



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN CUARTA

Consejera Ponente: MARTHA TERESA BRICEÑO DE VALENCIA

Bogotá, D.C., dieciocho (18) de febrero de dos mil dieciséis (2016)

Radicación: 13001233300020120015301 (20703)

Actor: GIROS Y FINANZAS COMPAÑÍA DE FINANCIAMIENTO S.A.
(NIT 860006797-9)

**Demandado: DISTRITO TURÍSTICO Y CULTURAL DE CARTAGENA
DE INDIAS**

Impuesto de Industria y Comercio años gravables 2007 y 2008

FALLO

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por el demandado contra la sentencia de 9 de agosto de 2013, proferida por el Tribunal Administrativo de



Bolívar, que declaró la nulidad de los actos demandados y negó la condena en costas.

La parte resolutive del fallo apelado dispuso lo siguiente¹:

«PRIMERO: DECLARAR la nulidad de las Resoluciones No. 71 del 26 de abril de 2011 y AMC-RES-000653-2012 a través de las cuales la Secretaría de Hacienda Distrital de Cartagena de Indias, expidió la liquidación oficial de revisión e impuso una sanción al contribuyente Giros y Finanzas Compañía de Financiamiento S.A. y resolvió un recurso de reconsideración, de conformidad con lo dispuesto en la parte motiva de la presente providencia.

SEGUNDO: Sin condena en costas.

[...]

ANTECEDENTES

El 29 de abril de 2009, Giros y Finanzas Compañía de Financiamiento S.A. presentó en el Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias, la declaración del impuesto de industria y comercio correspondiente al año gravable 2008, en la que incluyó una base gravable de \$497.749.000 y un total impuesto neto

¹ Folios 720 a 729 c. 2



a cargo de \$4.957.000, que incluye el valor de \$1.392.000, correspondiente a “unidades comerciales adicionales”².

Previo Requerimiento Especial 224-10 de 22 de junio de 2010³, mediante Liquidación Oficial de Revisión 71 de 26 de abril de 2011, el Distrito modificó a la actora la declaración de ICA en el sentido de fijar la base gravable del impuesto en \$63.777.574.000, un total impuesto de \$392.356.000 y una sanción por inexactitud de \$619.838.000, para un total a pagar de \$1.012.194.000⁴.

Con ocasión de la liquidación oficial de revisión, el 23 de junio de 2011, la actora corrigió la declaración para aceptar el incremento del valor de las “unidades comerciales adicionales” de \$1.392.000 a \$2.784.000 y liquidar la sanción por inexactitud reducida correspondiente. Por lo tanto, determinó un total impuesto de \$6.349.000, una sanción por inexactitud de \$1.114.000, un total impuesto a pagar de \$7.463.000, unos intereses de mora de \$851.000, y un total saldo a pagar de \$3357.000 pues ya había pagado \$4.957.000⁵.

Previo recurso de reconsideración⁶, por Resolución AMC-RES-000653-2012 de 3 de mayo de 2012, el Distrito modificó la liquidación oficial de revisión para determinar una base gravable de \$34.924.214.000, un impuesto a cargo de \$216.350.000 y una sanción por inexactitud de \$338.229.000, para un total a pagar de \$554.579.000. Lo

² Folio 76

³ Folios 540 a 544

⁴ Folios 558 a 561

⁵ Folio 74

⁶ Folios 563 a 574

anterior, porque la actora allegó declaraciones de ICA presentadas en otros municipios por unos ingresos totales de \$28.853.360.000⁷.

DEMANDA

GIROS Y FINANZAS COMPAÑÍA DE FINANCIAMIENTO S.A., en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, formuló las siguientes pretensiones:

- 3.1 Que se declare la nulidad de la **Resolución No. 71 del 26 de abril de 2011**, por medio de la cual se expide una Liquidación Oficial de Revisión y se impone una sanción al contribuyente **GIROS Y FINANZAS COMPAÑÍA DE FINANCIAMIENTO S.A. NIT. 860.006.797-9**, notificada el 27 de abril de 2011, proferida por la Secretaría de Hacienda Distrital Fiscalización de la Alcaldía de Cartagena de Indias Distrito Turístico y Cultural, por el impuesto de Industria y Comercio, Avisos y Tableros correspondiente al año gravable 2008.
- 3.2 Que se declare la nulidad de la **Resolución No. AMC-RES-000653-2012 del 3 de mayo de 2012**, por medio de la cual se resuelve un Recurso de Reconsideración, notificada el 4 de junio de 2012, proferida por el Secretario de Hacienda Pública Distrital de Cartagena, Alcaldía de Cartagena de Indias Distrito Turístico y Cultural, por el impuesto de Industria y Comercio, Avisos y Tableros correspondiente al año gravable 2008.
- 3.1 Que en consecuencia con lo anterior se restablezca el derecho que le asiste a mi poderdante dejando en firme la liquidación privada del impuesto de Industria y Comercio de la Sociedad por el año gravable 2008.

⁷ Folios 594 a 601

- 3.2 Subsidiariamente solicito que se exima a mi poderdante del pago de sanción por inexactitud, declarando la nulidad parcial del Artículo Primero de la parte resolutive de la **Resolución No. AMC-RES-000653-2012 del 3 de mayo de 2012**, ya que el asunto en controversia se dio por una clara diferencia de criterio con la Secretaria de Hacienda Distrital de la Alcaldía de Cartagena, situación no sancionable por expresa disposición del Inciso 6º del Artículo 647 del Estatuto Tributario, en concordancia con el Artículo 302 del Acuerdo 041 de 2006 del Concejo Distrital de Cartagena de Indias D.T.C.
- 3.3 Solicito que se condene en costas a la parte demandada, en el evento de que las anteriores pretensiones sean favorables a mi poderdante, toda vez que la Administración Distrital persiste en gravarle a mi poderdante ingresos que por su naturaleza no son base gravable del Impuesto de Industria y Comercio en Cartagena puesto que fueron generados en otras jurisdicciones municipales.

La demandante citó como normas violadas las siguientes:

- Artículos 4, 29, 48, 83 287 y 313 de la Constitución Política.
- Artículos 59, 84 y 85 del Código Contencioso Administrativo.
- Artículos 32, 33, 36, 41, 42, 46 y 47 de la Ley 1437 de 2011.
- Artículos 1 y 7 numeral 3 del Decreto 3070 de 1983.
- Artículos 195, 207 y 212 del Decreto Ley 1333 de 1986.
- Artículos 647, 709, 713, 742, 743 y 772 del Estatuto Tributario.
- Artículos 15, 30, 87, 89, 93, 97, 98, 100, 101, 302, 392 y 405 del Acuerdo 041 de 21 de diciembre de 2006.

El concepto de la violación se sintetiza así:



Falsa motivación del requerimiento especial

En el requerimiento especial, el Distrito propuso modificar la declaración de ICA del año gravable 2008, en el sentido de aumentar la base gravable de \$497.749.000 a \$63.777.574.000, por cuanto esta suma corresponde a los ingresos registrados en la declaración de renta de la demandante del año gravable 2008.

Dicho acto está falsamente motivado porque la base gravable del impuesto de renta es distinta de la del ICA, según los artículos 26 del Estatuto Tributario y 98 del Acuerdo 41 de 2006.

Además, conforme con los artículos 42 de la Ley 14 de 1983 y 97 del Acuerdo 41 de 2006, por ser una institución financiera, la actora tiene una base gravable especial de ICA, por lo que para liquidar el impuesto debió tener en cuenta la información que la Superintendencia Financiera remitió al Distrito, en cumplimiento del artículo 212 del Decreto Ley 1333 de 1986, la Circular Externa 48 de 2003 y la Resolución 1048 de 2002 de esa misma entidad.

Asimismo, el Distrito debió tener en consideración la contabilidad de la actora que, al igual que el informe de la Superintendencia Financiera, demuestra la base gravable real sobre la que debió liquidar el impuesto.



La base gravable del ICA está constituida únicamente por los ingresos gravados obtenidos dentro de la jurisdicción del Distrito de Cartagena

Con base en los artículos 47 de la Ley 14 de 1983, 212 del Decreto Ley 1333 de 1986 y 93 del Acuerdo 41 de 2006, la actora liquidó el impuesto teniendo en cuenta los ingresos gravables efectivamente obtenidos en el Distrito de Cartagena, que ascendieron a \$497.584.154 y excluyó los ingresos obtenidos en otras jurisdicciones, esto es, \$35.724.779.003. Los ingresos gravados fueron obtenidos en el Distrito a través de 9 sucursales, y están certificados por el revisor fiscal.

Según el demandado, para excluir de la base gravable los ingresos obtenidos en otros municipios es necesario que se demuestre, mediante las declaraciones privadas, que estos han sido declarados en tales jurisdicciones. Lo anterior no tiene sustento legal, por cuanto la contabilidad llevada en debida forma es prueba idónea para determinar los ingresos obtenidos en otras jurisdicciones, de conformidad con los artículos 405 del Estatuto de Rentas del Distrito y 742 y 743 del Estatuto Tributario Nacional.

Por esa razón, el artículo 115 del Estatuto de Rentas Distrital, en concordancia con el artículo 1 del Decreto 3070 de 1983, reglamentario de la Ley 14 de 1983, establecen que los contribuyentes que realicen actividades industriales, comerciales y/o de servicios en otros municipios deben llevar en su contabilidad registros que



permitan la determinación del volumen de ingresos obtenidos por las operaciones realizadas en dichos municipios.

De igual manera, en sentencia de 17 de mayo de 1993, el Consejo de Estado precisó que es improcedente gravar con ICA los ingresos obtenidos en otros municipios por el simple hecho de que no se haya reportado lo declarado y pagado en dichos entes, pues la ley no autoriza a los municipios a extender su jurisdicción más allá de su territorio⁸.

Conforme con lo anterior, determinar los ingresos con base en la no comprobación de la declaración y pago del impuesto en los demás municipios, es una prueba no permitida, violatoria de mandatos superiores y que implica la transgresión de la competencia distrital. Por lo tanto, es ilegal la adición de ingresos que hizo el Distrito de Cartagena.

Excepción de ilegalidad del artículo 99 literal c) del Acuerdo 041 de 2006

Según el artículo 99 literal c) del Acuerdo 41 de 2006 cuando se obtengan ingresos en otras jurisdicciones, el contribuyente debe mostrar las declaraciones presentadas en los municipios donde se produjo el hecho generador del impuesto.

⁸ Exp. 4640, C.P. Guillermo Chahín Lizcano



Esta norma debe ser inaplicada por cuanto para la procedencia de la disminución de la base gravable de los ingresos obtenidos en otros municipios, establece un requisito adicional a los fijados por la Ley 14 de 1983 y el Decreto Ley 1333 de 1986.

A su vez, desconoce que la base gravable del ICA son solo los ingresos obtenidos dentro de la respectiva jurisdicción del municipio (artículos 1 del Decreto Reglamentario 3070 de 1983 y 195 del Decreto Ley 1333 de 1986).

Dicha disposición vulnera, además, el artículo 313 de la Constitución Política, que obliga a los municipios a establecer tributos dentro de los límites fijados por la Constitución y la ley.

Aplicación de la base gravable especial para entidades financieras

De acuerdo con el artículo 42 de la Ley 14 de 1983, la base gravable de ICA para las compañías de financiamiento comercial está constituida por los ingresos operacionales representados en intereses, comisiones e ingresos varios. Esta base debe ser informada a cada municipio por la Superintendencia Financiera, dentro de los primeros 4 meses de cada año para efectos de su recaudo (artículo 47).

Por su parte, el artículo 93 del Acuerdo 41 de 2006 establece que para el sector financiero, los ingresos operacionales generados por los servicios prestados a personas naturales o jurídicas se entenderán realizados en el Distrito de Cartagena



donde opera la sede principal, sucursal, agencia u oficina abierta al público, y que para estos efectos, las entidades financieras deberán comunicar a la Superintendencia Financiera el movimiento de sus operaciones discriminadas por las principales, sucursales, agencias u oficinas abiertas al público que operen en el Distrito.

Así, las entidades financieras tienen una base gravable especial que debe ser tenida en cuenta por los municipios para liquidar el impuesto de industria y comercio. Dicha base gravable incluye solamente los ingresos obtenidos por concepto de intereses, comisiones e ingresos varios, y es la certificada por la Superintendencia Financiera en los términos precisados.

Durante el proceso de determinación, la actora aportó copia de la certificación de la Superintendencia Financiera sobre la información de la base gravable del año gravable 2008, pero no fue tenida en cuenta por el Distrito. Por lo anterior, se deben anular los actos acusados pues el demandado desconoció la base gravable especial de la actora.

De otra parte, la actora declaró y pagó en otros municipios el impuesto de industria y comercio correspondiente a los ingresos obtenidos en estos, como se demuestra en el proceso.

Improcedencia de la sanción por inexactitud



No se configura la sanción por inexactitud establecida en el artículo 392 del Estatuto de Rentas Distrital por cuanto no hubo omisión de ingresos, pues en la declaración de ICA se llevaron la totalidad de los ingresos obtenidos en el Distrito.

Además, existe diferencia de criterios sobre el derecho aplicable. Lo anterior, porque el Distrito aplicó el artículo 99 literal c) del Acuerdo 41 de 2006, que desconoce normas superiores y porque no tuvo en cuenta que la contabilidad de la actora demuestra la base gravable real sobre la que se debe determinar el tributo, esto es, los ingresos operacionales conformados por intereses, comisiones e ingresos varios, obtenidos dentro del Distrito de Cartagena.

CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

El demandado propuso la excepción de presunción de legalidad, porque los actos demandados son obligatorios mientras no sean anulados por la jurisdicción.

También propuso la excepción de facultad para exigir el cumplimiento de los requisitos para la exclusión de la base gravable, que sustentó de la siguiente manera:

Contrario a lo sostenido por el demandante, con fundamento en los artículos 287 y 313 numeral 4) de la Constitución Política, el Distrito cuenta con la facultad para



establecer y exigir el cumplimiento de requisitos para la exclusión de ingresos gravables del impuesto de industria y comercio.

El demandante tuvo la oportunidad de aportar la prueba que demostrara la declaración de ingresos en otros municipios y, por ende, su exclusión de la base gravable declarada en el Distrito, pero no lo hizo.

Es obligación de los sujetos pasivos del ICA presentar las declaraciones y toda la información prevista en el Estatuto Tributario Distrital, o en normas especiales, cuando son requeridas por la Administración.

Además, se opuso a las pretensiones de la demanda, en los siguientes términos⁹:

La actuación del Distrito se ajustó a legalidad, pues actuó de conformidad con los artículos 379 y 385 del Acuerdo 41 de 2006, el artículo 702 del Estatuto Tributario y las demás normas concordantes y complementarias. Asimismo, a la demandante se le respetó el debido proceso, pues pudo ejercer su derecho de defensa.

Conforme con el artículo 647 del Estatuto Tributario, la demandante presentó inexactitud en la declaración de ICA del año gravable 2008, por lo que el Distrito lo investigó y le informó que para aceptarle los valores declarados en otros municipios

⁹ Folios 527 a 533



debía allegar las declaraciones de ICA allí presentadas, de conformidad con el artículo 99 literal c) del Acuerdo 41 de 2006.

No obstante, con el argumento de que el Distrito solo tiene competencia para fiscalizar operaciones realizadas en su jurisdicción, en la respuesta al requerimiento especial, la demandante se abstuvo de allegar las declaraciones, razón por la cual es procedente la adición de ingresos y la imposición de la sanción por inexactitud, pues se negó a demostrar los ingresos declarados fuera del Distrito.

SENTENCIA APELADA

El Tribunal anuló los actos demandados con base en los argumentos que se resumen así¹⁰:

De los artículos 41, 42 y 47 de la Ley 14 de 1983 y 212, 206 y 207 del Decreto Ley 1333 de 1986, se puede establecer lo siguiente:

- Son sujetos pasivos de ICA, entre otras entidades financieras, las compañías de financiamiento comercial.

¹⁰ Folios 720 a 729

- La base gravable del impuesto para dichas entidades la constituyen los ingresos operacionales anuales representados en intereses, comisiones e ingresos varios.
- La Superintendencia Financiera tiene el deber de informar a cada municipio, dentro de los 4 primeros meses de cada año, el monto de la referida base gravable para efectos de su recaudo.

Según el artículo 99 literal c) del acuerdo citado, la prueba de los ingresos obtenidos en otros municipios es la declaración presentada en estos. En sentencia de 3 de marzo de 2011, la Sección Cuarta precisó que la prueba para pedir la exclusión de los ingresos obtenidos en otros municipios, está constituida por las declaraciones presentadas con pago en los demás municipios¹¹.

A su vez, el artículo 302 del acuerdo en mención, contempla la sanción por inexactitud de las declaraciones tributarias.

De acuerdo con la jurisprudencia, la función de la Superintendencia Financiera, consagrada en el artículo 212 del Decreto Ley 1333 de 1986, se limita a informar a cada municipio el monto de la base gravable descrita en el artículo 207 del mismo decreto para efectos de su recaudo, sin que ello implique la determinación de la base gravable, que es función asignada a los concejos municipales, según el artículo 338 de la Constitución Política¹². En ese sentido, las certificaciones de la Superintendencia son de carácter informativo, por lo que los municipios conservan

¹¹ Exp. 18409

¹² Consejo de Estado, Sección Cuarta, sentencias de 2 de agosto de 2007, exp. 16041 C.P. Ligia López Díaz y de 26 de octubre de 2006, exp. 14877



la facultad de determinar la base gravable del ICA de acuerdo con los parámetros fijados en la Ley 14 de 1983.

Analizadas las pruebas que existen en el expediente, se advierte que la actora es una entidad financiera y tiene una base gravable especial, constituida por los ingresos operacionales, correspondientes a intereses, comisiones e ingresos varios.

Si bien a los municipios les compete la cuantificación de la base gravable del impuesto, esta debe fijarse atendiendo a los factores establecidos por el legislador. Por lo tanto, son nulos los actos demandados porque determinaron a la actora la base gravable general del impuesto de industria y comercio y no tuvieron en cuenta la base gravable especial.

Además, la demandante liquidó el tributo de acuerdo con el oficio de la Superintendencia Financiera, en el que se indicó que para la actora la base gravable del ICA por el año gravable 2008, era de \$36.299.299.862.03 y los ingresos obtenidos en el Distrito de Cartagena eran de \$497.748.630.

Si bien, la base gravable remitida por la Superintendencia no es obligatoria para el Distrito, ante la correspondencia entre este valor y el declarado por la actora, el demandado debió adelantar las actuaciones administrativas necesarias para verificar si dichos valores correspondían o no a intereses, comisiones e ingresos varios y no tomar la base gravable del impuesto de renta, que es distinta.



La demandante tenía la obligación de aportar las declaraciones del impuesto de industria y comercio presentadas en otros municipios, carga de la prueba que fue parcialmente acreditada. No obstante, ello no da lugar a que se deba mantener la legalidad de los actos acusados, por cuanto el tributo se determinó sobre una base gravable distinta a la fijada por el legislador para las entidades del sector financiero.

Si el Distrito quería castigar la no acreditación del ICA declarado en otros municipios, debió liquidar el impuesto sobre la totalidad de los ingresos brutos obtenidos por intereses, comisiones e ingresos varios, que ascendieron a \$36.299.299.862.03, y no a \$63.777.574.000, que fueron los registrados en la declaración de renta del año gravable 2008.

De otro lado, de conformidad con el artículo 188 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, por tratarse de un proceso en el que se ventila un interés público, como es el cobro de un impuesto, no procede la condena en costas.

RECURSO DE APELACIÓN

El **demandado** apeló con fundamento en los siguientes argumentos¹³:

¹³ Folios 732 a 733



La sentencia apelada no tuvo en cuenta que si bien el legislador estableció los parámetros para liquidar el impuesto de industria y comercio, cada municipio cuenta con la autonomía otorgada por la Constitución Política para regular el cobro de los tributos en su territorio.

En ejercicio de tal atribución, mediante el artículo 99 literal c) del Acuerdo 41 de 2006, el Concejo Distrital de Cartagena estableció como requisito para la exclusión de la base gravable del ICA de los ingresos obtenidos en otros municipios, la exhibición de las declaraciones del impuesto presentadas en dichas jurisdicciones. En el caso concreto, dicha prueba no fue aportada por la demandante a pesar de que le fue solicitada.

Contrario a lo manifestado por el Tribunal, los actos acusados determinaron correctamente el impuesto a cargo de la actora y era la demandante quien tenía la carga de la prueba y debía demostrar que pagó las declaraciones de ICA en otros municipios.

En definitiva, la argumentación de la actora se circunscribe a que la Superintendencia Financiera entregó al Distrito una información de la base gravable sobre la cual se debía liquidar el impuesto de industria y comercio. No obstante, no existe prueba en el expediente de que la Superintendencia hubiera enviado tal información al demandado. La única prueba es la copia simple de dicha información que aportó la actora.



El *ad quem* debe resolver las excepciones propuestas por el demandado, pues el Tribunal no lo hizo.

ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

El demandante reiteró, en términos generales, los argumentos de la demanda¹⁴.

El demandado reiteró los argumentos de la apelación¹⁵.

El **Ministerio Público** no rindió concepto.

CONSIDERACIONES DE LA SALA

En los términos del recurso de apelación, la Sala decide sobre la legalidad de los actos por los cuales el Distrito de Cartagena profirió a la actora liquidación oficial de revisión del impuesto de industria y comercio correspondiente al año gravable 2008.

¹⁴ Folios 779 a 788

¹⁵ Folios 775 a 778



En concreto, analiza si los actos demandados determinaron correctamente a la actora, que es una institución financiera, la base gravable de ICA por el año gravable en discusión y si la demandante tiene derecho a excluir de la base gravable del impuesto en el Distrito de Cartagena, los ingresos obtenidos en otros municipios.

Conforme con el artículo 32 de la Ley 14 de 1983, el impuesto de Industria y Comercio recae, en cuanto a materia imponible, sobre todas las actividades comerciales, industriales y de **servicio** que se 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.

El artículo 33 de la citada ley estableció como base gravable general del impuesto, el promedio mensual de ingresos brutos del año inmediatamente anterior, con exclusión de devoluciones, ingresos provenientes de venta de activos fijos y de exportaciones, recaudo de impuestos de aquellos productos cuyo precio esté regulado por el Estado y percepción de subsidios.

Por su parte, el artículo 42 de la Ley 14 de 1983 estableció una base gravable especial para las entidades del sector financiero, y dentro de estas, para las compañías de financiamiento comercial, así:



“Artículo 42°.- La base impositiva para la cuantificación del impuesto regulado en la presente Ley se establecerá por los Concejos Municipales o por el Concejo del Distrito Especial de Bogotá, de la siguiente manera:

[...]

4. Para Compañías de Financiamiento Comercial, los ingresos operacionales anuales representados en los siguientes rubros:

- a. Intereses**
- b. Comisiones**
- c. Ingresos varios**

[...]”

Asimismo, para estas entidades la mencionada ley estableció una tarifa especial, en los siguientes términos:

«Artículo 43°.- Sobre la base gravable definida en el artículo anterior, las Corporaciones de Ahorro y Vivienda pagarán en 1983 y años siguientes el tres por mil (3‰) anual y las demás entidades reguladas por la presente Ley, el cuatro por mil (4‰) en 1983 y el cinco por mil (5‰) por los años siguientes sobre los ingresos operacionales anuales liquidados el 31 de diciembre del año inmediatamente anterior al del pago».

La Corte Constitucional precisó que la base gravable general del artículo 33 de la Ley 14 de 1983 no es aplicable a las entidades del sector financiero pues, en ejercicio de su actividad, el dinero percibido no siempre corresponde a ingresos y, mucho menos, a lo generado como fruto de las actividades ordinarias del sujeto pasivo del tributo. Por esa razón, se estableció que la base gravable de las instituciones financieras son los **ingresos operacionales** que estas obtengan, como lo establece el artículo 42 de la Ley 14 de 1983¹⁶.

En el mismo sentido, la Sección ha sostenido que para la cuantificación de la base gravable del ICA para las entidades financieras se deben tener en cuenta únicamente los “ingresos operacionales” y no los ingresos brutos, por ser los que mejor reflejan la capacidad contributiva de esas instituciones y permiten una definición adecuada de las distintas fuentes de ingresos¹⁷.

De otra parte, los artículos 46 y 47 de la Ley 14 de 1983 dispusieron lo siguiente:

Artículo 46°.- Para la aplicación de las normas de la presente Ley, los ingresos operacionales generados por los servicios prestados a personas naturales o jurídicas se entenderán realizados en el Distrito Especial de Bogotá o en el municipio según el caso, donde opere la principal, sucursal, agencia u oficinas abiertas al público. Para estos efectos las entidades financieras deberán comunicar a la Superintendencia Bancaria el movimiento de sus operaciones

¹⁶ C-459/13

¹⁷ Sentencia de 4 de julio de 1997, exp. 8091, C.P. Consuelo Sarria Olcos



discriminadas por las principales, sucursales, agencias u oficinas abiertas al público que operen en los municipios, o en el Distrito Especial de Bogotá.

Artículo 47°.- La Superintendencia Bancaria informará a cada municipio y al Distrito Especial de Bogotá, dentro de los cuatro (4) primeros meses de cada año, el monto de la base descrita en el artículo 42 de esta Ley, para efectos de su recaudo.

De acuerdo con los anteriores artículos, los ingresos operacionales de las entidades financieras se entenderán realizados en el municipio donde opere la principal, sucursal, agencia u oficinas abiertas al público. Para ello, las entidades financieras deberán comunicar a la Superintendencia Financiera, el movimiento de sus operaciones discriminadas por las principales, sucursales, agencias u oficinas abiertas al público que operen en los municipios. La Superintendencia, a su vez, dentro de los 4 primeros meses de cada año, deberá informar a cada municipio el monto de la base gravable descrita en el artículo 42 de la Ley 14 de 1983, para efectos del recaudo del impuesto.

La Sala ha precisado que la certificación expedida por la Superintendencia Financiera solo es de carácter informativo y no implica la determinación de la base gravable del impuesto de industria y comercio, pues esta es competencia de los municipios. Al respecto, ha dicho lo siguiente¹⁸:

¹⁸ Sentencia del 2 de agosto de 2007, exp. 16041, C.P. Ligia López Díaz, reiterada en sentencia de 20 de agosto de 2015, exp. 19072, C.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas

“El artículo 47 de la citada ley (art. 212 D. 1333/86) señala que la Superintendencia Bancaria **informará** a cada municipio y al Distrito Especial de Bogotá, dentro de los cuatro primeros meses de cada año, el monto de la base descrita en el artículo 42 de la misma ley, para efectos del recaudo del impuesto.

De lo anterior se deduce que la certificación expedida por parte de la Superintendencia Bancaria, para efectos del impuesto de Industria y Comercio sobre el monto de las primas retenidas, no constituye una intromisión ilegítima en asuntos de competencia de los Concejos Municipales. La Sala ha señalado en reiteradas oportunidades, que las certificaciones que en tal sentido emite dicha entidad de control, no son de carácter obligatorio para los Municipios, sino simplemente informativo¹⁹.

La función de la Superintendencia Bancaria, consagrada en el artículo 212 del Decreto 1333 de 1986 (norma con fuerza de ley, posterior a la Ley 14 de 1983), se debe limitar a informar a cada municipio y al Distrito Especial de Bogotá “el monto de la base descrita en el artículo 207 de este decreto, para efectos de su recaudo”, sin que ello implique la determinación de las bases gravables que es función asignada a los Concejos Municipales como claramente señala el artículo 338 de la Constitución Política²⁰.

En consecuencia, corresponde a los Concejos Municipales la definición de la base impositiva del impuesto de industria y comercio aplicable a las compañías aseguradoras”.

¹⁹ Entre otras, ver sentencias de 7 de septiembre de 2001, exp. 12193, C.P. María Inés Ortiz Barbosa, de 21 de septiembre de 2001, exp. 12194, C.P. Germán Ayala Mantilla, de 7 de septiembre de 2001, exp. 12195, C.P. Juan Ángel Palacio Hincapié y de 3 de mayo de 2002, exp. 12900, C.P. Ligia López Díaz.

²⁰ Sentencia de 23 de septiembre de 1994, Exp. 4919, M.P. Jaime Abella Zárate.



El Acuerdo Distrital 41 de 21 de diciembre de 2006²¹, adoptó en el Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias el impuesto de industria y comercio. Y respecto al tratamiento especial para las entidades del sector financiero, dispuso lo siguiente:

“ARTÍCULO 100: TRATAMIENTO ESPECIAL PARA EL SECTOR FINANCIERO. El tratamiento especial para este sector será el establecido por el artículo 41 de la Ley 14 de 1983 y demás normas concordantes.

ARTÍCULO 101: BASE GRAVABLE ESPECIAL PARA EL SECTOR FINANCIERO. La base gravable será la determinada por el artículo 42 de la Ley 14 de 1983 y demás normas concordantes”.

Por su parte, el artículo 93 del citado acuerdo estableció que para el sector financiero, los ingresos operacionales generados por los servicios prestados a personas naturales o jurídicas, se entenderán realizados en el Distrito de Cartagena donde opera la principal, sucursal o agencia u oficina abierta al público. Para estos efectos, las entidades financieras deberán comunicar a la Superintendencia Bancaria el movimiento de sus operaciones discriminadas por las principales, sucursales, agencias u oficinas abiertas al público que operen en dicha jurisdicción.

²¹ “Por el cual se dictan disposiciones en materia de impuestos de Cartagena D. T. y C., se armoniza su administración, procesos y procedimientos con el Estatuto Tributario Nacional, se expide el Estatuto de Rentas Distrital o cuerpo jurídico de las normas sustanciales y procedimentales de los tributos distritales y se dictan otras disposiciones de carácter tributario”



Y el artículo 99 literal c) del Acuerdo 41 de 2006, dispuso lo siguiente:

“ARTÍCULO 99: REQUISITOS PARA LA PROCEDENCIA DE LAS EXCLUSIONES DE LA BASE GRAVABLE. Para efectos de excluir de la base gravable los ingresos que no conforman la misma, se deberá cumplir con las siguientes condiciones:

[...]

c) Cuando los ingresos sean obtenidos en otra jurisdicción municipal, en el momento que lo solicite la administración tributaria Distrital en caso de investigación, deberá mostrar la declaración tributaria presentada en el municipio donde se presentó el hecho generador del impuesto.

[...]”

El artículo en mención estableció que para excluir de la base gravable de ICA los ingresos obtenidos por fuera del Distrito de Cartagena, el contribuyente debe probar que dichos ingresos fueron declarados en otros municipios. Respecto a una norma local similar, la Sala precisó lo siguiente²²:

«5.1. Incompetencia del municipio para gravar ingresos obtenidos en otras municipalidades

²² Sentencia de 3 de marzo de 2011, exp. 18409, C.P. Martha Teresa Briceño de Valencia

[...]

El artículo 32 de la Ley 14 de 1983 coincide en su texto con los artículos 195 del Decreto 1333 Código de Régimen Municipal y 1° del Acuerdo Municipal N° 035 de 1985, que para la ciudad de Cali ordena: *“El impuesto de Industria y Comercio y su complementario de Avisos y Tableros recaerá, en cuanto a materia imponible, sobre todas las actividades comerciales, industriales y de servicios que se ejerzan o realicen **directa o indirectamente** en el municipio de Santiago de Cali, por personas naturales, jurídicas o sociedades de hecho, **ya sea que se cumplan en forma permanente u ocasional**, en inmuebles determinados, con establecimientos de comercio o sin ellos”*.

A su vez el Decreto 3070 en su artículo 1° ordena a todos los sujetos pasivos del ICA, llevar registros contables separados por cada municipio donde ejerzan actividades industriales, comerciales y de servicios con el fin de establecer claramente la base gravable en cada uno de ellos, y, el artículo 28 del Acuerdo 035 permite deducir los ingresos obtenidos en territorio diferente, siempre que se acredite *“**Haber pagado los impuestos de industria y comercio fuera de Cali...**”*

De acuerdo con dichas normas, avaladas por jurisprudencia de la Sala²³, mientras el contribuyente no demuestre el pago de las obligaciones sobre los ingresos que pretende deducir como causados “fuera del municipio”, serán gravados en el territorio donde se presentó la declaración analizada». (Subraya la Sala)

²³ Consejo de Estado – Sentencia 17362 del 25 de mayo de 2010. C.P. Dra Martha teresa Briceño de Valencia.



En consecuencia, para deducir los ingresos obtenidos en otros municipios, la actora debía demostrar, mediante cualquier medio de prueba, que tales ingresos fueron declarados en estos municipios.

En el expediente están probados y no se discuten los siguientes hechos:

- Giros y Finanzas Compañía de Financiamiento S.A., es una compañía de financiamiento comercial, según el certificado de existencia y representación legal²⁴.

- Dicha institución financiera presentó con pago, en el Distrito de Cartagena, la declaración del impuesto de industria y comercio por el año gravable 2008, en la que registró una base gravable de \$497.749.000 y un impuesto a pagar de \$4.957.000, que incluye la suma de \$1.392.000, correspondiente a “unidades comerciales adicionales”²⁵.

El 22 de julio de 2010, el Distrito profirió Requerimiento Especial 224-10, en el que propuso a la actora modificar la declaración de ICA para adicionar ingresos brutos, en los siguientes términos²⁶:

“Teniendo en cuenta las respuestas enviadas de parte suya al
Requerimiento Ordinario N° 516-10 radicadas en nuestra Oficina de

²⁴ Folios 48 a 55 y 57 y 58

²⁵ Folio 76

²⁶ Folios 540 a 544



Archivo y Correspondencia mediante los Códigos de Registros **EXT-AMC-10-0029034** de fecha 30 de Junio de 2010 **EXT-AMC-10-0031756** de fecha 16 de Julio de 2010, en las cuales nos envía la información correspondiente a las agencias que funcionan en Distrito de Cartagena de Indias, esta dependencia propone modificar su declaración anual de Industria y Comercio Vigencia 2008, con base en las siguientes inexactitudes:

ADICIÓN DE INGRESOS. De conformidad con su Declaración de Renta:

Sus ingresos brutos por el periodo fiscal de **2008**, ascendieron a la suma de **\$63.777'574.000** y en su declaración anual de ICA únicamente registró la suma de **\$497'749.000**, presentándose una diferencia por valor de **\$63'279.825.000**, que debe ser adicionada a los ingresos brutos declarados, ya que no presenta justificación alguna mediante documentación que soporte tal diferencia.

El artículo 102 del Acuerdo 041 del 21 de diciembre de 2006 con respecto a los establecimientos con más de una agencia, sucursal u oficina en Cartagena dice lo siguiente:

ARTÍCULO 102: PAGO COMPLEMENTARIO PARA EL SECTOR FINANCIERO.— *Los establecimientos de crédito, instituciones financieras y compañías de seguros y reaseguros, de que tratan los artículos anteriores, que realicen sus operaciones en Cartagena D.T y C. a través de más de un establecimiento, sucursal, agencia u oficina abierta al público, además de la cuantía que resulte liquidada como impuesto de industria y comercio en su declaración anual, pagarán por cada unidad comercial adicional la suma equivalente a veintiún (21) salarios mínimos diarios legales vigentes, por cada unidad comercial adicional.*

En su caso particular y de acuerdo al artículo anterior no liquidaron en forma correcta el renglón 20 BG Valor Total Unidades Comerciales Adicionales de la declaración anual del impuesto de industria y comercio y complementarios, ya que solo liquidaron y declararon la suma de \$1`392.000, debiendo liquidar la suma de [...], por la cantidad de las 5 agencias, sucursales u oficinas que existen en este Distrito de Cartagena. Existiendo entonces una diferencia [...] la cual debe ser adicionada a la declaración anual de ICAT».

Previa respuesta al requerimiento especial²⁷, el 26 de abril de 2011, el Distrito de Cartagena profirió la Liquidación Oficial de Revisión 71 y modificó la declaración de ICA presentada por la actora por el año gravable 2008, en los siguientes términos²⁸:

CONCEPTO: Año 2008	LIQUIDACIÓN OFICIAL	LIQUIDACION PRIVADA	DIFERENCIA
Ingresos ordinarios y extraordinarios	63.777.574.000	497.749.000	63.279.825.000
Imp. Ind. y Comercio	318.888.000	2.489.000	316.399.000
Avisos y Tableros	47.833.000	373.000	47.460.000
Sobretasa bomberil	22.322.000	174.000	22.148.000
Unidades comerciales	2.784.000	1.392.000	1.392.000
Anticipo 40%	1.771.000	1.771.000	0
Anticipo pagado año anterior	1.242.000	1.242.000	0

²⁷ Folios 551 a 553

²⁸ Folios 558 a 561

Total impuesto	392.356.000	4.957.000	387.399.000
Sanción \$387.399.000*160%=619.838.400	619.838.000		
Impuesto a cancelar	1.012.194.000		

Con ocasión de la liquidación oficial de revisión, el 23 de junio de 2011, la actora corrigió la declaración para aceptar el incremento del valor de las “unidades comerciales adicionales” de \$1.392.000 a \$2.784.000 y liquidar la sanción por inexactitud reducida correspondiente. Por lo tanto, determinó un total impuesto de \$6.349.000, una sanción por inexactitud de \$1.114.000, un total impuesto a pagar de \$7.463.000, unos intereses de mora de \$851.000, y un total saldo a pagar de \$3.357.000, pues con la declaración inicial ya había pagado \$4.957.000²⁹.

Con el recurso de reconsideración, la actora aportó prueba de los ingresos declarados en los municipios de Cali, Bogotá y Medellín. Por ello, mediante la resolución que resolvió el recurso de reconsideración, el Distrito disminuyó la base gravable de \$63.777.574.000 a \$34.924.214.000, así³⁰:

CONCEPTO: AÑO 2008	LIQUIDACIÓN OFICIAL
Base Gravable	34.924.214.000
Impuesto de Ind. y Comercio	174.621.000

²⁹ Folio 74

³⁰ Folios 594 a 601

Avisos y Tableros	26.193.000
Sobretasa Bomberil	12.223.000
Unidades Comerciales	2.784.000
Anticipo 40%	1.771.000
Anticipo Pagado año anterior	1.242.000
Total impuesto	216.350.000
Sanción (211.393.000*160%)	338.229.000
Impuesto a cancelar	\$554.579.000

De acuerdo con la resolución que agotó la vía gubernativa, la reducción de la base gravable se debió a que *“dentro del recurso de reconsideración presentado, el contribuyente allegó las declaraciones privadas de ICA en otros municipios, entre los cuales se encuentran las declaraciones de CALI, BOGOTÁ Y MEDELLÍN, todas por las vigencias del año gravable 2008, las cuales arrojan como ingresos en otros municipios la suma de \$28.853.360.000, ingresos que serán descontados de la base gravable del ICA del contribuyente de la declaración tributaria del periodo gravable del año 2008”*.

La adición de ingresos tuvo como fundamento la diferencia de ingresos brutos registrados en la declaración de renta de la actora por el año gravable 2008 (\$63.777.574.000) y los reportados por esta en la declaración de ICA del mismo periodo gravable como obtenidos en el Distrito de Cartagena (\$497.749.000). De esa diferencia se excluyeron los ingresos declarados en los municipios de Cali,



Bogotá y Medellín por \$28.853.360.000, de acuerdo con las declaraciones allegadas por la actora en la vía gubernativa³¹.

Tal como lo resaltó la actora, la base gravable del impuesto de industria y comercio es distinta de la del impuesto sobre la renta, pues en este, la base gravable es la renta líquida obtenida en los términos del artículo 26 del Estatuto Tributario³².

Además, por ser un impuesto del orden nacional, para calcular la base gravable del impuesto sobre la renta se incluyen, en principio, todos los ingresos ordinarios y extraordinarios obtenidos durante el año gravable en todo el territorio nacional.

Por el contrario, por tratarse de un impuesto territorial, para calcular la base gravable del ICA se tienen en cuenta únicamente los ingresos brutos obtenidos en los respectivos municipios, de acuerdo con el artículo 33 de la Ley 14 de 1983. Y para las instituciones financieras se aplica la base gravable especial que consagra el artículo 42 de la Ley 14 de 1983.

³¹ Folios 577 a 584

³² **ARTICULO 26. LOS INGRESOS SON BASE DE LA RENTA LÍQUIDA.** La renta líquida gravable se determina así: de la suma de todos los ingresos ordinarios y extraordinarios realizados en el año o período gravable, que sean susceptibles de producir un incremento neto del patrimonio en el momento de su percepción, y que no hayan sido expresamente exceptuados, se restan las devoluciones, rebajas y descuentos, con lo cual se obtienen los ingresos netos. De los ingresos netos se restan, cuando sea el caso, los costos realizados imputables a tales ingresos, con lo cual se obtiene la renta bruta. De la renta bruta se restan las deducciones realizadas, con lo cual se obtiene la renta líquida. Salvo las excepciones legales, la renta líquida es renta gravable y a ella se aplican las tarifas señaladas en la ley.



Comoquiera que la actora es una compañía de financiamiento comercial, la base gravable para liquidar el impuesto de industria y comercio son los ingresos operacionales anuales obtenidos en el Distrito de Cartagena durante el año gravable 2008, representados en intereses, comisiones e ingresos varios, como lo establecen los artículos 42 numeral 5 de la Ley 14 de 1983 y 207 numeral 5 del Decreto Ley 1333 de 1986, en concordancia con el artículo 101 del Acuerdo 41 de 2006.

Así, los actos acusados dejaron de aplicar la base gravable especial de ICA que rige para el sector financiero, por lo que resulta improcedente la modificación de la declaración de ICA de la actora, máxime si se tiene en cuenta que dicha modificación tomó como base gravable del tributo el total de los ingresos brutos de la declaración del impuesto sobre la renta del año gravable en discusión.

Ahora bien, como se precisó, el artículo 47 de la Ley 14 de 1983, señala que, dentro de los primeros 4 meses de cada año, la Superintendencia Bancaria (hoy Superintendencia Financiera) debe informar a cada municipio el monto de la base gravable descrita en el artículo 42 de la misma ley, para efectos de su recaudo. Comoquiera que este oficio solo tiene fines informativos, no es obligatorio para los municipios, pues la determinación de la base gravable de ICA es competencia asignada a los concejos municipales, de conformidad con el artículo 338 de la Constitución Política³³.

³³ Entre otras, ver sentencias de 2 de agosto de 2007, exp. 16041, C.P. Ligia López Díaz, y de 20 de agosto de 2015, exp. 19072, C.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas.



Por oficio 05200 de 30 de abril de 2009, la Superintendencia Financiera informó a la demandante, lo siguiente³⁴:

«Señores

04-008 Giros y Finanzas – C.F.C.

Referencia: 217 Base Gravable Industria y Comercio
 39 Respuesta Final
 Con Anexos

Apreciados Señores:

Les remitimos la información de la base gravable para el impuesto de Industria y Comercio correspondiente al año 2008, **suministrada por esta Superintendencia a los diferentes municipios, en cumplimiento de lo preceptuado en el artículo 212 del Decreto Ley 1333 de 1986** y de conformidad con lo establecido en la Circular Externa 048 del 24 de diciembre de 2003 y en la Resolución 1048 del 13 de septiembre de 2002 de la Superintendencia Bancaria, hoy Superintendencia Financiera.

De acuerdo con la información transmitida por la entidad, el total de la base gravable para el país es de \$36.299.299.862,03; la desagregación por municipio la encuentra en el cuadro anexo.

[...]

³⁴ Folios 211 a 213

Entidad	04-008 Giros & Finanzas – C.F.C.
Municipio	Total
[...]	[...]
04-001 CARTAGENA	\$497.748.630
[...]	[...]»

[...]” (Resalta la Sala)

En dicho oficio la Superintendencia certificó que los ingresos operacionales de la demandante en el Distrito de Cartagena por el año gravable 2008 ascendieron a \$497.748.630 y discriminó los ingresos operacionales que la demandante obtuvo en los distintos municipios del país.

Aunque en la apelación lo niega, en la contestación de la demanda, apoderado del Distrito de Cartagena aceptó como cierto el hecho de que la referida información le fue enviada por la Superintendencia Financiera, en cumplimiento de la Circular Externa 48 del 24 de diciembre de 2003 y de la Resolución 1048 del 13 de septiembre de 2002 de la misma entidad³⁵.

De igual manera, en el certificado de revisor fiscal, que no fue objetado por el demandado, se certificaron los ingresos operacionales obtenidos por la actora en el

³⁵ Folio 528



en el Distrito de Cartagena durante el año gravable 2008, en los siguientes términos³⁶:

“EL SUSCRITO REVISOR FISCAL DE

GIROS Y FINANZAS

COMPAÑÍA DE FINANCIAMIENTO S.A.

NIT. 860.006.797-9

CERTIFICA QUE:

De acuerdo con los registros, las cifras que se muestran a continuación corresponden a los ingresos obtenidos en Cartagena de Indias D.T. y C. por cada establecimiento de comercio, los cuales fueron base para la presentación de la declaración anual de Industria y Comercio del año gravable 2008, así

CU CGUNO	AGENCIA	4102	4115	4195	Total Ingresos
08	CARTAGENA CENTRO		157.902.013	137.936	158.039.949
2A	CARTAGENA VILLASUSANA		54.418.062	8.621	54.426.683

³⁶ Folio 204

32	CARTAGENA CASTELLANA		188.717.901	192.565	188.910.466
85	CARTAGENA PLAZUELA	6.611.552	60.299.015	127.592	67.038.159
2J	CRISANTO LUQUE		28.506.938	86.210	28.593.148
6Y	TELECOM AEROPUERTO		8.000		8.000
6X	TELECOM CARTAGENA BADEL		112.500		112.500
7D	TELECOM COCAGRANDE		429.225		429.225
7C	TELECOM MATUMA		190.500		190.500
Total ingresos		6.611.552	490.584.154	552.924	497.748.630

[...]»

Si bien la certificación expedida por la Superintendencia Financiera no constituye la determinación de la base gravable del impuesto de industria y comercio, a dicha certificación se le dará valor probatorio. Ello, porque valorada junto con el certificado del revisor fiscal de la demandante, expedido con base en la contabilidad de esta, se advierte que son coincidentes. Por lo tanto, se tomará como base gravable del impuesto de industria y comercio en el Distrito de Cartagena la suma de \$497.748.630.

De otra parte, aunque para excluir de la base gravable los ingresos declarados en otros municipios el demandado podía solicitar a la actora que probara que declaró estos ingresos en otras jurisdicciones municipales, el hecho de que en la vía gubernativa la demandante no hubiera exhibido todas las declaraciones de ICA

presentadas en otros municipios no justifica la legalidad de los actos acusados, como lo pretende el demandado.

Lo anterior, por cuanto está demostrado que el Distrito de Cartagena determinó el tributo con una base gravable distinta a la fijada por el legislador para las entidades del sector financiero, pues, se repite, la calculó sobre la totalidad de los ingresos brutos obtenidos por la actora en el territorio nacional durante el año gravable 2008 y no sobre los ingresos operacionales obtenidos en dicha jurisdicción.

Además, en el proceso la actora demostró, con las respectivas declaraciones del impuesto de industria y comercio, que declaró y pagó el impuesto por el año gravable 2008 en diferentes municipios del país, así³⁷:

MUNICIPIO	BASE GRAVABLE	IMPUESTO A PAGAR
Medellín	\$1.123.977.000	\$12.541.000
Bello	\$76.700.000	\$37.000
Envigado	\$248.933.000	\$120.000
Itagüí	\$99.942.000	\$575.000
Rionegro	\$23.111.000	\$133.000
Barranquilla	\$855.451.000	\$11.418.000

³⁷ Folios 215 a 315 y 577 a 584

Soledad	\$32.813.000	\$214.000
Bogotá	\$10.213.650.000	\$143.216.000
Cartagena	\$497.749.000	\$3.349.000
Tunja	\$54.626.000	\$356.000
Manizales	\$122.489.000	\$51.000
Anserma	\$355.000	\$3.000
Aranzazu	\$907.000	\$2.000
Chinchiná	\$1.798.000	\$114.000
Salamina	\$445.000	\$8.400
Supía	\$1.278.000	\$128.000
Popayán	\$132.276.000	\$1.566.000
Valledupar	\$73.993.000	\$426.000
Montería	\$57.151.000	\$344.000
Girardot	\$45.498.000	\$281.000
Quibdó	\$31.032.000	\$25.000
Neiva	\$123.339.000	\$821.000
Santa Marta	\$154.016.000	\$962.000
Villavicencio	\$88.701.000	\$486.000
Pasto	\$316.287.000	\$1.882.000
Ipiales	\$23.557.000	\$167.000
Tumaco	\$53.627.000	\$50.000

Cúcuta	\$299.462.000	\$3.688.000
Armenia	\$141.147.000	\$1.194.756
Calarcá	\$444.000	\$86.000
Circasia	\$465.000	\$66.000
Montenegro	\$481.000	\$532.000
Quimbaya	\$281.000	\$6.000
Pereira	\$2.360.918.000	\$16.451.000
Umbría	\$494.000	\$28.572
Dosquebradas	\$39.668.000	\$232.000
La Virginia	\$1.002.216	\$146.088
Santa Rosa de Cabal	\$20.066.000	\$116.000
Bucaramanga	\$236.478.000	\$1.551.000
Floridablanca	\$107.199.000	\$605.000
Sincelejo	\$76.087.045	
Ibagué	\$113.750.000	\$1.185.000
Fresno	\$261.000	\$133.440
Guamo	\$1.788.000	\$18.206
Honda	\$2.152.304	\$44.434
Mariquita	\$1.493.000	\$257.300
Cali	\$17.515.733.000	\$98.197.000
Buenaventura	\$282.123.000	\$2.117.000

Buga	\$48.091.000	\$308.000
Cartago	\$35.554.000	\$205.000
Cartago	\$26732.000	\$152.000
Jamundí	\$26.274.000	\$134.000
Palmira	\$161.903.000	\$3.043.000
Tuluá	\$111.928.000	\$176.200
Yumbo	\$44.831.000	\$422.000
San Andrés	\$163.802.000	\$942.000
Leticia	\$24.446.000	\$175.000
TOTAL	\$36.298.754.565	\$311.487.396

Así pues, la actora demostró a cabalidad que declaró en otros municipios el impuesto de industria y comercio sobre una base gravable de \$36.298.754.565, cifra que es muy similar a los ingresos operacionales certificados por la Superintendencia Financiera (\$36.299.299.862,03).

Comoquiera que la actora determinó correctamente la base gravable del impuesto de industria y comercio por el ejercicio de su actividad de servicios financieros en el Distrito de Cartagena y probó el derecho a la exclusión de los ingresos obtenidos en otros municipios, la Sala confirma la nulidad de los actos demandados, ordenada en el numeral primero de la parte resolutive de la sentencia apelada. No obstante, adiciona el citado numeral para, a título de restablecimiento del derecho, declarar la

firma de la declaración de corrección presentada por la demandante el 23 de junio de 2011, con ocasión de la liquidación oficial de revisión.

Ello, por cuanto la actora cumplió los requisitos del artículo 713 del E.T³⁸, aplicable al municipio de conformidad con el artículo 59 de la Ley 788 de 2002³⁹, en concordancia con el artículo 393 del Acuerdo 41 de 2006. En efecto, dentro del término para interponer el recurso de reconsideración contra la liquidación de revisión, la actora corrigió la declaración inicial para incrementar el valor de las “unidades comerciales adicionales” de \$1.392.000 a \$2.784.000 y liquidó la correspondiente sanción de inexactitud reducida a la mitad, en relación con los hechos aceptados, así: $\$1.392.000 \times 80\% = \$1.114.000$. Igualmente, acreditó el pago de los mayores valores aceptados⁴⁰.

³⁸ **ARTICULO 713. CORRECCIÓN PROVOCADA POR LA LIQUIDACIÓN DE REVISIÓN.** Si dentro del término para interponer el recurso de reconsideración contra la liquidación de revisión, el contribuyente, responsable o agente retenedor, acepta total o parcialmente los hechos planteados en la liquidación, la sanción por inexactitud se reducirá a la mitad de la sanción inicialmente propuesta por la Administración, en relación con los hechos aceptados. Para tal efecto, el contribuyente, responsable o agente retenedor, deberá corregir su liquidación privada, incluyendo los mayores valores aceptados y la sanción por inexactitud reducida, y presentar un memorial ante la correspondiente oficina de Recursos Tributarios, en el cual consten los hechos aceptados y se adjunte copia o fotocopia de la respectiva corrección y de la prueba del pago o acuerdo de pago de los impuestos, retenciones y sanciones, incluida la de inexactitud reducida.

³⁹ **Ley 788 de 2002, artículo 59. Procedimiento tributario territorial.** Los departamentos y municipios aplicarán los procedimientos establecidos en el Estatuto Tributario Nacional, para la administración, determinación, discusión, cobro, devoluciones, régimen sancionatorio incluida su imposición, a los impuestos por ellos administrados. Así mismo aplicarán el procedimiento administrativo de cobro a las multas, derechos y demás recursos territoriales. El monto de las sanciones y el término de la aplicación de los procedimientos anteriores, podrán disminuirse y simplificarse acorde con la naturaleza de sus tributos, y teniendo en cuenta la proporcionalidad de estas respecto del monto de los impuestos..

⁴⁰ Folio 74. La sanción reducida se aproximó al múltiplo de mil más cercano.



Condena en costas

En esta instancia no se condena en costas por las siguientes razones:

En materia de condena en costas, la normativa aplicable a los asuntos de conocimiento de esta jurisdicción establece la regla de que en la sentencia el juez debe pronunciarse sobre estas, con excepción de los asuntos de interés público. Además, señala que la liquidación y ejecución de las costas se regirán por lo dispuesto en el Código de Procedimiento Civil.

Así lo prevé el artículo 188 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo que consagra lo siguiente:

“CONDENA EN COSTAS. Salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre **la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil**”. (Se destaca)

Por su parte, el artículo 365 de la Ley 1564 de 2012 o Código General del Proceso fija las reglas para la determinación de las costas, en los siguientes términos:

«1. Se condenará en costas a la parte vencida en el proceso, o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación,

casación, queja, súplica, anulación o revisión que haya propuesto. Además, en los casos especiales previstos en este código.

Además se condenará en costas a quien se le resuelva de manera desfavorable un incidente, la formulación de excepciones previas, una solicitud de nulidad o de amparo de pobreza, sin perjuicio de lo dispuesto en relación con la temeridad o mala fe.

2. La condena se hará en sentencia o auto que resuelva la actuación que dio lugar a aquella.

3. En la providencia del superior que confirme en todas sus partes la de primera instancia se condenará al recurrente en las costas de la segunda.

4. Cuando la sentencia de segunda instancia revoque totalmente la del inferior, la parte vencida será condenada a pagar las costas de ambas instancias.

5. En caso de que prospere parcialmente la demanda, el juez podrá abstenerse de condenar en costas o pronunciar condena parcial, expresando los fundamentos de su decisión.

6. Cuando fueren dos (2) o más litigantes que deban pagar las costas, el juez los condenará en proporción a su interés en el proceso; si nada se dispone al respecto, se entenderán distribuidas por partes iguales entre ellos.

7. Si fueren varios los litigantes favorecidos con la condena en costas, a cada uno de ellos se les reconocerán los gastos que hubiere sufragado y se harán por separado las liquidaciones.

8. Solo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación.

9. Las estipulaciones de las partes en materia de costas se tendrán por no escritas. Sin embargo podrán renunciarse después de decretadas y en los casos de desistimiento o transacción».

Así, el artículo 365 del Código General del Proceso establece, entre otras reglas, que *“se condenará en costas a la parte vencida en el proceso”* (numeral 1). Sin embargo, la Sala ha precisado que esta circunstancia debe analizarse en conjunto con la regla del numeral 8⁴¹, que dispone que ***“Solo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación”***.

En esas condiciones, se advierte que una vez revisado el expediente, no existen elementos de prueba que demuestren o justifiquen la condena en costas.

⁴¹ Se reitera el criterio de la Sala expuesto en sentencia complementaria del 24 de julio de 2015, exp. 20485, C.P. Martha Teresa Briceño de Valencia.



En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

F A L L A

ADICIÓNASE el numeral primero de la parte resolutive de la sentencia apelada, que queda así:

DECLÁRASE la nulidad de las Resoluciones 71 de 26 de abril de 2011 y AMC-RES-000653-2012 de 3 de mayo de 2012, por las cuales el Distrito de Cartagena profirió a la actora liquidación oficial de revisión del impuesto de industria y comercio por el año gravable 2008.

A título de restablecimiento del derecho, **DECLÁRASE** la firmeza de la declaración de corrección de ICA presentada por la actora el 23 de junio de 2011.

En lo demás, **CONFÍRMASE** la sentencia apelada.

No se condena en costas en esta instancia.

Cópiese, notifíquese, devuélvase el expediente al Tribunal de origen. Cúmplase.



La anterior providencia se estudió y aprobó en sesión de la fecha

MARTHA TERESA BRICEÑO DE VALENCIA

Presidente

HUGO FERNANDO BASTIDAS BÁRCENAS

CARMEN TERESA ORTIZ DE RODRÍGUEZ

JORGE OCTAVIO RAMÍREZ RAMÍREZ

