

Cartagena de Indias D. T. y C., once (11) de febrero de dos mil veintidós (2022)

I. IDENTIFICACIÓN DEL PROCESO, RADICACIÓN Y PARTES INTERVINIENTES.

|                    |                                                                                        |
|--------------------|----------------------------------------------------------------------------------------|
| Medio de control   | Nulidad y restablecimiento del derecho                                                 |
| Radicado           | 13001233300020170084400                                                                |
| Demandante         | Surenvíos S.A.S.                                                                       |
| Demandado          | Distrito de Cartagena                                                                  |
| Actuación          | Sentencia                                                                              |
| Tema               | <i>Sanción por inexactitud de la declaración del impuesto de industria y comercio.</i> |
| Magistrada Ponente | Marcela De Jesús López Álvarez                                                         |

II. PRONUNCIAMIENTO

Procede la Sala de Decisión No. 003, a dictar sentencia de primera instancia, en el proceso promovido por **Surenvíos S.A.S.**, a través de apoderado especial, contra el **Distrito Turístico y Cultural de Cartagena**, en el ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.

III. ANTECEDENTES

3.1.Pretensiones.<sup>1</sup>

La demandante solicita la nulidad del acto administrativo conformado por la Resolución No. AMC-RES-000031-2017 de fecha 11 de enero de 2017, por medio de la cual se expide una liquidación de revisión y se impone una sanción por inexactitud en la declaración del impuesto de industria y comercio por el año gravable de 2013, al contribuyente SURENVIOS S.A.S., y la Resolución No. AMC-RES-001507-2017 de fecha 26 de abril de 2017, por medio de la cual se resuelve un recurso de reconsideración interpuesto contra la anterior, emanado de la Secretaría de Hacienda Distrital de Cartagena.

<sup>1</sup> Folios 4-5 del Archivo 01.

Que, como consecuencia de la declaración anterior, y a título de restablecimiento del derecho, se declare en firme la declaración anual del impuesto de industria y comercio presentada por la sociedad demandante el día 07 de marzo de 2014, en el Formulario No. 2014100069, y se declare que la misma sociedad no está obligada a pagar suma alguna a título de sanción por inexactitud en la declaración del impuesto de industria y comercio por el año gravable de 2013.

### **3.2.Hechos.<sup>2</sup>**

A continuación, se resumen los fundamentos fácticos relevantes de la demanda:

Señala que la Dirección de Impuestos Distritales de Cartagena abrió investigación tributaria a Surenvíos S.A.S., mediante Auto de Apertura No. AMC-AUTO-00079-2016 del 12 de abril de 2016, en relación con su declaración tributaria correspondiente al año gravable 2013.

Que, el 13 de abril de 2016, la Administración Distrital profirió el Requerimiento Especial No. AMC-OFI-0028008-2016, por el cual señaló que el contribuyente no había probado la exclusión de ingresos efectuados en su declaración, al haber restado la totalidad de los mismos como ingresos obtenidos fuera de la ciudad de Cartagena. Igualmente, propuso una liquidación del impuesto de avisos y tableros y de la sobretasa bomberil, sin mencionar prueba alguna respecto de la realización del hecho generador de estos tributos por parte del contribuyente y propuso una sanción por inexactitud.

Alega que el contribuyente nunca fue notificado personalmente, pues el correo fue entregado en una dirección en la ciudad de Cartagena que no corresponde al domicilio de la empresa, la cual se encuentra ubicada en la ciudad de Bogotá. Que la notificación se realizó mediante inserción del requerimiento en la página web de la Alcaldía Distrital de Cartagena, el día 26 de abril de 2016.

Manifiesta que el día 11 de enero de 2017, la Secretaría de Hacienda Distrital de Cartagena profirió la Resolución No. AMC-RES-000031-2017, mediante la cual expide una liquidación oficial de revisión e impone una sanción por

---

<sup>2</sup> Folios 7-9 del Archivo 01.

inexactitud a SURENVÍOS S.A.S.; en cuyos considerandos señala que la sociedad había incurrido en inexactitud en su declaración de I.C.A. correspondiente al año 2013, al haber excluido indebidamente ingresos gravables en su declaración, pues no había demostrado lo procedencia de la exclusión de los mismos en su declaración tributaria.

Dentro del término legal, Surenvíos S.A.S. presentó recurso de reconsideración contra la Resolución No. AMC-RES-00031-2017, por considerar que ésta no se ajustaba a derecho.

El revisor fiscal de Surenvíos S.A.S., dio alcance al recurso de reconsideración presentado el día 08 de febrero de 2017, aportando en un CD las declaraciones de I.C.A. presentadas en los municipios que sí tienen poder impositivo sobre los ingresos obtenidos por la sociedad.

Finalmente, el día 26 de abril de 2017, la Administración Tributaria de Cartagena, sin valorar las pruebas aportadas, profirió la Resolución No. AMC-RES-001507-2017, por medio de la cual resolvió el recurso de reconsideración presentado por la sociedad, confirmando en todas sus partes la resolución AMC-RES-000031-2017.

### **3.3. Fundamentos de derecho<sup>3</sup>.**

Invoca en su demanda como sustento de sus pretensiones las siguientes normas de orden constitucional y legal:

- Constitucionales: Arts. 29.
- Normas Legales: E.T., Acuerdo 041 de 2006, Ley 14 de 1983, Decreto 3070 de 1983, Ley 322 de 1996.

### **3.4. Concepto de violación.**

La parte demandante expone en síntesis que, la Secretaría de Hacienda Distrital de Cartagena, actuando como autoridad fiscalizadora en el Distrito, desconoció sin fundamento alguno los parámetros fijados por la ley para adelantar su investigación respecto de las posibles obligaciones tributarias del contribuyente, en la medida en que no desplegó su potestad

---

<sup>3</sup> Folios 3-4 del Archivo 01.

fiscalizadora como lo exige la ley, con lo que violó el derecho fundamental al debido proceso de la sociedad fiscalizada. En este caso, no hubo una genuina investigación tributaria por parte de la administración, lo que la llevó a concluir erróneamente que la demandante había omitido demostrar su situación tributaria correspondiente al año 2013 y a imponer sin sustento alguno una sanción por inexactitud a todas luces improcedente.

Argumenta que su actuación, la cual dio origen a la expedición de los actos de liquidación tributaria que aquí se demandan, no fue el resultado de una investigación tributaria real, que haya involucrado un verdadero despliegue de una actividad de indagación de la Administración respecto de la actividad del contribuyente: En cambio, es evidente que se dio inicio a una "investigación", en la que simplemente se plasmó en un requerimiento especial una decisión arbitraria y sin fundamento, para la cual no hubo lugar a que la demandante presentara sus argumentos, máxime cuando el requerimiento especial, que contenía la objeción administrativa a la declaración privada, no fue debidamente notificado en el domicilio de SURENVÍOS S.A.S.

Precisa que la jurisprudencia del Consejo de Estado ha señalado expresamente que la notificación de los actos proferidos por la Administración en un diario de amplio circulación de los actos de naturaleza tributaria, incluso aquellos de trámite o previos, o las liquidaciones oficiales también deben surtir de acuerdo con el procedimiento señalado en la ley, agotando previamente todas las formas de determinar su domicilio, so pena de poder configurar una violación del derecho constitucional al debido proceso que cobija a los contribuyentes.

Que no tiene la carga de probar, en ausencia de requerimiento en ese sentido, el supuesto de exclusión de ingresos de la base gravable, como quiera que ninguna norma exige que la declaración tributaria se presente con anexos o complementos para respaldar lo consignado en la declaración. Así, no es posible concluir con base solamente en la misma declaración, que no hay lugar a detraer los ingresos de la base gravable, solo porque no se mencionó nada en la declaración misma. Entonces, el supuesto de la investigación, llanamente repetido en el requerimiento especial proferido apenas un día después de la apertura de la investigación, se limitaba a eso: un supuesto no probado, que debió examinarse en el marco de una investigación tributaria real, que se adelantara con audiencia

del contribuyente cuestionado, para así garantizar su derecho al debido proceso y de contradicción que cobija a todas las actuaciones administrativas, incluyendo por supuesto o los procesos de naturaleza tributaria.

En este caso y como consecuencia directa de la inexistencia de actividad probatoria por parte del Distrito de Cartagena, se expidió una liquidación oficial y se impuso una sanción por inexactitud sin tener en cuenta que no había prueba alguna en el expediente que permitiera concluir que había una omisión de ingresos por parte de la actora en su declaración de I.C.A. correspondiente al año 2013, sino que apenas se decidió con base en una suposición infundada, que no constituye medio probatorio idóneo.

En efecto, Surenvíos S.A.S. presentó declaración de I.C.A. en la ciudad de Cartagena el día 07 de marzo de 2014, con Formulario No. 214100069, únicamente con el objeto de cumplir con el deber formal de declarar. En la mencionada declaración se excluyen de los ingresos gravados en el Distrito de Cartagena la suma de \$23.906.682,000, pues los mismos no fueron obtenidos en dicha jurisdicción, y, por lo tanto, no se configuraba el hecho generador del impuesto de industria y comercio.

Adicional a lo anterior, la Resolución No. AMC-RES-1507-2017 del 26 de abril de 2017, sostiene que no se aportaron las declaraciones privadas fuera del Distrito de Cartagena, omitiendo valorar la carta radicada por el Revisor Fiscal, señor Julián Avendaño, por medio de la cual se aportó un CD que contiene las imágenes de las declaraciones presentadas en otros municipios del país.

Surenvíos S.A.S. no ha realizado el hecho generador del impuesto de industria y comercio en jurisdicción del Distrito de Cartagena en el año gravable 2013, por lo que no hay lugar a la aplicación de esta disposición a la solución particular de la sociedad, ni el carácter de sujeto pasivo del impuesto de industria y comercio, ni la existencia de avisos o tableros colocados en vía pública con fines publicitarios a nombre de la actora se verifican en este caso, lo cual supone descartar de plano la realización del hecho generador de este impuesto. Y es claro que mientras no se verifique este supuesto, es improcedente el cobro del impuesto de avisos y tableros y si se pretende hacerlo, como ocurre con los actos demandados se viola

abiertamente el principio de legalidad de los tributos, lo que redundará en un evidente vicio jurídico de los actos demandados, que acarrearán nulidad.

### **3.5. Contestación de la demanda.<sup>4</sup>**

El Distrito de Cartagena de Indias, expone como razones de defensa que, de la documentación allegada por el contribuyente y las pruebas obrantes en el expediente, la Oficina de Fiscalización constató que éste presentaba unas diferencias en su liquidación privada del I.C.A. para el período previsto y discutido.

Manifiesta que la investigación tributaria prosiguió su curso habido cuenta de que el contribuyente no logró soportar de manera adecuada, las deducciones realizadas, esto es, deducciones, exenciones y actividades no sujetas.

Por consiguiente, la expedición del requerimiento, notificado en debida forma, obedeció al hecho de que, revisada la declaración del contribuyente, se pudo determinar que, muy a pesar de presentar la declaración de industria y comercio del año 2008, el actor o contribuyente arroja una diferencia por concepto deducciones, exenciones y actividades no sujetas descontadas y no soportadas.

Aunado a lo anterior, explica que previo a la imposición de la sanción, medió todo un procedimiento administrativo, motivo por el cual no se puede decir que los actos administrativos han violado normas constitucionales o legales.

### **3.6. ACTUACIÓN PROCESAL**

La demanda fue asignada por reparto el día 12 de septiembre de 2017<sup>5</sup>, correspondiéndole al Despacho No. 01, el cual profiere auto admisorio de la demanda de fecha 31 de octubre de 2017<sup>6</sup>.

---

<sup>4</sup> Folio 148 del Archivo 02.

<sup>5</sup> Folio 53 del Archivo 02.

<sup>6</sup> Folios 150-151 del Archivo 02.

Vencido el traslado de la demanda, se fijó el día 21 de marzo de 2019<sup>7</sup>, para llevar a cabo audiencia inicial. La audiencia en aplicación a lo señalado en el artículo 180 del C.P.A.C.A, se desarrolló en las etapas de saneamiento, excepciones previas, fijación de litigio, decreto de pruebas, posibilidades de conciliación. En la etapa de saneamiento, se concluyó que no había irregularidades dentro del desarrollo del proceso. El litigio se fijó en los siguientes términos: *“competente determinar si los actos administrativos demandados, por medio de la cual se expide una liquidación de revisión y se impone una sanción al contribuyente Surenvíos S.A.S., se encuentran incursos en las causales de nulidad alegadas por la accionante y en caso afirmativo si hay lugar al restablecimiento del derecho solicitado.”*

Al no haber prueba que practicar en esa misma audiencia, se ordenó correr traslado a las partes por el término de diez (10) días, para que presentaran sus alegatos por escrito. Solo la parte actora<sup>8</sup> presentó sus alegaciones de conclusión. El señor Agente del Ministerio Público no emitió concepto.

#### **IV. CONTROL DE LEGALIDAD**

Tramitada la primera instancia y dado que, no se observa causal de nulidad, impedimento o irregularidad que pueda invalidar lo actuado, se procede a decidir la controversia suscitada entre las partes, previas las siguientes.

#### **V. CONSIDERACIONES DE LA SALA**

##### **5.1. COMPETENCIA**

Es competente este Tribunal para conocer del presente proceso en primera instancia, de acuerdo a lo establecido en el artículo 152, numeral 4 de la Ley 1437 de 2011, norma que regía al momento de la presentación de la demandada, antes de la entrada en vigencia de la Ley 2080 de 2021.

Antes de entrar a estudiar las pretensiones de la demanda, la Sala procederá a resolver lo relativo a las excepciones propuestas por el demandado, de acuerdo a lo estipulado en el artículo 187 del C.P.A.C.A.

##### **5.2. EXCEPCIONES**

<sup>7</sup> Folios 172-175 del Archivo 02.

<sup>8</sup> Folio 176 del Archivo 02.

La parte demandada propuso la excepción que denominó “Expedición regular del acto acusado” y la innominada, que se resolverán en el fondo del asunto por estar correlacionadas con lo sustancial de la litis.

### **5.3. PROBLEMA JURÍDICO.**

De acuerdo con lo que quedó dicho en la audiencia inicial, en este caso corresponde determinar si los actos administrativos demandados, por medio de los cuales se expide una liquidación de revisión y se impone una sanción al contribuyente Surenvios S.A.S., se encuentran incursos en las causales de nulidad alegadas por la accionante y en caso afirmativo si hay lugar al restablecimiento del derecho solicitado.

Para lo anterior, la Sala tendrá que analizar si en el caso concreto se configura el supuesto de hecho que da lugar a aplicar la sanción por inexactitud a la sociedad actora, por no haber lugar a detraer las sumas de dinero por concepto de deducción o exclusión, en la declaración del I.C.A. del año gravable 2013.

### **5.4. TESIS**

La Sala accederá parcialmente a las pretensiones de la demanda, debido a que, si bien la sociedad demandante no probó la violación al debido proceso en la notificación del requerimiento especial, lo cierto es que, al momento de proferir la liquidación oficial de revisión, el Distrito de Cartagena de Indias no tuvo en cuenta los valores que debían descontarse por haberse pagado por el contribuyente por concepto del Impuesto I.C.A., en otras jurisdicciones territoriales municipales.

### **5.5. MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL**

#### **5.5.1. Del Impuesto de industria y comercio.**

El Estatuto Tributario dispone como elementos esenciales del ICA, un **sujeto activo** (municipio), un **sujeto pasivo (personas naturales, jurídicas, sociedades de hecho y aquellas respecto de las cuales se configure el hecho gravable a través de consorcios, uniones temporales, patrimonios**

autónomos en quien figure el hecho generador del impuesto)<sup>9</sup>; **un hecho generador**<sup>10</sup> (actividades que se realicen en un municipio- comerciales, industriales o de Servicios<sup>11</sup>, **una base gravable** (totalidad de los ingresos ordinarios y extraordinarios percibidos en el respectivo año gravable), **una tarifa** y **un impuesto complementario** (impuesto de avisos y tableros).

Respecto del hecho generador tenemos las actividades **comerciales**, destinadas al expendio, compraventa o distribución de bienes o mercancía, tanto al por mayor como al por menor y las demás definidas como tales del C.Co.- *art. 198 D. 1333 de 1986*-. **industriales** dedicadas a la producción, extracción, fabricación, confección, preparación, transformación, reparación, manufactura y ensamble de cualquier clase de materiales o bienes – *art. 197 ibidem*- y **de servicios**, todas las tareas, labores o trabajos ejecutados por persona natural o jurídica o por sociedad de hecho, sin que medie relación laboral con quien lo contrata, que genere contraprestación, en dinero o en especie y que se concreten en la obligación de hacer sin importar que en ellos predomine el factor material o intelectual- *art. 199 ibid.*.-

### **5.5.2. Generalidades del impuesto de industria y comercio.<sup>12</sup>**

El Consejo de Estado ha expresado que el impuesto de industria y comercio es un gravamen directo (el contribuyente es el afectado con el pago), de naturaleza territorial, que recae sobre la realización directa o indirecta de actividades industriales, comerciales o de servicios de manera permanente u ocasional en una determinada jurisdicción municipal.

Este gravamen es administrado directamente por los municipios, los cuales, con fundamento en la autonomía territorial y las limitaciones de la potestad

---

<sup>9</sup> art. 54 ley 1430 de 2010-

<sup>10</sup> Excepto: i) ingresos correspondientes a actividades exentas, excluidas o no sujetas y ii) devoluciones, rebajas y descuentos, exportaciones y la venta de activos fijos.

<sup>11</sup> art. 195 decreto 1333 de 1968

<sup>12</sup>CONSEJO DE ESTADO - SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SALA NOVENA ESPECIAL DE DECISIÓN. Consejero ponente: GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ. Bogotá D.C., trece (13) de agosto de dos mil veintiuno (2021). Radicación número: 66001-33-33-001-2012-00141-01 (AG)REV. Actor: DERECHO EN LÍNEA S.A.S. Demandado: MUNICIPIO DE PEREIRA. Referencia: MECANISMO DE REVISIÓN EVENTUAL. Proceso de origen: ACCIÓN DE GRUPO  
**Código: FCA - 008      Versión: 03      Fecha: 03-03-2020**

tributaria, lo desarrollan especificando, en cada caso, las actividades sujetas y la tarifa de acuerdo con los intervalos autorizados por la ley.

Por otro lado, la Ley 14 de 1983 define este tributo, en los siguientes términos:

*“ARTÍCULO 32.- 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.”<sup>13</sup>*

Por su parte, el artículo 33 ibidem, compilado por el artículo 196 del Decreto 1333 de 1986, indica que la causación y periodicidad del impuesto de industria y comercio es, por regla general, anual.

### **5.5.3. Ingresos no constitutivos de base gravable del impuesto ICA.**

La base gravable del impuesto ICA, es la totalidad de los ingresos ordinarios y extraordinarios percibidos en el respectivo año gravable (Art. 195 D. 1333 de 1986); excepto:

Los ingresos correspondientes a actividades exentas, excluidas o no sujetas, devoluciones, rebajas y descuentos, exportaciones y la venta de activos fijos.

Por su parte, el Consejo de Estado<sup>14</sup> ha indicado que:

*“De acuerdo con el artículo 154 numeral 5 del Decreto 1421 de 1993<sup>11</sup>, la base gravable del impuesto de industria y comercio en el Distrito Capital está conformada por los ingresos netos del contribuyente obtenidos durante el período gravable. Para determinar los ingresos*

<sup>13</sup> El texto subrayado fue declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional, mediante sentencia C-121 de 2006.

<sup>14</sup> CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCION CUARTA, Consejero Ponente: MARTHA TERESA BRICEÑO DE VALENCIA Bogotá D.C., treinta (30) de marzo de dos mil dieciséis (2016). Radicación número: 25000-23-27-000-2012-00140-01 (19973). Actor: LA RIVIERA DUTY FREE S.A.S. Y OTRAS. Demandado: DISTRITO CAPITAL.

*netos toman los ingresos ordinarios y extraordinarios y de estos se restan los correspondientes a actividades exentas y no sujetas, así como las devoluciones, rebajas y descuentos, exportaciones y la venta de activos fijos”.*

#### **5.5.4. Ingresos percibidos en otros municipios. Medio de prueba<sup>15</sup>.**

El Tribunal de cierre de lo contencioso ha reiterado que conforme con los artículos 32 de la Ley 14 de 1983 y 195 del Decreto Ley 133 de 1986, el hecho generador del 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».

En relación con la base gravable del tributo, precisa que los artículos 33 de la Ley 14 de 1983, 196 del Decreto Ley 1333 de 1986<sup>16</sup>, señalan que está conformada por el promedio mensual de ingresos brutos obtenidos en el año inmediatamente anterior, expresados en moneda nacional, con exclusión de las devoluciones, ingresos provenientes de la venta de activos fijos y de exportaciones, recaudo de impuestos de aquellos productos cuyo precio esté regulado por el Estado y percepción de subsidios.

Que, frente a los requisitos que debe cumplir el contribuyente para que, de la base gravable de ICA, proceda la exclusión de los ingresos obtenidos fuera de la jurisdicción del Municipio, el contribuyente debe probar su origen extraterritorial «*mediante facturas de venta, soportes contables u otros medios probatorios (...), tales como los recibos de pago de estos impuestos en otros municipios*».

Aclaró que la citada disposición se debe interpretar en consonancia con lo previsto con los estatutos tributarios municipales y que «*[l]as decisiones de la Administración Tributaria territorial relacionadas con la determinación oficial*

<sup>15</sup> Sentencias del 22 de septiembre de 2016, Exp. 20648, C.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez, del 10 de mayo de 2018, Exp. 21323, C.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez, del 14 de marzo de 2019, Exp. 22241, C.P. Milton Chaves García y del 4 de abril de 2019, Exp. 21356, C.P. Stella Jeannette Carvajal Basto.

<sup>16</sup> Texto original, antes de la modificación introducida por el artículo [342](#) de la Ley 1819 de 2016.

*de los tributos y la imposición de sanciones, deberán fundamentarse en los hechos que aparezcan demostrados en el expediente, por los medios de pruebas señalados en los decretos respectivos o en el Código de Procedimiento Civil [hoy Código General del Proceso], cuando estos sean compatibles con aquellos».*

Indica que esto conduce a que las decisiones de los Municipios, en materia tributaria, pueden ser soportadas y, a su vez, cuestionadas con los medios de prueba previstos en la norma local<sup>17</sup> y en el ET, entre los que se encuentra la certificación de contador público o de revisor fiscal (art. 777 del ET<sup>18</sup>).

Y que como lo ha expuesto esa superioridad en otras oportunidades, para probar la extraterritorialidad en el impuesto de industria y comercio, no existe tarifa legal preestablecida<sup>19</sup>, dado que, es procedente deducir de la base gravable total el ingreso obtenido en otros territorios, siempre que estos estén acreditados por cualquier medio idóneo.

#### **5.5.5. Alcance probatorio del certificado del revisor fiscal.<sup>20</sup>**

Sobre las certificaciones expedidas por los contadores públicos y revisores fiscales, el Consejo de Estado ha considerado que el artículo 777 del E.T., aplicable por remisión del artículo 3 del Decreto 1010 de 2013, establece que se trata de una prueba contable, que resulta suficiente siempre que se ajuste a las normas legales vigentes, sin perjuicio de la facultad que tiene la administración tributaria de hacer las comprobaciones a que haya lugar.

<sup>17</sup> Sentencias del 22 de septiembre de 2016, Exp. 20648, C.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez, reiterada en las sentencias del 26 de septiembre de 2018, Exp. 22625, C.P. Milton Chaves García, del 23 de agosto de 2018, Exp. 22186, C.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez, del 4 de abril de 2019, Exp. 21356 y del 15 de abril de 2021, Exp. 22920, C.P. Stella Jeannette Carvajal Basto.

<sup>18</sup> La certificación de contador público y revisor fiscal es prueba contable. Cuando se trate de presentar en las oficinas de la Administración pruebas contables, serán suficientes las certificaciones de los contadores o revisores fiscales de conformidad con las normas legales vigentes, sin perjuicio de la facultad que tiene la Administración de hacer las comprobaciones pertinentes.

<sup>19</sup> Cfr. sentencias del 23 de agosto de 2018, Exp. 22186, C.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez y del 25 de marzo de 2021, Exp. 24366, C.P. Stella Jeannette Carvajal Basto, entre otras.

<sup>20</sup> CONSEJO DE ESTADO - SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - SECCIÓN CUARTA. Consejera ponente: STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO. Bogotá, D.C., dieciocho (18) de noviembre de dos mil veintiuno (2021). Radicación número: 05001-23-33-000-2018-00365-01(25510). Actor: GASES INDUSTRIALES DE COLOMBIA S.A. – CRYOGAS. Demandado: MUNICIPIO DE MEDELLÍN.

La Sección Cuarta del Consejo de Estado ha precisado que las certificaciones del contador o revisor fiscal constituyen prueba contable, siempre que cumplan los siguientes requisitos<sup>21</sup>: (i) expresar si la contabilidad se lleva de acuerdo con las prescripciones legales, (ii) si los libros se encuentran registrados en la Cámara de Comercio<sup>22</sup>, (iii) si reflejan la situación financiera del ente económico, (iv) debe tener algún grado de detalle en cuanto a los libros, cuentas o asientos correspondientes a los hechos que se pretenden demostrar y estar respaldados por comprobantes internos y externos y, (v) llevar al convencimiento del hecho que se pretende probar, con sujeción a las normas que regulan el valor probatorio de la contabilidad<sup>23</sup>.

#### **5.5.6. Sobre tasa Bomberil**

La Ley 322 de 1996 “*por la cual se crea es Sistema Nacional de Bomberos de Colombia y se dictan otras disposiciones*” permite en el parágrafo de su artículo segundo, que los municipios establezcan una sobretasa o recargo para financiar la actividad bomberil, la cual se podrá aplicar sobre el impuesto de industria y comercio, circulación y tránsito, demarcación urbana, predial, telefonía móvil o cualquier otro impuesto de ese nivel territorial, y que su base gravable, el hecho generador, al igual que la tarifa, es establecida por los concejos municipales y distritales.

#### **5.5.7. Avisos y tableros.**

---

<sup>21</sup> Entre otras, confrontar las sentencias del 25 de septiembre de 2008, Exp. 15255 C.P. Héctor J. Romero Díaz, del 28 de febrero de 2013, Exp. 18420, C.P. Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez, del 22 de septiembre de 2016, Exp. 20490, C.P. Martha Teresa Briceño de Valencia, del 16 de noviembre de 2017, Exp. 20529, C.P. Julio Roberto Piza Rodríguez, del 14 de marzo de 2019, Exp. 22241, C.P. Milton Chaves García y del 15 de abril de 2021, Exp. 22920, C.P. Stella Jeannette Carvajal Basto.

<sup>22</sup> A partir de la vigencia del Decreto 19 de 2012, de supresión de trámites, los libros de comercio no se inscriben en el registro mercantil (artículo 175).

<sup>23</sup> Al respecto la Sala ha expuesto que no basta la simple afirmación «*acerca de las operaciones contables de que dichos funcionarios dan cuenta, pues ‘en su calidad de profesional de las ciencias contables y responsable de la contabilidad o de la revisión y análisis de las operaciones de un ente social, está en capacidad de indicar los soportes, asientos y libros contables donde aparecen registrados las afirmaciones vertidas en sus certificaciones’*». Cfr. las sentencias del 25 de noviembre de 2004, Exp. 14155, C. P. María Inés Ortiz Barbosa y del 30 de noviembre de 2006, Exp. 14846, C.P. Héctor Romero Díaz.

Regulado por el Decreto 1333 de 1986 "Por el cual se expide el Código de Régimen Municipal", en su art. 200; este impuesto se genera por la colocación de avisos en la vía pública, interior y exterior de coches, de tranvías, estaciones de ferrocarriles, cafés y cualquier establecimiento público. (Art. 1 ley 97 de 1913.), se liquida con base en el ICA y su tarifa es del 15%.

## **5.6. EL CASO CONCRETO**

### **5.6.1. Hechos probados.**

En el expediente se encuentra probado lo siguiente:

- a) Conforme con el certificado de existencia y representación de la Cámara de Comercio de Bogotá, expedido el 08 de septiembre de 2017, SURENVIOS S.A.S., es una entidad del régimen común, con domicilio en Bogotá y tiene por objeto social *«prestación especializada de los servicios de transporte multimodal de mercancías, correo y correspondencia, envío de documentos y mercancía de entidades públicas o privadas, servicios públicos domiciliarios del sector financiero y de los particulares»*<sup>24</sup>.
- b) El 07 de marzo de 2014, SURENVIOS S.A.S., presentó en el Distrito de Cartagena, la declaración anual del impuesto de industria y comercio, avisos y tableros, correspondiente al periodo gravable 2013. En esa oportunidad registró en un Total Ingresos Ordinarios y Extraordinarios del Periodo Gravable \$23.906.682.000, Menos Total Ingresos Obtenidos fuera del Distrito \$23.906.682.000. Total, Ingresos Brutos Obtenidos en el Distrito \$0. Menos Actividades no sujetas \$0 Total a Pagar \$0.
- c) Que mediante Auto de Apertura No. AMC-AUTO-000779-2016 del 12 de abril de 2016, el Distrito de Cartagena ordenó la apertura de una investigación tributaria al contribuyente SURENVIOS S.A.S., por la vigencia 2013.

---

<sup>24</sup> Folios 45-51 del Archivo 02.

- d) Mediante el Requerimiento Especial No. AMC-OFI-0028008-2016, el Distrito de Cartagena propuso modificar la liquidación privada, debido a que el contribuyente no había probado la exclusión de ingresos efectuados en su declaración.
- e) La Secretaría de Hacienda del Distrito de Cartagena, profirió la Liquidación de Revisión No. AMC-RES-000031-2017 del 11 de enero de 2017, por medio de la cual se procede a expedir liquidación de revisión e impone sanción a cargo del contribuyente SURENVIOS S.A.S., por encontrarse inexactitud en la declaración del año gravable 2013<sup>25</sup>. En dicho acto administrativo esa entidad expresó que:

*“... dado que el contribuyente no aportó prueba de los ingresos obtenidos en otros municipios, cifra que asciende a la suma de 23.906.683.000, registrados en el reglón BC (ingresos totales obtenidos fuera del Distrito), esta suma no será tomada en cuenta como deducción de la base gravable.”*

- f) Mediante la Resolución No. AMC-RES001507-2017 del 26 de abril de 2017, la Secretaría de Hacienda del Distrito de Cartagena decidió el recurso de reconsideración interpuesto contra la anterior liquidación oficial de revisión, en el sentido de confirmarla<sup>26</sup>.

### **5.6.2. Análisis crítico de las pruebas frente al marco jurídico.**

De conformidad con los parámetros de la demanda, de manera específica, le corresponde a la Sala establecer si era procedente que el Distrito de Cartagena tuviera como ingresos ordinarios y extraordinarios la suma total de la actividad de ICA realizada por el contribuyente en todo el territorio nacional. Con todo, se aclara que la Sala no se pronunciará respecto de la falta de notificación del requerimiento especial, por cuanto no se plantearon cargos sobre el particular.

En ese orden de ideas, se deberá determinar la procedencia de la exclusión de los ingresos que, según lo afirmado por SURENVIOS S.A.S., fueron obtenidos en otros municipios, por la suma total de \$23.906.683.000.

<sup>25</sup> Folios 52-56 del Archivo 02.

<sup>26</sup> Folios 57-63 del Archivo 02.

Conforme con lo anterior, se advierte que, la discusión entre las partes se centra en el tema probatorio respecto de la extraterritorialidad de los citados ingresos, pues, mientras que para el Distrito de Cartagena su exclusión se prueba con la declaración presentada en otro ente territorial, como lo prevén los artículos 98 y 99 del Acuerdo 041 de 2006, para SURENVIOS S.A.S., dicha extraterritorialidad está probada con el certificado del revisor fiscal aportado en sede administrativa, que no fue tenido en cuenta por la entidad demandada<sup>27</sup>.

Pues bien, como se expuso con anterioridad, no se puede entender que las declaraciones de ICA presentadas en otros entes territoriales se constituyan como prueba única de la extraterritorialidad de dicho tributo, menos aún, en este caso, si se tiene en cuenta que la parte actora le informó al Distrito de Cartagena que ésta no generó actividad gravada por este impuesto.

De esta manera, le corresponde a la Sala analizar las pruebas aportadas al plenario, entre las que se encuentra el certificado del revisor fiscal allegado en sede judicial, que no fue valorado por el Distrito de Cartagena.

En dicho certificado del revisor fiscal consta lo siguiente<sup>28</sup>:

- Los ingresos obtenidos por la actividad de transporte, desarrollado por Surenvios S.A.S. ascienden a la suma de COP\$ 23.090.559,000.
- Los mencionados ingresos fueron obtenidos en municipios diferentes al Distrito de Cartagena.
- Que, de acuerdo con los registros contables de la compañía, en el Distrito de Cartagena no se percibieron ingresos en el periodo gravable 2013.

Sobre las certificaciones expedidas por los contadores públicos y revisores fiscales, el artículo 777 del E.T., establece que se trata de una prueba contable, que resulta suficiente siempre que se ajuste a las normas legales vigentes, sin perjuicio de la facultad que tiene la administración tributaria de hacer las comprobaciones pertinentes.

---

<sup>27</sup> CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN CUARTA. Consejera ponente: STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO. Bogotá, D.C., quince (15) de abril de dos mil veintiuno (2021). Radicación número: 08001-23-33-000-2015-00081-01 (22920). Actor: ASOCIACIÓN BANCARIA Y DE ENTIDADES FINANCIERAS DE COLOMBIA – ASOBANCARIA. Demandado: DISTRITO ESPECIAL, INDUSTRIAL Y PORTUARIO DE BARRANQUILLA.

<sup>28</sup> Folio 143 del Archivo 02.

Valorada la certificación del revisor fiscal aportada por Surenvios S.A.S., la Sala advierte que esta no atiende las exigencias para que sea tenida como prueba contable, toda vez que se limita a informar sobre el valor total del ICA generado en otros municipios, sin ofrecer algún grado de detalle en cuanto a los libros, cuentas o asientos correspondientes asociados a los hechos que se pretenden demostrar, de modo que, con la misma, no se tiene certeza de la cuantía de los ingresos obtenidos por la demandante por fuera de la jurisdicción del Distrito de Cartagena.

Respecto de esa prueba, debe señalarse que, aunque su fecha de expedición es posterior a la respuesta al requerimiento especial y al acto demandado, puede ser valorada en la instancia judicial, pues el Consejo de Estado ha considerado que la demanda es un momento procesal oportuno para aportar pruebas y que no existe impedimento legal alguno para que el juez de lo contencioso administrativo estudie pruebas diferentes a las valoradas por la Administración al momento de expedir el acto demandado<sup>29</sup>.

Y respecto del Cd aportado por el revisor al Distrito de Cartagena se trata de declaraciones de ICA del 2016<sup>30</sup>, por lo que dicha prueba resulta impertinente en el presente caso para entrar a valorarla.

Por lo anterior, se torna necesario analizar las demás pruebas que obran en el expediente, entre las que se encuentran las solicitadas por la administración tributaria en el trámite del proceso de fiscalización, así:

- Recibo de Caja No. 201400091, expedido por el Municipio de Algeciras, el 13 de mayo de 2014, por concepto de Impuesto de Industria y Comercio Vigencia 2013, por Surenvios SAS.<sup>31</sup>
- Declaración juramentada de industria y comercio y de avisos y tableros año gravable 2013 de Surenvios SAS, al municipio de Algeciras - Huila, donde reportó ingresos brutos por venta en el año \$23.906.731.000, ingresos gravados fuera del municipio durante la vigencia declarada \$23.905.494.000; total de ingresos brutos año gravable **\$1.237.000.**<sup>32</sup>
- Formulario para declaración anual del impuesto de industria y comercio y complementarios años gravables 2013 de Surenvios S.A.S., al Distrito de Barranquilla - Atlántico, donde se reportó total ingresos brutos ordinarios y extraordinarios del

<sup>29</sup> Sentencia del 06 de agosto de 2015, Exp. 20130, C.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez.

<sup>30</sup> Folio 142 del Archivo 02.

<sup>31</sup> Folio 65 del Archivo 02.

<sup>32</sup> Folio 66 del Archivo 02.

periodo gravable \$23.906.682.000, total de ingresos obtenidos por fuera del Distrito \$23.906.682.000; total de ingresos brutos año gravable **\$0.**<sup>33</sup>

- Formulario de autoliquidación electrónica asistida del impuesto industria y comercio y de avisos año gravable 2013 de Surenvios S.A.S., al Distrito de Bogotá, donde se reportó total ingresos ordinarios y extraordinarios del periodo 1 enero - febrero del año 2013 \$2.845.867.000, total de ingresos obtenidos fuera del distrito de capital \$1.269.604.000; total de ingresos brutos **\$1.576.263.000.**<sup>34</sup>
- Formulario de autoliquidación electrónica asistida del impuesto industria y comercio y de avisos año gravable 2013 de Surenvios S.A.S., al Distrito de Bogotá, donde se reportó total ingresos ordinarios y extraordinarios del periodo 2 marzo- abril del año 2013 \$3.416.479.000, total de ingresos obtenidos fuera del distrito de capital \$1.191.065.00; total de ingresos brutos **\$2.225.414.000.**<sup>35</sup>
- Formulario de autoliquidación electrónica asistida del impuesto industria y comercio y de avisos año gravable 2013 de Surenvios S.A.S., al Distrito de Bogotá, donde se reportó total ingresos ordinarios y extraordinarios del periodo 3 mayo - junio del año 2013 \$4.318.378.000, total de ingresos obtenidos fuera del distrito de capital \$2.250.534.000; total de ingresos brutos **\$2.067.844.000.**<sup>36</sup>
- Formulario de autoliquidación electrónica asistida del impuesto industria y comercio y de avisos año gravable 2013 de Surenvios S.A.S., al Distrito de Bogotá, donde se reportó total ingresos ordinarios y extraordinarios del periodo 4 julio- agosto del año 2013 \$5.040.855.000, total de ingresos obtenidos fuera del distrito de capital \$1.646.069.000; total de ingresos brutos **\$3.394.786.000.**<sup>37</sup>
- Formulario de autoliquidación electrónica asistida del impuesto industria y comercio y de avisos año gravable 2013 de Surenvios S.A.S., al Distrito de Bogotá, donde se reportó total ingresos ordinarios y extraordinarios del periodo 5 septiembre - octubre del año 2013 \$4.274.653.000, total de ingresos obtenidos fuera del distrito de capital \$1.556.442.000; total de ingresos brutos **\$2.718.211.000.**<sup>38</sup>

---

<sup>33</sup> Folio 69 del Archivo 02.

<sup>34</sup> Folio 70 del Archivo 02.

<sup>35</sup> Folio 71 del Archivo 02.

<sup>36</sup> Folio 72 del Archivo 02.

<sup>37</sup> Folio 73 del Archivo 02.

<sup>38</sup> Folio 76 del Archivo 02.

- Formulario de autoliquidación electrónica asistida del impuesto industria y comercio y de avisos año gravable 2013 de Surenvios S.A.S., al Distrito de Bogotá, donde se reportó total ingresos ordinarios y extraordinarios del periodo 6 noviembre - diciembre del año 2013 \$3.634.806.000, total de ingresos obtenidos fuera del distrito de capital \$1.571.096.000; total de ingresos brutos **\$2.063.710.<sup>39</sup>**
- Formulario de del impuesto industria y comercio y de avisos año gravable 2013 de Surenvios S.A.S., al Municipio de Cali, donde se reportó total ingresos ordinarios y extraordinarios del periodo \$23.906731, total de ingresos obtenidos fuera del Municipio \$23.338.136.000; total de ingresos brutos **\$128.012.000.<sup>40</sup>**
- Formulario del impuesto industria y comercio y de avisos año gravable 2013 de Surenvios S.A.S., al Municipio de Campoalegre, donde se reportó total de ingresos brutos **\$12.223.000.<sup>41</sup>**
- Formulario del impuesto industria y comercio y de avisos año gravable 2013 de Surenvios S.A.S., al Municipio de San Juan de Cúcuta, donde se reportó total ingresos ordinarios y extraordinarios del periodo \$23.906.682, total de ingresos obtenidos fuera del Municipio \$23.466.099.000; total de ingresos brutos **\$0.<sup>42</sup>**
- Formulario del impuesto industria y comercio y de avisos año gravable 2013 de Surenvios S.A.S., al Municipio de Dosquebradas, donde se reportó total ingresos ordinarios y extraordinarios del periodo \$1.772.820.000; total de ingresos brutos **\$1.708.111.000.<sup>43</sup>**
- Formulario del impuesto industria y comercio y de avisos año gravable 2013 de Surenvios S.A.S., al Municipio de Espinal - Tolima, donde se reportó total ingresos ordinarios y extraordinarios del periodo enero – febrero \$2.845.867.000, total de ingresos obtenidos fuera del Municipio \$2.840.729.00; total de ingresos brutos **\$5.138.000.<sup>44</sup>**
- Formulario del impuesto industria y comercio y de avisos año gravable 2013 de Surenvios S.A.S., al Municipio de Espinal - Tolima, donde se reportó total ingresos ordinarios y extraordinarios del periodo \$3.583.601.00, total de ingresos obtenidos fuera del Municipio \$3.575.864; total de ingresos brutos **\$7.737.000.<sup>45</sup>**
- Formulario del impuesto industria y comercio y de avisos año gravable 2013 de Surenvios S.A.S., al Municipio de Espinal - Tolima, donde se reportó total ingresos ordinarios y extraordinarios del periodo \$4.151.958.000, total de ingresos obtenidos fuera del Municipio \$4.145.514.000; total de ingresos brutos **\$5.744.000.<sup>46</sup>**
- Formulario del impuesto industria y comercio y de avisos año gravable 2013 de Surenvios S.A.S., al Municipio de Espinal - Tolima, donde se reportó total ingresos

---

<sup>39</sup> Folio 77 del Archivo 02.

<sup>40</sup> Folio 80 del Archivo 02.

<sup>41</sup> Folio 82 del Archivo 02.

<sup>42</sup> Folio 83 del Archivo 02.

<sup>43</sup> Folio 84 del Archivo 02.

<sup>44</sup> Folio 85 del Archivo 02.

<sup>45</sup> Folio 86 del Archivo 02.

<sup>46</sup> Folio 87 del Archivo 02.

ordinarios y extraordinarios del periodo \$4.891.359.000 total de ingresos obtenidos fuera del Municipio \$4.885.259.000; total de ingresos brutos **\$6.100.000.<sup>47</sup>**

- Formulario del impuesto industria y comercio y de avisos año gravable 2013 de Surenvios S.A.S., al Municipio de Espinal - Tolima, donde se reportó total ingresos ordinarios y extraordinarios del periodo \$4.848.314.000, total de ingresos obtenidos fuera del Municipio \$4.842.184.000; total de ingresos brutos **\$6.130.000.<sup>48</sup>**
- Formulario del impuesto industria y comercio y de avisos año gravable 2013 de Surenvios S.A.S., al Municipio de Espinal - Tolima, donde se reportó total ingresos ordinarios y extraordinarios del periodo Noviembre -Diciembre \$0 total de ingresos obtenidos fuera del Municipio \$ 0; total de ingresos brutos **\$0.<sup>49</sup>**
- Formulario del impuesto industria y comercio y de avisos año gravable 2013 de Surenvios S.A.S., al Municipio de Florencia, donde se reportó total ingresos ordinarios y extraordinarios del periodo \$23.906.682.000, total de ingresos obtenidos fuera del Municipio \$23.272.834.000; total de ingresos brutos **\$193.265.000.<sup>50</sup>**
- Formulario del impuesto industria y comercio y de avisos año gravable 2013 de Surenvios S.A.S., al Municipio de Garzón, donde se reportó total ingresos ordinarios y extraordinarios del periodo \$23.906.682.000, total de ingresos obtenidos fuera del Municipio \$23.814.435.000; total de ingresos brutos **\$92.247.000.<sup>51</sup>**
- Formulario del impuesto industria y comercio y de avisos año gravable 2013 de Surenvios S.A.S., al Municipio de Gigante, donde se reportó total ingresos ordinarios y extraordinarios del periodo \$23.906.731.000, total de ingresos obtenidos fuera del Municipio \$23.870.000.000; total de ingresos brutos **\$36.729.000.<sup>52</sup>**
- Formulario del impuesto industria y comercio y de avisos año gravable 2013 de Surenvios S.A.S., al Municipio de Girardot, donde se reportó total ingresos ordinarios y extraordinarios del periodo \$23.906.682.000, total de ingresos obtenidos fuera del Municipio \$23.375.840.000; total de ingresos brutos **\$90.1347.000.<sup>53</sup>**
- Formulario declaración y liquidación privada de industria y comercio año gravable 2013, del Municipio de Guadalupe, base gravable 22.185.000.<sup>54</sup>
- Recibo de Caja Municipio delo Hobo año gravable 2013, ICA, Liquidación Privada del Impuesto. \$ 39.500.<sup>55</sup>

<sup>47</sup> Folio 88 del Archivo 02.

<sup>48</sup> Folio 89 del Archivo 02.

<sup>49</sup> Folio 90 del Archivo 02.

<sup>50</sup> Folio 91 del Archivo 02.

<sup>51</sup> Folio 92 del Archivo 02.

<sup>52</sup> Folio 94 del Archivo 02.

<sup>53</sup> Folio 86 del Archivo 02.

<sup>54</sup> Folio 97 del Archivo 02.

<sup>55</sup> Folio 99 del Archivo 02.

- Formulario del impuesto industria y comercio y de avisos año gravable 2013 de Surenvios S.A.S., al Municipio de Ibagué donde se reportó total ingresos ordinarios y extraordinarios del periodo \$23.906.682.000, total de ingresos obtenidos fuera del Municipio \$23.085.695; total de ingresos brutos **\$820.987.000.<sup>56</sup>**
- Formulario del impuesto industria y comercio y de avisos año gravable 2013 de Surenvios S.A.S., al Municipio de la Plata, donde se reportó total ingresos ordinarios y extraordinarios del periodo \$23.906.731.000, total de ingresos obtenidos fuera del Municipio \$23.830.482.000; total de ingresos brutos **\$76.249.000.<sup>57</sup>**
- Formulario del impuesto industria y comercio y de avisos año gravable 2013 de Surenvios S.A.S., al Municipio de Manizales, donde se reportó total ingresos ordinarios y extraordinarios del periodo \$23.906.682.000, total de ingresos obtenidos fuera del Municipio \$23.246.977.000; total de ingresos brutos **\$657.705.000.<sup>58</sup>**
- Formulario declaración anual de industria y comercio y complementarios, año gravable 2013, Alcaldía Municipal de Miraflores- Boyacá, ingresos brutos anuales 23.906.731,00; ingresos gravables \$ 0. <sup>59</sup>
- Formulario del impuesto industria y comercio y de avisos año gravable 2013 de Surenvios S.A.S., al Municipio de Mocoa donde se reportó; total de ingresos gravables **\$38.055.000.<sup>60</sup>**
- Formulario del impuesto industria y comercio y de avisos año gravable 2013 de Surenvios S.A.S., al Municipio de Neiva, donde se reportó total ingresos ordinarios y extraordinarios del periodo \$23.906.731.000, total de ingresos obtenidos fuera del Municipio \$21.424.297.000; total de ingresos brutos **\$2.482.433.000.<sup>61</sup>**
- Formulario del impuesto industria y comercio y de avisos año gravable 2013 de Surenvios S.A.S., al Municipio de Oporapa, donde se reportó; total de ingresos gravables **\$540.000.<sup>62</sup>**
- Formulario del impuesto industria y comercio y de avisos año gravable 2013 de Surenvios S.A.S., al Municipio de Paicol - Huila, donde se reportó; total de ingresos gravables **\$5.767.000.<sup>63</sup>**
- Formulario del impuesto industria y comercio y de avisos año gravable 2013 de Surenvios S.A.S., al Municipio de Palermo donde se reportó; total de ingresos gravables **\$12.273.000.<sup>64</sup>**
- Formulario del impuesto industria y comercio y de avisos año gravable 2013 de Surenvios S.A.S., al Municipio de Pereira, donde se reportó total ingresos ordinarios y

---

<sup>56</sup> Folio 102 del Archivo 02.

<sup>57</sup> Folio 103 del Archivo 02.

<sup>58</sup> Folio 104 del Archivo 02.

<sup>59</sup> Folio 106 del Archivo 02.

<sup>60</sup> Folio 107 del Archivo 02.

<sup>61</sup> Folio 109 del Archivo 02.

<sup>62</sup> Folio 111 del Archivo 02.

<sup>63</sup> Folio 113 del Archivo 02.

<sup>64</sup> Folio 114 del Archivo 02.

extraordinarios del periodo \$23.906.731.000, total de ingresos obtenidos fuera del Municipio \$23.697.829.000; total de ingresos brutos **\$3.908.000.<sup>65</sup>**

- Formulario del impuesto industria y comercio y de avisos año gravable 2013 de Surenvios S.A.S., al Municipio de Pitalito – Huila, donde se reportó total ingresos ordinarios y extraordinarios del periodo \$23.906.731.000, total de ingresos obtenidos fuera del Municipio \$23.361.639.000; total de ingresos brutos **\$545.092.000.<sup>66</sup>**
- Formulario del impuesto industria y comercio y de avisos año gravable 2013 de Surenvios S.A.S., al Municipio de Puerto Asís, donde se reportó total ingresos ordinarios y extraordinarios del periodo \$23.406.731.000, total de ingresos obtenidos fuera del Municipio \$23.406.731.000; total de ingresos brutos **\$0.<sup>67</sup>**
- Formulario del impuesto industria y comercio y de avisos año gravable 2013 de Surenvios S.A.S., al Municipio de Puerto Carreño, donde se reportó total ingresos ordinarios y extraordinarios del periodo \$23.906.731.000, total de ingresos obtenidos fuera del Municipio \$23.906.731.000; total de ingresos brutos **\$0.<sup>68</sup>**
- Formulario del impuesto industria y comercio y de avisos año gravable 2013 de Surenvios S.A.S., al Municipio de Rivera - Huila. donde se reportó; total de ingresos gravables **\$1.591.000.<sup>69</sup>**
- Formulario del impuesto industria y comercio y de avisos año gravable 2013 de Surenvios S.A.S., al Municipio de San Agustín - Huila donde se reportó total ingresos ordinarios y extraordinarios del periodo \$23.906.731.000, total de ingresos obtenidos fuera del Municipio \$23.887.256.000; total de ingresos brutos **\$19.395.500.<sup>70</sup>**
- Formulario del impuesto industria y comercio y de avisos año gravable 2013 de Surenvios S.A.S., al Municipio de Isnos – Huila, donde se reportó; total de ingresos gravables **\$9.638.000.<sup>71</sup>**
- Formulario del impuesto industria y comercio y de avisos año gravable 2013 de Surenvios S.A.S., al Municipio de Santa Marta, donde se reportó total ingresos ordinarios y extraordinarios del periodo \$23.906.682.000, total de ingresos obtenidos fuera del Municipio \$23.906.682.000; total de ingresos brutos **\$0.<sup>72</sup>**
- Formulario del impuesto industria y comercio y de avisos año gravable 2013 de Surenvios S.A.S., al Municipio de Sincelejo, donde se reportó total ingresos ordinarios y extraordinarios del periodo \$23.906.682.000, total de ingresos obtenidos fuera del Municipio \$23.466.096; total de ingresos brutos **\$0.<sup>73</sup>**
- Formulario del impuesto industria y comercio y de avisos año gravable 2013 de Surenvios S.A.S., al Municipio de Sogamoso, donde se reportó total ingresos ordinarios y extraordinarios del periodo \$23.906.731.000, total de ingresos obtenidos fuera del Municipio \$23.466.148.000; total de ingresos brutos **\$0.<sup>74</sup>**

<sup>65</sup> Folio 115 del Archivo 02.

<sup>66</sup> Folio 117 del Archivo 02.

<sup>67</sup> Folio 118 del Archivo 02.

<sup>68</sup> Folio 119 del Archivo 02.

<sup>69</sup> Folio 121 del Archivo 02.

<sup>70</sup> Folio 123 del Archivo 02.

<sup>71</sup> Folio 124 del Archivo 02.

<sup>72</sup> Folio 127 del Archivo 02.

<sup>73</sup> Folio 128 del Archivo 02.

<sup>74</sup> Folio 129 del Archivo 02.

- Formulario del impuesto industria y comercio y de avisos año gravable 2013 de Surenvios S.A.S., al Municipio de Suaza, donde se reportó; total de ingresos gravables **\$9.564.000.<sup>75</sup>**
- Formulario del impuesto industria y comercio y de avisos año gravable 2013 de Surenvios S.A.S., al Municipio de Tesalia, donde se reportó total ingresos ordinarios y extraordinarios del periodo \$23.906.731.000, total de ingresos obtenidos fuera del Municipio \$23.879.564.000; total de ingresos brutos **\$27.167.000.<sup>76</sup>**
- Formulario del impuesto industria y comercio y de avisos año gravable 2013 de Surenvios S.A.S., al Municipio de Timana, donde se reportó total ingresos ordinarios y extraordinarios del periodo \$23.906.731.000, total de ingresos obtenidos fuera del Municipio \$23.884.489.000; total de ingresos brutos **\$22.193.000.<sup>77</sup>**
- Formulario del impuesto industria y comercio y de avisos año gravable 2013 de Surenvios S.A.S., al Municipio de Valledupar, donde se reportó total ingresos ordinarios y extraordinarios del periodo \$23.906.731.000, total de ingresos obtenidos fuera del Municipio \$23.906.731.000; total de ingresos brutos **\$0.<sup>78</sup>**
- Formulario declaración juramentada de industria y comercio año gravable 2013, municipio de Villavieja, ingresos base gravable anual \$ 0.<sup>79</sup>
- Formulario del impuesto industria y comercio y de avisos año gravable 2013 de Surenvios S.A.S., al Municipio de Yumbo Valle, donde se reportó total ingresos ordinarios y extraordinarios del periodo \$23.906.731.000, total de ingresos obtenidos fuera del Municipio \$22.187.346.000; total de ingresos brutos **\$1.278.802.000.<sup>80</sup>**

De la valoración en conjunto de dichas pruebas se concluye que SURENVIOS S.A.S., probó parcialmente<sup>81</sup> que, contrario a lo afirmado por el Distrito de

---

<sup>75</sup> Folio 131 del Archivo 02.

<sup>76</sup> Folio 132 del Archivo 02.

<sup>77</sup> Folio 135 del Archivo 02.

<sup>78</sup> Folio 136 del Archivo 02.

<sup>79</sup> Folio 137 del Archivo 02.

<sup>80</sup> Folio 139 del Archivo 02.

<sup>81</sup> CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN CUARTA CONSEJERA PONENTE: MYRIAM STELLA GUTIÉRREZ ARGÜELLO Bogotá, D.C., seis (06) de mayo de dos mil veintiuno (2021) Referencia Radicación Nulidad y restablecimiento del derecho 25000-23-37-000-2013-01187-01 (23533) Demandante Demandado GONZALO CEPEDA ARCINIEGAS SECRETARÍA DE HACIENDA DISTRITAL DE BOGOTÁ

"El impuesto de Industria y Comercio es un tributo municipal, que grava la realización de actividades industriales, comerciales y de servicio. Es criterio uniforme y consolidado de la Sala, que su causación, cuando se trata de actividades comerciales de venta de bienes, tiene lugar en el sitio en que concurren los elementos del contrato de compraventa, esto es, el precio, el plazo de pago y la cosa que se vende"

Cartagena, que parte de los ingresos brutos anuales por la suma total de \$23.906.731.000, objeto de discusión, corresponden al pago del ICA, asociados a otros Municipios, tal y como se puede apreciar en los formularios de declaración de industria y comercio antes descrito, el cual fueron declarados y pagados en otros territorios.

Lo anterior indica que si bien es cierto la sociedad demandante en el territorio nacional generó ICA por valor de 23.906.731.000, lo es también que este valor surge de la sumatoria de los ingresos generados en diferentes entidades territoriales, por lo que no es aceptado que dicho valor sea tomado por un solo municipio para efectuar la liquidación del ICA, debido que solo se debe tener en cuenta los ingresos ordinarios y extraordinario percibidos dentro de la jurisdicción territorial, donde se haya realizada la actividad gravada<sup>82</sup>.

Entonces, comoquiera que, para acreditar la extraterritorialidad en el impuesto de industria y comercio, no existe tarifa legal preestablecida y, por ende, es procedente deducir de la base gravable total, el ingreso obtenido en otros territorios, siempre que estos estén probados por cualquier medio idóneo, como ocurre en este caso, lo procedente es reconocer la deducción objeto de discusión.

Lo anterior, porque si bien, respecto del valor total de los ingresos de la sociedad por la actividad comercial en el territorio nacional, no hay certeza de que algún rubro se generó en el Distrito de Cartagena, porque no obran en el expediente, para la Sala es claro que, con las pruebas aportadas en relación con otros municipios, los ingresos asociados a los mismos por el impuesto y vigencia en discusión, ascienden a \$\$15.112.811.210, cantidad que no supera la cifra total objeto de discusión de \$23.906.731.000; como se describe a continuación:

| MUNICIPIO         | BASE GRAVABLE ICA 2013 |
|-------------------|------------------------|
| Algeciras - Huila | 1.237.000              |

82 CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCION CUARTA Consejero ponente: JORGE OCTAVIO RAMIREZ RAMIREZ Bogotá D.C., veintiocho (28) de agosto de dos mil catorce (2014) Radicación número: 25000-23-27-000-2010-00123-01(19256) Actor: LG ELECTRONICS COLOMBIA LTDA Demandado: DISTRITO CAPITAL-SECRETARIA DE HACIENDA - DIRECCION DISTRITAL DE IMPUESTOS

|                                      |                |
|--------------------------------------|----------------|
| Distrito de Barranquilla - Atlántico | 0              |
| Distrito de Bogotá- periodo 1        | 1.576.263.000  |
| Distrito de Bogotá- periodo 2        | 2.225.414.000. |
| Distrito de Bogotá- periodo 3        | 2.067.844.000  |
| Distrito de Bogotá- periodo 4        | 3.394.786.000  |
| Distrito de Bogotá- periodo 5        | 2.718.211.000  |
| Distrito de Bogotá- periodo 6        | 2.063.710      |
| Cali                                 | 128.012.000    |
| Campoalegre                          | 12.223.000     |
| San Juan de Cúcuta                   | 0              |
| Dosquebradas                         | 1.708.111.000  |
| Espinal                              | 5.138.000      |
| Espinal                              | 7.737.000      |
| Espinal                              | 5.744.000      |
| Espinal                              | 6.100.000      |
| Espinal                              | 6.130.000      |
| Florencia                            | 193.265.000    |
| Garzón                               | 92.247.000     |
| Gigante                              | 36.729.000     |
| Girardo                              | 90.1347.000    |
| Guadalupe                            | 22.185.000.    |
| Hobo                                 | 39.500         |
| Ibagué                               | 820.987.000    |
| Plata                                | 76.249.000     |
| Manizales                            | 657.705.000    |
| Miraflores- Boyacá,                  | 0              |
| Mocoa                                | 38.055.000     |
| Neiva                                | 2.482.433.000. |
| Oporapa                              | 540.000.       |
| Paicol - Huila                       | 5.767.000      |
| Palermo                              | 12.273.000     |
| Pereira                              | 3.908.000      |
| Pitalito – Huila                     | 545.092.000    |
| Puerto Asís                          | 0              |
| Puerto Carreño                       | 0              |
| Rivera - Huila.                      | 1.591.000      |
| San Agustín                          | 19.395.000     |
| Isnos – Huila                        | 9.638.000      |
| Santa Marta                          | 0              |
| Sincelejo                            | 0              |
| Sogamoso                             | 0              |
| Suaza                                | 9.564.000      |
| Tesalia                              | 27.167.000     |

|             |                |
|-------------|----------------|
| Timana      | 22.193.000     |
| Valledupar, | 0              |
| Villavieja  | 0              |
| Yumbo Valle | 1.278.802.000. |
| Total       | 15.112.811.210 |

Nótese que, en la liquidación oficial de revisión, el Distrito de Cartagena «reclama la totalidad de los ingresos ordinarios y extraordinarios», por la suma de \$23.906.682.000, respecto de la cual, como se probó, parte de ese monto tiene que ver con ingresos percibidos en otras jurisdicciones, razón por la cual, es oportuno reiterar<sup>83</sup> que cada ente territorial es el competente para exigir el pago del gravamen que se cause en su jurisdicción, teniendo en cuenta los ingresos obtenidos en su territorio y en relación con la actividad efectivamente desarrollada por el contribuyente. De lo contrario, se desconocería el principio de territorialidad del tributo y se excedería la facultad de fiscalización de cada municipio o distrito<sup>84</sup>, situación que evidentemente desvirtúa **en forma parcial** la legalidad de la liquidación oficial de revisión que aquí se controvierte.

Por último, respecto de la violación al debido proceso por falta de notificación del requerimiento especial, se tiene que, dentro del proceso no quedó acreditada.

En ese sentido al revisar al expediente, la Sala encuentra que en el proceso administrativo cuestionado se cumplieron las ritualidades de ley, en aplicación de las normas vigentes.

De acuerdo con lo hasta aquí dicho, en el plenario quedó demostrado que el Distrito tenía derecho a desconocer una parte de las sumas de dinero descontadas por exclusión de la base gravable del ICA en el año 2013, realizadas por la sociedad demandante, pero no había lugar a desechar los descuentos por la suma de \$15.112.811.210, que corresponde a los ingresos generados en otros municipios durante ese período, con lo que el impuesto de industria y comercio determinado en los actos administrativos demandados, resulta parcialmente ilegal.

<sup>83</sup> Sentencia del 17 de mayo de 2018, Exp. 21454, C.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez.

<sup>84</sup> El artículo 368 del Acuerdo 041 de 21 de diciembre de 2006, dispone el Distrito de Cartagena «tiene amplias facultades de fiscalización e investigación respecto de los impuestos de su propiedad y que le corresponde administrar (...)».

Del mismo modo deviene en ilegal parcialmente la determinación de la sobretasa bomberil<sup>85</sup> objeto de discusión, porque esta se liquidó de manera oficial sobre la base gravable del impuesto de ICA, cuya ilegalidad parcial se declara en esta providencia.

La misma suerte corre la sanción por inexactitud impuesta en los actos enjuiciados y el Impuesto de avisos y tableros, debido a que estas sumas se liquidan teniendo en cuenta la base gravable del ICA<sup>86</sup>.

Por último, es necesario precisar que, en cuanto al gravamen de Avisos y Tableros, se tiene que es un impuesto complementario al de Industria y Comercio, por lo que la obligación de pagarlo se deriva al configurarse el supuesto del hecho generador del impuesto principal, de manera que, depende únicamente de la cuantía del primero para que se cause.

Corolario de lo expuesto, la Sala anulará parcialmente la Resolución No. AMC-RES-000031-2017 de fecha 11 de enero de 2017, por medio de la cual se expide una liquidación de revisión y se impone una sanción por inexactitud en la declaración del impuesto de industria y comercio por el año gravable de 2013, al contribuyente SURENVIOS S.A.S., y la Resolución No. AMC-RES-001507-2017 de fecha 26 de abril de 2017, por medio de la cual se resuelve un recurso de reconsideración. A título de restablecimiento del derecho, se declarará que la liquidación de tributos ICA respecto del año gravable 2013, quedará así<sup>87</sup>:

---

<sup>85</sup> Art. 2 ley 322 de 1996.

<sup>86</sup> DECRETO 1333 DE 1986.

Artículo 200º.- El impuesto de avisos y tableros, autorizado por la Ley 97 de 1913 y la Ley 84 de 1915 se liquidará y cobrará 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.

<sup>87</sup> Acuerdo Distrital No. 041 de 2006

| Base gravable                                  | liquidación Privada | Liquidación Oficial | Liquidación Judicial |
|------------------------------------------------|---------------------|---------------------|----------------------|
| Total de ingresos ordinarios y extraordinarios | 23.906.682.000      | 23.906.682.000      | 23.906.682.000       |
| Total de ingresos obtenidos fuera del distrito | 23.906.682.000      | 0                   | 15.112.811.210       |
| Total de ingresos obtenidos                    | 0                   | 23.906.682.000      | 8.793.870.790        |
| Devoluciones, rebajas y descuentos             | 0                   | 0                   | 0                    |
| Deducciones, exenciones y actividad no sujetas | 0                   | 0                   | 0                    |
| Liq. Privada del Impuesto                      |                     |                     |                      |
| Impuesto de Industria y Comercio (8*1000)      | 0                   | 191.253.000         | <b>8.793.870,79</b>  |
| Impuesto de avisos y tableros 15%              | 0                   | 28.688.000          | <b>1.319.080,619</b> |
| Sobretasa actividad bomberil 7%                | 0                   | 13.388.000          | <b>615.570,9</b>     |
| Total de Impuesto ICA                          |                     | 233.329.000         | <b>10.728.522,31</b> |
| Sanción 160%                                   | 0                   | 373.326.000         | <b>17.165.635,78</b> |
| Valor a pagar.                                 |                     | 606.655.000         | <b>27.894.158,10</b> |

Por lo expuesto, se declarará la nulidad parcial de los actos administrativos demandados, y a título de restablecimiento del derecho, se fijará como ICA, Avisos y tableros, sobretasa Bomberil y la sanción por inexactitud a cargo de Surenvíos S.A.S., respecto del impuesto ICA del año gravable 2013, por valor de \$ 27.894.158,15.

### 5.7. 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 General del Proceso, que en el numeral 1º del artículo 365 dispone que estarán a cargo de la parte vencida en el proceso cuando objetivamente se cumpla con la regla de no haber salido adelante en sus pretensiones.

Así las cosas, no se condenará al pago de costas, debido que las pretensiones fueron reconocidas de manera parcial.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Bolívar, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

#### **VI. FALLA**

**PRIMERO: DECLARAR** no probadas las excepciones de expedición regular del acto acusado y la innominada, propuestas por la demandada.

**SEGUNDO: DECLARAR** la nulidad parcial de los Acto administrativo contenido en las Resoluciones AMC-RES-000031-2017 del 11 de enero de 2017, por medio de la cual se expide una liquidación de revisión y se impone una sanción al contribuyente Surenvíos S.A.S. y AMC-RES-001507-2017 del 26 de abril de 2017, por medio de la cual se resuelve un recurso de reconsideración proferidas por la Secretaría de Hacienda Distrital de Cartagena, por medio de la cuales se liquidó oficialmente el impuesto de industria y comercio correspondiente al año gravable 2013 y se impuso a la sociedad demandante sanción por inexactitud, de acuerdo con lo explicado en la parte motiva.

**TERCERO:** A título de restablecimiento del derecho, **FIJAR** como ICA, Avisos y tableros, sobretasa Bomberil y la sanción por inexactitud a cargo de Surenvios S.A.S., respecto del impuesto ICA del año gravable 2013, en la suma liquidada en la parte motiva de esta providencia.

**CUARTO:** Sin costas en esta instancia.

**QUINTO:** Ejecutoriada esta providencia, por Secretaría General, **ARCHÍVESE** el expediente, de conformidad con las tablas de retención documental aprobadas por el Consejo Superior de la Judicatura.

#### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

*Constancia: El anterior proyecto fue considerado y aprobado en sesión de la fecha.*

**LOS MAGISTRADOS,**

**Código: FCA - 008      Versión: 03      Fecha: 03-03-2020**



SC5780-1-9



**MARCELA DE JESÚS LÓPEZ ÁLVAREZ**



**MOISÉS DE JESÚS RODRÍGUEZ PÉREZ**

**EDGAR ALEXI VÁSQUEZ CONTRERAS**

**Firmado Por:**

**Marcela De Jesus Lopez Alvarez**  
**Magistrada**  
**Oral**

**Tribunal Administrativo De Cartagena - Bolivar**

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación:

**ebee8fd4d28d49534a53e2e25121cc56a00d0788811e3eff5ac782d5f653ad68**

Documento generado en 23/02/2022 11:06:16 AM

**Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL: <https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**