



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN CUARTA

CONSEJERO PONENTE: WILSON RAMOS GIRÓN

Bogotá D.C., ocho (08) de agosto de dos mil veinticuatro (2024)

Referencia: Extensión de efectos de sentencia de unificación
Radicación: 11001-03-27-000-2023-00047-00 (28231)
Solicitante: Hayuelos Centro Comercial y Empresarial
Entidad: Bogotá D. C., Secretaría Distrital de Hacienda

Temas: Extensión de sentencia de unificación. Artículo 43 de la Ley 962 de 2005. Corrección de declaraciones tributarias. Imputación de retenciones en la fuente.

SENTENCIA

La Sala conoce de la solicitud de extensión de los efectos de la sentencia de unificación 2022CE-SUJ-4-002, del 08 de septiembre de 2022 (exp. 23854, CP: Julio Roberto Piza), radicada oportunamente por la parte actora el 02 de noviembre de 2023, luego de que el distrito capital de Bogotá guardara silencio sobre la petición que se le presentó a esos efectos el 08 de agosto de 2023, con fundamento en los artículos 102 y 269 del CPACA, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso-Administrativo, Ley 1437 de 2011 (índice 3)¹.

ANTECEDENTES

Actuación administrativa

De conformidad con los hechos descritos en la solicitud y en la contestación del distrito, se advierte que la solicitante presentó las declaraciones del ICA (impuesto de industria y comercio) de los bimestres 1.º a 6.º de 2018, incluyendo en el respectivo renglón las retenciones en la fuente soportadas en cada uno de esos periodos; posteriormente, corrigió los denuncios tributarios sin incluir las indicadas retenciones en la fuente. Con ocasión de la sentencia de unificación 2022CE-SUJ-4-002, del 08 de septiembre de 2022 (exp. 23854, CP: Julio Roberto Piza), le solicitó al distrito extender los efectos de la regla unificada que versa sobre la posibilidad de corregir en cualquier tiempo los renglones de medios de pago del cuerpo de las declaraciones del ICA presentadas, con miras a incluir las retenciones en la fuente que omitió al momento de corregir sus autoliquidaciones.

A título de pretensiones indicó: «A. Se sirvan extender los efectos de la sentencia de unificación jurisprudencial del Consejo de Estado 2022CE-SUJ-4-002 del 8 de septiembre del 2022, para reconocer el derecho que tiene la copropiedad de corregir las declaraciones del impuesto de industria y comercio de los periodos 1 al 6 del año gravable 2018, por error en la imputación de las retenciones. B. En consecuencia, se sirva revocar el Oficio 2023EE13137001, del 17 de mayo del 2023, proferido por la Secretaría de Hacienda de Bogotá, por medio del cual negó la solicitud de corrección».

¹ El expediente ingresó al despacho sustanciador el 19 de junio de 2024 (índice 19. Esta y las demás menciones de «índices» aluden al historial de actuaciones registradas en el repositorio informático Samai).



Agregó la solicitud de que «se ordene a la Secretaría de Hacienda de Bogotá corregir las declaraciones del impuesto de industria y comercio por los períodos 1 al 6 del año gravable 2018».

En sustento de lo anterior sostuvo que la aludida sentencia de unificación concluyó en su análisis del artículo 43 de la Ley 962 de 2005 que ese dispositivo habilita las correcciones de errores de imputación de saldos a favor y anticipos denunciados en las declaraciones de los contribuyentes, sin lugar a la autoimposición de sanciones ni bajo el límite temporal de firmeza de las declaraciones o del plazo de autocorrecciones de los artículos 588 y 589 del ET, dado que son modificaciones que no alteran la determinación del impuesto a cargo; y expuso que su situación fáctica y jurídica guarda similitud con la estudiada en la decisión de unificación, porque el debate versa sobre si las correcciones de imputaciones de retenciones en la fuente están sometidas al plazo indicado en el artículo 20 del Decreto 807 de 1993, que remite al artículo 589 del ET, como lo sugirió el distrito en el Oficio 2023EE13137001, del 17 de mayo del 2023, mediante el cual negó las peticiones de corrección que se elevaron previo al trámite de la extensión de jurisprudencia.

Contestación de la solicitud

El distrito adujo que los aspectos fácticos de la sentencia de unificación que se pretende extender no son los mismos del presente caso, con lo cual no se honraría ese requisito para reconocer la aplicación de la regla de unificación, exigido por el artículo 102 del CPACA. Señaló que, mientras la decisión de unificación recayó sobre la posibilidad de corregir liquidaciones privadas por yerros en la imputación de saldos a favor que se autoliquidaron en otras declaraciones tributarias, el asunto se refiere a una solicitud de corrección para incluir valores retenidos a título del ICA que se omitió incluir al momento de corregir la declaración del impuesto, pese a que los renglones correspondientes de los denuncios iniciales (*i.e.* renglones 19) contenían las aludidas retenciones en la fuente (índice 14).

Pronunciamiento de la ANDJE

La ANDJE consideró procedente la extensión de los efectos de la sentencia de unificación con el fin de incluir las retenciones en la fuente omitidas en anteriores correcciones a las declaraciones de los seis bimestres del ICA de 2018, dado que las situaciones de hecho y de derecho eran compatibles con las analizadas en la decisión de unificación. Destacó que se trata de correcciones que no afectarían el tributo a cargo, sino que buscan enmendar los errores atinentes a la falta de indicación de los valores retenidos que constituyen anticipos del tributo, por lo cual la oportunidad para hacerlo no tendría las limitaciones temporales de los artículos 588 y 589 del ET, dado que se gozaría de la prerrogativa contemplada en el artículo 43 de la Ley 962 de 2005 (índice 15).

Alegatos de conclusión

Las partes intervinientes presentaron sus escritos finales oportunamente, en los cuales ratificaron lo señalado en las anteriores oportunidades procesales. El ministerio público y la ANDJE guardaron silencio (índices 17 a 19).

CONSIDERACIONES DE LA SALA

1- Cumplidas las etapas previstas en el artículo 269 del CPACA, la Sección atiende la petición de extensión de las reglas de unificación incorporadas en la sentencia 2022CE-

SUJ-4-002, del 08 de septiembre de 2022 (exp. 23854, CP: Julio Roberto Piza), de acuerdo con la actuación que promueve la solicitante, acerca de la posibilidad de corregir en cualquier tiempo y sin sanciones las autoliquidaciones de los seis bimestres del ICA del 2018, a los efectos de adicionar los montos retenidos que omitió incluir en el renglón correspondiente al corregir sus declaraciones iniciales.

Los intervinientes concuerdan en que la solicitante corrigió sus autoliquidaciones del ICA de los períodos 1.º al 6.º del 2018 (aunque no se especifica en qué consistieron las modificaciones, el distrito comentó respecto de la declaración del 6.º bimestre que se incrementaron los ingresos brutos declarados y los impuestos a cargo); y en que se omitió incluir en esas correcciones las retenciones en la fuente inicialmente declaradas, lo que dio lugar a que, después de la presentación de dichas correcciones, se determinaran en la cuenta corriente saldos a pagar no satisfechos que eventualmente se extinguirían con las retenciones en la fuente omitidas en las declaraciones de corrección.

Análisis de la solicitud

2- A juicio de la Sala, la sentencia de unificación objeto de la solicitud precisó el correcto alcance interpretativo del artículo 43 de la Ley 962 de 2005, en relación con la posibilidad de corregir los valores declarados como fuentes de pago de la deuda tributaria en los respectivos renglones que se disponen en el formato de las declaraciones tributarias. De ahí que para la gestión de esas formas de pago se contemple un sistema de cuenta corriente que permita desde el propio formulario de la declaración imputar al cumplimiento de la deuda del período los montos retenidos o autorretenidos por el tributo, el impuesto anticipado y los saldos a favor, entre las opciones previstas según el correspondiente tributo.

De conformidad con lo anterior, puntualizó la Sala que tal mecanismo de corrección se distingue en sus finalidades y ritualidad de los procedimientos de autocorrección previstos en los artículos 588 y 589 del ET (Estatuto Tributario), porque estos se encaminan a modificar los factores de determinación del tributo, *«mientras el dispuesto en el artículo 43 de la Ley 962 de 2005 se restringe a rectificar “inconsistencias en el diligenciamiento de los formularios” de las declaraciones tributarias relativas a los datos de identificación o a la imputación de cifras que no afecten ni las bases gravables ni los tributos declarados»*. Así, el mecanismo del mencionado artículo 43 comprende modificaciones tanto para incrementar, como para disminuir los montos imputados; y, en este evento, con los respectivos reintegros e intereses que sean del caso.

Visto lo anterior, resulta improcedente que la autoridad conduzca a la solicitante al ejercicio del procedimiento de corrección del mencionado artículo 589 del ET, en un supuesto de hecho en el que se pretende enmendar la omisión en la inclusión de los valores retenidos a título del impuesto declarado. Si bien la decisión unificada versó sobre la posibilidad de corrección de yerros en la imputación de saldos a favor liquidados en otras declaraciones tributarias, ocurre que la decisión prohibió tal prerrogativa de corregir sin sanción a cargo y sin limitación en el tiempo, con carácter general, para supuestos de hecho relacionados con las fuentes de pago de la deuda que prevé la normativa que rige cada tributo y que se reflejan en el formulario de la declaración como mecanismo para satisfacer el impuesto a cargo que el declarante cuantifica. En ese sentido, para la Sala sí se da la identidad fáctica que echa de menos el distrito para extender los efectos de la sentencia de unificación.

Lo anterior por la circunstancia de que los pagos a cuenta mediante retenciones en la fuente anticipan el ingreso tributario a que tiene derecho el sujeto activo mientras culmina

el período de causación de la obligación tributaria, por lo que se trata de un dispositivo de antelación del pago de la deuda. De modo que, con miras a resolver la solicitud de extensión, la autoridad no puede obviar la naturaleza de la retención en la fuente como mecanismo dirigido al pago de la obligación tributaria. Su imputación en el formulario de la declaración tributaria es un reconocimiento de su anticipación, ya sea para adjudicarse como pago pleno o parcial de la deuda, aspecto frente al cual se debe reconocer que la regla unificada está prescrita en los siguientes términos: *«la solicitud para corregir errores en la imputación de saldos a favor o de anticipos de impuestos de un periodo de declaración al siguiente, realizada con sustento en el artículo 43 de la Ley 962 de 2005, no está sometida al límite del término de firmeza de las declaraciones tributarias ni a los términos de oportunidad para las correcciones de los artículos 588 y 589 del ET»*.

Sin perjuicio de lo indicado, también es cierto que dada la singularidad que guardan las retenciones en la fuente declaradas y la potestad que conserva la autoridad de revisar las autoliquidaciones de las retenciones en la fuente presentadas por los respectivos agentes retenedores, no bastaría con que la parte solicitante señale su derecho de corrección de las declaraciones en los términos del artículo 43 de la Ley 962 de 2005, sino que es necesario acreditar plenamente estar en el supuesto de hecho analizado en la decisión unificada lo que ameritaría probar las retenciones en la fuente que se pretende incluir en los denuncios, mediante las respectivas certificaciones del agente retenedor o los demás medios probatorios idóneos. En ese orden, los solicitantes de extensión de jurisprudencia deben precaver el supuesto de hecho y de derecho que deben demostrar ante la autoridad y la jurisdicción, a fin de respaldar la similitud de su caso con el asunto sobre el que versó la sentencia de unificación.

3- Con miras a determinar lo anterior, resultan relevantes los siguientes medios probatorios aportados por la solicitante y por el distrito:

(i) La peticionaria en las autoliquidaciones del ICA de los seis períodos del año 2018 determinó en la casilla 21 *«valor retenido a título del impuesto»*, las siguientes cifras: (a) 1.º período \$1.642.000; (b) 3.º bimestre \$7.134.000; (c) 4.º período \$4.475.000; (d) 5.º período \$6.224.000; y (e) 6.º período \$8.947.000 [no obra en el plenario la declaración inicial del 2.º período del ICA de 2018].

(ii) El distrito aportó las correcciones de las declaraciones del ICA de los seis períodos del año 2018, presentadas por la declarante, cuyas casillas 21 *«valor retenido a título de impuesto»* están diligenciadas con un \$0.

(iii) La peticionaria adjuntó las certificaciones de los agentes retenedores que acreditarían los montos retenidos por ICA de 2018, en su mayoría discriminados por los períodos bimestrales y todos con el cumplimiento de los requisitos del artículo 381 del ET, norma aplicable por remisión del artículo 46 del Decreto 807 de 1993. Al respecto, dichas certificaciones, luego de ser corroboradas en sus montos, suman por cada período gravable los siguientes montos: (a) 1.º bimestre \$2.242.894; (b) 2.º bimestre \$3.462.759; (c) 3.º bimestre \$5.293.854; (d) 4.º bimestre \$6.180.344; (e) 5.º bimestre \$4.807.638; y (f) 6.º bimestre \$7.857.077. Si bien, la propiedad horizontal hizo una relación de las cuantías certificadas, la Sala reorganizó los montos certificados a los períodos correspondientes según los datos certificados y a la constatación directa de las copias que de estas obran en el expediente.

4- Conforme a las pruebas allegadas anteriormente indicadas, la Sala considera que la solicitante acreditó contar con montos retenidos por el ICA en los distintos bimestres de 2018, que no consignó en las correspondientes declaraciones del impuesto. Por ende, se

encuentra en el supuesto jurídico y de hecho juzgado en la sentencia de unificación a cuya extensión aspira, conforme a lo analizado en el fundamento jurídico nro. 2 de estas consideraciones.

En ese orden, dado que la presente decisión obedece a un mecanismo judicial para dotar a una situación jurídica particular de los efectos de la regla unificada, lo procedente será reconocer el derecho de la solicitante a que, bajo el artículo 43 de la Ley 962 de 2005, se corrijan los denuncios tributarios del ICA en la jurisdicción de Bogotá de los seis bimestres de 2018 –y de los que sean necesarios hasta agotar la imputación de los valores retenidos, si a ello hubiere lugar–, sin sanción a cargo y previa corroboración que hará la autoridad sobre los montos que procede acreditar a título de retención en la fuente, en la forma en que lo dictaminan el artículo 127-4 del Decreto 807 de 1993 y las demás normas concordantes. Como resultado de esa comprobación y de la subsiguiente corrección de las autoliquidaciones tributarias que se deberá llevar a cabo bajo los parámetros fijados por el artículo 43 de la Ley 962 de 2005, la Sala considera que el caso analizado está prohijado por la regla de unificación consistente en que: *«La solicitud para corregir errores en la imputación de saldos a favor o de anticipos de impuestos de un periodo de declaración al siguiente, realizada con sustento en el artículo 43 de la Ley 962 de 2005, no está sometida al límite del término de firmeza de las declaraciones tributarias ni a los términos de oportunidad para las correcciones de los artículos 588 y 589 del ET»*.

Conclusión

La Sala reconoce que, acorde con la sentencia de unificación 2022CE-SUJ-4-002, del 08 de septiembre de 2022 (exp. 23854, CP: Julio Roberto Piza), las correcciones a las declaraciones para imputar los valores retenidos a título de impuesto se subsumen en la regla unificada que habilita efectuarlas en cualquier tiempo y sin lugar a sanción a cargo, conforme al artículo 43 de la Ley 962 de 2005.

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

FALLA

1. **Extender** los efectos de la sentencia de unificación 2022CE-SUJ-4-002, del 08 de septiembre de 2022, al asunto promovido por Hayuelos Centro Comercial y Empresarial en su solicitud. En consecuencia, se le reconoce el derecho a que, en los términos del artículo 43 de la Ley 962 de 2005, se efectúe la corrección de sus autoliquidaciones de los seis bimestres del ICA de 2018 –y las demás que fuere necesario corregir–, a fin de imputar las retenciones en la fuente que soportó por esos periodos y que estén debidamente certificadas, sin lugar a la imposición de sanciones.
2. **Ordenar** al distrito de Bogotá, Secretaría de Hacienda, corregir bajo lo preceptuado en el artículo 43 de la Ley 962 de 2005 las declaraciones indicadas, corroborando previamente los montos que se acreditarán a título de retención en la fuente, en la forma en que lo establece el artículo 127-4 del Decreto 807 de 1993 y demás normas concordantes.
3. La presente decisión tiene los efectos indicados en el inciso 7.º del artículo 269 del CPACA.



4. **Reconocer** personería a los abogados Jhomer Aleixer Gaviria Posada y Juan Carlos Rozo Romero, para actuar en nombre y representación del distrito de Bogotá y de la ANDJE, respectivamente, conforme a los poderes conferidos (índices 14 y 15).

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

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

(Firmado electrónicamente)

STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO

Presidenta
Aclara voto

(Firmado electrónicamente)

MILTON CHAVES GARCÍA

(Firmado electrónicamente)

MYRIAM STELLA GUTIÉRREZ ARGÜELLO

Aclara voto

(Firmado electrónicamente)

WILSON RAMOS GIRÓN

Aclara voto

La integridad de este documento electrónico puede comprobarse con el «validador de documentos» disponible en:
<https://samai.consejodeestado.gov.co/Vistas/documentos/validador>