



**JUZGADO CUARENTA Y DOS ADMINISTRATIVO ORAL DEL
CIRCUITO DE BOGOTÁ - SECCIÓN CUARTA**

Bogotá D.C., quince (15) de diciembre de dos mil veintiuno (2021).

MEDIO CONTROL:	DE	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
EXPEDIENTE:		110013337042 2017 00247 00
DEMANDANTE:		DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES – DIAN –
DEMANDADO:		GOBERNACIÓN DE CUNDINAMARCA

SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

1. DESCRIPCIÓN

1.1. TEMA DE DECISIÓN

Agotado el trámite procesal correspondiente, procede el Despacho a proferir sentencia de primera instancia dentro del proceso de referencia.

1.1.1. ELEMENTOS DE LA PRETENSIÓN

PARTES

Demandante:

DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES, en adelante DIAN. Dirección virtual de notificaciones: notificacionesjudicialesdian@dian.gov.co ; yvargas1@dian.gov.co ; torozcoc@dian.gov.co ;

Demandada:

GOBERNACIÓN DE CUNDINAMARCA. Dirección virtual de notificaciones: notificaciones@cundinamarca.gov.co ; claudia.franco@cundinamarca.gov.co ;

OBJETO

1. Declarar la nulidad de la Resolución 2442 de noviembre 22 de 2017, a través de la cual se resolvió la solicitud de silencio administrativo positivo respecto del recurso de reconsideración interpuesto contra la Resolución de Liquidación oficial de Aforo N. 2051777 de mayo 2 de 2016.
2. Declarar la nulidad de la Resolución de Liquidación oficial de Aforo N. 2051777 de mayo 2 de 2016, que determina el impuesto de vehículos sobre el rodante OIL759 para la vigencia 2011.
3. Declarar la nulidad de la Resolución 1269 de 2017, mediante la que se confirmó la Resolución de Liquidación oficial de Aforo N. 2051777 de mayo 2 de 2016.
4. Declarar que la DIAN no es responsable del impuesto sobre vehículos, en especial frente al rodante OIL759 para la vigencia 2011.
5. Ordenar el cumplimiento de la sentencia en los términos de los artículos 192 y siguientes del CPACA.

FUNDAMENTOS DE LA PRETENSIÓN

FUNDAMENTOS FÁCTICOS:

Los fundamentos fácticos de la demanda se pueden resumir así:

1. Que el 27 de noviembre de 2015 la Subdirección Técnica de Impuestos de Vehículos de la Dirección de Rentas y Gestión Tributaria de la Secretaría de Hacienda de Cundinamarca profirió emplazamiento para declarar No. 2665153, por concepto de impuesto de vehículos automotores de la vigencia 2011.
2. Que el 24 de diciembre de 2015, la Subdirección Técnica de Impuestos de Vehículos de la Dirección de Rentas y Gestión Tributaria de la Secretaría de Hacienda de Cundinamarca remitió al demandante la Liquidación Oficial de Aforo No. 2051777 de mayo 2 de 2016.
3. Que el 08 de agosto de 2016 se presentó recurso de reconsideración contra la Liquidación Oficial de Aforo No. 2051777 de mayo 2 de 2016.

4. Que con citación CE 2017556948 del 29 de junio de 2017, se convocó al contribuyente para notificarle personalmente la resolución que resolvió el recurso de reconsideración presentado.

5. Que, dentro de la oportunidad procesal, a través de su apoderada, la DIAN acudió a notificarse del acto sin que lograra llevar a cabo la diligencia porque *“no habían sido remitidos los actos del área técnica para cumplir con la notificación”*.

6. Que a la fecha de presentación de la demanda no conoce la resolución por medio de la cual se desató el recurso de reconsideración interpuesto en contra de la Liquidación Oficial de Aforo No. 2051777 de mayo 2 de 2016.

7. Que el 26 de octubre de 2017 se solicitó la declaratoria del silencio administrativo positivo.

8. Que mediante resolución 2442 de noviembre 22 de 2017, notificada el 15 de diciembre de 2017, se negó la declaratoria de silencio administrativo positivo.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS:

Normas violadas:

- Constitución Política: Artículos 29, 83, 338, y 363.
- Estatuto Tributario: Artículos 730 numeral 3 y 734.
- Ordenanza 216 de 2014: Artículo 500.

Concepto de violación:

- 1. Nulidad de la Resolución 1269 de 28 de junio de 2017 por falta de competencia al momento de la expedición – indebida notificación del acto – violación del debido proceso.*

Tras conceptuar sobre la figura del silencio administrativo positivo prevista en el artículo 734 del E.T., y el artículo 500 del Estatuto de rentas (Ordenanza 216 del 2014), sostiene que la dependencia

encargada de notificar la Resolución 1269 de 28 de junio de 2017 no llevó a cabo la diligencia de notificación personal, por lo que se superó el año con el que, de acuerdo con los artículos 732 del E.T., debía resolverse el recurso interpuesto. Por lo tanto, se configuró el silencio administrativo positivo y con ello la pérdida de competencia de la accionada para notificar su decisión.

2. Nulidad de la Resolución 2442 de 2017 por falsa motivación.

Tras conceptuar sobre la falsa motivación de los actos administrativos como causal de su nulidad y citar algunas consideraciones del acto cuestionado, sostiene que al haberse desconocido la configuración del silencio administrativo positivo y por lo tanto tener motivaciones engañosas, el acto censurado es nulo.

3. Violación de normas superiores – interpretación errónea- vulneración de los principios de legalidad, buena fe y confianza legítima- Artículos 29, 83,338 y 363 de la Constitución Política.

Tras conceptuar sobre los principios de buena fe, confianza legítima y la reserva de ley en materia tributaria, señala los elementos esenciales del impuesto a vehículos e indica que según la Ley 769 de 2002 el legislador diferenció los vehículos oficiales de los particulares. Así, precisa que en virtud de la Ley 488 de 1988, artículos 138 y ss., se creó el impuesto de vehículos automotores y se determinaron los elementos esenciales del tributo, sin que allí el legislador dispusiera sobre la tarifa del gravamen respecto de los Vehículos de servicio oficial. En ese sentido, como la determinación de la tarifa del impuesto sólo podía adoptarla el Congreso de la República mediante una ley, argumenta que no se ha creado el impuesto sobre vehículos de servicio oficial, razón por la cual la Liquidación Oficial demandada es ilegal. Apoyó su teoría en distintos fallos jurisprudenciales de la Corte Constitucional¹ y el Consejo de Estado², además de las normas legales y constitucionales referidas.

¹ Sentencia C-720 de 1999.

² Sentencias proferidas dentro de los procesos con número de radicado interno 18444, 15360, y 18823.

4. Violación de antecedentes judiciales-cosa juzgada material.

Sostiene que el Consejo de Estado anuló el artículo 2º del Decreto 1074 del 27 de mayo de 1999, expedido por la Gobernación de Antioquia, considerando que el legislador no había dispuesto que los vehículos oficiales pudieran ser susceptibles del impuesto sobre vehículos al no determinar su tarifa. Así, dado que el análisis de legalidad se llevó a cabo respecto de un tributo de orden nacional y que la autoridad que profirió la sentencia fue el Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo, se puede concluir que el aspecto sustancial debatido en el proceso de la referencia constituye cosa juzgada. De modo que la falta de acatamiento de aquel precedente por parte de la accionada constituye una ilegalidad.

1.2. OPOSICIÓN

La apoderada judicial de la Unidad Administrativa Especial de la UGPP se manifiesta frente a los hechos de la siguiente manera: Hechos 2, 3, 4 y 8 son ciertos. El 7 apenas parcialmente cierto, dado que fue el 27 de octubre de 2016 la fecha cuando la DIAN radicó la solicitud de silencio administrativo positivo. Los hechos 1 y 5 quinto no le constan. Y, finalmente, sobre el hecho 6, se atiene a lo probado en el proceso.

Excepciones previas y mixtas:

- Caducidad de la acción.

Sostiene que la Resolución 1269 de junio 28 de 2017, a través de la que se resolvió el recurso de reconsideración interpuesto en contra de la Liquidación Oficial fue notificada debidamente el 1 de agosto de 2017, pues la accionante no se presentó en sus instalaciones para notificarse personalmente y por ello procedió la notificación por edicto. Por lo tanto, la demanda presentada el 4 de diciembre de ese mismo año fue radicada por fuera del término de 4 meses de que trata el artículo 164 del CPACA.

Además, sostiene que no se configuró el silencio administrativo positivo, como quiera que el año con el que contaba la autoridad tributaria para resolver el recurso de reconsideración presentado en contra de la

Liquidación Oficial venció el día 8 de agosto de 2017, y justo el día 1 de aquel mes se notificó la Resolución 1269 de junio 28 de 2017.

Excepciones de fondo:

Propuso tres excepciones: la *ausencia de ilegalidad de los actos acusados*, *inexistencia de cosa juzgada material* y la *innominada*, reiterando lo expuesto al argumentar sobre la excepción de caducidad y la no configuración del silencio administrativo positivo. Estas excepciones serán resueltas con el fondo del asunto conforme a lo dispuesto en la audiencia inicial.

En este acápite también se pronuncia sobre los cargos de nulidad, desestimando una vez más la configuración del silencio administrativo positivo sobre el fundamento de que el acto que resolvió el recurso de reconsideración fue notificado y expedido oportunamente.

Además, sostiene que, contrario a lo afirmado por la parte actora, se configuran todos los elementos del impuesto –sujeto activo, sujeto pasivo, hecho generador, base gravable y tarifa- por lo tanto se ajusta al artículo 338 de la Constitución Política y se cumple con el principio de legalidad. En ese orden, señala que no es la calidad del propietario lo que convierte al vehículo en oficial sino el servicio por el cual se encuentra registrado el servicio. Para sustentar su posición cita el concepto Rad. No. 2-2009-032508 del 6 de noviembre de 2009 de la Dirección de Apoyo Fiscal de la Subdirección de Fortalecimiento Institucional Territorial del Ministerio de Hacienda. También aduce que según el artículo 44 de la normatividad mencionada existen diferentes servicios para los cuales puede ser registrado un vehículo, entre ellos para el servicio oficial y son estos vehículos los que no están sujetos al impuesto de vehículos, independientemente de que su propietario sea una entidad pública.

Así mismo, señala que es en la licencia de tránsito donde se especifican las características del vehículo entre ellas su destinación y servicio, de conformidad con el artículo 38 de la Ley 769 de 2002. En ese orden de ideas, expresa que los vehículos que no están sujetos al impuesto sobre vehículos automotores son los de servicio oficial, es decir, en razón al servicio y el servicio debe estar contenido en la licencia de tránsito del

vehículo. Agrega que según el artículo 3 de la Resolución 1500 de 2005 del Ministerio de Transporte los vehículos oficiales se equipararon a los particulares. En ese sentido, el artículo 143 de la Ley 488 de 1998 grava a todos los vehículos y para el caso de la tarifa aplicable a los vehículos oficiales se entiende que es la misma de los vehículos particulares.

Con respecto a la vulneración del principio de buena fe y confianza legítima alega que el artículo 207 del Estatuto de Rentas del Departamento de Cundinamarca establece que los vehículos que no son objeto de expresa exclusión normativa, para todos los efectos del impuesto sobre vehículos contemplados en la Ley 488 de 1998, están gravados con este impuesto y los vehículos oficiales no se encuentra excluidos de dicho gravamen. Es decir, el impuesto sobre vehículo oficial no se encuentra expresamente excluido y los contribuyentes o responsables del pago de dicho impuesto lo conocen y saben que en el Departamento de Cundinamarca se liquida y cobra, cosa distinta es que otras Secretarías de Hacienda Departamentales hayan decidido no liquidarlo ni cobrarlo.

Alude a un concepto de la Dirección de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda con número de radicado 2-2009-003459 de 12 de febrero de 2009 dirigido a la Gobernación de Caquetá y donde se expresó que es decisión de cada administración departamental tanto el seguir recaudando el impuesto sobre vehículos oficiales como el continuar con las labores de cobro por este concepto.

En ese sentido, expresa que la Administración Tributaria del Departamento de Cundinamarca decidió seguir recaudando el impuesto y continuar con las labores de cobro de este. Por lo que, no se vulneran los principios de confianza legítima ni buena fe de los contribuyentes y responsables del impuesto sobre los vehículos oficiales.

De otro lado, frente al cargo relativo a la cosa juzgada material y los efectos de las sentencias del Consejo de Estado y del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, distingue entre la jurisprudencia y el precedente jurisprudencial. Con fundamento en tal distinción, sostiene que para el caso concreto no existe cosa juzgada material conforme a que no se cumplen los elementos mínimos para su configuración como son identidad de partes, objeto y causa.

1.3. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

1.3.1. PARTE DEMANDANTE

La DIAN reiteró los argumentos expuestos en la demanda, en relación con la configuración del silencio administrativo positivo y la falta de determinación legal de la tarifa del impuesto sobre vehículos de servicio oficial.

1.3.2. PARTE DEMANDADA

En esencia, la parte demandada reitera los argumentos expuestos en la contestación en relación con la configuración de la caducidad de la acción.

1.4. PROBLEMAS JURÍDICOS

Dado que mediante providencia de 15 de septiembre de 2021 se resolvió la excepción de caducidad de la acción, determinando que el 1 de agosto de 2017 se surtió en debida forma la notificación de la Resolución 1269 de 2017 de 28 de junio de 2017- acto que resolvió el recurso de reconsideración contra de la Liquidación Oficial de Aforo No. 2051777 del 02 de mayo de 2016-, y que por lo tanto la demanda fue presentada dentro del plazo de 4 meses de que trata el literal d) del numeral 2 del artículo 164 de la ley 1437 de 2011, resta al Despacho solucionar los siguientes problemas jurídicos:

- i. ¿Se configuró el silencio administrativo positivo con respecto al recurso de reconsideración interpuesto en contra de la Liquidación Oficial de Aforo No. 2051777 del 02 de mayo de 2016?
- ii. ¿El automotor de uso oficial con placas OIL-759, de titularidad de la DIAN, no se encuentra gravado con el impuesto sobre vehículos automotores de que trata la Ley 488 de 1998, debido a la falta de determinación legal de la tarifa como elemento esencial del tributo? ¿Existe a este respecto cosa juzgada material por lo resuelto por parte del Consejo de Estado en las sentencias dictadas dentro de los procesos de nulidad simple identificados con números internos 18444 y 188823?

1.4.1. TESIS DE LAS PARTES

Tesis de la parte demandante: La Administración Tributaria Departamental no resolvió dentro del término legal el recurso de reconsideración interpuesto contra la Liquidación Oficial de Aforo N. 2051777 del 02 de mayo de 2016, por cuanto la notificación por edicto de la Resolución 1269 de 28 de junio de 2017- por la cual se resuelve el recurso-, fue contraria a la ley al no haberse concedido la oportunidad al contribuyente para notificarse personalmente. Luego, al no entenderse notificado debidamente el acto confirmatorio, se configuró el silencio administrativo positivo de que trata el artículo 734 del E.T. y consecuentemente la demandada perdió competencia temporal para resolver el recurso en cuestión.

También sostiene que sostiene que, si bien en la Ley 488 de 1998 no se excluyó del impuesto a los vehículos oficiales, no se determinó la tarifa del gravamen en el artículo 145 de la Ley 488 de 1998, por lo que se debe entender que tácitamente aquellos automotores fueron excluidos. Finalmente, sostiene que existe cosa juzgada material por cuanto el Máximo Órgano de lo Contencioso Administrativo realizó el análisis de legalidad de un tributo de orden nacional lo que conlleva a concluir que el aspecto sustancial debatido ante la Jurisdicción constituye cosa juzgada.

Tesis de la parte demandada: Argumenta que no se configuró el silencio administrativo positivo dado que se resolvió dentro del término legal previsto en el artículo 732 del E.T. el recurso de reconsideración interpuesto contra la Liquidación Oficial de Aforo demandada, al proceder a la diligencia por medio de edicto desfijado el 1 de agosto de 2017 tras no haber comparecido la DIAN a notificarse personalmente de la decisión.

Afirma que sí se determinaron legalmente todos los elementos esenciales del impuesto a vehículos automotores, entre estos la tarifa, e incluso tratándose de vehículos oficiales respecto de los cuales se aplica analógicamente la correspondiente a vehículos particulares. Además, que estos vehículos no fueron expresamente excluidos del pago de dicho impuesto, por lo tanto, la demandante está llamada a pagar el gravamen liquidado oficialmente.

Finalmente, que no se cumplen los requisitos para considerar que existe cosa juzgada material, esto por cuanto no hay identidad de partes, objeto y causa. Además, el efecto de las sentencias en comento solo se produce *interpartes*.

Tesis del Despacho: En primer lugar, sostendrá que no existe cosa juzgada material por cuanto no se advierte identidad de partes, objeto y causa *petendi* entre el asunto de la referencia y los procesos de nulidad simple identificados con números internos 18444 y 188823 del Consejo de Estado. Por consiguiente, se deniega ese cargo de nulidad y se prosigue a desatar la controversia planteada en el caso de la referencia.

Con respecto al silencio administrativo, dado que el recurso contra la Liquidación Oficial de Aforo se interpuso el 08 de agosto de 2016, al tenor de los artículos 732 del Estatuto Tributario y 498 de la Ordenanza 216 de 2014, la Administración Tributaria Departamental tenía hasta el 08 de agosto de 2017 para proferir y notificar el acto por medio del cual se resuelve el recurso. Luego, dado que en providencia de 15 de septiembre de 2021 se estableció que la Resolución 1269 de 28 de junio de 2017 que resolvió el recurso interpuesto fue notificada en debida forma mediante edicto desfijado el 1 de agosto de 2017, no se configuró el silencio administrativo positivo y consecuentemente no se encuentra acreditado que la demandada hubiere actuado por fuera de su competencia temporal.

Finalmente, sostendrá que los vehículos oficiales no se encuentran gravados con el impuesto sobre vehículos automotores de que trata la Ley 488 de 1998, debido a la ausencia de uno de los elementos esenciales del tributo, esto es la tarifa, tal como lo ha establecido el Consejo de Estado en las providencias que constituyen precedente vertical vinculante para este caso. Como consecuencia de lo anterior, habrá de declararse la nulidad la Liquidación Oficial de Aforo demandada.

2. CONSIDERACIONES

DE LAS EXCEPCIONES DE MÉRITO

1. La parte demandada presentó las excepciones de mérito denominadas de la siguiente forma la (i) *ausencia de ilegalidad de los*

actos acusados; (ii) inexistencia de cosa juzgada material; y (iii) la innominada; Al respecto, debe señalar el Despacho que serán estudiadas con el fondo del asunto en razón a que, al tenor de la manera como fueron planteadas, constituyen verdaderos argumentos de defensa más no excepciones en estricto sentido.

2. Para explicar lo anterior, es importante indicar que las excepciones en el ordenamiento jurídico y en la doctrina han sido clasificadas en previas y de mérito o de fondo. *"Las previas se proponen cuando se conforma la litis contestatio, pues se refieren generalmente a defectos del procedimiento, como la falta de jurisdicción o de competencia y se permite alegar como previas algunas perentorias, como la cosa juzgada. En tanto las perentorias o de fondo van dirigidas a la parte sustancial del litigio, buscan anular o destruir las pretensiones de la demandante, con el propósito de desconocer el nacimiento de su derecho o de la relación jurídica o su extinción o su modificación parcial".³*

3. Sobre el particular, el Consejo de Estado ha sostenido que *"si bien la excepción en Derecho Procesal es un medio de defensa, como lo ha dicho la Corte Suprema de Justicia, no puede englobar toda la defensa, pues "las dos son nociones inconfundibles en dicho derecho. En efecto, mientras la defensa consiste en negar el derecho invocado por la demandante, la excepción de fondo, en estricto sentido, está constituida por todo medio de defensa del demandado que no consista simplemente en la negación de los hechos o del derecho aducido en la demanda sino en la invocación de otro u otros hechos impeditivos, modificativos o extintivos, que una vez acreditados como lo exige la ley, aniquilen o enerven las pretensiones del libelo demandatorio. Por ello la Corte ha considerado que la excepción «representa un verdadero contra derecho del demandado, preexistente al proceso y susceptible generalmente de ser reclamado, a su vez, como acción»"⁴. (Subraya el Despacho).*

³ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCION TERCERA. Consejero ponente: MAURICIO FAJARDO GOMEZ. Bogotá, D.C., veintiocho (28) de enero de dos mil nueve (2009). Radicación número: 11001-03-26-000-2007-00046-01(34239). Actor: INSTITUTO NACIONAL DE CONCESIONES-INCO. Demandado: CONCESIONARIA VIAL DE LOS ANDES S.A.-COVIANDES. Referencia: RECURSO DE ANULACION DE LAUDO ARBITRAL.

⁴ CONSEJO DE ESTADO. SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Consejero ponente: ERNESTO RAFAEL RIZA MUÑOZ. Santa Fe, de Bogotá, D.C., veintitrés (23) de Agosto de mil novecientos noventa y cuatro (1994). Radicación número: AC-1675. Actor: AURA NANCY PEDRAZA PIRAGAUTA. Demandado: VIVIANE MORALES HOYOS. En cita de CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCION TERCERA. Consejero ponente: MAURICIO FAJARDO GOMEZ. Bogotá, D.C., veintiocho (28) de enero de dos mil nueve (2009). Radicación número: 11001-03-26-000-2007-00046-01(34239). Actor: INSTITUTO NACIONAL DE CONCESIONES-INCO. Demandado: CONCESIONARIA VIAL DE LOS ANDES S.A.-COVIANDES. Referencia: RECURSO DE ANULACION DE LAUDO ARBITRAL.

4. Por las razones expuestas, procede el Despacho a resolver el fondo del asunto atendiendo los cargos de la demanda.

COSA JUZGADA MATERIAL

5. En primer lugar, se resolverá el cargo de nulidad relativo a que la accionada vulneró la cosa juzgada material al determinar el gravamen a cargo del demandante en contravía del precedente vertical del Órgano de Cierre de esta Jurisdicción. Se debe advertir que, si se encuentra acreditado que efectivamente existe al respecto de esta materia cosa juzgada, ello sustraerá al despacho de fallar el fondo del asunto y por el contrario deberá declararse la excepción mixta y dar por terminado el proceso.

6. Para tales efectos, entonces, se recuerda que la cosa juzgada es una institución de naturaleza procesal conforme a la cual los asuntos donde exista una decisión ejecutoriada no pueden volver a ser ventilados ante la jurisdicción. Se presenta cuando el litigio sometido a control de juez ya ha sido objeto de otra sentencia judicial e impiden un nuevo pronunciamiento dado el carácter inmutable, vinculante y definitivo de las sentencias judiciales.⁵Al respecto el Consejo de Estado ha considerado tres elementos que permiten configurar la cosa juzgada⁶:

- i. La identidad de partes, es decir, al proceso deben concurrir las mismas partes e intervinientes que resultaron vinculados y obligados por la decisión que constituye cosa juzgada.
- ii. Identidad de causa petendi, es decir, la demanda y la decisión que hizo tránsito a cosa juzgada deben tener los mismos fundamentos o hechos como sustento.
- iii. Identidad de objeto, es decir, la demanda debe versar sobre la misma pretensión material o inmaterial sobre la cual se predica la cosa juzgada.

7. Para el presente caso la parte actora argumentó la cosa juzgada material con respecto a dos procesos en ejercicio del medio de control

⁵ Al respecto ver Sentencia Consejo de Estado Sección Tercera del 26 de junio de 2014 con Rad. No. 11001-03-26-000-2008-00108-00(36220) C.P. Danilo Rojas Betancourth; sentencia Consejo de Estado Sección Primera del 07 de diciembre de 2017 Rad. No. 05001-23-33-000-2015-02253-01 C.P. Roberto Augusto Serrato Valdés y

⁶ Sentencia Consejo de Estado de 28 de febrero de 2013 Rad. No. 11001-03-25-000-2007-00116-00(2229-07) C.P. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren.

de nulidad simple, donde se sometió a control actos administrativos proferidos por autoridades del orden departamental. Por lo que, para efectos de determinar si prospera el cargo de cosa juzgada, se ilustra las partes, pretensiones y causa petendi que originaron las sentencias de 12 de marzo de 2012 dentro del expediente 18444 y 10 de julio de 2014 dentro del expediente 18823 del Consejo de Estado:

No. del Proceso	Partes	Acto Administrativo demandado (Objeto)	Fundamentos de derecho (Causa)
05001-23-31-000-1999-03314-01 (18444)	Parte activa: Empresas Públicas de Medellín E.S.P. Parte pasiva: Gobernación de Antioquia.	Artículo 2º y parágrafo del Decreto 1074 del 27 de mayo de 1999 expedido por la Gobernación de Antioquia	Violación de los artículos 2, 3, 4, 5, 121, 122, 123, 150 numeral 12, 287, 288, 338 y 363 de la Constitución Política; artículos 146 y 147 de la Ley 488 de 1998.
17001-23-31-000-2010-00091-01 (18823)	Parte Activa: Hernando Morales Plaza. Parte Pasiva: Departamento de Caldas.	Artículo 5 Parágrafo Primero de la ORDENANZA 586 DE 2007 (26 de diciembre) expedida por la Asamblea Departamental de Caldas.	Violación del artículo 13 de la Constitución Política.

8. De lo plasmado es evidente que para el asunto bajo examen no se configura la cosa juzgada material, como quiera que no solo carece de identidad de partes, causa y objeto con los procesos que previamente desató el Consejo de Estado, sino que además debe ahondarse en la disimilitud propia de la naturaleza de las acciones ejercidas: aquellos se surtieron bajo el trámite de Nulidad y no el de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, dado que los actos demandados eran de carácter general y abstracto y estructuraban a nivel departamental las cargas tributarias, entre otras, relacionadas con el impuesto sobre vehículos. Sin embargo, en el de marras se demanda un acto de contenido particular de determinación de la obligación tributaria sustancial a cargo de la DIAN, lo que conduce a la conclusión de que al versar sobre asuntos diferentes las decisiones administrativas

censuradas, no hay lugar a concluir que siquiera material o tácitamente el Consejo de Estado se había pronunciado sobre la legalidad de los actos aquí demandados. Así las cosas, no prospera el cargo denominado *violación al precedente-cosa juzgada material*.

9. De este modo, prosigue desatar la situación de fondo que se plantea, porque si bien la cosa juzgada fue propuesta como un cargo para acceder a las pretensiones de la demandante, su prosperidad hubiese acarreado una sentencia que no tocaría el fondo del asunto sin revivir un negocio resuelto mediante sentencia ejecutoriada. De manera que procede continuar la resolución de los demás cargos de nulidad, a la luz de los problemas jurídicos planteados.

SILENCIO ADMINISTRATIVO POSITIVO

10. Plantea la parte actora que la Administración Tributaria Departamental perdió competencia para decidir el recurso de reconsideración contra la Liquidación oficial de Aforo N. 2051777 de mayo 2 de 2016, y en consecuencia se configura el silencio administrativo positivo consagrado en el Estatuto 734 del Estatuto Tributario y 500 de la Ordenanza 216 de 2014. Todo por cuanto la Resolución 1269 de 2017, mediante la que se confirmó la Liquidación Oficial, fue notificada por fuera del término contemplado en el artículo 732 del Estatuto Tributario y 498 de la Ordenanza 216 de 2014.

11. Téngase en cuenta que para el presente caso la regulación aplicable es la contenida en la Ordenanza 216 de 2014 de la Asamblea Departamental de Cundinamarca⁷, la cual consagró en su artículo 498 que *"La Administración Tributaria Departamental tendrá un (1) año para resolver los recursos de reconsideración o reposición, contados a partir de su interposición en debida forma, así se encuentra estipulado en el artículo 732 del E.T."* Además, en su artículo 500 dispone que *"Si transcurrido el término señalado para resolver los recursos de reconsideración o reposición, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo anterior, el recurso no se ha resuelto, se entenderá fallado a favor del recurrente, en cuyo caso, la Administración, de oficio o a petición de parte, así lo declarará, como está contenido en el artículo 734 del E.T."*

⁷ "Por la cual se expide el Estatuto de Rentas del departamento de Cundinamarca, se conceden unas facultades al gobernador del departamento y se dictan otras disposiciones"

12. Conviene recordar que el concepto "resolver" implica no solo expedir el acto que decide el recurso sino también notificarlo en debida forma dentro del limite temporal. En efecto, ha indicado el Consejo de Estado que "(...)el término para "resolver" el recurso de reconsideración es de un año, contado a partir de la interposición⁸ en debida forma. La Sala reitera⁹ que en ese plazo se debe proferir el acto y se debe dar a conocer al interesado mediante la notificación, para que el acto sea oponible¹⁰. Esto es así porque el plazo de "un año" previsto en el artículo 732 del E.T. es un término preclusivo, cuyo incumplimiento da lugar a que se configure el silencio administrativo positivo y a que se configure la causal de nulidad por falta de competencia temporal¹¹".¹²

13. Así las cosas, debe analizar el despacho si se configura el silencio administrativo positivo, en el sentido de definir si fue oportuna la Resolución que resuelve el recurso de reconsideración.

14. Del material probatorio aportado al proceso y el acuerdo de las partes en algunos de los hechos en que se soporta la demanda, se encuentra que la Liquidación Oficial de Aforo No. 2051777 del 02 de mayo de 2016 fue recurrida el día 08 de agosto de 2016. Así las cosas, la Administración Tributaria Departamental contaba con un año a partir de la interposición del recurso en debida forma para resolverlo, es decir, hasta el 08 de agosto de 2017.

15. Ahora bien, de conformidad con lo resuelto en providencia de 15 de septiembre de 2021 dictada dentro de este mismo proceso, se estableció que el 1 de agosto de 2017 se surtió en debida forma la notificación de la Resolución 1269 de 2017 de 28 de junio de 2017, que resolvió el recurso de reconsideración contra de la Liquidación Oficial de Aforo No. 2051777 del 02 de mayo de 2016.

⁸ Sentencias de 7 de junio de 2012, Exp. 18163 y de 5 de julio de 2012, Exp. 18498, M.P. Dra. Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez, de 19 de enero de 2012, Exp. 17578 y de 21 de octubre de 2010, Exp. 17142, M.P. Dr. Hugo F. Bastidas Bárcenas, de 19 de mayo de 2011, Exp. 17434, M.P. Dra. Carme Teresa Ortiz de Rodríguez, de 27 de agosto de 2009, Exp. 16342, M.P. Dr. Hugo F. Bastidas Bárcenas, de 10 de septiembre de 2009, Exp. 17277, M.P. Dra. Martha Teresa Briceño de Valencia, entre muchas otras.

⁹ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN CUARTA. Consejera Ponente: MARTHA TERESA BRICEÑO DE VALENCIA. Bogotá, D.C., trece (13) de junio de dos mil trece (2013). Radicación: 250002327000200900121 01 [18554]. Actor: SODIMAC COLOMBIA S.A. (NIT. 800242106-2). Demandado: INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO IDU. Contribución de Valorización

¹⁰ Sentencias del 23 de junio del 2000, Exp. 10070, C.P. Dr. Delio Gómez Leyva, reiterada el 23 de agosto de 2002, Exp. 13829, C.P. Dra. María Inés Ortiz Barbosa y del 12 de abril de 2007, Exp. 15532, C.P. Dra. María Inés Ortiz Barbosa.

¹¹ Sentencia del 21 de octubre de 2010, Exp. 17142, C.P. Dr. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas.

¹² Sentencia del Consejo de Estado de 10 de diciembre de 2015, Radicación 250002327000201100147-01 Número interno 19415. C.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas.

16. De manera que al haber sido resuelto el recurso de reconsideración contra la Liquidación Oficial de Aforo dentro del plazo de un año previsto en la normatividad citada, no se configuró en este caso el silencio administrativo positivo. Consecuentemente, el Departamento de Cundinamarca tampoco perdió competencia temporal para proferir la Resolución 1269 de 2017 de 28 de junio de 2017. En consecuencia, los cargos primero y segundo, atinentes al silencio administrativo y la falta de competencia, no se encuentran llamados a prosperar, por lo que no hay lugar a anular la Resolución 2442 de noviembre 22 de 2017, a través de la cual se resolvió la solicitud de silencio administrativo positivo respecto del recurso de reconsideración interpuesto contra la Resolución de Liquidación oficial de Aforo N. 2051777 de mayo 2 de 2016.

IMPUESTO SOBRE VEHÍCULOS

17. Tratándose del impuesto de vehículos automotores, la Ley 488 de 1998 lo instituyó como un gravamen de carácter nacional que sustituyó los impuestos de timbre nacional sobre vehículos automotores, de circulación y tránsito y el unificado de vehículos para el Distrito Capital, determinando los elementos de la obligación tributaria. En su artículo 139 cedió la renta a los departamentos, los distritos y los municipios – sujetos activos-, haciéndolos beneficiarios de ese impuesto, sin que ello signifique *per se* la competencia para modificar los demás elementos del tributo. De esta manera, les fue otorgada la competencia para el recaudo, la fiscalización, liquidación oficial, discusión, cobro y devolución del impuesto sobre vehículos automotores en cuya jurisdicción se deba pagar el impuesto.¹³

18. A su turno, los artículos 140 y 142 *ibídem*, dispusieron que constituye el hecho generador del impuesto, la propiedad o posesión de los vehículos gravados, de manera que son sujetos pasivos los propietarios o poseedores de los vehículos gravados. La base gravable está constituida por el valor comercial del vehículo gravado, valor fijado por el Ministerio de Transporte anualmente en el mes de noviembre del año inmediatamente anterior al año gravado¹⁴. También se dispuso que

¹³ Artículo 147 Ley 488 de 1998. ADMINISTRACION Y CONTROL. El recaudo, fiscalización, liquidación oficial, discusión, cobro y devolución del impuesto sobre vehículos automotores, es de competencia del departamento o distrito en cuya jurisdicción se deba pagar el impuesto

¹⁴ Artículo 143 *ibídem*.

el impuesto será causado el 1 de enero de cada año. En el caso de los vehículos automotores nuevos, el impuesto se causa en la fecha de solicitud de la inscripción en el registro terrestre automotor, que deberá corresponder con la fecha de la factura de venta o en la fecha de solicitud de internación, con la cual se determinará su base gravable.

19. La tarifa del impuesto, de acuerdo con el artículo 145, comprende un rango que está ubicado entre el 1,5 y el 3,5% que se aplica en función del avalúo comercial oficial de cada vehículo y los valores deberán ser reajustados anualmente por el Gobierno Nacional. Sin embargo, en la Ley 488 de 1998 no se determinó una tarifa para los vehículos oficiales. Esta situación impide concebirllos gravados con el impuesto nacional de vehículos automotores, pues la tarifa resulta un elemento indispensable para su configuración que no puede ser fijada por las entidades territoriales, pues resulta una competencia exclusiva del legislador (artículo 338 Constitución Política).

20. Al respecto, el Consejo de Estado¹⁵, al estudiar los elementos del tributo, indicó que *“si bien es cierto que esta norma no excluyó a los vehículos de propiedad de las entidades públicas, el artículo 145 del mismo ordenamiento jurídico no dispuso una tarifa para los vehículos de uso oficial. Por lo tanto, estos no se encuentran gravados con el impuesto sobre vehículos automotores de que trata la Ley 488 de 1998 debido a la ausencia de uno de los elementos esenciales del tributo [tarifa]”*.

21. En igual sentido, en sentencia del 19 de marzo de 2019, la citada corporación reiteró que la tarifa impuesta para los vehículos particulares, no puede hacerse extensible para los vehículos oficiales: *«Así, dentro de los vehículos particulares no se incluyen los oficiales. Por esto, cuando el artículo 145 de la Ley 488 de 1998, fija las tarifas del impuesto sobre vehículos automotores, se refiere a los vehículos particulares es decir, a los destinados “a satisfacer las necesidades privadas de movilización de personas, animales o cosas”, no comprende los vehículos destinados al “servicio de entidades públicas”»*¹⁶.

¹⁵ Consejo de Estado, Sección Cuarta. Sentencia del 26 de septiembre de 2018. Expediente 21927. C.P: Milton Chávez García.

¹⁶ Consejo de Estado, Sección Cuarta. Expediente 22126. C.P: Jorge Octavio Ramírez Ramírez. Demandante: Empresas Públicas de Medellín. Demandado: Departamento de Antioquia.

22. En consecuencia, dado el precedente vertical del Órgano de Cierre de esta Jurisdicción, los vehículos oficiales no se encuentran gravados con el impuesto sobre vehículos automotores de que trata la Ley 488 de 1998 debido a la ausencia de uno de los elementos esenciales del tributo (la tarifa) por lo tanto, se declarará la nulidad de los actos demandados por la prosperidad del tercer cargo de la demanda, pues la accionada, mediante la Liquidación oficial de Aforo N. 2051777 de mayo 2 de 2016, determinó el impuesto de vehículos sobre el rodante OIL759 para la vigencia 2011, el cual es un vehículo de servicio oficial de titularidad de la DIAN.

23. En cuanto al restablecimiento del derecho que le fue vulnerado a la parte demandante, teniendo en cuenta que en este caso se estudió particularmente la legalidad de la Liquidación oficial de Aforo N. 2051777 de mayo 2 de 2016, que determinó el impuesto de vehículos sobre el rodante OIL759 para la vigencia 2011, no habrá lugar a declarar de forma abstracta que la DIAN no es responsable del impuesto sobre vehículos, sino solo respecto del relativo al rodante y la vigencia enunciados. Tampoco se ordenará dar cumplimiento a lo dispuesto en los artículos 192 y siguientes del CPACA, pues dichas normas son ya imperantes por mandato del legislador, sin necesidad de pronunciamiento judicial expreso al respecto.

3.- COSTAS

24. Considera el Despacho que es necesario revisar la postura que sobre el tema de las costas había adoptado en procesos anteriores, a la luz de los razonamientos expuestos sobre el tema por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca¹⁷, así como en las sentencias del Consejo de Estado que recientemente se refieren a este punto.

25. Sea lo primero establecer que a la luz del artículo 188 del CPACA, cuando no se trate de procesos en los que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá acerca de la condena en costas, atendiendo las normas del CGP para su ejecución y liquidación¹⁸.

26. Partiendo de lo anterior, es dable considerar que el régimen

¹⁷ Como en la sentencia del 15 de abril de 2021 de la Sección Cuarta-Subsección "A" del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, emitida en el proceso 110013337042201800059-01, con ponencia de la magistrada Gloria Isabel Cáceres Martínez.

¹⁸ Consejo de Estado Sección Segunda, Sentencia de Julio 14 de 2016. Número de radicado 68001233300020130027003.

procesal vigente prevé un enfoque objetivo de la condena en costas¹⁹, por lo que ha de tenerse presente que aun cuando debe condenarse a la parte vencida en el proceso, se requiere que en el expediente aparezca probado que se causaron las costas. Luego, se condenará exclusivamente en la medida en que se compruebe el pago de gastos ordinarios del proceso y la actividad profesional realizada en el curso de la actuación²⁰.

27. Sobre el particular, atendiendo el pronunciamiento de la Corte Constitucional en la sentencia C-157 de 2013²¹, el Consejo de Estado ha precisado que la condena en costas procede contra la parte vencida en el proceso o en el recurso, con independencia de las causas de la decisión desfavorable, pero ello no es impedimento para que se exija prueba de su existencia, de su utilidad y de que correspondan a actuaciones autorizadas por la ley²².

28. En este orden de ideas, una vez revisado el expediente, evidencia el Despacho que no existen elementos de prueba que demuestren o justifiquen las erogaciones por concepto de costas a cargo de la demandada, por lo cual no se condenará en costas a la parte vencida.

En mérito de lo expuesto, **el Juzgado Cuarenta y dos (42) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá D. C. – Sección Cuarta**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley:

FALLA

Primero: Declarar la nulidad de: (i) la Resolución de Liquidación oficial de Aforo N. 2051777 de mayo 2 de 2016, que determina el impuesto de vehículos sobre el rodante OIL759 para la vigencia 2011; (ii) la Resolución 1269 de 2017, mediante la que se confirmó la Liquidación oficial de Aforo N. 2051777 de mayo 2 de 2016.

¹⁹ Artículo 365 del Código General del Proceso.

²⁰ Consejo de Estado, Sección Cuarta. Providencia del 06 de julio de 2016. Radicado No. 250002337000-2012-00174-01 [20486]. C.P.: Jorge Octavio Ramírez Ramírez y providencia del 12 de noviembre de 2015, Radicado: 73001233300020130000501 (20801), C.P.: Martha Teresa Briceño de Valencia

²¹ Corte Constitucional, sentencia C-157/2013. M.P.: Mauricio González Cuervo.

²² Consejo de Estado, Sección Cuarta. Providencias del 19 de agosto de 2021. Radicado 76001-23-33-000-2017-00073-01(24713). C.P.: Myriam Stella Gutiérrez Argüello y del 09 de agosto de 2018. Radicado No. 76001-23-33-000-2013-00079-01(22386). C.P.: Stella Jeannette Carvajal Basto. Al respecto, las providencias en cita acogen la postura reiterada de la sección cuarta del Consejo de Estado fijada en las sentencias del 6 de julio de 2016, exp. 20486, CP: Jorge Octavio Ramírez Ramírez; del 25 de septiembre de 2017, exp. 20650, CP: Milton Chaves García; del 9 de agosto de 2018, exp. 22386, CP: Stella Jeannette Carvajal Basto; del 29 de octubre de 2020, exp. 23859, C.P. Julio Roberto Piza Rodríguez (E) y del 11 de marzo de 2021, exp. 24519, CP: Myriam Stella Gutiérrez Argüello, entre otras.

Segundo: A título de restablecimiento del derecho, **declarar** que la entidad demandante no se encuentra obligada a pagar las sumas liquidadas en los actos administrativos anulados, por las precisas razones expuestas en esta providencia.

Tercero: Denegar las demás pretensiones, conforme se consideró en la parte motiva.

Cuarto: No condenar en costas.

Quinto: En firme esta providencia y hechas las anotaciones correspondientes, **archívese** el expediente, previa devolución de remanentes, si a ello hubiere lugar.

Sexto: TRÁMITES VIRTUALES: Todo memorial, solicitud, prueba, recurso, y en general toda comunicación dirigida a este proceso, debe ser enviada por los canales virtuales. Para este efecto se ha dispuesto el buzón de correo electrónico correscanbta@cendoj.ramajudicial.gov.co.

En cumplimiento del deber procesal impuesto en los artículos 83 numeral 14 del Código General del Proceso y 1 y 3 del Decreto 806 de 2020 las partes deben enviar todo memorial, solicitud, prueba, recurso, y en general toda comunicación dirigida a este proceso no sólo al Despacho, también a las demás partes mediante los correos electrónicos que se informan:

notificacionesjudicialesdian@dian.gov.co
yvargas1@dian.gov.co
torozcoc@dian.gov.co
notificaciones@cundinamarca.gov.co
claudia.franco@cundinamarca.gov.co
fcastro@procuraduria.gov.co

Toda actuación en el proceso se comunicará mediante estos correos, que para los apoderados deben corresponder a los registrados en el sistema SIRNA.

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.

ANA ELSA AGUDELO ARÉVALO

JUEZ

Firmado Por:

**Ana Elsa Agudelo Arevalo
Juez Circuito
Juzgado Administrativo
Sala 042 Contencioso Admsección 2
Bogotá, D.C. - Bogotá D.C.,**

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **ab17ccd94769d374ff82a9afefe85a2a0d621b106417f45a2010a41ee52428bd**
Documento generado en 15/12/2021 04:33:08 PM

Valide este documento electrónico en la siguiente URL: <https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>