

PRINCIPIO DE LEGALIDAD TRIBUTARIA - Intervención de órganos de representación popular / PRINCIPIO DE PREDETERMINACION DEL TRIBUTO - Fijación de sus elementos / ENTIDADES TERRITORIALES - Facultad impositiva derivada

El artículo 1º de la Constitución Política consagra el principio de autonomía de los entes territoriales con el fin de lograr una eficiente asignación de los recursos del estado para el cabal cumplimiento de sus funciones, teniendo en cuenta las necesidades y requerimientos particulares de cada comunidad local. Pero ello no implica desconocer la necesidad de que ciertas actividades sean coordinadas y planeadas desde el poder central, pues no puede perderse de vista que nuestro país está organizado como republica unitaria. En este punto, la Sala considera necesario reiterar que la autonomía de los entes territoriales en materia tributaria es restringida, toda vez que no es originaria sino derivada, ya que los artículos 300 (4) y 313 (4) de la Constitución Política claramente determinan que las Asambleas y los concejos decretan, de conformidad con la ley, los tributos y contribuciones necesarios para el cumplimiento de sus funciones. La facultad de establecer tributos a cargo de las entidades territoriales se encuentra sometida al principio de legalidad tributaria, el cual incluye la participación de órgano de representación popular para el señalamiento de los tributos y la predeterminación de los elementos esenciales de los mismos. La representación popular implica que no puede haber impuesto sin representación y por ello la Constitución autoriza únicamente al Congreso, Asambleas y Concejos para establecer impuestos, contribuciones fiscales y parafiscales dentro de los marcos establecidos en el artículo 338 de la Constitución Nacional. La gran reforma que introdujo la nueva constitución consistió en agregar expresamente, que los elementos de los impuestos, esto es, los sujetos activo y pasivo, hechos generadores, base gravable y tarifas, deben fijarse directamente por la ley y la Ordenanza, en el caso de los impuestos departamentales, o por la ley y el Acuerdo en el caso de los impuestos locales. Por tanto, las entidades territoriales a través de sus órganos de elección popular, pueden establecer gravámenes siempre y cuando respeten el marco establecido por la disposición de rango legal.

IMPUESTO DE PESAS Y MEDIDAS - Nulidad al no indicar fuente legal y fundarse en una facultad de control; falta de predeterminación del tributo en norma con fuerza de ley / PRINCIPIO DE LEGALIDAD TRIBUTARIA - Violación al implantar impuesto de pesas y medidas: Municipio de Floridablanca / IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO - No es complementario del de pesas y medidas por desbordar la facultad impositiva / EMPRESAS DE SERVICIOS PUBLICOS DOMICILIARIOS - No pueden ser gravados con el impuesto de pesas y medidas por ausencia de sustento legal

Todo lo anterior lleva a reiterar que el impuesto de pesas y medidas, creado y adicionado por los actos administrativos acusados, no tiene fuente legal alguna y en consecuencia el Concejo Municipal de Floridablanca se excedió en el ejercicio de su facultad impositiva, abrogando funciones exclusivas del Congreso de la República. El denominado impuesto de Almotacen que rigió en el pasado en Bogotá, tampoco puede sustentarse en dichas disposiciones, pues se insiste que la Ley 33 de 1905 no creó dicho impuesto ni facultó a los entes territoriales para hacerlo. De otra parte, teniendo en cuenta que en todas las etapas procesales correspondientes el apoderado judicial del demandado, siempre ha presentado el impuesto de pesas y medidas como complementario del impuesto de industria y comercio, considera la Sala que el Concejo de Floridablanca con la expedición de los acuerdos acusados, también esta modificando el impuesto de industria y

comercio, como quiera que al tenor del artículo 90 del Acuerdo 023 de 2003, estipula: "El impuesto de pesas y medidas se liquidará sobre el valor del impuesto anual de industria y comercio y sobre el mismo se colocará una tarifa equivalente al ocho por ciento (8%) del valor del impuesto de industria y comercio".. El ente local está desbordando su facultad. De otra parte, dice el recurrente que la Ley 142 de 1994 permite a los Municipios gravar las empresas de servicios públicos domiciliarios, en aplicación del principio de universalidad en materia tributaria. Al respecto, debe señalarse que ante la ausencia de sustento legal no es procedente gravar con el impuesto de pesas y medidas a dichas empresas. En este orden de ideas, considera la Sala que el Municipio desbordó su competencia al crear un gravamen, sin soporte de orden legal, desconociendo el principio de legalidad tributaria, razón por la cual procede la nulidad de las disposiciones demandadas.

Nota de Relatoría: Ver sentencia en igual sentido de 25 de septiembre de 2006, exp. 15077, C.P. doctora María Inés Ortiz Barbosa

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION CUARTA

Consejera ponente: LIGIA LOPEZ DIAZ

Bogotá, D.C., cinco (5) de febrero de dos mil nueve (2009)

Radicación número: 68001-23-15-000-2004-01977-01(16909)

Actor: METROGAS DE COLOMBIA S.A.

Demandado: CONCEJO MUNICIPAL DE FLORIDABLANCA

FALLO

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por el Municipio demandado, contra la Sentencia del 16 Mayo de 2007, proferida por el Tribunal Administrativo de Santander, que declaró la nulidad de los artículos 87, 88, 89, 90, 91, 92, 93, y 94 del título V, Capítulo I y II, del Acuerdo 023 del 27 de Septiembre de 2002, y las normas del Acuerdo 005 de Mayo 27 de 2003, expedidas por el Concejo Municipal de Floridablanca.

LAS NORMAS DEMANDADAS

METROGAS GAS DE COLOMBIA S.A. E.S.P., actuando a través de apoderado judicial, demandó en acción de nulidad los artículos 87, 88, 89, 90, 91, 92, 93 y 94 del Acuerdo N° 023 del 27 de septiembre de 2002, y las normas del Acuerdo 005 del 27 de Mayo de 2003, expedidos por el Concejo Municipal de Floridablanca (Santander), que adicionaron los Artículos 90 y 91 del Acuerdo 023 de 2002, todas las cuales se transcriben a continuación:

“Acuerdo N° 023 de 2002

(Septiembre 27)

Por el cual se adopta el código de rentas del municipio de Floridablanca

El Concejo Municipal de Floridablanca Santander, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las conferidas por el Art. 313, 338 C.N., la Ley 136 de 1994, Decreto 1333 de 1986, Ley 14 de 1993

(...)

TITULO V

IMPUESTO DE PESAS Y MEDIDAS

CAPITULO I

FUNDAMENTOS DEL IMPUESTO

ARTÍCULO 87. IMPUESTO DE PESAS Y MEDIDAS. El impuesto de pesas y medidas es un gravamen que se causa por la utilización de instrumentos de medición, tales como pesas, balanzas, básculas romanas y otros en los establecimientos para efectos de la comercialización de sus productos.

ARTICULO 88. HECHO GENERADOR. Lo constituye el uso de instrumentos de medición de peso, volumen, longitud y demás instrumentos de medida requeridos para el expendio o venta de productos o bienes en la jurisdicción del Municipio.

ARTICULO 89. SUJETOS PASIVOS. Son contribuyentes o responsables del pago del tributo, las personas naturales, jurídicas o de hecho a quienes se les permite funcionar dentro de la jurisdicción del Municipio, que para el desarrollo de sus actividades requieran de instrumentos de medidas.

ARTICULO 90. BASE GRAVABLE Y TARIFA: El impuesto de pesas y medidas se liquidará sobre el valor del impuesto anual de industria y comercio y sobre el mismo se cobrará una tarifa equivalente al ocho por ciento (8%) del valor del impuesto de industria y comercio.

CAPITULO II

PROCEDIMIENTO ESPECIAL PESOS Y MEDIDAS

ARTICULO 91. PAGO DEL GRAVAMEN. El impuesto de pesas y medidas será liquidado como complementario en la declaración de industria y comercio; y será pagado en los términos y condiciones establecidos para el impuesto de industria y comercio.

ARTICULO 92. CONTROL Y VIGILANCIA. La inspección Municipal de pesas y medidas en coordinación con la División de Control y Vigilancia; controlarán y verificarán la exactitud de las máquinas e instrumentos de medidas de acuerdo a las técnicas oficiales aceptadas.

ARTICULO 93. SELLO DE SEGURIDAD. Como refrendación se colocará un sello de seguridad, el cual debe contener entre otros, los siguientes datos:

- a. Número de orden;*
- b. Nombre y dirección del propietario;*
- c. Fecha de registro;*
- d. Instrumento de pesas o medidas, y*
- e. Fecha de vencimiento del registro.*

ARTICULO 94. SANCIONES. Cuando el instrumento de medida utilizado en un establecimiento esté adulterado, con deterioro que dificulte su lectura o con el sello de seguridad roto, se procederá a su decomiso y al responsable se sancionará con una multa equivalente a cinco (5) salarios mínimos legales diarios vigentes en la fecha de la sanción.

Cuando se adultere el sistema de medición de los surtidores de combustible o los sellos de seguridad sean rotos , además de la condenación del surtidor, el responsable incurre en multa de tres (3) salarios mínimos legales mensuales vigentes en la fecha de la sanción.”

A su vez, las normas del Acuerdo 005 de 2003 que se demandan, señalan:

“Artículo Primero: Adiciónese los siguientes párrafos al artículo 90 del acuerdo 023 de 2002 “Por medio del cual se adopta el Código de Rentas del Municipio de Floridablanca:

PARAGRAFO 1: Para el caso de las empresas de servicios públicos domiciliarios la base gravable la constituye el número de instrumentos de medida.

PARAGRAFO 2: Las empresas que prestan servicios públicos domiciliarios pagarán mensualmente por cada instrumento de medición que utilicen, el 10% de un salario mínimo legal vigente. Este impuesto no podrá ser trasladado al usuario del servicio público domiciliario.

Artículo Segundo: Adiciónese el siguiente párrafo al artículo 91 del Acuerdo 023 de 2002 “Por medio del cual se adopta el Código de Rentas del Municipio de Floridablanca.”

PARAGRAFO: El impuesto de pesas y medidas de las empresas de servicios públicos domiciliarios será liquidado y pagado mensualmente”.

DEMANDA

El apoderado de METROGAS DE COLOMBIA S.A. E.S.P., en ejercicio de la acción de nulidad, solicitó anular los artículos 87, 88, 89, 90, 91, 92, 93 y 94 del Acuerdo N° 023 de septiembre 27 de 2002, y los Artículos 1 y 2 del Acuerdo 005 del 27 de Mayo de 2003 del Concejo del Municipio de Floridablanca (Santander).

Señaló que se vulneró el artículo 313 numeral 4 de la Constitución Política, puesto que al tenor de la jurisprudencia, la competencia para la imposición de tributos en el orden territorial se encuentra limitada por las normas constitucionales y legales. Por ello, los entes territoriales de acuerdo a su naturaleza y función administrativa, se limitan a votar los impuestos que la ley hubiese creado o autorizado con el carácter de impuestos municipales. En este caso, la Ley no ha autorizado ni creado un tributo municipal de pesas y medidas.

Igualmente hay una interpretación errónea del artículo 5 de la Ley 33 de 1905, porque esta disposición no autoriza la creación de un impuesto, sino que se trata de una contraprestación por un servicio prestado, consistente en la comprobación de la exactitud de las pesas y medidas que usen los

particulares dentro de la actividad comercial, lo cual tiene un alcance diferente al del impuesto.

El Acuerdo vulnera los artículos 10, 24, 144 y 145 de la Ley 142 de 1994, pues los servicios públicos dejaron de ser monopolio estatal y este nuevo régimen adoptó un régimen de igualdad en materia tributaria. Los actos acusados contrarían estas disposiciones por cuanto se creó un impuesto que no es universal; que excluye a los contribuyentes que cumplen funciones industriales; que no grava a las empresas sino que en sus procesos comerciales utilicen equipos de medición, y por último la autorización para gravar a empresas prestadoras de servicios públicos son tributos aplicables a los demás contribuyentes, debe ser entendida dentro de las facultades residuales que tienen los Concejos Municipales en materia impositiva.

Las normas acusadas, igualmente violan el artículo 16 del Decreto Legislativo 1056 de 1953 (Código de Petróleos) y el artículo 1° del Decreto Reglamentario 850 de 1965, porque en el caso de la demandante el tributo recae en el uso de los medidores de gas natural de propiedad de los usuarios del servicio, lo que implica que en realidad las normas acusadas están determinando un impuesto indirecto al gas, contrariando la prohibición establecida en las disposiciones señaladas.

OPOSICIÓN

El Municipio de Floridablanca manifestó que el Concejo, al expedir el Código de Rentas del Municipio (Acuerdo 023 de 2002 y el Acuerdo 005 de 2003) y en particular las normas demandadas, obró de conformidad a la Constitución y a la Ley, y en consecuencia no puede aceptarse la prosperidad de las pretensiones del demandante.

Argumentó que las facultades constitucionales y legales están contenidas en los artículos 313 y 338 de la C P, Ley 136 de 1994, Decreto 1333 de 1986, Ley 14 de 1983, Ley 383 de 1997, y Ley 142 de 1994.

Se expresó sobre la autonomía de los entes territoriales, para la gestión de sus propios intereses dentro de los límites de la Constitución y la Ley. Al respecto, el artículo 313 de la Constitución dispone que les corresponde a los Concejos Municipales votar de conformidad con la Carta Política y la Ley, los tributos y gastos locales, y con base en dicha facultad, el Concejo de Floridablanca, adoptó como impuesto complementario al de industria y comercio, el de pesas y medidas sobre cualquier instrumento de medición utilizado en la venta de productos en la jurisdicción de su territorio.

La Ley 142 de 1994 permite a los municipios gravar a las empresas de servicio público domiciliario, en aplicación del principio de universalidad en materia tributaria.

De otra parte, manifestó que los entes territoriales administran un porcentaje de tributos, teniendo similares características al régimen tributario municipal y departamental; siendo de jurisdicción municipal la recolección de los siguientes: predial, de industria y comercio, de circulación y tránsito, por espectáculos públicos, por avisos tableros y vallas etc.

Propuso como excepción la de: *“falta de congruencia entre el petitum y la norma invocada como violatoria de la constitución y la ley.”*

SENTENCIA APELADA

El Tribunal Administrativo de Santander, mediante Sentencia del 16 de mayo de 2007, anuló los artículos 87, 88, 89, 90, 91, 92, 93 y 94 del Acuerdo No 023 del 27 de septiembre de 2002, y del Acuerdo 005 del 27 de mayo del 2003; del Concejo Municipal de Floridablanca (Santander).

Fundamentó su decisión en que la potestad tributaria de los municipios es derivada, los entes territoriales sólo pueden establecer aquellos tributos creados en la ley, respetando los límites allí fijados.

Sólo el Congreso puede crear o autorizar la creación de tributos relacionados con el sistema de pesas y medidas y fijar sus elementos. La Ley 33 de 1905 no permite la implementación de un tributo que grave los instrumentos de medición, sino que contiene un mecanismo de control de los elementos empleados en la actividad mercantil.

RECURSO DE APELACIÓN

El Municipio impugnó la providencia señalando que de conformidad con el artículo 282 de la Constitución, las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, dentro de los límites de la constitución y la ley.

No es cierto que no exista antecedentes del impuesto de pesas y medidas, basta mirar que este y otros forman parte del fisco local. Que el impuesto en comento es complementario del de industria y comercio ya que se trata de gravar la utilización del instrumento de medición utilizado en la comercialización del producto.

ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

Ni la parte demandante, ni la demandada intervinieron en esta instancia procesal.

MINISTERIO PÚBLICO

La Procuradora sexta delegada ante el Consejo de Estado hizo un análisis de los artículos 287, 300-4, y 313-4 de la Constitución, citados por la entidad accionada, advirtiendo que se infiere que las facultades que, en materia

tributaria, ostentan los concejos municipales no son originarias sino derivadas, por lo que se supedita su ejercicio al marco constitucional y legal que les da origen.

De otra parte, expresa que a través de la Ley 33 de 1905, no fue creado el impuesto de pesas y medidas, lo que se implementó fue un mecanismo de control, mediante sistema estandarizado a nivel nacional, que no puede confundirse y ser aprovechado como fuente legal, por el Consejo Municipal de Floridablanca para la expedición de las normas acusadas.

Por las anteriores razones entre otras, el Ministerio Público solicita a la Sala, confirmar la Sentencia apelada.

CONSIDERACIONES DE LA SECCIÓN

Se decide el recurso de apelación presentado por el municipio demandado contra la Sentencia de primera instancia que declaró la nulidad de los artículos 87, 88, 89, 90, 91, 92, 93, y 94 del Acuerdo 023 del 27 de septiembre de 2002 y el Acuerdo 005 del 27 de mayo de 2003, ambos actos expedidos por el Consejo Municipal de Floridablanca (Santander).

Para resolver, esta Sala debe precisar la facultad y autonomía de los entes territoriales, en materia impositiva y la existencia de sustento legal y constitucional para establecer el impuesto de pesas y medidas.

El artículo 1º de la Constitución Política consagra el principio de autonomía de los entes territoriales con el fin de lograr una eficiente asignación de los recursos del estado para el cabal cumplimiento de sus funciones, teniendo en cuenta las necesidades y requerimientos particulares de cada comunidad local. Pero ello no implica desconocer la necesidad de que ciertas actividades sean coordinadas y planeadas desde el poder central, pues no puede perderse de vista que nuestro país está organizado como republica unitaria

Si bien es cierto existen normas constitucionales que reafirman la autonomía fiscal de las entidades locales, así como disposiciones que salvaguardan la propiedad de sus recursos tributarios –como el 294, que prohíbe que la Ley conceda exenciones sobre los tributos de los entes territoriales; el 317 que dispone que solo los municipios pueden gravar la propiedad inmueble, o el 362, que da protección constitucional a los tributos de los departamentos o municipios-, sus potestades tributarias no son ilimitadas, como se deriva del numeral 3 del artículo 287 y el numeral 4 del artículo 313 de la Constitución:

“Artículo 287. Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la Ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos:

(...)

3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.” (Se subraya)

“Artículo 313 Corresponde a los Concejos:

(...)

4. Votar de conformidad con la Constitución y la Ley los tributos y gastos locales.” (Se subraya)

En este punto, la Sala considera necesario reiterar¹ que la autonomía de los entes territoriales en materia tributaria es restringida, toda vez que no es originaria sino derivada, ya que los artículos 300 (4) y 313 (4) de la Constitución Política claramente determinan que las Asambleas y los concejos decretan, **de conformidad con la ley**, los tributos y contribuciones necesarios para el cumplimiento de sus funciones.

¹ Consejo de Estado, Sección Cuarta, Sentencias del 8 de junio de 2001, Exp. 11997, M.P. Germán Ayala Mantilla; del 28 de enero de 2000, Exp. 9723, M.P. Daniel Manrique Guzmán; del 11 de marzo de 2004, Exp. 13584, M.P. Juan Ángel Palacio Hincapié; del 9 de diciembre de 2004, Exp. 14453, M.P. Ligia López Díaz, y del 17 de agosto de 2006, Exp. 15338, M.P. María Inés Ortiz Barbosa; entre otras providencias.

La facultad de establecer tributos a cargo de las entidades territoriales se encuentra sometida al principio de legalidad tributaria, el cual incluye la participación de órgano de **representación popular** para el señalamiento de los tributos y la **predeterminación** de los elementos esenciales de los mismos.

La *representación popular* implica que no puede haber impuesto sin representación y por ello la Constitución autoriza únicamente al Congreso, Asambleas y Concejos para establecer impuestos, contribuciones fiscales y parafiscales dentro de los marcos establecidos en el artículo 338 de la Constitución Nacional. La gran reforma que introdujo la nueva constitución consistió en agregar expresamente, que los elementos de los **impuestos**, esto es, los sujetos activo y pasivo, hechos generadores, base gravable y tarifas, deben fijarse **directamente** por la ley y la Ordenanza, en el caso de los impuestos departamentales, o por la ley y el Acuerdo en el caso de los impuestos locales.

En todo caso, le corresponde a la ley, dictada por el Congreso, la creación “*ex novo*” de los tributos, lo que implica que se fije, **únicamente por el legislador nacional**, aquel elemento esencial y diferenciador de la obligación tributaria: El hecho generador, es decir, el presupuesto previsto en la ley, de contenido económico, revelador de capacidad contributiva.

Por tanto, las entidades territoriales a través de sus órganos de elección popular, pueden establecer gravámenes siempre y cuando respeten el marco establecido por la disposición de rango legal.

En el presente caso, el Concejo Municipal de Floridablanca invocó como sustento general de su código de rentas los Artículos 313, 338 Constitución Política, la Ley 136 de 1994, Decreto 1333 de 1986 y la Ley 14 de 1993, normas dentro de las cuales no está previsto el impuesto de pesas y medidas.

Dentro de los planteamientos del municipio demandado durante el proceso, ha citado el artículo 5 de la Ley 33 de 1905, norma sobre la cual esta Sala ha tenido oportunidad de pronunciarse, por lo que se reitera lo allí señalado en relación con el sustento del impuesto de pesas y medidas:²

“En breve reseña de la pertinente normatividad se observa que como antecedente legislativo del impuesto en comento, la Ley 33 de 1905 sobre pesas y medidas, en cuyos artículos 5° y 6° expresa:

“Artículo 5° Las Corporaciones municipales harán poner un sello a las pesas y medidas que deban usar los particulares, para reconocer su legitimidad.

Las mismas corporaciones podrán hacer construir pesas y medidas para que sirvan de patrones de las que se permiten según el artículo 2°.”

“Artículo 6° El que use para vender o comprar pesas y medidas distintas de las que se expresan en esta Ley o use éstas alteradas, incurrirá en una multa de uno a cincuenta pesos oro, que se hará efectiva administrativamente y su valor ingresará al Tesoro Municipal. La cuantía de la multa será doble en caso de reincidencia.(...)”

*Según la norma transcrita, tampoco es posible el desarrollo del Impuesto de pesas y medidas en los términos en que lo realizó el Decreto municipal cuestionado, toda vez que no enmarca ningún tipo de tributo, sino una **facultad de control** para quienes usen en las ventas o compras instrumentos para pesar y medir, como quiera que deben ser legítimos, y su alteración acarrea una multa específica.*

A partir de la Ley 33 de 1905, a nivel territorial³ se efectuó un desarrollo normativo, para denominarlo como Almotacén o Impuesto de pesas y medidas y se reglamentó mediante el Decreto 956 de 1931. Los textos pertinentes son los siguientes:

Acuerdo número 2 de 1907

Por el cual se organiza la Renta de almotacén

Artículo 1° La Gobernación del Distrito Capital, por conducto de la Sección de Hacienda, organizará una Junta compuesta de tres empleados de dicha

² Consejo de Estado, Sección Cuarta, Sentencias del 25 de septiembre de 2006, exp. 15077, M.P. María Inés Ortiz Barbosa y del 26 de noviembre de 2008, exp. 16568, M.P. Martha Teresa Briceño de Valencia.

³ Fuente consultada Anales del Concejo de Bogotá y Régimen Tributario de Bogotá. Año 1943. Eduardo Valenzuela. Jefe de Impuestos Municipales.

Sección, presidida por su Jefe, que se denominará Junta Clasificadora de la Renta de almotacén, y cuyas funciones serán las siguientes:

Formar el catastro de los almacenes, tiendas de expendio y en general de todas las localidades de la ciudad, inclusive Chapinero, donde se usen pesos, pesas o medidas para comprar y vender;

Clasificar dichas localidades en cinco clases, para lo cual se tendrá en cuenta la categoría, importancia, capital, situación, etc., de cada una de ellas; designando como de primera clase las localidades de mayor categoría en todo sentido, y como de quinta clase aquellas de condición inferior. Las otras clases en esta proporción;

(...)

Artículo 3° Queda a cargo del Administrador de la Plaza de Mercado la organización para recaudar la Renta de almotacén en toda la ciudad.(...)

Artículo 16 Conforme al punto b), del artículo 1° se fijan las siguientes cuantías de impuesto para las cinco clases de localidades en que se usen pesos, pesas y medidas, a saber:

La clase 1ª. Pagará el impuesto de tres pesos oro (\$3) por año por cada vara, metro, romana, etc. que use.

La clase 2ª. Pagará dos pesos oro (\$2).

La clase 3ª. Pagará un peso oro (\$1).

La clase 4ª. Pagará cincuenta centavos oro (\$0-50).

La clase 5ª. Pagará veinte centavos oro (\$0-20)

(...)

Acuerdo 35 de 1917

Por el cual se reforma el número 2 de 1907, que organiza la renta de Almotacén

Artículo 1° Créase una Junta clasificadora de la Renta de Almotacén, compuesta por cinco miembros a saber:

(...)

Artículo 3° Las funciones de la Junta calificadora de la Renta de Almotacén serán las mismas descritas en el artículo 1° del Acuerdo número 2 de 1907.

Dichas funciones son las siguientes: (...)

Acuerdo Número 6 de 1920

Por el cual se derogan unos artículos de los Acuerdos números 2 de 1907 y 35 de 1917 (Impuesto de pesas y medidas)

Artículo 1° Divídense en seis clases las localidades para el cobro del impuesto de pesas y medidas, para lo cual se tendrá en cuenta la categoría, importancia, situación, capital, etc., de cada una de ellas.

(...)

Resolución Número 5 de 1920

Artículo 3° De acuerdo con lo establecido en la Ley 33 de 1905, es obligatorio en todos los asuntos oficiales y comerciales y en todos los actos y contratos el uso de las pesas y medidas establecidas en el sistema métrico decimal francés que en seguida se expresan: (...)

Artículo 6° Las corporaciones municipales harán poner un sello a todas las pesas y medidas que deban usar los particulares, y éstos quedan en la obligación de tener registradas y selladas todas sus pesas y medidas en los almotacenes respectivos, entes del 10 de febrero próximo.

Artículo 14 De acuerdo con lo establecido en los artículos 376, 377 y 378 del Código Penal, el que en perjuicio del público, alterare las pesas, pesos o medidas legales, o , a sabiendas, usare de pesas o pesos o medidas falsas o alteradas, o fabricare o contrahiciera la marca o señal que conforme a la ley deben tener las pesas y medidas, pagará una multa de cinco a cincuenta pesos oro y sufrirá un arresto por uno a seis meses. Quienes usaren pesas y medidas sin las marcas y señales correspondientes, perderán dichas pesas y medidas que con tal defecto usaren, y pagarán una multa igual al triple de los derechos que, conforme a la ley, deben pagar por la postura de la marca.

DECRETO 956 DE 1931 * (A nivel Nacional)

Por el cual se reglamenta la Ley número 33 de 1905, sobre pesas y medidas.

Artículo 63. El que usare en transacciones con el público, ya sea para vender o para comprar, pesas o medidas distintas de las relacionadas en los Capítulos I y II de este Decreto, incurrirá por cada una de ellas en una multa de uno a cincuenta pesos, y del doble, en caso de reincidencia. Tales pesas y medidas, además, serán decomisadas por la Alcaldía respectiva.

Artículo 66. Las multas que se impongan de acuerdo con lo dispuesto en este Decreto, se harán efectivas administrativamente, y su valor ingresará al Tesoro

Municipal respectivo y se destinará, en cuanto fuere necesario, a atender los gastos que demande la fiscalización y vigilancia de las pesas y medidas.

(...)

Ahora bien, vale la pena señalar que el impuesto de pesas y medidas no aparece dentro del ámbito normativo contemplado en la Ley 14 de 1983.

Así las cosas, la Sala observa que ni de la Ley 33 de 1905, ni de los antecedentes normativos consultados a los cuales se ha hecho referencia, surge la legalidad tributaria exigida en la Constitución Política, toda vez que no se evidencia la predeterminación del tributo por parte de una norma con fuerza de ley, para que a partir de ella el ente territorial la estableciera como un tributo ligado al impuesto de industria y comercio.”⁴

Todo lo anterior lleva a reiterar que el impuesto de pesas y medidas, creado y adicionado por los actos administrativos acusados, no tiene fuente legal alguna y en consecuencia el Concejo Municipal de Floridablanca se excedió en el ejercicio de su facultad impositiva, abrogando funciones exclusivas del Congreso de la República. El denominado impuesto de Almotacen que rigió en el pasado en Bogotá, tampoco puede sustentarse en dichas disposiciones, pues se insiste que la Ley 33 de 1905 no creó dicho impuesto ni facultó a los entes territoriales para hacerlo.

De otra parte, teniendo en cuenta que en todas las etapas procesales correspondientes el apoderado judicial del demandado, siempre ha presentado el impuesto de pesas y medidas como complementario del impuesto de industria y comercio, considera la Sala que el Concejo de Floridablanca con la expedición de los acuerdos acusados, también está modificando el impuesto de industria y comercio, como quiera que al tenor del artículo 90 del Acuerdo 023 de 2003, estipula: *“El impuesto de pesas y medidas se liquidará sobre el valor del impuesto anual de industria y comercio y sobre el mismo se colocará una tarifa equivalente al ocho por ciento (8%) del valor del impuesto de industria y comercio”*.. El ente local está desbordando su facultad.

⁴ Consejo de Estado, Sección Cuarta, Sentencia del 25 de septiembre de 2006, exp. 15077, M.P. María Inés Ortiz Barbosa.

De otra parte, dice el recurrente que la Ley 142 de 1994 permite a los Municipios gravar las empresas de servicios públicos domiciliarios, en aplicación del principio de universalidad en materia tributaria. Al respecto, debe señalarse que ante la ausencia de sustento legal no es procedente gravar con el impuesto de pesas y medidas a dichas empresas.

En este orden de ideas, considera la Sala que el Municipio desbordó su competencia al crear un gravamen, sin soporte de orden legal, desconociendo el principio de legalidad tributaria, razón por la cual procede la nulidad de las disposiciones demandadas.

Sin embargo, no obstante lo analizado, al revisar el texto del Acuerdo 023 del 2002, la Sala advierte que en los artículos 92, 93 y 94 no se regulan aspectos atinentes al tributo en debate, sino que se establecen en general medidas de control y vigilancia relacionadas con el adecuado manejo y conservación de los instrumentos de medida, temática no discutida en el proceso ya que en la demanda no se desarrolla concepto de violación alguno que pretenda desvirtuar la legalidad de estas disposiciones, por lo cual no procede su anulación.

En consecuencia, la Sala revocará la providencia de primera instancia y en su lugar, declarará la nulidad de los artículos 87, 88, 89, 90 y 91 del Acuerdo 023 de 2002 y de los artículos 1 y 2 del Acuerdo 005 del 2003, ambos del Concejo de Floridablanca (Santander). Así mismo, negará la demás súplicas de la demanda, relacionadas con los artículos 92, 93 y 94 del Acuerdo 23 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.

FALLA

REVÓCASE la Sentencia del 16 de mayo de 2007 proferida por el Tribunal Administrativo de Santander. En su lugar:

1. **DECLÁRASE** la nulidad de los artículos 87, 88, 89, 90 y 91 del Acuerdo 023 del 27 de septiembre de 2002 del Concejo Municipal de Floridablanca (Santander).
2. **DECLÁRASE** la nulidad de los artículos 1° y 2° del Acuerdo 005 del 27 de mayo de 2003.
3. **NIÉGANSE** las demás pretensiones de la demanda.

Cópiese, notifíquese, comuníquese y cúmplase.

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

MARTHA TERESA BRICEÑO DE VALENCIA
– PRESIDENTE DE LA SECCIÓN –

LIGIA LÓPEZ DÍAZ

HÉCTOR J. ROMERO DÍAZ