULO 188

**NORMA DEMANDADA:** ORDENANZA 397 DE 2014 (18 de diciembre)  
DEPARTAMENTO DEL VALLE DEL CAUCA - ARTÍCULO 154 ORDINAL 7 (Anulado)

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

**CONSEJERO PONENTE: JULIO ROBERTO PIZA RODRÍGUEZ**

Bogotá D.C., veintitrés (23) de junio de dos mil veintidós (2022)

**Referencia:** Nulidad y restablecimiento del derecho  
**Radicación:** 76001-23-33-000-2016-01053-01 (25816)  
**Demandante:** Lina María Arias Salazar  
**Demandado:** Valle del Cauca

**Temas:** Reserva de ley. Potestades tributarias de las entidades territoriales. Potestades normativas sobre el hecho generador. Derechos de sistematización de la información del impuesto sobre vehículos automotores.

**SENTENCIA SEGUNDA INSTANCIA**

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada contra la sentencia del 07 de noviembre de 2019, proferida por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, que anuló el ordinal 7.º del artículo 154 de la Ordenanza nro. 397 de



2014, proferida por la Asamblea departamental del Valle del Cauca, y se abstuvo de condenar en costas. (índice 2)<sup>1</sup>:

## ANTECEDENTES PROCESALES

### Demanda

En ejercicio del medio de control de nulidad, previsto en el artículo 137 del CPACA (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Ley 1437 de 2011), acudió la demandante para solicitar que se declarara la nulidad del ordinal 7.º del artículo 154 de la Ordenanza nro. 397 del 18 de diciembre de 2014, expedida por la Asamblea departamental del Valle del Cauca, y que se ordenara la suspensión provisional de la disposición acusada.

El texto del ordinal demandado es el siguiente:

Artículo 154.- Tarifas. Las tasas por los servicios, trámites o derechos tendrán las siguientes tarifas aplicables para la vigencia 2015:

IT	Bienes y servicios gravados con tasas	Tarifa 2015
...	...	...
7	Derechos de sistematización de la información del Impuesto sobre vehículos automotores	\$13.100

A los anteriores efectos, invocó como vulnerados los artículos 150, 287, 300 y 338 de la Constitución; y 4.º y 16 de la Ley 962 de 2005, bajo el siguiente concepto de violación:

Explicó que los «derechos de sistematización de la información del impuesto de vehículos» debían calcularse y pagarse al momento de liquidar el impuesto sobre vehículos automotores, de modo que dichos «derechos» eran un impuesto y no una tasa, en la medida en que se pagan al momento de saldar el impuesto sobre vehículos automotores, sumado a que ese cobro se derivaba del ejercicio de una función administrativa y no de la prestación de un servicio público, pues no atendía a las necesidades de los particulares. Sobre esa base, alegó que la asamblea creó el referido impuesto sin autorización legal, con lo cual vulneró el principio de reserva de ley en materia tributaria. Añadió que el cobro de tasas o contribuciones con ocasión del cumplimiento de funciones de la administración pública estaba prohibido para las entidades estatales, en virtud del artículo 16 de la Ley 962 de 2005; y que, de conformidad con los artículos 2.º y 4.º *ibidem*, todos los formularios de la administración pública eran gratuitos. Por ello, señaló que el tributo cuestionado era ilegal. Finalmente, solicitó la suspensión provisional del ordinal demandado.

### Contestación de la demanda

La demandada guardó silencio.

### Sentencia apelada

El tribunal accedió a las pretensiones de la demanda y no condenó en costas (índice 2). Al efecto, indicó, sin identificar la sentencia a la que se refería, que esta corporación ya

<sup>1</sup> Del historial de actuaciones en el repositorio informático Samai.



había dirimido una controversia sobre un tributo similar al cuestionado, pero creado por un departamento distinto, caso en el que se determinó que la naturaleza de la «*tasa por la sistematización o expedición del formulario oficial para el pago del impuesto automotor*» correspondía a un impuesto, dado que su pago era necesario para obtener el formulario que permitía liquidar el impuesto sobre vehículos automotores y, adicionalmente, no financiaba la prestación de un servicio público, comoquiera que su finalidad era el cobro por el cumplimiento de una función administrativa. Teniendo en cuenta los planteamientos expuestos en el fallo aludido, juzgó que los «*derechos de sistematización de la información del impuesto de vehículos*» eran un impuesto. Bajo ese análisis, consideró que la asamblea departamental carecía de competencia para crear impuestos, dado que tal potestad residía exclusivamente en el Congreso; y precisó que de conformidad con el artículo 16 de la Ley 962 de 2005 estaba prohibido el cobro por la expedición de los formularios oficiales. Por ello, declaró la nulidad de la disposición acusada.

### Recurso de apelación

La demandada apeló la decisión del *a quo* (índice 2). Defendió que la «*tasa por sistematización de la información*» era un «*derecho*» cobrado por la prestación del servicio de suministro de formularios para la liquidación y pago del impuesto sobre vehículos automotores, de modo que correspondía a una tasa. Expuso que actuó de conformidad con el ordinal 4.º del artículo 300 de la Constitución, pues fijó la tasa cuestionada para recuperar los costos generados por la prestación del servicio.

### Alegatos de conclusión

La demandante insistió en los argumentos presentados en las etapas anteriores (índice 13). El extremo pasivo guardó silencio. El ministerio público afirmó que el gravamen discutido era un impuesto, de manera que la asamblea departamental carecía de potestades para establecerlo, por lo que solicitó que se confirmara la sentencia apelada (índice 20).

## CONSIDERACIONES DE LA SALA

1- Juzga la Sala la legalidad de la disposición enjuiciada, atendiendo a los cargos de apelación formulados por la demandada en calidad de apelante única, contra la sentencia de primera instancia que anuló el ordinal acusado y no condenó en costas al extremo vencido. Así, corresponde determinar si la asamblea departamental es titular de potestades normativas en materia tributaria para establecer un gravamen cuyo hecho generador corresponde a la expedición del formulario para la liquidación y pago del impuesto sobre vehículos automotores.

2- La demandante asegura que el tributo en cuestión carece de autorización y creación mediante ley del Congreso, por lo que debe ser anulado. A su turno, el extremo pasivo sostiene que estableció el gravamen amparado en el ordinal 4.º del artículo 300 de la Constitución, por cuanto fue creado con el propósito de recuperar los costos generados por la prestación del servicio de suministro de formularios para la liquidación y pago del impuesto sobre vehículos automotores. Así, le corresponde a la Sala juzgar si la asamblea departamental tenía potestades normativas para crear y establecer el hecho generador del tributo debatido.



3- En lo que concierne al debate planteado, la Sala precisa que la materia sobre la que versa la litis se encuentra regulada por los artículos 1.º, 287 y 300 de la Constitución, en virtud de los cuales los departamentos —y demás entes territoriales— cuentan con autonomía para la gestión de sus intereses, lo cual implica la potestad para administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones. Por esa razón, el artículo 338 *ibidem* les reconoce potestad normativa para regular sus tributos, disposición que debe interpretarse de conformidad y armonía con lo previsto por los artículos 287 y 300 de la Constitución, según los cuales el ámbito de autonomía de los departamentos se sujeta a «*los límites de la Constitución y la ley*». A partir de allí, se ha concluido que en nuestro régimen constitucional no pueden existir tributos territoriales sin una ley que les anteceda. Se requiere de una co-legislación en la que el régimen de cada figura tributaria territorial concreta se determine con la intervención del Estado, a través de la ley, y del ente territorial, mediante ordenanza o acuerdo, según sea el caso. Así, deben confluír la ley y la norma local para que el sistema tributario se acompañe con la organización territorial prevista en el artículo 1.º de la Constitución, de conformidad con el cual Colombia está organizada en forma de República unitaria, con autonomía de sus entidades territoriales. En suma, constitucionalmente no es admisible que existan tributos territoriales regulados completa y exclusivamente por normas locales. A esa conclusión llegó la Corte Constitucional en la sentencia C-517 de 1992 (MP: Ciro Angarita Barón), en la cual se adoptó como estricta regla de derecho uniforme, que se ha conservado hasta el presente, el planteamiento de que la creación *ex novo* de tributos es una competencia privativa del legislador; de suerte que las potestades tributarias atribuidas a las asambleas departamentales y a los concejos municipales y distritales deben entenderse circunscritas a lo que determine la respectiva ley de creación del tributo territorial. Fue en esa providencia que el Alto Tribunal Constitucional aclaró que la interpretación teleológica y sistemática de los mandatos superiores conduce a afirmar que, en materia tributaria, se estableció una competencia concurrente de regulación normativa de los niveles central, regional y local para «*fijar las condiciones aplicables por igual en todo el territorio nacional, sin... cercenar o desconocer la facultad decisoria de que gozan las instancias regional y local*».

En definitiva, los límites de la potestad tributaria de los entes territoriales les impiden crear tributos, en sentido estricto. Solo podrán establecerlos en sus respectivas jurisdicciones, a través de sus órganos de representación popular, cuando una ley los haya creado. La Sección ha recalcado ese mandato constitucional, entre otras, en las sentencias del 25 de marzo de 2010 (exp. 16428, CP: Martha Teresa Briceño de Valencia); del 07 de febrero de 2013 (exp. 18885, CP: William Giraldo Giraldo); del 05 de junio de 2014 (exp. 19945, CP: Martha Teresa Briceño de Valencia); del 05 de febrero de 2015 (exp. 20654, CP: *ibidem*); del 14 de mayo de 2015 (exp. 19548, CP: Hugo Fernando Bastidas Bárcenas); del 02 de mayo de 2019 (exp. 23258, CP: Milton Chaves García); del 29 de abril de 2020 y del 30 de julio de 2020 (exps. 24462 y 24117, CP: Julio Roberto Piza Rodríguez).

Por último, se advierte que la Sección<sup>2</sup> ha emitido pronunciamientos previos relacionados con los «*derechos de sistematización*» aquí debatidos, originados con ocasión de la liquidación del impuesto sobre vehículos automotores, en las que se ha considerado que «*no existe una ley que haya autorizado la creación del gravamen, es claro que el departamento...no tenía competencia para imponerlo en su jurisdicción. De modo que, al establecerlo, la entidad territorial se atribuyó funciones propias del*

<sup>2</sup> Sentencias del 07 de mayo de 2015 (exp. 20152, CP: Jorge Octavio Ramírez Ramírez) y del 12 de noviembre de 2015 (exp. 19449, CP: Hugo Fernando Bastidas Bárcenas)



legislador».

4- A la luz de esos planteamientos, pasa la Sala a juzgar el caso concreto para definir si el ente territorial tenía potestades normativas para establecer un gravamen cuyo hecho generador fuera la expedición del formulario para la liquidación y pago del impuesto sobre vehículos automotores. Al respecto, está probado que la asamblea departamental de la entidad demandada profirió el ordinal 7.º del artículo 154 de la Ordenanza nro. 397 de 2014, que consagra la «tasa» denominada «*Derechos de sistematización de la información del Impuesto sobre vehículos automotores*». Sin embargo, conforme a las premisas jurídicas antes expuestas, al margen de su tipología tributaria, no existe una ley que haya creado o autorizado el tributo en mención, por lo cual la Sala concluye que la demandada no tenía competencia para crear el gravamen «*Derechos de sistematización de la información del Impuesto sobre vehículos automotores*». No prospera el cargo de apelación.

5- Por todo lo expuesto, la Sala confirmará la decisión de primera instancia.

6- No habrá condena en costas por tratarse de una controversia en la que se ventila un interés público, de conformidad con el artículo 188 CPACA.

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

## FALLA

1. **Confirmar** la sentencia apelada.
2. Sin condena en costas en ninguna de las instancias.
3. **Reconocer** personería a Laura Cristina Libreros Barrientos como apoderada de la demandada, en virtud del poder otorgado (índice 21).

Cópiese, notifíquese, comuníquese. Devuélvase al tribunal de origen. Cúmplase.

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

(Firmado electrónicamente)

**JULIO ROBERTO PIZA RODRÍGUEZ**  
Presidente

(Firmado electrónicamente)

**STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO**

(Firmado electrónicamente)

**MYRIAM STELLA GUTIÉRREZ ARGÜELLO**

(Firmado electrónicamente)

**MILTON CHAVES GARCÍA**