



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOLÍVAR  
CENTRO AVENIDA VENEZUELA EDIFICIO NACIONAL PISO 1  
TELEFAX: 6642718

---

## EDICTO N° 093

### LEY 1437 DE 2011 (ORALIDAD)

CLASE DE PROCESO: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: CITIBANK COLOMBIA S.A.  
DEMANDADO: DISTRITO DE CARTAGENA D.T. Y C.  
RADICADO: 13001-23-33-000-2012-00048-00  
FECHA DE PROVIDENCIA: 04/09/2013

PARA NOTIFICAR A LAS PARTES LA PROVIDENCIA ANTERIOR SE FIJA EL PRESENTE EDICTO EN UN LUGAR PUBLICO Y VISIBLE DE ESTA SECRETARIA, POR EL TERMINO DE TRES (3) DÍAS. HOY, (20) DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL TRECE (2013) OCHO DE LA MAÑANA (8:00AM)

  
JUAN CARLOS GALVIS BARRIOS  
SECRETARIO GENERAL

EN LA FECHA VENCE EL TERMINO DE TRES (3) DÍAS QUE PERMANECIO FIJADO EL PRESENTE EDICTO. CARTAGENA, (24) DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL TRECE (2013) SIENDO LAS (5:00) DE LA TARDE.

JUAN CARLOS GALVIS BARRIOS  
SECRETARIO GENERAL



*Nulidad y Restablecimiento del Derecho 003-2012-00048-00  
Citibank Colombia S.A. Vs. Distrito de Cartagena*

**SALA DE DECISIÓN - ORALIDAD**

Cartagena de Indias D.T. y C., cuatro (4) de septiembre de dos mil trece (2013)

Sentencia 1ª instancia

**Magistrado ponente: JOSÉ FERNÁNDEZ OSORIO**

**Referencia :** Medio de control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho  
Demandante: Citibank Colombia S.A.  
Demandado: Distrito de Cartagena  
Radicado: 13-001-23-33-003-2012-00048-00

Procede la Sala a dictar sentencia de primera instancia dentro de la demanda instaurada en ejercicio del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, por la Sociedad Citibank Colombia S.A. contra las Resoluciones No. 032 de febrero de 2011, proferida por la Oficina de Fiscalización de la Secretaría de Hacienda Distrital de Cartagena, por medio de la cual se impuso a la sociedad demandante sanción por no declarar por un monto de \$1.932.188.600; y la Resolución No. AMC-RES-00495-2012 expedida por la Secretaría de Hacienda Distrital de Cartagena, mediante la cual se confirmó la resolución por medio de la cual se impuso la sanción.

**1. LA DEMANDA**

La Sociedad Citibank Colombia S.A., presentó demanda en ejercicio del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, en la cual se impetran las siguientes pretensiones y se narran los siguientes hechos.

**1.1 PRETENSIONES**

*"A. Que se declare la nulidad absoluta de la actuación administrativa contenida en los siguientes actos:*

*1. La Resolución 032 de febrero de 2011, emanada de la oficina de Fiscalización de la Secretaría de Hacienda Distrital de Cartagena, por medio de la cual se impuso sanción por no declarar al contribuyente CITIBANK COLOMBIA S.A. por un monto de mil novecientos treinta y dos millones ciento ochenta y ocho mil seiscientos pesos Mcte (\$1.932.188.600), sin incluir intereses.*

*2. La Resolución No. AMC-RES-000495-2012 expedida por la Secretaría de Hacienda Distrital de Cartagena el 16 de abril de 2012, mediante la cual se confirma la Resolución 032 antes mencionada.*



*Nulidad y Restablecimiento del Derecho 003-2012-00048-00  
Citibank Colombia S.A. Vs. Distrito de Cartagena*

*B. Que, como consecuencia de lo anterior se restablezca el derecho de CITIBANK en el sentido de reconocer el cumplimiento de las obligaciones de declarar y pagar el Impuesto de Industria y Comercio (ICA) por el año gravable 2007, con lo cual no habría razón para imponer la sanción por no declarar que pretende imponer la parte demandada, por un monto de \$1.932.188.600 más intereses".*

## 1.2. HECHOS

Los fundamentos fácticos de la demanda son los siguientes:

Citibank Colombia S.A. en el año gravable 2007, cumplió con su deber formal de declarar el Impuesto de Industria y Comercio, Avisos y Tableros (ICA) de la ciudad de Cartagena de Indias Distrito Turístico y Cultural, dentro de los plazos establecidos por la Secretaría de Hacienda Distrital de Cartagena.

En ese sentido, presentó seis declaraciones bimestrales, las cuales fueron presentadas el 15 de marzo, 13 de mayo, 13 de julio, 14 de septiembre y 15 de noviembre de 2007, así como el 14 de enero de 2008.

El 23 de julio de 2010, la Secretaría de Hacienda Distrital de Cartagena de Indias profirió el Requerimiento Ordinario No. 605-10, por medio del cual invitó a Citibank a presentar la declaración anual del Impuesto de Industria y Comercio, Avisos y Tableros del año gravable 2007.

El 11 de agosto de 2010, Citibank dio respuesta al Requerimiento Ordinario No. 605-10 ante el Grupo de Fiscalización de la Secretaría de Hacienda Distrital de Cartagena.

El 22 de febrero de 2011, la División de Fiscalización de la Secretaría de Hacienda Distrital de Cartagena profirió la Resolución No. 032 por medio de la cual se impuso sanción a Citibank por no declarar el impuesto de Industria y Comercio, Avisos y Tableros para el año gravable 2007.

El 16 de mayo de 2011, Citibank interpuso Recurso de Reconsideración en contra de la Resolución 32 del 22 de febrero de 2011, el cual fue resuelto mediante Resolución AMC-RES-000495-2012, confirmando la sanción impuesta.

## 1.3. NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN

La sociedad demandante considera que con los actos administrativos demandados, se violan las siguientes disposiciones:



*Nulidad y Restablecimiento del Derecho 003-2012-00048-00*

*Citibank Colombia S.A. Vs. Distrito de Cartagena*

- Artículo 91 del Acuerdo 041 de 2006, expedido por el Concejo Distrital de Cartagena de Indias.
- Artículo 29 de la Constitución Política.
- Artículo 828 del Estatuto Tributario.
- Artículo 714 del Estatuto Tributario
- Artículo 683 del Estatuto Tributario.
- Artículo 95 numeral 9 Constitución Política.
- Artículo 363 de la Constitución Política.
- Ley 962 de 2005.
- Artículo 83 de la Constitución.
- Principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad consagrados en el artículo 84 de la Constitución Política.
- Artículos 702 y siguientes del Estatuto Tributario.
- Artículo 228 de la Constitución.
- Artículo 683 del Estatuto Tributario.

Como concepto de la violación, sostuvo que las declaraciones bimestrales previstas en el párrafo del artículo 91 del Acuerdo 041, suplen la declaración anual; y que en caso de ser exigible, la presentación de una declaración anual adicional sería una carga excesiva para la compañía, que no ha sido prevista en la ley.

Señaló además que, si bien el primer inciso del artículo 91 del Acuerdo 41 (Estatuto Tributario Distrital) señala que el periodo gravable del impuesto de industria y comercio es anual, en ningún momento establece que la declaración del impuesto deba ser presentada de forma anual en todos los casos. Por el contrario, el párrafo del mismo artículo consagra una facultad en cabeza de los contribuyentes, según la cual éstos podrán declarar y pagar el impuesto bimestralmente.

Consideró que, contrario a lo interpretado por la Secretaría de Hacienda Distrital de Cartagena, la referida norma del Estatuto Tributario Distrital, no crea una obligación adicional en cabeza de los contribuyentes que opten por la presentación de las declaraciones bimestrales, sino que, prevé una forma



*Nulidad y Restablecimiento del Derecho 003-2012-00048-00*

*Citibank Colombia S.A. Vs. Distrito de Cartagena*

alternativa de cumplimiento de las obligaciones tributarias, con el objeto de brindar algunos beneficios a quienes opten por declarar y pagar el impuesto de industria y comercio anticipadamente.

Señaló también que, la información que hubiera presentado la sociedad demandante en una declaración anual adicional, sería equivalente a la sumatoria de los distintos conceptos registrados en las seis declaraciones bimestrales que presentó por el año 2007.

Sostuvo también que, los actos administrativos demandados adolecen de falsa motivación, toda vez que, Citibank Colombia presentó en debida forma las declaraciones bimestrales del impuesto de industria y comercio del año gravable 2007. Peses a ello, la Secretaría de Hacienda Distrital de Cartagena pretende imponer una sanción precisamente por el incumplimiento del deber formal de declarar, observándose en su criterio, la contradicción y el hecho de que los actos demandados adolezcan de indebida motivación.

Que la interpretación de la Secretaría de Hacienda Distrital de Cartagena de Indias, supone que una norma que busca otorgar un beneficio a los contribuyentes, en realidad impone una carga formal adicional; lo que a su parecer, equivale a una extralimitación de las funciones otorgadas a la Administración Pública, pues se está exigiendo a la sociedad demandante un comportamiento que no está en la ley, ni en los reglamentos.

Indicó además que, se ha aplicado indebidamente el principio de legalidad tributaria, en relación con uno de los aspectos del impuesto de industria y comercio en Cartagena, por cuanto las normas vigentes no aclaran que los contribuyentes que declaren el impuesto de forma bimestral, no tienen la obligación de presentar la declaración anual. Sin embargo, a su juicio, la ausencia de claridad sobre este aspecto, no significa que los contribuyentes deban presentar las declaraciones bimestrales y además una declaración anual, como pretende la Secretaría de Hacienda Distrital.

## 2. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA



*Nulidad y Restablecimiento del Derecho 003-2012-00048-00*

*Citibank Colombia S.A. Vs. Distrito de Cartagena*

El Distrito de Cartagena en la contestación de la demanda se opuso a la totalidad de las pretensiones, por considerar que de conformidad con lo establecido en los artículos 18 y 87 del Acuerdo No. 041 de 2006 (Estatuto Tributario Distrital), los sujetos pasivos del impuesto de Industria y Comercio tienen la obligación de presentar declaraciones, relaciones e informes previstos en el Estatuto Distrital y demás normas pertinentes sobre la materia, dentro de los términos que estas establezcan, de lo contrario, operaría el incumplimiento.

De igual manera, señaló que en virtud de lo establecido en los artículos 32 de la Ley 14 de 1993 y 91 del Estatuto Tributario Distrital, los contribuyentes cuentan con la posibilidad de acceder a un estímulo que consiste en un descuento a quienes declaren y paguen de forma bimestral el ICA y complementarios, pero la misma no obliga, pues las declaraciones de ese tipo son eminentemente voluntarias. Pero dentro de la premisa principal de la norma, se encuentra la obligatoriedad de su causación anual, así como el deber de liquidar, declarar y pagar anualmente para los contribuyentes.

## 2. TRÁMITE PROCESAL

La demanda fue presentada el 14 de agosto de 2012<sup>1</sup>, siendo inadmitida mediante auto de 10 de septiembre de 2012<sup>2</sup>. El apoderado de la parte demandante, presentó memorial subsanando los defectos señalados en el auto inadmisorio, el 21 de septiembre de 2012<sup>3</sup>, procediéndose a admitir la demanda por medio de auto de 27 de septiembre de 2012<sup>4</sup>.

Mediante auto de 20 de febrero de 2013<sup>5</sup> se fijó fecha y hora para celebrar la audiencia inicial.

## 4. AUDIENCIA INICIAL

El 4 de abril de 2013, se celebró la Audiencia Inicial prevista en el artículo 180 de la Ley 1437 de 2011, con asistencia de los apoderados de las partes y el Ministerio Público, dando lugar al saneamiento del proceso, la fijación del litigio y el decreto de pruebas documentales y la prueba pericial solicitadas a la parte

<sup>1</sup> Folio 38.

<sup>2</sup> Folio 96 - 97.

<sup>3</sup> Folios 98 - 100

<sup>4</sup> Folios 195 - 196.

<sup>5</sup> Folio 400.



*Nullidad y Restablecimiento del Derecho 003-2012-00048-00*

*Citibank Colombia S.A. Vs. Distrito de Cartagena*

demandante (FL. 412 – 417). En la misma audiencia, se fijó fecha y hora para llevar a cabo la audiencia de pruebas.

## 5. AUDIENCIA DE PRUEBAS

El 6 de junio de 2013 se llevó a cabo la audiencia de pruebas (fl. 446 – 450), en la cual el perito nombrado en la audiencia inicial presentó el dictamen rendido, corriéndole traslado a las partes por el término de cinco (5) días, para dichos efectos la audiencia fue suspendida, reanudándose el día 11 de julio de 2013 (fl. 516 – 519). En la continuación de la audiencia de pruebas, la apoderada del Distrito de Cartagena solicitó al perito que complementara su dictamen, y una vez resuelta dicha solicitud por el auxiliar de la justicia, se fijaron los honorarios correspondientes. De igual manera, se prescindió de las pruebas documentales que fueron decretadas, se prescindió de la audiencia de alegaciones y juzgamiento, y se ordenó correr traslado a las partes y al Ministerio público para que presentaran sus alegatos de conclusión.

## ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

Las partes demandante y demandada recorrieron el traslado presentando sus alegatos de conclusión.

### DE LA PARTE DEMANDANTE

La Sociedad CITIBANK S.A., a través de apoderado, presentó escrito de alegatos de conclusión, reiterando los argumentos expuestos en la demanda. (Fls. 524 - 536).

Adicionalmente, se pronunció frente al argumento aducido por la apoderada de la parte demandada, en cuanto al artículo 123 del Acuerdo 041 de 2006, indicando que al mismo no se hizo relación durante la etapa gubernativa, motivo por el cual considera que la entidad demandada está atentando contra el principio de lealtad procesal.

En sus alegatos de conclusión señaló también que, con la prueba pericial practicada dentro del proceso, se demostró que Citibank ya declaró y pagó la totalidad del impuesto de industria y comercio correspondiente al año 2007, en el que se estableció que la sumatoria de los ingresos declarados en las declaraciones bimestrales, corresponde al mismo valor que se hubiera declarado en la declaración anual; por tanto, considera que la obligación



*Nulidad y Restablecimiento del Derecho 003-2012-00048-00  
Citibank Colombia S.A. Vs. Distrito de Cartagena*

sustancial del impuesto de industria y comercio se ha cumplido a cabalidad y la Administración está centrando la discusión en un asunto meramente formal.

**DE LA PARTE DEMANDADA**

Presentó escrito de alegatos reiterando los mismos argumentos expuestos inicialmente en la contestación de la demanda. (Fls. 522 - 523). Agregó que, el artículo 91 del Estatuto Tributario Distrital señala la posibilidad de obtener un beneficio o estímulo, que consiste en un descuento igual al IPC debidamente certificado por el DANE, pudiendo el contribuyente acogerse o no, posibilidad que no era admitida para autoretenedores del Impuesto de Industria y Comercio, como es el caso de Citibank Colombia S.A., por encontrarse sometida a control y vigilancia de la Superintendencia Financiera de Colombia, por disposición expresa del artículo 123 del Estatuto Tributario Distrital.

**6. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO**

El señor agente del Ministerio Público no rindió concepto dentro de la oportunidad correspondiente.

**SANEAMIENTO DEL PROCESO**

De conformidad con lo establecido en el artículo 207 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, dentro del trámite surtido hasta este momento procesal, no ha encontrado la Sala causal de nulidad alguna que pueda invalidar la actuación realizada, motivo por el cual, se procederá a resolver de fondo la cuestión debatida, previas las siguientes,

**CONSIDERACIONES**

**1. Competencia**

Es competente esta Corporación para conocer el presente proceso en primera instancia, por disposición del numeral 3º del artículo 152 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, que dispone que los Tribunales Administrativos conocen en primera instancia de los asuntos de nulidad y restablecimiento del derecho en los que se controviertan actos administrativos de cualquier autoridad, cuando la cuantía exceda de trescientos (300) salarios mínimos legales mensuales vigentes, situación que se evidencia en el sub-lite.

**2. Problema Jurídico**





*Nulidad y Restablecimiento del Derecho 003-2012-00048-00  
Citibank Colombia S.A. Vs. Distrito de Cartagena*

De conformidad con la fijación del litigio hecha en la audiencia inicial, el problema jurídico en el presente caso consiste en establecer si:

¿Existía o no obligación por parte de Citibank Colombia S.A. de presentar la declaración anual del impuesto de industria y comercio para el año 2007 y si se cumplió con dicha obligación, aunque hubiere presentado para el mismo periodo gravable seis declaraciones bimensuales de dicho impuesto?

¿Procedía o no la sanción por no declarar impuesta por el Distrito de Cartagena?

### 3. Marco jurídico y jurisprudencial

La Ley 14 de 1983 "Por la cual se fortalecen los fiscos de las entidades territoriales y se dictan otras disposiciones", sobre la liquidación del impuesto de industria y comercio dispuso:

*"Artículo 33.- El Impuesto de Industria y Comercio se liquidará sobre el promedio mensual de ingresos brutos del año inmediatamente anterior, expresados en moneda nacional y obtenidos por las personas y sociedades de hecho indicadas en el artículo anterior..."* (Subrayado y negrilla fuera de texto)

El Decreto 3070 de 1983 "Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 14 de 1983 y se dictan otras disposiciones", estatuye:

*"Artículo 7º.- Los sujetos del impuesto de industria y comercio deberán cumplir las siguientes obligaciones:  
(...)  
2. **Presentar anualmente**, dentro de los plazos que determinen las respectivas entidades territoriales, una declaración de industria y comercio junto con la liquidación privada del gravamen..."*

De las anteriores disposiciones se colige que, el impuesto de industria y comercio se liquida sobre los ingresos brutos mensuales del año inmediatamente anterior, es decir, que su causación es anual, circunstancia que trae como consecuencia que la declaración de dicho impuesto, también deba hacerse de manera anual.

Ahora bien, el Acuerdo 041 de 21 de diciembre de 2006<sup>6</sup>, "Por el cual se dictan disposiciones en materia de impuestos de Cartagena D.T. y C., se armoniza su

<sup>6</sup> Estatuto Tributario Distrital.



Nulidad y Restablecimiento del Derecho 003-2012-00048-00  
Citibank Colombia S.A. Vs. Distrito de Cartagena

administración, procesos y procedimientos con el Estatuto Tributario Nacional, se expide el Estatuto de Rentas Distrital o cuerpo jurídico de las normas sustanciales y procedimentales de los tributos distritales y se dictan otras disposiciones de carácter tributario", proferido por el Concejo Distrital de Cartagena de Indias, estatuto en el cual se basa la administración distrital para imponer la sanción objeto de reproche en el asunto de marras, respecto del periodo de causación y declaración del impuesto de industria y comercio, establece:

"ARTICULO 91: PERÍODO GRAVABLE, DE CAUSACIÓN Y DECLARABLE. – Por período gravable se entiende el tiempo dentro del cual se causa la obligación tributaria del impuesto de industria y comercio, el cual es anual.

PARÁGRAFO.- A los contribuyentes que presenten voluntariamente la declaración privada del impuesto de Industria y Comercio y su complementario de Avisos y Tableros y sobretasa Bomberil, de manera bimestral y paguen la totalidad del impuesto dentro de los plazos establecidos por la Administración Distrital, se les otorgará a manera de estímulo un descuento igual al índice de precios al consumidor (IPC) del año inmediatamente anterior, certificado por el DANE". (Subrayado fuera de texto)

"ARTÍCULO 98: BASE GRAVABLE. – Se liquidará el impuesto de industria y comercio correspondiente a cada año, con base en los ingresos brutos del contribuyente obtenidos durante el período, expresados en moneda nacional". (Subrayado y negrilla fuera de texto)

"ARTÍCULO 298. – SANCIÓN POR NO DECLARAR. – La sanción por no declarar dentro del mes siguiente al emplazamiento o a la notificación del auto que ordena inspección tributaria, será equivalente a:

1. En el caso de que la omisión de la declaración se refiera al impuesto de industria, comercio y avisos y tableros, al diez por ciento (10%) de las consignaciones o ingresos brutos del período al cual corresponda la declaración no presentada, o al diez por ciento (10%) de los ingresos brutos que figuren en la última declaración presentada por dicho impuesto, la que fuere superior..." (Subrayado fuera de texto)

"ARTÍCULO 342. – DECLARACIONES TRIBUTARIAS. – Los contribuyentes de los Tributos Distritales, deberán presentar las siguientes declaraciones, las cuales deberán corresponder al período o ejercicio que se señala:

(...)

- Declaración Anual de Impuestos de Industria y Comercio.
- Declaración Bimestral voluntaria de Industria y Comercio..." (Subrayado y negrilla fuera de texto)



*Nulidad y Restablecimiento del Derecho 003-2012-00048-00  
Citibank Colombia S.A. Vs. Distrito de Cartagena*

De conformidad con las normas citadas, resulta claro que es de la esencia del impuesto de industria y comercio que su causación sea de manera anual, toda vez que, constituye la base gravable de dicho tributo, los ingresos brutos percibidos **en el último año** por las personas ya sea naturales o jurídicas que desempeñen actividades comerciales; circunstancia que genera como consecuencia lógica, que la declaración de este tributo también se realice en periodos equivalentes a su causación, es decir, de manera anual.

No obstante lo anterior, en el Estatuto Tributario Distrital se encuentra permitida la presentación voluntaria de la declaración del impuesto de industria y comercio de manera bimestral, con el fin de que quienes lo hagan puedan beneficiarse de un estímulo materializado en un descuento igual al índice de precios al consumidor (IPC) del año inmediatamente anterior; pero de ninguna manera, se exige al contribuyente de presentar la declaración anual de dicho tributo, de conformidad con lo preceptuado en el artículo 342 del Acuerdo 041 de 21 de diciembre de 2006.

Al respecto, el Consejo de Estado a través de su jurisprudencia ha señalado<sup>7</sup>:

*"...Que no le asiste razón al apelante en su argumentación, toda vez que del análisis de las normas invocadas, salta a la vista que si bien, éstas tratan el tema de cómo se determina la base gravable para el impuesto de industria y comercio, también es cierto, que en ellas consta y se infiere que su presentación debe hacerse anualmente, sin entrar a clasificar si son contribuyentes del régimen simplificado o común. En tales términos, el planteamiento de la parte demandada no está llamado a prosperar.*

(...)

*Para la Sala, aparece de visu la infracción manifiesta de los actos acusados con las normas invocadas como vulneradas, toda vez que al establecerse en los actos acusados como período gravable del impuesto de industria y comercio para el régimen común cada bimestre, se transgrede de manera grosera y manifiesta el ordenamiento superior, toda vez que éste dispone que **la presentación de la declaración de dicho impuesto es anual**..." (Subrayado y negrilla fuera de texto)*

En otra oportunidad, el Alto Tribunal expuso<sup>8</sup>:

<sup>7</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, sentencia de 12 de marzo de 2007, Exp. 16364. C.P. Juan Ángel Palacio Hincapié.

<sup>8</sup> Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, sentencia de 05 de diciembre de 2011, Exp. 18398, C.P. William Giraldo Giraldo.



Nulidad y Restablecimiento del Derecho 003-2012-00048-00  
Citibank Colombia S.A. Vs. Distrito de Cartagena

"...el fundamento de la declaratoria de nulidad radicó en que el Concejo Distrital de Barranquilla no tenía facultades para modificar el período de causación del impuesto de industria y comercio en dicha jurisdicción.

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

(...)

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

En reciente jurisprudencia, el Consejo de Estado se ha pronunciado respecto del periodo de causación del impuesto de industria y comercio, en los siguientes términos<sup>9</sup>:

"En los términos de la Ley 14 de 1983, el impuesto de industria y comercio es un tributo municipal que grava la realización de actividades industriales comerciales y de servicios y se liquida sobre el promedio mensual de ingresos brutos percibidos durante el año. En esa medida, la reglamentación que los concejos municipales adopten en sus jurisdicciones en relación con dicho gravamen está sujeta a lo estipulado en esa ley.

Según el artículo 33[12] de la Ley 14 de 1983, norma reproducida por el artículo 196[13] del Decreto Ley 1333 de 1986 y reglamentada por el artículo 7° del Decreto 3070 de 1983[14], **el impuesto de industria y comercio se liquida sobre el promedio mensual de ingresos del año inmediatamente anterior. Se colige de lo expuesto, que el periodo de causación del tributo, esto es, el tiempo durante el cual tienen lugar los hechos sujetos al gravamen, es anual.**

<sup>9</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, C. P: Hugo Fernando Bastidas Barcenás, sentencia de veintiocho (28) de febrero de dos mil trece (2013). Radicación número: 70001-23-31-000-2007-00240-01(18340); actor: Jairo de Jesús Osorio Rubio, demandado: Concejo Municipal de Sincelajo.



Nulidad y Restablecimiento del Derecho 003-2012-00048-00  
Citibank Colombia S.A. Vs. Distrito de Cartagena

*El efecto de variar el período de causación del impuesto implica también modificar la base gravable, ya que si la causación es bimestral, la base gravable no podría ser otra que los ingresos bimestrales. Es por ello que la Sala ha advertido que el periodo de causación y la base gravable del impuesto de industria y comercio que están previstos en la Ley 14 de 1983 no pueden ser modificados por los entes territoriales[15].*

***La jurisprudencia citada en precedencia, refuerza las anotaciones realizadas con anterioridad en el desarrollo de la presente providencia, referentes a la causación anual del impuesto de industria y comercio y el deber de los contribuyentes de presentar las declaraciones anuales del mismo”*** (Resaltado fuera de texto).

De los pronunciamientos jurisprudenciales citados, claramente se desprende que las declaraciones del impuesto de industria y comercio, deben ser equivalentes al periodo de causación del mismo, es decir, si está contemplado en normas de carácter nacional, que la causación del referido impuesto es anual, ello indica necesariamente que los contribuyentes deben presentar sus declaraciones de manera anual.

En síntesis, aunque en el Estatuto Tributario Distrital se establezca la posibilidad que los contribuyentes declaraciones bimestrales del impuesto de industria y comercio, con la finalidad de hacerse beneficiarios de ciertos descuentos, ello no indica que dichas declaraciones suplan la obligación principal de presentar la declaración de forma anual, pues ese mismo estatuto contempla la obligación de presentar la declaración anual, sin que de ello se predique la exigencia de una doble obligación al contribuyente.

#### **4. Hechos relevantes probados**

La sociedad Citibank Colombia S.A. identificada con NIT: 860.051, para el periodo correspondiente al año gravable 2007 presentó un total de seis (6) declaraciones bimensuales del Impuesto de Industria y Comercio, Avisos y Tableros en el Distrito de Cartagena, discriminadas de la siguiente manera:

1. La correspondiente a los meses de enero y febrero, la cual fue presentada el 15 de marzo de 2007 en el Banco de Occidente, en la que se declaró un valor total a pagar de \$6.892.000 (fl. 51).
2. La correspondiente a los meses de marzo y abril, la cual fue presentada el 15 de mayo de 2007 en el Banco Davivienda, en la que se declaró un valor total a pagar de \$7.596.000 (fl. 50).



*Nulidad y Restablecimiento del Derecho 003-2012-00048-00*

*Citibank Colombia S.A. Vs. Distrito de Cartagena*

3. La correspondiente a los meses de mayo y junio, la cual fue presentada el 13 de julio de 2007 en el Banco de Occidente, en la que se declaró un valor total a pagar de \$8.244.000 (fl. 49).

4. La correspondiente a los meses de julio y agosto, la cual fue presentada el 14 de septiembre de 2007 en el Banco de Occidente, en la que se declaró un valor total a pagar de \$9.186.000 (fl. 48).

5. La correspondiente a los meses de septiembre y octubre, la cual fue presentada el 15 de noviembre de 2007 en el Banco AV Villas, en la que se declaró un valor total a pagar de \$9.769.000 (fl. 47).

6. La correspondiente a los meses de noviembre y diciembre, la cual fue presentada el 14 de enero de 2008 en el Banco AV Villas, en la que se declaró un valor total a pagar de \$10.449.000 (fl. 46).

El 23 de julio de 2010, la Secretaría de Hacienda Distrital de Cartagena profirió el Requerimiento Ordinario No. 605 – 10, invitando al contribuyente Citibank Colombia S.A., a presentar las declaraciones anuales del Impuesto de Industria y Comercio, Avisos y Tableros de las vigencias 2007 (fl. 52 – 53).

La sociedad Citibank Colombia S.A. dio respuesta al mencionado requerimiento ordinario el 11 de agosto de 2010 (fl. 54 – 59), manifestando que sí había presentado las declaraciones del impuesto de industria y comercio para el año gravable 2007, de manera bimestral.

Por medio de la Resolución No. 032 de 22 de febrero de 2011, la Secretaría de Hacienda Distrital de Cartagena impuso la sanción por no declarar, consagrada en el artículo 298 del Acuerdo 041 del 2006, al contribuyente Citibank Colombia, por no haber presentado la declaración anual del impuesto de industria y comercio del año gravable 2007 (fl. 89 – 90).

Contra la mencionada resolución, Citibank Colombia presentó recurso de reconsideración (fl. 60 – 71), el cual fue resuelto mediante Resolución No. AMC – RES-000495-2012 (fl. 72 – 86), confirmando el acto administrativo por medio del cual se impuso la sanción por no declarar.

En el proceso, se decretó la prueba pericial solicitada por la sociedad demandante, el dictamen lo rindió el Contador Público Antonio Castillo Álvarez, quien lo presentó en la audiencia de pruebas de fecha 6 de junio de 2013 (fl. 454 – 457), del cual se transcriben las conclusiones más relevantes para el caso que se estudia:

“(…)”

*Al revisar las copias de las declaraciones que figuran en el expediente y compararlas con los ingresos ordinarios obtenidos en Cartagena, y descontar*



*Nulidad y Restablecimiento del Derecho 003-2012-00048-00*

*Citibank Colombia S.A. Vs. Distrito de Cartagena*

*los ingresos obtenidos fuera del distrito se verifica que efectivamente fueron incluidos en cada bimestre las sumas por ingresos obtenidas en Cartagena por el Citibank en la ciudad de Cartagena (sic).*

*(...)*

*Al revisar las seis declaraciones bimestrales de Industria y Comercio presentadas por el Citibank en la ciudad de Cartagena en el año 2007, y realizar un ejercicio de consolidación o acumulación de cifras declaradas se puede verificar y constatar que las sumatoria de los valores registrados corresponderían a una declaración anual adicional y que el impuesto correspondiente habría sido cancelado en su totalidad de manera anticipada, por lo que el saldo a pagar debería ser cero pesos por la razón antes descrita, que se habían pagado anticipadamente todos los impuestos y contribuciones bimestrales, lo cual se puede constatar con todos los cuadros anexos a este dictamen".*

## **5. Solución al caso concreto**

Aplicando el marco jurídico a los hechos que se encontraron probados, a juicio de esta Sala de Decisión, a la sociedad Citibank Colombia S.A. sí le asistía la obligación de presentar la declaración anual del impuesto de industria y comercio y sus complementarios de Avisos y Tableros en el Distrito de Cartagena, para el periodo gravable 2007.

Lo anterior por cuanto, la obligación de presentar la declaración anual del impuesto de industria y comercio se encuentra establecida tanto en el Estatuto Tributario Distrital, como en normas de carácter nacional. De manera que, al no presentarse la declaración anual del referido impuesto, se actuaría en contra del principio de causación anual del mismo.

En ese sentido, debe aclararse que, contrario a lo afirmado por la parte demandante, la declaración anual del impuesto de industria y comercio, aunque se hayan presentados seis declaraciones bimestrales, no constituye un requisito meramente formal exigido por la administración; por el contrario, representa una obligación sustancial, sólo que la ley permite, como una opción del contribuyente, declarar y pagar el tributo bimestralmente, con el propósito de obtener beneficios económicos, pero sin que ello en ningún momento signifique que desaparece la obligación principal de la declaración anual.



*Nulidad y Restablecimiento del Derecho 003-2012-00048-00  
Citibank Colombia S.A. Vs. Distrito de Cartagena*

Para la Sala, el concepto "formal" en materia tributaria, tiene una connotación muy relativa, en consideración a que cada exigencia legal persigue el eficaz recaudo de los tributos, y estos integran los recursos públicos que constituyen las fuentes de los medios financieros del Estado, necesarios para la satisfacción del interés público y en general para la realización de los fines del Estado.

Así pues, como quedó demostrado en el proceso, la Secretaría de Hacienda Distrital mediante Requerimiento Ordinario No. 605 – 10 de 23 de junio de 2010, invitó al contribuyente Citibank Colombia a presentar la declaración anual del impuesto de industria y comercio, para lo cual contaba con el término de quince días calendario siguientes a la notificación del requerimiento. No obstante, la sociedad demandante dio respuesta al referido requerimiento, pero no presentó la declaración anual del impuesto, haciéndose acreedora a la sanción por no declarar, establecida en el artículo 298 del Estatuto Tributario Distrital<sup>10</sup>.

Lo anterior indica que, al asistirle a Citibank Colombia S.A. la obligación de presentar la declaración anual del impuesto de industria y comercio correspondiente al periodo gravable 2007, y así no lo hizo, se desvirtúan cada uno de los cargos que motivan su pretensión de nulidad de los actos administrativos acusados.

En ese sentido, contrario a lo afirmado por la parte demandante, los actos administrativos demandados no fueron expedidos con violación de normas de rango superior, pues se reitera, las normas vigentes tanto de carácter territorial como nacional, así como los criterios jurisprudenciales que fueron citados en el marco jurídico, establecen que la declaración del impuesto de industria y comercio debe hacerse de manera anual, como en efecto lo exige la Secretaría de Hacienda Distrital de Cartagena.

---

<sup>10</sup> "ARTÍCULO 298. –SANCIÓN POR NO DECLARAR.- La sanción por no declarar dentro del mes siguiente al emplazamiento o a la notificación del auto que ordena inspección tributaria, será equivalente a:

1. En el caso de que la omisión de la declaración se refiera al impuesto de industria, comercio y avisos y tableros, al diez por ciento (10%) de las consignaciones o ingresos brutos del período al cual corresponda la declaración no presentada, o al diez por ciento (10%) de los ingresos brutos que figuren en la última declaración presentada por dicho impuesto, la que fuere superior".





*Nulidad y Restablecimiento del Derecho 003-2012-00048-00  
Citibank Colombia S.A. Vs. Distrito de Cartagena*

De igual manera, no es cierto que se configure en este caso una falsa motivación en la expedición de los actos acusados, toda vez que, para que esa causal se configure es menester que *“las razones expuestas por la Administración al tomar la decisión, sean contrarias a la realidad. La causa o motivo de los actos administrativos (elemento causal) se conforma de los fundamentos de hecho y de derecho que son los que determinan la decisión que la Administración adopta, así cuando existe falsa motivación, se entiende que la sustentación fáctica en que se apoya no corresponde a la realidad”<sup>11</sup>*.

En el caso objeto de estudio, las afirmaciones hechas por la sociedad demandante en cuanto a la falsa motivación de los actos acusados no tienen asidero, ya que la Secretaría de Hacienda Distrital de Cartagena, expresó los motivos que fundamentaron las decisiones demandadas, los cuales corresponden a una concreta relación entre los hechos y las consideraciones jurídicas que le asistieron, de tal manera que lo resuelto corresponde a la realidad de los acontecimientos y es indudable que no existió falsa motivación.

Así mismo, no encuentra el Tribunal que los actos administrativos cuya nulidad se pretende, hubieran sido proferido con extralimitación de funciones por parte de la entidad demandada, ni que hubiera una inconsistencia entre los actos acusados, o una indebida aplicación del principio de legalidad tributaria, pues se reitera, los actos administrativos demandados fueron expedidos con fundamento en las normas territoriales y nacionales vigentes, que establecen la temporalidad de causación y declaración del impuesto de industria y comercio.

En cuanto a la alegada desproporcionalidad de la sanción impuesta, debe advertir la Sala que, el Estatuto Tributario Distrital en su artículo 98 es claro al establecer que, cuando la sanción por no cumplir con la obligación de declarar el impuesto de industria y comercio, equivale al 10% de los ingresos brutos del periodo al cual corresponda la declaración no presentada, encontrándose que el total de los ingresos brutos de Citibank S.A. para el año 2007 fue de \$19.321.886.000, cifra que fue ratificada por el dictamen rendido

<sup>11</sup> Sentencia del 8 de febrero de 2007, expediente 15298, CP. María Inés Ortiz Barbosa.



*Nulidad y Restablecimiento del Derecho 003-2012-00048-00  
Citibank Colombia S.A. Vs. Distrito de Cartagena*

por el perito contador público, dentro de este proceso, siendo el 10% de los ingresos, el valor de \$1.932.188.600.

Así pues, no resulta desproporcionada la sanción por no declarar impuesta a la sociedad demandante, por no presentar la declaración anual del impuesto de industria y comercio correspondiente al periodo gravable 2007, toda vez que, la Secretaría de Hacienda Distrital de Cartagena utilizó como fundamento para imponerla, lo establecido en el Estatuto Tributario Distrital, que en su artículo 298 indica las reglas y los porcentajes que se deben tener en cuenta para determinar la sanción, como se hizo en este caso.

En síntesis, los cargos que la demandante formuló como fundamento de su solicitud de nulidad, no tienen vocación de prosperar, por lo que se denegarán las pretensiones de la demanda. Ello por cuanto, los actos acusados se encuentran fundamentados en razones que dieron lugar a su legal expedición, otorgándole a la sociedad demandada las oportunidades legales para subsanar las omisiones y cumplir con su deber de declarar anualmente el impuesto de industria y comercio. Sin embargo, ante la omisión de efectuar las declaraciones anuales por las vigencias requeridas y su insistencia en el recurso de reconsideración de interpretar que podía elegir entre la declaración bimestral voluntaria y la anual obligatoria, procedió la parte demandada a proferir los actos administrativos mediante los cuales se impuso y se confirmó la sanción por no declarar.

**6. Condena en Costas**

En virtud de lo establecido en el artículo 188 del CPACA, procede la Sala de Decisión a disponer sobre la condena en costas, bajo los términos de liquidación y ejecución previstos en el Código de Procedimiento Civil.

En ese orden de ideas, se tiene que el numeral 1º del artículo 392 del C.P.C., dispone que se condenará en costas a la parte vencida en el proceso, como ocurre en el presente caso, respecto de la parte demandante, CITIBANK COLOMBIA S.A.

En esa medida, se condenará en costas a la parte demandante, ordenando a la Secretaría General de esta Corporación su liquidación conforme lo dispuesto



*Nulidad y Restablecimiento del Derecho 003-2012-00048-00*

*Citibank Colombia S.A. Vs. Distrito de Cartagena*

en el artículo 393 del C.P.C., incluyéndose en la misma las agencias en derecho que procederá a fijar la Sala a continuación:

El Acuerdo 1887 de 2003 del Consejo Superior de la Judicatura, establece a nivel nacional las tarifas de Agencias en Derecho aplicables a los procesos judiciales, definiéndolas como la porción de las costas imputable a los gastos de defensa judicial de la parte victoriosa, a cargo de quien pierda el proceso.

El artículo 4º ibídem, dispone que las tarifas máximas de agencias en derecho se establecen en salarios mínimos mensuales legales vigentes, o en porcentajes relativos al valor de las pretensiones de la demanda reconocidas o negadas en la sentencia; y para los procesos tramitados ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa consagró en el numeral 3.1.2 del artículo 6º, las tarifas de las agencias en derecho en los asuntos de primera instancia con cuantía, fijándolas en la suma de hasta el 20% del valor de las pretensiones reconocidas o negadas en la sentencia.

Siendo el asunto de la referencia una demanda competencia de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, de primera instancia, y en la que las pretensiones equivalen a \$1.932.188.600, suma que se discute por concepto de sanción por no declarar el impuesto de industria y comercio; la Sala de Decisión fijará las agencias en derecho en la suma de un millón novecientos treinta y dos mil ciento ochenta y nueve pesos (\$1.932.189), correspondiente al 0.1% de las pretensiones, teniendo en cuenta la naturaleza del asunto objeto de estudio, la calidad y la duración útil de la gestión ejecutada por el apoderado de la parte demandante y la cuantía de las pretensiones<sup>12</sup>.

Por las razones expuestas, el Tribunal Administrativo de Bolívar, administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

### FALLA

**PRIMERO: DENIEGANSE** las pretensiones de la demanda presentada en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, por la

<sup>12</sup> Acuerdo 1887 de 2003, artículo 3o.



*Nulidad y Restablecimiento del Derecho 003-2012-00048-00  
Citibank Colombia S.A. Vs. Distrito de Cartagena*

sociedad CITIBANK COLOMBIA S.A., contra el DISTRITO DE CARTAGENA, de conformidad con las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

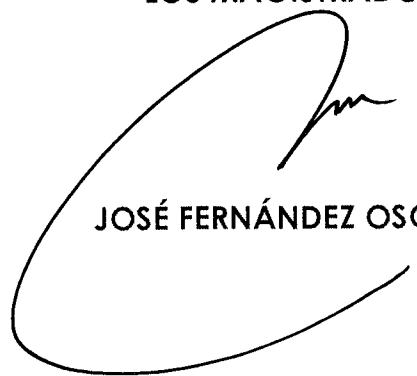
**SEGUNDO: CONDENASE** en costas a la parte demandante; liquídense por la Secretaría General de esta Corporación conforme lo dispuesto en el artículo 393 del C.P.C., incluyéndose en dicha liquidación las **agencias en derecho**, que fija la Sala en la suma de un millón novecientos treinta y dos mil ciento ochenta y nueve pesos (\$1.932.189), correspondiente al 0.1% de las pretensiones, conforme lo dispuesto en la parte motiva de la presente providencia.

**QUINTO:** Ejecutoriada esta providencia archívese el expediente.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

*Constancia. El proyecto de esta Sentencia fue considerado y aprobado en Sala de Decisión de la fecha.*

**LOS MAGISTRADOS**

  
**JOSÉ FERNÁNDEZ OSORIO**

  
**LUIS MIGUEL VILLALOBOS ÁLVAREZ**

**CLAUDIA PATRICIA PEÑUELA ARCE**  
Ausente por incapacidad médica

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOLIVAR**  
**SECRETARIA**

EN CARTAGENA 17 SEP 2013 NOTIFICA

AL PROCURADOR DEL ASESORADO No 21  
DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOLIVAR DE LA  
PROVINCIA DE TIBERIO

  
**PROCURADOR**

**SECRETARIO**

**SOLICITA PARA CONCEPTO (SI) (NO)**