

## **REPRODUCCION DE ACTO ANULADO O SUSPENDIDO – Efectos. Requisitos para que se configure**

Los actos demandados reprodujeron una norma anulada por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. De conformidad con la norma transcrita, se observa que la prohibición de reproducir actos anulados, se configura bajo los siguientes presupuestos: - Que se haya declarado la nulidad o suspensión de un acto administrativo; - Que se reproduzca ese mismo acto, conservando la esencia de las disposiciones anuladas o suspendidas; - Que quien lo reproduzca sea el mismo que haya proferido el acto inicial anulado o suspendido; - Que no hayan desaparecido los fundamentos legales de la anulación o suspensión.

**FUENTE FORMAL:** CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO – ARTICULO 158

**NORMA DEMANDADA:** ACUERDO 022 DE 2004 (24 de diciembre) CONCEJO DISTRITAL ESPECIAL INDUSTRIAL Y PORTUARIO DE BARRANQUILLA – (Anulado)

**IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO – Período de causación. Barranquilla / CONCEJO MUNICIPAL – no tiene facultad para modificar el período de causación de los tributos / PERIODO DE CAUSACION – Elemento de la obligación tributaria que no puede ser modificado por los concejos municipales / IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO EN BARRANQUILLA – El período de causación es de un año por disposición legal. No podía aplicar la misma causación del impuesto establecida en el Distrito Capital / DISTRITO ESPECIAL DE BARRANQUILLA – El concejo sólo está facultado para aplicar las normas establecidas para el distrito capital sólo en sanciones y procedimientos**

De la lectura de ambas disposiciones, se observa que éstas establecen que en el Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla, el período de causación del impuesto de industria y comercio es bimestral. En efecto, el acto demandado conserva, en esencia, las disposiciones anuladas, esto es, reproduce exactamente la norma que ha sido excluida del ordenamiento jurídico por cuanto su contenido no se ajustaba a la ley. De conformidad con lo anterior, se encuentra que el fundamento de la declaratoria de nulidad radicó en que el Concejo Distrital de Barranquilla no tenía facultades para modificar el período de causación del impuesto de industria y comercio en dicha jurisdicción. Lo anterior, por cuanto el literal b) del artículo 179 de la Ley 223 de 1995 facultó a los concejos municipales para adoptar únicamente las normas de administración, procedimientos y sanciones que eran aplicables a los tributos del Distrito Capital. Por tanto, como el período de causación del impuesto no se enmarca dentro de dichas regulaciones, por tratarse de un elemento de la obligación tributaria (base gravable), el Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla no podía recoger los preceptos que en el Distrito Capital establecían que el período de causación del impuesto de industria y comercio era bimestral. Por su parte, en el sub examine, se observa que las normas demandadas establecieron, nuevamente, que el período gravable del impuesto de industria y comercio y complementarios en el Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla, era bimestral, es decir, reprodujo en esencia las disposiciones anuladas, desconociendo los fundamentos legales que conllevaron a la declaratoria de nulidad de la norma que se reproduce. En consecuencia, no resultan aplicables al Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla, las normas relativas a los elementos sustanciales del impuesto de industria y comercio y complementarios que rigen en el Distrito Capital de Bogotá,

sino las que de manera general se disponen para los municipios, por cuanto no existe una norma especial o remisoría que hubiere dispuesto lo contrario.

**FUENTE FORMAL:** LEY 14 DE 1983 / DECRETO 1333 DE 1986 – ARTICULO 196 / LEY 223 DE 1995 – ARTICULO 179

**NORMA DEMANDADA:** ACUERDO 022 DE 2004 (24 de diciembre) CONCEJO DISTRITAL ESPECIAL INDUSTRIAL Y PORTUARIO DE BARRANQUILLA – (Anulado)

## CONSEJO DE ESTADO

### SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

#### SECCION CUARTA

**Consejero ponente: WILLIAM GIRALDO GIRALDO**

Bogotá, D. C., cinco (5) de diciembre de dos mil once (2011)

**Radicación número: 08001-23-31-000-2007-00834-01(18398)**

**Actor: JOSEFINA LUZ GUTIERREZ GUTIÉRREZ**

**Demandado: DISTRITO ESPECIAL, INDUSTRIAL Y PORTUARIO DE BARRANQUILLA**

#### FALLO

Se decide el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada contra la sentencia del 20 de agosto de 2009, proferida por el Tribunal Administrativo del Atlántico, que accedió a las pretensiones de la demanda. La sentencia dispuso:

*“Primero.- Declárase no probadas las excepciones propuestas por la apoderada del Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla, de conformidad con los razonamientos precedentes.*

*Segundo.- Declárase la nulidad del siguiente apartado que se subraya artículo 181-3 y el artículo 202 del Acuerdo 022 de 2004, expedido por el Concejo Distrital de Barranquilla:*

**Artículo 181. Declaraciones tributarias.** Los contribuyentes de los tributos Distritales, deberán presentar las siguientes declaraciones, las cuales corresponderán al período o ejercicio que se señala:

(...).

**Declaración bimestral del impuesto de industria y comercio y complementarios.**

(...)

**Artículo 202. Período de causación en el impuesto de industria y comercio.** El período de declaración y pago del Impuesto de Industria y

*Comercio es bimestral. Los bimestres son: Enero – Febrero, Marzo – Abril, Mayo-Junio, Julio-Agosto, Septiembre-Octubre, Noviembre-Diciembre”.*

*Tercero. Sin costas. (...).”.*

## I) DEMANDA

La señora Josefina Luz Gutiérrez Gutiérrez, actuando en ejercicio de la acción prevista en el artículo 84 del C.C.A., demandó la nulidad del inciso 3º del artículo 181 y el artículo 202 del Acuerdo No. 22 del 24 de diciembre de 2004, proferido por el Concejo Distrital de Barranquilla, cuyos textos son los siguientes:

*“Acuerdo No. 22 de 2004*

*“Por el cual se compila y actualiza la normatividad tributaria distrital vigente, se incluyen modificaciones introducidas por la legislación nacional, se establecen otras disposiciones y se conceden autorizaciones”*

*El Concejo del Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla en uso de sus facultades constitucionales y legales, previstas en el artículo 313 de la Constitución Política y la Ley 136 de 1994,*

*ACUERDA:*

**Artículo 181. Declaraciones tributarias.** *Los contribuyentes de los tributos Distritales, deberán presentar las siguientes declaraciones, las cuales corresponderán al período o ejercicio que se señala:*

*Declaración anual del Impuesto Predial Unificado.*

**Declaración bimestral del impuesto de industria y comercio y complementarios.**

*Declaración bimestral de retención en la fuente de los agentes de retención permanentes de impuestos distritales.*

*Declaración del impuesto de delineación urbana.*

*Declaración mensual de la sobretasa a la Gasolina motor.*

*Declaración del impuesto de espectáculos públicos.*

*(...)*

**Artículo 202. Período de causación en el impuesto de industria y comercio.** *El período de declaración y pago del Impuesto de Industria y Comercio es bimestral. Los bimestres son: Enero – Febrero, Marzo – Abril, Mayo-Junio, Julio-Agosto, Septiembre-Octubre, Noviembre-Diciembre”.*

Estimó como violados los artículos 287 y 313 numeral 4º de la Constitución Política, 33 de la Ley 14 de 1983, 32 numeral 7º de la Ley 136 de 1994, 7º del Decreto 3070 de 1983 y 196 del Decreto 1333 de 1986. En desarrollo del concepto de la violación formuló los siguientes cargos:

Señaló que las normas demandadas contrarían los artículos 33 de la Ley 14 de 1983, 7º del Decreto 3070 de 1983 y 196 del Decreto 1333 de 1986, por cuanto modificaron la causación del impuesto de industria y comercio prevista en la ley, desconociendo además lo dispuesto en los artículos 287 y 313 numeral 4º de la Constitución Política y 32 numeral 7º de la Ley 136 de 1994, que establecen que la competencia de los municipios y distritos en materia de imposición de tributos se encuentra supeditada a la ley.

Advirtió que, en la presente acción, ha operado la cosa juzgada, debido a que mediante la sentencia del Consejo de Estado del 26 de julio de 2007, se declaró la nulidad de los artículos 140 numeral 2º y 159 del Acuerdo No.004 de 1999, que contenían el mismo texto normativo demandado.

Que por lo anterior, debe darse aplicación al artículo 175 del Código Contencioso Administrativo, que dispone que la sentencia que declara la nulidad de un acto administrativo tiene fuerza de cosa juzgada y produce efectos *erga omnes*.

Concluyó que las disposiciones objeto de la acción deben ser declaradas nulas por reproducir íntegramente los textos anulados en la sentencia del Consejo de Estado del 26 de julio de 2007, antes citada.

## II) OPOSICIÓN

**El Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla** se opuso a las pretensiones del actor, con los siguientes argumentos de defensa:

Indicó que los artículos 196, 203 y 204 del Código de Régimen Municipal, facultaron a los concejos municipales para regular la liquidación y cobro del impuesto de industria y comercio, al igual que su control y recaudo.

Que, con fundamento en lo anterior, los municipios pueden determinar la modalidad de liquidación del tributo, por ejemplo, por período bimestral, siempre que la base gravable sea el promedio mensual de ingresos brutos del año inmediatamente anterior.

Señaló que el artículo 2º de la Ley 768 de 2002 establece el Régimen Político, Administrativo y Fiscal, aplicable a los Distritos Especiales de Barranquilla, Cartagena de Indias y Santa Marta, en virtud del cual, sus autoridades gozan de facultades diferentes a las contempladas para los demás municipios del país.

En ejercicio de las facultades legales otorgadas por la Ley 768 de 2002, el Distrito Especial Industrial y Portuario de Barranquilla podía acoger las normas que rigen el impuesto de industria y comercio para el Distrito Capital de Bogotá. Además, el artículo 179 de la Ley 223 de 1995 dispuso que los municipios pueden adoptar las normas sobre administración de los tributos que rijan en el Distrito Capital.

Según el artículo 154 del Decreto 1421 de 1993, por medio del cual se dicta el régimen especial para el Distrito Capital de Bogotá, el período de causación del impuesto de industria y comercio es bimestral. Dicho período de causación se

reiteró en el artículo 29 del Decreto 423 de 1996, por el cual se compiló la normativa sustancial de los tributos del Distrito Capital.

**Excepciones:**

**Falta de requisitos formales de la demanda.**

Consideró que el accionante omitió señalar en la demanda los hechos en que se fundan sus pretensiones, requisito que es indispensable para que la jurisdicción pueda realizar un pronunciamiento de fondo.

Adujo que las normas de procedimiento son de orden público. Por tanto, las formalidades dispuestas en éstas deben ser respetadas por las partes, y no pueden ser modificadas por los funcionarios o particulares, salvo por autorización expresa de la ley.

**Ineptitud sustantiva de la demanda por falta de individualización de los actos demandados.**

Indicó que en la demanda se solicitó la nulidad del numeral 3º del artículo 181 y el artículo 202 del Acuerdo 22 de 2004.

Advirtió que el numeral 3º del artículo 181, demandado, se refiere a la declaración bimestral de retención en la fuente de los agentes de retención permanentes de impuestos distritales.

Que, conforme con lo anterior, no existe congruencia entre lo que se demanda y las pretensiones de la accionante, toda vez que solicita la nulidad del numeral 3º del artículo 181 ibídem, sin que éste tenga relación con las normas que señala como violadas.

Indicó que, teniendo en cuenta que la demanda no cumple con la exigencia prevista en el artículo 138 del Código Contencioso Administrativo, no se puede emitir un pronunciamiento sobre la misma.

Alegó que en el concepto de la violación, la actora se limitó a realizar afirmaciones, sin explicar las razones por las cuales consideró que las normas estaban viciadas de nulidad.

**III) LA SENTENCIA APELADA**

El Tribunal Administrativo del Atlántico, mediante providencia del 20 de agosto de 2009, declaró la nulidad del inciso 3º del artículo 181 y del artículo 202 del Acuerdo 22 de 2004, proferido por el Concejo Distrital de Barranquilla, con fundamento en las siguientes consideraciones:

Declaró no probadas las excepciones propuestas, por cuanto la accionante, en la demanda, individualizó el acto acusado, describió las causales de nulidad y explicó el concepto de la violación.

Señaló que los artículos 33 de la Ley 14 de 1983 y 196 del Decreto 1333 de 1986 establecieron que el impuesto de industria y comercio debe liquidarse anualmente, con base en el promedio mensual de los ingresos brutos del año inmediatamente anterior. Que, por tanto, los municipios no están facultados para que, de manera independiente, modifiquen o varíen dicho mandato legal.

Indicó que si bien el artículo 287 numeral 3º de la Constitución Política establece que las entidades territoriales gozan de cierta independencia para la gestión de sus intereses y para establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones, la misma norma exige que dichas facultades se deben ejercer de conformidad con la ley.

#### **IV) EL RECURSO DE APELACIÓN**

La parte demandada impugnó la sentencia de primera instancia, con fundamento en lo siguiente:

Señaló que la sentencia de primera instancia desconoció que el Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla goza de un régimen especial, y que, por tanto, no le son aplicables las normas que regulan a los municipios.

Sostuvo que el Acuerdo No. 022 de 2004 fue expedido en vigencia de la Ley 768 de 2002, norma especial que le otorga facultades para adoptar los postulados del Decreto 1421 de 1993.

Indicó que, de conformidad con el artículo 2º de la Ley 768 de 2002, las disposiciones de carácter especial prevalecen sobre las de carácter general, que integran el régimen ordinario de los municipios y de los demás entes territoriales.

Que, de conformidad con lo anterior, las disposiciones de carácter especial, como el Decreto 1421 de 1993, deben prevalecer sobre las normas generales dispuestas en la Ley 14 de 1983 y el Decreto 1333 de 1986.

Indicó que las sentencias C-503 de 1993 y C-538 de 2005 de la Corte Constitucional establecieron que el régimen jurídico del Distrito Capital de Bogotá es aplicable a los distritos especiales de Barranquilla, Santa Marta y Cartagena de Indias.

Manifestó que el *a quo*, siguiendo la solicitud del demandante, declaró la nulidad del artículo 181-3 del Acuerdo No. 22 de 2004, el cual no es el que corresponde al inciso de la norma que se refiere a las declaraciones del impuesto de industria y comercio. Que dicha inconsistencia fue advertida en la contestación de la demanda, solicitando la prosperidad de la excepción propuesta.

#### **V) ALEGATOS DE CONCLUSIÓN**

**El Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla** no presentó alegatos de conclusión.

**El demandante** no presentó alegatos de conclusión.

**El Ministerio Público** dentro de la etapa procesal rindió concepto en los siguientes términos:

La Ley 14 de 1983 establece que la declaración del impuesto de industria y comercio se debe presentar anualmente y se liquida sobre el promedio mensual de ingresos brutos del año inmediatamente anterior. Por tanto, para este impuesto resulta improcedente que el Concejo Distrital de Barranquilla reglamente períodos y pagos bimestrales. A la anterior conclusión llegó el Consejo de Estado en sentencia del 5 de junio de 2008, expediente No. 16603.

Afirmó que el artículo 2º de la Ley 768 de 2002 no autorizó al Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla para modificar los elementos de los tributos.

Indicó que la ley que establece el impuesto de industria y comercio es de carácter especial, y que para el caso del Distrito Capital de Bogotá, lo que se presenta es una excepción a la norma, por cuanto se encuentra amparado por un régimen especial, que no es aplicable a los demás distritos.

Manifestó que la excepción propuesta debe desestimarse, porque se encuentra demostrado que en la demanda la actora precisó las normas violadas y expuso claramente el concepto de la violación.

Aclaró que si bien el Tribunal, en la parte resolutive de la sentencia, anuló el artículo 181-3 del Acuerdo 22 del 2004, esta equivocación fue subsanada, con la transcripción del mismo artículo, en donde resaltó la expresión respecto del cual declaraba la nulidad, esto es, "*declaración bimestral del impuesto de industria y comercio, y complementarios*".

## **VI) CONSIDERACIONES DE LA SALA**

Se decide el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada contra la sentencia del 20 de agosto de 2009, proferida por el Tribunal Administrativo del Atlántico, que declaró la nulidad del artículo 181-3 y el artículo 202 del Acuerdo No. 22 de 2004, expedido por el Concejo Distrital de Barranquilla.

Consideró el apelante que no hay claridad en las normas que son objeto de nulidad en la presente acción, específicamente, del inciso demandado del artículo 181 del Acuerdo No. 22 de 2004, por lo que solicita que se dé prosperidad a la excepción de ineptitud sustantiva de la demanda.

Para la Sala no es de recibo el anterior argumento, por cuanto la demandante, además de enunciar la norma acusada, transcribió y resaltó el aparte de la misma referido a la declaración del impuesto de industria y comercio, que consideró se oponía al ordenamiento jurídico.

Por tanto, se observa que el aparte que se demanda del artículo 181 del Acuerdo No. 22 de 2004, es: *declaración bimestral del impuesto de industria y comercio y complementarios*, situación que fue observada por el Tribunal al declarar la nulidad de los actos demandados. Las anteriores razones son suficientes para no darle prosperidad a la excepción propuesta por la parte apelante.

Antes de abordar el análisis de fondo del asunto sometido al conocimiento de la Sala, resulta necesario estudiar la solicitud de declaratoria de cosa juzgada, realizada por la demandante, la que se debe reconocer de manera oficiosa en caso de encontrarse probada, y que se sustentó en que las disposiciones

acusadas contienen el mismo texto normativo de los artículos 140 numeral 2º y 159 del Acuerdo No. 004 de 1999, que fueron anulados por la sentencia del 26 de julio de 2007<sup>1</sup>.

Teniendo en cuenta que en el sub examine las normas demandadas corresponden al aparte *declaración bimestral del impuesto de industria y comercio y complementarios* contenido en el artículo 181 y el artículo 202 del Acuerdo No. 22 de 2004, es claro que el acto anulado por la referida providencia es distinto del que se demanda en esta oportunidad, aun cuando se trataran de idénticos contenidos. Por tanto, no ha operado la cosa juzgada respecto a éstos y, por el contrario, es necesario que, en este caso, se realice un pronunciamiento de legalidad.

Así las cosas, se encuentra que la parte demandada, en el recurso de apelación, adujo que el Acuerdo No. 022 de 2004 fue expedido en vigencia de la Ley 768 de 2002, norma especial que le otorga facultades al Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla, para adoptar las normas que regulan el impuesto de industria y comercio en el Distrito Capital de Bogotá.

La Sala no dará prosperidad al recurso de apelación, por las siguientes razones:

Los actos demandados reprodujeron una norma anulada por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Sobre el particular el artículo 158 del Código Contencioso Administrativo, prevé:

**“ARTICULO 158.—Subrogado, D.E. 2304/89, art. 34. Reproducción del acto suspendido. Ningún acto anulado o suspendido podrá ser reproducido por quien los dictó si conserva en esencia las mismas disposiciones anuladas o suspendidas a menos que con posterioridad a la sentencia o al auto hayan desaparecido los fundamentos legales de la anulación o suspensión.**

*Deberán suspenderse provisionalmente los efectos de todo acto proferido con violación de los anteriores preceptos. La orden de suspensión, en este caso, deberá comunicarse y cumplirse inmediatamente, a pesar de que contra ella se interponga el recurso de apelación.*

*Cuando estando pendiente un proceso se hubiere ordenado suspender provisionalmente un acto, y la misma corporación o funcionario lo reprodujere contra la prohibición que prescribe este artículo, bastará solicitar la suspensión acompañando copia del nuevo acto. Estas solicitudes se decidirán inmediatamente, cualquiera que sea el estado del proceso, y en la sentencia definitiva se resolverá si se declara o no la nulidad de estos actos”.*

De conformidad con la norma transcrita, se observa que la prohibición de reproducir actos anulados, se configura bajo los siguientes presupuestos:

- Que se haya declarado la nulidad o suspensión de un acto administrativo;
- Que se reproduzca ese mismo acto, conservando la esencia de las disposiciones anuladas o suspendidas;
- Que quien lo reproduzca sea el mismo que haya proferido el acto inicial anulado o suspendido;

---

<sup>1</sup> C.P. Dr. Héctor J. Romero Díaz, Exp. 14317



- Que no hayan desaparecido los fundamentos legales de la anulación o suspensión.

En el presente caso, las normas anuladas y las demandadas son del siguiente tenor:

Norma anulada Acuerdo No.004 de 1999	Norma demandada Acuerdo No. 22 de 2004
<p><b>“Artículo 140. Clases de declaraciones.</b> Los contribuyentes de los tributos distritales, deberán presentar las siguientes declaraciones:</p> <p>(...)</p> <p><u>2. Declaración bimestral del impuesto de industria y comercio.</u></p> <p>(...)</p> <p><b>Artículo 159. Período de causación en el impuesto de industria y comercio.</b> El período para la declaración y pago del impuesto de industria y comercio es bimestral. Los bimestres son: enero-febrero; marzo-abril; mayo-junio; julio-agosto; septiembre-octubre; noviembre-diciembre.”</p>	<p><b>Artículo 181. Declaraciones tributarias.</b> Los contribuyentes de los tributos Distritales, deberán presentar las siguientes declaraciones, las cuales corresponderán al período o ejercicio que se señala:</p> <p>(...)</p> <p><b><u>Declaración bimestral del impuesto de industria y comercio y complementarios.</u></b></p> <p>(...)</p> <p><b>Artículo 202. Período de causación en el impuesto de industria y comercio.</b> El período de declaración y pago del Impuesto de Industria y Comercio es bimestral. Los bimestres son: Enero – Febrero, Marzo – Abril, Mayo-Junio, Julio-Agosto, Septiembre-Octubre, Noviembre-Diciembre”.</p>

En primer lugar, se encuentra que las disposiciones transcritas fueron expedidas por la misma Corporación, esto es, el Concejo Distrital de Barranquilla.

A su vez, de la lectura de ambas disposiciones, se observa que éstas establecen que en el Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla, el período de causación del impuesto de industria y comercio es bimestral.

En efecto, el acto demandado conserva, en esencia, las disposiciones anuladas, esto es, reproduce exactamente la norma que ha sido excluida del ordenamiento jurídico por cuanto su contenido no se ajustaba a la ley.

En ese sentido, se encuentra que los artículos 140-2 y 159 del Acuerdo No. 004 de 1999, fueron declarados nulos por el Consejo de Estado mediante sentencia del 26 de julio de 2007<sup>22</sup>. Los motivos que fundamentaron la decisión fueron los siguientes:

<sup>22</sup> C.P. Dr. Héctor J. Romero Díaz, Exp. 14317

*“En relación con la nulidad de los artículos 140 [2] y 159 del Acuerdo 004 de 1999, conforme a los cuales el período de causación y pago del impuesto de industria y comercio es bimestral, la Sala precisa lo siguiente:*

*En virtud del artículo 154 del Decreto 1421 de 1993 “por el cual se dicta el régimen especial para el Distrito Capital de Santafé de Bogotá, el período de causación del impuesto de industria y comercio en el Distrito Capital es bimestral y la base gravable está constituida por los ingresos netos del contribuyente obtenidos durante el período gravable, esto es, el bimestre correspondiente.*

*El régimen del impuesto de industria y comercio para el Distrito Capital fue posteriormente regulado por los Decretos Distritales 807 de 1993 “por el cual se armonizan el procedimiento y la administración de los tributos distritales con el Estatuto Tributario Nacional” y 423 de junio 26 de 1996 “por el cual se expide el cuerpo jurídico que compila las normas sustanciales vigentes de los tributos distritales”. El artículo 29 del Decreto 423 de 1996 precisó que el período gravable del impuesto de industria y comercio es bimestral, y el artículo 34 ibídem señaló que la base gravable se debe determinar teniendo en cuenta los ingresos netos de cada bimestre.*

***Por su parte, el artículo 179 de la Ley 223 de 1995 facultó a los concejos municipales para adoptar las normas sobre administración, procedimientos y sanciones aplicables a los tributos del Distrito Capital.***

***A su vez, el artículo 66 de la Ley 383 de 1997 obligó a los municipios y distritos, en relación con los impuestos administrados por éstos, a aplicar los procedimientos establecidos en el Estatuto Tributario “para efectos de las declaraciones tributarias y los procesos de fiscalización, liquidación oficial, imposición de sanciones, discusión y cobro”<sup>3</sup>.***

*Si bien el Acuerdo 004 de 1999 del Concejo Distrital de Barranquilla fue expedido en vigencia de la Ley 223 de 1995, la facultad que tenía el Distrito era para adoptar las normas sobre administración, procedimientos y sanciones aplicables a los tributos del Distrito Capital.*

*En consecuencia, el Distrito de Barranquilla no podía aplicar los preceptos que disponen que en Bogotá D.C el período gravable del impuesto de industria y comercio es bimestral, pues las mismas no se refieren a la administración de los tributos, procedimientos tributarios, ni sanciones. Lo anterior, porque la fijación del período gravable del referido tributo es un aspecto sustancial del impuesto<sup>4</sup> que tiene que ver con un elemento esencial del mismo, cual es la base gravable.*

***Por tanto, las normas que el Distrito demandado debía tener en cuenta para fijar el período gravable del referido impuesto, eran el artículo 33 de la Ley 14 de 1983<sup>5</sup>, que dispone que el impuesto de Industria y***

<sup>3</sup> El artículo 59 de la Ley 788 de 2002 **obliga tanto a los departamentos como a los municipios** a aplicar los procedimientos del Estatuto Tributario para la administración, determinación, discusión, cobro, devoluciones y régimen sancionatorio a los impuestos administrados por éstos.

<sup>4</sup> Sentencia de 9 de noviembre de 2001, expediente 12298, C.P. doctor Juan Ángel Palacio Hincapié

<sup>5</sup> Esta ley es aplicable a todos los municipios y distritos del país. También se aplica al Distrito Capital en los aspectos que no tengan regulación especial en el mismo.

**comercio “se liquidará sobre el promedio de ingresos brutos del año inmediatamente anterior”;** norma reproducida por el artículo 196 del Decreto 1333 de 1986, y el artículo 7 [ 2 ] del Decreto 3070 de 1983, reglamentario de la Ley 14, conforme al cual el sujeto pasivo del impuesto en mención “debe presentar **anualmente**, dentro de los plazos que determinen las respectivas entidades territoriales, una declaración de industria y comercio junto con la liquidación privada del gravamen”.

**Como los artículos 140 [2] y 159 del Acuerdo 004 de 1999, disponen, en su orden, que la declaración de industria y comercio es bimestral y que su causación y pago también lo son, desconocieron los artículos 33 de la Ley 14 de 1983, 196 del Decreto 1333 de 1986 y 7 [2] del Decreto 3070 de 1983; y aun cuando la periodicidad de una declaración es un aspecto relativo a la administración del tributo, el que la declaración de industria y comercio en Barranquilla sea bimestral, es un aspecto que necesariamente tiene que ver con la causación bimestral del mismo, esto es, con un aspecto sustancial del tributo, que sólo debe sujeción a las referidas normas. En consecuencia, procede la nulidad de los citados artículos”.**

De conformidad con lo anterior, se encuentra que el fundamento de la declaratoria de nulidad radicó en que el Concejo Distrital de Barranquilla no tenía facultades para modificar el período de causación del impuesto de industria y comercio en dicha jurisdicción.

Lo anterior, por cuanto el literal b) del artículo 179 de la Ley 223 de 1995 facultó a los concejos municipales para adoptar únicamente las normas de administración, procedimientos y sanciones que eran aplicables a los tributos del Distrito Capital. Por tanto, como el período de causación del impuesto no se enmarca dentro de dichas regulaciones, por tratarse de un elemento de la obligación tributaria (base gravable), el Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla no podía recoger los preceptos que en el Distrito Capital establecían que el período de causación del impuesto de industria y comercio era bimestral.

Por su parte, en el *sub examine*, se observa que las normas demandadas establecieron, nuevamente, que el período gravable del impuesto de industria y comercio y complementarios en el Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla, era bimestral, es decir, reprodujo en esencia las disposiciones anuladas, desconociendo los fundamentos legales que conllevaron a la declaratoria de nulidad de la norma que se reproduce.

Para la Sala los fundamentos legales de la anulación no han desaparecido. Por lo tanto, no es procedente la reproducción de la norma anulada. En efecto, se observa que la Ley 14 de 1983, por la cual se fortaleció a los fiscos territoriales, establece en su artículo 33, y que el impuesto de industria y comercio se liquidará sobre el promedio mensual de ingresos brutos del **año inmediatamente anterior**, es decir, que el período de causación del impuesto es anual.

Posteriormente, el artículo 196 del Decreto 1333 de 1986, por el cual se expide el Código de Régimen Municipal, reiteró que el período gravable del impuesto de industria y comercio es anual.

A su vez, como se observó por la Sala en esa oportunidad, el artículo 179 de la Ley 223 de 1995, únicamente le otorgó competencia a los municipios para adoptar las normas del Distrito Capital, relativas a la administración, procedimientos y

sanciones de sus tributos. Por tanto, y dado que la base gravable, que delimita el período de causación, había sido previamente fijada por la ley, no podía el Concejo Distrital de Barranquilla modificar dicho elemento de la obligación tributaria.

Ahora bien, es importante precisar que si bien el Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla tiene un régimen especial, contenido en la Ley 768 de 2002, éste no modificó las precisas materias, respecto de las cuales, las entidades territoriales podían adoptar las normas que rigen los impuestos del Distrito Capital de Bogotá, dado que sobre dicha temática no previó ninguna regulación.

Lo anterior, se puede verificar en el artículo 2º *ibídem*, que delimitó el régimen aplicable, así:

*“En todo caso las disposiciones de carácter especial prevalecerán sobre las de carácter general que integran el régimen ordinario de los municipios y/o de los otros entes territoriales; **pero en aquellos eventos no regulados por las normas especiales o que no se hubieren remitido expresamente a las disposiciones aplicables a alguno de los otros tipos de entidades territoriales previstas en la C.P. y la ley, ni a las que está sujeto el Distrito Capital de Bogotá, estos se sujetarán a las disposiciones previstas para los municipios**”.*

En ese sentido, para que el Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla se encuentre sujeto a las normas que rigen al Distrito Capital de Bogotá, debe existir una ley que de manera expresa así lo defina.

En consecuencia, no resultan aplicables al Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla, las normas relativas a los elementos sustanciales del impuesto de industria y comercio y complementarios que rigen en el Distrito Capital de Bogotá, sino las que de manera general se disponen para los municipios, por cuanto no existe una norma especial o remisoría que hubiere dispuesto lo contrario.

Cabe precisar que no es de recibo el argumento de la actora, en el que indica que la Corte Constitucional, mediante sentencias C-503 de 1993 y C-538 de 2005, estableció que las normas del Distrito Capital son aplicables a los distritos especiales, toda vez que en dicha oportunidad la alta Corporación se limitó a estudiar la constitucionalidad de los artículos 1 de la Ley 78 de 1986 y 3 de la Ley 768 de 2002, respectivamente, y que se refieren, el primero, a la elección de los alcaldes municipales y de distrito, y el segundo, a la división los distritos especiales en localidades. Por tanto, dichos pronunciamientos no tuvieron por objeto el asunto que se debate en el sub examine.

Por las anteriores razones, la Sala encuentra demostrado que las normas demandadas reprodujeron un acto administrativo anulado, que no han desaparecido los fundamentos legales de la anulación, y que los argumentos presentados con ocasión del recurso de apelación por la parte demandada no pueden ser tenidos en cuenta. Por tanto, se confirmará la sentencia de primera instancia.

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**

**CONFIRMASE** la sentencia del 20 de agosto de 2009 del Tribunal Administrativo del Atlántico.

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

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

**MARTHA TERESA BRICEÑO DE VALENCIA**  
Presidente

**HUGO FERNANDO BASTIDAS BÁRCENAS**

**CARMEN TERESA ORTIZ DE RODRÍGUEZ**

**WILLIAM GIRALDO GIRALDO**