

**NORMA TRIBUTARIA - No es retroactiva / IMPUESTOS DE PERIODO - Las normas que los regulen sólo se pueden aplicar a partir del período gravable siguiente a aquél en que inicien su vigencia / IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO - Es diferente año gravable y vigencia fiscal / PERIODO GRAVABLE - Sirve de base para cuantificar el impuesto de industria y comercio / VIGENCIA FISCAL - Es el periodo en el cual se cumplen las obligaciones formal y sustancial de presentar la declaración y realizar el pago del impuesto de industria y comercio**

[...] en vigencia del Acuerdo 083 de 1999, la base gravable del impuesto de industria y comercio, en el municipio de Palmira, la constituían los ingresos brutos del bimestre inmediatamente anterior. Sin embargo, teniendo en cuenta que tal disposición contrariaba lo dispuesto en el artículo 33 de la Ley 14 de 1983, que establece que el período gravable del tributo es anual y que la base gravable es el promedio de los ingresos del año inmediatamente anterior, la expresión «*bimestre inmediatamente anterior*», contenida en la norma en comento, fue anulada mediante sentencia del 23 de julio de 2009 de esta Sección. No obstante lo anterior, para la fecha en que se profirió la decisión anulatoria, el Concejo Municipal de Palmira había expedido el Acuerdo 017 del 25 de noviembre de 2008, que modificó el Estatuto Tributario Municipal (Acuerdo 083 de 1999), en el que reguló el período y la base gravable del impuesto de industria y comercio en dicho municipio, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 33 de la Ley 14 de 1983 [...] De acuerdo con esta norma, los ingresos base de la liquidación del impuesto son los del año inmediatamente anterior, es decir, que el período gravable es anual y, por tanto, los contribuyentes deberán presentar las respectivas declaraciones tributarias anualmente. Lo anterior evidencia un cambio significativo en la forma de determinar la base gravable y en el periodo del impuesto de industria y comercio en el Municipio de Palmira, respecto de la manera en que se hacía en vigencia de la normativa anterior, esto es, el Acuerdo 083 de 1999. Entonces, para establecer a partir de qué periodo gravable podía aplicarse el artículo 50 del Acuerdo 17 de 2008, debe acudirse al inciso tercero del artículo 338 de la Constitución Nacional, invocado como violado, que dispone: «*Las leyes, ordenanzas o acuerdos que regulen contribuciones en las que la base sea el resultado de hechos ocurridos durante un período determinado, no pueden aplicarse sino a partir del período que comience después de iniciar la vigencia de la respectiva ley, ordenanza o acuerdo*» (...) La anterior norma, en concordancia con el artículo 363 de la Constitución, consagra la irretroactividad de la ley tributaria y, específicamente, para los impuestos de período, dispuso que las normas que los regulen no pueden aplicarse sino a partir del período que comience después de iniciar la vigencia de la respectiva ley [...] De conformidad con el marco constitucional y jurisprudencial expuesto, se advierte que el Acuerdo 17 del 25 de noviembre de 2008, al regular la base gravable del impuesto de industria y comercio en el municipio de Palmira, precisó un elemento del tributo y, en tales condiciones, sólo podía tener aplicación a partir del periodo gravable siguiente, conforme lo establece el artículo 338 C.P., es decir, a partir del año gravable 2009, como lo alegó la demandante y lo concluyó el *a quo*. Ahora bien, en este punto debe precisarse que en el impuesto de industria y comercio se distinguen los conceptos de «*período gravable*», que es aquel que sirve de base para la cuantificación del impuesto y «*vigencia fiscal*», que es el período en el cual se cumple con las obligaciones formal y sustancial de presentar la declaración y realizar el pago. En esas condiciones, los contribuyentes del impuesto de industria y comercio en el Municipio de Palmira, para el año gravable 2008, aún estaban obligados a presentar y pagar la declaración del tributo de manera bimestral pero, como se explicó, en virtud de la expedición del Acuerdo 17 de 2008 y con fundamento en el artículo 338 de la Constitución, para el «periodo gravable» 2009,

debían determinar la base gravable con los ingresos obtenidos durante ese año y presentar la declaración y pagar el tributo en la «vigencia fiscal» 2010.

**FUENTE FORMAL:** CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 338 INCISO TERCERO / CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 363

**NOTA DE RELATORIA:** La síntesis del asunto es la siguiente: Industrias de Envases S.A. declaró el impuesto de industria y comercio de los seis bimestres del año gravable 2008, conforme con el Acuerdo 083 de 1999, del Concejo de Palmira, según el cual la base gravable la constituían los ingresos brutos del bimestre anterior. Mediante el Acuerdo 017 de 2008 el Concejo modificó, entre otros, la base y el periodo gravable del tributo, que pasaron de ser bimestrales a anuales. En cumplimiento del nuevo Acuerdo la contribuyente presentó la declaración anual de ICA del año gravable 2008, vigencia fiscal 2009, que el municipio modificó para determinar un mayor impuesto y sancionar por inexactitud, acto aquí demandado. La Sala confirmó la sentencia del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca que anuló dicho acto al considerar que la actora ya había declarado y pagado el impuesto del periodo gravable 2008, vigencia fiscal 2009, por lo que la administración no le podía exigir nuevamente el pago respecto del mismo año o periodo gravable, pues ello implicaba gravar dos veces la misma base. Por ello, la Sala dejó sin valor la declaración anual de ICA del año gravable 2008, vigencia fiscal 2009 y declaró en firme las seis declaraciones bimestrales del tributo, previa orden al municipio de devolver lo pagado con base en la declaración anual, junto con los intereses del art. 863 del E.T. Preciso que el Acuerdo 017 de 2008, en cuanto modificó elementos estructurales del impuesto, sólo se podía aplicar a partir del periodo gravable siguiente al del inicio de su vigencia, es decir, a los años gravables 2009 en adelante, como lo prevé el art. 338 de la Constitución Política, que junto con el art. 363 ib. consagran el principio de irretroactividad de las normas tributarias.

**IRRETROACTIVIDAD DE LA LEY TRIBUTARIA - Alcance / LEY SUSTANTIVA EN MATERIA TRIBUTARIA - Son las normas que establecen los elementos esenciales de los tributos, que deben ser preexistentes al nacimiento de la obligación y no se pueden aplicar en forma retroactiva**

Sobre el alcance del artículo y en particular de las normas que regulen contribuciones a que en él se hace referencia, esta Sala ha señalado que tales normas son aquellas que modifiquen alguno de los elementos estructurales del tributo, por lo que si se trata de un impuesto de periodo, sólo podrán aplicarse para el que comience después de su entrada en vigencia. La Sección también ha indicado que el constituyente, con el artículo 338, quiso prohibir la aplicación retroactiva de la norma tributaria, entendida por ésta no sólo como las leyes, ordenanzas y acuerdos, sino cualquier otra norma que regule contribuciones en las que la base sea el resultado de hechos ocurridos durante un periodo determinado. De otra parte, se ha precisado que las disposiciones que establecen los elementos esenciales de los tributos, es decir, sujetos activo y pasivo, hechos generadores, bases gravables y tarifa, tienen el carácter de "*ley sustantiva*"; por tanto, deben ser preexistentes al nacimiento de la obligación tributaria y su aplicación en manera alguna puede ser retroactiva, en virtud de los principios de legalidad e irretroactividad que forman parte del ordenamiento positivo.

**FUENTE FORMAL:** CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 338 INCISO TERCERO / CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 363

**NOTA DE RELATORIA:** Sobre el principio de irretroactividad de la ley tributaria se

cita la sentencia de la Sección Cuarta de 15 de octubre de 1993, Exp. 4710, M.P. Consuelo Sarria Olcos, reiterada en fallo de 4 de febrero de 2010, Radicación 11001-03-27-000-2008-00018-00(17146), M.P. Martha Teresa Briceño de Valencia y la sentencia de 10 de julio de 1998, Exp. 8730, M.P. Delio Gómez Leyva.

**NOTA DE RELATORIA:** Sobre las nociones de periodo gravable y vigencia fiscal se reiteran sentencias de la Sección Cuarta de 9 de noviembre de 2001, Exp. 12298 M.P. Juan Ángel Palacio Hincapié; 27 de octubre de 2005, Exp. 14787, M.P. Ligia López Díaz y 24 de mayo del 2012, Radicación 05001-23-31-000-2005-07711-01(18132), M.P. Martha Teresa Briceño de Valencia.

## **CONSEJO DE ESTADO**

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

#### **SECCION CUARTA**

**Consejero ponente: MARTHA TERESA BRICEÑO DE VALENCIA**

Bogotá D.C., seis (6) marzo de dos mil catorce (2014)

**Radicación número: 76001-23-31-000-2010-01428-01(19649)**

**Actor: INDUSTRIAS DE ENVASES S.A.**

**Demandado: MUNICIPIO DE PALMIRA**

#### **FALLO**

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por el Municipio demandado, contra la sentencia del 19 de abril de 2012, proferida por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, mediante la cual accedió a las pretensiones de la demanda.

La parte resolutive del fallo apelado dispuso:

**PRIMERO.** *DECLARAR la nulidad de la liquidación Oficial de Revisión N° 1150.22.9.335 del 29 de junio de 2010, expedida por la Administración Tributaria de la Secretaría de Hacienda del Municipio de Palmira – Valle, mediante la cual se impuso una sanción.*

**SEGUNDO.** *A manera de restablecimiento del derecho, se ordena a la entidad demandada el levantamiento de la sanción impuesta a la actora, y se declara que no es responsable del pago de la misma. Se ordena la cancelación de los registros contables y del expediente que se hubiere abierto por la administración tributaria municipal por concepto de sanción.*

#### **ANTECEDENTES**

Los días 3 de marzo, 12 de mayo, 8 de julio, 5 de septiembre, 11 de noviembre de 2008 y 13 de enero de 2009<sup>1</sup>, la sociedad INDUSTRIAS DE ENVASES S.A. presentó las declaraciones del impuesto de industria y comercio correspondientes a los seis bimestres del año gravable 2008 en el municipio de Palmira (Valle). El total pagado por los seis bimestres fue de \$88.559.000.

El 25 de noviembre de 2008, el Concejo Municipal de Palmira expidió el Acuerdo Municipal 017 para reformar íntegramente el Estatuto Tributario de Palmira, en el que, entre otros aspectos, modificó la base gravable del impuesto de industria y comercio, pues pasó de ser determinada de manera bimestral a anual<sup>2</sup>.

Por lo anterior y, en virtud de las Resoluciones del municipio que habían fijado el plazo para la declaración anual de industria y comercio del año gravable 2008, el 29 de mayo de 2009, la contribuyente presentó la declaración anual de industria y comercio por el año gravable 2008, vigencia fiscal 2009. El total pagado por la declaración anual fue de \$449.000<sup>3</sup>.

El 25 de septiembre de 2009, la Secretaría de Hacienda de Palmira expidió el Requerimiento Especial 010 mediante el cual propuso modificar la liquidación privada presentada por la sociedad por el año gravable 2008, vigencia fiscal 2009, para determinar un mayor impuesto de industria y comercio por la suma de \$88.110.000, con fundamento en que la contribuyente en el renglón 14 *“Menos otras deducciones, actividades no sujetas” «aumenta en un valor de \$12.587.168.000, sin ningún fundamento, debido a que las deducciones de actividades no sujetas que realizó (...), no ascienden a este valor»*. Además liquidó sanción por inexactitud en cuantía de \$140.976.000<sup>4</sup>. La contribuyente dio respuesta oportuna al requerimiento<sup>5</sup>.

El 29 de junio de 2010, la Administración Municipal expidió la Liquidación Oficial de Revisión 1150.22.9.335 que confirmó en todas sus partes el requerimiento especial<sup>6</sup>.

---

<sup>1</sup> Fls. 39 a 45 c.p. La declaración del 6º bimestre fue corregida mediante declaración presentada el 27 de febrero de 2009, fl. 45.

<sup>2</sup> Fl. 14 cdno. 3 – art. 50.

<sup>3</sup> Fl. 46 c.p.

<sup>4</sup> Fls. 8 a 11 c.p.

<sup>5</sup> Fls. 13 a 26 c.p.

<sup>6</sup> Fls. 27 a 38 c.p.

De conformidad con el párrafo del artículo 345 del Acuerdo 017 de 2008 y por haber atendido el requerimiento especial, la contribuyente prescindió del recurso de reconsideración para acudir directamente ante la jurisdicción contencioso administrativa.

### **DEMANDA**

INDUSTRIAS DE ENVASES S.A., en ejercicio de la acción prevista en el artículo 85 del Código Contencioso Administrativo, solicitó la nulidad de la liquidación oficial de revisión que modificó la declaración privada del impuesto de industria y comercio del año gravable 2008, presentada el 29 de mayo de 2009. A título de restablecimiento del derecho, pidió que se declare en firme la liquidación privada, que se cancelen los registros contables que en el municipio de Palmira dejan a la actora como deudora del impuesto de industria y comercio, sanción e intereses por el año gravable 2008 y se archive el expediente.

La demandante invocó como normas violadas las siguientes:

- Artículos 2, 4, 6, 29, 83, 150, 228, 230, 300, 338 y 363 de la Constitución Política
- Artículos 59, 76 y 84 del Código Contencioso Administrativo
- Artículo 1757 del Código Civil
- Artículo 177 del Código de Procedimiento Civil
- Artículos 1, 26, 683, 594-2, 647, 711, 712, 745, 774 y 779 del Estatuto Tributario
- Artículos 32 y 33 de la Ley 14 de 1983
- Artículo 59 de la Ley 788 de 2002
- Artículos 42, 210, 289, 297, 312, 329 y 184 del Acuerdo Municipal 17 de 2008 de Palmira
- Acuerdo Municipal 83 de 1999 de Palmira
- Artículo 7° del Decreto Nacional 3070 de 1983

Como concepto de violación expuso, en síntesis, lo siguiente:

Indicó que el requerimiento especial y la liquidación oficial de revisión carecen de motivación, pues se limitan a señalar que el contribuyente llevó en su declaración de industria y comercio por el año gravable 2008 como «*actividades no sujetas*»

unos ingresos que, a juicio del municipio, no correspondían, sin embargo, no se mencionan las razones de hecho y de derecho para rechazar tal rubro.

Sostuvo que tanto el requerimiento especial como la liquidación oficial de revisión, están suscritos por el mismo funcionario fiscalizador, en violación de los derechos al debido proceso y de contradicción, pues no hay la debida independencia si un funcionario en un mismo proceso administrativo es juez y parte.

Afirmó que no había lugar a la sanción por inexactitud, pues existe entre la autoridad tributaria y la actora una evidente diferencia de criterios que impide la configuración de una conducta sancionable, en los términos de los Estatutos Tributarios local y nacional.

Explicó que las modificaciones propuestas al denuncia anual de ICA por el año gravable 2008, vigencia fiscal 2009, se fundamentan en la inspección tributaria realizada sobre las seis declaraciones bimestrales presentadas durante el año 2008, cuando el municipio de Palmira debió dictar un nuevo acto administrativo en el que ordenara revisar la declaración anual.

Dijo que la liquidación oficial de revisión está viciada de nulidad por violación del artículo 84 del Código Contencioso Administrativo, porque los funcionarios desconocieron la presunción de veracidad de la declaración tributaria y de la respuesta a los requerimientos, la condición de plena prueba de la contabilidad, la buena fe prevalente en las actuaciones de los particulares, el espíritu de justicia tributaria, los ingresos que integran la base gravable para el impuesto de industria y comercio y los varios e importantes precedentes jurisprudenciales.

Manifestó que la motivación debe ser vista como un elemento sustancial e indispensable de la decisión administrativa y debe concebirse no como una mera enumeración de motivos que va a permitir, en su caso, un futuro control contencioso, sino como auténtico discurso justificativo de la decisión y de su contenido. Agregó que, desde el punto de vista del sujeto afectado por la decisión, la motivación es importante porque garantiza el derecho de defensa al dar a conocer los motivos que tiene la administración para obrar en determinado sentido.

Precisó que, en este caso, el ente demandado se limitó a rechazar \$12.587.168.000 de los declarados por la actora en el renglón de «actividades no sujetas», sin ofrecer explicaciones, ni las bases de hecho ni de derecho para fundamentar la objeción, omisiones que violan los derechos de defensa y de contradicción del contribuyente y vician de nulidad la actuación administrativa, pues no brindan el punto específico que debe discutirse con la entidad fiscalizadora.

Indicó que si la autoridad tributaria quiere determinar una base de liquidación distinta a la fijada por la contribuyente, debe demostrar de manera contundente el supuesto error de la compañía. Agregó que es la administración municipal, y no el contribuyente, quien tendrá la carga probatoria de acreditar jurídica y contablemente esos hechos, pues según los artículos 312 del Acuerdo Municipal de Palmira y 746 del Estatuto Tributario, se consideran ciertos los hechos consignados en las declaraciones tributarias.

Explicó que ante la expedición del Acuerdo Municipal de Palmira 017 de 2008 que reformó el Acuerdo 083, el ente territorial exigió a los contribuyentes la presentación de una declaración anual de industria y comercio correspondiente al año gravable 2008, vigencia fiscal 2009, en la que debían incluir nuevamente los ingresos percibidos en el año 2008. Agregó que esta situación llevó a que los gremios, en conjunto con los contribuyentes, le pidieran al Municipio de Palmira reevaluar su posición, pues resultaba evidente que existiría una doble tributación sobre unos mismos ingresos.

Dijo que la demandante presentó, como lo exigió la autoridad fiscal, la declaración anual de ICA para evitar la sanción por no declarar y la liquidación de aforo, pero excluyó en el renglón de «actividades no sujetas» los ingresos que estuvieron afectados con el gravamen local a través de las seis (6) declaraciones bimestrales antes referidas.

Afirmó que para el Municipio demandado es claro que la discusión recae sobre el mismo hecho imponible -generación de ingresos en 2008- pues la base para dictar, tanto el requerimiento especial como la liquidación oficial de revisión, fue el Acta de la inspección tributaria adelantada el 18 de agosto de 2009, en las oficinas del contribuyente. Indicó que esa acta, que soportó la liquidación oficial de revisión, vicia de nulidad la actuación que hoy se somete a juicio, pues en ningún

momento hace referencia a la declaración anual presentada en 2009, sino a los reportes bimestrales por los años 2007 y 2008, por tanto, mal podría servir esa inspección para proferir el acto administrativo que modifica una declaración privada sobre la cual no se ha ordenado ninguna revisión.

Señaló que si el Municipio encontró alguna irregularidad debió decretar una nueva inspección sobre esa declaración anual, sin que sea válido que el Municipio pretenda sancionar a la demandante, que no ha hecho cosa distinta que cumplir, sin exceder las cargas públicas que le corresponden con las normas municipales y las instrucciones del ente territorial, así ellas hubieran estado en contravía de la normativa nacional (Ley 14 de 1983).

Explicó que la pretensión de la autoridad tributaria llevaría a tributar a la actora sobre más del ciento por ciento de sus ingresos brutos en flagrante violación del artículo 683 del Estatuto Tributario Nacional, aplicable a los asuntos municipales por mandato de los artículos 59 de la Ley 788 de 2002 y 210 del Acuerdo Municipal de Palmira 017 de 2008, que establecen que el Estado no aspira a que al contribuyente se le exija más de aquello con lo que la misma ley ha querido que coadyuve a las cargas públicas.

Expuso que para dar cumplimiento a lo dispuesto por la Administración Municipal, en cuanto exigía la declaración de industria y comercio del año gravable 2008, vigencia fiscal 2009, con fundamento en el nuevo estatuto tributario (Acuerdo 17 de 2008), decidió presentar la declaración privada correspondiente en la que incluyó los mismos ingresos brutos declarados en los seis bimestres de 2008, esto es, \$13.860.151.000. Del total de ingresos se excluyeron en «actividades no sujetas», los siguientes valores: (i) los ingresos netos que ya habían sido declarados en las seis declaraciones bimestrales presentadas durante el 2008 (\$12.587.168.000), aunque precisó que no se descontaron totalmente porque el Municipio ordenó no recibir declaraciones con valor a pagar \$0, razón por la cual gravó parcialmente los ingresos y generó un valor a pagar de \$449.000 y (ii) los obtenidos sin la realización de actividades industriales, comerciales o de servicios, por la suma de \$170.204.000.

Afirmó que en el impuesto de industria y comercio deben diferenciarse los conceptos de año gravable (2008), período dentro del cual se causa el gravamen y vigencia fiscal (2009), año dentro del cual se satisfacen las obligaciones

tributarias, formales y sustanciales con el municipio respectivo, es decir, se declara y paga el gravamen.

Sostuvo que si la demandante preparó, liquidó, radicó y pagó en tiempo y en debida forma los seis denuncios que, para entonces eran bimestrales, en los que incluyó la totalidad de los ingresos percibidos durante el año 2008, cumplió a cabalidad todas y cada una de las obligaciones referentes al impuesto de industria y comercio por el año gravable 2008 en jurisdicción de Palmira. Agregó que la compañía no tenía por qué presentar una declaración anual en el año 2009 para incluir nuevamente los ingresos declarados a través de las seis declaraciones bimestrales de 2008 y, además, liquidar nuevamente el impuesto.

Finalmente, indicó que la sanción por inexactitud propuesta por el ente demandado no tiene fundamento legal en la medida en que el hecho que pretende castigar no se adecúa a la conducta consagrada en el artículo 647 del Estatuto Tributario Nacional en concordancia con el artículo 184 del Acuerdo Municipal de Palmira 017 de 2008.

Alegó que entre la autoridad administrativa de Palmira e INDUSTRIAS DE ENVASES S.A. existe una evidente diferencia de criterio referente a la causación y vigencia del impuesto de industria y comercio, pues mientras que el Municipio considera que la empresa debe tributar sobre la vigencia fiscal 2009, ésta estima que la declaración y el pago del gravamen corresponden al año 2008. En consecuencia, las obligaciones tributarias y formales de la demandante, por el ciclo fiscal referido, están satisfechas con las seis declaraciones bimestrales.

#### **LA OPOSICIÓN**

La apoderada del Municipio de Palmira se opuso a las pretensiones de la demandante, así:

Explicó que la liquidación de revisión demandada fue expedida conforme a la ley, porque el impuesto de industria y comercio se causa a partir del ejercicio de la actividad comercial, industrial y de servicios y el cobro se realiza en la vigencia fiscal siguiente, en este caso, en el año 2009, cuando se paga el impuesto teniendo como base los ingresos obtenidos en el año 2008. Agregó que, por la declaratoria de nulidad del artículo 23 del Acuerdo 083 de 1999 y con la entrada

en vigencia del Acuerdo 017 de 2008, se modificó el período de causación de ICA para el año 2009.

Señaló que la Administración encontró que había una disminución de los impuestos que en promedio presentaba la empresa, razón por la cual ordenó una visita en la que se encontró con que las cifras de la contabilidad no eran iguales a las que se presentaron en la declaración anual, especialmente en el renglón de actividades no sujetas al impuesto, las cuales ascendían a la suma de \$170.204.000 y no como aparece en la declaración privada en la que el contribuyente llevó por este concepto la suma de \$12.757.372.000; esto fue lo que motivó a que se profiriera el requerimiento especial.

Precisó que en la investigación realizada por la Administración Tributaria se evidenció que el contribuyente tenía derecho a solicitar como deducción solo la suma de \$170.204.000 por ingresos obtenidos en actividades no sujetas del impuesto de industria y comercio, pero sin ninguna justificación legal en la declaración privada la actora declaró un valor de \$12.757.372.000, dando lugar a la sanción por inexactitud del artículo 184 del Acuerdo 017 de 2008.

La demandante ejerció su derecho de defensa que, en materia administrativa, se traduce en la facultad que tiene el administrado para conocer la actuación o proceso administrativo que se le adelanta e impugnar o contradecir las pruebas y las providencias que le sean adversas a sus intereses.

Afirmó que para la administración es claro que el impuesto de industria y comercio se causa a partir del ejercicio de la actividad comercial, industrial y de servicios y que el cobro del mismo se realiza en la vigencia siguiente, en este caso en el año 2009, cuando se paga el impuesto teniendo como base los ingresos obtenidos en el año 2008. Indicó que la base gravable es el promedio mensual de los ingresos brutos del año inmediatamente anterior, el 2008, sin que pueda sustentarse que existe una doble tributación por cuanto el impuesto corresponde a la vigencia fiscal 2009.

Finalmente, la demandada propuso como excepción la de «*inexistencia de los cargos acusados*», porque la actuación administrativa se ajustó a derecho, para lo cual reiteró los fundamentos sobre los cuales se formuló el requerimiento especial.

## LA SENTENCIA APELADA

El Tribunal Administrativo del Valle del Cauca accedió a las pretensiones de la demanda con fundamento en lo siguiente:

Frente a la excepción que la demandada denominó «inexistencia de los cargos acusados», estimó el *a quo* que no tiene el carácter de excepción, por cuanto no solo se opone a las pretensiones de la demanda sino que, además, tiende a la defensa de los intereses de la entidad demandada, pero en ninguna manera es una excepción de mérito que impida resolver de fondo la controversia planteada, razón por la cual no amerita comentario previo alguno.

Sostuvo que la base gravable del impuesto de industria y comercio para el Municipio de Palmira se regulaba por el artículo 23 del Acuerdo 083 de 1999, que preveía que el impuesto se liquidaría sobre el total de ingresos brutos del bimestre anterior, disposición que rigió hasta el 23 de julio de 2009, fecha en que fue declarada nula mediante sentencia proferida en el Expediente 16684 del Consejo de Estado.

Afirmó que para el caso en estudio y de las pruebas obrantes al expediente, se concluye que la demandante presentó durante el año gravable 2008 las seis declaraciones bimestrales del impuesto de industria y comercio conforme lo ordenaba el Acuerdo Municipal de Palmira 083 de 1999, normativa que fue modificada por el Acuerdo 017 de 2008 que, entre otros aspectos, estableció que el período de impuesto de industria y comercio sería anual.

Señaló el *a quo* que las actuaciones de la administración municipal de Palmira son contrarias a la ley, pues no puede desconocer la existencia de la presentación y pago de las declaraciones privadas por períodos bimestrales del año gravable 2008. Agregó que el artículo 338 de la Constitución impide la aplicación inmediata de las normas, entre ellas de los acuerdos, reguladores de tributos de período, es decir, de aquellos cuya base gravable es el resultado de hechos ocurridos durante un lapso determinado, como el impuesto de industria y comercio, al señalar que no

pueden aplicarse sino a partir del período que comienza después de entrar en vigencia la norma.

Sostuvo que no es de recibo el argumento en que se apoya la parte demandada al establecer la existencia de una diferencia entre la base gravable registrada en la declaración privada y la base gravable determinada en la investigación realizada por la administración, pues como se pudo establecer en el dictamen pericial realizado por contadora pública de la lista de auxiliares de la justicia, las declaraciones bimestrales presentadas por la demandante corresponden a lo declarado en la declaración anual.

### **RECURSO DE APELACIÓN**

La **demandada** manifestó su inconformidad con la decisión del *a quo* en los siguientes términos.

El Tribunal realiza una incorrecta interpretación de la normativa aplicable, porque el pago bimestral realizado por la actora para el año gravable 2008, vigencia fiscal 2008, corresponde a lo exigido por la administración tributaria del municipio de Palmira, que a saber, es el pago del impuesto de industria y comercio para la vigencia fiscal 2009.

Expuso que el impuesto a tributar es el correspondiente a la vigencia fiscal 2009 y no a la vigencia 2008, lo anterior porque el pago que realizó la demandante, de manera bimestral, fue para la vigencia fiscal 2008, ya que para la vigencia 2009, el período de causación del impuesto se anualizó, en virtud de la expedición del Acuerdo 017 de 2008. Agregó que la administración no desconoce de manera alguna las declaraciones privadas presentadas por la empresa para los períodos bimestrales del año gravable 2008 - vigencia fiscal 2008, lo que exige la administración es el pago y la declaración del impuesto de industria y comercio y su complementario de avisos correspondiente a la vigencia fiscal 2009, obligación que no había cumplido la demandante.

Dijo que el artículo 33 de la Ley 14 de 1983 fue incorporado en el artículo 50 del Acuerdo 107 de 2008, con lo cual la actuación de la administración, plasmada en el requerimiento especial y en la resolución por medio de la cual se profirió liquidación oficial de revisión, observó lo contemplado en la Ley 14 de 1983 y en el

Acuerdo 107 de 2008, éste último aprobado por el Concejo Municipal, en uso de las facultades consagradas en el artículo 313 de la Constitución Política, y en cumplimiento de los parámetros establecidos por la Ley 14 de 1983.

Insistió en que con la nueva normativa, la base para liquidar el impuesto es el año anterior, por lo tanto, la Administración no está exigiendo al contribuyente el tributo del año 2008, sino el del 2009 que sería la vigencia fiscal, pero que, para efectos de liquidación, toma en cuenta el promedio mensual de los ingresos brutos del año 2008.

Alegó que el Tribunal no valoró que el demandante hizo uso del renglón 14 «menos otras deducciones o actividades no sujetas» del formulario prescrito para el pago del impuesto de industria y comercio, en el que liquidó valores que no tenían sustento fáctico ni legal, porque lógicamente no presentaba exoneración en dicha materia, tal como se puede evidenciar del acervo probatorio del expediente.

Reiteró que en la declaración privada del impuesto de industria y comercio y su complementario de avisos, presentada el 29 de mayo de 2009, la demandante incurrió en inexactitud respecto de la base gravable, toda vez que consignó de manera errada, en el renglón 14 la suma de \$12.757.372.000, a pesar de que de la inspección tributaria y del estudio contable, para la vigencia fiscal 2009, se evidenció que tenía derecho a solicitar solo la suma de \$170.204.000. Por lo anterior, concluyó que la actora incurrió en inexactitud, aspecto que trae como consecuencia el pago de la sanción correspondiente.

Finalmente, afirmó que el Tribunal comete yerros interpretativos en el *sub judice* al considerar, sin ser cierto, que la administración tributaria del municipio de Palmira aplicó el Acuerdo 107 de 2008 de manera retroactiva. Indicó que esa situación se esclarece cuando se entiende que el impuesto de industria y comercio, y su complementario de avisos exigido corresponde a la vigencia fiscal 2009, es decir, que el Acuerdo 017 de 2008 no se aplicó en la vigencia del 2008, sino en la vigencia fiscal del año 2009, tal como se anotó en los actos administrativos acusados.

#### **ALEGATOS DE CONCLUSIÓN**

La **parte demandante** explicó que radicó el 29 de mayo de 2009 la declaración del impuesto de industria y comercio, año gravable 2008, vigencia fiscal 2009, en la que incluyó en el renglón de “actividades no sujetas” los ingresos declarados en las seis liquidaciones bimestrales presentadas en el 2008, pues sobre tales ingresos ya había pagado el tributo en los denuncios bimestrales.

Afirmó que si se aceptara la objeción del municipio y se incluyeran de nuevo los valores, la base gravable se incrementaría y la actora tributaría dos veces, esto es, con las declaraciones bimestrales y con la declaración anual del año gravable 2008. Agregó que la doble tributación es una situación proscrita en nuestra legislación tributaria.

Precisó que en la liquidación oficial de revisión se acusó a la demandante de haber declarado incorrectamente sus ingresos, situación desvirtuada por el dictamen pericial aportado al proceso.

La **demandada** y el **Ministerio Público** guardaron silencio.

#### **CONSIDERACIONES DE LA SALA**

En los términos del recurso de apelación, corresponde a la Sala determinar la legalidad del acto demandado, por medio del cual la Administración Municipal de Palmira modificó la declaración privada del impuesto de industria y comercio del año gravable 2008, vigencia fiscal 2009, presentada el 29 de mayo de 2009 por INDUSTRIAS DE ENVASES S.A.

El artículo 23 del Acuerdo Municipal 083 del 5 de diciembre de 1999 del Concejo Municipal de Palmira, «*Por el cual se adopta el nuevo Estatuto Único Tributario para el Municipio de Palmira*», regulaba la base gravable del impuesto de industria y comercio, así:

*ARTÍCULO 23. BASE GRAVABLE. El impuesto de industria y comercio se liquidará sobre el total de **ingresos brutos del bimestre inmediatamente anterior**, expresados en moneda nacional, deduciendo las actividades no sujetas, las exentas, las devoluciones, las ventas de activos fijos y las exportaciones. (...). (Negritas fuera de texto)*

De acuerdo con la norma transcrita, en vigencia del Acuerdo 083 de 1999, la base gravable del impuesto de industria y comercio, en el municipio de Palmira, la

constituían los ingresos brutos del bimestre inmediatamente anterior. Sin embargo, teniendo en cuenta que tal disposición contrariaba lo dispuesto en el artículo 33 de la Ley 14 de 1983, que establece que el período gravable del tributo es anual y que la base gravable es el promedio de los ingresos del año inmediatamente anterior, la expresión «*bimestre inmediatamente anterior*», contenida en la norma en comento, fue anulada mediante sentencia del 23 de julio de 2009 de esta Sección<sup>7</sup>.

No obstante lo anterior, para la fecha en que se profirió la decisión anulatoria, el Concejo Municipal de Palmira había expedido el Acuerdo 017 del 25 de noviembre de 2008<sup>8</sup>, que modificó el Estatuto Tributario Municipal (Acuerdo 083 de 1999), en el que reguló el período y la base gravable del impuesto de industria y comercio en dicho municipio, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 33 de la Ley 14 de 1983. El artículo 50 del nuevo Estatuto Tributario Municipal preceptúa:

*ARTÍCULO 50: BASE GRAVABLE. La base gravable del impuesto industria y comercio **será el promedio mensual de ingresos brutos del año inmediatamente anterior**, expresados en moneda nacional y obtenidos por las personas naturales, jurídicas o sociedades de hecho, bajo cuya dirección o responsabilidad se ejerzan actividades con el impuesto de industria y comercio y su complementario de avisos, con exclusión de: (...)*. (Negrillas fuera de texto)

De acuerdo con esta norma, los ingresos base de la liquidación del impuesto son los del año inmediatamente anterior, es decir, que el período gravable es anual y, por tanto, los contribuyentes deberán presentar las respectivas declaraciones tributarias anualmente.

Lo anterior evidencia un cambio significativo en la forma de determinar la base gravable y en el periodo del impuesto de industria y comercio en el Municipio de Palmira, respecto de la manera en que se hacía en vigencia de la normativa anterior, esto es, el Acuerdo 083 de 1999.

Entonces, para establecer a partir de qué periodo gravable podía aplicarse el artículo 50 del Acuerdo 17 de 2008, debe acudirse al inciso tercero del artículo 338 de la Constitución Nacional, invocado como violado, que dispone:

*«Las leyes, ordenanzas o acuerdos que regulen contribuciones en las que la base sea el resultado de hechos ocurridos durante un período determinado, **no pueden aplicarse sino a partir del período que comience después de***

<sup>7</sup> Exp. 16684, M.P. Dra. Martha Teresa Briceño de Valencia

<sup>8</sup> Fl. 14, cdno. 3

***iniciar la vigencia de la respectiva ley, ordenanza o acuerdo».*** (Negrillas fuera de texto)

La anterior norma, en concordancia con el artículo 363 de la Constitución, consagra la irretroactividad de la ley tributaria y, específicamente, para los impuestos de período, dispuso que las normas que los regulen no pueden aplicarse sino a partir del período que comience después de iniciar la vigencia de la respectiva ley<sup>9</sup>.

Sobre el alcance del artículo y en particular de las normas que regulen contribuciones a que en él se hace referencia, esta Sala ha señalado<sup>10</sup> que tales normas son aquellas que modifiquen alguno de los elementos estructurales del tributo, por lo que si se trata de un impuesto de período, sólo podrán aplicarse para el que comience después de su entrada en vigencia.

La Sección también ha indicado<sup>11</sup> que el constituyente, con el artículo 338, quiso prohibir la aplicación retroactiva de la norma tributaria, entendida por ésta no sólo como las leyes, ordenanzas y acuerdos, sino cualquier otra norma que regule contribuciones en las que la base sea el resultado de hechos ocurridos durante un período determinado.

De otra parte, se ha precisado que las disposiciones que establecen los elementos esenciales de los tributos, es decir, sujetos activo y pasivo, hechos generadores, bases gravables y tarifa, tienen el carácter de "*ley sustantiva*"; por tanto, deben ser preexistentes al nacimiento de la obligación tributaria y su aplicación en manera alguna puede ser retroactiva, en virtud de los principios de legalidad e irretroactividad que forman parte del ordenamiento positivo<sup>12</sup>.

De conformidad con el marco constitucional y jurisprudencial expuesto, se advierte que el Acuerdo 17 del 25 de noviembre de 2008, al regular la base gravable del impuesto de industria y comercio en el municipio de Palmira, precisó un elemento del tributo y, en tales condiciones, sólo podía tener aplicación a partir del período gravable siguiente, conforme lo establece el artículo 338 C.P., es decir, a partir del año gravable 2009, como lo alegó la demandante y lo concluyó el *a quo*.

---

<sup>9</sup> Sentencia del 15 de octubre de 1993, Exp. 4710, M.P. Dra. Consuelo Sarria Olcos, criterio reiterado en la sentencia del 4 de febrero de 2010, Exp. 17146, M.P. Dra. Martha Teresa Briceño de Valencia

<sup>10</sup> *Íb.*

<sup>11</sup> Sentencia del 10 de julio de 1998, Exp. 8730, M.P. Dr. Delio Gómez Leyva.

<sup>12</sup> Arts. 338 y 363 de la Constitución Política

Ahora bien, en este punto debe precisarse que en el impuesto de industria y comercio se distinguen los conceptos de «*período gravable*», que es aquel que sirve de base para la cuantificación del impuesto y «*vigencia fiscal*», que es el período en el cual se cumple con las obligaciones formal y sustancial de presentar la declaración y realizar el pago<sup>13</sup>.

En esas condiciones, los contribuyentes del impuesto de industria y comercio en el Municipio de Palmira, para el año gravable 2008, aún estaban obligados a presentar y pagar la declaración del tributo de manera bimestral pero, como se explicó, en virtud de la expedición del Acuerdo 17 de 2008 y con fundamento en el artículo 338 de la Constitución, para el «período gravable» 2009, debían determinar la base gravable con los ingresos obtenidos durante ese año y presentar la declaración y pagar el tributo en la «vigencia fiscal» 2010.

En el presente caso, se advierte que por el periodo gravable 2008, la demandante había presentado seis declaraciones bimestrales del impuesto de industria y comercio, de las cuales se toman los datos que interesan al asunto debatido<sup>14</sup>, así:

| Fecha de presentación y pago | Año  | Bim | Ingreso Bruto           | Ingresos por actividades No sujetas | Ingreso neto gravado    | Valor pagado        |
|------------------------------|------|-----|-------------------------|-------------------------------------|-------------------------|---------------------|
| 10-03-2008                   | 2008 | I   | \$1.869.873.000         | \$2.450.000                         | \$1.683.016.000         | \$11.781.000        |
| 12-05-2008                   | 2008 | II  | \$2.260.114.000         | \$1.128.000                         | \$2.082.749.000         | \$14.579.000        |
| 08-07-2008                   | 2008 | III | \$2.216.220.000         | \$1.781.000                         | \$2.081.145.000         | \$14.568.000        |
| 05-09-2008                   | 2008 | IV  | \$2.700.756.000         | \$1.948.000                         | \$2.440.677.000         | \$17.085.000        |
| 11-11-2008                   | 2008 | V   | \$2.603.759.000         | \$0                                 | \$2.436.283.000         | \$17.054.000        |
| 27-02-2009 <sup>15</sup>     | 2008 | VI  | \$2.209.429.000         | \$162.897.000                       | \$1.907.122.000         | \$13.350.000        |
| <b>TOTALES</b>               |      |     | <b>\$13.860.151.000</b> | <b>\$170.204.000</b>                | <b>\$12.630.992.000</b> | <b>\$88.559.000</b> |

De acuerdo con lo expuesto por la demandante, que no fue controvertido por la demandada, la Administración Municipal, con motivo de la expedición del Acuerdo 017 de 2008, expidió la Resolución 300-002-003-002 del 22 de enero de 2009 para señalar el calendario tributario del impuesto de industria y comercio para la *vigencia fiscal* 2009<sup>16</sup>, razón por la cual, la actora presentó una declaración anual

<sup>13</sup> Sentencias del 9 de noviembre de 2001, Exp. 12298 M. P. Juan Ángel Palacio Hincapié, de 27 de octubre de 2005, Exp. 14787, M.P. Dra. Ligia López Díaz y del 24 de mayo del 2012, Exp. 18132, M.P. Dra. Martha Teresa Briceño de Valencia, entre muchas otras.

<sup>14</sup> Fls. 39 a 45 c.p.

<sup>15</sup> Declaración de corrección

<sup>16</sup> Si bien no se aportó copia de esta resolución, la demandante allegó copia de la Resolución 2110-02-01-33 del 23 de abril de 2009, expedida por la Secretaría de Hacienda de Palmira, por medio de la cual se modificó el calendario tributario para el pago de impuesto de industria y comercio y su complementario de avisos y tableros para la vigencia fiscal 2009, previsto en la Resolución 300-002-003-002 del 23 de enero de 2009. (fls. 94 a 95 c.p.). Además, se aportaron varias cartas enviadas por la ANDI y la Cámara de Comercio de Palmira en las que se solicita al Alcalde Municipal de Palmira que aclare que, con

del impuesto de industria y comercio, por el año gravable 2008 vigencia fiscal 2009<sup>17</sup>.

En este punto la Sala reitera que si bien es cierto el artículo 50 del Acuerdo Municipal 017 de 2008 de Palmira modificó el período y la base gravable del impuesto de industria y comercio en su jurisdicción de bimestral a anual, tal normativa era aplicable a los años gravables 2009 y siguientes, razón por la cual no se ajusta a la normativa constitucional antes reseñada, que la demandada hubiera exigido el pago del impuesto respecto del año gravable 2008 vigencia fiscal 2009, toda vez que por ese año gravable, la demandante había cumplido con el pago del tributo, lo cual se demuestra con las correspondientes declaraciones bimestrales, como lo exigía la normativa vigente para esa época y como lo reconoce el mismo ente demandado.

En esas condiciones, el argumento expuesto por la demandada en el recurso, según el cual, la actora “no había pagado el impuesto de la vigencia fiscal 2009”, porque *«el pago que realizó la demandante, de manera bimestral, fue para la vigencia fiscal 2008, ya que para la vigencia fiscal 2009, el periodo de causación del impuesto se anualizó, en virtud de la expedición del Acuerdo 017 de 2008»*<sup>18</sup>, evidencia que el municipio demandado confunde los conceptos de vigencia fiscal y periodo gravable, antes precisados, contradice el principio de irretroactividad de la ley tributaria y pretende obtener del contribuyente un doble pago del tributo, al desconocer que para el año gravable 2008 ya se había cumplido la obligación.

Por lo anterior, la Sala comparte los argumentos de la demandante, que fueron acogidos por el Tribunal, en cuanto a que no era posible que la administración tributaria municipal pretendiera exigir a la demandante el pago del impuesto por el año gravable 2008, vigencia 2009, porque ello le implicaría pagar dos veces respecto de la misma base gravable, pues por los ingresos obtenidos en el año gravable 2008, ya había presentado bimestralmente las declaraciones y pagado el impuesto correspondiente al año gravable 2008.

En ese contexto, la Sala advierte que en la liquidación oficial de revisión demandada, la Administración liquidó un mayor valor del impuesto de industria y

---

la expedición del Acuerdo 017 de 2008, la obligación fiscal del 2009 debe ser cumplida en el año 2010 o que, en su defecto, en permita descontar en el formulario de la vigencia fiscal 2009, los valores pagados por los contribuyentes en los 6 bimestres del año gravable 2008. (Ver fls. 80 a 87 c.p.).

<sup>17</sup> Fl. 46 c.p.

<sup>18</sup> Fl. 362

comercio por la vigencia fiscal 2009, como consecuencia de rechazar de la declaración anual presentada por la demandante la suma de \$12.587.168.000 como ingresos por «actividades no sujetas», renglón en el que la demandante había declarado un valor total de \$12.757.372.000, pero del cual el ente demandado solo aceptó la suma de **\$170.204.000**, siendo este el único aspecto discutido en el acto de liquidación.

Pues bien, revisadas las seis declaraciones bimestrales correspondientes al año gravable 2008, se advierte que, en efecto, las sumas declaradas en el renglón «actividades no sujetas», fueron las siguientes:

| <b>Declaración</b> | <b>Valor – actividades no sujetas</b> |
|--------------------|---------------------------------------|
| I Bimestre         | \$2.450.000                           |
| II Bimestre        | \$1.128.000                           |
| III Bimestre       | \$1.781.000                           |
| IV Bimestre        | \$1.948.000                           |
| V Bimestre         | \$0                                   |
| VI Bimestre        | \$162.897.000                         |
| <b>TOTAL</b>       | <b>\$170.204.000</b>                  |

Como se observa, el valor glosado por la Administración corresponde exactamente al valor que ya había declarado la demandante en sus seis declaraciones bimestrales presentadas en el 2008, lo cual demuestra que en cuanto a actividades no sujetas, las liquidaciones privadas se ajustaban a la realidad que también estableció la demandante con ocasión de la inspección tributaria practicada.

Debe tenerse en cuenta que, de acuerdo con lo expuesto por la actora en la demanda y en los alegatos de conclusión, con el fin de dar cumplimiento a la obligación de presentar la declaración anual del impuesto para la 'vigencia fiscal' 2009, decidió declarar los mismos ingresos brutos liquidados en las declaraciones bimestrales, incluir en el renglón de «actividades no sujetas», la mayor parte de los ingresos netos gravables que ya había declarado en las liquidaciones bimestrales, presentadas en el 2008, para generar una diferencia y un valor a pagar y así le fuera aceptada la declaración. La declaración presentada contiene los siguientes datos:

| Presentación | Ingresos brutos  | Ingresos actividades sujetas por no | Ingresos gravables netos   | Valor pagado |
|--------------|------------------|-------------------------------------|----------------------------|--------------|
| 29-05-2009   | \$13.860.151.000 | <b>12.757.372.000</b>               | \$64.107.000 <sup>19</sup> | \$449.000    |

Como se puede evidenciar en el formulario de declaración presentada por la actora por la 'vigencia fiscal 2009', el total de ingresos brutos declarados por \$13.860.151.000 corresponde al total de ingresos brutos declarados en las seis declaraciones bimestrales presentadas por la demandante durante el año gravable 2008. Según la demandante, los ingresos por actividades no sujetas, se descomponen de la siguiente manera:

|                                                                                         |                                |
|-----------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------|
| Ingresos por actividades no sujetas incluidos en las declaraciones bimestrales del 2008 | <b>\$170.204.000</b>           |
| Ingresos netos declarados en las declaraciones bimestrales                              | \$12.587.168.000 <sup>20</sup> |
| <b>TOTAL</b>                                                                            | <b>\$12.757.372.000</b>        |

De lo anterior se evidencia, que si bien no se ajusta a la normativa tributaria que dentro del renglón de «actividades no sujetas» se incluyan ingresos netos ya declarados en el año gravable 2008, deben tenerse en cuenta los hechos que generaron esta situación y que sustentan las razones por las cuales se incluyeron los ingresos rechazados en la liquidación oficial de revisión, pero, en todo caso, deja en claro que la demandante había liquidado en las declaraciones bimestrales del año gravable 2008, el valor que sí correspondía por concepto de actividades no sujetas.

Por todo lo anterior, la Sala confirmará el numeral primero de la sentencia apelada, en cuanto declaró la nulidad de la liquidación oficial de revisión proferida por la Secretaría de Hacienda Municipal de Palmira.

Sin embargo, modificará el numeral 2º de la decisión del Tribunal, para ajustar a lo aquí analizado el restablecimiento del derecho. En esas condiciones, se declarará la firmeza de las declaraciones bimestrales presentadas por la demandante en el año gravable 2008, pues como lo consideró la Sala en un asunto similar al ahora debatido, al estar satisfecha la obligación sustancial del impuesto, la declaración anual correspondiente a la vigencia fiscal 2009, presentada por la actora, «no pasa de ser una formalidad sin mayor sentido, que en caso de prevalecer sobre la realidad en comentario, implica también la violación del artículo 228 de la

<sup>19</sup> Tarifa 7 x 1000

*Constitución Política, sobre la prevalencia del derecho sustancial sobre las formas»<sup>21</sup>.*

De manera coherente con lo anterior, surge también como restablecimiento del derecho, que la Administración devuelva a la demandante la suma de \$449.000<sup>22</sup>, pagada por concepto de la declaración privada del impuesto de industria y comercio correspondiente al año gravable 2008 'vigencia fiscal' 2009, previas las compensaciones a que haya lugar, junto con los intereses previstos en el artículo 863 del Estatuto Tributario Nacional, norma aplicable al Municipio demandado, en virtud de lo dispuesto en el artículo 59 de la Ley 788 de 2002.

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

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

**1. CONFÍRMASE** el numeral primero de la sentencia del 19 de abril de 2012 proferida por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca.

**2. MODIFÍQUESE** el numeral 2º de la sentencia apelada, el cual quedará así:

«A título de restablecimiento del derecho, **DECLÁRASE** sin valor la declaración correspondiente al año gravable 2008, vigencia fiscal 2009, presentada el 29 de mayo de 2009 por INDUSTRIAS DE ENVASES S.A. y, en consecuencia, **DECLÁRANSE** en firme las seis declaraciones bimestrales del impuesto de industria y comercio y complementario de avisos y tableros correspondientes al año gravable 2008, presentadas por la contribuyente INDUSTRIAS DE ENVASES S.A., por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**ORDÉNASE** la devolución de la suma de CUATROCIENTOS CUARENTA Y NUEVE MIL PESOS M/CTE, (\$449.000), previas las compensaciones a que haya lugar, junto con los intereses previstos en el artículo 863 del Estatuto Tributario Nacional, norma aplicable al Municipio de Palmira, en virtud de lo dispuesto en el artículo 59 de la Ley 788 de 2002.»

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

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

<sup>20</sup> Estos ingresos netos declarados son inferiores a los liquidados en las declaraciones bimestrales que fueron de \$12.630.992.0000, sin embargo, la demandante afirmó que había declarado un valor menor en esta declaración anual para poder generar impuesto a cargo y le fuera aceptada la declaración.

<sup>21</sup> Sentencia del 26 de noviembre de 2009, Exp. 16860, M.P. Dr. Héctor J. Romero Díaz.

**JORGE OCTAVIO RAMÍREZ RAMÍREZ**  
Presidente de la Sección

**HUGO FERNANDO BASTIDAS BÁRCENAS**

**MARTHA TERESA BRICEÑO DE VALENCIA**

**CARMEN TERESA ORTIZ DE RODRÍGUEZ**