



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

MAGISTRADA PONENTE: MYRIAM STELLA GUTIÉRREZ ARGÜELLO

Bogotá, D.C., dieciséis (16) de abril de dos mil veintiséis (2026)

Referencia	Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicación	05001-23-33-000-2019-02391-01 (29644)
Demandante	EMPRESAS PÚBLICAS DE MEDELLÍN E.S.P. EPM E.S.P.
Demandada	MUNICIPIO DE MEDELLÍN
Temas	Devolución. Impuesto de vehículos automotores. Principio de congruencia. Competencia para decidir sobre la petición de devolución. Restablecimiento del derecho procedente.

SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

La Sección decide el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia del 31 de octubre de 2024, proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia, Sala Segunda de Decisión, que resolvió lo siguiente¹:

PRIMERO: Declarar la nulidad de las Resoluciones N° 9485 y 9486 del 21 de marzo de 2018 por las cuales se denegó la devolución del impuesto vehicular y la N° 9487 del 21 de marzo de 2018 por la que se denegó parcialmente la devolución del impuesto vehicular, expedidas por el municipio de Medellín. Igualmente, de las Resoluciones N° 201950044033, 201950045929 y 201950045927 del 12 de junio de 2018 proferidas por el municipio de Medellín, por las que decidieron los recursos de reconsideración, frente a las primeras, respectivamente.

SEGUNDO: Negar las demás pretensiones de la demanda, por las razones expuestas en la motivación de esta providencia.

TERCERO: Sin condena en costas, en consonancia con la parte motiva. [...]

ANTECEDENTES DE LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA

Empresas Públicas de Medellín E.S.P. (EPM) pagó el impuesto de vehículos automotores correspondiente a los años gravables 2010, 2011 y 2012, en el transcurso de la vigencia fiscal respectiva.

Dicha empresa solicitó la devolución de lo pagado al departamento de Antioquia, el cual únicamente accedió al reintegro del 80% de los valores pagados para cada año referido, mediante las resoluciones S2016060080182 del 7 de octubre, S2016060082400 del 25 de octubre y S2016060082399 del 25 de octubre de 2016, respectivamente.

Luego, EPM solicitó la devolución del 20% restante al municipio de Medellín, mediante peticiones presentadas el 10 de octubre, el 15 de noviembre y el 21 de diciembre de 2017, la cual fue negada para los años 2010 y 2011, mediante las resoluciones 9485 y 9486 del 21 de marzo de 2018, respectivamente. Con relación al periodo 2012, mediante la resolución 9487 de la misma fecha, el municipio accedió parcialmente a la solicitud, únicamente frente a lo pagado con posterioridad al 21 de diciembre de 2017, pues consideró que operó la prescripción para lo demás.

¹ Samai de tribunal, índice 28. Págs. 14 y 15.



La demandante presentó recursos de reconsideración contra cada una de las anteriores decisiones, las cuales fueron confirmadas mediante las resoluciones 201950044033 del 30 de abril, 20190045929 del 7 de mayo y 201950045927 del 8 de mayo de 2019, respectivamente.

ANTECEDENTES DEL PROCESO

Demanda

En ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, contemplado en el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011), la parte demandante formuló las siguientes pretensiones²:

PRIMERA: Que se **DECLARE** la nulidad de los siguientes actos administrativos:

- Las resoluciones de devolución No. **9485** y **9486** de marzo 21 de 2018 “*Por medio de la cual se niega una solicitud de devolución y/o compensación*” en materia del impuesto de vehículos automotores por la vigencia de 2010 y 2011, expedidas por la subsecretaría de ingresos del municipio de Medellín.
- La resolución de devolución No. **9487** de marzo 21 de 2018 “*Por medio de la cual se niega una solicitud de devolución y/o compensación*” en materia del impuesto de vehículos automotores por la vigencia del 2012, expedida por la subsecretaría de ingresos del municipio de Medellín.
- La resolución **201950044033** del 30 de abril de 2019, “*Por medio de la cual se resuelve el recurso de consideración*” que *negó la solicitud de devolución* del impuesto de vehículos automotores por la vigencia del año 2010, expedido por la secretaría de hacienda del municipio de Medellín.
- La resolución **201950045929** del 7 de mayo de 2019, por medio de la cual se resuelve el recurso de consideración, que *negó la solicitud de devolución* del impuesto de vehículos automotores por la vigencia del año 2011, expedido por la secretaría de hacienda del municipio de Medellín.
- La resolución **201950045927** del 8 de mayo de 2019, por medio de la cual se resuelve el recurso de consideración, que *negó la solicitud de devolución* del impuesto de vehículos automotores por la vigencia del año 2012, expedido por la secretaría de hacienda del municipio de Medellín.

SEGUNDA: Como consecuencia de lo anterior, se restablezca el derecho de mi representada y se **ORDENE** al **MUNICIPIO DE MEDELLÍN** proceder a la devolución de las sumas de dinero indebidamente pagadas, debidamente indexadas más los intereses a los que haya lugar, correspondientes a las declaraciones tributarias del impuesto sobre vehículos automotores presentadas por Empresas Públicas de Medellín para los años gravables 2010, 2011 y 2012, cuya cuantía asciende a la suma de **DOSCIENTOS NOVENTA Y SEIS MILLONES SEIS MIL CIENTO SESENTA PESOS (296.006.160)**, dicho valor se discrimina de la siguiente manera: [...].

TERCERA: Que se **DECLARE** que el **MUNICIPIO DE MEDELLÍN** está obligado a reconocer y pagar a las **EMPRESAS PÚBLICAS DE MEDELLÍN** las sumas anteriormente relacionadas que EPM canceló por concepto de impuesto de vehículo automotores por los períodos 2010, 2011 y 2012; ante la ausencia de fundamento legal que sustente el cobro del impuesto a esta empresa.

CUARTO: Que se **ORDENE** a la entidad demandada dar cumplimiento a la sentencia en los términos establecidos en los artículos 192 y 195 de la Ley 1437 de 2011.

QUINTO: Que se **CONDENE** a la entidad demandada al pago de las costas y agencias en derecho a que haya lugar de conformidad con lo dispuesto en el artículo 188 de la ley 1437 de 2011 y demás normas concordantes.

² Samai, Índice 2. PDF 6, pág. 6 a 8.



Invocó como normas violadas los artículos 95 (numeral 9), 150 (numeral 12), 287, 288, 300 (numeral 4) y 338 de la Constitución Política; 140, 141, 142, 145, 147 y 150 de la Ley 488 de 1998; 683 y 850 del Estatuto Tributario; 10 y 11 del Decreto 2277 de 2012; 2536 del Código Civil; 66 de la Ley 388 de 1997; y 59 de la Ley 788 de 2002.

El concepto de violación se resume a continuación:

Indicó que la actuación **vulnera la Constitución Política**, en específico el artículo 338, porque el impuesto sobre vehículos automotores es un tributo nacional, razón por la cual la competencia para fijar sus elementos radica únicamente en el Congreso de la República. Agregó que los artículos 141 y 145 de la Ley 488 de 1998 establecen los vehículos gravados y las tarifas aplicables, respectivamente, pero no determinaron un porcentaje para los vehículos oficiales.

Advirtió que, en el presente caso, no existe fundamento jurídico para negar la devolución, teniendo en cuenta que el departamento de Antioquia, como sujeto activo del tributo, hizo el reintegro del porcentaje que le correspondía por el pago mencionado (80%), y ordenó al municipio hacer lo mismo en cuanto a la suma percibida como beneficiario.

Sostuvo que la expedición de los actos demandados se efectuó con **violación de las normas en que debían fundarse**. Sobre la Ley 488 de 1998, señaló que el artículo 140 determinó como hecho generador la propiedad o posesión de los vehículos gravados, los cuales se encuentran expuestos en el artículo 141, sin mencionar a los vehículos oficiales. Manifestó que la jurisprudencia³ ha establecido que dichos vehículos no se encuentran sujetos al tributo, y que las entidades territoriales no cuentan con la competencia para su creación, por el principio de reserva de ley. Adujo que las disposiciones legales son claras, en el sentido de atribuir la competencia de la administración y recaudo a los departamentos y al distrito capital, por lo que en el presente asunto no es correcto que el municipio de Medellín pretenda asumir dicha función para negar la devolución solicitada por la compañía.

Aseguró que la petición de reintegro se realizó de conformidad con el artículo 850 del Estatuto Tributario; sin embargo, la administración negó la restitución vulnerando lo dispuesto en la ley, además de desconocer que el Consejo de Estado⁴ dispuso que el término aplicable corresponde al de la prescripción de la acción ejecutiva, del artículo 2536 del Código Civil. Además, que en el Decreto 1018 de 2013 de la Alcaldía de Medellín, vigente al momento de los hechos, establecía el término de 5 años para solicitar la devolución del pago en exceso, razón por la que la petición se encontraba dentro del plazo legal.

Puso de presente que había iniciado una discusión judicial previa contra el departamento de Antioquia, la cual finalizó por un desistimiento presentado por la demandante, ante el reconocimiento de dicha entidad de que había un pago de lo no debido. Así, argumentó que el municipio demandado no puede beneficiarse del tiempo transcurrido hasta ese momento, y que solo a partir de ese momento era posible solicitar el reintegro a la demandada. Destacó que *«las solicitudes de devolución se adelantaron ante el Departamento por cuanto, de haberse gestionado y tramitado ante el municipio, éste por no ser competente para resolverlas tendría que rechazarlas de plano ya que no es administrador del tributo, en los términos del artículo 225 del Acuerdo Municipal 66 de 2017»*⁵.

³ Citó la sentencia del 21 de agosto de 2008, sin identificar expediente, M.P. Héctor Romero Díaz; y del 12 de marzo de 2012, exp. 18444, M.P. Martha Teresa Briceño de Valencia.

⁴ Citó la sentencia del 8 de febrero de 2018, exp. 21803, M.P. Milton Chaves García.

⁵ Samai, índice 2. PDF 6, pág. 18.



Adujo que los actos del municipio de Medellín desconocieron las decisiones previas sobre la materia, puesto que para los años 2007, 2008 y 2009 sí ordenó la devolución del 20% del impuesto de vehículos automotores, así como para los años 2013 y 2014, lo que vulnera los principios de confianza legítima y de buena fe⁶.

Por último, expuso la **violación al principio de legalidad por desconocimiento del precedente jurisprudencial**, según la sentencia C-539 de 2011, que dispuso que toda autoridad pública administrativa debe acatar las decisiones judiciales y los precedentes dictados por las altas cortes; por lo que en el caso en concreto no se podía desconocer que existía una decisión previa por parte del Consejo de Estado⁷, sobre la legalidad de actos administrativos con los que se pretendió efectuar el pago del impuesto vehicular a cargo de EPM, en la que se determinó que los vehículos oficiales no podían ser gravados por dicho tributo ante la ausencia de uno de los elementos esenciales del impuesto.

Finalmente, alegó que la negativa de la devolución configura un enriquecimiento sin justa causa, toda vez que la demandada incrementó su patrimonio reteniendo sumas pagadas por EPM sin que exista una causa legal o título válido que justifique dicho ingreso, vulnerando también el principio de justicia tributaria.

Oposición de la demanda

El municipio Medellín solicitó negar las pretensiones⁸, para lo cual indicó que, si bien es cierto que los contribuyentes pueden solicitar la devolución de un pago de lo no debido, esta petición debe realizarse dentro de la oportunidad legal determinada, para que sea viable fáctica y jurídicamente.

Manifestó que, tal y como lo expone el artículo 164 del Decreto municipal 1018 de 2013, vigente al momento de los hechos, toda decisión de la administración tributaria municipal deberá fundarse en los hechos que aparezcan demostrados en el expediente, y en las pruebas legalmente obtenidas y practicadas por la entidad.

Precisó que, de acuerdo con las facultades de fiscalización y control del artículo 225 del Acuerdo 066 de 2017, al verificar las fechas del pago realizado por concepto del impuesto sobre vehículos automotores a cargo de EPM para los años 2010, 2011 y 2012, se encontró probada la configuración del fenómeno de prescripción, toda vez que, para los meses de 2017 en que se solicitó la devolución, ya habían transcurrido más de 5 años.

Para la vigencia 2012, aclaró que la petición de devolución prosperó parcialmente, respecto de los pagos efectuados después del 21 de diciembre de ese año, ya que la solicitud fue radicada el 21 de diciembre de 2017.

Advirtió que dicho plazo se contabiliza únicamente desde el momento del pago en exceso o de lo no debido⁹, sin que la discusión con el departamento de Antioquia en sede administrativa y judicial incidiera en alguna suspensión del término, conforme el artículo 275 del Decreto municipal 1018 de 2013.

En el acápite de hechos, indicó que el hecho de que el departamento de Antioquia ordenara la devolución del 80% de los pagos, no supone de forma automática ni de

⁶ Citó la sentencia del 19 de julio de 2006, exp. 3901, Sección Quinta del Consejo de Estado, sin identificar ponente.

⁷ Citó la sentencia del 21 de agosto de 2008, exp. 15360, M.P. Héctor J. Romero Díaz.

⁸ Samai de tribunal, índice 28.

⁹ Citó las sentencias del 8 de febrero de 2018, exp. 21803, del 10 de agosto de 2017, exp. 21530, sin identificar ponentes; y del 10 de marzo de 2016, exp. 20043, M.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez.



pleno derecho que el municipio efectuaría la devolución del 20% restante, pues en ningún momento se profirió esa orden. Igualmente, afirmó que no fue vinculado como demandado por parte de EPM en su litigio contra el departamento.

Propuso las excepciones de ausencia de violación de normas constitucionales y legales y de inexistencia de causales de nulidad, y solicitó la declaración de oficio de excepciones no alegadas que se demuestren en el proceso¹⁰.

Sentencia apelada

El Tribunal declaró la nulidad de los actos demandados, negó las demás pretensiones y no condenó en costas a la parte demandada¹¹.

Señaló que los artículos 138 y 141 de la Ley 488 de 1998 crearon el impuesto sobre vehículos automotores y determinaron los vehículos gravados y que, si bien la norma no excluyó de forma expresa los vehículos oficiales, no fijó una tarifa a aplicar para estos, por lo que el tributo no puede configurarse por falta de un elemento esencial que no podía ser establecido por parte de las entidades territoriales¹².

Precisó que el Decreto 2277 de 2012 determinó que el término para solicitar la devolución del pago de lo no debido es de 5 años (prescripción de la acción ejecutiva del artículo 2536 del Código Civil) y aclaró que de conformidad con la jurisprudencia¹³ dicho plazo se contabiliza a partir del pago efectivo de la obligación.

Enunció las fechas de presentación de las solicitudes de devolución correspondientes a los años 2010, 2011 y 2012, las cuales se realizaron durante el año 2017 y concluyó que para los años 2010 y 2011 habían transcurrido los 5 años para su prescripción. En cuanto al año 2012, resaltó que los pagos fueron realizados durante su transcurso, de modo que existe una prescripción parcial, hasta el 21 de diciembre de 2017 (día de la presentación de la solicitud de devolución).

Respecto a los actos expedidos por el departamento de Antioquia, señaló que estos ordenaron solo la devolución del 80%, dejando claro que el 20% restante debía ser solicitado a la entidad municipal, pero no impuso una orden para que el municipio de Medellín devolviera la suma discutida.

Destacó que el artículo 147 de la Ley 488 de 1998 establece que el departamento es el único competente para devolver el tributo, razón por la cual los actos demandados se expidieron con infracción de normas en que debía fundarse, ya que el municipio de Medellín no debía decidir sobre tal solicitud. Indicó que, aunque la autoridad local fundamentó su competencia en el artículo 225 del Acuerdo 066 de 2017, esa norma se refiere a las facultades de control en la gestión de los recursos. En todo caso, concluyó que, aún de interpretarse que esa norma le otorga competencia para proferir los actos acusados, no es procedente que contraríe la ley.

Por último, sostuvo que si la demandante se encontraba en desacuerdo con la devolución parcial ordenada por el Departamento de Antioquia, que se contrajo al 80% de lo pagado por el concepto de impuesto, esto es, si su pretensión se

¹⁰ El tribunal en auto del 1 de marzo de 2022 determinó que al no tratarse de excepciones previas, serán resueltas en sentencia. Samai de tribunal, índice 19.

¹¹ Samai de tribunal, índice 28.

¹² Citó las sentencias del 26 de septiembre de 2018, sin identificar expediente, M.P. Milton Chaves García; y del 21 de agosto de 2019, exp. 22015, M.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez.

¹³ Citó las sentencias del 30 de septiembre de 2013, exp. 20173, M.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez; y del 18 de febrero de 2018, exp. 21803, M.P. Milton Chaves García.



encaminaba a obtener la totalidad de la devolución del impuesto sobre los vehículos debió demandar ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo los actos proferidos por el Departamento de Antioquia, en los cuales se ordenó la devolución del citado tributo solo en cuantía equivalente al 80%.

No obstante, como no lo hizo, es improcedente acceder al restablecimiento del derecho solicitado de devolver los pagos faltantes, en virtud del principio de congruencia, la prohibición de proferir fallos *extra petita*, el derecho al debido proceso y la presunción de legalidad.

No condenó en costas, aduciendo que las intervenciones de la demanda no carecían de fundamento legal, conforme al artículo 188 de la Ley 1437 de 2011.

Recurso de apelación

La demandante sustentó su recurso de apelación¹⁴ indicando que se encontraba de acuerdo con el numeral primero de la decisión, que declaró la nulidad de los actos acusados, por lo que su inconformidad versaba solamente sobre la decisión de negar el restablecimiento del derecho por parte del *a quo*.

Sostuvo que la decisión sobre este punto se fundamentó en dos argumentos. El primero, consiste en que operó la prescripción para solicitar la devolución, pues transcurrieron más de 5 años entre el pago y la petición. El segundo, en que el municipio no era competente para decidir sobre el reintegro, de modo que la demandante debió controvertir la legalidad de los actos administrativos proferidos por el departamento de Antioquia, que sí era la autoridad competente para definir ese asunto.

Respecto a la prescripción, manifestó que las solicitudes de devolución se encuentran sustentadas en el artículo 850 del Estatuto Tributario, el Decreto 2277 de 2012 y la jurisprudencia del Consejo de Estado. En consecuencia, a su juicio, no se puede desconocer que EPM agotó previamente el trámite ante el departamento de Antioquia, y que durante la discusión judicial no podía computar el término, pues el pago estaba amparado por el principio de legalidad. De este modo, destacó que solo a partir del desistimiento del proceso judicial es que era procedente pedir la devolución al municipio, y que una conclusión en contrario le permitiría beneficiarse de ese plazo.

Agregó que, el departamento de Antioquia, en sus actos de devolución, dispuso que las solicitudes «*cumplen las condiciones para conceder lo solicitado*» y que era «*procedente de conformidad con los artículos 138 a 151 de la Ley 488 de 1998 y artículos 560 a 574 de la Ordenanza 62 de 2014*»¹⁵. Teniendo en cuenta lo anterior, consideró que el Tribunal realizó una indebida apreciación u omisión en relación con las normas presupuestales, toda vez que el departamento no tiene facultades para disponer de los recursos del municipio de forma directa, por no existir una jerarquía o subordinación entre ambos, por lo que únicamente bastaba pedir la devolución al municipio, sin que procediera un nuevo análisis de la procedencia.

Con base en lo anterior, destacó que el municipio de Medellín era el competente para ordenar la devolución, porque «*Incorporados los recursos al presupuesto de bienes y rentas del Municipio, el único competente para resolver sobre su destinación es el representante*

¹⁴ Samai de tribunal, índice 31.

¹⁵ *Ibidem*, pág. 8.



legal de esa entidad [...]»¹⁶. Y destacó que dicho municipio «es un beneficiario del recaudo, es una renta de su propiedad y aunque no actúa como sujeto activo del mismo, [...] sí es competente para ordenar la afectación del presupuesto y devolver lo pagado por parte de EPM, esto es, acreditar la ilegitimidad del cobro y aceptada la procedencia de la devolución del mismo por quien es el competente, en este caso el Departamento, tal y como se dispuso en la Resoluciones a través de las cuales se accedió a la devolución [...]»¹⁷.

Reiteró que la compañía no era sujeto pasivo del impuesto de vehículos¹⁸, y afirmó que negar el restablecimiento del derecho permite que la demandada incurra en un enriquecimiento sin justa causa.

Oposición a la apelación

La demandada guardó silencio.

Intervención del ministerio público

El agente del ministerio público guardó silencio.

CONSIDERACIONES DE LA SALA

Problema jurídico

Corresponde a la Sección decidir el recurso de apelación interpuesto por EPM contra la sentencia de primera instancia, que declaró la nulidad de los actos acusados, pero negó el restablecimiento del derecho solicitado.

Para estos efectos, la Sección verificará el cumplimiento del principio de congruencia, de tal modo que únicamente se realizará el estudio de fondo frente a los argumentos que superen lo anterior.

Análisis del caso concreto

1. Sobre el principio de congruencia

EPM propuso dos motivos de inconformidad frente a la sentencia impugnada: i) no operó la prescripción de 5 años, pues presentó la petición de reintegro ante el departamento de Antioquia y el municipio de Medellín no puede beneficiarse del término durante el cual se discutió la legalidad del pago efectuado, y ii) la demandada es la competente para ordenar la devolución de los recursos que fueron incorporados en su presupuesto, pues el departamento de Antioquia reconoció que sí era procedente el reintegro del 80% a su cargo, y, al no ser superior jerárquico del municipio, no podía ordenar la devolución del 20% faltante; de allí que debía efectuar la solicitud al municipio.

Para decidir, se tiene que el artículo 320 del Código General del Proceso limita la competencia del juez de segunda instancia, al permitirle estudiar «únicamente en relación con los reparos concretos formulados por el apelante». En concordancia, el artículo 328 *ibidem* prevé que el superior debe pronunciarse «solamente sobre los argumentos expuestos por el apelante, sin perjuicio de las decisiones que deba adoptar de oficio, en los casos previstos por la ley», por lo que la competencia del juez de segunda instancia está

¹⁶ *Ibidem*, página 9.

¹⁷ *Ibidem*.

¹⁸ Citó las sentencias del 19 de mayo de 2011, exp.17266, M.P. Carmen Teresa Ortiz, y del 13 de junio de 2013, exp. 17973, M.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas.



limitada a los aspectos formulados en la apelación, los cuales deben ser consonantes con lo decidido y con las consideraciones expuestas por el *a quo*.

Por esto, la Sección ha señalado que *«el apelante debe exponer los argumentos soporte para modificar total o parcialmente la decisión de primera instancia y que, a la vez, sirven de marco para cumplir con la función, que no es oficiosa, de decidir la impugnación»*¹⁹.

De igual modo, indicó que *«el desconocimiento de los presupuestos procesales previstos en la ley, como lo es, exponer la carga argumentativa que recae sobre la parte que presenta el recurso de apelación, que exige que exprese los cuestionamientos o reparos que tiene respecto de los fundamentos de la sentencia de primera instancia, y por esa razón, su incumplimiento no solo vulnera las garantías de la contraparte, sino que principalmente impide que el superior se pronuncie y resuelva si debe confirmar, modificar o revocar la decisión del a quo»*²⁰.

Dicho esto, para el caso concreto, con el fin de verificar el cumplimiento del principio de congruencia de la apelación, se examina con detalle el contenido de la sentencia apelada, así:

En un primer momento, el *a quo* determinó que habían transcurrido más de 5 años entre el pago del impuesto sobre vehículos automotores y la presentación de la petición de devolución ante el municipio de Medellín. Además, estableció que el departamento de Antioquia no había ordenado a dicha autoridad la devolución del 20% de lo pagado por concepto de impuesto sobre vehículos automotores. Por lo anterior, concluyó que, contrario a lo dicho por la demandante, *«no se trataba solo de acudir ante la administración municipal para que cumpliera lo dispuesto por el Departamento»*²¹.

A continuación, señaló que, el hecho de que operara la prescripción y que el departamento no ordenara al municipio la devolución, *«no desdibujan ni desvirtúan que la entidad municipal en comento no era la competente para definir dicha devolución»*²². Así, explicó que, conforme al artículo 147 de la Ley 488 de 1998 y al concepto del 3 de mayo de 2017 de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado²³, la autoridad competente para resolver la solicitud de devolución de lo pagado no debido del impuesto sobre vehículos automotores es el departamento o el distrito capital, según sea el caso, por actuar como sujetos activos de dicho tributo.

Igualmente, precisó que, contrario a lo dicho por la demandada, el artículo 225 del Acuerdo 066 de 2017 del Concejo Municipal de Medellín no otorgó competencia de la autoridad local para decidir sobre las peticiones de reintegro relacionadas con el impuesto sobre vehículos automotores, y, aún si así lo fuera, una norma del orden local no puede contradecir lo dispuesto por el legislador.

Con base en lo expuesto, el Tribunal afirmó que, *«Dado que no era de resorte del municipio de Medellín decidir en cuanto a la devolución del impuesto sobre vehículos automotores, no es dable acceder al restablecimiento del derecho petitionado en la demanda que, entre otros, consiste en la devolución de las cantidades dinerarias indebidamente pagadas sobre los vehículos automotores oficiales de EPM por los años gravables de los años 2010, 2011 y 2012»*²⁴.

Así mismo, señaló que, para obtener el reintegro total de lo pagado por concepto del tributo referido, la demandante debió controvertir la legalidad de los actos administrativos proferidos por el departamento de Antioquia, que limitaron la

¹⁹ Sentencia del 13 de septiembre de 2012, exp. 17343. M.P. Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez.

²⁰ Sentencia del 3 de octubre de 2024, exp. 28926. M.P. Myriam Stella Gutiérrez Argüello, reiterada por la sentencia del 16 de octubre de 2025, exp. 29569, M.P. Myriam Stella Gutiérrez Argüello.

²¹ Samai del tribunal, índice 11.

²² *Ibidem*.

²³ Exp. 2325, radicado: 11001-03-06-000-2016-00261-00, M.P. Álvaro Namén Vargas.

²⁴ *Ibidem*, página 13.



devolución a solo el 80%; pero, como no lo hizo, no es posible estudiar su legalidad, en virtud del principio de congruencia, el derecho al debido proceso y la prohibición de expedir sentencias *extra petita*.

Según se observa, la decisión del *a quo* de declarar la nulidad de los actos acusados y de negar el restablecimiento del derecho solicitado por EPM no se fundamentó en que operó la prescripción de 5 años (aunque hizo referencia a ella en un primer momento), sino que ambas decisiones se sustentaron únicamente en que el municipio de Medellín no era competente para decidir sobre la petición de devolución del impuesto sobre vehículos automotores porque no es el sujeto activo de dicho tributo.

Por lo anterior, los argumentos planteados en la apelación con relación al término de 5 años para solicitar el reintegro no constituyen verdaderos reparos o motivos de inconformidad frente a la sentencia apelada, pues no son congruentes con lo decidido en primera instancia, lo cual desconoce lo previsto en los artículos 320 y 328 del Código General del Proceso.

En cuanto a los argumentos de falta de competencia, la sala evidencia que sí se cumple con el principio de congruencia, en tanto controvierten la conclusión del *a quo* tomada en el sentido de que era improcedente el restablecimiento del derecho solicitado, pues el municipio de Medellín no era competente para decidir sobre la devolución del impuesto sobre vehículos automotores. En consecuencia, la sala únicamente continuará con el estudio de fondo de este argumento.

2. Sobre el restablecimiento del derecho procedente

La apelante señaló que la entidad territorial demandada es la competente para ordenar la devolución de lo pagado no debido, porque i) son recursos que fueron incorporados en su presupuesto, por lo que el departamento de Antioquia no podía disponer sobre ellos al no ser su superior jerárquico; y ii) el departamento ya reconoció que sí era procedente la devolución.

Para decidir sobre este punto, se debe tener presente que el artículo 147 de la Ley 488 de 1998 establece lo siguiente:

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

Según se observa, por expresa disposición legal, en este caso, solo el departamento de Antioquia es el competente para decidir la petición de devolución de lo pagado no debido por concepto de impuesto sobre vehículos automotores.

Como lo señaló la apelante, de acuerdo con el artículo 150 *ibidem*, el 20% del recaudo se transfiere a los municipios a que corresponda la dirección informada por el contribuyente. Sin embargo, esto no significa que el municipio sea el competente para decidir de fondo sobre la devolución del tributo que efectúe el particular, dado que la competencia para estos efectos la competencia fue asignada única y exclusivamente a los departamentos.

La anterior interpretación no vulnera el principio de autonomía territorial, según el cual las entidades territoriales son competentes para gestionar sus propios intereses, ni supone que el departamento sea el superior jerárquico del municipio,



como lo afirmó la apelante, máxime si se tiene en cuenta que el artículo 287 de la Constitución dispone que la autonomía territorial debe ejercerse conforme la ley.

De este modo, el legislador hizo un reparto de competencias frente a la decisión sobre la devolución de lo pagado en exceso o de lo pagado no debido por concepto del impuesto sobre vehículos automotores, en el que el pronunciamiento de fondo frente a la solicitud presentada por el contribuyente, únicamente le corresponde al departamento, por lo que los municipios no están autorizados para efectuar los reintegros en estos eventos.

Ahora bien, se observa que la demandante allegó las resoluciones S2016060080182 del 7 de octubre, S2016060082400 del 25 de octubre y S2016060082399 del 25 de octubre de 2016, expedidas por el departamento de Antioquia, que accedieron a la devolución del 80% de lo pagado por concepto del impuesto sobre vehículos automotores, por los periodos 2010 a 2012²⁵. Para esta última vigencia, por ejemplo, la resolución correspondiente señaló lo siguiente²⁶:

Por lo tanto, el valor procedente a ordenar en la resolución No. 2016060082399 del 25 de Octubre de 2016 era de TRESCIENTOS CUARENTA Y CINCO MILLONES SESENTA MIL DOSCIENTOS CUARENTA PESOS **(\$345.060.240)**, a favor de EMPRESAS PÚBLICAS DE MEDELLÍN E.S.P. porcentaje que equivale al 80%, correspondiente al Departamento de Antioquia, mientras que el 20% restante que corresponde solicitar al Municipio de Medellín es de ochenta y seis millones doscientos sesenta y cinco mil sesenta pesos **(\$86.265.060)** [subraya la Sección].

En virtud de lo anterior, la parte resolutive del acto administrativo referido dispuso lo siguiente:

ARTÍCULO SEGUNDO: ACLARAR que el valor a devolver por parte del Municipio de Medellín a EMPRESAS PÚBLICAS DE MEDELLÍN E.S.P., por concepto del 20% que le corresponde por distribución de recaudo del Impuesto Sobre Vehículos Automotores, es la suma de **OCHENTA Y SEIS MILLONES DOSCIENTOS SESENTA Y CINCO MIL SESENTA PESOS (\$86.265.060)**.

Según se observa, los actos proferidos por el departamento de Antioquia no ordenaron al municipio de Medellín la devolución de ninguna suma de dinero, sino que se limitaron a «aclarar» el valor del 20% que le correspondía a esa entidad territorial, y señalaron que se debía presentar una petición ante dicha autoridad local. Nótese que, además de que lo anterior no atiende lo previsto en el artículo 147 de la Ley 488 de 1998, la demandante tampoco ejerció ningún medio de control frente a la decisión departamental.

Con base en lo expuesto, dado que no es competencia del municipio de Medellín decidir sobre la devolución ni efectuar el reintegro solicitado, como lo señaló el Tribunal, es improcedente el restablecimiento del derecho pretendido por la demandante, que consistía en ordenarle a esa entidad territorial demandada el reintegro del impuesto sobre vehículos automotores.

Se destaca que la apelante únicamente propuso ese restablecimiento del derecho, el cual no prospera.

Así las cosas, dadas las particularidades de este caso, se impone confirmar la decisión de primera instancia, que declaró la nulidad de los actos acusados por falta de competencia, sin disponer de algún restablecimiento del derecho.

²⁵ Samai, índice 2, PDF del cuaderno de primera instancia, páginas 58 a 165.

²⁶ *Ibidem*, página 180.



Costas

No se realizará pronunciamiento sobre las costas en primera instancia, por cuanto la decisión del tribunal no fue apelada.

En cuanto a esta instancia, considerando que se confirmó íntegramente la decisión de primera instancia, en aplicación del acuerdo PCSJA-12355 del 28 de noviembre de 2025, es procedente condenar a la apelante por este concepto, para lo cual se tasan las costas en un (1) SMMLV, y se ordenará al tribunal tramitar el respectivo incidente de liquidación, conforme a las reglas consagradas en el artículo 366 del Código General del Proceso.

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

FALLA

1. **CONFIRMAR** la sentencia apelada, proferida el 31 de octubre de 2024, por el Tribunal Administrativo de Antioquia, Sala Segunda de Decisión.
2. **CONDENAR EN COSTAS** en esta instancia a la apelante. En consecuencia, ordenar al tribunal que dé trámite al respectivo incidente, conforme a lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

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

Cúmplase.

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

(Firmado electrónicamente)
LUIS ANTONIO RODRÍGUEZ MONTAÑO
Presidente

(Firmado electrónicamente)
MYRIAM STELLA GUTIÉRREZ ARGÜELLO

(Firmado electrónicamente)
WILSON RAMOS GIRÓN

(Firmado electrónicamente)
CLAUDIA RODRÍGUEZ VELÁSQUEZ

Este documento fue firmado electrónicamente. Para comprobar su validez e integridad lo puede hacer a través de la siguiente dirección electrónica: <https://samai.consejodeestado.gov.co/Vistas/documentos/validador>