



Radicado: 25000-23-37-000-2022-00452-01 (28473)

Demandante: Juan Rafael Bravo Arteaga
FALLO

**CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN CUARTA**

CONSEJERO PONENTE: MILTON CHAVES GARCÍA

Bogotá D.C., veinte (20) de septiembre de dos mil veinticuatro (2024)

Referencia: Medio de control de nulidad
Radicación: 25000-23-37-000-2022-000452-01 (28473)
Demandante: Juan Rafael Bravo Arteaga
Demandado: Municipio de Soacha (Cundinamarca)

Tema: Procedimiento tributario. Información exógena.

SENTENCIA SEGUNDA INSTANCIA

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por el demandante contra la sentencia del 5 de octubre de 2023, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta Subsección B, que negó las pretensiones de la demanda.

ANTECEDENTES

El 27 de diciembre de 2000, el concejo municipal de Soacha (Cundinamarca) expidió el Acuerdo número 43, *“Por el cual se expide el Estatuto de rentas Municipal, se dictan disposiciones en materia fiscal, se armoniza su administración, procesos y procedimientos con el Estatuto Tributario Nacional y se dictan otras disposiciones de carácter tributario”*.

Posteriormente, el Secretario de Hacienda Municipal expidió la Resolución 0304 del 30 de octubre de 2020, en la cual estableció el contenido de la información que debía ser remitida a la administración municipal por parte de los contribuyentes del impuesto de industria y comercio en el municipio de Soacha.

DEMANDA

Juan Rafael Bravo Arteaga, en ejercicio del medio de control de nulidad previsto en el artículo 137 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, solicitó ante esta jurisdicción que se declarara la nulidad del artículo 10 de la Resolución 0304 del 20 de octubre de 2020, expedida por el Secretario de Hacienda Municipal de Soacha (Cundinamarca), por estimarla violatoria del artículo 334 del Estatuto de Rentas Municipales, contenido en el Acuerdo 043 del 27 de diciembre de 2000¹.

El texto de la resolución demandada es el siguiente:

“Resolución No. 0304
(30 OCT. 2020)

“POR MEDIO DE LA CUAL SE ESTABLECE EL GRUPO DE SUJETOS OBLIGADOS A SUMINISTRAR INFORMACIÓN TRIBUTARIA EXÓGENA A LA DIRECCIÓN DE IMPUESTOS DEL MUNICIPIO DE SOACHA PARA EL AÑO GRAVABLE 2020 Y SE SEÑALA EL CONTENIDO, LAS CARACTERÍSTICAS Y LOS PLAZOS PARA LA ENTREGA EN EL AÑO 2021”

COMPETENCIA

¹ Documento nro. 2 del expediente electrónico del proceso ante el Tribunal en la plataforma Samai (<https://samairj.consejodeestado.gov.co/>).



El Director de Impuestos del Municipio de Soacha en uso de las facultades legales conferidas en el artículo 631-3, 633, 684, 686, 688 del Estatuto Tributario Nacional, 306, 334, 336, 343, 344 del Acuerdo Municipal 43 de 2000, 9 y 58 del Acuerdo Municipal 29 de 2016 y

CONSIDERANDO

(...)

Que, sin perjuicio de las facultades de fiscalización e investigación atribuidas a la Dirección de Impuestos de Soacha, el Director de Impuestos podrá solicitar a las personas o entidades, contribuyentes o no contribuyentes, la información que lista en la presente Resolución, con el fin de efectuar los estudios y cruces de información necesarios para el debido control de los Tributos Municipales y cumplir con las respectivas funciones de su competencia.

(...)

Que, con el fin de efectuar los estudios y cruces de información necesarios para el debido control de los tributos Municipales de conformidad con lo establecido en el artículo 334 del Acuerdo 043 de 2000, *“El Director de Impuestos, podrá solicitar a las personas o entidades, contribuyentes y no contribuyentes, declarantes o no declarantes, información relacionada con sus propias operaciones o con operaciones efectuadas con terceros, así como la discriminación total o parcial de las partidas consignadas en los formularios de las declaraciones tributarias.*

(...)

RESUELVE

(...)

“Artículo 10. INFORMACIÓN DE INGRESOS OBTENIDOS FUERA DE SOACHA. (FORMATO 111). Todas las personas jurídicas, las sociedades y asimiladas, los consorcios y uniones temporales y las personas naturales pertenecientes al régimen común, contribuyentes del impuesto de industria y comercio en el Municipio de Soacha que durante el año gravable 2020 hayan obtenido ingresos brutos iguales o superiores a 2.800 UVT, deberán suministrar la siguiente información relacionada con los ingresos obtenidos en el territorio de Colombia distinto del municipio de Soacha, durante el año gravable 2020:

- Vigencia^[SEP]
- Tipo de documento^[SEP]
- Número de documento^[SEP]
- Primer nombre^[SEP]
- Otros nombres
- ^[SEP]- Primer apellido^[SEP]
- Segundo apellido^[SEP]
- Razón social^[SEP]
- Dirección de notificación^[SEP]
- Número de contacto^[SEP]
- Correo electrónico^[SEP]
- Código departamento donde se encuentra ubicado el Municipio^[SEP]
- Código municipio donde se obtuvo el ingreso o se realizó la actividad económica.
- Valor acumulado del ingreso obtenido en cada municipio.
- Actividad económica desarrollada Código CIU”.

Concepto de violación

Para el demandante, la resolución demandada desconoce lo dispuesto en el Estatuto de Rentas municipal, en la medida en que este solo autoriza a las autoridades municipales a solicitar de los particulares información *“necesaria para el debido control de los impuestos municipales”*, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 334 del Estatuto de Rentas municipal, mientras que tal resolución exige la presentación de información que no es necesaria para ese propósito.



De manera general, se ha establecido que los contribuyentes del impuesto de industria y comercio, en sus declaraciones tributarias, informen el total de los ingresos obtenidos en todo el país en el correspondiente periodo, así como los ingresos recibidos en otros municipios o distritos. Con base en tal información, y a partir de una operación de sustracción, se puede determinar el monto de los ingresos en la correspondiente jurisdicción, y con ello, la base gravable del impuesto.

Para conocer el total de los ingresos gravables en el respectivo municipio, no es necesario que la administración municipal exija datos como el nombre, apellidos, Nit, concepto y valor de cada persona que efectuó pagos a favor del contribuyente en todo el país, sino solo el valor total de los pagos gravables. Exigir esta información no resulta necesario para el control de los impuestos municipales, como lo dispone el Estatuto de Rentas municipal, por lo que la resolución demandada desconoce lo dispuesto en el Acuerdo 043 de 2000, norma jerárquicamente superior.

Por otra parte, debe tenerse en cuenta que el suministro de la información exigida por el acto demandado supone una labor muy dispendiosa para quienes realizan actividades en todo el país, como las entidades financieras, con lo cual se les impone asumir costos elevados para cumplir con la obligación impuesta.

CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

El **municipio de Soacha** se opuso a las pretensiones de la demanda².

Para el municipio, el acto administrativo atacado es producto de la obligación que tienen los ciudadanos de suministrar información para el debido control de los tributos, establecida con base en las facultades de fiscalización que le otorgan a las autoridades tributarias los artículos 631 y 684 del Estatuto Tributario nacional, aplicables al municipio de Soacha en virtud de lo dispuesto en el artículo 59 de la Ley 788 de 2002.

A su juicio, el demandante no logra desvirtuar la presunción de legalidad del acto demandado, en tanto no señala una razón jurídica válida para argumentar la violación del mismo a la normatividad aplicable, sino que presenta afirmaciones sin sustento probatorio. Del análisis de la resolución acusada se desprende que no viola disposición jurídica alguna, por lo que no hay lugar a declarar su nulidad.

SENTENCIA APELADA

El **Tribunal Administrativo de Cundinamarca** negó las pretensiones de la demanda³.

Para el Tribunal, el acto demandado no desconoce lo dispuesto en el artículo 334 del Estatuto de Rentas municipal, en la medida en que la exigencia de información relacionada con los terceros de quienes se obtuvieron ingresos gravados con ICA a nivel nacional, busca verificar que los ingresos declarados por ese tributo en el municipio de Soacha tengan soporte en los cruces de información, y puedan diferenciarse de los devengados en otros municipios. La obtención de la información exigida en el acto demandado constituye un mecanismo de control para revisar que los valores reportados en la declaración del ICA guardan relación con los datos de las operaciones realizadas a nivel nacional, y cuyo registro debe consignarse en el renglón 8 del formulario único nacional de liquidación de este tributo.

² Documento nro. 12 en Samai.

³ Documento nro. 25 en Samai.



El acto demandado no solo se sustenta en lo dispuesto en el artículo 334 del Estatuto Tributario municipal, sino también en lo previsto por el artículo 631 del Estatuto Tributario nacional, que permite a las autoridades exigir a los contribuyentes el suministro de información, como los datos de identificación de aquellos con quienes se practican operaciones económicas (compra y venta de bienes y servicios, donaciones, entre otras), y específicamente, los nombres y apellidos o razón social, y el Nit, así como el monto de las transacciones y su concepto.

En tanto el acto acusado responde a la necesidad de controlar las operaciones gravadas con el impuesto de industria y comercio dentro del municipio de Soacha, concluye el Tribunal que el acto demandado se ajusta a la ley, y contribuye a la reducción de la evasión tributaria, por lo que no hay lugar a anularla.

RECURSO DE APELACIÓN

El demandante apeló la sentencia de primera instancia⁴, por considerar que el Tribunal se centró en justificar las finalidades de la información solicitada, pero no justificó por qué esa información es necesaria para el cumplimiento de las obligaciones tributarias del contribuyente, como lo establece el Estatuto de Rentas municipal, máxime cuando el artículo 631 del Estatuto Tributario nacional citado por el Tribunal como fundamento de su decisión se refiere a la información exógena en medios magnéticos, y no a las declaraciones tributarias.

Insistió en que la información necesaria para que el municipio pueda establecer la base del ICA es la relativa a los ingresos percibidos por el contribuyente en el municipio y fuera de él. La información específica que requiere el acto demandado no es necesaria para determinar el tributo, por lo que resulta contraria a lo establecido en el artículo 334 del Estatuto de Rentas municipal.

TRÁMITE

El recurso de apelación fue admitido mediante auto del 6 de marzo de 2024⁵. La parte demandada no se pronunció durante la oportunidad prevista en el artículo 247 numeral 4 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, modificado por el artículo 67 de la Ley 2080 del 2021. Y, dado que no se decretaron pruebas en segunda instancia, en concordancia con el numeral 5 de la citada norma, no se corrió traslado para alegar.

El **Ministerio Público** se pronunció mediante escrito del 1.º de abril de 2024, en el cual solicitó confirmar la sentencia apelada⁶.

En su criterio, el artículo 10 de la Resolución 00304 del 30 de octubre de 2020 no desconoce el contenido del artículo 334 del Acuerdo 043 de 2000, por cuanto el municipio de Soacha está plenamente facultado para solicitar la información exógena que considere necesaria para ejercer su facultad de fiscalización, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 631 del Estatuto Tributario nacional, aplicable también a las entidades territoriales. Contrario a lo afirmado por el demandante, el municipio de Soacha actuó en pleno ejercicio de sus facultades de fiscalización, y con la expedición del acto demandado no desconoció lo dispuesto en el artículo 334 del Acuerdo 043 de 2000.

⁴ Documento nro. 28 en Samai.

⁵ Documento nro. 4 en el expediente de segunda instancia en Samai.

⁶ Documento nro. 12 del expediente del proceso ante el Consejo de Estado en la plataforma Samai.



CONSIDERACIONES DE LA SALA

Problema jurídico

En los términos del recurso de apelación presentado por el demandante, le corresponde a la Sala determinar si el artículo 10 de la Resolución 00304 del 30 de octubre de 2020, expedida por el Director de Impuestos Municipales de Soacha (Cundinamarca), se ajusta a los parámetros fijados por el Estatuto de Rentas municipal para el ejercicio de sus facultades de fiscalización e investigación tributaria.

En concreto, deberá determinarse si el acto demandado, por medio del cual se estableció la obligación para los contribuyentes del impuesto de industria y comercio (ICA) en dicho municipio con ingresos mayores a 2.800 UVT, de identificar a todos los sujetos de quienes recibieron ingresos gravados con el mencionado impuesto en todo el país, resulta necesaria para el debido control de los tributos municipales.

Facultades de fiscalización e investigación tributaria de las entidades territoriales

De acuerdo con los artículos 287, 300-4 y 313-4 de la Constitución Política, las entidades territoriales gozan de autonomía para gestionar sus intereses, dentro de los límites de la Constitución y la ley y, en virtud de esa autonomía, tanto las asambleas departamentales como los concejos municipales pueden decretar tributos y gastos locales.

Tratándose del procedimiento aplicable a obligaciones tributarias de carácter territorial, los artículos 66 de la Ley 383 de 1997 y 59 de la Ley 788 de 2002 establecieron que para efectos de la administración, determinación, discusión, cobro, devoluciones y régimen sancionatorio, las entidades territoriales que gozan de potestad tributaria deben aplicar las normas del Estatuto Tributario Nacional, aunque esta última norma autoriza a las entidades territoriales para disminuir el monto de las sanciones y simplificar el término de la aplicación de los procedimientos, de acuerdo con la naturaleza de los tributos.

El Estatuto de Rentas municipal de Soacha, contenido en el Acuerdo 043 del 27 de diciembre de 2000, facultó al Director de Impuestos Municipal para solicitar a los contribuyentes de los impuestos municipales la remisión de información para controlar el cumplimiento de esas obligaciones tributarias. Dice el artículo 334 del Estatuto de Rentas municipal citado:

“ARTÍCULO 334º. – OBLIGACIÓN DE SUMINISTRAR INFORMACIÓN SOLICITADA POR VIA GENERAL. – Sin perjuicio de las facultades de fiscalización de la administración tributaria municipal, El [sic] Director de Impuestos, podrá solicitar a las personas o entidades, contribuyentes y no contribuyentes, declarantes o no declarantes, información relacionada con sus propias operaciones o con operaciones efectuadas con terceros, así como la discriminación total o parcial de las partidas consignadas en los formularios de las declaraciones tributarias, con el fin de efectuar estudios y cruces de información necesarios para el debido control de los tributos municipales.”

La solicitud de información de que trata este artículo, se formulará mediante resolución del Director de Impuestos, en la cual se establecerán los grupos o sectores de personas o entidades que deben suministrar la información requerida para cada grupo o sector, los plazos para su entrega, que no podrán ser inferiores a dos (2) meses, y los lugares a donde deberá enviarse.”

(Subraya la Sala)

La norma anteriormente transcrita establece en general la potestad en cabeza del Director de Impuestos municipales para definir a los contribuyentes que deben



remitir información sobre sus operaciones, así como el contenido y plazo para la entrega de la información solicitada, con el fin de determinar si estos observaron a cabalidad sus obligaciones tributarias. La autorización contenida en esta norma es concretamente ejercida por el referido funcionario municipal mediante la Resolución 0304 de 2020, que en su artículo 10 definió el tipo de información que deben remitir los contribuyentes del impuesto de industria y comercio en el municipio de Soacha, que durante el año gravable 2020 hubieren obtenido ingresos brutos iguales o superiores a 2.800 UVT.

Para la Sala, la exigencia de información contenida en el artículo 10 de la resolución mencionada no se opone a los términos de la autorización otorgada por el concejo municipal al Director de Impuestos, en la medida en que la obtención de esa información es compatible con el propósito de efectuar cruces de información necesarios para el debido control de los impuestos municipales.

Aunque es claro que el monto de los ingresos obtenidos por los contribuyentes sujetos al pago del impuesto de industria y comercio a nivel nacional, así como la parte de los mismos obtenidos concretamente en Soacha debe consignarse en la declaración tributaria que los obligados a declarar deben presentar ante las autoridades municipales, el municipio puede además solicitar que se le remita información adicional, con el fin de constatar que las sumas declaradas corresponden a los ingresos que deben gravarse en su jurisdicción.

Si bien es claro que la información entregada en el formulario de declaración del impuesto resulta en principio suficiente para determinar los ingresos gravados con ICA por el municipio, en el ejercicio de las facultades de investigación y fiscalización tributaria que la ley le reconoce a los municipios puede estimarse necesario obtener otro tipo de información, como la relativa a la identificación de los terceros con quienes se llevaron a cabo operaciones gravadas, así como el monto y concepto de las mismas, con el fin de confrontarla con la información declarada. El Estatuto de Rentas municipal contempla la posibilidad de solicitar información “necesaria para el control de los tributos”, y no solo la necesaria para estimar la obligación tributaria en la declaración, con el fin de que la autoridad tributaria municipal pueda verificar que el monto del ICA declarado corresponde efectivamente a lo gravado en el municipio.

Debe tenerse en cuenta que el municipio puede eventualmente considerar que la información contenida en la declaración de un contribuyente obligado a presentarla no se ajusta a la realidad, por lo que estima necesario comprobar su exactitud, en ejercicio de su potestad de fiscalización tributaria. Para ello, resulta viable y necesario que acuda a los datos entregados por otros sujetos tributarios, como la plena identificación de sus clientes o proveedores, y el monto de tales operaciones. Para poder ejercer a cabalidad su función de fiscalización, puede no ser suficiente la verificación de la operación aritmética que permite la información contenida en la declaración, sino que resulte necesario acudir a información adicional, como la descrita en el artículo 10 de la Resolución 0304 de 2020.

Por lo anterior, se considera que no le asiste razón al apelante, en tanto la posibilidad de solicitar información adicional a los contribuyentes de ICA en el municipio de Soacha, como la señalada en el acto demandado, puede válidamente estimarse como necesaria para el control de los tributos municipales, de conformidad con la autorización otorgada por el concejo municipal para ello. Para la Sala, resulta válido considerar que la facultad de fiscalización no debe limitarse a la información contenida en las declaraciones tributarias, sino que para su ejercicio resulte necesario obtener la información que pueda suministrar el contribuyente o los terceros con los que realizó operaciones en un periodo determinado, precisamente para verificar que los datos consignados en la declaración corresponden a la realidad económica del contribuyente.



Radicado: 25000-23-37-000-2022-00452-01 (28473)

Demandante: Juan Rafael Bravo Arteaga
FALLO

Así, se concluye que no prospera el cargo de apelación presentado por el demandante, por lo que se confirmará la sentencia apelada.

Condena en costas

En atención a lo previsto en el artículo 188 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, no se condena en costas, por cuanto en el presente caso se debate un asunto de interés público.

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

PRIMERO: Confirmar la sentencia apelada.

SEGUNDO: Sin condena en costas en esta instancia.

Cópiese, notifíquese y comuníquese. Devuélvase el expediente al Tribunal de origen. Cúmplase.

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

(Firmado electrónicamente)

STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO
Presidenta

(Firmado electrónicamente)

MILTON CHAVES GARCÍA

(Firmado electrónicamente)

MYRIAM STELLA GUTIÉRREZ ARGÜELLO

(Firmado electrónicamente)

WILSON RAMOS GIRÓN

Señor ciudadano este documento fue firmado electrónicamente. Para comprobar su validez e integridad lo puede hacer a través de la siguiente dirección electrónica: <http://relatoria.consejodeestado.gov.co:8086/Vistas/documentos/validador>