

REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



JUZGADO TREINTA Y NUEVE ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE ORALIDAD  
BOGOTÁ D.C.- SECCIÓN CUARTA -  
ASUNTOS IMPOSITIVOS

Bogotá D. C., treinta y uno (31) de agosto de dos mil quince (2015)

**Expediente:** 11001333703920150009600  
**Demandante:** FRANCISCO BRAVO GONZALEZ  
**Demandado:** MUNICIPIO DE SOACHA

NULIDAD

---

SENTENCIA

Procede el Despacho a dictar sentencia en el Medio de Control de Nulidad interpuesta por FRANCISCO BRAVO GONZALEZ, quien en nombre propio presenta demanda contra el MUNICIPIO DE SOACHA para **anular** la siguiente norma y formula las siguientes:

I. PRETENSIONES

*"El texto de la norma demandada artículo 82 del Acuerdo 43 de 2000, modificado por el artículo 9 del Acuerdo No 46 del 10 de diciembre de 2009, es el siguiente:*

*"Artículo 9.- Modifícase el artículo 82 del Acuerdo 43 de 2000, el cual quedará así:*

*Artículo 82 .- IMPUESTO COMPLEMENTARIO DE AVISOS Y TABLEROS.- El impuesto de avisos deberá ser liquidado y pagado de manera obligatoria por todos los contribuyentes del Impuesto de Industria y Comercio a una tarifa del quince por ciento (15%) calculado sobre el valor de dicho impuesto. Los elementos sustanciales de este tributo son los mismos del Impuestos de Industria y Comercio."*

II. HECHOS

1. En materia del Impuesto de Industria y Comercio (ICA)<sup>1</sup>entre los años 2000 y 2012 el Municipio de Soacha ha expedido normas relativas a dicho impuesto y al complementario de avisos y tableros así:

---

<sup>1</sup> ICA en adelante

Expediente: 11001333703920150009600  
 Demandante: FRANCISCO BRAVO GONZÁLEZ  
 Demandado: MUNICIPIO DE SOACHA

**-SENTENCIA-**

ACUERDO 43 DE DICIEMBRE 27 DE 2000	ACUERDO 46 DE DICIEMBRE 10 DE 2009	ACUERDO 39 DE DICIEMBRE 27 DE 2012
<p><b>ARTÍCULO 82. IMPUESTO COMPLEMENTARIO DE AVISOS Y TABLEROS.</b> - El impuesto de avisos y tableros deberá ser liquidado y pagado por todas las actividades industriales, comerciales y de servicios, como complemento del impuesto de industria y comercio, a la tarifa del 15% sobre el valor de dicho impuesto. Para liquidar el impuesto complementario se multiplicará el impuesto de industria y comercio por el 15%.</p>	<p><i>"Artículo 9.- Modifícase el artículo 82 del Acuerdo 43 de 2000, el cual quedará así: Artículo 82 .- IMPUESTO COMPLEMENTARIO DE AVISOS Y TABLEROS.- El impuesto de avisos deberá ser liquidado y pagado de manera obligatoria por todos los contribuyentes del Impuesto de Industria y Comercio a una tarifa del quince por ciento (15%) calculado sobre el valor de dicho impuesto. Los elementos sustanciales de este tributo son los mismos del Impuestos de Industria y Comercio."</i></p>	<p><b>ARTÍCULO 15.-</b> El Impuesto de Avisos y Tableros se liquidará y cobrará a todas las actividades comerciales, industriales y de servicios, como complemento del Impuesto de Industria y Comercio y comprende los siguientes elementos: (...) 2-Sujeto Pasivo. Serán Sujetos Pasivos del Impuestos Complementario de Avisos y Tableros, las personas naturales o jurídicas que desarrollen una actividad gravable con el Impuesto de Industria y Comercio en la jurisdicción del Municipio de Soacha, y coloquen avisos y tableros para la publicación o identificación de sus actividades o establecimientos</p>

2. El Municipio de Soacha con base en la norma acusada, ha realizado actividades de recaudo del Impuesto de Avisos y Tableros

**III. NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN**

Invocó como violados los artículos 287, 313(4) Constitucionales, artículos 1 (k) Ley 97 de 1913, 1(a) de la Ley 84 de 1915, 37 de la Ley 14 de 1983 y 200 del Decreto Ley 1333 de 1986 Código de Régimen Político y Municipal.

Expediente: 11001333703920150009600  
Demandante: FRANCISCO BRAVO GONZÁLEZ  
Demandado: MUNICIPIO DE SOACHA

**- SENTENCIA -**

**IV. CONCEPTO DE VIOLACIÓN**

La demandante luego de transcribir las normas invocadas como de violación y citar sentencias de la H. Corte Constitucional, firma que la autonomía de las entidades territoriales en materia de impuestos no es absoluta y que sus competencias deben ejercer dentro de los límites que la constitución y la ley trazan, máxime que institucionalmente estamos en presencia de un estado unitario, sin que pueda afirmarse a favor de departamentos y municipios una soberanía fiscal.

Vistas las normas legales de creación y desarrollo del Ica y su complementario de avisos y tableros, estas no le otorgan el carácter de obligatorio al tributo complementario, como si lo dispuso la norma acusada, sin considerar o no la ocurrencia del hecho gravado.

Al respecto, el hecho gravado con el Impuesto de Avisos y Tableros, es la colocación de avisos y tableros en predios públicos o en las fachadas de edificios particulares que son parte del espacio público, pero si el contribuyente de ICA no posee avisos y tableros no podrá ser objeto de imposición del impuesto complementario.

Adicionalmente la demandante recalca, como la norma demanda si bien fue derogada esta aun surte efectos situación que hace procedente el medio de control incoado, en tanto que la Administración realiza actividades de cobro persuasivo por el tributo complementario de avisos y tableros.

**V. PARTE DEMANDADA**

La demandada, propone las excepciones de falta de legitimación en la causa del Municipio de Soacha, inepta demanda y legalidad de la actuación administrativa como se sigue.

**FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR EL MUNICIPIO DE SOACHA**

Afirma que es el Concejo Municipal, quien al expedir el acto acusado en ejercicio de sus facultades constitucionales, es el único legitimado para hacer parte en el proceso, pues, es una corporación administrativa de elección popular que no pertenece al sector central ni descentralizado de al municipio, sin olvidar que tiene autonomía administrativa y presupuestal a mas que es el órgano de control político en la vida municipal. En consecuencia la demanda debió dirigirse contra el Concejo Municipal de Soacha y no la

Expediente: 11001333703920150009600  
Demandante: FRANCISCO BRAVO GONZÁLEZ  
Demandado: MUNICIPIO DE SOACHA

-SENTENCIA-

Alcaldía Municipal.

### **INEPTA DEMANDA AL NO DEMANDARSE LA LINEA NORMATIVA**

En consideración a que la norma demandada, artículo 9º del Acuerdo 46 de diciembre 10 de 2009 (modificatorio del artículo 82 del Acuerdo 43 de 2000), fue derogado por el artículo 15 del Acuerdo 39 de 2012, actos proferidos por el Concejo Municipal de Soacha, y de los cuales revisado el líbello se tiene que no fue demandado el artículo 82 mencionado.

Los tres acuerdos citados, reflejan las sucesivas regulación del impuesto complementario de avisos y tableros, que inicia con el Acuerdo 82 de 2000, sigue con el 46 de 2010 y culmina con el 39 de 2012, la demandante desconoce al pretender anular el segundo acuerdo la existencia de un lineamiento normativo que debió ser “atacado de manera conjunta, que como no lo fue, constituye causal de exceptiva de inepta demanda del artículo 161 de la Ley 1437 de 2011.

Para tal fin se apoya en sentencia del H. Consejo de Estado con radicación interna 0841-05, por ello, las pretensiones deben incluirán todos los actos que contengan la de la voluntad de la Administración, pues a la vez no pueden existir actos administrativos contrarios a la decisión de anular uno de ellos.

### **LEGALIDAD DE LA ACTUACION ADMINISTRATIVA**

Para la demandante, los 287(3) y 311(3) , 313(4), 338, 262 y 363 constitucionales, son el marco habilitante para que el Concejo Municipal de Soacha hubiere expedido la norma acusada, la cual desarrolla sin contravenirlas en tanto que aplica la facultad impositiva de los concejos municipales con base a su autonomía, para imponer los tributos y regularlos previo voto de la corporación de elección popular a fin de lograr la eficiente prestación de los servicios públicos y de paso cumplir con uno de los fines esenciales del Estado.

En consecuencia, no se configura causal de nulidad en la presente.

Expediente: 11001333703920150009600  
Demandante: FRANCISCO BRAVO GONZÁLEZ  
Demandado: MUNICIPIO DE SOACHA

**- SENTENCIA -**

**VI. MINISTERIO PÚBLICO**

Guardó silencio.

**VII. TRAMITE PROCESAL**

**PRESENTACIÓN, ADMISIÓN Y CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA**

La demanda fue presentada el 20 de marzo de 2015.<sup>2</sup>

El 6 de abril de 2015 fue admitida la demanda,<sup>3</sup> notificada en debida forma y corrido traslado a la parte demandada por el término legal para su contestación.

**AUDIENCIA INICIAL**

Notificadas las partes, por auto del 18 de agosto de 2015<sup>4</sup> fue convocada audiencia inicial del artículo 180 de la Ley 1437 de 2011, para el día 28 de agosto de los corrientes.

El 28 de agosto de 2015 fue instalada la audiencia inicial y reconocida personería jurídica para actuar, a la abogada Nubia Consuelo Ruíz Rodríguez como apoderada del demandado, de acuerdo con el poder debidamente conferido.

**Saneamiento procesal**

No fueron propuestos, ni advertidos por el Despacho vicios de nulidad, poniendo de presente que cualquier irregularidad procesal no advertida por las partes se entiende saneada, igualmente, no se advirtieron vicios insaneables.

**Decisión de excepciones previas**

Fueron denegadas las excepciones de inepta demanda y falta de legitimación en la causa por pasiva, formuladas por la demandada.

<sup>2</sup> Fl. 35, C.P.  
<sup>3</sup> Fls. 37 y 38, C.P.  
<sup>4</sup> Fl. 61, C.P.

**Expediente:** 11001333703920150009600  
**Demandante:** FRANCISCO BRAVO GONZÁLEZ  
**Demandado:** MUNICIPIO DE SOACHA

**- SENTENCIA -**

### **Fijación del litigio**

Fue fijado el litigio de la siguiente manera:

1. En materia de impuesto de industria y comercio (ICA), y de avisos y complementarios, entre los años 2000 y 2012 el Municipio de Soacha ha expedido normas relativas a dichos tributos, contenidas en los Acuerdos 43 del 27 de diciembre de 2000 artículo 82, Acuerdo 46 de diciembre 10 de 2009, artículo 9, Acuerdo 39 de diciembre 27 de 2012 artículo 15 y el Decreto 211 de 2010. (COINCIDEN LAS PARTES)
2. El Municipio de Soacha con base en la norma demandada, esto es, el artículo 9º del Acuerdo 46 de diciembre 10 de 2009 ha realizado actividades de recaudo del impuesto de avisos y tableros. (COINCIDEN LAS PARTES).

### **Conciliación**

Por expresa prohibición de la Ley, no son conciliables las normas de carácter general.

### **Medidas cautelares**

Sin presentarse solicitud de medidas cautelares y sin que deba ordenarse una de oficio para garantizar los derechos de la demandante, el Despacho no las decreta.

### **Decreto de pruebas**

El Despacho decreta como pruebas las documentales, las aportadas por las partes tanto en la demanda como en la contestación.

### **Alegatos de conclusión**

En consideración a que el punto debatido es de puro derecho y no requiere la práctica de pruebas, se corrió traslado para alegar de conclusión a las partes, por el término de 20 minutos.

**Demandante y Demandado:** Reiteraron los argumentos iniciales de la demanda y contestación.

Expediente: 11001333703920150009600  
Demandante: FRANCISCO BRAVO GONZÁLEZ  
Demandado: MUNICIPIO DE SOACHA

**- SENTENCIA -**

**Ministerio Público:** Guardó silencio.

**Sentido del fallo**

Finalmente, el Despacho emitió el sentido del fallo en que accedió a las pretensiones de nulidad del acto acusado.

**VIII. CONSIDERACIONES**

Procede a dictarse sentencia al no existir causal de nulidad procesal que invalide lo actuado.

El Despacho observa que, el problema jurídico a resolver es el siguiente:

- *¿El artículo 9º del Acuerdo 46 de 2010 del Concejo Municipal de Soacha, que establece como obligatorio el pago del impuesto de avisos y tableros es contrario a la estructura y características propias de este tributo que es complementario del Impuesto de Industria y Comercio?*

La norma demandada expedida por el Concejo Municipal de Soacha es del siguiente tenor literal:

*“Artículo 9.- Modifícase el artículo 82 del Acuerdo 43 de 2000, el cual quedará así:  
Artículo 82 .- IMPUESTO COMPLEMENTARIO DE AVISOS Y TABLEROS.- El impuesto de avisos deberá ser liquidado y pagado de manera obligatoria por todos los contribuyentes del Impuesto de Industria y Comercio a una tarifa del quince por ciento (15%) calculado sobre el valor de dicho impuesto. Los elementos sustanciales de este tributo son los mismos del Impuestos de Industria y Comercio.”*

El Despacho para dilucidar las censuras de la parte demandante, abordará los siguientes aspectos.

- Potestad impositiva de las entidades territoriales en el marco constitucional.
- Los Impuestos de Industria y Comercio y su complementario de avisos y tableros reseña evolutiva y características.
- La norma acusada y su discordancia normativa.

Expediente: 11001333703920150009600  
 Demandante: FRANCISCO BRAVO GONZÁLEZ  
 Demandado: MUNICIPIO DE SOACHA

**- SENTENCIA -**

Previo a lo anterior, el hecho de que la norma acusada fuere derogada por el artículo 15 del Acuerdo 39 del 27 de diciembre de 2009, ello no impide proferir fallo de fondo, en tanto que mientras el acto estuvo vigente pudo producir efectos, en este caso, adelantar actividades tendientes al recaudo del tributo.

Al respecto el H. Consejo de Estado ha manifestado:

*"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, pudieron 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.<sup>5</sup>*

Visto lo anterior, esta judicatura procede a estudiar la *litis* para proferir fallo de mérito.

### **POTESTAD IMPOSITIVA DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES EN EL MARCO CONSTITUCIONAL**

Respecto de la autonomía de las entidades territoriales en materia de impuestos, han acaecido numerosos debates, bien sea para negar cualquier autonomía o reconocerla con ciertas limitaciones respecto de las entidades territoriales, con base en dos principios o postulados constitutivos del estado Colombiano, el estado unitario y autonomía de departamentos y municipios en materia tributaria. Lo anterior, acompañado de axiomas propios del derecho de los tributos, como se sigue.

Al respecto, el artículo 150 [num. 12],<sup>6</sup> el Congreso debe *"Establecer contribuciones fiscales y, excepcionalmente, contribuciones parafiscales en los casos y bajo las condiciones que*

<sup>5</sup> Consejo de estado sección cuarta, sentencia de julio 23 de 2009, expediente 15311.

<sup>6</sup> 12. Establecer contribuciones fiscales y, excepcionalmente, contribuciones parafiscales en los casos y bajo las condiciones que establezca la ley.

Expediente: 11001333703920150009600  
Demandante: FRANCISCO BRAVO GONZÁLEZ  
Demandado: MUNICIPIO DE SOACHA

**-SENTENCIA-**

*establezca la ley.*”, dicha disposición encierra un principio rector en materia tributaria, proveniente de la Carta Magna en Inglaterra *no taxation without representation*, esto es, la imposición de tributos lo será por un órgano de representación popular, como es el Congreso de la República al votar las Leyes.

Ello, sin olvidar que parte de esos órganos de representación popular, son las asambleas departamentales y los concejos municipales como corporaciones administrativas de elección popular al tenor del artículo 338 superior, que si bien no tienen potestad legislativa o de creación de leyes, si tiene una impositiva tributaria como se verá más adelante.

El principio de reserva de Ley, se traduce en la existencia de un órgano competente para tramite y aprobación, en el que *“la ley representa la voluntad de autonormación de una colectividad que no reconoce otros poderes que los que emanan del conjunto de los ciudadanos que forman parte de ella”*<sup>7</sup>, por lo que en Colombia en principio, está limitado **en su creación** según el artículo 338 Constitucional, al Congreso de la República:

***“Artículo 338. En tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales. 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.***

*La ley, las ordenanzas y los acuerdos pueden permitir que las autoridades fijen la tarifa de las tasas y contribuciones que cobren a los contribuyentes, como recuperación de los costos de los servicios que les presten o participación en los beneficios que les proporcionen; pero el sistema y el método para definir tales costos y beneficios, y la forma de hacer su reparto, deben ser fijados por la ley, las ordenanzas o los acuerdos.*

*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.”*

El principio de reserva de Ley, según la doctrina, tiene un carácter relativo, en la medida que la Ley crea el tributo, y las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales y Distritales como órganos de representación local, pueden fijar los elementos esenciales del

<sup>7</sup> Cita de Cita: FERREIRO LAPATZA **EN**: CURSO DE DERECHO TRIBUTARIO, PROCEDIMIENTO Y RÉGIMEN SANCIONATORIO. EDT. PIZA RODRÍGUEZ, Julio Roberto “LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES DEL SISTEMA TRIBUTARIO” INSIGNARES GÓMEZ, Roberto. Pág. 120.

Expediente: 11001333703920150009600  
Demandante: FRANCISCO BRAVO GONZÁLEZ  
Demandado: MUNICIPIO DE SOACHA

**- SENTENCIA -**

tributo, según la Constitución y la Ley de acuerdo artículo 287 ibídem.<sup>8</sup>

Ahora bien, el carácter relativo del principio de reserva de Ley, tiene fundamento en el artículo 1º Constitucional, en que Colombia es un Estado Social de Derecho, organizado en forma de República Unitaria, esto es, el poder impositivo del Estado, en un sistema tributario común en los entes territoriales, es decir, una autonomía territorial relativa.<sup>9</sup>

Ello, no contradice el artículo 338 Constitucional, sino que interpreta sistemáticamente el sistema tributario en el modelo de Estado de la Constitución de 1991, por el cual, en principio el Legislador crea el tributo y en el caso de que sean nacionales, debe establecer **todos sus elementos esenciales** como son, el sujeto activo, el pasivo, la tarifa, la base gravable y el hecho generador.

Con todo, en los tributos territoriales, debe por lo menos crearse el tributo mediante el hecho generador y establecer las pautas para que los órganos de representación local, definan los demás elementos estructurales o configurativos del tributo. Criterio definido por la Corte Constitucional en sentencia C-035 de 2009, así:

*“Refiriéndose de manera particular a la autonomía de las entidades territoriales en materia tributaria, y más concretamente a la potestad que la Constitución les reconoce para la imposición de gravámenes, la jurisprudencia ha hecho ver que aunque de la lectura del artículo 338 superior parecería deducirse una total autonomía impositiva de los departamentos y municipios, sin embargo ello no es así, pues dicha disposición debe interpretarse en íntima relación con el artículo 287-3 de la Carta, conforme al cual tal autonomía impositiva se encuentra subordinada tanto a la Constitución como a la ley.”*

*De lo anterior ha concluido la Corte que para efectos de establecer un impuesto municipal se requiere siempre de una ley previa que autorice su creación, y que sólo cuando se ha creado legalmente el impuesto, los municipios adquieren el derecho a administrarlo, manejarlo y utilizarlo.*

*Asimismo, la jurisprudencia ha admitido que los elementos de la obligación tributaria sean determinados por las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales, pero dentro de unos parámetros mínimos que deben ser señalados por el legislador. Estos parámetros mínimos son dos: (i) la autorización del gravamen por el*

<sup>8</sup> 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:

1. Gobernarse por autoridades propias.
2. Ejercer las competencias que les correspondan.
3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.
4. Participar en las rentas nacionales. (Negrillas y subrayado fuera de texto).

<sup>9</sup> Sentencias Corte Constitucional C-335 de 1996 y C-944 de 2003.

Expediente: 11001333703920150009600  
 Demandante: FRANCISCO BRAVO GONZÁLEZ  
 Demandado: MUNICIPIO DE SOACHA

- SENTENCIA -

legislador, y (ii) la delimitación del hecho gravado con el mismo.<sup>10</sup>  
 (Negrillas y subrayado del Despacho).

Así mismo, la Constitución, prevé en el artículo 294 un límite a la injerencia normativa del legislador ordinario, en los tributos de propiedad territorial:

"Artículo 294. La ley no podrá conceder exenciones ni tratamientos preferenciales en relación con los tributos de propiedad de las entidades territoriales. Tampoco podrá imponer recargos sobre sus impuestos salvo lo dispuesto en el artículo 317." (Negrillas y subrayado fuera de texto).

Luego, el principio de legalidad, está relacionado con el contenido positivo de la Ley dentro del marco jerárquico de la norma, por lo cual, a diferencia del principio de reserva de Ley, el de legalidad, refiere a la jerarquía en comparación con las normas de rango local (acuerdos, ordenanzas), por lo que en materia tributaria, el principio de legalidad al igual que el de reserva de Ley, son relativos respecto de la facultad impositiva, que es compartida entre el órgano de representación primario (legislador) y el secundario (territorial), en tanto, según la jurisprudencia, el Congreso no puede vaciar de autonomía a los entes territoriales, al definir todos los elementos del tributo local, pero los entes territoriales no tiene autonomía absoluta como para crear los tributos que a bien considere.

En este sentido, la existencia de una república unitaria supone la existencia de unos poderes centralizados, en este caso el de dictar leyes con un órgano único, exclusivo y excluyente en el ejercicio de sus competencias, que no pueden ser abrogadas por las Asambleas Departamentales o Concejos Municipales o Distritales. Situación que en nuestra historia constitucional, tuvo definición con la Constitución Política de 1886 que reemplazó la Carta Política de Ríonegro de 1863, típica de un modelo federal con estados soberanos, que tenían poderes ejecutivos, legislativos y judiciales propios, aunque reservaban ciertos poderes exclusivamente a la unión.

El espíritu centralizador<sup>11</sup> del constituyente en un estado confesional de la Carta de 1886<sup>12-</sup><sup>13</sup>, busca suprimir esos estados soberanos y los convierte en Departamentos<sup>14</sup>, a quienes

<sup>10</sup> Corte Constitucional. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra. Sentencia C-035 del 27 de enero de 2009. Exp. D-7422

<sup>11</sup> Constitución de la República de Colombia. Artículo 1°. La nación colombiana se reconstituye en forme de república unitaria

<sup>12</sup> Constitución de la República de Colombia. En el nombre de Dios Fuente Suprema de toda autoridad.

<sup>13</sup> Constitución de la República de Colombia. Artículo 38. La religión Católica .. Apostólica y Romana es la de la nación, los poderes públicos la protegerán y harán que sea respetada, como esencial elemento del orden social.

<sup>14</sup> C.P. 1886 ARTICULO 4. El territorio con los bienes públicos que de el forman parte, pertenecen únicamente a la nación.

Las secciones que componían la Unión Colombiana denominadas Estados y territorios nacionales, continuarán siendo partes territoriales de la República de Colombia, conservando los mismos límites actuales y bajo la denominación de Departamentos. (negrillas fuera de texto)

**Expediente:** 11001333703920150009600  
**Demandante:** FRANCISCO BRAVO GONZÁLEZ  
**Demandado:** MUNICIPIO DE SOACHA

**-SENTENCIA-**

denomina corporaciones administrativas de elección popular, con un claro propósito, que en lugar de leyes profririeran actos administrativos de carácter general, sujetos en la jerarquía de fuentes del derecho constitución, ley, y decretos reglamentarios del gobierno nacional.

Adicionalmente como actos administrativos tendrían unos controles del gobernador suspensión de las ordenanzas con estudio posterior del ejecutivo central y la revisión de los actos de las municipalidades y alcaldes, para suspender los primeros y revocar los segundos, sin control judicial del contencioso administrativo que fuere creado en el año de 1913.

Asunto que en la Constitución Política de 1991 persiste matizada, en tanto que el gobernador<sup>15</sup> perdió el poder de suspensión de los actos de las municipalidades aunque no su revisión, pero sigue con poderes de objeción de las ordenanzas de las Asamblea, aunque con el subsecuente control de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa.

Lo anterior bajo la nueva óptica de la autonomía de las entidades territoriales, del municipio como ente fundamental de la de División Político Administrativa y gran motor del progreso social, prestación de servicios público y aglutinante de las relaciones políticas, sociales y económicas de una comunidad.

Sin embargo, ello no significa que Asambleas Departamentales o Concejos Municipales tengan potestad de expedir normas con fuerza de ley, pues solo se les reserva la expedición de actos administrativos de carácter general y todo bajo los límites de la constitución y la ley para no desarticular la organización unitaria de la república.

Con lo cual, la referencia histórica de la supresión de los estados soberanos de la Carta de Ríonegro desde el año de 1886, es útil para concluir que es una tradición constitucional reservar la expedición de normas con fuerza de ley a los poderes centrales, legislativo y por excepción al ejecutivo, bien mediante facultades extraordinarias o estados de excepción.

Por tanto, el poder normativo de Asambleas Departamentales y Concejos Municipales es residual, que conforme al artículo 338 constitucional opera a partir de la ley que crea el

<sup>15</sup> Constitución de 1991. Artículo 305. Son atribuciones del gobernador:  
9. Objetar por motivos de inconstitucionalidad, ilegalidad o inconveniencia, los proyectos de ordenanza, o sancionarlos y promulgarlos.  
10. Revisar los actos de los concejos municipales y de los alcaldes y, por motivos de inconstitucionalidad o ilegalidad, remitirlos al Tribunal competente para que decida sobre su validez.

Expediente: 11001333703920150009600  
Demandante: FRANCISCO BRAVO GONZÁLEZ  
Demandado: MUNICIPIO DE SOACHA

**-SENTENCIA-**

tributo y el hecho generador, o bien para delinear los demás elementos del tributo sino lo ha hecho el legislador, lo que lleva a reseñar el ICA y su complementario de avisos y tableros como se sigue.

Ahora bien, fue la Ley 14 de 1983 que remozó las bases legales de los impuestos de industria y comercio y su complementario de avisos y tableros, que son propiedad de los municipios, con lo cual, los concejos municipales en lo dispuesto por el legislador deben acatarlo. Por ello, los desarrollos del tributo mediante acuerdos del concejo municipal como actos administrativos de carácter general, será posible en los aspectos que el legislador no determinó.

**LOS IMPUESTOS DE INDUSTRIA Y COMERCIO Y SU COMPLEMENTARIO DE AVISOS Y TABLEROS RESEÑA EVOLUTIVA Y CARACTERÍSTICAS**

La ley 97 de 1913, otorgaron facultades al entonces Concejo Municipal de Bogotá, luego extendidas a las demás municipalidades por la ley 84 de 1915<sup>16</sup>, para crear una serie de impuestos enunciados en el artículo 1º. Al respecto, el literal f) mencionaba:

*"Artículo 1. El Concejo Municipal de la ciudad de Bogotá puede crear libremente los siguientes impuestos y contribuciones, además de los existentes hoy legalmente; organizar su cobro y darles el destino que juzgue más conveniente para atender a los servicios municipales, sin necesidad de previa autorización de la Asamblea Departamental:*

*f) **Impuesto de patentes sobre carruajes de todas clases y vehículos en general, incluidos los automóviles y velocípedos; sobre establecimientos industriales en que se usen máquinas de vapor o de electricidad, gas y gasolina; sobre clubs, teatros, cafés cantantes, cinematógrafos, billares, circos, juegos y diversiones de cualquier clase, casas de préstamo y empeño, pesebreras, establos, corrales, depósitos, almacenes y tiendas de expendio de cualquier clase.**"<sup>17</sup> (Negrillas fuera de texto).*

Con todo, debido a la crisis de las finanzas públicas y el deterioro de los fiscos territoriales de los años 80 del siglo XX, fue necesario robustecer a estos últimos para contrarrestar las penurias fiscales y los rezagos que hacían antitécnicos de los tributos territoriales, como por ejemplo la multiplicidad de tarifas del mismo tributo en cada Departamento o Municipios, como pasa a verse:

<sup>16</sup> LEY 84 DE 1915 (NOVIEMBRE 30) Por la cual se reforman y adicionan las leyes 4º y 97 de 1913 Artículo 1. Los Concejos tendrán las siguientes atribuciones, además de las que les confiere el artículo 169 de la Ley 4ª de 1913: Las que le fueron conferidas al municipio de Bogotá por el artículo 1º de la Ley 97 de 1913, excepto la de que trata el inciso b) del mismo artículo ..

<sup>17</sup> Ley 97 de 1913.

Expediente: 11001333703920150009600  
 Demandante: FRANCISCO BRAVO GONZÁLEZ  
 Demandado: MUNICIPIO DE SOACHA

**-SENTENCIA-**

*"El deterioro de los fiscos de las entidades territoriales ha sido, en las dos últimas décadas, preocupación constante para el Gobierno Nacional. Así lo señalan los continuos esfuerzos por reorganizar las finanzas intergubernamentales, tales como los realizados por la Misión Musgrave, la reforma del 68, los estudios previos a la convocatoria de la Asamblea Constituyente y la Misión Bird-Wiesner. Los diagnósticos coincidían en señalar el carácter específico de los gravámenes y la heterogeneidad y dispersión de la base tributaria como las principales causas de la postración fiscal de las entidades territoriales. Esto impedía ajustar el valor de los recaudos al proceso inflacionario y al mayor valor de los bienes, productos y transacciones objeto de los impuestos. Para corregir estas deficiencias, la Ley 14 de 1983 estableció el sistema ad valorem (porcentual) para las tarifas de los gravámenes afectados y proveyó los elementos normativos para unificar las tarifas, bases gravables, sujetos responsables, etc.*

*Complementariamente, se dispuso una ampliación sustantiva de las transferencias del IVA para los municipios, basada en criterios que pretendían, como objetivo explícito y fundamental, favorecer a las localidades más pequeñas y, consecuentemente, más débiles. Con ello, se rubricaba la voluntad de robustecer fiscal y financieramente a los municipios, incluyendo los centros urbanos más atrasados y distantes de la dinámica económica y social, para ponerlos a tono con las nuevas funciones y responsabilidades que se les atribuyeron.*

**Ley 14 de 1983**

*Objetivos*

- a) **Modernizar la estructura tributaria de los departamentos y municipios, a fin de adecuarla para captar las variaciones en el valor de la riqueza generada y en las transacciones efectuadas en las respectivas jurisdicciones.**
- b) **Unificar la definición de la materia imponible y de los sujetos responsables, en cada uno de los impuestos afectados.**
- c) **Determinar la base gravable de estos impuestos, con criterios y sistemas de medida homogéneos.**
- d) **Establecer tarifas ad valorem, rangos dentro de los cuales sean fijadas y, en los casos pertinentes, topes mínimos ajustables para el impuesto.**

**Contenido de la reforma (...)**

- b) **Impuesto de Industria y Comercio. Definió como materia imponible todas las actividades comerciales, industriales y de servicios ejercidas o realizadas en las respectivas jurisdicciones municipales, directa o indirectamente, por personas naturales, jurídicas o por sociedades de hecho, cumplidas con carácter permanente u ocasional, en inmuebles determinados, con establecimientos de comercio o sin ellos.**
  - ii. **Estableció por base gravable el promedio mensual de ingresos brutos del año inmediato anterior, con exclusión de las devoluciones provenientes de ventas de activos y exportaciones, recaudo de impuestos y percepción de subsidios.**
  - iii. **Señaló un límite para las tarifas, del 2 al 10 mensual para actividades comerciales y de servicios y del 2 al 7 por mil para actividades industriales.**
  - iv. **Incorporó el impuesto de avisos y tableros, como el 15% del valor liquidado por Industria y Comercio. Igualmente, extendió el impuesto al sector financiero, con tarifas particulares para cada tipo de intermediario financiero.**<sup>18</sup>(Negrilla fuera de texto)

Conforme a la exposición de motivos de la Ley 14 de 1983, "el Impuesto de Industria y Comercio técnicamente no debe recaer sobre artículos sino sobre actividades, el proyecto se refiere a las que se benefician de los recursos, la infraestructura y el mercado de los

<sup>18</sup> <http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/geografia/descentr/07.htm>

Expediente: 11001333703920150009600  
 Demandante: FRANCISCO BRAVO GONZÁLEZ  
 Demandado: MUNICIPIO DE SOACHA

**- SENTENCIA -**

municipios y son fuente de riqueza. Consiguientemente, se sujetan al impuesto las actividades industriales y de servicios según se las define en los artículos pertinentes del proyecto de ley."

Ahora bien, la Ley 14 de 1983 rediseña el ICA y el impuesto complementario de avisos y tableros, normas a su vez recogidas en el Decreto Ley 1333 de 1986, de las primeras respecto del ICA se transcriben las siguientes:

**Artículo 32º.-** El Impuesto de Industria y Comercio recaerá, en cuanto a materia imponible, sobre todas las **actividades comerciales, industriales y de servicio** que ejerzan o realicen en las respectivas jurisdicciones municipales, directa o indirectamente, por personas naturales, jurídicas o por sociedades de hecho, ya sea que se cumplan en forma permanente u ocasional, en inmuebles determinados, con establecimientos de comercio o sin ellos.

**Artículo 34º.-** Para los fines de esta Ley, **se consideran actividades industriales** las dedicadas a la producción, extracción, fabricación, confección, preparación, transformación, reparación, manufactura y ensamblaje de cualquier clase de materiales o bienes.

**Artículo 35º.-** **Se entienden por actividades comerciales**, las destinadas al expendio, compraventa, o distribución de bienes o mercancías, tanto al por mayor como al por menor, y las demás definidas como tales por el Código de Comercio siempre y cuando no estén consideradas por el mismo Código o por esta Ley, como actividades industriales o de servicios. **El texto subrayado fue declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional, mediante Sentencia C-121 de 2006**

**Artículo 36º.-** **Son actividades de servicios** las dedicadas a satisfacer necesidades de la comunidad mediante la realización de una o varias de las siguientes o análogas actividades: expendio de bebidas y comidas; servicio de restaurante, cafés, hoteles, casas de huéspedes, moteles, amoblados, transporte y aparcaderos, formas de intermediación comercial, tales como el corretaje, la comisión, los mandatos y la compra - venta y administración de inmuebles; servicios de publicidad, interventoría, construcción y urbanización, radio y televisión, clubes sociales, sitios de recreación, salones de belleza, peluquerías, portería, servicios funerarios, talleres de reparaciones eléctricas, mecánica, automoviliarias y afines, lavado, limpieza y teñido, salas de cine y arrendamiento de películas y de todo tipo de reproducciones que contengan audio y vídeo, negocios de montepíos y los servicios de consultoría profesional prestados a través de sociedades regulares o de hecho".(Negrillas fuera de texto)

Como ya se dijo el ICA recae sobre la ejecución de actividades, industriales, comerciales y de servicios, en la comprensión geográfica de un municipio, a cargo de un sujeto pasivo bien sea persona natural o jurídica con o sin establecimiento de comercio.

En cuanto al impuesto complementario de avisos y tableros, esta reglado a nivel legislativo por los artículos 1(k) y 37 de las Leyes 97 de 1913 y 14 de 1983 respectivamente con el

Expediente: 11001333703920150009600  
Demandante: FRANCISCO BRAVO GONZÁLEZ  
Demandado: MUNICIPIO DE SOACHA

**-SENTENCIA-**

siguiente tenor literal:

*“Artículo 1. El Concejo Municipal de la ciudad de Bogotá puede crear libremente los siguientes impuestos y contribuciones, además de los existentes hoy legalmente; organizar su cobro y darles el destino que juzgue más conveniente para atender a los servicios municipales, sin necesidad de previa autorización de la Asamblea Departamental:*

*k. Impuesto por colocación de avisos en la vía pública, interior y exterior de coches, de tranvía, estaciones de ferrocarriles, cafés y cualquier establecimiento público.*

*“Artículo 37. El impuesto de avisos y tableros, autorizado por la Ley 97 de 1913 y la Ley 84 de 1915, se liquidará y cobrará en adelante a todas las actividades comerciales, industriales y de servicios como complemento del impuesto de industria y comercio, con una tarifa de un quince por ciento (15%) sobre el valor de éste, fijada por los Concejos Municipales.” (Negrillas fuera de texto)”*

Si bien es cierto que en el discurrir del fallo, se menciona al impuesto de avisos y tableros como complementarios del ICA es por relación de asociación, véase que el vínculo o conexión con este, refiere a la causación y la base gravable del impuesto de avisos y tableros, que toma el valor a pagar del impuesto de industria y comercio, para aplicarle la tarifa del 15%.

El Despacho resalta, que los impuestos de ICA y Avisos y tableros son autónomos a pesar de que guarden algunos elementos comunes, pues siempre que se pague ICA ello no significa sufragar el del avisos y tableros, aunque este último no se liquida si el ICA no se causa.

Si bien ambos impuestos, se sirven de las misma ley de creación como la 97 de 1913, son distintos los literales del artículo 1º que fungen como habilitantes del tributo, los literales son el f) y el k).

Ahora, el ICA grava la actividades industriales, comerciales y de servicios y el otro la colocación de avisos que sean visibles al público, bien sea en vía pública, en automotores, estaciones, cafés y cualquier establecimiento público, estos últimos claro está, que desarrollen alguna de las actividades gravadas con el ICA.

Así, entonces será sujeto pasivo del impuesto de avisos y tableros, quien coloque estos y de paso sea sujeto pasivo del ICA, es decir, realice actividades gravadas. Por tanto, quien no sea sujeto pasivo del ICA (actividades excluidas) y tenga avisos al público, o que siendo

Expediente: 11001333703920150009600  
Demandante: FRANCISCO BRAVO GONZÁLEZ  
Demandado: MUNICIPIO DE SOACHA

**- SENTENCIA -**

sujeto pasivo del ICA no tenga avisos al público, o que realizando actividades gravadas con ICA no tenga pago a cargo, queda liberado de sufragar el impuesto de avisos y tableros.

Aspectos que, confirman la independencia de dichos tributos, sin que el de avisos y tableros sea una sobretasa del ICA, como si se resulta con los de la gasolina.

Valga recordar la jurisprudencia del H. Consejo de Estado<sup>19</sup>, al respecto:

*"El impuesto de avisos y tableros tiene como hecho generador, la colocación de vallas, aviso y tableros, en el espacio público entendiéndose por éste...el conjunto de inmuebles públicos y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados, destinados por su naturaleza, por su uso o afectación, a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas, que trascienden, por tanto los límites de los intereses individuales de los habitantes", tal como reza el artículo 5 de la Ley 9ª de 1989 y es sujeto pasivo del mismo, quien realiza cualquiera de las actividades comerciales, industriales y de servicios y utiliza el espacio público para anunciar y difundir propaganda acerca de su actividad industrial, comercial y de servicios, mediante la colocación de vallas, avisos o tableros (artículos 1º literal k) Ley 97 de 1913, 37 de la Ley 14 de 1983). Si bien el impuesto de avisos y tableros es complementario del de industria y comercio, esta circunstancia no implica de suyo que al generarse el impuesto de industria y comercio, se genere también el de avisos y tableros, pues, como lo ha precisado y reiterado la sala, el hecho de que la Ley 14 de 1983, dé al impuesto de avisos y tableros el carácter de impuesto complementario del de industria y comercio, para efectos de su liquidación y cobro, no le resta su calidad de impuesto autónomo y diferenciado de éste. De esta manera si quien realiza la actividad industrial o comercial o de servicios, no utiliza el espacio público para colocar vallas, avisos y tableros, no es sujeto pasivo del impuesto de avisos y tableros y a contrario sensu, si quien realiza la actividad industrial, comercial y de servicios, además coloca vallas, avisos o tableros para anunciar y difundir su actividad industrial, comercial o de servicios es sujeto pasivo del referido impuesto." (Negrillas fuera de texto)*

Con base en los elementos teóricos vistos del impuesto de avisos y tableros, se analizara si la norma acusada contraría o no las de orden constitucional y legal, anunciadas por la parte demandante.

**LA NORMA ACUSADA Y SU DISCORDANCIA NORMATIVA**

*La norma demandada expedida por el Concejo Municipal de Soacha es del siguiente tenor literal:*

<sup>19</sup>Febrero 6 de 1998.C.P. Delio Gomez. Radicación número: 8710

Expediente: 11001333703920150009600  
Demandante: FRANCISCO BRAVO GONZÁLEZ  
Demandado: MUNICIPIO DE SOACHA

**- SENTENCIA -**

*"Artículo 9. Modifícase el artículo 82 del Acuerdo 43 de 2000, el cual quedará así:  
Artículo 82 .- IMPUESTO COMPLEMENTARIO DE AVISOS Y TABLEROS.- El impuesto de avisos deberá ser liquidado y pagado de manera obligatoria por todos los contribuyentes del Impuesto de Industria y Comercio a una tarifa del quince por ciento (15%) calculado sobre el valor de dicho impuesto. Los elementos sustanciales de este tributo son los mismos del Impuestos de Industria y Comercio."*

La norma transcrita, da cuenta de la obligatoriedad de pagar el impuesto de avisos y tableros, por todos los contribuyentes del ICA a una tarifa del 15% sobre el valor liquidado de dicho impuesto, e igualmente prescribe que los elementos sustanciales de los tributos de ICA y avisos y tableros son los mismos.

Bien, como viene de verse de la sentencia del H. Consejo de Estado, no todo contribuyente del ICA, esto es, el sujeto pasivo que realice el hecho generador consistente en desarrollar una actividad, comercial, industrial o de servicios, automáticamente debe liquidar y solventar el impuesto de avisos y tableros.

Ello, porque el impuesto de avisos y tableros tiene un hecho generador distinto al del ICA, esto es, la colocación de avisos al público que anuncien el desarrollo de alguna de las actividades gravadas con ICA, (la industrial, comercial o de servicios), de lo contrario no se podrá liquidar el impuesto de avisos y tableros.

En consecuencia no podrá considerarse causado el impuesto de avisos y tableros, al menos en las siguientes hipótesis.

1. Realización de actividades excluidas del ICA aunque anunciadas con avisos al público, pues las actividades excluidas no dan lugar siquiera al nacimiento del hecho generador.
2. Realización de actividades gravadas con ICA, no generadoras de ingresos producto de la actividad industrial, comercial o de servicios, en la que el impuesto a cargo fue cero y se tengan avisos al público.
3. Realización de actividades exentas del ICA.
4. Realización de actividades gravadas con ICA generadoras de ingresos, que llevaron a liquidar dicho impuesto, pero sin que haya colocación de avisos al público.

Si bien, estas hipótesis no generan pago a cargo y que las dos primeras serían discutibles,

Expediente: 11001333703920150009600  
Demandante: FRANCISCO BRAVO GONZÁLEZ  
Demandado: MUNICIPIO DE SOACHA

**-SENTENCIA-**

en tanto no hay impuesto de ICA por liquidar, en el tercer evento aun cuando hubiese impuesto de industria y comercio a cargo, y una base gravable sobre la cual aplicar la tarifa, lo cierto es que el hecho generador del impuesto de avisos y tableros no se agotó. Esta circunstancias por demás prueban, como los elementos estructurales de los impuestos de industria y comercio y avisos y tableros con ICA, tienen particularidades.

En consecuencia, el acto acusado es violatorio de los artículos 338 constitucional, 1(k) 37 de la Leyes 97 de 1913 y 14 de 1983 respectivamente, en tanto, que el Concejo Municipal amplió el hecho generador del impuesto de avisos y tableros, cuya determinación en este caso es competencia única del legislador, al prescribir que todo contribuyente del ICA a quien se le deba liquidar dicho impuesto, automáticamente debe pagar el de avisos y tableros, llevando por demás a equiparar como lo dice la norma acusada, los supuestos estructurales de ambos tributos cuando sus hechos generadores son distintos.

El Concejo Municipal de Soacha se comportó como legislador, no podría modificar el hecho generador del impuesto de avisos y tableros, para hacer con ambos tributos uno solo, pues sencillamente con las leyes 97 de 1913 y 14 de 1983 estaban definidos para cada tributo el hecho generador.

Por ello, la autoridad edilicia no podía expedir acto administrativo de carácter general (acuerdo municipal), para desconocer la Ley como fuente normativa de mayor jerarquía y de esa manera, infringir abiertamente el artículo 338 Constitucional, sin olvidar que excedió los límites de su autonomía, que a pesar de poder votar los impuestos para la atención de los servicios, lo hizo por fuera de los límites de la constitución y la ley, razones suficientes para declarar la nulidad de la norma acusada, a partir de su expedición .

Por ser una acción pública en defensa del orden jurídico, por el interés general que representa de salvaguardar la supremacía de la constitución y conservar el principio de legalidad, no habrá condena en costas.

**En mérito de lo expuesto, el Juzgado Treinta y Nueve Administrativo del Circuito de Bogotá,** administrando justicia en nombre de la República de Colombia, por autoridad de la ley,

Expediente: 11001333703920150009600  
Demandante: FRANCISCO BRAVO GONZÁLEZ  
Demandado: MUNICIPIO DE SOACHA

-SENTENCIA-

## RESUELVE

**Primero. DECLÁRASE LA NULIDAD** del artículo 9 del Acuerdo 46 del 10 de diciembre de 2009, expedido por el Concejo Municipal de Soacha, según las consideraciones de la parte motiva.

**Segundo.** Sin condena en costas y arancel judicial.

**Tercero.** Ejecutoriada esta providencia, archívese el expediente, previas las constancias secretariales de rigor.

**NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE**

  
LEONARDO GALEANO GUEVARA  
JUEZ