

Señor

**JUEZ ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BUCARAMANGA**

(Reparto)

E. S. D.

REF: Medio de Control - Demanda de nulidad  
Artículo 81 Acuerdo 014 del 25 de septiembre de 2014  
Municipio del Suratá, departamento de Santander

### **I.- DEMANDA**

El suscrito Carlos Mauricio Serrano Gutierrez, mayor de edad y vecino de Villavicencio, con C.C. No. 91.209.382 y T.P. de Abogado No. ~~413.468~~ del C. S. de la J., obrando como apoderado de la ASOCIACIÓN BANCARIA Y DE ENTIDADES FINANCIERAS DE COLOMBIA - ASOBANCARIA, asociación domiciliada en Bogotá, respetuosamente presento demanda contra el Municipio de Suratá, representado por el señor Alcalde, conforme al inciso 6° del artículo 159 del CPA y CA, con el objeto de que previos los trámites de un juicio a que se refiere el artículo 137 del mencionado Código, se declare la nulidad parcial del Artículo 81 del Acuerdo 014 del 25 de septiembre de 2014, expedido por el Concejo Municipal de Suratá, cuyo texto se transcribe a continuación, destacando la parte de la disposición cuya nulidad se demanda:

**ACUERDO NUMERO 014**  
(Septiembre 25 de 2014)

**POR MEDIO DEL CUAL SE DEROGA EL ACUERDO 022 DE 2012, Y SE CREA EL NUEVO CÓDIGO DE RENTAS DEL MUNICIPIO DE SURATA-SANTANDER.**

**EL HONORABLE CONCEJO MUNICIPAL DEL MUNICIPIO DE SURATÁ SANTANDER**  
En ejercicio de sus facultades constitucionales y en especial las contenidas en los artículos 287,294, 313-4, 338, 362 y 363 de la Constitución Nacional, la Ley 14 de 1983, Decreto 3070 de 1973, Decreto 1333 de 1986 artículos 172, 258, 259 y 261, Ley 44 de 1990, Ley 99 de 1993, Ley 133 de 1994, Ley 136 de 1994 artículos 32,41, Ley 142 de 1994, Ley 181 de 1995, Ley 383 de 1997, Ley 633 de 2000, Leyes 666, 685, 687 y 716 de 2001, Ley 788 de 2002, Ley 863 de 2003, Ley 962 de 2005, Ley 1106 de 2006, Ley 1151 de 2007, Ley 1276 de 2009, Ley 1430 de 2010, Ley 1450 y 1493 de 2011, Ley 1448 de 2011, Ley 1559 de 2012 y Ley 1575 de 2012, y la legislación complementaria, en desarrollo de la anterior normatividad corresponde al Concejo Municipal, de conformidad con la Constitución y la Ley, adoptar, reglamentar, establecer y aplicar los impuestos, tasas, contribuciones, sanciones y régimen procedimental en materia tributaria del Municipio de Suratá - Santander , así mismo crear, modificar, establecer las sobretasa a que haya lugar.

.....

**ARTICULO 81. CLASIFICACIÓN Y TARIFAS A APLICAR.**

De conformidad con lo establecido en los artículos anteriores, la codificación CIU (Sección – S; División – D; Grupo –G y Clase – C) y tarifas que aplican para el impuesto municipal de Industria y Comercio son:

**SECCIÓN DE INDUSTRIA MANUFACTURERA, INCLUIDAS LAS ACTIVIDADES AGRÍCOLAS**

CÓDIGO CIU				DESCRIPCIÓN	TARIFA X MIL
S	D	G	C		
A	0	00	000	<b>Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca</b>	5
A	2	00	000	Silvicultura y extracción de madera	5
A	3	00	000	Pesca y acuicultura	5
C	0	00	000	<b>Industria Manufacturera</b>	5
C	10	00	000	Elaboración de productos alimenticios	5
C	11	00	000	Elaboración de bebidas	5
C	12	00	000	Elaboración de productos de tabaco	5
C	13	00	000	Fabricación de productos textiles	5
C	14	00	000	Fabricación de prendas de vestir	5
C	15	00	000	Fabricación de productos de cuero y productos conexos	5
C	16	00	000	Producción de madera y fabricación de productos de madera y corcho, excepto muebles; fabricación de artículos de paja y de materiales trenzables	5
C	17	00	000	Fabricación de papel y de productos de papel	5
C	18	00	000	Impresión y reproducción de grabaciones	5
C	19	00	000	Fabricación de coque y productos de la refinación del petróleo	5
C	20	00	000	Fabricación de sustancias y productos químicos	5
C	21	00	000	Fabricación de productos farmacéuticos, sustancias químicas medicinales y productos botánicos de uso farmacéutico	5
C	22	00	000	Fabricación de productos de caucho y de plástico	5
C	23	00	000	Fabricación de otros productos minerales no metálicos	5
C	24	00	000	Fabricación de metales comunes	5
C	25	00	000	Fabricación de productos elaborados de metal, excepto maquinaria y equipo	5
C	26	00	000	Fabricación de productos de informática, de electrónica y de óptica	5
C	27	00	000	Fabricación de equipo eléctrico	5
C	28	00	000	Fabricación de maquinaria y equipo n.c.p.	5
C	29	00	000	Fabricación de vehículos automotores, remolques y semirremolques	5
C	30	00	000	Fabricación de otro equipo de transporte	5
C	31	00	000	Fabricación de muebles	5
C	32	00	000	Otras industrias manufactureras	5
C	33	00	000	Reparación e instalación de maquinaria y equipo	5

CODIGO CIU				DESCRIPCIÓN	TARIFA X MIL
S	D	G	C		
B	9	00	000	Actividades de servicios de apoyo para la explotación de minas y canteras (incluidas petróleo y gas)	10
D	0	00	000	Suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado	10
E	0	00	000	Suministro de agua; evacuación de aguas residuales, gestión de desechos y descontaminación	5
F	00	00	000	Construcción	10
F	41	00	000	Construcción de edificios	10
F	42	00	000	Obras de ingeniería civil	10
F	43	00	000	Actividades especializadas de construcción	10
G	00	00	000	Comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos automotores y motocicletas	4
G	45	00	000	Comercio al por mayor y al por menor y reparación de vehículos automotores y motocicletas	4
G	46	00	000	Comercio al por mayor, excepto el de vehículos automotores y motocicletas	4
G	47	00	000	Comercio al por menor, excepto el de vehículos automotores y motocicletas	4
H	00	00	000	Transporte y almacenamiento	5
H	49	00	000	Transporte por vía terrestre y transporte por tuberías	5
H	52	00	000	Almacenamiento y actividades de apoyo al transporte	5
H	52	00	000	Actividades postales y de mensajería	7
I	00	00	000	Actividades de alojamiento y de servicio de comidas	4
J	00	00	000	Información y comunicaciones	10
K	00	00	000	Actividades financieras y de seguros	7
L	00	00	000	Actividades inmobiliarias	4
M	00	00	000	Actividades profesionales, científicas y técnicas	4
N	00	00	000	Actividades de servicios administrativos y de apoyo	4
P	00	00	000	Enseñanza	4
Q	00	00	000	Actividades de atención de la salud humana y de asistencia social	4
R	00	00	000	Actividades artísticas, de entretenimiento y recreativas	4
S	00	00	000	Otras actividades de servicios	4

**PARÁGRAFO.** La tarifa definida para cada sección será aplicada para toda la división, grupo y clase que la componen (según la revisión CIU Rev. 4.0 A.C. y/o codificación vigente), a menos que para algunos de ellos se halla resaltado diferente en la tabla anteriormente señalada

## **II.- HECHOS**

1º.- El Concejo Municipal de Suratá, por medio del Acuerdo 014 del 25 de septiembre de 2014 expidió el Estatuto Tributario del mencionado municipio.

2º.- En el artículo 81 del mencionado Acuerdo se establecieron en un siete por mil (7X1000), las tarifas para las "actividades financieras y de seguros" con el código K0000000.

3º.- El Acuerdo mencionado fue sancionado por el señor Alcalde municipal.

4º.- El Acuerdo 014 del 25 de septiembre de 2014, fue igualmente promulgado por el Municipio de Suratá.

3

### III.- REQUISITOS DE PROCEDIBILIDAD

1°. Demuestro la existencia y representación de la ASOCIACIÓN BANCARIA Y DE ENTIDADES FINANCIERAS DE COLOMBIA - ASOBANCARIA, mediante el certificado expedido por la Cámara de Comercio de Bogotá.

2°. Demuestro mi personería para actuar, mediante el poder presentando personalmente ante notario.

3°.- El señor Juez es competente para conocer de la presente demanda de conformidad con el numeral 1° del artículo 155 del CPA y CA.

4°.- La presente demanda de nulidad puede ser presentada en cualquier tiempo, de conformidad con el literal a) del numeral 1° del artículo 164 del CPA y CA.

### IV.- DISPOSICIONES VIOLADAS

1°.- De la Constitución Política de Colombia, las siguientes normas:

a) El artículo 287, cuyo encabezamiento y numeral 3°, dicen:

“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”. (He subrayado).

b) El artículo 313, numeral 4°, que dice:

“Corresponde a los Concejos:

“4.- Votar de conformidad con la Constitución y la ley los tributos y gastos locales”.

2°.- Del Código de Régimen Municipal (Decreto-Ley 1333 de 1986), el artículo 208, que dice:

“Sobre la base gravable definida en el artículo anterior, (el artículo anterior establece las bases gravables del impuesto de industria y comercio (ICA) para las entidades del sector financiero), las corporaciones de ahorro y vivienda pagarán el tres por mil (3 X 1000) anual y las demás entidades reguladas por el presente Código el cinco por mil (5X1000) sobre los ingresos operacionales anuales liquidados el 31 de diciembre del año inmediatamente anterior al del pago” (He subrayado).

### V.- CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN

1°.- Como un desarrollo del principio de que Colombia es una República unitaria, con autonomía de sus entidades territoriales, según lo dice el artículo 1° de la Constitución, los departamentos, distritos y municipios tienen una relativa autonomía para el establecimiento de sus tributos, pero dentro de los márgenes establecidos en la Constitución y la ley.

2°.- La H. Corte Constitucional, a través de múltiples sentencias ha establecido la línea jurisprudencial conforme a la cual la autonomía tributaria de las entidades territoriales está siempre supeditada a la Constitución y la ley. En efecto:

a) En sentencia C-004 del 14 de enero de 1993, dijo lo siguiente:

“La Carta de 1991, si bien introduce el concepto de autonomía de las entidades territoriales, consagra los principios rectores del régimen tributario del Estado unitario. Lo anterior no obsta para que se hayan creado importantes mecanismos que fortalecen la autonomía fiscal de las entidades territoriales. Con todo, dicha autonomía se encuentra sujeta a los mandatos de la Constitución y la ley.”

“.....”

“En cualquier caso, la Carta subordina el poder tributario de las entidades territoriales a la ley, en desarrollo del principio de unidad nacional consagrado en el artículo 1º.

“.....”

En conclusión, esta Corte considera que la introducción del concepto de autonomía, que implica un cambio sustancial en las relaciones centroperiferia, debe en todo caso ser entendida dentro del marco general del Estado unitario. De esta forma, a la ley corresponderá definir y defender los intereses nacionales, y para ello puede intervenir en los asuntos locales, siempre que no se trate de materias de competencia exclusiva de las entidades territoriales. En cualquier caso, hay que tener en cuenta que de lo que se trata es de armonizar los distintos intereses, y no simplemente de delimitarlos y separarlos. Por esto, generalmente las competencias que se ejercen en los distintos niveles territoriales no son excluyentes...”. (He subrayado).

b) En sentencia C-070 del 23 de febrero de 1994, dijo lo siguiente:

“La actuación del legislador se explica pues, como esta Corporación ha tenido oportunidad de definirlo, en razón a que en la Carta de 1991 la facultad impositiva de las entidades territoriales continúa supeditada a la ley; a pesar de haberse incrementado notablemente. En esas condiciones el legislador continúa teniendo la obligación constitucional de proveer a las entidades territoriales el marco normativo para que éstas ejerzan su potestad impositiva”. (He subrayado).

c) En sentencia C-084 del 1º de marzo de 1995, dijo lo siguiente:

“Un análisis sistemático de las normas constitucionales muestra entonces que el principio de legalidad rige en el campo tributario, por lo cual las entidades territoriales, si bien pueden imponer contribuciones, no son soberanas fiscalmente, ya que deben respetar los marcos establecidos por el legislador.” (He subrayado).

d) En sentencia C-335 de 1996 dijo lo siguiente:

“Estas normas determinan inequívocamente que la potestad impositiva de los departamentos y municipios tiene que ejercerse de conformidad con la ley. No es, por lo mismo, aceptable sostener que en esta materia cada departamento y cada municipio puede ejercer su competencia dentro de los límites que él mismo quiera trazarse. Sostener semejante tesis implicaría la consagración del desorden y el caos en lo que tiene que ver con los tributos departamentales y municipales, pues los departamentos y municipios podrían establecer tributos y contribuciones sin otro límite que el inexistente de la imaginación. En tales circunstancias, se quebrarían, ahí sí, dos

5

principios fundamentales de la Constitución; el primero, el que Colombia está organizada en forma de República unitaria (art. 1º) y el segundo, el de la igualdad ante la ley (artículo 13)".

6

e) En sentencia C-232 del 20 de mayo de 1998, dijo lo siguiente:

"El mandato constitucional es claro al establecer que en materia fiscal, la autonomía de las entidades territoriales está expresamente limitada por la constitución y la ley (artículos 287, 300 y 313 C.P) por lo que como lo ha reconocido esta Corporación en varias oportunidades, no es dable predicar ni menos aceptar la tesis de la "soberanía fiscal" de los entes territoriales. En este sentido, se dijo en la sentencia No. C-517 de 1992, que:

".... Pese a que la Carta de 91 incrementó notablemente la capacidad tributaria de las entidades territoriales, sin embargo, en materia impositiva mantuvo la subordinación de su poder normativo a la ley, según claramente lo estipulan los artículos 300-4 y 313-4 de la Carta. En otros términos, la facultad impositiva de las entidades territoriales continúa supeditada a la ley y ha de ejercerse con estricta sujeción a los parámetros que en ella se fijan". (He subrayado).

3º.- El H. Consejo de Estado también se ha pronunciado en el sentido de que las entidades territoriales deben ceñirse a los límites establecidos por la ley, respecto de los elementos esenciales de la tributación, entre los cuales se encuentra la tarifa. Así en sentencia del 22 de marzo de 2012, expediente 18842, dijo lo siguiente:

"Sea lo primero aclarar que el artículo 196 del Decreto 1333 de 1986 señala los límites dentro de los cuales los Concejos Municipales pueden asignar tarifas a las actividades gravadas con el impuesto de industria y comercio. Para las actividades industriales el rango es del dos al siete por mil y para las actividades comerciales, y de servicios del dos al diez por mil.

"Al entrar a regir la Carta Política de 1991, los principios de legalidad tributaria y de autonomía de las entidades territoriales consagrados en la anterior Constitución se mantuvieron, y en adición, se otorgó a las Asambleas Departamentales y a los Concejos Municipales la potestad de establecer los diferentes aspectos de la obligación tributaria.

"El artículo 338 de la Constitución de 1991 dispuso que en tiempos de paz, sólo el congreso, las asambleas departamentales y los concejos municipales o distritales, pueden imponer contribuciones fiscales o parafiscales. Así mismo la norma precisó que la ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos.

"De la interpretación armónica del precepto en mención con los artículos 1, 150 núm. 12., 287 núm., 3, 300 núm. 4 y 313 núm. 4 de la Constitución de 1991 se infiere que en materia impositiva las asambleas departamentales y los concejos municipales y distritales no son autónomos; su potestad tributaria es limitada por estar sometida a la Constitución y a la ley.

"No obstante que las asambleas y los concejos pueden fijar directamente los elementos de los tributos locales, es necesario que las cargas fiscales hayan sido creadas previamente por el legislador o autorizadas por él; sin embargo, una vez el Congreso de la República ha definido alguno de los elementos de la obligación tributaria, las entidades territoriales no pueden

modificarlo, pues tal actuación desconoce el principio de legalidad que protegen las disposiciones constitucionales a que se ha hecho referencia.

“En este orden de ideas, no es cierto que bajo la Constitución de 1991 las entidades territoriales puedan fijar los elementos de los tributos que ellas administran sin sujeción a la ley, por el contrario, la facultad impositiva de los departamentos continúa restringida por las decisiones del Congreso de

la República, ya sea en cuanto a la creación de tributos o a la determinación de sus elementos esenciales. De esta manera, el artículo 196 del Decreto 1333 de 1986, que impone a los municipios restricciones para la fijación de las tarifas del impuesto de industria y comercio, se ajusta a los cánones constitucionales”. (He subrayado)

4º.- Lo dicho en la sentencia transcrita, respecto de la tarifa del ICA para las actividades industriales, comerciales y de servicios, establecida en el artículo 196 del Código de Régimen Municipal (Decreto-Ley 1333/87), es igualmente aplicable respecto de las tarifas para las entidades financieras en el artículo 208 del mismo Código, en el cual se fijaron las tarifas máximas del tres por mil (3‰), para las antiguas corporaciones de ahorro y vivienda y del cinco por mil (5‰) para las demás entidades del sector financiero .

5º.- De lo anteriormente expuesto se concluye lo siguiente:

- a) Conforme a la Constitución el poder tributario de las entidades territoriales está supeditado a lo dispuesto por las leyes.
- b) Según lo dicho por la H. Corte Constitucional y el H. Consejo de Estado en las jurisprudencias que quedan transcritas, cuando la ley ha señalado un determinado límite a la tarifa de los impuestos territoriales, las normas departamentales, distritales o municipales que desarrollan el correspondiente tributo no pueden exceder el límite señalado por la ley.
- c) En el caso del impuesto de industria y comercio a cargo de las entidades financieras, el artículo 208 del Código de Régimen Municipal (Decreto-Ley 1333/86), ha señalado una tarifa máxima del 5 X 1.000.
- d) En el caso del impuesto de industria y comercio a cargo de las corporaciones de ahorro y vivienda, el artículo 208 del Código de Régimen Municipal (Decreto-Ley 1333/86), ha señalado una tarifa máxima del 3 X 1.000.
- e) Por consiguiente, como la norma acusada señaló una tarifa del siete por mil (7 X 1000) para liquidar el impuesto de industria y comercio de las actividades financieras y de seguros, es evidente que se ha configurado una violación directa del artículo 208 del C. de R.M., al igual que de los artículos 287 y 313, numeral 4º de la Constitución.

6º.- Finalmente, sobre la procedencia de la acción (medio de control) de nulidad para discutir la legalidad de normas de carácter general que previamente habían sido derogadas o perdido su vigencia, vale recordar el criterio mayoritario de la jurisprudencia del H. Consejo de Estado:

"A pesar de que el concepto 091432 de 30 de diciembre de 2004 fue modificado por el 23795 de 27 de abril de 2005, y, por ende, al momento de solicitarse la nulidad del último (3 de agosto de 2005), parte del primer acto había dejado de regir, la Sala analizará legalidad de todo el concepto aclarado, pues, el mismo pudo haber producido efectos durante el lapso en que estuvo vigente en su integridad.

“Lo anterior obedece al criterio mayoritario tanto de la Sala Plena Contenciosa como de esta Sección conforme al cual basta que un acto administrativo general haya tenido vigencia para que la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo se pronuncie sobre su nulidad, pues, durante el lapso en que rigió, podieron producirse situaciones jurídicas particulares

que ameritan reparación del daño y la restauración del derecho que eventualmente se haya afectado. Y, porque mientras tal pronunciamiento no se produzca, la norma, aunque haya sido derogada, conserva y proyecta la presunción de legalidad que la ampara, alcanzando los efectos a aquellos actos de contenido particular que fueron expedidos durante su vigencia." [Consejo de estado sección cuarta, sentencia de julio 23 de 2009, expediente 15311] (He subrayado)

B

## **VI.- SUSPENSIÓN PROVISIONAL**

De conformidad con lo dispuesto por el numeral 3º del artículo 230 del CPA y CA, respetuosamente solicito que se decrete la suspensión provisional de la norma acusada en la presente demanda, teniendo en cuenta la siguiente argumentación:

1º.- Conforme al artículo 287 de la Constitución Política de Colombia, las entidades territoriales tienen autonomía para el establecimiento de sus tributos "dentro de los límites de la Constitución y la ley".

2º.- El numeral 4º del artículo 313 de la Constitución determina que corresponde a los Concejos Municipales o Distritales "votar de conformidad con la Constitución y la ley los tributos y gastos locales".

3º.- El artículo 208 del C. de R.M. (Decreto-Ley 1333/86) determinó que la tarifa máxima del impuesto de industria y comercio para las entidades del sector financiero sería del 5‰ y para las corporaciones de ahorro y vivienda sería del 3‰.

4º.- La norma acusada estableció que la tarifa del impuesto de industria y comercio en el Municipio de Suratá, sería de 7X1000, razón por la cual se ha establecido un elemento esencial del mencionado tributo por fuera de los límites legales, transgrediendo así el orden jurídico.

5º.- Las razones anteriores justifican plenamente la suspensión provisional de la norma acusada que se impetra por medio del presente escrito.

## **VII.- NOTIFICACIONES**

La parte demandante recibirá notificaciones en: Carrera 9 No. 74 - 08 Piso 9 Edificio Profinanzas - Bogotá, Teléfono: (571) 3266600 ext.: 1201 y/o en el correo electrónico [vicepresidenciajuridica@asobancaria.com](mailto:vicepresidenciajuridica@asobancaria.com)

El apoderado de la parte demandante recibirá notificaciones en: Carrera 16 No. 35 - 18 Oficina 906 Edificio Turbay - Bucaramanga y/o en el correo electrónico: [carmaseq11@yahoo.es](mailto:carmaseq11@yahoo.es)

La parte demandada recibirá notificaciones en: Carrera 4 No 4 - 19, Suratá - Santander, teléfono: 3103494546 y/o en el correo electrónico: [notificacionjudicial@surata-santander.gov.co](mailto:notificacionjudicial@surata-santander.gov.co)

## **VIII.- ANEXOS**

1º. Certificado de existencia y representación de la ASOCIACIÓN BANCARIA Y DE ENTIDADES FINANCIERAS DE COLOMBIA - ASOBANCARIA, expedido por la Cámara de Comercio de Bogotá.

2º. Poder especial presentando personalmente ante notario.

3°. Fotocopia simple del Acuerdo 014 del 25 de septiembre de 2014 originario del Consejo Municipal de Suratá Departamento de Santander. De conformidad con lo dispuesto en el inciso 2° del numeral 1° del artículo 166 del CPA y CA, mediante la indicación del siguiente enlace en internet, se demuestra que el contenido y la publicación del acto demandado pueden verificarse en el sitio web de la entidad demandada, para todos los efectos legales: <http://surata-santander.gov.co/apc-aa-files/32653832653034313230386633663234/acuerdo-014-codigo-de-rentas.pdf>

9

Atentamente,

*Carlos M. Serrano.*

Carlos Mauricio Serrano Gutierrez

C.C. No. 91.209.382

T.P. No. ~~47458~~ del C.S.J.

43.956