



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

**CONSEJERA PONENTE: CLAUDIA RODRÍGUEZ VELÁSQUEZ**

**Bogotá D.C., dos (2) de julio de dos mil veintiséis (2026)**

**Referencia:** Nulidad y restablecimiento del derecho  
**Radicación:** 25000-23-37-000-2016-02034-02 (28901)  
**Demandante:** AINCA Seguridad y Protección Ltda.  
**Demandado:** Secretaría de Hacienda Distrital -Dirección de Impuestos-

**Temas:** Impuesto de Industria y Comercio año 2011 y 2012. Liquidación de Aforo. Inadmisión recurso de reconsideración. Base gravable

**SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA**

La Sala decide el recurso de apelación<sup>1</sup> interpuesto por la parte demandante contra la sentencia del 11 de abril de 2024, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección A, que negó las pretensiones de la demanda y no condenó en costas.

La parte resolutive de la sentencia apelada, dispuso lo siguiente<sup>2</sup>:

**Primero. NEGAR** las pretensiones de la demanda, según lo expuesto en la parte motiva.

**Segundo.** Sin condena en costas. [...]

**ANTECEDENTES**

Como contexto, debe señalarse que Ainca Seguridad y Protección Ltda y la Cooperativa de Vigilantes Starcoop C.T.A., acordaron constituir la Unión temporal Ainca Ltda – Starcoop C.T.A., con el objeto de presentar oferta en la Licitación Pública No. 01 de 2010, convocada por la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca -CAR- y, en caso de resultar favorecidos, suscribir el respectivo contrato y ejecutarlo hasta su liquidación.

**ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA**

Relativos a la Sanción por no declarar

Tras el emplazamiento para declarar No. 2015EE264752<sup>3</sup>, proferido contra la **Unión Temporal** Ainca Limitada – Starcoop C.T.A., y la respectiva respuesta por parte de AINCA Seguridad y Protección Ltda<sup>4</sup> (uno de los miembros de la unión temporal), la Oficina de Liquidación de la Subdirección de Determinación de la Dirección Distrital de

<sup>1</sup> Ingresó al despacho del consejero Luis Antonio Rodríguez Montaña para fallo el 28 de agosto de 2024. Ingresó al despacho de la consejera ponente el 2 de abril de 2025 una vez resuelto el impedimento manifestado por el Dr. Luis Antonio Rodríguez Montaña.

<sup>2</sup> Samai Tribunal, índice 77, folio 22.

<sup>3</sup> Folio 47 cuaderno de antecedentes administrativos

<sup>4</sup> Folio 52 cuaderno de antecedentes administrativos



Impuestos de Bogotá profirió la **Resolución No. 150DDI000724**<sup>5</sup> del 14 de enero de 2016, por medio de la cual impuso sanción a la **Unión Temporal** por no presentar las declaraciones del Impuesto de Industria y Comercio (ICA), Avisos y Tableros de los bimestres 1 a 6 de 2011 y 1 a 4 de 2012, por un total de \$545.447.000.

El 11 de marzo de 2016, el representante legal de la demandante<sup>6</sup> (uno de los unidos temporalmente) y el de la Unión Temporal<sup>7</sup> presentaron «recurso de reconsideración y/o reposición y en subsidio apelación», contra la Resolución No. 150DDI000724. A su vez, la Cooperativa de Vigilantes Starcoop C.T.A.<sup>8</sup> (el otro unido temporalmente), el 18 de marzo de la misma anualidad interpuso recurso de reconsideración contra la misma resolución.

Mediante **Autos Nos. 2016EE31238**<sup>9</sup> y **2016EE31248**<sup>10</sup>, del 28 de marzo de 2016, se inadmitieron los recursos de reconsideración presentados por Ainca y por Starcoop, respectivamente, contra la resolución que impuso sanción por no declarar. Los recursos fueron inadmitidos por no acreditarse la personería para actuar. Contra dichos autos inadmisorios, tanto AINCA como Starcoop interpusieron recursos de reposición; respecto del primero, la administración se abstuvo de pronunciarse y, en relación con el segundo, confirmó la inadmisión.

Finalmente, el 14 de febrero de 2017, mediante Resolución No. DDI003988<sup>11</sup> la Oficina de Recursos Tributarios de la Subdirección Jurídico Tributaria de la Dirección Distrital de Impuestos de Bogotá resolvió el recurso de reconsideración presentado por el representante legal de la Unión Temporal contra la Resolución No. 150DDI000724, que impuso la sanción por no declarar, confirmando en todas sus partes la resolución impugnada.

#### Relativos a la liquidación de aforo

El 26 de febrero de 2016, la misma Oficina profirió Liquidación Oficial de Aforo mediante **Resolución No. 1327DDI006755**<sup>12</sup>, en la que determinó como impuesto a cargo de la **Unión Temporal**, por concepto de ICA para los bimestres 1, 2, 3, 4, 5 y 6 del año 2011 y los bimestres 1, 2, 3 y 4 del año 2012, la suma de \$152.498.000, y como saldo a cargo, luego de descontar retenciones, un total de \$138.364.000.

El 6 de mayo de 2016, el representante legal de Ainca radicó «recurso de reconsideración y/o reposición y en subsidio de apelación» contra la Liquidación de Aforo contenida en la Resolución No. 1327DDI006755 (uno de los unidos temporalmente). Dicho recurso fue inadmitido<sup>13</sup> mediante **Auto No. 2016EE74859** por no cumplir el requisito de personería para actuar; contra el auto inadmisorio interpuso recurso de reposición, el cual fue resuelto mediante **Auto No. 2016EE107641** del 1 de julio de 2016<sup>14</sup>, que confirmó la inadmisión.

<sup>5</sup> Folio 206 cuaderno de antecedentes administrativos

<sup>6</sup> Folio 281 cuaderno de antecedentes administrativos

<sup>7</sup> Folio 347 cuaderno de antecedentes administrativos

<sup>8</sup> Folio 461 cuaderno de antecedentes administrativos

<sup>9</sup> Folio 342 cuaderno de antecedentes administrativos

<sup>10</sup> Folio 588 cuaderno de antecedentes administrativos

<sup>11</sup> Folio 435 cuaderno de antecedentes administrativos

<sup>12</sup> Folio 217 cuaderno de antecedentes administrativos

<sup>13</sup> Folio 723 cuaderno de antecedentes administrativos

<sup>14</sup> Folio 736 cuaderno de antecedentes administrativos



Obsérvese que contra el acto liquidatorio únicamente interpuso recurso de reconsideración uno de los unidos temporalmente: AINCA Seguridad y Protección Ltda., quien ahora actúa como demandante. La Unión Temporal y el otro unido temporalmente no recurrieron el acto y no hicieron parte inicial de esta demanda.

## DEMANDA, INTERVENCIÓN LITISCONSORTE NECESARIO Y CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

Mediante apoderado judicial y en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho previsto en el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, la sociedad AINCA Seguridad y Protección Ltda. (uno de los unidos temporalmente) formuló las siguientes pretensiones<sup>15</sup>:

**PRIMERA:** Que se declare la nulidad de la Resolución 150DDI000724, de enero 14 de 2016, proferida por LA JEFE DE LA OFICINA DE LIQUIDACION DE LA SUBDIRECCION DE DETERMINACION DE LA DIRECCION DISTRITAL DE IMPUESTOS DE BOGOTA, por medio del cual impone **sanción** al contribuyente AINCA SEGURIDAD & PROTECCION LTDA como Deudor Solidario, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de la presente resolución

**SEGUNDO:** Se declare la nulidad de la Resolución No. 1327DDI006755 de febrero 26 de 2016, proferida por LA JEFE DE LA OFICINA DE LIQUIDACION DE LA SUBDIRECCION DE DETERMINACION DE LA DIRECCION DISTRITAL DE IMPUESTO DE BOGOTA, por medio del cual se profiere **LIQUIDACIÓN DE AFORO** al contribuyente AINCA SEGURIDAD & PROTECCION LTDA.

**TERCERO:** Se declare la nulidad del Auto No. 2016EE107641 de fecha 01 de julio de 2016, proferida por LA JEFE DE LA OFICINA DE LIQUIDACION DE LA SUBDIRECCION DE DETERMINACION DE LA DIRECCION DISTRITAL DE IMPUESTOS DE BOGOTA, por medio de la cual se resuelve desfavorablemente el recurso de Reconsideración, contra la Resolución No. 1327DDI006755 de febrero 26 de 2016, confirmándola en todas sus partes.

**CUARTO:** Que como consecuencia de la declaratoria de nulidad de la Resoluciones Nos. Resolución 150DDI000724, de enero 14 de 2016, Resolución No. 1327DDI006755 de febrero 26 de 2016 y el auto No. 2016EE107641 de fecha 01 de julio de 2016, proferidas por LA JEFE DE LA OFICINA DE LIQUIDACION DE LA SUBDIRECCION DE DETERMINACION DE LA DIRECCION DISTRITAL DE IMPUESTOS DE BOGOTA, se restablezca el derecho de mi poderdante, esto teniendo en cuenta que las acciones iniciadas por la entidad en mención, no se realizaron dentro de los plazos que señala la Ley, pues el término de la caducidad para ejercer la acción del hecho sancionado es de dos (2) años, so pena de adquieren firmeza .

**QUINTO:** Las fechas límites de pago de Industria y Comercio Avisos y Tableros de las vigencias 2011, según el calendario Tributario de Bogotá son:

- Enero – febrero: 18 de marzo
- Marzo – abril: 19 de mayo
- Mayo – junio: 17 de julio
- Julio -agosto: 16 de septiembre
- Septiembre – octubre: 18 de noviembre
- Noviembre – diciembre: 19 de enero de 2012

Las fechas límites de pago de Industria y Comercio Avisos y Tableros de las vigencias 2012, calendario tributario son:

<sup>15</sup> Folio 4, expediente físico o Samai Consejo de Estado, índice 2, demanda.



- Enero -febrero: 16 de marzo
- Marzo – abril: 18 de mayo
- Mayo – junio: 19 de julio
- Julio – agosto: 19 de septiembre de 2012

La acción de sancionar no se puede extender en el tiempo, es por eso que el legislador le da unas limitaciones, como bien lo confirma la Resolución 150DDI000724 DE ENERO 14 DE 20016, en el Considerando numeral 2.

**SEXTO:** Que LA EMPRESA AINCA SEGURIDAD & PROTECCION LTDA, identificada con NIT. No. 830.085.880-0, como deudor solidario, registro los pagos de acuerdo a su participación, correspondientes a IMPUESTOS DE INDUSTRIA Y COMERCIO AVISOS Y TABLEROS, en sus contabilidades de forma independiente, tal como lo establece el Estatuto Tributario Nacional en su artículo 18, norma que aún se encuentra vigente y de legal aplicación para el caso que nos concita.

**SEPTIMO:** Que se condene a la demandada a dar cumplimiento a la sentencia en los términos de los artículos 192 y 195 del CPACA.

**OCTAVO:** Adicional y en virtud de la declaratoria de nulidad de los actos administrativos señalados en la precedencia, y a título de restablecimiento del derecho, se ordene a DIRECCION DISTRITAL DE IMPUESTOS DE BOGOTÁ – SECRETARIA DE HACIENDA, eliminar de cualquier listado en que se hubiera incorporado a la A la empresa AINCA SEGURIDAD & PROTECCION LTDA C.T.A como producto de dicha sanción.

**NOVENO:** Que se Cancele cualquier otro perjuicio que rebote al momento de tomar la decisión.

**DECIMO:** Que se condene en costas y gastos procesales a la demandada conforme con el artículo 188 del CPACA”

Una vez conformado el litisconsorcio necesario, y vinculando a la Cooperativa de Vigilantes Starcoop C.T.A. (el otro unido temporalmente), esta presentó su escrito<sup>16</sup> manifestando su coadyuvancia a la demanda interpuesta por Ainca. Enunció como pretensiones:

“1. Que se declare la Nulidad de la Resolución No. 150DDI000724 del 14 de enero de 2016, por medio de la cual la jefe de la oficina de liquidación de la subdirección de determinación de la dirección distrital de impuestos de Bogotá, impone una **sanción** al contribuyente UNION TEMPORAL AINCA LIMITADA–STARCOOP CTA.

2. Que se declare la Nulidad de la Resolución No. 1327DDI006755 del 26 de febrero de 2016, por medio de la cual la jefe de la oficina de liquidación de la subdirección de determinación de la dirección distrital de impuestos de Bogotá, profiere **liquidación de aforo** al contribuyente UNION TEMPORAL AINCA LIMITADA–STARCOOP CTA.

3. Se declare la nulidad del Auto No. 2016EE31248 de fecha 28 de marzo de 2016, por medio del cual la Administración Distrital inadmitió el recurso de reconsideración interpuesto por la Cooperativa de Vigilantes Starcoop por carecer de personería para actuar como representante legal de la UNION TEMPORAL AINCA LIMITADA STARCOOP.

4. Se declare la nulidad del Auto No. 2016EE31238 del 28 de marzo de 2016, por medio del cual la Administración Distrital inadmitió el recurso de reconsideración interpuesto por AINCA SEGURIDAD & PROTECCION LTDA., por carecer de personería para actuar como representante legal de la UNION TEMPORAL AINCA LIMITADA STARCOOP.

<sup>16</sup> Folio 364, expediente físico



5. Que en virtud de dicha declaratoria de NULIDAD y a título de RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO solicito que la Administración Distrital expida un nuevo Acto con el fin de hacer uso del derecho de defensa y se pronuncie sobre argumentos que fueron presentados por la Cooperativa los cuales fueron los siguientes: (...)”

Las sociedades Ainca y Starcoop invocaron como vulnerados los artículos 1, 2, 29, 83, 209 y el preámbulo de la Constitución Política; 2 y 3 del Decreto 01 de 1984 Código de lo Contencioso Administrativo; 3, 38 numeral 1 y 2, 93 a 97 y 138 de la Ley 1437 de 2011; 18, 683, 714 y 691 par2 del Estatuto Tributario Nacional.

Bajo los conceptos de violación que se exponen a continuación se sustentaron los cargos de la demanda y del litisconsorte necesario; y, en la contestación se ejerció el derecho de contradicción, así<sup>17</sup>:

## CONCEPTO DE VIOLACIÓN Y OPOSICIÓN

### Primer Cargo: Desconocimiento de las normas superiores en que debía fundarse los actos administrativos demandados.

1. El **demandante** sostuvo que la Administración vulneró el debido proceso, al desconocer que los únicos ingresos percibidos por la Unión Temporal correspondían exclusivamente a la ejecución de los contratos suscritos con la CAR, y al ignorar los pagos de ICA ya efectuados por cada una de las empresas que la integraban. Señaló que esta actuación contrarió los valores del preámbulo y los artículos 1 y 2 de la Constitución Política.

Afirmó que, la Administración vulneró el artículo 29 C.P., al omitir aplicar el principio de favorabilidad en materia sancionatoria, tanto en sus aspectos sustanciales como procedimentales.

Alegó que la actuación administrativa infringió los principios al debido proceso y de legalidad previstos en el artículo 3 del CPACA, y desconoció la seguridad jurídica del contribuyente al no tener certeza sobre la norma aplicable en el trámite sancionatorio.

2. La **Secretaría de Hacienda de Bogotá D.C.**, manifestó que actuó conforme a la Constitución y a la Ley al expedir los actos administrativos demandados, por cuanto -según afirmó- estos se encontraban soportados en una realidad fáctica que justificaba su expedición. En atención a ello, manifestó su oposición a la prosperidad de las pretensiones de la demanda.

### Segundo cargo: Caducidad de la facultad sancionatoria y prescripción

1. El **demandante** afirmó que, la Administración vulneró el debido proceso sancionatorio, pues la facultad para imponer la sanción ya había caducado. Explicó que, conforme al artículo 36 del CCA, la potestad sancionatoria caduca a los tres años de ocurrido el hecho, criterio reiterado por la Directiva 007 de 2007 y la Resolución 300 de 2008 expedidas por la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá. Estas disposiciones, acogieron la tesis restrictiva, según la cual el acto sancionatorio debe expedirse y notificarse, y además debe quedar agotada la vía gubernativa dentro del término de caducidad.

<sup>17</sup> Folio 320, expediente físico.



Indicó además que el artículo 52 del CPACA, fija también en tres años el plazo para ejercer la facultad sancionatoria. Sostuvo que, en este asunto, la Administración excedió dicho plazo, tardando aproximadamente tres años y cuatro meses en expedir y notificar el acto que impuso la sanción, lo que —según el demandante— demuestra la caducidad y conduce a la nulidad del acto sancionatorio.

Adicionalmente, afirmó que también operó la caducidad de la facultad para imponer la sanción se configuró porque no se corrió traslado, por el término de un mes, de los cargos imputados a la empresa AINCA como deudora solidaria, dentro de los dos años siguientes a la fecha en que se configuraron los hechos sancionables (18 marzo de 2011 y 19 de septiembre de 2012).

2. El **Litisconsorte** necesario también señaló que se debía declarar la prescripción de las obligaciones correspondientes al año 2011, ya que trascurrieron más de 5 años sin que la Administración expidiera liquidación oficial.
3. La **administración distrital** indicó que, de conformidad con lo establecido en los artículos 103 y 137 del Decreto 807 de 1993 y en los artículos 717 y 817 del ET, la facultad para aforar y para imponer la sanción por no declarar caduca en un término de cinco años, contados a partir de la fecha de vencimiento del plazo para declarar. Sostuvo que, en este caso, la actuación administrativa se adelantó y notificó dentro de dicho término, pues la resolución sancionatoria se notificó el 20 de enero de 2016, mientras que el primer vencimiento del plazo para declarar ocurrió el 18 de marzo de 2016.

### **Tercer cargo: Desconocimiento del derecho de contradicción y defensa**

1. La **sociedad AINCA** afirmó que la Oficina de Liquidación incurrió en varias omisiones que vulneraron su derecho de contradicción y defensa. En primer lugar, sostuvo que la entidad no le remitió el “requerimiento especial” previo a la expedición de la Liquidación de Aforo, conforme a lo previsto en los artículos 703, 704 y 705 del ET, el cual debió ser notificado, a más tardar, el 13 de marzo de 2013. En segundo lugar, señaló que la Administración omitió formular y correr traslado de los cargos imputados a la unión temporal antes de proferir la resolución sancionatoria, en los términos del inciso 2 del artículo 54 del Decreto 807 de 1993. Estas omisiones le impidieron presentar objeciones o solicitar la práctica de pruebas, afectando de manera directa sus garantías de defensa y contradicción.

Por otro lado, afirmó que la DIAN desconoció los medios de defensa interpuestos por los integrantes de la unión temporal, al no esperar la resolución de los recursos presentados en debida forma y oportunidad por estos. Sostuvo que ello vulnera el debido proceso y el derecho de contradicción, además de lo previsto en el artículo 38, numerales 1 y 2, del CPACA, puesto que todos los integrantes de la unión temporal son partes intervinientes en calidad de litisconsortes necesarios, en la medida en que tienen un interés directo en el resultado del proceso.



2. El **litis consorte necesario**, apoyó lo argumentado por la demandante, en el sentido de insistir en que la Administración no dio cumplimiento a lo previsto en el artículo 54 del Decreto 807 de 1993. Además, sostuvo que la resolución sancionatoria fue expedida de manera irregular, porque no se profirió con posterioridad al pliego de cargos exigido en el artículo 638 del ET, desconociendo el término con el que contaba el contribuyente para presentar sus objeciones y solicitar pruebas.

Indicó que la administración no podía equiparar el emplazamiento para declarar con el pliego de cargos, ya que aquel no contenía claridad sobre la suma a pagar ni sobre los plazos fijados, y carecía de la información que debía ponerse en conocimiento del administrado, así como el derecho que le asistía para manifestar su inconformidad y solicitar pruebas. Estos elementos resultaban esenciales para el adecuado ejercicio de defensa.

3. En relación con este cargo, **la demandada** sostuvo que el artículo 54 del Decreto 807 de 1993 es claro al señalar la exclusión del pliego de cargos dentro del proceso de imposición de sanciones por no declarar. Indicó que dicha exclusión no implica la imposición de sanciones de plano, pues el artículo 715 del ET, en concordancia con el artículo 60 del Decreto 807 de 1993, establece la necesidad de proferir emplazamiento para declarar, otorgando un término de un mes durante el cual el demandante pudo exponer los argumentos que estimara pertinentes para su defensa y aportar las pruebas correspondientes.

#### **Cuarto cargo: Territorialidad del impuesto. Sujeto pasivo, hecho generador y base gravable del ICA**

1. **AINCA** manifestó que las empresas integrantes de la Unión Temporal registraron individualmente en su contabilidad los ingresos derivados del contrato suscrito por la Unión Temporal con la CAR y declararon y pagaron el ICA correspondiente a los servicios efectivamente prestados dentro del Distrito Capital. Sostuvo que, pese a ello, la Administración incluyó nuevamente dichos ingresos en la liquidación emitida con la resolución sancionatoria, lo que —a su juicio— implica una doble carga tributaria sobre un mismo hecho generador.
2. Por su parte, **Starcoop** explicó que las empresas de la Unión Temporal no solo llevaron el registro contable de los ingresos obtenidos por la ejecución del contrato con la CAR, sino que también atendieron las obligaciones tributarias en cada una de las jurisdicciones donde se prestaron los servicios. Enfatizó que, si bien pudo existir un error en la forma en que debió presentarse la declaración, ello no configura omisión sancionable sino un asunto susceptible de corrección. Advirtió, además, que insistir en el cobro conduciría a un enriquecimiento sin causa a favor del Distrito.

Agregó que la Administración Tributaria de Bogotá excedió su jurisdicción al incluir dentro de la base gravable ingresos provenientes de servicios ejecutados en 98 municipios de Cundinamarca, 6 de Boyacá y en la zona rural de Bogotá. Según afirmó, al gravar ingresos generados mayoritariamente fuera del Distrito Capital, la entidad desconoció lo dispuesto en los artículos 32 y 35 de la Ley 14 de 1983, así como en los artículos 32, 35 y 37 del Decreto 352 de 2002, que exigen determinar el impuesto con base exclusivamente en los servicios efectivamente prestados dentro de Bogotá. En ese sentido, cuestionó que la



Administración hubiera tomado como base el total de los ingresos derivados del contrato con la CAR, sin descontar aquellos correspondientes a actividades ejecutadas en otras jurisdicciones, actuación que, a su juicio, vulnera el principio de territorialidad del impuesto.

3. La **demandada** expuso que, ante la ausencia de pruebas directas —como la contabilidad del contribuyente o información de terceros— y en aplicación del artículo 756 del ET, para determinar si los contribuyentes ejercen actividades gravadas con el ICA en el Distrito Capital, opera la presunción del artículo 13 del Código de Comercio. En virtud de dicha regla, las actividades se entienden ejercidas en Bogotá por el solo hecho de estar inscritas en el registro mercantil y tener domicilio en esta ciudad, motivo por el cual la Administración estaba habilitada para presumir el desarrollo de la actividad gravada en esta jurisdicción.

Aclaró que, para fijar la base gravable, la Administración puede estimar los ingresos con apoyo, entre ellos los cruces de información con la DIAN. Preciso que eso fue lo que ocurrió en este caso, al tomar como base gravable los ingresos reportados en las declaraciones de IVA de la Unión Temporal para los años 2011 y 2012, criterio que permite determinar razonablemente la base imponible.

Sostuvo que no configura una doble tributación ni un enriquecimiento sin causa, toda vez que la Unión Temporal presentó las declaraciones de IVA demostrando que desarrolla una actividad gravada bajo su propia “razón social”, de manera que no puede alegarse que esté siendo gravada dos veces por el mismo hecho.

Finalmente, agregó que, conforme al parágrafo 2 del artículo 54 de la Ley 1430 de 2010 y al artículo 21 del Acuerdo 469 de 2011, la Unión Temporal era el sujeto pasivo del impuesto de industria y comercio, razón por la cual correspondía a esta —y no sus empresas integrantes— presentar las declaraciones de ICA en Bogotá. En consecuencia, los pagos individuales efectuados por AINCA y Starcoop en otras jurisdicciones no desvirtúan la obligación tributaria que recaía sobre la Unión Temporal.

#### TRAMITE FRENTE A LA EXCEPCIÓN PRESENTADA POR EL DEMANDADO.

La **Administración**, al contestar la demanda, propuso la excepción previa de inepta demanda por falta de agotamiento de los requisitos formales respecto de la Resolución No. 150DDI000724 del 14 de enero de 2016 (impone sanción), frente a la cual la parte **actora** manifestó oposición a su prosperidad.

En la audiencia inicial celebrada el 1º de octubre de 2019<sup>18</sup>, el Tribunal decidió: (i) tener por no probada la excepción previa de indebido agotamiento de la vía administrativa en relación con la Resolución No. 150DDI000724 del 14 de enero de 2016 (resolución sanción), y (ii) analizar de oficio la eventual configuración de dicha excepción respecto de la Resolución No. 1327DDI006755 del 26 de febrero de 2016 (liquidación de aforo), concluyendo igualmente que la misma no se encontraba demostrada.

<sup>18</sup> Samai Tribunal, Índice 31 Audiencia inicial



Contra esta decisión, la parte demandada interpuso recurso de apelación, el cual fue resuelto por el Consejo de Estado mediante providencia del 16 de diciembre de 2020, proferida por la doctora Stella Jeannette Carvajal Basto, en la que: (i) revocó parcialmente la decisión recurrida para, en su lugar, **declarar probada la excepción previa de indebido agotamiento de la vía administrativa respecto de la Resolución No. 150DDI000724 (impone sanción) del 14 de enero de 2016, y (ii) confirmó la decisión del *a quo* en todo lo demás.**

En atención a lo anterior, el **Tribunal**, en la sentencia de primera instancia, concluyó que el Consejo de Estado había excluido del proceso judicial la revisión de la legalidad de la Resolución No. 150DDI000724 (impone sanción), al establecer que no se agotó la vía administrativa frente a dicho acto. En consecuencia, señaló que los argumentos expuestos en la demanda respecto de esa resolución no podían ser objeto de estudio por la Sala, razón por la cual no era procedente emitir pronunciamiento de fondo sobre ese punto.

Así, se puede precisar que el debate en relación con la sanción concluyó por efecto de la decisión del Consejo de Estado de declarar probada la excepción previa de indebido agotamiento de la vía gubernativa, tal como lo concluyó el Tribunal en la sentencia apelada. **En consecuencia, el debate solo subsiste en relación con las pretensiones relativas a la liquidación de aforo.**

#### **SENTENCIA APELADA Y OBJECIONES FORMULADAS EN EL RECURSO DE APELACIÓN PRESENTADO POR LA PARTE DEMANDANTE.**

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección A negó las pretensiones formuladas en la demanda y no condenó en costas<sup>19</sup>. Contra dicha providencia, la demandante interpuso recurso de apelación. Los motivos del fallo impugnado y los argumentos de alzada son:

#### **Primer Cargo: Desconocimiento de las normas superiores en que debía fundarse los actos administrativos demandados.**

1. Al respecto, el **Tribunal** recordó que el debido proceso, consagrado en el artículo 29 de la Constitución Política, constituye un pilar fundamental del Estado Social de Derecho, en cuanto garantiza que toda actuación administrativa se adelante con respeto por las formas propias del procedimiento, asegurando al ciudadano el ejercicio efectivo de su defensa y la posibilidad de ser oído. Explicó que dichas garantías procesales existen para limitar el ejercicio del poder público, en armonía con el principio de legalidad, que exige que toda autoridad actúe dentro del marco normativo previamente definido por el legislador, evitando decisiones arbitrarias o ajenas al procedimiento establecido. A partir de ello y una vez analizados los problemas jurídicos planteados, concluyó que la demandada no vulneró el debido proceso de la demandante.

<sup>19</sup> Samai Tribunal, índice 77 sentencia



2. La **apelante** sostuvo que el Tribunal Administrativo desconoció el debido proceso al abstenerse de declarar la ilegalidad del Auto 2016EE74859 del 10 de mayo de 2016, que inadmitió el recurso de reposición, y del Auto 2016EE107641 del 1 de julio de 2016, que confirmó la inadmisión, bajo el argumento de que su legalidad ya había sido analizada y que la decisión se encontraba en firme. A su juicio, esa conclusión resultó contraria a las normas superiores que gobiernan el procedimiento administrativo, pues tales actos se profirieron con infracción del debido proceso.

Indicó que el Tribunal, al mantener incólumes dichos actos sin un examen de legalidad de fondo, desconoció el debido proceso como garantía estructural que debe informar todas las actuaciones administrativas y judiciales, lo que condujo a validar un trámite afectado por vicios de orden constitucional y legal.

### **Segundo cargo: Caducidad de la facultad sancionatoria y prescripción.**

1. El **a quo** manifestó, en primer lugar, que respecto del argumento presentado por la demandante en los alegatos de conclusión —relativo a la facultad de fiscalización de los periodos discutidos y a la firmeza de las declaraciones conforme al artículo 714 del ET, el Decreto 807 de 2003 y la Ley 1819 de 2016— no realizó análisis alguno, por cuanto los alegatos de conclusión constituyen una etapa procesal destinada a fortalecer o reafirmar los argumentos expuestos en la demanda, mas no a introducir cuestionamientos nuevos que no hayan sido sometidos oportunamente a la consideración de la contraparte para que esta pueda pronunciarse al respecto.
2. La **recurrente** contravirtió la decisión del Tribunal de no analizar el argumento relativo a la firmeza de las declaraciones tributarias, con fundamento en el artículo 714 del ET y el Decreto Distrital 807 de 2003, bajo el entendido de que había sido planteado únicamente en los alegatos de conclusión. Afirmó que dicha apreciación desconoció que ese argumento fue propuesto desde la vía gubernativa, específicamente en el recurso de reconsideración, y reiterado en la demanda, por lo que la administración tuvo conocimiento oportuno del mismo.

Sostuvo que, para las vigencias 2011 y 2012, el término de firmeza era de dos (2) años, conforme al régimen vigente para la época y en aplicación al principio de favorabilidad tributaria, argumento que siempre fue alegado ante la administración. En consecuencia, concluyó que el Tribunal erró al considerar que su estudio vulneraba el derecho de contradicción y defensa de la entidad demandada.

### **Tercer cargo: Desconocimiento del derecho de contradicción y defensa.**

1. El **Tribunal** señaló que, al resolver de oficio la excepción de indebido agotamiento de la vía administrativa respecto de la Resolución No. 1327DDI006755 del 26 de febrero de 2016 (liquidación de aforo), declaró no probada dicha excepción, decisión que fue confirmada por el Consejo de Estado. A partir de ello, se estableció que el representante legal de AINCA sí tenía legitimación para interponer el recurso de reconsideración, razón por la cual este no podía ser inadmitido, sino que debía ser admitido y resuelto de fondo por la Administración. Con base en lo anterior, el Tribunal precisó que no era procedente emitir un nuevo pronunciamiento sobre la legalidad del acto que



inadmitió el recurso y del acto que confirmó dicha inadmisión, por tratarse de un asunto que ya había sido objeto de análisis y cuya decisión se encuentra en firme.

De otro lado, frente a la objeción presentada por la parte demandante en el sentido de que debía haberse proferido un requerimiento especial, el **Tribunal** indicó que tal reproche no estaba llamado a prosperar, pues el procedimiento administrativo aplicable para la expedición de la liquidación de aforo no contempla la emisión de dicho acto. Lo anterior, considerando que el requerimiento especial se profiere dentro de procesos de determinación que conduce a la Liquidación Oficial de Revisión, cuyo presupuesto es la previa presentación de la declaración privada por parte del contribuyente. Según precisó el Tribunal, esta interpretación se ajusta a lo dispuesto en el artículo 103 del Decreto 807 de 1993, los artículos 715, 716 y 717 del ET, así como a la jurisprudencia del Consejo de Estado.<sup>20</sup>

2. La **apelante** sostuvo que el Tribunal erró al no declarar la nulidad de la Liquidación de Aforo n.º 1327DDI006755 del 26 de febrero de 2016, ni de los autos que inadmitieron y confirmaron la inadmisión del recurso de reconsideración, pese a que tales actos se profirieron con desconocimiento del derecho de defensa y contradicción. Señaló que desde el emplazamiento para declarar y durante todo el procedimiento administrativo presentó diversos escritos para ejercer su defensa, sin que se le permitiera controvertir las actuaciones administrativas, al negársele de manera reiterada la personería para actuar.

Indicó que dicha vulneración fue reconocida por la jurisdicción cuando se declaró no probada la excepción de indebido agotamiento de la vía gubernativa, decisión confirmada por el Consejo de Estado. En ese contexto, afirmó que, al haberse constatado que la inadmisión del recurso carecía de fundamento jurídico, el Tribunal debió declarar la ilegalidad de los autos respectivos y ordenar la retroacción del trámite para que la Administración resolviera de fondo el recurso de reconsideración, pues la irregularidad configurada desde las actuaciones iniciales afectó la validez de la liquidación de aforo, cuya nulidad debió ser declarada.

#### **Cuarto cargo: Territorialidad del impuesto. Sujeto pasivo, hecho generador y base gravable del ICA.**

1. El **Tribunal** indicó que, para determinar el hecho generador y el sujeto pasivo del impuesto de industria y comercio, acudió al marco normativo conformado por el artículo 32 de la Ley 14 de 1983; los artículos 32, 34, 37, 41 y 42 del Decreto 352 de 2002; el artículo 54 de la Ley 1430 de 2010; el artículo 21 del Acuerdo 469 de 2011; así como lo expuesto en la sentencia con número interno 26532<sup>21</sup>. Con fundamento en dichas disposiciones concluyó que, aunque las uniones temporales carecen de personalidad jurídica, ello no impide que sean sujetos pasivos de los tributos. Además, desde la entrada en vigor de la Ley 1430 de 2010 son responsables del ICA, siendo el representante legal de la forma contractual quien debe cumplir las obligaciones tributarias a su cargo.

<sup>20</sup> Sentencia del 25 de septiembre de 2019, Exp. 22623, C.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez

<sup>21</sup> Sentencia del 15 de septiembre de 2022, Exp. 26532, C.P. Myriam Stella Gutiérrez Argüello



Añadió que los miembros de la unión temporal que declaren el impuesto por actividades distintas a las realizadas a través de esta deberán descontar de su propia base gravable el monto previamente declarado por la unión temporal.

Con base en lo anterior, el Tribunal determinó que la unión temporal era el verdadero sujeto pasivo del ICA y, por tanto, debía cumplir con la obligación de declarar por los bimestres 1 a 6 del año 2011 y 1 a 4 del año 2012. Asimismo, precisó que la presentación individual de declaraciones por parte de las empresas integrantes no eximía a la unión temporal de cumplir con su deber formal de presentar la declaración correspondiente.

2. Finalmente, el apelante sostuvo que el Tribunal omitió pronunciarse sobre el cargo de doble tributación, formulado desde la demanda y respaldado con prueba documental. Indicó que los formularios de autoliquidación de los años 2011 y 2012 demostraban que AINCA y STARCOOP registraron y pagaron individualmente el impuesto de industria y comercio por los ingresos obtenidos en la ejecución de los contratos con la CAR, ante la Dirección Distrital de Impuestos.

Afirmó que la Administración Distrital, al proferir la Liquidación Oficial de Aforo, desconoció esos pagos y exigió nuevamente el tributo por el mismo hecho generador, sin valorar integralmente la prueba ni descontar los ingresos correspondientes a servicios prestados fuera del Distrito Capital, lo que condujo a una base gravable errónea y a la imposición de una doble carga tributaria.

## PRONUNCIAMIENTOS FINALES

La parte **demandada** no se pronunció frente al recurso de apelación presentado por la parte demandante en los términos previstos en el numeral 4º del artículo 247 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, modificado por el artículo 67 de la Ley 2080 de 2021.

Por su parte el **Ministerio Público** guardó silencio durante la oportunidad prevista en numeral 6º del artículo 247 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, modificado por el artículo 67 de la Ley 2080 de 2021.

## CONSIDERACIONES DE LA SALA

### Cuestión previa

Mediante auto del 20 de marzo de 2025, la Sala aceptó el impedimento manifestado por el magistrado Luis Antonio Rodríguez Montaña para conocer del proceso en segunda instancia, por haber conocido el proceso en primera instancia, conforme a la causal prevista en el numeral 2º del artículo 141 del Código General del Proceso; en consecuencia, lo separó del conocimiento del asunto.

### Problemas Jurídicos

En los términos y limitaciones impuestas en los artículos 320 y 328 del CGP, los problemas jurídicos objeto de la alzada se plantean, así:



- (i) ¿La inadmisión del recurso de reconsideración interpuesto contra la Liquidación Oficial de Aforo vulneró el derecho al debido proceso, en particular los derechos de defensa y contradicción del contribuyente? De configurarse tal vulneración, ¿era el deber del Tribunal declarar la legalidad de dichos actos y devolver el expediente a la sede administrativa para su agotamiento en debida en forma?
- (ii) ¿La Liquidación Oficial de Aforo expedida contra la Unión Temporal AINCA Ltda. – Starcoop C.T.A. se ajustó al ordenamiento jurídico en cuanto al sujeto pasivo, la territorialidad y la determinación de la base gravable del impuesto de industria y comercio para los períodos 2011 y 2012?
- (iii) ¿La firmeza de las declaraciones del impuesto de industria y comercio presentadas por los integrantes de la Unión Temporal impedía a la Administración determinar el tributo mediante liquidación oficial de aforo?

### **Desconocimiento del derecho de contradicción y defensa**

La Sala encuentra que el cargo de apelación por desconocimiento de contradicción y defensa prospera; sin embargo, no por ella se dan los efectos pretendidos por el actor.

El cargo está llamado a prosperar en cuanto se acreditó la vulneración del derecho fundamental al debido proceso, en sus manifestaciones de defensa y contradicción, dentro del trámite administrativo que culminó con la expedición de la Resolución No. 1327DDI006755 del 26 de febrero de 2016, por medio de la cual se profirió liquidación oficial de aforo del impuesto de industria y comercio, avisos y tableros correspondiente a los bimestres 1 a 6 del año 2011 y 1 a 4 del año 2012, conforme a lo ya definido por esta Sección al resolver el recurso de apelación contra el auto de rechazo de la demanda. Veamos:

Al resolver la excepción previa de indebido agotamiento de la vía administrativa frente a dicho acto, el Tribunal determinó que el representante legal de la Unión Temporal se encontraba legitimado para interponer el recurso de reconsideración, razón por la cual este no podía ser inadmitido, sino que debía ser admitido y resuelto de fondo por la Administración, decisión adoptada conforme a lo resuelto por el Consejo de Estado, con ocasión de la apelación presentada contra la decisión del tribunal en la audiencia inicial. De ello se sigue que la inadmisión del recurso de reconsideración interpuesto por AINCA en vía gubernativa, contra la Liquidación Oficial, con fundamento en una supuesta falta de personería para actuar, desconoció injustificadamente las garantías del debido proceso, al impedir el ejercicio real y efectivo del derecho de contradicción frente a un acto administrativo definitivo de determinación tributaria.

Ahora bien, aunque el Tribunal reconoció que el recurso de reconsideración no podía ser inadmitido, se abstuvo de declarar la nulidad de los autos que materializaron dicha actuación irregular, manteniéndolos incólumes en el ordenamiento jurídico. Para la Sala, tal omisión resulta incompatible con la finalidad del control jurisdiccional, pues el restablecimiento efectivo del derecho de defensa exige la expulsión del orden jurídico de los actos que lo desconocieron.



En consecuencia, la Sala declarará la nulidad del auto que inadmitió el recurso de reconsideración interpuesto contra la Resolución No. 1327DDI006755 del 26 de febrero de 2016, así como del auto que confirmó dicha inadmisión. Sin embargo, se advierte que, tal como se analiza a continuación, tal decisión no acarrea la devolución del expediente a sede administrativa para que se retome la actuación desde el acto que fue declarado nulo. Tal nulidad declarada habilita a la jurisdicción a resolver de manera directa, el asunto de fondo discutido con la administración en los términos planteados en el escrito de demanda, con ocasión de la sentencia que se profiera, en virtud de los principios de celeridad, eficacia y economía procesal (art. 3 CPACA). Se advierte que este fue el comportamiento que implícitamente adoptó el juez de instancia.

En ese contexto, la Sala advierte que existe jurisprudencia de la Sección<sup>22</sup> según la cual, cuando se declara la nulidad del acto que inadmite indebidamente un recurso de reconsideración, el juez contencioso administrativo queda habilitado para examinar y decidir de fondo los argumentos en discusión, como medida necesaria para restablecer de manera efectiva el derecho de defensa y garantizar la prevalencia del derecho sustancial.

Por lo anterior, y en aplicación de los principios de economía procesal y prevalencia del derecho sustancial, la Sala procederá a analizar y resolver de fondo los argumentos en discusión presentado por AINCA contra la liquidación oficial de aforo en los términos indicados en la demanda, los cuales pueden agruparse, por su naturaleza, en dos bloques claramente diferenciados.

### 1. Cargos relacionados con el régimen sancionatorio.

De una parte, los planteamientos de fondo discutidos están **orientados a controvertir la sanción por no declarar**, impuesta mediante la Resolución No. 150DDI000724 del 14 de enero de 2016. En este grupo se incluyen, entre otros, los argumentos relativos a:

- La caducidad y prescripción de la facultad sancionatoria de la Administración.
- La omisión de expedir requerimiento especial previo a la liquidación de la sanción impuesta.
- La omisión del pliego de cargos y del traslado previo exigido por las normas que regulan el procedimiento administrativo sancionatorio.
- La vulneración del debido proceso sancionatorio, por la imposición de sanciones sin permitir el ejercicio adecuado del derecho de defensa.
- La improcedencia de sanciones automáticas y la inexistencia de una conducta sancionable.

La Sala precisa que estos cargos no serán objeto de estudio, en la medida en que, dentro del presente proceso, se declaró probada la excepción de indebido agotamiento de la vía gubernativa respecto del acto sancionatorio, lo que determinó la exclusión definitiva del control judicial sobre la legalidad de la Resolución No. 150DDI000724 de 14 de enero de 2016.

<sup>22</sup> Sentencia del 11 de marzo de 2021, exp. 24946, C.P. Milton Chaves García



En consecuencia, los argumentos que guardan relación con la sanción por no declarar carecen de aptitud para ser examinados en esta instancia.

## 2. Cargos relacionados con la Liquidación Oficial de Aforo

De otra parte, se formulan cargos dirigidos específicamente contra la Liquidación Oficial de Aforo, los cuales serán objeto de análisis por la Sala. En síntesis, dichos argumentos se refieren a:

- La indebida determinación del sujeto pasivo del impuesto de industria y comercio, al sostener que la Unión Temporal no era responsable del tributo o, en su defecto, que los ingresos fueron declarados y gravados individualmente por las empresas que la integraban.
- La incorrecta determinación de la base gravable, por la inclusión de ingresos correspondientes a servicios prestados fuera del Distrito Capital y por el desconocimiento de pagos de ICA previamente efectuados.
- La eventual configuración de una doble tributación o de un pago de lo no debido, y con ello la posible ocurrencia de un enriquecimiento sin causa a favor de la Administración.
- La firmeza de las declaraciones tributarias presentadas por AINCA y Starcoop, correspondientes a las vigencias discutidas, conforme a lo dispuesto en el artículo 714 del ET y a las normas distritales concordantes.

Con fundamento en lo anterior, la Sala limitará su estudio exclusivamente a estos puntos que se relacionan con la legalidad de la Liquidación Oficial de Aforo, excluyendo cualquier análisis relativo al componente sancionatorio.

### 1. Sujeto pasivo, hecho generador, base gravable y territorialidad del impuesto.

Antes de abordar el estudio del cargo propuesto, resulta necesario efectuar un recuento de las pruebas relevantes que obran en el expediente y que serán tenidas en cuenta para su resolución:

#### (i) Declaraciones tributarias

- Declaraciones del impuesto sobre las ventas (IVA) <sup>23</sup> presentadas por la Unión Temporal, correspondientes a los periodos 5-2011, 4-2011, 1-2012, 6-2011, 1-2011, 3-2012, 2-2012 y 4-2012.
- Declaraciones del impuesto de industria y comercio (ICA) presentadas y pagadas por **AINCA Limitada** <sup>24</sup> correspondientes a los periodos 1-2011<sup>25</sup>, 2-2011, 3-2011, 4-2011, 5-2011, 6-2011, 1-2012, 2-2012, 3-2012 y 4-2012.

<sup>23</sup> Cuaderno de antecedentes administrativos, folios 7 a 16

<sup>24</sup> Cuaderno de antecedentes administrativos, folios 19 a 27

<sup>25</sup> Cuaderno de antecedentes administrativos, folio 170



- Declaraciones del impuesto de industria y comercio presentadas por la **Cooperativa de Vigilantes Starcoop C.T.A.**<sup>26</sup> en diversos municipios del país, entre ellos Anapoima, Arauca, Barranquilla, Buenaventura, Chía, Chocontá, Cogua, Cota, Facatativá, Funza, Girardot, Ibagué, La Calera, Madrid, Manizales, Medellín, Mosquera, Neiva, Palmira, Pasto, Soacha, Tunja, Valledupar, Villavicencio y Zipaquirá.

## (ii) Información oficial y contractual

- Reporte expedido por la Subdirección de Impuestos a la Producción y al Consumo<sup>27</sup>, en el que se relaciona la totalidad de los ingresos brutos del contribuyente (la Unión Temporal).
- Acta de liquidación del Contrato No. 131 de 2011<sup>28</sup>, suscrita el 27 de diciembre de 2012, en la que se consigna que:
  - El plazo inicial del contrato fue de diez (10) meses.
  - La ejecución inició el 24 de mayo de 2011.
  - Se otorgó una prórroga a partir del 23 de marzo de 2012 por cuatro (4) meses y veintiún (21) días.
  - El contrato finalizó el 14 de agosto de 2012.
  - El valor inicial del contrato fue de \$5.137.400.098 y la adición ascendió a \$2.554.623.823,26, para un valor total ejecutado de \$7.692.023.912.
- Acuerdo de Unión Temporal celebrado entre AINCA Limitada y la Cooperativa de Vigilantes Starcoop C.T.A.<sup>29</sup>, en el cual se pactó una participación del 65% para AINCA y del 35% para Starcoop.
- Contratos de prestación de servicios Nos. **000091 del 15 de marzo de 2010**<sup>30</sup> y **000131 de 2011**<sup>31</sup>, celebrados entre la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca –CAR– y la Unión Temporal AINCA Ltda. –Starcoop C.T.A., cuyo objeto fue la prestación de servicios de vigilancia y seguridad privada, con y sin arma, y con apoyo de sistemas tecnológicos y de comunicación, para la protección de las instalaciones y bienes de la entidad contratante.
- Prórroga No. 1 del contrato de prestación de servicios No. 131 de 2011.<sup>32</sup>

## (iii) Información contable

- Libros auxiliares de la sociedad **AINCA Limitada**, correspondientes:
  - Al periodo comprendido entre el 1.º de enero de 2011 y el 31 de diciembre de 2011<sup>33</sup>.
  - Al periodo comprendido entre el 1.º de enero de 2012 y el 31 de agosto de 2012<sup>34</sup>.

<sup>26</sup> Cuaderno de antecedentes administrativos, folios 496 a 586

<sup>27</sup> Cuaderno de antecedentes administrativos, folios 30 a 31

<sup>28</sup> Cuaderno de antecedentes administrativos, folios 44 a 45 (revés)

<sup>29</sup> Cuaderno de antecedentes administrativos, folios 81 a 85

<sup>30</sup> Cuaderno de antecedentes administrativos, folios 87 a 94

<sup>31</sup> Cuaderno de antecedentes administrativos, folios 95 a 100

<sup>32</sup> Cuaderno de antecedentes administrativos, folios 101 a 102 (revés)

<sup>33</sup> Cuaderno de antecedentes administrativos, folios 103 a 135

<sup>34</sup> Cuaderno de antecedentes administrativos, folios 136 a 159



En ambos casos, se evidencia que en la cuenta 41556595 – *Ingresos por participación de contratos*– se registraron los ingresos derivados de la participación de AINCA en los contratos ejecutados a través de la unión temporal. Los valores se resumen a continuación:

| Contabilidad AINCA- Contrato UT<br>(Cuenta 41556595) |        |                         |
|------------------------------------------------------|--------|-------------------------|
| Fecha                                                | Débito | Crédito                 |
| 1/02/2011                                            | -      | 308.681.171             |
| 1/03/2011                                            | -      | 218.543.544             |
| 1/04/2011                                            | -      | 342.928.573             |
| 1/05/2011                                            | -      | 479.159.637             |
| 1/06/2011                                            | -      | 323.116.481             |
| 1/07/2011                                            | -      | 657.962.162             |
| 1/08/2011                                            | -      | 329.245.500             |
| 1/09/2011                                            | -      | 329.245.457             |
| 1/10/2011                                            | -      | 329.245.460             |
| 1/11/2011                                            | -      | 329.245.460             |
| 1/12/2011                                            | -      | 329.245.459             |
| <b>TOTAL</b>                                         | -      | <b>\$ 3.976.618.904</b> |

| Contabilidad AINCA- Contrato UT (Cuenta<br>41556595) |                   |                         |
|------------------------------------------------------|-------------------|-------------------------|
| Fecha                                                | Débito            | Crédito                 |
| 1/01/2012                                            | -                 | 329.245.459             |
| 1/02/2012                                            | -                 | 329.315.459             |
| 1/03/2012                                            | -                 | 329.245.459             |
| 1/04/2012                                            | -                 | 348.918.514             |
| 1/05/2012                                            | 540.000           | 361.514.233             |
| 1/06/2012                                            | -                 | 348.378.514             |
| 1/07/2012                                            | -                 | 348.378.515             |
| 1/08/2012                                            | -                 | 244.057.930             |
| <b>TOTAL</b>                                         | <b>\$ 540.000</b> | <b>\$ 2.639.054.083</b> |

- Balances de prueba de la cuenta de ingresos<sup>35</sup>, correspondientes a los periodos enero a diciembre 2011 y enero a agosto 2012, en los que se evidencia, entre otros, que en la cuenta 41556595 – Ingresos por participación de contratos, se registraron los ingresos derivados de la participación de la sociedad en los contratos ejecutados a través de la unión temporal, cuyos valores se detallan a continuación:

<sup>35</sup> Cuaderno de antecedentes administrativos, folios 160 a 169



| Balances de prueba de enero a diciembre de 2011 |                                |                          |
|-------------------------------------------------|--------------------------------|--------------------------|
| Cuenta                                          | Descripción                    | Saldo                    |
| 41556501                                        | Vigilancia                     | 17.672.031.003           |
| 41556502                                        | Monitoreo                      | 110.577.605              |
| 41556504                                        | Suministros                    | 7.194.244                |
| 41556505                                        | Poligrafías                    | 24.255.000               |
| 41556506                                        | Viáticos                       | 5.946.100                |
| 41556508                                        | Instalación                    | 4.150.305                |
| 41556511                                        | Mantenimiento                  | 301.507.620              |
| <b>41556595</b>                                 | <b>Participación contratos</b> | <b>3.976.618.904</b>     |
| 41750105                                        | Devoluciones y dtos            | - 42.377.984             |
| <b>TOTAL</b>                                    |                                | <b>\$ 22.059.902.797</b> |

| Balances de prueba de enero a agosto 2012 |                                |                          |
|-------------------------------------------|--------------------------------|--------------------------|
| Cuenta                                    | Descripción                    | Saldo                    |
| 41556501                                  | Vigilancia                     | 12.802.877.419           |
| 41556502                                  | Monitoreo                      | 74.261.268               |
| 41556504                                  | Suministros                    | 100.981.711              |
| 41556505                                  | Poligrafías                    | 55.593.965               |
| 41556506                                  | Viáticos                       | -                        |
| 41556508                                  | Instalación                    | -                        |
| 41556511                                  | Mantenimiento                  | 222.087.282              |
| <b>41556595</b>                           | <b>Participación contratos</b> | <b>2.638.514.083</b>     |
| 41750105                                  | Devoluciones y dtos            | - 198.117.659            |
| <b>TOTAL</b>                              |                                | <b>\$ 15.696.198.069</b> |

#### (iv)Certificaciones y soportes adicionales

- Certificaciones expedidas por la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca –CAR–<sup>36</sup>, en las que consta la práctica de retenciones en la fuente por concepto de ICA en la ciudad de Bogotá durante los periodos 2011 y 2012, indicando las respectivas bases y valores retenidos.
- Factura de venta No. 010 del 24 de diciembre de 2010<sup>37</sup>, emitida por la Unión Temporal a favor de la CAR, junto con el documento en el que se discrimina la distribución del ingreso entre sus integrantes.

Se advierte desde ya la ausencia de material probatorio del litisconsorte necesario, quien no agotó su ejercicio probatorio en sede judicial.

<sup>36</sup> Cuaderno de antecedentes administrativos, folios 180 a 185

<sup>37</sup> Cuaderno de antecedentes administrativos, folios 492 a 493 (revés)



### 1.1. Sujeto pasivo

La Sala parte del régimen jurídico vigente para los periodos discutidos, esto es, los bimestres 1 a 6 del año 2011 y 1 a 4 del año 2012. Al respecto, el artículo 54 de la Ley 1430 de 2010 dispuso expresamente que son sujetos pasivos de los impuestos departamentales y municipales las personas en quienes se realice el hecho gravado a través de consorcios y uniones temporales, y asignó al representante de la forma contractual la responsabilidad por el cumplimiento de las obligaciones formales del tributo. Esta previsión fue desarrollada en el ámbito distrital por el artículo 21 del Acuerdo 469 de 2011, conforme al cual la presentación de la declaración del ICA por actividades desarrolladas mediante uniones temporales corresponde a estas a través de su representante legal, sin perjuicio de que los miembros, cuando sean declarantes por otras actividades, deduzcan en sus declaraciones individuales los ingresos declarados por la forma contractual. Tales disposiciones deben interpretarse de manera sistemática con el artículo 41 del Decreto Distrital 352 de 2002, que define al sujeto pasivo del impuesto como quien realiza el hecho generador en la jurisdicción del Distrito Capital.

Sobre esta materia, la jurisprudencia de la Sección Cuarta<sup>38</sup> ha precisado que, con anterioridad a la Ley 1430 de 2010, las uniones temporales no eran sujetos pasivos del ICA, por no tener la condición de personas naturales, jurídicas ni sociedades de hecho; sin embargo, también se ha aclarado que la ausencia de personería jurídica no impide que el legislador, de manera expresa, las erija como sujetos pasivos del tributo.

Aplicando este marco normativo y jurisprudencial al caso concreto, la Sala coincide con lo decidido por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca en cuanto concluyó que, para los periodos 2011 y 2012, la Unión Temporal AINCA Ltda. – Starcoop C.T.A. ostentaba la calidad de sujeto pasivo del impuesto de industria y comercio. En efecto, los actos demandados se refieren a vigencias posteriores al 29 de diciembre de 2010, fecha en la cual entró a regir la Ley 1430, razón por la cual la unión temporal estaba jurídicamente obligada a presentar y pagar las declaraciones del ICA por los ingresos obtenidos en desarrollo de las actividades gravadas ejecutadas a través de dicha forma contractual. En ese contexto, correspondía a su representante legal cumplir con las obligaciones formales del tributo respecto de los bimestres 1 a 6 del año 2011 y 1 a 4 del año 2012.

Por lo demás, el hecho de que las sociedades AINCA Seguridad & Protección Ltda. y la Cooperativa de Vigilantes Starcoop C.T.A. hubieran presentado declaraciones individuales del impuesto de industria y comercio no exoneraba a la unión temporal del cumplimiento de su obligación legal. Como lo ha precisado la normativa antes citada, el régimen aplicable prevé que los miembros de la unión temporal, cuando sean declarantes del ICA por actividades distintas a las desarrolladas a través de aquella, deben deducir de su base gravable los ingresos previamente declarados por la forma contractual, previa certificación del representante legal, pero ello no sustituye ni elimina la obligación autónoma de la unión temporal como sujeto pasivo del tributo.

En consecuencia, la Sala concluye que la Administración actuó conforme al ordenamiento jurídico vigente al considerar sujeto pasivo del impuesto de industria y comercio a la Unión Temporal AINCA Ltda. – Starcoop C.T.A. y exigir el cumplimiento de las obligaciones formales correspondientes a los periodos discutidos.

<sup>38</sup> Sentencia del 15 de septiembre de 2022, exp. 26532, C.P. Myriam Stella Gutiérrez Argüello



## **1.2. Hecho generador, base gravable y territorialidad del impuesto.**

En primer lugar, el artículo 32 de la Ley 14 de 1983 y, para el Distrito Capital, el artículo 32 del Decreto Distrital 352 de 2002, disponen que el Impuesto de industria y comercio se causa por el ejercicio o realización, directa o indirecta, de actividades industriales, comerciales o de servicios en la respectiva jurisdicción. En consecuencia, el tributo no se anuda a la sola existencia de un negocio jurídico, sino a la realización efectiva de la actividad gravada en el territorio competente.

En materia de territorialidad, el artículo 37 del Decreto 352 de 2002 consagra la regla de imputación conforme a la cual se entienden percibidos en Bogotá los ingresos originados en actividades comerciales o de servicios cuando estas no se realizan o prestan a través de un establecimiento de comercio registrado en otro municipio y que tribute en él. En la práctica, ello exige que quien pretenda excluir ingresos por razón extraterritorial aporte elementos suficientes que permitan individualizar y justificar su atribución fuera del Distrito.

A su turno, respecto de la base gravable, el artículo 42 del Decreto 352 de 2002 prevé que el impuesto «se liquidará con base en los ingresos netos del contribuyente obtenidos durante el período», para lo cual deben restarse de la totalidad de ingresos ordinarios y extraordinarios, entre otros conceptos, los correspondientes a actividades exentas o no sujetas y las devoluciones, rebajas y descuentos. De ahí que cualquier discusión sobre la cuantía aforada deba plantearse en clave de depuración y de justificación probatoria de los ingresos que se pretende excluir de la base en Bogotá.

En este punto es relevante precisar la regla probatoria sobre territorialidad. La Sección Cuarta<sup>39</sup> ha reiterado que, para acreditar la extraterritorialidad de los ingresos, no existe una tarifa legal única y rige un criterio de libertad probatoria, siempre que los medios sean pertinentes, conducentes y suficientes para demostrar el lugar de generación o percepción de los ingresos. En consecuencia, la Administración debe valorar el acervo probatorio de manera conjunta y el contribuyente debe aportar elementos que permitan identificar y cuantificar los ingresos cuya exclusión reclama por corresponder a otra jurisdicción.

Aplicadas esas premisas al caso, la Sala advierte que no está en discusión la existencia del hecho generador del ICA, pues los ingresos se originan en una actividad de servicios —vigilancia y seguridad privada— ejecutada en desarrollo de los contratos suscritos con la CAR por la unión temporal, lo que se ajusta a lo previsto en el artículo 32 del Decreto Distrital 352 de 2002.

La controversia se concentra, entonces, en el alcance territorial del hecho gravado y, por ende, en la determinación de la base gravable, pues la demandante sostiene que la Administración trató como gravados en Bogotá la totalidad de los ingresos derivados del contrato, como si su ejecución hubiese ocurrido íntegramente en el Distrito, pese a que la prestación del servicio se extendió a distintos municipios.

<sup>39</sup> Sentencia del 29 de febrero de 2024, exp. 27651, C.P. Milton Chaves García



En la actuación administrativa, el Distrito practicó la liquidación oficial de aforo tomando, entre otros elementos, los ingresos reportados en declaraciones del IVA, a partir de los cuales determinó los ingresos totales para los bimestres discutidos. En ese contexto, la utilización de dicha información constituye un insumo válido para el aforo, dado que dichas declaraciones gozan de la presunción de veracidad del artículo 746 del ET mientras no sea desvirtuada con prueba en contrario. De esta manera, la carga del contribuyente no se satisface con afirmar que el contrato se ejecutó en varios lugares. Esta es la obligación de aportar prueba idónea que permita desagregar los ingresos: esto es, demostrar qué parte de los ingresos considerados en el aforo corresponde efectivamente a actividades ejecutadas y gravadas en otras jurisdicciones, con el fin de excluirla de la base gravable en Bogotá conforme a los artículos 37 y 42 del Decreto 352 de 2002.

Hasta aquí, resulta claro que la Unión Temporal estaba obligada a presentar las declaraciones del ICA por los bimestres 1 a 6 del año 2011 y 1 a 4 del año 2012, al ser sujeto pasivo del impuesto en esos periodos. Asimismo, que el hecho generador se materializó por la efectiva prestación del servicio gravado. También se evidencia, en lo que atañe a la territorialidad, que la parte actora no logró demostrar, con el grado de concreción requerido, que los ingresos tomados por la Administración para el aforo correspondieran (en todo o en parte determinable) a actividades ejecutadas y gravadas en otras jurisdicciones, al punto de permitir su depuración específica de la base gravable en Bogotá.

Con todo, no puede ignorarse que en el expediente obran elementos que muestran que, aunque la Unión Temporal no presentó las declaraciones discutidas, sus integrantes sí presentaron declaraciones del impuesto de industria y comercio en relación con ingresos derivados de la participación contractual. En particular, de las pruebas aportadas se desprende que AINCA presentó declaraciones bimestrales de ICA en Bogotá por los periodos discutidos, mientras que Starcoop presentó declaraciones de ICA en distintos municipios respecto de esos mismos periodos.

Ahora bien, desde la perspectiva del cargo, la discusión no se agota en afirmar que la Unión Temporal era el sujeto pasivo y que, por ende, debía presentar las declaraciones del impuesto. En efecto, el expediente evidencia que, aunque la Unión Temporal omitió el deber formal de declarar, AINCA sí acreditó con soportes contables y declarativos que evidencian que incluyó y gravó en Bogotá los ingresos derivados de su participación en el contrato ejecutado mediante la Unión Temporal. Bajo tal circunstancia, conservar sin modificación la base aforada por el Distrito —determinada a partir de los ingresos reportados en IVA— conduce a gravar nuevamente, en la misma jurisdicción, una porción de ingresos respecto de la cual ya existe evidencia de tributación efectiva (en términos de pago) por parte de los unidos temporalmente.

En este punto de la providencia conviene ponderar dos situaciones:

- (i) El hecho incuestionable consistente en que el sujeto pasivo obligado a declarar no cumplió con su obligación formal a cargo (declarar), lo que le acarrea la sanción por no declarar correspondiente, que se encuentra en firme.



- (ii) El hecho, también incuestionable, de que a pesar de la falencia formal del sujeto pasivo (declarar), el cumplimiento de la obligación sustancial (liquidar y pagar el impuesto) sí quedó satisfecha, independientemente de que, para efectos de cuenta corriente, tal impuesto y el pago correspondiente esté reconocido bajo el NIT de los unidos temporalmente. Como se advierte adelante, ya no es posible la corrección de las declaraciones de los unidos temporalmente (que se encuentran en firme) y, sin la corrección, no hay mecanismo legal para lograr la adecuada imputación de los pagos y evitar la causación de impuestos.

Así, aunque hay un defecto formal la cuestión se centra en definir si habiéndose cumplido sustancialmente con la obligación frente al Distrito, la falencia formal detectada puede llevar al enriquecimiento sin justa causa en cabeza del Estado (doble pago de impuesto y liquidación de intereses).

Para resolver el aspecto planteado esta sección considera procedente resolver aplicando principios constitucionales que regulan la administración de justicia (art. 228<sup>40</sup> y 230<sup>41</sup> CPN), la presunción de buena fe (art. 83<sup>42</sup> CPN), el deber de contribuir dentro de conceptos de justicia y equidad (art. 95-9 del CPN<sup>43</sup>) y el principio de justicia que debe presidir la actuación administrativa en materia tributaria, plasmado en el artículo 2 del Decreto 807 de 1993<sup>44</sup>.

Considerando tales principios y criterios, de manera excepcional se admitirá en el presente caso que las bases tomadas por los unidos temporalmente para liquidar el impuesto en sus declaraciones, **que esté debidamente probada**, se restarán de la base establecida en la liquidación oficial de aforo contenida en la actuación administrativa demandada, a fin de determinar el impuesto efectivamente no liquidado ni pagado, el cual constituirá el impuesto liquidado oficialmente por la Sala.

En ese sentido, el total de ingresos tomados como base del aforo (\$11.050.418.000) se verifican, por el acervo probatorio, así:

<sup>40</sup> **ARTÍCULO 228.** La Administración de Justicia es función pública. Sus decisiones son independientes. Las actuaciones serán públicas y permanentes con las excepciones que establezca la ley y en ellas prevalecerá el derecho sustancial. Los términos procesales se observarán con diligencia y su incumplimiento será sancionado. Su funcionamiento será desconcentrado y autónomo.

<sup>41</sup> **ARTÍCULO 230.** Los jueces, en sus providencias, sólo están sometidos al imperio de la ley.

La equidad, la jurisprudencia, los principios generales del derecho y la doctrina son criterios auxiliares de la actividad judicial.

<sup>42</sup> **ARTÍCULO 83.** Las actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas deberán ceñirse a los postulados de la buena fe, la cual se presumirá en todas las gestiones que aquellos adelanten ante éstas.

<sup>43</sup> **ARTÍCULO 95.** La calidad de colombiano enaltece a todos los miembros de la comunidad nacional. Todos están en el deber de engrandecerla y dignificarla. El ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en esta Constitución implica responsabilidades.

(...)

9. Contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de conceptos de justicia y equidad.

<sup>44</sup>

**Artículo 2º.- Principio de Justicia.** Los funcionarios de la Dirección Distrital de Impuestos deberán tener en cuenta, en el ejercicio de sus funciones, que son servidores públicos, que la aplicación recta de las leyes deberá estar presidida por un relevante espíritu de justicia, y que el Estado no aspira a que al contribuyente se le exija más de aquello con lo que la misma ley ha querido que coadyuve a las cargas políticas del Distrito.



| LIQUIDACIÓN DE AFORO |          |                |             |             |               |
|----------------------|----------|----------------|-------------|-------------|---------------|
| AÑO                  | BIMESTRE | TOTAL INGRESOS | IMPTO       | RETENCIONES | SALDO A CARGO |
| 2011                 | 1        | 976.407.000    | 13.474.000  | 1.637.000   | 11.837.000    |
| 2011                 | 2        | 1.015.816.000  | 14.018.000  | 1.637.000   | 12.381.000    |
| 2011                 | 3        | 1.487.605.000  | 20.529.000  | 1.637.000   | 18.892.000    |
| 2011                 | 4        | 1.516.949.000  | 20.934.000  | 1.637.000   | 19.297.000    |
| 2011                 | 5        | 1.011.299.000  | 13.956.000  | 1.637.000   | 12.319.000    |
| 2011                 | 6        | 1.011.299.000  | 13.957.000  | 1.637.000   | 12.320.000    |
| 2012                 | 1        | 1.011.000.000  | 13.953.000  | 1.078.000   | 12.875.000    |
| 2012                 | 2        | 1.040.627.000  | 14.361.000  | 1.078.000   | 13.283.000    |
| 2012                 | 3        | 1.069.955.000  | 14.765.000  | 1.078.000   | 13.687.000    |
| 2012                 | 4        | 909.461.000    | 12.551.000  | 1.078.000   | 11.473.000    |
| TOTAL                |          | 11.050.418.000 | 152.498.000 | 14.134.000  | 138.364.000   |

Con la información aportada por AINCA, se observa que en la contabilidad (libros auxiliares y balances de prueba) de esa sociedad se registró en la cuenta 41556595 “Participación contratos” valores por \$3.976.618.904 (2011) y \$2.638.514.083 (enero-agosto de 2012), esto es, un total de \$6.615.132.987, monto que se identifica como ingresos asociados a su participación contractual, tal como se desprende del siguiente cuadro:

| Contabilidad AINCA - Contrato UT<br>(Cuenta 41556595) |                  |
|-------------------------------------------------------|------------------|
| Fecha                                                 | Saldo            |
| 1/02/2011                                             | 308.681.171      |
| 1/03/2011                                             | 218.543.544      |
| 1/04/2011                                             | 342.928.573      |
| 1/05/2011                                             | 479.159.637      |
| 1/06/2011                                             | 323.116.481      |
| 1/07/2011                                             | 657.962.162      |
| 1/08/2011                                             | 329.245.500      |
| 1/09/2011                                             | 329.245.457      |
| 1/10/2011                                             | 329.245.460      |
| 1/11/2011                                             | 329.245.460      |
| 1/12/2011                                             | 329.245.459      |
| 1/01/2012                                             | 329.245.459      |
| 1/02/2012                                             | 329.315.459      |
| 1/03/2012                                             | 329.245.459      |
| 1/04/2012                                             | 348.918.514      |
| 1/05/2012                                             | 360.974.233      |
| 1/06/2012                                             | 348.378.514      |
| 1/07/2012                                             | 348.378.515      |
| 1/08/2012                                             | 244.057.930      |
| TOTAL                                                 | \$ 6.615.132.987 |

Adicionalmente, las declaraciones bimestrales de ICA de AINCA en Bogotá —con sus respectivos renglones de ingresos, depuraciones, impuesto y retelCA— evidencian que los ingresos totales registrados contablemente (\$38.156.363.043, operacionales y no operacionales) fueron incluidos en las declaraciones presentadas en los períodos debatidos (\$38.156.709.000), como se observa a continuación:



| Balances de prueba AINCA |                         |                                           |                                        |                   |
|--------------------------|-------------------------|-------------------------------------------|----------------------------------------|-------------------|
| Cuenta                   | Descripción             | Del 1 de enero al 31 de diciembre de 2011 | Del 1 de enero al 31 de agosto de 2012 | Total             |
| 41556501                 | Vigilancia              | 17.672.031.003                            | 12.802.877.419                         | 30.474.908.422    |
| 41556502                 | Monitoreo               | 110.577.605                               | 74.261.268                             | 184.838.873       |
| 41556504                 | Suministros             | 7.194.244                                 | 100.981.711                            | 108.175.955       |
| 41556505                 | Poligrafías             | 24.255.000                                | 55.593.965                             | 79.848.965        |
| 41556506                 | Viaticos                | 5.946.100                                 | -                                      | 5.946.100         |
| 41556508                 | Instalación             | 4.150.305                                 | -                                      | 4.150.305         |
| 41556511                 | Mantenimiento           | 301.507.620                               | 222.087.282                            | 523.594.902       |
| 41556595                 | Participación contratos | 3.976.618.904                             | 2.638.514.083                          | 6.615.132.987     |
| 42                       | No operacionales        | 71.638.563                                | 88.127.971                             | 159.766.534       |
| TOTAL                    |                         | \$ 22.173.919.344                         | \$ 15.982.443.699                      | \$ 38.156.363.043 |

| Declaraciones de ICA de la sociedad AINCA, presentadas y pagadas |                                                         |                                          |                                                                                    |                          |                                  |                               |                |                                |                |
|------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------|------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------|----------------------------------|-------------------------------|----------------|--------------------------------|----------------|
| Bimestre                                                         | Total Ingresos ordinarios y extraordinarios del periodo | Total ingresos obtenidos fuera de Bogota | Devoluciones, rebajas descuentos, deducciones, exenciones y actividades no sujetas | Total ingresos gravables | Impuesto de industria y comercio | Impuesto de avisos y tableros | Total Impto    | Valor retenido a título de ICA | Valor a pagar  |
| Bim- 1/2011                                                      | 3.008.493.000                                           | 225.855.000                              | -                                                                                  | 2.782.638.000            | 38.400.000                       | 5.760.000                     | 44.160.000     | 30.161.000                     | 13.999.000     |
| Bim- 2/2011                                                      | 3.627.402.000                                           | 379.895.000                              | 33.210.000                                                                         | 3.214.297.000            | 44.357.000                       | 6.654.000                     | 51.011.000     | 42.042.000                     | 8.969.000      |
| Bim- 3/2011                                                      | 4.024.664.000                                           | 290.450.000                              | 12.560.000                                                                         | 3.721.654.000            | 51.359.000                       | 7.704.000                     | 59.063.000     | 45.572.000                     | 13.491.000     |
| Bim- 4/2011                                                      | 3.662.466.000                                           | 323.660.000                              | 10.121.000                                                                         | 3.328.685.000            | 45.936.000                       | 6.890.000                     | 52.826.000     | 33.333.000                     | 19.493.000     |
| Bim- 5/2011                                                      | 4.257.771.000                                           | 304.544.000                              | 23.683.000                                                                         | 3.929.544.000            | 54.228.000                       | 8.134.000                     | 62.362.000     | 43.880.000                     | 18.482.000     |
| Bim- 6/2011                                                      | 3.593.124.000                                           | 613.862.000                              | 26.797.000                                                                         | 2.952.465.000            | 40.744.000                       | 6.112.000                     | 46.856.000     | 26.545.000                     | 20.311.000     |
| Bim- 1/2012                                                      | 3.786.392.000                                           | 465.318.000                              | 21.331.000                                                                         | 3.299.743.000            | 45.536.000                       | 6.830.000                     | 52.366.000     | 34.965.000                     | 17.401.000     |
| Bim- 2/2012                                                      | 4.154.160.000                                           | 365.330.000                              | 142.594.000                                                                        | 3.646.236.000            | 50.318.000                       | 7.548.000                     | 57.866.000     | 35.751.000                     | 22.115.000     |
| Bim- 3/2012                                                      | 4.006.403.000                                           | 308.032.000                              | 56.033.000                                                                         | 3.642.338.000            | 50.264.000                       | 7.540.000                     | 57.804.000     | 41.363.000                     | 16.441.000     |
| Bim- 4/2012                                                      | 4.035.834.000                                           | 223.995.000                              | 7.961.000                                                                          | 3.803.878.000            | 52.494.000                       | 7.874.000                     | 60.368.000     | 36.314.000                     | 24.054.000     |
| TOTAL                                                            | \$ 38.156.709.000                                       | \$ 3.500.941.000                         | \$ 334.290.000                                                                     | \$ 34.321.478.000        | \$ 473.636.000                   | \$ 71.046.000                 | \$ 544.682.000 | \$ 369.926.000                 | \$ 174.756.000 |

En consecuencia, en lo que concierne a AINCA, la Sala encuentra acreditado un soporte suficiente para concluir que, al menos en la proporción demostrada, los ingresos asociados a su participación en la Unión Temporal económicamente ya tributaron en cabeza de la Unida temporalmente, con lo cual la inclusión en la liquidación de aforo de la Unión Temporal -que constituye título ejecutivo para el cobro- deriva en el doble pago parcial del impuesto. Tal circunstancia impone a esta Sala la adopción de las medidas correctivas necesarias, para evitar un pago no debido, en cuanto constituye un hecho incuestionable que la caja correspondiente a una parte del impuesto ya ingresó a las arcas del municipio; pero, **asignada a otro NIT, otro contribuyente y otra declaración (las de AINCA).**

Por razones de manejo de cuenta corriente, así como de firmeza de la declaración y pago de las declaraciones presentadas por AINCA, no puede tratarse el asunto como una mera asignación o traslado de recursos entre NIT's. Por tanto, para solventar el problema planteado, de manera excepcional y dadas las pruebas que obran en el expediente, se concluye que, para este caso, las sumas que ya constituyeron base en cabeza de AINCA no pueden seguir integrando la base gravable aforada a la Unión Temporal, pues ello implicaría desconocer la realidad económica acreditada y dar lugar a la exigencia de un tributo ya satisfecho, en la misma jurisdicción y por el mismo hecho imponible, configurando una doble carga tributaria sobre esos ingresos, lo cual desborda el alcance legítimo de la determinación oficial del impuesto.

Distinta es la situación de Starcoop. Si bien se allegaron declaraciones del ICA presentadas en distintos municipios, tales piezas no permiten establecer, con el grado de concreción requerido, que los ingresos allí reportados correspondan efectivamente a su participación en los contratos ejecutados por la Unión Temporal, ni que se trate de los mismos ingresos considerados por la Administración como base del aforo. En



otras palabras, esas declaraciones muestran cumplimiento tributario en otras jurisdicciones, pero no acreditan la trazabilidad entre (i) ingresos declarados fuera de Bogotá, (ii) ingresos efectivamente derivados del contrato de la Unión Temporal y (iii) ingresos incluidos por la Administración en la base gravable aforada.

De otro lado, la factura No. 10 y sus anexos aportados por Starcoop corresponden a la vigencia 2010, que no es objeto de discusión en el presente proceso, y no aportan elementos relevantes para acreditar ingresos relacionados con los periodos debatidos.

En el mismo sentido, los certificados de retelCA expedidos por la CAR, aunque contienen base y valor retenido, al estar presentados de manera acumulada por anualidad (enero a diciembre 2011 y enero a diciembre 2012), no permiten establecer con certeza su correspondencia bimestral, ni su incidencia específica en la determinación oficial practicada, por lo que no constituyen un insumo verificable para depurar bimestralmente la determinación oficial practicada en la liquidación de aforo ni para ajustar con precisión la base gravable aforada en cada período.

En consecuencia, a partir del acervo probatorio, la Sala concluye que procede descontar de la base gravable aforada los ingresos cuya tributación en Bogotá fue acreditada por AINCA como derivados de su participación contractual en la Unión Temporal, razón por la cual el cargo prospera parcialmente en este aspecto.

En contraste, no procede efectuar ajuste alguno con fundamento en las declaraciones municipales aportadas por Starcoop, por cuanto no se acreditó que los ingresos declarados fuera de Bogotá correspondan, efectivamente, a su participación en los contratos ejecutados por la Unión Temporal ni su correspondencia con los ingresos que sirvieron de base al aforo, de modo que el cargo no prospera respecto de esta sociedad.

Con fundamento en lo anterior, se efectuará el ajuste de la liquidación de aforo de cada bimestre, de conformidad con los presupuestos expuestos:

| BIMESTRE 1 - VIGENCIA 2011             |                                                              |                  |                |
|----------------------------------------|--------------------------------------------------------------|------------------|----------------|
| UNIÓN TEMPORAL AINCA - STARCOOP C.T.A. |                                                              |                  | NIT: 900344033 |
| CÓDIGO CIIU                            | DESCRPCIÓN ACTIVIDAD ECONÓMICA                               | TARIFA (POR MIL) |                |
| 7492                                   | Actividades de investigación y seguridad                     | 13.8/1000        |                |
| 13                                     | Total ingresos ordinarios y extraordinarios del bimestre     | BA               | 667.726.000    |
| 14                                     | Menos: Total ingresos obtenidos fuera del Distrito Capital   | BC               | -              |
| 15                                     | Total : ingresos obtenidos en el Distrito Capital            | BT               | 667.726.000    |
| 16                                     | Menos: Devoluciones rebajas y descuentos                     | BB               | -              |
| 17                                     | Menos: Otras deducciones, exenciones, actividades no sujetas | BD               | -              |
| 18                                     | Ingresos netos gravables                                     | BE               | 667.726.000    |
| 19                                     | Impuesto de Industria y Comercio                             | IC               | 9.215.000      |
| 20                                     | Más: Impuesto de Avisos y Tableros                           | BF               | -              |
| 21                                     | Más: Valor total unidades comerciales adicionales            | BG               | -              |
| 22                                     | Total impuesto a cargo                                       | FU               | 9.215.000      |



Radicado: 25000-23-37-000-2016-02034-02 (28901)  
Demandante: AINCA Seguridad y Protección Ltda.

|    |                                                      |    |                  |
|----|------------------------------------------------------|----|------------------|
| 23 | Menos: Retenciones que le practicaron en el bimestre | BI | 1.637.000        |
| 24 | Total impuesto liquidado                             | TI | -                |
| 25 | Total retenciones como agente retenedor              | BH | -                |
| 26 | Más sanciones                                        | VS | -                |
| 27 | Total saldo a cargo                                  | HA | <b>7.578.000</b> |

| BIMESTRE 2 - VIGENCIA 2011             |                                                              |                  |                  |
|----------------------------------------|--------------------------------------------------------------|------------------|------------------|
| UNIÓN TEMPORAL AINCA - STARCOOP C.T.A. |                                                              |                  | NIT: 900344033   |
| CÓDIGO CIIU                            | DESCRPCIÓN ACTIVIDAD ECONÓMICA                               | TARIFA (POR MIL) |                  |
| 7492                                   | Actividades de investigación y seguridad                     | 13.8/1000        |                  |
| 13                                     | Total ingresos ordinarios y extraordinarios del bimestre     | BA               | 454.343.000      |
| 14                                     | Menos: Total ingresos obtenidos fuera del Distrito Capital   | BC               | -                |
| 15                                     | Total : ingresos obtenidos en el Distrito Capital            | BT               | 454.343.000      |
| 16                                     | Menos: Devoluciones rebajas y descuentos                     | BB               | -                |
| 17                                     | Menos: Otras deducciones, exenciones, actividades no sujetas | BD               | -                |
| 18                                     | Ingresos netos gravables                                     | BE               | 454.343.000      |
| 19                                     | Impuesto de Industria y Comercio                             | IC               | 6.270.000        |
| 20                                     | Más: Impuesto de Avisos y Tableros                           | BF               | -                |
| 21                                     | Más: Valor total unidades comerciales adicionales            | BG               | -                |
| 22                                     | Total impuesto a cargo                                       | FU               | 6.270.000        |
| 23                                     | Menos: Retenciones que le practicaron en el bimestre         | BI               | 1.637.000        |
| 24                                     | Total impuesto liquidado                                     | TI               | -                |
| 25                                     | Total retenciones como agente retenedor                      | BH               | -                |
| 26                                     | Más sanciones                                                | VS               | -                |
| 27                                     | Total saldo a cargo                                          | HA               | <b>4.633.000</b> |

| BIMESTRE 3 - VIGENCIA 2011             |                                                              |                  |                |
|----------------------------------------|--------------------------------------------------------------|------------------|----------------|
| UNIÓN TEMPORAL AINCA - STARCOOP C.T.A. |                                                              |                  | NIT: 900344033 |
| CÓDIGO CIIU                            | DESCRPCIÓN ACTIVIDAD ECONÓMICA                               | TARIFA (POR MIL) |                |
| 7492                                   | Actividades de investigación y seguridad                     | 13.8/1000        |                |
| 13                                     | Total ingresos ordinarios y extraordinarios del bimestre     | BA               | 685.329.000    |
| 14                                     | Menos: Total ingresos obtenidos fuera del Distrito Capital   | BC               | -              |
| 15                                     | Total : ingresos obtenidos en el Distrito Capital            | BT               | 685.329.000    |
| 16                                     | Menos: Devoluciones rebajas y descuentos                     | BB               | -              |
| 17                                     | Menos: Otras deducciones, exenciones, actividades no sujetas | BD               | -              |
| 18                                     | Ingresos netos gravables                                     | BE               | 685.329.000    |
| 19                                     | Impuesto de Industria y Comercio                             | IC               | 9.458.000      |
| 20                                     | Más: Impuesto de Avisos y Tableros                           | BF               | -              |
| 21                                     | Más: Valor total unidades comerciales adicionales            | BG               | -              |



|    |                                                      |    |           |
|----|------------------------------------------------------|----|-----------|
| 22 | Total impuesto a cargo                               | FU | 9.458.000 |
| 23 | Menos: Retenciones que le practicaron en el bimestre | BI | 1.637.000 |
| 24 | Total impuesto liquidado                             | TI | -         |
| 25 | Total retenciones como agente retenedor              | BH | -         |
| 26 | Más sanciones                                        | VS | -         |
| 27 | Total saldo a cargo                                  | HA | 7.821.000 |

| BIMESTRE 4 - VIGENCIA 2011             |                                                              |                  |                |
|----------------------------------------|--------------------------------------------------------------|------------------|----------------|
| UNIÓN TEMPORAL AINCA - STARCOOP C.T.A. |                                                              |                  | NIT: 900344033 |
| CÓDIGO CIIU                            | DESCRPCIÓN ACTIVIDAD ECONÓMICA                               | TARIFA (POR MIL) |                |
| 7492                                   | Actividades de investigación y seguridad                     | 13.8/1000        |                |
| 13                                     | Total ingresos ordinarios y extraordinarios del bimestre     | BA               | 529.741.000    |
| 14                                     | Menos: Total ingresos obtenidos fuera del Distrito Capital   | BC               | -              |
| 15                                     | Total : ingresos obtenidos en el Distrito Capital            | BT               | 529.741.000    |
| 16                                     | Menos: Devoluciones rebajas y descuentos                     | BB               | -              |
| 17                                     | Menos: Otras deducciones, exenciones, actividades no sujetas | BD               | -              |
| 18                                     | Ingresos netos gravables                                     | BE               | 529.741.000    |
| 19                                     | Impuesto de Industria y Comercio                             | IC               | 7.310.000      |
| 20                                     | Más: Impuesto de Avisos y Tableros                           | BF               | -              |
| 21                                     | Más: Valor total unidades comerciales adicionales            | BG               | -              |
| 22                                     | Total impuesto a cargo                                       | FU               | 7.310.000      |
| 23                                     | Menos: Retenciones que le practicaron en el bimestre         | BI               | 1.637.000      |
| 24                                     | Total impuesto liquidado                                     | TI               | -              |
| 25                                     | Total retenciones como agente retenedor                      | BH               | -              |
| 26                                     | Más sanciones                                                | VS               | -              |
| 27                                     | Total saldo a cargo                                          | HA               | 5.673.000      |

| BIMESTRE 5 - VIGENCIA 2011             |                                                              |                  |                |
|----------------------------------------|--------------------------------------------------------------|------------------|----------------|
| UNIÓN TEMPORAL AINCA - STARCOOP C.T.A. |                                                              |                  | NIT: 900344033 |
| CÓDIGO CIIU                            | DESCRPCIÓN ACTIVIDAD ECONÓMICA                               | TARIFA (POR MIL) |                |
| 7492                                   | Actividades de investigación y seguridad                     | 13.8/1000        |                |
| 13                                     | Total ingresos ordinarios y extraordinarios del bimestre     | BA               | 352.809.000    |
| 14                                     | Menos: Total ingresos obtenidos fuera del Distrito Capital   | BC               | -              |
| 15                                     | Total : ingresos obtenidos en el Distrito Capital            | BT               | 352.809.000    |
| 16                                     | Menos: Devoluciones rebajas y descuentos                     | BB               | -              |
| 17                                     | Menos: Otras deducciones, exenciones, actividades no sujetas | BD               | -              |
| 18                                     | Ingresos netos gravables                                     | BE               | 352.809.000    |
| 19                                     | Impuesto de Industria y Comercio                             | IC               | 4.869.000      |
| 20                                     | Más: Impuesto de Avisos y Tableros                           | BF               | -              |



Radicado: 25000-23-37-000-2016-02034-02 (28901)  
Demandante: AINCA Seguridad y Protección Ltda.

|    |                                                      |    |           |
|----|------------------------------------------------------|----|-----------|
| 21 | Más: Valor total unidades comerciales adicionales    | BG | -         |
| 22 | Total impuesto a cargo                               | FU | 4.869.000 |
| 23 | Menos: Retenciones que le practicaron en el bimestre | BI | 1.637.000 |
| 24 | Total impuesto liquidado                             | TI | -         |
| 25 | Total retenciones como agente retenedor              | BH | -         |
| 26 | Más sanciones                                        | VS | -         |
| 27 | Total saldo a cargo                                  | HA | 3.232.000 |

| BIMESTRE 6 - VIGENCIA 2011             |                                                              |                  |                |
|----------------------------------------|--------------------------------------------------------------|------------------|----------------|
| UNIÓN TEMPORAL AINCA - STARCOOP C.T.A. |                                                              |                  | NIT: 900344033 |
| CÓDIGO CIIU                            | DESCRPCIÓN ACTIVIDAD ECONÓMICA                               | TARIFA (POR MIL) |                |
| 7492                                   | Actividades de investigación y seguridad                     | 13.8/1000        |                |
| 13                                     | Total ingresos ordinarios y extraordinarios del bimestre     | BA               | 352.809.000    |
| 14                                     | Menos: Total ingresos obtenidos fuera del Distrito Capital   | BC               | -              |
| 15                                     | Total : ingresos obtenidos en el Distrito Capital            | BT               | 352.809.000    |
| 16                                     | Menos: Devoluciones rebajas y descuentos                     | BB               | -              |
| 17                                     | Menos: Otras deducciones, exenciones, actividades no sujetas | BD               | -              |
| 18                                     | Ingresos netos gravables                                     | BE               | 352.809.000    |
| 19                                     | Impuesto de Industria y Comercio                             | IC               | 4.869.000      |
| 20                                     | Más: Impuesto de Avisos y Tableros                           | BF               | -              |
| 21                                     | Más: Valor total unidades comerciales adicionales            | BG               | -              |
| 22                                     | Total impuesto a cargo                                       | FU               | 4.869.000      |
| 23                                     | Menos: Retenciones que le practicaron en el bimestre         | BI               | 1.637.000      |
| 24                                     | Total impuesto liquidado                                     | TI               | -              |
| 25                                     | Total retenciones como agente retenedor                      | BH               | -              |
| 26                                     | Más sanciones                                                | VS               | -              |
| 27                                     | Total saldo a cargo                                          | HA               | 3.232.000      |

| BIMESTRE 1 - VIGENCIA 2012             |                                                              |                  |                |
|----------------------------------------|--------------------------------------------------------------|------------------|----------------|
| UNIÓN TEMPORAL AINCA - STARCOOP C.T.A. |                                                              |                  | NIT: 900344033 |
| CÓDIGO CIIU                            | DESCRPCIÓN ACTIVIDAD ECONÓMICA                               | TARIFA (POR MIL) |                |
| 7492                                   | Actividades de investigación y seguridad                     | 13.8/1000        |                |
| 13                                     | Total ingresos ordinarios y extraordinarios del bimestre     | BA               | 352.440.000    |
| 14                                     | Menos: Total ingresos obtenidos fuera del Distrito Capital   | BC               | -              |
| 15                                     | Total : ingresos obtenidos en el Distrito Capital            | BT               | 352.440.000    |
| 16                                     | Menos: Devoluciones rebajas y descuentos                     | BB               | -              |
| 17                                     | Menos: Otras deducciones, exenciones, actividades no sujetas | BD               | -              |
| 18                                     | Ingresos netos gravables                                     | BE               | 352.440.000    |
| 19                                     | Impuesto de Industria y Comercio                             | IC               | 4.864.000      |



|    |                                                      |    |           |
|----|------------------------------------------------------|----|-----------|
| 20 | Más: Impuesto de Avisos y Tableros                   | BF | -         |
| 21 | Más: Valor total unidades comerciales adicionales    | BG | -         |
| 22 | Total impuesto a cargo                               | FU | 4.864.000 |
| 23 | Menos: Retenciones que le practicaron en el bimestre | BI | 1.078.000 |
| 24 | Total impuesto liquidado                             | TI | -         |
| 25 | Total retenciones como agente retenedor              | BH | -         |
| 26 | Más sanciones                                        | VS | -         |
| 27 | Total saldo a cargo                                  | HA | 3.786.000 |

| BIMESTRE 2 - VIGENCIA 2012             |                                                              |                  |                |
|----------------------------------------|--------------------------------------------------------------|------------------|----------------|
| UNIÓN TEMPORAL AINCA - STARCOOP C.T.A. |                                                              |                  | NIT: 900344033 |
| CÓDIGO CIIU                            | DESCRPCIÓN ACTIVIDAD ECONÓMICA                               | TARIFA (POR MIL) |                |
| 7492                                   | Actividades de investigación y seguridad                     | 13.8/1000        |                |
| 13                                     | Total ingresos ordinarios y extraordinarios del bimestre     | BA               | 362.463.000    |
| 14                                     | Menos: Total ingresos obtenidos fuera del Distrito Capital   | BC               | -              |
| 15                                     | Total : ingresos obtenidos en el Distrito Capital            | BT               | 362.463.000    |
| 16                                     | Menos: Devoluciones rebajas y descuentos                     | BB               | -              |
| 17                                     | Menos: Otras deducciones, exenciones, actividades no sujetas | BD               | -              |
| 18                                     | Ingresos netos gravables                                     | BE               | 362.463.000    |
| 19                                     | Impuesto de Industria y Comercio                             | IC               | 5.002.000      |
| 20                                     | Más: Impuesto de Avisos y Tableros                           | BF               | -              |
| 21                                     | Más: Valor total unidades comerciales adicionales            | BG               | -              |
| 22                                     | Total impuesto a cargo                                       | FU               | 5.002.000      |
| 23                                     | Menos: Retenciones que le practicaron en el bimestre         | BI               | 1.078.000      |
| 24                                     | Total impuesto liquidado                                     | TI               | -              |
| 25                                     | Total retenciones como agente retenedor                      | BH               | -              |
| 26                                     | Más sanciones                                                | VS               | -              |
| 27                                     | Total saldo a cargo                                          | HA               | 3.924.000      |

| BIMESTRE 3 - VIGENCIA 2012             |                                                              |                  |                |
|----------------------------------------|--------------------------------------------------------------|------------------|----------------|
| UNIÓN TEMPORAL AINCA - STARCOOP C.T.A. |                                                              |                  | NIT: 900344033 |
| CÓDIGO CIIU                            | DESCRPCIÓN ACTIVIDAD ECONÓMICA                               | TARIFA (POR MIL) |                |
| 7492                                   | Actividades de investigación y seguridad                     | 13.8/1000        |                |
| 13                                     | Total ingresos ordinarios y extraordinarios del bimestre     | BA               | 360.602.000    |
| 14                                     | Menos: Total ingresos obtenidos fuera del Distrito Capital   | BC               | -              |
| 15                                     | Total : ingresos obtenidos en el Distrito Capital            | BT               | 360.602.000    |
| 16                                     | Menos: Devoluciones rebajas y descuentos                     | BB               | -              |
| 17                                     | Menos: Otras deducciones, exenciones, actividades no sujetas | BD               | -              |
| 18                                     | Ingresos netos gravables                                     | BE               | 360.602.000    |



|    |                                                      |    |           |
|----|------------------------------------------------------|----|-----------|
| 19 | Impuesto de Industria y Comercio                     | IC | 4.976.000 |
| 20 | Más: Impuesto de Avisos y Tableros                   | BF | -         |
| 21 | Más: Valor total unidades comerciales adicionales    | BG | -         |
| 22 | Total impuesto a cargo                               | FU | 4.976.000 |
| 23 | Menos: Retenciones que le practicaron en el bimestre | BI | 1.078.000 |
| 24 | Total impuesto liquidado                             | TI | -         |
| 25 | Total retenciones como agente retenedor              | BH | -         |
| 26 | Más sanciones                                        | VS | -         |
| 27 | Total saldo a cargo                                  | HA | 3.898.000 |

| BIMESTRE 4 - VIGENCIA 2012             |                                                              |                  |                |
|----------------------------------------|--------------------------------------------------------------|------------------|----------------|
| UNIÓN TEMPORAL AINCA - STARCOOP C.T.A. |                                                              |                  | NIT: 900344033 |
| CÓDIGO CIIU                            | DESCRPCIÓN ACTIVIDAD ECONÓMICA                               | TARIFA (POR MIL) |                |
| 7492                                   | Actividades de investigación y seguridad                     | 13.8/1000        |                |
| 13                                     | Total ingresos ordinarios y extraordinarios del bimestre     | BA               | 317.024.000    |
| 14                                     | Menos: Total ingresos obtenidos fuera del Distrito Capital   | BC               | -              |
| 15                                     | Total : ingresos obtenidos en el Distrito Capital            | BT               | 317.024.000    |
| 16                                     | Menos: Devoluciones rebajas y descuentos                     | BB               | -              |
| 17                                     | Menos: Otras deducciones, exenciones, actividades no sujetas | BD               | -              |
| 18                                     | Ingresos netos gravables                                     | BE               | 317.024.000    |
| 19                                     | Impuesto de Industria y Comercio                             | IC               | 4.375.000      |
| 20                                     | Más: Impuesto de Avisos y Tableros                           | BF               | -              |
| 21                                     | Más: Valor total unidades comerciales adicionales            | BG               | -              |
| 22                                     | Total impuesto a cargo                                       | FU               | 4.375.000      |
| 23                                     | Menos: Retenciones que le practicaron en el bimestre         | BI               | 1.078.000      |
| 24                                     | Total impuesto liquidado                                     | TI               | -              |
| 25                                     | Total retenciones como agente retenedor                      | BH               | -              |
| 26                                     | Más sanciones                                                | VS               | -              |
| 27                                     | Total saldo a cargo                                          | HA               | 3.297.000      |

Se deja a salvo que la finalidad de este proceso tiene únicamente el alcance del control de legalidad de la liquidación de aforo, en el expreso contexto de los cargos formulados en la demanda y en el recurso de apelación. Por tanto, lo relativo a la solidaridad por el pago del tributo liquidado, así como las relaciones entre los unidos temporalmente no son objeto de definición en este proceso.

2. Firmeza de las declaraciones.

Para efectos de resolver este cargo debe precisarse el marco normativo aplicable. Al respecto, el artículo 714 del ET establece que las declaraciones tributarias quedan en firme cuando, dentro de los términos legales, la Administración no notifica requerimiento especial o liquidación oficial, de modo que, una vez operada la firmeza,



dichas declaraciones no pueden ser modificadas ni por la autoridad tributaria ni por el contribuyente.

Por su parte, el Decreto Distrital 807 de 2003, que regula el procedimiento tributario en el Distrito Capital, recoge esta misma regla al señalar que las declaraciones privadas adquieren firmeza una vez vencidos los plazos previstos sin que se ejerza válidamente la facultad de fiscalización o determinación.

Con fundamento en esas disposiciones, el demandante sostiene que las declaraciones del impuesto de industria y comercio presentadas por AINCA y por STARCOOP para las vigencias 2011 y 2012 ya se encontraban en firme, razón por la cual —en su criterio— la Administración Distrital no podía proferir la liquidación oficial de aforo cuestionada.

No obstante, el cargo no está llamado a prosperar. Ello obedece a que la controversia planteada en este proceso no se refiere a la firmeza de las declaraciones presentadas por los integrantes de la Unión Temporal, sino a la legalidad de la Liquidación Oficial de Aforo expedida respecto de la propia Unión Temporal AINCA–STARCOOP, en su condición de responsable del impuesto. En efecto, la actuación administrativa y el acto demandado se dirigen exclusivamente contra la Unión Temporal, y no contra AINCA ni contra STARCOOP de manera individual.

Debe resaltarse que la Unión Temporal no presentó declaraciones del impuesto de industria y comercio por los períodos discutidos, circunstancia que dio lugar precisamente al ejercicio de la facultad de aforo por parte de la Administración. En ese escenario, no existe declaración a cargo de la Unión Temporal respecto de la cual pueda predicarse firmeza, en los términos del artículo 714 del ET y del Decreto Distrital 807 de 2003.

Así, la firmeza alegada por la parte actora se predica de declaraciones correspondientes a sujetos distintos de aquel frente al cual se adelantó la determinación oficial, lo cual resulta jurídicamente irrelevante para efectos de examinar la legalidad del acto demandado. No es posible, entonces, extender los efectos de la firmeza de las declaraciones presentadas por los miembros de la Unión Temporal a un obligado que omitió la presentación de sus propias declaraciones, ni oponer dicha circunstancia como límite a la facultad de determinación ejercida respecto de dicha Unión Temporal. En consecuencia, el cargo relativo a la firmeza de las declaraciones no prospera.

### **Condena en costas**

En atención que en esta instancia se declarará la nulidad parcial de los actos administrativos demandados, la Sala se abstendrá de imponer condena en costas, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 5 del artículo 365 del Código General del Proceso.

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



## FALLA

1. **Revocar** la sentencia del 11 de abril de 2024, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección A. En su lugar:

“ **Primero: Declarar** la nulidad del **auto No. 2016EE74859** del 10 de mayo de 2016, por medio del cual se inadmitió el recurso de reconsideración presentado por el representante legal de AINCA Seguridad & Protección Ltda contra la Resolución No. 1327DDI006755 del 26 de febrero de 2016, así como del **auto No. 2016EE1077641** del 1° de julio de 2016, mediante la cual se confirmó dicha inadmisión.

**Segundo: Declarar** la nulidad parcial la **Resolución No. 1327DDI006755** del 26 de febrero de 2016, mediante la cual profirió liquidación oficial de aforo a cargo del contribuyente Unión Temporal AINCA Limitada – Starcoop C.T.A.

**Tercero:** A título de restablecimiento del derecho, se determina la liquidación de aforo correspondiente a cada uno de los bimestres discutidos, conforme a las cifras establecidas en las liquidaciones que se incorporan en esta sentencia.”

2. **Negar** las demás pretensiones de la demanda
3. Sin condena en costas.

Notifíquese y comuníquese. Devuélvase al tribunal de origen. Cúmplase.

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

*(Firmado electrónicamente)*

**MYRIAM STELLA GUTIÉRREZ ARGÜELLO**

*(Firmado electrónicamente)*

**WILSON RAMOS GIRÓN**

*(Firmado electrónicamente)*

**CLAUDIA RODRÍGUEZ VELÁSQUEZ**

La validez e integridad pueden comprobarse acudiendo a la siguiente dirección electrónica:  
<https://samai.consejodeestado.gov.co/Vistas/documentos/validador>