



Rama Judicial

República de Colombia

**JUZGADO SÉPTIMO ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD DEL CIRCUITO DE IBAGUE –
DISTRITO JUDICIAL DEL TOLIMA**

Ibagué, seis (06) de junio de dos mil veintitrés (2023)

Clase de Proceso: Nulidad y restablecimiento del Derecho

Demandantes: SIMON ACOSTA PEÑA

Demandados: MUNICIPIO DE IBAGUÉ

Radicación: No. 73001-33-33-007-2018-00087-00

Asunto: TRIBUTARIO TERRITORIALIDAD DEL GRAVAMEN

Como toda la actuación de la referencia se ha rituado conforme a las reglas adjetivas que le son propias, sin que se observe causal alguna que invalide lo actuado, es procedente preferir decisión de mérito, para lo cual, la **Juez Séptima Administrativa de Oralidad del Circuito de Ibagué / Distrito Judicial del Tolima**, en ejercicio legal de la Función Pública de Administrar Justicia que le es propia, y con observancia plena al derecho aplicable, dicta la presente...

SENTENCIA

I.- COMPETENCIA

Tal y como se expuso en el auto admisorio de la demanda, este Despacho es competente para conocer y decidir el presente asunto, conforme a lo dispuesto en el numeral 3º del artículo 155 y en el numeral 7º del artículo 156 de la Ley 1437 de 2011.

II.- ANTECEDENTES

DE LA DEMANDA:

A través de apoderado judicial, el señor SIMON ACOSTA PEÑA ha promovido demanda de Nulidad y Restablecimiento del Derecho contra del MUNICIPIO DE IBAGUÉ con el fin de obtener el reconocimiento de las siguientes pretensiones:

2.1. PRETENSIONES:

- 2.1.1. Que se declare la nulidad de la Resolución No. LOR2016-1033-14-00096 de 2016, a través de la cual se corrige la liquidación privada de industria y comercio No. 7008028 del 27 de marzo de 2014, correspondiente al año gravable 2013 imponiendo el pago de una multa por inexactitud en la declaración y liquidación privada del impuesto de industria y comercio.
- 2.1.2. Que se declare la nulidad de la Resolución FISC 2017-1333-14-0211 de 2017 por medio de la cual se decide un recurso de reconsideración.
- 2.1.3. Como consecuencia de las anteriores declaraciones, se condene a título de restablecimiento, decretar la eliminación del cobro por concepto de impuesto, del valor de la sanción y el archivo del expediente.

2.2. Como **HECHOS** para fundamentar sus pretensiones, expuso los siguientes:

2.2.1 El Grupo de rentas del Municipio de Ibagué profirió liquidación oficial de revisión que corrigió la liquidación privada de Industria y comercio Avisos y tableros No. 7008028 del 27 de marzo de 2014 que corresponde al año gravable 2013, ordenando pagar impuesto por concepto de obras ejecutadas fuera de la jurisdicción del Departamento del Tolima, obras que fueron ejecutadas fuera del Departamento y del Municipio de Ibagué.

2.2.2 Posteriormente presentó recursos de reconsideración argumentando que los ingresos por \$111.007.000 que se encontraban pendientes en la liquidación, eran ingresos de obras ejecutadas fuera del Departamento del Tolima y del Municipio de Ibagué en el año gravable 2013.

2.3. Como **FUNDAMENTOS DE DERECHO** plasmó los siguientes:

- Artículos 29 y 58 de la Constitución Política
- Artículo 32 de ley 14 de 1983
- Acuerdo Municipal de Ibagué No. 031 de 2014.

2.4. Como **CONCEPTO DE VIOLACIÓN**, expuso:

Dentro de su concepto de violación, el apoderado indica la violación al artículo 32 de la Ley 14 de 1983 concomitante con el Acuerdo Municipal 031 de 2014, con fundamento en los siguientes cargos:

Una infracción de las normas en que deberían fundarse, por cuanto la parte actora aduce que se está imponiendo una doble tributación, en contravía de la normatividad mencionada, puesto que el impuesto recae sobre todas las actividades comerciales, industriales y de servicio que se ejerzan o realicen en las respectivas jurisdicciones municipales, y no fuera de tales jurisdicciones, como sucede en el caso sometido a litis, por cuanto las actividades fueron realizadas por fuera de la jurisdicción de Ibagué y del Departamento del Tolima.

Por desconocimiento del derecho de defensa, toda vez que los actos administrativos vulneran el artículo 29 de la Constitución Política, incurriendo en violación al debido proceso en la medida de que las pruebas allegadas demuestran que todas las actividades e ingresos en el año 2013, se realizaron fuera de la circunscripción territorial del Departamento del Tolima, por lo que la demandada no valoró las pruebas, vulneró el debido proceso y consecuencia de ello, el derecho a la defensa.

III.- TRÁMITE PROCESAL

La demanda fue presentada el 23 de marzo de 2018¹ y admitida el 3 de agosto siguiente²; surtida la notificación a la demandada, se advierte que contestó la demanda de manera oportuna.

3.1. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

3.1.1. MUNICIPIO DE IBAGUÉ³

La apoderada del demandado se opone a la prosperidad de las pretensiones, por cuanto al demandante no le resulta aplicable el artículo 23 del Acuerdo Municipal 031 de 2004, ya que los ingresos reportados por la información exógena de la DIAN son susceptibles de ser gravados por parte del Municipio de Ibagué, y propone una única excepción, a saber:

¹ Folio 1 del Archivo "001CuadernoPrincipal" de la carpeta del mismo nombre del expediente digital

² Folios 141 a 144 del Archivo "001CuadernoPrincipal" de la carpeta del mismo nombre del expediente digital

³ Folios 162 a 165 del Archivo "001CuadernoPrincipal" de la carpeta del mismo nombre del expediente digital

Incumplimiento de los requisitos dispuestos en el Acuerdo No. 031 de 2004, Artículo 23 “Base Gravable de los contribuyentes con ingresos fuera de Ibagué”

Indica que dentro del expediente administrativo no existían pruebas documentales de las que trata el artículo 23, que permitieran a la entidad territorial tener como descontados los valores que alegan como causados por fuera del Municipio de Ibagué, pues pese a que la Secretaría de Hacienda realizó un decreto de pruebas, no se allegaron pruebas suficientes para que el contribuyente lograra probar la extraterritorialidad de los ingresos.

3.2. SENTENCIA ANTICIPADA:

Mediante auto del 1 de julio de 2020⁴, se dio aplicación a lo preceptuado en el artículo 13 del Decreto 806 de 2020, al advertirse que era viable proferir sentencia anticipada, toda vez que el presente asunto es de puro derecho y no existían pruebas por practicar; en este sentido, se incorporaron al expediente las pruebas documentales allegadas por cada una de las partes y, una vez en firme la anterior decisión, mediante auto del 22 de enero de 2021⁵ se corrió traslado a las partes y al Ministerio Público para presentar los alegatos de conclusión, llamado que fue atendido únicamente por la parte demandante, como se advierte en la correspondiente constancia secretarial⁶.

Mediante auto del 24 de septiembre de 2021⁷, se requirió al Municipio de Ibagué con el fin de que allegara copia íntegra del expediente administrativo, por cuanto una vez revisadas las documentales allegadas con la contestación de la demanda se encontró que este no fue aportado de forma íntegra como era su deber, conforme a lo preceptuado en el parágrafo 1 del artículo 175 del CPACA.

3.3. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN:

3.3.1 PARTE DEMANDANTE⁸

Expone la apoderada que con las pruebas allegadas se demuestra que todas las actividades e ingresos durante el 2013, se realizaron y ejecutaron fuera de la circunscripción territorial del Departamento del Tolima, por lo que la Secretaría de Hacienda estaba obligada a aplicar la normativa procesal en materia tributaria, que corresponde al artículo 23 del Acuerdo 031 de 2004.

Refiere que como se deduce del recurso de reconsideración, y en el otro sí, el demandante está demostrando, mediante otros medios probatorios, que todas las actividades e ingresos se ejecutaron fuera de la circunscripción territorial del Departamento del Tolima y, pese a ello, la Secretaría de Hacienda Grupo de Rentas quiere imponer una doble tributación, desconociendo la situación fáctica y probatoria allegada en los recursos, con lo cual se incurre en una infracción al debido proceso por vía de hecho. Además, se deduce de esta norma constitucional (art. 29) que, una persona no puede ser juzgada dos veces por los mismos hechos (non bis in idem), al igual que no puede el Estado imponerle el pago de una doble tributación, por la misma actividad.

3.3.2 PARTE DEMANDADA – MUNICIPIO DE IBAGUE

El ente territorial guardó silencio⁹.

En ese orden de ideas, surtido el trámite procesal, el Despacho procede a elaborar las siguientes...

IV.- CONSIDERACIONES

⁴ Folios 241 a 243 del Archivo “001CuadernoPrincipal” de la carpeta del mismo nombre del expediente digital.

⁵ Archivo “004AutoCorreTrasladoAlegar” de la carpeta “001CuadernoPrincipal” del expediente digital

⁶ Archivo “008VencimientoTrasladoAlegacionesPasaDespachoSentencia” de la carpeta “001CuadernoPrincipal” del expediente digital

⁷ Archivo “014AutoDecretoPruebaOficio” de la carpeta “001CuadernoPrincipal” del expediente digital

⁸ Archivo “006EscritoAlegacionesApoderadaParteDemandante” de la carpeta “001CuadernoPrincipal” del expediente digital

⁹ Archivo “008VencimientoTrasladoAlegacionesPasaDespachoSentencia” de la carpeta “001CuadernoPrincipal” del expediente digital

4.1. PROBLEMA JURÍDICO

Recuerda el Despacho que el problema jurídico objeto de estudio se centra en **determinar, si los actos administrativos contenidos en las Resoluciones Nos. LOR2016-1033-14-00096 de 2016, y FISC 2017-1333-14-0211 de 2017, se encuentran viciados de nulidad por incurrir en una infracción de las normas en que deberían fundarse y por violación al debido proceso, y, como resultado de ello, establecer si hay lugar o no al restablecimiento pretendido.**

4.2. FUNDAMENTOS NORMATIVOS Y JURISPRUDENCIALES PARA LA SOLUCIÓN DEL PROBLEMA JURIDICO

- Constitución Política
- Ley 14 de 1983
- Acuerdo Municipal 031 de 2004
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Cuarta, Sentencia del 28 de agosto de 2014, expediente: 25000-23-27-000-2010-00123-01(19256). Consejero ponente: Jorge Octavio Ramírez Ramírez.
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Cuarta, Sentencia del 12 de diciembre de 2018, expediente: 25000-23-37-000-2012-00298-01 (20781). Consejero ponente: Jorge Octavio Ramírez Ramírez.
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Cuarta, Sentencia del 9 de junio de 2022, expediente: 25000-23-37-000-2015-01565-01 (25830). Consejero ponente: Myriam Stella Gutiérrez Arguello.

4.2.1 MARCO NORMATIVO DEL IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO

El impuesto de Industria y Comercio es un tributo municipal, que grava la realización de actividades comerciales, industriales y de servicios, definido en la Ley 14 de 1983 así:

“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.”

Mediante Acuerdo 031 de 2004, el Municipio de Ibagué reglamentó los Impuestos de industria y comercio, aviso y tableros, espectáculos públicos y rifas menores, Acuerdo que fue compilado en el Decreto 1000-370 de 2013 que, sobre los elementos de la obligación tributaria y la base gravable para su cobro, señaló:

“ARTÍCULO 4. HECHO GENERADOR. El hecho generador de los Impuestos de Industria y Comercio y de Avisos y Tableros está constituido por el ejercicio o realización directa o indirecta de cualquier actividad industrial, comercial o de servicios, en jurisdicción del Municipio de Ibagué, sea que dicha actividad se cumpla en forma permanente u ocasional, en inmueble determinado, con establecimiento o sin él.

(...)

ARTÍCULO 23. BASE GRAVABLE DE LOS CONTRIBUYENTES CON INGRESOS FUERA DE IBAGUE. El contribuyente que perciba ingresos por actividades comerciales o de servicios realizadas en lugares distintos de Ibagué, podrá descontar de la base gravable los ingresos obtenidos en estos municipios.

Para tal efecto, el contribuyente deberá demostrar mediante facturas de venta, soportes contables u otros medios probatorios el origen extraterritorial de los ingresos, tales como los recibos de pago de estos impuestos en otros municipios. En caso de actividades industriales ejercidas en varios municipios, deberá acreditar el origen de los ingresos percibidos en cada actividad mediante registros

contables separados por cada planta o sitio de producción, así como facturas de venta expedidas en cada municipio u otras pruebas que permitan establecer la territorialidad de la actividad y el ingreso derivado de ella.”

4.3. HECHOS PROBADOS RELEVANTES PARA RESOLVER EL PROBLEMA JURÍDICO

4.3.1. Por parte de la Secretaría de Hacienda de Ibagué, se realizó requerimiento especial FISC_RE_1033-14-000267 el 15 de marzo de 2016 a la declaración del impuesto de industria y comercio privada del demandante¹⁰ señalando que, de acuerdo a los cruces de información exógena y endógena, sus ingresos ascendieron a \$304.065.000 y en la liquidación privada registró \$0, presentándose diferencia en las sumas declaradas, por lo que requirió al demandante para que presentara los soportes documentales para cada una de las deducciones.

4.3.2. El demandante presentó objeción al requerimiento¹¹ indicando que, los ingresos para el año 2013 fueron causados fuera del Municipio de Ibagué, efecto para el cual, allegó:

- Facturas de venta Nos. 145 a 149 y 151 a 173 de 2013

Tercero	Factura	Lugar de ejecución	Valor
Redcolsa	145	Cali	91.564.500
Redcolsa	146	Cali	31.804.500
Apuestas Asociadas de Palmira	147	Palmira	10.440.000
Redcolsa	148	No	6.101.600
Super servicios del Oriente del Valle	149	Palmira	2.000.000
Redcolsa	151	No.	4.263.000
Redcolsa	152	No	2.853.600
Redcolsa	153	No	6124800
Super servicios del Oriente del Valle	154	No	8.120.000
Super servicios del Oriente del Valle	155	No	2.320.000
Super servicios del Oriente del Valle	156	No	1.252.800
Redcolsa	157	No	2.250.400
Redcolsa	158	No	2.331.600
Redcolsa	159	No	2.088.000
Redcolsa	160	No	2.250.400
Redcolsa	161	No	516.200
Super servicios del Oriente del Valle	162	No	2.230.000
Super servicios del Oriente del Valle	163	No	8.120.000
Redcolsa	164	No	3.5030200
Redcolsa	165	No	2.221.400
Redcolsa	166	No	2.691.200
Redcolsa	167	No	765.600
Super servicios del Oriente del Valle	168	No	5.800.000
Super servicios del Oriente del Valle	169	No	2.320.000
Redcolsa	170	No	516.200
Redca S.A	171	Popayán	3.758.400

¹⁰ Folios 1 a 3 del Archivo "003RespuestaRequerimientoMunicipiolbague" de la carpeta"002CuadernoPruebasOficio" del expediente digital

¹¹ Folios 5 a 42 del Archivo "003RespuestaRequerimientoMunicipiolbague" de la carpeta"002CuadernoPruebasOficio" del expediente digital

Edwin Marín	172	Putumayo	60.000.000
INTELREDES	173	Putumayo	3.850.000

- Certificado de retención en la fuente de REDCOLSA
- Certificado de reteiva de REDCOLSA
- Certificado de Rete Ica de Redcolsa por \$140.343.333 consignado en la ciudad de Cali por actividades de prestación de servicios de la Red Colombiana de servicios REDCOLSA
- Certificado de ingresos y retenciones del año 2012.
- Comprobante de nómina de pensión de jubilación.

4.3.3. Por parte de la Secretaría de Hacienda de Ibagué, se realizó requerimiento ordinario de información FISC_R.O.I-344 de 30 de agosto de 2016¹², en donde se solicitó al demandante allegar información adicional con el fin de soportar la respuesta allegada al requerimiento especial.

4.3.4. El demandante presentó respuesta al requerimiento ordinario¹³, aportando los siguientes documentos:

- Declaración de impuesto del año 2013 en donde se reportaron los ingresos por fondos de pensión de jubilación por valor de \$44.715.000.
- Certificado de retención en la fuente de Superservicios del Oriente del Valle en donde fue consignada retención del ICA en la ciudad de Palmira por valor de \$8.000.000.
- Certificado de Rete Ica de Redcolsa por \$140.343.333 consignado en la ciudad de Cali por actividades de prestación de servicios de la Red Colombiana de servicios REDCOLSA.
- Contratos de instalación y/o suministro, a saber:

Contrato	Lugar de ejecución	Valor
Construcción e instalación de Torre Cerro Cristo Rey	No	91.564.500
Instalación No. 1 (Torre 27)	No	2.000.000
Suministro No. 2 (Torre Florida)	No	7.000.000
Instalación No. 3 (Torre Bolo)	No	2.000.000
Suministro No. 4 (Tienda Nueva)	No	5.000.000
Suministro e Instalación (Torre Florida)	No	9.000.000
Suministro e Instalación (Torre 27)	No	9.000.000

- Certificado de ingresos y retenciones para el año 2013 por concepto de ingresos como empleado y por pensión de jubilación un valor de \$44.715.000.

4.3.5. El Municipio de Ibagué en la Resolución LOR 2016-1033-14-0096¹⁴, tiene algunos documentos como justificación, así:

¹² Folios 43 a 45 del Archivo "003RespuestaRequerimientoMunicipiolbague" de la carpeta "002CuadernoPruebasOficio" del expediente digital

¹³ Folios 46 a 79 del Archivo "003RespuestaRequerimientoMunicipiolbague" de la carpeta "002CuadernoPruebasOficio" del expediente digital

¹⁴ Folios 15 a 25 del Archivo "001CuadernoPrincipal" de la carpeta del mismo nombre del expediente digital.

- Certificado de Rete Ica de Redcolsa por \$140.343.333 consignado en la ciudad de Cali por actividades de prestación de servicios de la Red Colombiana de servicios REDCOLSA.
- Certificado de Retención (Retelca) de Superservicios del Oriente del Valle por \$8.000.000.
- Certificación de ingresos y retenciones año 2013 por \$44.715.000.

Finalmente, señala una diferencia de \$111.006.667 y aun cuando se anexaron algunas facturas, considera estas pruebas válidas, pero no suficientes para comprobar la inexactitud del pago, puesto que debió anexar copia de los contratos, actas iniciales, actas parciales y finales, declaraciones de Reteica en otros municipios y demás que considerase pertinentes, por lo que determinó que los soportes eran insuficientes.

4.3.6. El demandante interpuso recurso de reconsideración y un otro sí¹⁵ en contra de la Resolución LOR 2016-1033-14-0096 de 2016, en donde aportó:

- Certificado de Reteiva de REDCOLSA.
- Certificado de retención en la fuente de Superservicios del Oriente del Valle.
- Certificado de Rete Ica de Redcolsa por \$140.343.333.
- Certificado de retención en la fuente de Edwin Giovani Marín y/o INTELREDES quien certificó una Retención del ICA por servicios por valor de \$59.564.425 que fueron consignados en la ciudad de Neiva.

4.3.7. El Municipio de Ibagué expidió el auto de pruebas No. 136 del 2 de octubre de 2017¹⁶, en donde señaló que no existía material probatorio suficiente para soportar la totalidad de la inexactitud de los ingresos, por lo que se ofició al demandante para que allegara la totalidad de documentos que justificaran la inexactitud.

4.3.8. El demandante en respuesta al auto de pruebas¹⁷ aportó nuevamente los siguientes documentos:

- Certificados de retención en la fuente de Superservicios del Oriente del Valle en donde fue consignada retención del ICA en la ciudad de Palmira.
- Certificado de retención en la fuente de Edwin Giovani Marín y/o INTELREDES quien certificó una Retención del ICA por servicios por valor de \$59.564.425 que fueron consignados en la ciudad de Neiva.
- Contratos de instalación y/o suministro, a saber:

Contrato	Lugar de ejecución	Valor
Instalación No. 1 (Torre 27)	No	2.000.000
Suministro No. 1 (Torre 27)	No	7.000.000
Suministro No. 2 (Torre Florida)	No	7.000.000
Instalación No. 3 (Torre Bolo)	No	2.000.000
Suministro No. 4 (Tienda Nueva)	No	5.000.000
Suministro e Instalación (Torre Florida)	No	9.000.000
Suministro e Instalación (Torre 27)	No	9.000.000
Instalación No. 1 (Torre 27)	No	2.000.000
Instalación No. 2 (Torre Florida)	No	2.000.000
Instalación No. 4 (Tienda Nueva)	No	2.000.000

- Certificado de Rete IVA y de Rete Ica de Redcolsa por \$140.343.333 por actividades de prestación de servicios de la Red Colombiana de servicios REDCOLSA.

¹⁵ Folios 87 a 106 del Archivo "003RespuestaRequerimientoMunicipiolbague" de la carpeta"002CuadernoPruebasOficio" del expediente digital

¹⁶ Folios 107 a 109 del Archivo "003RespuestaRequerimientoMunicipiolbague" de la carpeta"002CuadernoPruebasOficio" del expediente digital

¹⁷ Folios 110 a 79 del Archivo "003RespuestaRequerimientoMunicipiolbague" de la carpeta"002CuadernoPruebasOficio" del expediente digital

- Declaración anual de impuesto para trabajadores por cuenta propia.

4.3.9. El Municipio de Ibagué en la Resolución FISC 2017-1333-14-0211 de 2017¹⁸ indica que, el contribuyente en su recurso no anexó la totalidad de los soportes idóneos pues, de los ingresos propios, \$193.058.333 fueron tenidos en cuenta en la liquidación oficial LOR 2016-1033-14-0096 de 2016, quedando \$111.007.000 sin respaldo que acredite que no debían ser gravados con el impuesto o demostrar la extraterritorialidad.

4.4 ANALISIS SUSTANTIVO

La demanda versa sobre la nulidad de los actos administrativos mediante los cuales se profirió una Liquidación oficial de revisión del Impuesto de industria y comercio y se sancionó por inexactitud en la declaración del impuesto de industria y comercio al demandante, pues la parte actora considera que están revestidos de ilegalidad, al infringir la norma en que debían fundarse, esto es el artículo 23 del acuerdo 031 de 2004 y por violación al debido proceso al desconocer las pruebas y documentos allegados, así:

DE LA INFRACCION DE LAS NORMAS EN QUE DEBIA FUNDARSE EL ACTO ADMINISTRATIVO

En este cargo, la parte demandada señala que el Municipio está imponiendo una doble tributación, puesto que el impuesto recae sobre todas las actividades comerciales, industriales y de servicio que se ejerzan o realicen en las respectivas jurisdicciones municipales, y no fuera de tales jurisdicciones como sucede en el caso sometido a litis, por cuanto las actividades fueron realizadas por fuera de la jurisdicción de Ibagué y del Departamento del Tolima.

Sobre este tema el Consejo de Estado¹⁹, se pronunció, de la siguiente forma:

“Ha señalado también la Sección, que la labor que efectúan los agentes de venta, es de coordinación, distinta por demás, a la de comercialización de bienes, y que, por lo tanto, aquella no genera el tributo.

De manera, que “más que circunscribir la realización de la “actividad comercial” al domicilio principal del contribuyente, lo que procede es establecer el “Domicilio de ejecución de los contratos”, concepto que necesariamente se traduce en aplicar la ejecución de la actividad misma a la jurisdicción que el sujeto pasivo del ICA utiliza para lograr la consolidación de los negocios de los cuales deriva su ingreso...23”

DERECHO AL DEBIDO PROCESO

El apoderado de la parte actora afirma que, el acto administrativo desconoce el artículo 23 del Acuerdo 031 de 2004, pues las pruebas y documentos aportados demuestran que las actividades e ingresos en el año 2013 se ejecutaron fuera de la circunscripción territorial, por lo que para el despacho es posible inferir que el demandante considera que el ente territorial no valoró las pruebas, vulnerando de esta forma el debido proceso y, de contera, el derecho a la defensa.

Respecto de los ingresos obtenidos por la realización de obras, el Consejo de Estado²⁰ en sentencia de 2018, expresó lo siguiente:

“Más, si se tiene en cuenta que, tanto en sede administrativa como en la instancia judicial, la demandante aportó las declaraciones de ICA pagadas en algunos municipios que sí hacen parte del territorio en que la actora prestó sus servicios en calidad de concesionaria y ejecutora de la obra vial.

¹⁸ Folios 40 a 45 del Archivo “001CuadernoPrincipal” de la carpeta del mismo nombre del expediente digital.

¹⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Cuarta, sentencia del 28 de agosto de 2014, expediente: 25000-23-27-000-2010-00123-01(19256). Consejero ponente: Jorge Octavio Ramírez Ramírez

²⁰ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Cuarta, sentencia del 12 de diciembre de 2018, expediente: 25000-23-37-000-2012-00298-01 (20781). Consejero ponente: Jorge Octavio Ramírez Ramírez

Nulidad y Restablecimiento. SENTENCIA
Radicaciones: 73001-33-33-007-2018-00087-00
Demandante: SIMON ACOSTA
Demandado: MUNICIPIO DE IBAGUE

Respecto de tales ingresos, el Distrito Capital carece de competencia para incluirlos en los actos demandados, pues, se repite, no fueron causados en su jurisdicción, y además, frente a ellos se pagó el impuesto en otros municipios.

4.6.- Por el contrario, los ingresos producto del contrato celebrado para la ejecución de obras en el Distrito Capital, si están gravados con ICA en dicha jurisdicción, en tanto el servicio, de acuerdo con el objeto del contrato antes descrito, tuvo lugar en territorio del ente demandado”.

A continuación, procede el Despacho a pronunciarse de manera conjunta respecto de los dos cargos planteados, para lo cual, resulta indispensable analizar la documentación allegada por el demandante dentro del trámite administrativo, con el fin de determinar si se presenta la vulneración enrostrada, así:

Respecto de las facturas y contratos allegados por el demandante durante el proceso administrativo, se tiene lo siguiente:

Contrato	Lugar de ejecución	Valor	Tercero	Factura	Lugar de ejecución	Valor
Construcción e instalación de torre Cerro Cristo Rey	No	91.564.500	Redcolsa	145	Cali	91.564.500
Instalación No. 1 (Torre 27)	No	2.000.000	Super servicios del Oriente del Valle	149	Palmira	2.000.000
Suministro No. 2 (Torre Florida)	No	7.000.000	Super servicios del Oriente del Valle	154	No	8.120.000
Instalación No. 3 (Torre Bolo)	No	2.000.000	Super servicios del Oriente del Valle	162	No	2.230.000
Suministro No. 4 (Tienda Nueva)	No	5.000.000	Super servicios del Oriente del Valle	168	No	5.800.000
Suministro e Instalación (Torre Florida)	No	9.000.000	Super servicios del Oriente del Valle			
Instalación No. 1 (Torre 27)	No	2.000.000	Super servicios del Oriente del Valle			
Instalación No. 2 (Torre Florida)	No	2.000.000	Super servicios del Oriente del Valle	155	No	2.320.000
Instalación No. 4 (Tienda Nueva)	No	2.000.000	Super servicios del Oriente del Valle	169	No	2.320.000
Suministro e Instalación (Torre 27)	No	9.000.000	Apuestas Asociadas de Palmira	147	Palmira	10.440.000
			Redcolsa	146	Cali	31.804.500
			Redcolsa	148	No	6.101.600
			Redcolsa	151	No.	4.263.000
			Redcolsa	152	No	2.853.600
			Redcolsa	153	No	6.124.800
			Super servicios del Oriente del Valle	156	No	1.252.800
			Redcolsa	157	No	2.250.400
			Redcolsa	158	No	2.331.600
			Redcolsa	159	No	2.088.000
			Redcolsa	160	No	2.250.400
			Redcolsa	161	No	516.200
			Super servicios del Oriente del Valle	163	No	8.120.000
			Redcolsa	164	No	3.5030200
			Redcolsa	165	No	2.221.400
			Redcolsa	166	No	2.691.200
			Redcolsa	167	No	765.600
			Redcolsa	170	No	516.200
			Redca S.A	171	Popayán	3.758.400
			Edwin Marín	172	Putumayo	60.000.000
			INTELREDES	173	Putumayo	3.850.000

Al revisar la Resolución LOR 2016-1033-14-0096, se observa que el Municipio tuvo en cuenta los siguientes documentos para efectuar las deducciones a la base gravable del contribuyente (v.num.4.3.5):

- Certificación de ingresos y retenciones año 2013 por \$44.715.000 por parte de CAPRECOM
- Certificado de retención del ICA en la ciudad de Cali por valor de \$140.343.333.33 por actividades de prestación de servicios de la Red Colombiana de servicios REDCOLSA
- Certificado de retención del ICA en la ciudad de Palmira por valor de \$8.000.000 de Superservicios del Oriente del Valle

Certificaciones y sus ingresos que no son objeto de discusión, en la medida de que, por dichas actividades o servicios, el ICA fue pagado en la jurisdicción en donde se ejecutaron las actividades.

Sin embargo, no corre la misma suerte el Certificado de retención del ICA en la ciudad de Neiva por valor de \$59.564.425 de Edwin Giovani Marín y/o INTELREDES pues, a pesar de ser aportado con el recurso de reconsideración, en la Resolución FISC 2017-1333-14-0211 de 2017, la administración municipal no realizó la deducción correspondiente, observándose además que sobre dichos servicios el demandante también aportó la factura de Venta No. 172, la cual no fue tenida en cuenta en la Resolución LOR 2016-1033-14-0096.

Ahora bien, de la revisión de las facturas de venta Nos. 148 y de la 151 a 170 de 2013, y de la información contenida en las mismas, se aprecia que no es posible establecer el domicilio de ejecución de los contratos a que hace referencia la jurisprudencia citada con antelación, pues en los contratos de suministro e instalación aportados no se determina el domicilio de ejecución de los mismos, por lo que la información contenida en las facturas mencionadas y contratos relacionados resulta insuficiente para concluir la realización del hecho generador del impuesto de industria y comercio en una determinada jurisdicción y, ante la falta de certeza, no es posible establecer que dichos ingresos pertenecen a otra jurisdicción municipal.

Por ello, para la administración no era factible presumir que los ingresos obtenidos por el demandante y que fueron previamente enunciados, debían ser declarados y pagados en otros municipios, puesto que solo si era posible determinar la ejecución extraterritorial de los contratos del Municipio de Ibagué, dichos valores podían ser descontados del Impuesto de Industria y comercio.

Por otra parte, se ha de indicar que, respecto de las facturas Nos.145 por servicios prestados a la Red Colombiana de servicios REDCOLSA, 149 de Superservicios del Oriente del Valle, y 172 de Edwin Giovani Marín, obran los Certificados de retención del ICA en la ciudad de Cali por valor de \$140.343.333.33 por actividades de prestación de servicios de la Red Colombiana de servicios REDCOLSA, en la ciudad de Palmira por valor de \$8.000.000, y en la ciudad de Neiva por valor de \$59.564.425 de Edwin Giovani Marín y/o INTELREDES, las primeras de las cuales fueron tenidas en cuenta por el Municipio de Ibagué en la Resolución LOR 2016-1033-14-0096, más no así lo relacionado con la Factura 172 y los servicios prestados a Edwin Giovani Marín y/o INTELREDES, respecto de lo cual el despacho se pronunció en párrafos anteriores, al considerar que dicha deducción no fue tenida en cuenta.

Aunado a esto, si bien en el Contrato de Suministro e Instalación celebrado con Apuestas Asociadas de Palmira no se establece el domicilio de ejecución, de la factura de venta de este contrato, esto es la No. 147 por \$9.000.000 (sin IVA) es posible establecer, que el mismo fue ejecutado en las localidades de Torre Zamurano, Torre Oriente, Torre Cafetero y Torre de la 27 en Palmira (Valle); de igual forma, se observa que, la factura No. 171 corresponde a un servicio de mantenimiento efectuado para REDCA S.A en la Oficina principal de Popayán por valor de \$3.240.000 y que la Factura No. 173 corresponde a la Construcción e instalación de una torre triangular en Cuembi Putumayo para la empresa INTELREDES SAS por valor de \$3.822.050, por lo que de las facturas antes mencionadas es posible determinar el lugar de prestación de los servicios, y considera el despacho que las mismas debieron ser tenidas en cuenta para la deducción efectuada por el Municipio al obrar prueba de que estos ingresos fueron obtenidos fuera del Municipio de Ibagué.

Así entonces, en atención a que, de la Liquidación Oficial de revisión del año 2016, es posible establecer que los ingresos brutos declarados ascendían a \$304.065.000, y que se efectuó una deducción por valor de \$193.058.333, quedando una base gravable de \$111.007.000 en la medida

que sobre esta suma no existía soporte alguno de ser objeto de deducciones, advierte el despacho que la retención del ICA por parte de Edwin Giovani Marín y/o INTELREDES por \$59.564.425 (Factura No. 172), al igual que las facturas de venta No. 147 por \$9.000.000, la No. 171 por \$3.240.000 y la No. 173 por \$3.822.050, no fueron tenidas en cuenta por parte del Municipio de Ibagué, pese a que de los documentos es posible determinar que los servicios se efectuaron por fuera de la jurisdicción del Municipio de Ibagué, circunstancia que afecta la base gravable del impuesto de Industria y Comercio del señor Simón Acosta Peña, en la medida que la sumatoria de dichos ingresos asciende a \$ 72.186.630 lo cual reduciría ostensiblemente los \$111.007.000 de los que no se evidenciaron soportes por parte del Municipio de Ibagué.

En este orden de ideas, resulta evidente que el ente territorial demandado no dio cabal cumplimiento a lo preceptuado en el artículo 23 del Acuerdo 031 de 2004 al no haber descontado de la base gravable del demandante, los ingresos obtenidos en el municipio de Neiva, conforme a la certificación de retención del ICA por parte de Edwin Giovani Marín y/o INTELREDES de esa ciudad, que fue aportada junto con el recurso de reconsideración incoado y las facturas de venta 147, 171 y 173 de 2013, que fueron allegadas en la objeción al requerimiento especial, documentos que no fueron objeto de análisis, encontrándose acreditadas las causales de nulidad esbozadas en la demanda.

Ahora bien, como no obstante la vulneración advertida, que obliga a que la base gravable deba ser modificada, se evidencia que aún continúa existiendo una diferencia en los ingresos de la declaración presentada por el demandante, lo procedente en el presente caso es decretar la Nulidad parcial de la Resolución No. LOR2016-1033-14-00096 de 2016, a través de la cual se corrige la liquidación privada de industria y comercio No. 7008028 del 27 de marzo de 2014, y del correspondiente recurso de reconsideración, con el fin de que se modifique la base gravable para que, conforme a esto, se modifique la base gravable y se proceda a liquidar nuevamente el impuesto y se determine si hay lugar a la sanción y/o multa por inexactitud en la declaración y liquidación privada del impuesto de industria y comercio, lo que conlleva a que se declare impróspera la excepción formulada por parte del Municipio denominada "Incumplimiento de los requisitos dispuestos en el Acuerdo No. 031 de 2004, Artículo 23 "Base Gravable de los contribuyentes con ingresos fuera de Ibagué".

4.5. DE LA CONDENA EN COSTAS.

El artículo 365 del C.G.P., aplicable al caso por disposición expresa del artículo 188 de la Ley 1437 de 2011 y en virtud de la derogatoria del Código de Procedimiento Civil, dispone que se condenará en costas a la parte vencida en el proceso. Sin embargo, aun cuando la parte demandada fue la parte vencida, como quiera que no le asistió razón en su totalidad al demandante por persistir la inexactitud en su declaración, el Despacho se abstendrá de condenar en costas.

V.- DECISIÓN

Como natural corolario de lo expuesto, la Juez Séptima Administrativa de Oralidad del Circuito de Ibagué, Distrito Judicial del Tolima, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

RESUELVE:

PRIMERO: DECLARAR impróspera la excepción formulada por parte del Municipio denominada "Incumplimiento de los requisitos dispuestos en el Acuerdo No. 031 de 2004, Artículo 23 "Base Gravable de los contribuyentes con ingresos fuera de Ibagué", por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: DECLARAR la nulidad parcial de la Resolución No LOR2016-1033-14-00096 de 2016, a través de la cual se corrigió la liquidación privada de industria y comercio No. 7008028 de 27 de marzo de 2014, y de la Resolución FISC 2017-1333-14-0211 de 2017 por medio de la cual se decidió un recurso de reconsideración, por las razones anotadas en la parte considerativa de esta sentencia.

Nulidad y Restablecimiento. SENTENCIA
Radicaciones: 73001-33-33-007-2018-00087-00
Demandante: SIMON ACOSTA
Demandado: MUNICIPIO DE IBAGUE

TERCERO: Como consecuencia de la anterior declaración, **CONDENAR** al MUNICIPIO DE IBAGUÉ a tener en cuenta como deducciones el Certificado de retención en la fuente de Edwin Giovanni Marín y/o INTELREDES en donde se incluyó la Retención del ICA por servicios por valor de \$59.564.425 consignados en la ciudad de Neiva y, las facturas de venta Nos. 147, 171 y 173 de 2013, para que, conforme a esto, se modifique la base gravable y se proceda a liquidar nuevamente el impuesto y se determine si hay lugar a la sanción y/o multa por inexactitud en la declaración y liquidación privada del impuesto de industria y comercio del señor SIMON ACOSTA PEÑA.

CUARTO: Sin condena en costas, en atención a lo manifestado con antelación.

QUINTO: CUMPLASE lo dispuesto en esta providencia, en los términos de los artículos 192 y 195 del CPACA. En firme la presente sentencia, por Secretaría efectúese la devolución de los dineros consignados por la actora por gastos de proceso, si los hubiere, lo cual deberá realizarse por la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, acorde con lo establecido en la Circular DEAJC19-43 del 11 de junio de 2019, y los lineamientos establecidos para tal fin.

SEXTO: En firme la presente sentencia **ARCHÍVESE** el expediente previa cancelación de su radicación.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE



**INÉS ADRIANA SÁNCHEZ LEAL
JUEZ**