



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

CONSEJERO PONENTE: MILTON CHAVES GARCÍA

Bogotá D.C., veinte (20) de febrero de dos mil veinticinco (2025)

Referencia: Medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho
Radicación: 19001-23-33-000-2019-00135-01 (28429)
Demandante: Carvajal Pulpa y Papel S.A.
Demandado: Municipio de Guachené – Cauca

Temas: Impuesto de industria y comercio – Año gravable 2015. Adición de ingresos. Carga de la prueba.

SENTENCIA SEGUNDA INSTANCIA

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada contra la sentencia del 28 de septiembre de 2023 proferida por el Tribunal Administrativo del Cauca, que accedió a las pretensiones de la demanda, en los siguientes términos¹.

“**PRIMERO:** Decretar la nulidad de las resoluciones números 089 de 13 de septiembre de 2018, proferida por la Tesorería Municipal de Guachené, mediante la cual se realizó liquidación oficial de revisión del impuesto de ICA por el año gravable 2015, así como la Resolución No 009 del 1 de febrero de 2019, que resolvió el recurso de reconsideración, por las razones expuestas.

A título de restablecimiento del derecho, declarar en firme la liquidación privada presentada por la entidad demandante, del impuesto de ICA del año gravable 2015.

SEGUNDO: CONDENAR en costas a la parte demandada, según lo expuesto (...)”

ANTECEDENTES

Previo requerimiento especial², la Tesorería del municipio de Guachené profirió la Resolución nro. 089 del 13 de septiembre de 2018³, mediante la cual expidió la liquidación oficial de revisión de la declaración del impuesto de industria y comercio del año 2015, para adicionar ingresos, modificar el impuesto a cargo, imponer sanción por inexactitud y determinar un saldo total a pagar de \$784.188.000.

La demandante interpuso recurso de reconsideración⁴, el cual fue resuelto en la Resolución nro. 009 del 1º. de febrero de 2019⁵, confirmando en su integridad la resolución recurrida.

DEMANDA

Carvajal Pulpa y Papel S.A., 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, formuló ante esta jurisdicción las siguientes pretensiones⁶:

¹ Folios 1 a 9, índice 2, Samai.

² Folios 155 a 164, índice 2, Samai. Resolución nro. 019 del 12 de marzo de 2018.

³ Folios 233 a 245, índice 2, Samai.

⁴ Folios 247 a 259, índice 2, Samai.

⁵ Folios 299 a 311, índice 2, Samai.

⁶ Folios 1 a 38, índice 2, Samai.



1. “Que se declaren **nulos** los actos administrativos relacionados, que pretenden la modificación de la liquidación del impuesto de Industria Y Comercio presentada por CARVAJAL PULPA Y PAPEL S.A. para el año gravable 2015 vigencia 2016 en el Municipio de Guachené.
2. Que se restablezca el derecho de mi representada, declarando en firme la liquidación privada presentada por CARVAJAL PULPA Y PAPEL S.A.
3. Que al admitir la demanda se ordene levantar las medidas preventivas de embargo decretadas y practicadas por el Municipio de Guachené en contra de mi REPRESENTADA y la terminación del procedimiento de cobro coactivo que actualmente adelanta la administración en contra de mi representada con fundamento en los actos administrativos demandados.
4. Que se condene en costas a la parte demandada, ya que las Autoridades Tributarias, en el proceso administrativo, desconocen injustificadamente las normas que regulan la determinación del Impuesto de Industria y Comercio en su jurisdicción y la presunción constitucional de inocencia y buena fe del contribuyente, con lo cual su actuación va más allá de su función legal de velar por el correcto pago de los tributos.”

Normas invocadas como vulneradas

La demandante invocó como normas vulneradas los artículos 29 y 83 de la Constitución Política, 32 de la Ley 14 de 1983; y 647, 648, 683, 708 y 711 del Estatuto Tributario.

El **concepto de violación** se sintetiza así:

La empresa Carvajal Pulpa y Papel S.A. tiene como actividad económica principal la producción de pastas celulósicas y papel a partir de la fibra de bagazo de caña de azúcar, para lo cual cuenta con una planta industrial en el municipio de Yumbo y otra en el municipio de Guachené, jurisdicciones en las que se generaron sus ingresos gravados en el año 2015 con el impuesto de industria y comercio.

Sostuvo que el municipio de Guachené incrementó de forma injustificada los ingresos gravables con el impuesto de industria y comercio, al adicionar la diferencia con los ingresos brutos declarados en el impuesto sobre la renta del mismo año por valor de \$21.528.502.000, aun cuando esta suma corresponde a rubros no sujetos al impuesto de industria y comercio como dividendos y devoluciones en ventas de exportación. Así, la empresa declaró ingresos brutos al municipio por valor de \$665.505.112.000 y a la DIAN por \$687.033.614.000.

Respecto de la adición de ingresos efectuada por la entidad, insistió que los dividendos no podían integrar la base gravable del ICA porque según la jurisprudencia del Consejo de Estado⁷ solo podrán ser gravados si el objeto social del contribuyente es la compra y venta de acciones, lo cual no es aplicable pues su actividad principal es la producción de papel. Para el caso de las devoluciones señaló que declaró en debida forma los ingresos netos por exportaciones en el renglón 15 y el valor de las devoluciones en el renglón 14, ambos rubros disminuyendo el ingreso gravable.

Por lo anterior, concluyó que los actos demandados incurren en falsa motivación dado que no hubo omisión de ingresos en la declaración de ICA del año 2015, siendo improcedente el mayor impuesto, la sobretasa bomberil, el anticipo y los intereses moratorios liquidados. Así mismo, no se configuró ningún hecho sancionable que justifique la sanción por inexactitud, la cual en todo caso debió ser liquidada al 100% en atención al principio de favorabilidad, sin incluir en su base el mayor valor del anticipo.

⁷ Citó la sentencia del 19 de mayo de 2011, exp. 18263, M.P. Martha Teresa Briceño de Valencia.



Por otro lado, manifestó la vulneración al debido proceso y el principio de correspondencia porque el requerimiento especial hacía referencia en algunos folios a una actuación adelantada contra la empresa EMGESA discutiendo la actividad de generación y comercialización de energía eléctrica, lo que supuso una indebida identificación de las partes y las conductas fiscalizadas. Al presentarse una argumentación errada en el acto previo, no contener la resoluciones demandadas los motivos para gravar los ingresos adicionados, ni establecer los límites para la expedición de la liquidación oficial se configuró su nulidad.

CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

El **municipio de Guachené**⁸ indicó que el requerimiento especial – Resolución nro. 019 de 2018 presentó de forma clara y completa los cuestionamientos contra la declaración de ICA del 2015, sin que exista un error en la motivación del acto por analizar situaciones de un tercero.

De igual forma, adujo que los actos demandados expusieron todos los motivos y consideraciones de hecho y de derecho para demostrar la adición de ingresos una vez se adelantó el proceso de revisión por parte de la Tesorería municipal mediante los cruces de información con la propia empresa y con la DIAN, encontrando que los valores de los ingresos brutos declarados en renta fueron superiores a los reportados ante el municipio en una diferencia de \$21.528.502.000.

En el proceso de fiscalización se aportaron las declaraciones de ICA y renta de los años 2015 y 2016, junto con los estados financieros de cada año sin la firma del revisor fiscal, lo que hizo que perdieran su valor probatorio. Por ello, la demandante no logró demostrar cifras contrarias a las establecidas en la liquidación oficial de revisión, ni la configuración de alguna causal de nulidad, en consecuencia, los actos discutidos fueron proferidos en atención al procedimiento y competencia establecida en la ley y con fundamento en las normas superiores en que debieron fundarse, entre ellas, el artículo 287 constitucional, la Ley 14 de 1983, el Decreto 1333 de 1986, la Ley 788 de 2002 y el Acuerdo Municipal 031 de 2012.

Por último, indicó que los anexos denominados en la demanda con los numerales G. y H. no deben ser analizados porque no fueron aportados de manera oportuna en sede administrativa.

SENTENCIA APELADA

El **Tribunal Administrativo del Cauca** accedió a las pretensiones de la demanda, por las siguientes razones:

Advirtió que el Consejo de Estado en la sentencia del 27 de abril de 2023, radicado interno 27082, estableció en un caso con similitud fáctica que el origen de la base gravable del impuesto sobre la renta difiere de la base gravable del impuesto de industria y comercio, porque en aquella los ingresos declarados no distinguen las actividades a partir de las cuales se perciben, no pudiendo el municipio gravar esa diferencia en la comparación de las dos declaraciones sin haber probado que los ingresos provienen del ejercicio de actividades comerciales o industriales desarrolladas en determinada jurisdicción municipal.

Por lo tanto, el Tribunal concluyó que los actos demandados son nulos por infracción de las normas superiores en que debieron fundarse ya que la declaración del impuesto sobre la renta no es criterio suficiente para justificar la adición de ingresos a la base gravable del ICA, en la medida que se debe acreditar que esos rubros se

⁸ Folios 1 a 20, índice 2, Samai.



obtuvieron por la realización de actividades gravadas con el impuesto, situación que no fue demostrada en el proceso por la entidad municipal.

Además, encontró acreditado que la demandante tiene una fábrica de producción de papel y cartón en el municipio de Guachené y otra en el municipio de Yumbo, jurisdicciones en las cuales declaró y pagó el impuesto de industria y comercio.

Por último, condenó en costas al municipio por ser la parte vencida en el proceso, calculada sobre el 4% del valor de las pretensiones.

RECURSO DE APELACIÓN

La parte **demandada** apeló el fallo⁹, al considerar que el Tribunal no analizó en debida forma los hechos y pruebas presentados en el proceso, ya que la declaración del impuesto sobre la renta presentada por la empresa Carvajal Pulpa y Papel S.A. en el año 2015, reportó ingresos brutos totales por la suma de \$687.033.614.000; sin embargo, en la declaración del impuesto de industria y comercio se registraron ingresos brutos totales por \$665.505.112.000.

Consideró que al comparar ambas cifras se encuentra la diferencia de \$21.528.502.000 correspondiente a “rentas exentas” según lo considerado por la demandante, por lo cual, de ser así, debieron incluirse en el total del ingreso bruto declarado y luego depurarse como “*ingresos por actividades no sujetas*”.

Señaló que la autoridad tributaria en ejercicio de su facultad de fiscalización puede desvirtuar la veracidad de las declaraciones tributarias por lo que, ante el requerimiento de una comprobación especial, se traslada el deber de probar al contribuyente las cifras reportadas.

De conformidad con los documentos allegados al proceso y los antecedentes administrativos relacionados por el municipio, no hay prueba alguna donde la demandante haya detallado y discriminado las deducciones por rentas exentas, además de que se aportaron documentos sin firma del revisor fiscal o contador que certificara el “*balance de comprobación de los ingresos obtenidos al cierre del año gravable 2015*”, ni el “*desglose de los ingresos obtenidos por la compañía en los municipios de Yumbo y Guachené para el año gravable 2015*”, ni la “*conciliación ingresos declaración renta vs. ICA año 2015*”.

Finalmente, se opuso a la condena en costas porque solo hay lugar a su imposición con cargo a la parte vencida en el proceso, cuando se encuentre acreditado en el expediente las expensas y gastos asumidos por la parte contraria, y siempre y cuando guarden identidad con la realidad procesal.

TRÁMITE PROCESAL DE SEGUNDA INSTANCIA

Al no decretarse pruebas en segunda instancia, en concordancia con el numeral 5 del artículo 247 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, modificado por el artículo 67 de la Ley 2080 del 2021, no se corrió traslado para alegar.

La **parte demandante**¹⁰ en escrito de oposición al recurso de apelación del municipio solicitó confirmar la sentencia de primera instancia ya que el único motivo discutido por el municipio es la diferencia de los ingresos brutos declarados en el impuesto sobre la renta con los ingresos brutos de ICA del año 2015, aduciendo que en ninguna etapa procesal la entidad presentó pruebas que demostraran que la adición de

⁹ Folios 2 a 14, índice 2, Samai.

¹⁰ Folios 1 a 5, índice 13, Samai.



ingresos recaía sobre la actividad industrial realizada en su jurisdicción. Igualmente, indicó que en el expediente sí existen pruebas contables firmadas por el revisor fiscal o contador que dan cuenta de los ingresos de la sociedad y su tratamiento en el impuesto sobre la renta y en ICA como, por ejemplo, los estados financieros separados por los años 2015 y 2016, la relación detallada por cuenta contable de las devoluciones, las exportaciones y las actividades no sujetas.

El **Ministerio Público** guardó silencio.

CONSIDERACIONES DE LA SALA

Problemas jurídicos

En los términos del recurso de apelación presentado por la parte demandada le corresponde a la Sala determinar si es procedente adicionar los ingresos establecidos por la administración tributaria del municipio de Guachené para el año 2015 de acuerdo con los mayores ingresos brutos declarados en el impuesto sobre la renta de la misma vigencia.

Impuesto de industria y comercio. Adición de ingresos. Carga de la prueba

Conforme con lo previsto en el artículo 32 de la Ley 14 de 1983, el impuesto de industria y comercio – ICA recae sobre todas las actividades comerciales, industriales y de servicios que se ejerzan o realicen en las respectivas jurisdicciones municipales, directa o indirectamente, por personas naturales, jurídicas o por sociedades de hecho, en forma permanente u ocasional, en inmuebles determinados, con establecimientos de comercio o sin ellos.

Por su parte, el artículo 34 *ibidem* establece que las actividades industriales son aquellas destinadas a la producción, extracción, fabricación, confección, preparación, transformación, reparación, manufactura y ensamblaje de cualquier clase de materiales o bienes. Esta disposición fue acogida por el artículo 35 del Estatuto Tributario del municipio de Guachené – Acuerdo 031 del 2012.

De acuerdo con esto, alega el municipio que la adición de ingresos que efectuó mediante los actos administrativos tiene su fundamento en la diferencia que se presenta con los ingresos brutos declarados en el impuesto sobre la renta del periodo 2015, por valor de \$21.528.502.000. Por lo tanto, adujo que una vez desvirtuada la presunción de veracidad de la declaración de ICA, era deber del contribuyente justificar en debida forma la diferencia en el registro de los ingresos.

Revisados los actos administrativos, señala el municipio que la inexactitud que afecta la declaración cuestionada se presenta porque “(...) *se incluyeron parcialmente los ingresos por la actividad Principal, omisión de ingresos que afecta completamente la liquidación de las obligaciones tributarias de Industria y Comercio, y Sobretasa Bomberil (...)*”¹¹

De igual forma, señaló que “(...) *en el cruce de información con la DIAN, se encontró que los valores de los ingresos brutos declarados ante la DIAN son superiores a los reportados o presentados a ésta Tesorería, cuya diferencia fue de Veintiún mil Quinientos Veintiocho Millones Quinientos dos mil pesos (\$21.528.502.000), monto que afectó directamente la Base Gravable para la liquidación de las obligaciones año 2015 (...)*”¹². Y respecto de la imposición de la sanción por inexactitud, consideró que “(...) *se da por no incluir la totalidad de los ingresos que obtuvo la misma en el ejercicio de la actividad industrial, los cuales fueron incluidos en la declaración de renta que presentó la CARVAJAL ante la DIAN, que solo al cotejar los valores liquidados y presentados en formulario DIAN 1111600784001*

¹¹ Folio 160, índice 2, Samai, del Requerimiento Especial – Resolución 019 del 12 de marzo de 2018.

¹² Folio 235, índice 2, Samai, de la Liquidación Oficial de Revisión – Resolución 089 del 13 de septiembre de 2018.



Cuya presentación aparece el día 12 de abril de 2016 y los valores liquidados y presentados, el formulario código interno No. 00000027 del Municipio de Guachené, encuentra la inconsistencia reportada en el Requerimiento Especial y en la Liquidación oficial de Revisión practicada por éste Despacho, por lo que no es una invención de la Administración de Guachené, el querer cambiar la liquidación presentada”¹³.

De lo anterior se concluye que la modificación realizada a la declaración del impuesto de industria y comercio del año 2015 consistió en la adición de \$21.528.502.000 a los ingresos brutos declarados en el renglón 13 los cuales fueron inicialmente registrados por un valor de \$665.505.112.000¹⁴, para igualar los ingresos brutos declarados en el impuesto sobre la renta al valor de \$687.033.614.000¹⁵. Con esta adición se aumentó el ingreso gravable registrado en el renglón 19, específicamente asignando dicha suma a los ingresos gravables por la actividad principal registrada en el renglón 20 de la declaración.

Por ello, esta Sala constata que el municipio modificó la declaración ICA del 2015 presentada por la contribuyente con la finalidad de adicionar la diferencia entre los ingresos brutos de esa declaración y los reportados en la del impuesto sobre la renta del mismo año como ingreso proveniente de la actividad industrial desarrollada por la empresa.

Afirmó el municipio en el recurso de apelación que la demandante calificó como “rentas exentas” la diferencia de ingresos que es discutida, sin embargo en el escrito de la demanda se lee que los ingresos brutos que no se registraron en la declaración de ICA correspondieron a dividendos y devoluciones por exportaciones¹⁶, detracción sobre la que el municipio no expuso argumento de fondo en contrario, por lo que no hay lugar a pronunciamiento adicional alguno.

La fiscalización de la declaración de ICA tuvo como único fundamento el cruce de información con los rubros declarados ante la DIAN, sin que el municipio haya justificado con otros medios de prueba el carácter de ingreso gravable dentro de la jurisdicción. Al respecto, el artículo 746 del Estatuto Tributario establece la presunción de veracidad de las declaraciones, la cual admite prueba en contrario, estando la administración facultada para desvirtuarla mediante el ejercicio de las facultades de fiscalización e investigación previstas en el artículo 684 *ibidem*.

Así pues, desvirtuar la veracidad de las declaraciones tributarias corresponde en principio a la administración, y se traslada al contribuyente cuando la autoridad fiscal requiere de una comprobación especial o cuando la ley lo exige.

Esta Sección¹⁷ se ha pronunciado en diferentes oportunidades sobre el principio general de la carga de la prueba contenido en el artículo 167 del Código General del Proceso, señalando que corresponde a la administración demostrar que las operaciones sometidas a tributación se causaron en su jurisdicción, pues este se constituye en el sujeto que inicia la actuación administrativa tendiente a liquidar el tributo oficialmente.

Lo anterior obedece al deber de la administración de agotar una actividad de verificación suficiente respecto de la liquidación de los tributos que efectúan los

¹³ Folio 307, índice 2, Samai, de la Resolución 009 del 1º. de febrero de 2019, por medio de la cual se resuelve el recurso de reconsideración.

¹⁴ Folio 152, índice 2, Samai.

¹⁵ Folio 149, índice 2, Samai.

¹⁶ Folios 16 y siguientes del escrito de demanda.

¹⁷ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta. Sentencia del 23 de febrero de 2023, exp. 27037, M.P. Wilson Ramos Girón. En similar sentido sentencias del 29 de junio de 2023, exp. 27325, y del 23 de mayo de 2024, exp. 27163, M.P. Stella Jeannette Carvajal Basto; sentencia del 27 de abril de 2023, exp. 27080, M.P. Wilson Ramos Girón; sentencia del 14 de septiembre de 2023, exp. 26799, C.P. Myriam Stella Gutiérrez Argüello; y sentencias del 31 de mayo de 2018 y del 5 de agosto de 2021, exps. 20813 y 22478, M.P. Julio Roberto Piza Rodríguez.



sujetos pasivos, demostrando el supuesto de hecho que da lugar al aumento de ingresos, para lo cual debe desplegar la actividad probatoria necesaria y motivar en debida forma las modificaciones efectuadas a la declaración privada¹⁸.

Por lo tanto, no es posible concluir como lo pretende el municipio que, por el hecho de ejercer la facultad de fiscalización sobre la veracidad de la declaración del ICA del año 2015, debía el contribuyente suplir la carga probatoria de demostrar la indebida adición de ingresos, lo que en todo caso fue explicado por la empresa en función de las cuentas que consideró no estaban sujetas al impuesto, como los dividendos y devoluciones.

Además, aportó certificado emitido por la contadora pública de la empresa en la cual se detallan las cuentas contables del año 2015 que conformaron (i) las devoluciones señaladas en el renglón 14 de la declaración de ICA en el año 2015 por valor de \$17.794.726.503¹⁹; (ii) las exportaciones declaradas en el renglón 15 por valor de \$102.563.444.847²⁰; y (iii) y las cuentas contables de las actividades no sujetas al impuesto del renglón 16 por \$19.820.035.428²¹.

Se relacionó certificado suscrito por la contadora en donde se especificó que según los registros contables de la sociedad en el año discutido los ingresos por actividades realizadas por fuera del municipio de Guachené correspondieron a \$323.762.066.000, los cuales fueron ingresos declarados en el municipio de Yumbo²².

La demandante aportó la declaración de ICA presentada en este último municipio²³, en la cual consta que se registraron ingresos brutos de \$665.505.112.000, como ingresos obtenidos por fuera del municipio de Yumbo la suma de \$201.564.839.000 (valor que concuerda con los ingresos gravables declarados en Guachené²⁴), y como ingresos gravados en esa jurisdicción \$323.762.066.000.

Entre otros documentos, consta también en el expediente el desglose por cuentas de los ingresos obtenidos por la actividad de servicios de la empresa demandante realizó en el municipio de Guachené, registrando un monto de \$2.923.429.296²⁵ y por la actividad industrial \$198.641.410.209²⁶, valores que concuerdan con lo declarado en los renglones 20 y 21 del formulario que detallan los ingresos desagregados por actividad principal y secundaria.

Con lo anterior, es relevante señalar que según lo determinado por la Sección²⁷, en la medida que el ICA grava los ingresos obtenidos en el ejercicio de actividades comerciales, industriales o de servicios difiere de la determinación del impuesto sobre la renta, porque este último conforma su base gravable por los ingresos ordinarios y extraordinarios del periodo que sean susceptibles de producir un incremento en el patrimonio, sin considerar el tipo de actividades que los originan. Por ello, se ha señalado que²⁸:

¹⁸ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta. Sentencia del 29 de junio de 2023, exp. 27325, M.P. Stella Jeannette Carvajal Basto.

¹⁹ Folio 116, índice 2, Samai.

²⁰ Folio 119, índice 2, Samai.

²¹ Folio 122, índice 2, Samai.

²² Folio 144, índice 2, Samai.

²³ Folio 145, índice 2, Samai.

²⁴ Ver renglón 19 de la declaración presentada en el municipio de Guachené en donde se registra como ingreso total gravable esta suma.

²⁵ Folio 207, índice 2, Samai.

²⁶ Folios 208 y 209, índice 2, Samai.

²⁷ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Sentencia del 27 de abril de 2023, exp. 27080, M.P. Wilson Ramos Girón.

²⁸ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta. Sentencia del 6 de mayo de 2021, exp. 22725, M.P. Myriam Stella Gutiérrez Argüello.



“(…) los ingresos objeto de gravamen del Impuesto de Industria y Comercio, no pueden tomarse a partir de los ingresos brutos registrados en las declaraciones del Impuesto de Renta presentados por el contribuyente, toda vez que (…) es la utilidad o beneficio obtenido por el contribuyente, por la realización de las actividades lo que constituye el hecho generador del tributo, esto es, industriales, comerciales o de servicios. (…) Si bien las declaraciones del impuesto de renta permiten evidenciar datos sobre los ingresos obtenidos por el contribuyente, la Administración solo se limitó a gravarlos sin tener en consideración ninguna otra prueba, no discriminó cuáles de los valores fiscalizados eran producto de operaciones sujetas al gravamen en su jurisdicción (comerciales, industriales o de servicios) y cuáles hacían o no parte de la base gravable del ICA”.

Por lo tanto, una diferencia entre los ingresos de la declaración del impuesto sobre la renta y los del ICA no es suficiente para demostrar la omisión de ingresos, toda vez que ante la modificación de la base gravable del ICA, le correspondía al municipio de Guachené demostrar que la suma adicionada recae sobre ingresos percibidos en el desarrollo de las actividades industriales de la empresa gravadas con el impuesto de industria y comercio, y a su vez, acreditar que se realizaron dentro de la jurisdicción municipal, so pena de negarse la adición por ser una simple afirmación sobre una comparación de ingresos, no equiparables a bases gravables definidas con criterios y conceptos propios de cada obligación tributaria.

Finalmente, se advierte que la demandante indicó en sede administrativa y judicial los conceptos que no incluyó como ingreso bruto en la declaración de ICA y aportó pruebas para justificar la diferencia discutida por la administración. Sin embargo, el municipio no expuso ningún argumento en contra de estas afirmaciones en el recurso de apelación ni demostró por qué dichos rubros sí debían conformar la base gravable de la actividad industrial realizada por Carvajal Pulpa y Papel S.A. en el municipio de Guachené en el año 2015. No prospera el cargo de apelación.

Condena en costas

El Tribunal con fundamento en el artículo 365 del Código General del Proceso condenó en costas a la demandada por ser la parte vencida en el proceso. Al respecto, la Sala advierte que una vez revisado el expediente, no existen elementos de prueba que demuestren o justifiquen las erogaciones por concepto de costas dentro del presente asunto, razón por la cual se revocará la condena de la primera instancia y no se condenará en esta instancia.

En consecuencia, la Sala revocará el ordinal segundo de la sentencia apelada, para en su lugar no condenar en costas. En lo demás la confirmará.

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,

F A L L A

PRIMERO: **Revocar** el ordinal segundo de la sentencia del 28 de septiembre de 2023, dictada por el Tribunal Administrativo del Cauca, de conformidad con la parte motiva de esta sentencia, y en su lugar, no condenar en costas de primera instancia.

SEGUNDO: En lo demás, **confirmar** la sentencia apelada.

TERCERO: Sin condena en costas esta instancia.

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



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

(Firmado electrónicamente)
WILSON RAMOS GIRÓN
Presidente

(Firmado electrónicamente)
MILTON CHAVES GARCÍA

(Firmado electrónicamente)
MYRIAM STELLA GUTIÉRREZ ARGÜELLO

(Firmado electrónicamente)
LUIS ANTONIO RODRÍGUEZ MONTAÑO

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