

Señor  
**JUEZ ADMINISTRATIVO (REPARTO)**  
Circuito Judicial de Popayán



**REF.: DEMANDA DE NULIDAD SIMPLE EN CONTRA DEL ARTÍCULO SEGUNDO DEL ACUERDO NO.056 DE 2017 QUE MODIFICÓ EL ARTÍCULO 44 DEL ACUERDO 041 DE 2016 DEL MUNICIPIO DE POPAYÁN**

**ALBEIRO CERON BRAVO**, identificado como aparece al pie de mi firma, mayor de edad, con domicilio en la ciudad de Popayán, en ejercicio de la **ACCIÓN PÚBLICA DE NULIDAD** establecida en el artículo 137 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, respetuosamente solicito que, se declare la nulidad del artículo segundo del Acuerdo No.056 de 2017 que modificó el artículo 44 del Acuerdo No. 041 de 2016 del municipio de Popayán.

La norma cuya declaratoria de nulidad se pretende, es la siguiente:

**“ARTÍCULO 44. DEFINICIÓN DE LA ACTIVIDAD DE SERVICIOS GRAVADOS CON EL IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO.** *Se consideran actividades de servicio todas las tareas, labores o trabajos ejecutados por persona natural o jurídica o por sociedad de hecho, sin que medie relación laboral con quien los contrata, que genere contraprestación en dinero o en especie y que se concreten en la obligación de hacer sin, importar que en ellos predomine el factor material o intelectual.”*

Lo anterior, conforme a las siguientes:

## **I. CONSIDERACIONES PRELIMINARES**

### **1.1. Competencia**

Los Jueces Administrativos del Circuito Judicial de Popayán son competentes para conocer en primera instancia del presente medio de control, por tratarse de un acto administrativo expedido por una autoridad del municipal, de acuerdo con lo establecido en el numeral 1° del Artículo 155 de la Ley 1437 de 2011.

De igual forma, los Jueces Administrativos del Circuito Judicial de Popayán, son competentes en razón al territorio, de conformidad con el numeral 1° del artículo 156 del mismo código, ya que se trata de un acto administrativo proferido por el Concejo del municipio de

Popayán, de conformidad con lo establecido en el numeral 10 del artículo primero del Acuerdo No. PSAA06-3321 de 2006, mediante el cual, el Consejo Superior de la Judicatura creó los Circuitos Judiciales Administrativos en el Territorio Nacional.



### **1.2. Oportunidad**

Por ser la presente demanda un medio de control de nulidad simple, la misma puede ejercitarse en cualquier tiempo, de conformidad a lo establecido en el literal a) del Artículo 164 de la Ley 1437 de 2011.

### **1.3. Legitimidad**

La presente demanda de nulidad simple se instaura en desarrollo del numeral 1° del Artículo 137 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, según el cual, este medio de control es de naturaleza pública, por lo cual todo ciudadano está facultado para solicitar la declaratoria de nulidad de un acto administrativo.

## **II. DESIGNACIÓN DE LAS PARTES**

### **2.1. Demandante**

ALBEIRO CERON BRAVO, identificado como aparece al pie de mi firma, mayor de edad, domiciliado en la ciudad de Popayán, ciudadano colombiano, en ejercicio de la facultad otorgada por el Artículo 137 del CPACA.

### **2.2. Demandado**

Es demandado es el **MUNICIPIO DE POPAYÁN**, representado por su alcalde o quien haga sus veces por virtud de acto de delegación, de conformidad con lo establecido en el artículo 159 de la Ley 1437 de 2011 y en el numeral 3° del Artículo 315 de la Constitución Política.

## **III. ANTECEDENTES**

- 3.1. El numeral 3 del artículo 287 de la Constitución Política de Colombia, otorga a los municipios autonomía para la gestión de sus intereses, el derecho de administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.

- 3.2. De igual manera, el numeral 4 del artículo 313 de la misma carta, impone expresamente a los Concejos la facultad de votar los tributos de conformidad con la Constitución y la Ley.
- 3.3. El artículo 338 de la Constitución Política autoriza a los concejos municipales o distritales para imponer contribuciones fiscales o parafiscales y fijar los elementos del tributo, lo anterior, en concordancia con lo preceptuado por el numeral 4 del artículo 313, pues es el Congreso el competente para expedir las leyes que crean los impuestos (artículos 1° y 150, numeral 12 de la Constitución Política).
- 3.4. En ese orden de ideas, el impuesto de industria y comercio - ICA es un gravamen, considerado impuesto directo, de carácter municipal que grava toda actividad industrial, comercial o de servicios que se realice en la jurisdicción de cada municipio.
- 3.5. En el capítulo II, artículos 32 a 40 de la Ley 14 del 6 de julio de 1.983, *"Por la cual se fortalecen los fiscos de las entidades territoriales y se dictan otras disposiciones"*, se determinan las bases generales de regulación del gravamen municipal de industria y comercio.
- 3.6. En estas normas y en las demás que las modifican, complementan o adicionan<sup>1</sup>, se señala que el hecho generador del tributo es la realización o el ejercicio de actividades comerciales, industriales o de servicios en el territorio de la jurisdicción municipal, el sujeto activo es el respectivo municipio; el sujeto pasivo las personas naturales, jurídicas o sociedades de hecho que ejerzan directa o indirectamente las actividades objeto del gravamen y la base gravable impositiva está constituida por los ingresos brutos, obtenidos por las personas o las sociedades de hecho, reconocidas como sujetos pasivos.
- 3.7. Por su parte, el Decreto Ley 1333 de 1.986, por el cual se expidió el Código de Régimen Municipal, en el Título X, Capítulo II, regula lo concerniente al impuesto de Industria y Comercio, Avisos y Tableros y el artículo 195 lo enuncia así:

---

<sup>1</sup> Ley 44 de 1990, Ley 136 de 1994, artículo 59 de la Ley 788 de 2002, Decreto 1333 de 1986 y la Ley 1551 de 2012

*“El impuesto de industria y comercio recaerá, en cuanto a materia imponible, sobre todas las actividades comerciales, industriales y de servicio que se ejerzan o realicen en las respectivas jurisdicciones municipales, directa o indirectamente, por personas naturales, jurídicas o por sociedades de hecho, ya sea que se cumplan en forma permanente u ocasional, en inmuebles determinados, con establecimientos de comercio o sin ellos”.*

Los artículos 197, 198 y 199 definen las actividades industriales, comerciales y las de servicios, en los mismos términos de la ley 14 de 1.983.

- 3.8. La Ley 1819 de 2016, adoptó la reforma tributaria y en su artículo 345 definió las actividades de servicio como todas las tareas, labores o trabajos ejecutados por persona natural o jurídica o por sociedad de hecho, sin que medie relación laboral con quien los contrata, que genere contraprestación en dinero o en especie y que se concreten en la obligación de hacer, sin importar, que en ellos predomine el factor material o intelectual.
- 3.9. Conforme a lo anterior, mediante Acuerdo No.056 del 28 de diciembre de 2017, el Concejo Municipal de Popayán modificó parcialmente el Acuerdo 041 del 29 de diciembre de 2016 por el cual estructuró el Estatuto Tributario del municipio de Popayán.
- 3.10. El artículo 44 del mentado Acuerdo, dispuso:

**“DEFINICIÓN DE LA ACTIVIDAD DE SERVICIOS GRAVADOS CON EL IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO.** *Se consideran actividades de servicio todas las tareas, labores o trabajos ejecutados por persona natural o jurídica o por sociedad de hecho, sin que medie relación laboral con quien los contrata, que genere contraprestación en dinero o en especie y que se concreten en la obligación de hacer sin, importar que en ellos predomine el factor material o intelectual.”*

- 3.11. Más adelante, el mismo acto estableció las tarifas que recaerían sobre el mismo.

#### **IV. CONCEPTO Y FUNDAMENTOS DE LA VIOLACIÓN**

## 4.1. NULIDAD POR VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE TERRITORIALIDAD

De forma preliminar, es importante entrar en contexto inicialmente con el principio de territorialidad en el Impuesto de industria y comercio, pues este supone que un determinado municipio, sólo puede cobrar el respectivo impuesto sobre los ingresos obtenidos en su jurisdicción, lo que lleva a que el contribuyente para determinar la base gravable, deba restar del total los ingresos, los ingresos obtenidos o generados en otros municipios.

En principio no debe existir dificultad alguna para determinar cuándo un ingreso es generado en uno o en otro municipio, pero hay casos en que el hecho generador sucede en varios municipios al tiempo, o se requiere que en cada municipio se desarrolle un proceso diferente, por lo que en estos casos resulta complicado determinar en cual de todos se deben pagar los Impuestos.

Sin embargo, el Acuerdo objeto de este medio de control<sup>2</sup>, no es claro en cuanto a la consolidación del hecho generador cuando sucede simultáneamente en varios municipios, lo que no ofrece precisión al contribuyente.

## 4.2. NULIDAD POR DESCONOCIMIENTO DEL PRINCIPIO DE EQUIDAD TRIBUTARIA

Los impuestos son tributos que unilateral, obligatoria y coactivamente surgen por el solo hecho de la sujeción del contribuyente o responsable al poder de imposición del Estado, sin contraprestación o equivalencia directa e individual, siendo ejemplo de este tributo el Impuesto de Industria y Comercio (ICA).

La equidad es uno de los principios que deben gobernar la creación de impuestos en un estado social de derecho, así lo ha definido la Honorable Corte Constitucional en sentencia C-409-96:

*“La equidad tributaria es un criterio con base en el cual se pondera la distribución de las cargas y de los beneficios o la imposición de gravámenes entre los contribuyentes para evitar que haya cargas excesivas o beneficios exagerados. Una carga es excesiva o un beneficio es exagerado cuando no consulta la capacidad económica de los sujetos pasivos en razón a la naturaleza y fines del impuesto en cuestión.*”

---

<sup>2</sup> Acuerdo No. 041 de 2016 del municipio de Popayán “Por medio del cual se modifica parcialmente el Acuerdo 041 del 29 de diciembre de 2016.

*Así, por ejemplo, un impuesto de herencia cuya tarifa sea de la mitad de lo heredado, no parece prima facie inequitativo dado que su finalidad es esencialmente redistributiva, se genera por un hecho ajeno al esfuerzo del contribuyente y no grava hechos cotidianos. En sentido contrario, a la luz de la equidad, una tarifa generalizada del 50% sería una carga excesiva respecto del impuesto a las ventas o IVA, pues su finalidad es diferente, no específicamente redistributiva, y grava una acción cotidiana del contribuyente. De igual manera, ciertos beneficios tributarios a favor de personas que integran comunidades que hayan sido víctimas de una catástrofe natural, v.g. una exención en el pago del impuesto de renta, no parece exagerada porque facilita la integración social de estas personas y la recuperación de la zona afectada por el desastre. Por su parte, un beneficio consistente en condonar las deudas tributarias de los contribuyentes morosos es inequitativo porque premia a quienes no han cumplido con sus obligaciones en perjuicio de quienes sí lo han hecho."*

Sumado a lo anterior, la misma Corporación en Sentencia C-804 de 2001; M.P. Rodrigo Escobar Gil Adicionalmente, enfatizó en la importancia de la equidad vertical y de la equidad horizontal en tanto que *"para establecer la carga tributaria teniendo en cuenta la capacidad de pago de los individuos"*.

En ese mismo orden de ideas, vale la pena recordar los elementos que integran el tributo, previamente enunciados en el artículo 338 constitucional que autoriza a los municipios para fijar los elementos de todo gravamen cuando la ley que lo crea no los define, refiere los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables y las tarifas.

La jurisprudencia señala que las normas que establecen los elementos esenciales de los tributos: el sujeto activo y pasivo, los hechos generadores, las bases gravables y la tarifa, tienen el carácter de "ley sustantiva" y por ello deben ser preexistentes al nacimiento de la obligación tributaria y su aplicación no puede ser retroactiva, en virtud de los principios de legalidad e irretroactividad que forman parte del ordenamiento positivo.

Es por ello que es importante detenerse en **la base gravable**, definida esta como *"la magnitud o la medición del hecho gravado, a la cual se le aplica la correspondiente tarifa, para de esta manera liquidar el monto de la obligación tributaria"*.

Asigna entonces un valor al hecho generador sobre el que se aplica la tarifa. No es necesario que los acuerdos determinen en rigor sumas concretas o cantidades específicas a partir de las cuales se liquida un

tributo, por cuanto en algunas ocasiones hay razones de carácter técnico y administrativo que lo impiden, caso en el que se debe indicar la forma para determinar ese valor.

En consecuencia, se tiene que, en virtud de la equidad horizontal, las personas con capacidad económica igual deben contribuir de igual manera mientras que, de acuerdo con la equidad vertical, las personas con mayor capacidad económica deben contribuir en mayor medida. Esta distinción, que ha sido aceptada de tiempo atrás, guarda relación con el principio de progresividad.

Conforme a lo expuesto por la Corte Constitucional en Sentencia C-734/02 expuso:

*(...) La equidad del sistema tributario "es un criterio con base en el cual se pondera la distribución de las cargas y de los beneficios o la imposición de gravámenes entre los contribuyentes para evitar que haya cargas excesivas o beneficios exagerados. Una carga es excesiva o un beneficio es exagerado cuando no consulta la capacidad económica de los sujetos pasivos en razón a la naturaleza y fines del impuesto en cuestión"*

Conforme a lo anterior, es evidente que con la vigencia del artículo segundo del Acuerdo No.056 de 2017 que modificó el artículo 44 del Acuerdo No. 041 de 2016 del municipio de Popayán, se transgrede de forma grosera el principio de Equidad Tributaria, pues este, exige que se graven, de conformidad con la evaluación efectuada por el legislador, los bienes o servicios cuyos usuarios **tienen capacidad de soportar el impuesto**, o aquellos que corresponden a sectores de la economía que el Estado pretende estimular, **mientras que se exonere del deber tributario a quienes, por sus condiciones económicas, pueden sufrir una carga insoportable y desproporcionada como consecuencia del pago de tal obligación legal.**

Siendo esto así, se concluye de la lectura del Acuerdo atacado que no se ha previsto un margen coherente con el principio de equidad tributaria, al pretender como sujeto pasivo a todo aquel que desempeñen una tarea, labor o trabajo "*(...) sin que medie relación laboral con quien los contrata, que genere contraprestación en dinero o en especie y que se concreten en la obligación de hacer sin, importar que en ellos predomine el factor material o intelectual*"; ello, sin consultar mínimamente un margen que actúe en función de una discriminación inversa o positiva, tal y como lo ha dicho la Honorable Corte Constitucional, en Sentencia C-115/17:

*"(...) Una de las formas especiales de acción afirmativa es la discriminación positiva, es decir, aquel trato diferente que propende por materializar la igualdad real, a través de acciones afirmativas de*

*igualdad que recurren a criterios tradicionalmente utilizados para profundizar o al menos perpetuar la desigualdad (...) El fundamento de las políticas de acción afirmativa de igualdad, es el mismo artículo 13 de la Constitución Política el que dispone que “El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados. **El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que, por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan**”. Subrayado fuera de texto original.*

Es decir, el Concejo Municipal de Popayán, pretende sin consideración a la condición económica de los ciudadanos, que quienes desempeñen una tarea, labor o trabajo que le genere una contraprestación deberán realizar la respectiva inscripción y posterior pago del impuesto de Industria y Comercio.

Lesivo resulta entonces para los ciudadanos que perciben precarios ingresos para el sostenimiento de sus familias, que adicionalmente se les requiera el pago de un impuesto, que les será imputable a todos, sin consultar unos mínimos para considerarlos como los sujetos pasivos del tributo.

Con lo dicho, una madre cabeza de familia que perciba sus ingresos para el sostenimiento de su familia con ocasión a un contrato de prestación de servicios, que, entre otras cosas, en su mayoría oculta una verdadera relación laboral, y frente al cual, debe también hacerse cargo de su seguridad social, se verá obligada, además, a realizar el pago del impuesto municipal que grava su actividad.

Así entonces, las entidades territoriales, en ejercicio de la autonomía que la Constitución les reconoce, solo tienen la potestad plena para conceder exenciones o tratamientos preferenciales en relación con los tributos de su propiedad, así como para regular los sujetos que gozan del régimen exceptivo, las condiciones en que se puede gozar de ese régimen y las obligaciones que se les asigna a los beneficiarios para probar que, en efecto, tienen derecho al mismo.

El ejercicio de dicha facultad debe consultar siempre criterios de razonabilidad y proporcionalidad, en función de los principios de equidad, eficiencia y progresividad, predicables del sistema tributario, y del principio de igualdad consagrado en el artículo 13 de la Carta.

El artículo 38 de la Ley 14 de 1983 autoriza a los municipios para otorgar exenciones de impuestos municipales, sin embargo, no se contempló entonces por parte del Honorable Concejo Municipal de Popayán alguna exención, pues, aunque la regla general es que todos tienen el deber de tributar, puede propiciarlas de acuerdo con la conveniencia y oportunidad de excluir a ciertos tipos de personas,

entidades o sectores del pago de ciertos tributos, con el propósito de reconocer situaciones de carácter económico o social que ameriten la exención.

### **4.3. DE LA RAZÓN DE LA SOLICITUD DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL**

Entre los instrumentos entregados por la Administración Municipal, encaminados a materializar el pago del impuesto de Industria y Comercio, se encuentra el Formulario de Inscripción, el cual no entrega instrucciones para su diligenciamiento, lo que le dificulta al contribuyente el procedimiento para el posterior pago.

Sumado a lo anterior, el formulario mencionado presenta errores relacionados con las actividades principal y secundarias, es decir, si una persona cuya actividad principal es 010 (Empleado pensionado) y su actividad secundaria es 7110 (Actividades de Arquitectura e ingeniería) ¿Deberá registrarse como constructor de carreteras o como ingeniero?, al no existir una reglamentación al respecto, ¿qué deberá hacer el contribuyente?

#### **4.3.1. Del debido proceso**

El artículo 29 constitucional impone la aplicación del debido proceso a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.

El artículo 66 de la Ley 383 de 1997, impuso a los municipios y distritos que, para efectos de las declaraciones tributarias y los procesos de fiscalización, liquidación oficial, imposición de sanciones, discusión y cobro relacionados con los impuestos administrados por ellos, aplicaran los procedimientos establecidos en el Estatuto Tributario para los impuestos de orden nacional. (Libro V – Estatuto Tributario Nacional).

El artículo 59 de la Ley 788 de 2002, señala que los municipios deben aplicar los procedimientos establecidos en el Estatuto Tributario Nacional, para la administración, determinación, discusión, cobro, devoluciones, régimen sancionatorio incluida su imposición, a los impuestos por ellos administrados, y el procedimiento administrativo de cobro a las multas, derechos y demás recursos territoriales.

Pese a lo dicho, al entregarle al contribuyente un formulario sin que medie al menos un instrumento con el que se le guíe en su diligenciamiento, además de adolecer de imprecisiones que no consultan la realidad del sujeto pasivo del impuesto que se pretende cobrar, violentan flagrantemente el debido proceso que debe orientar el trámite tributario.

## V. RESPETUOSA PETICIÓN

Con fundamento en los argumentos anteriormente expuestos, respetuosamente solicito señor Juez, DECLARAR LA NULIDAD del artículo segundo del Acuerdo No.056 de 2017 que modificó el artículo 44 del Acuerdo 041 de 2016 del municipio de Popayán.

Como consecuencia de lo anterior, solicito indicar de forma precisa que las normas concordantes con dicha disposición, no son aplicables en razón a la declaratoria de nulidad del acto acusado.

## VI. SOLICITUD DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL

En virtud de los artículos 229 y 230 de la Ley 1437 de 2011, en relación con la medida cautelar consistente en la suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo, se señala que esta puede ser solicitada en la demanda o en cualquier estado del proceso, por escrito o en audiencia.

Para que esta proceda, el artículo 231 de la ley en mención contempla los siguientes requisitos:

*“Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo, la suspensión provisional de sus efectos procederá por violación de las disposiciones invocadas en la demanda..., cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud”.*

Así las cosas, conforme a lo preceptuado por los artículos 229, 230 y 231 de la Ley 1437 de 2011 o Código de Procedimiento Administrativo o Contencioso Administrativo, en esta oportunidad nos permitimos solicitar se decrete, como medida cautelar, la suspensión provisional del artículo segundo del Acuerdo No.056 de 2017 que modificó el artículo 44 del Acuerdo 041 de 2016 del municipio de Popayán.

Esta petición se presenta, debido a que, como se ha expuesto suficientemente en esta demanda, la norma acusada, viola directamente el principio de la equidad como uno de los principios que deben gobernar la creación de impuestos en un Estado Social de Derecho.

Sumado a lo ya dicho, en relación al formulario, este incluye las siguientes instrucciones:

"B. BASE GRAVABLE 8. TOTAL, INGRESOS ORDINARIOS Y EXTRAORDINARIOS DEL PERIODO EN TODO EL PAIS. Registre la totalidad de ingresos ordinarios y extraordinarios obtenidos en todo el país, durante el periodo gravable, incluyendo los ingresos por rendimientos financieros, comisiones, obtenidos dentro y fuera del municipio de Popayán.

9. MENOS INGRESOS FUERA DE ESTE MUNICIPIO O DISTRITO. Registre el total de ingresos obtenidos fuera del municipio de Popayán. Para el efecto, tenga en cuenta las reglas de territorialidad aplicables a cada actividad; en general, los ingresos se entienden percibidos en el municipio o distrito en donde se realiza la respectiva actividad. Ley 1819 de 2016, artículo 343. El contribuyente deberá registrar su actividad en cada municipio o distrito y llevar registros contables que permitan la determinación del volumen de los ingresos obtenidos por las operaciones realizadas en ellos. Decreto Único Tributario 1625 de 2016, artículo 2.1.1.1.

10. TOTAL INGRESOS ORDINARIOS Y EXTRAORDINARIOS EN ESTE MUNICIPIO (REGLÓN 8 MENOS 9). Escriba el resultado de restar el total de ingresos obtenidos fuera de este municipio al total de ingresos en todo el país.

11. MENOS INGRESOS POR DEVOLUCIONES, REBAJAS, DESCUENTOS. Escriba el valor de ingresos registrados en este municipio por concepto de devoluciones, rebajas, descuentos.

12. MENOS INGRESOS POR EXPORTACIONES. Escriba el valor de ingresos registrados en este municipio por concepto de exportaciones.

13. MENOS INGRESOS POR VENTA DE ACTIVOS FIJOS. Escriba el valor de ingresos registrados en este municipio por concepto de venta de activos fijos.

14. MENOS INGRESOS POR OTRAS ACTIVIDADES EXCLUIDAS O NO SUJETAS Y OTROS INGRESOS NO GRAVADOS. Escriba el valor de ingresos registrados en este municipio por concepto de actividades excluidas o no sujetas y otros ingresos no gravados de conformidad con las normas vigentes, que regulan el impuesto de industria y comercio.

15. MENOS INGRESOS POR OTRAS ACTIVIDADES EXENTAS EN ESTE MUNICIPIO (Por Acuerdo). Escriba el valor de ingresos registrados en este municipio por concepto de actividades que gozan de tratamiento de exención, de conformidad con las normas propias del municipio.

16. TOTAL INGRESOS GRAVABLES (REGLÓN 10 MENOS 11, 12, 13, 14 y 15). Registre el resultado de restar al total de ingresos ordinarios y extraordinarios en este municipio, los conceptos deducibles de los renglones 11 a 15.

Se desprende que fuera de los concedido por la norma no hay costos o gastos que reduzcan la base gravable. Es decir que si no se tiene ninguno d estos conceptos antes mencionados la base es fija y son todos los ingresos obtenidos en el municipio ni siquiera se pueden

*restar los costos hechos para poder obtener esos ingresos (costos de licitaciones, gastos legales etc.)*

De ahí que, por ejemplo, una persona que presta servicios como Ingeniero, y suscribe un contrato Estatal por \$150.000.000 para ser ejecutado en su totalidad en el municipio de Popayán, conforme al formulario, no le es aplicable descuento ni retención alguna, por consiguiente, su base gravable sigue siendo \$150.000.000

Sin embargo, se olvida que, para realizar dicho contrato, debió asumir costos para poder presentarse al proceso de selección, como lo fue una licitación. Supongamos que sus costos fueron de \$ 20.000.000, estos no son deducibles cuando debieran tenerse en cuenta para ser equitativa la base (la base al menos debería ser de \$80´) más aún, si para realizar la prestación del servicio tiene gastos o expensas necesarias como pagos de nómina, prestaciones sociales, seguridad social etc.; si suponemos que todos sus gastos sumaron otros \$ 130.000.000 la base gravable sigue siendo \$ 100.000.000 aunque su utilidad fuese \$0, de igual manera sucede con las empresas, la base seguirá siendo los ingresos totales obtenidos, esto muchas veces impide la formación de nuevas empresas y establecimientos de comercio, promueve la evasión y elución de impuestos, o la informalidad, pues para qué pago impuestos si me gravan todos mis ingresos y no mis utilidades que es más lógico.

Otro ejemplo para ilustrar la situación, se evidencia en el estado de utilidades de una empresa con la siguiente situación:

- INGRESOS \$150.000.000
- INVENTARIO INICIAL \$ 5.000.000
- COMPRAS \$ 60.000.000
- INVENTARIO FINAL \$ 5.200.000
- COSTO DE LA MERCANCIA \$ 59.800.000
- UTILIDAD OPERACIONAL \$ 90.200.000
- GASTOS \$ 90.000.000
- Utilidad antes de impuestos \$ 200.000
- Impuesto de renta \$ 66.000
- Utilidad \$ 134.000

A pesar de que la utilidad es tan baja, la base para industria y comercio es \$ 150.000.000, al menos debería ser la utilidad operacional \$ 90.200.000, sin embargo, no se admite ninguna deducción, siendo con ello injusto e inequitativo, viendo que mientras uno no tuvo utilidad pagará sobre la misma base que otro que sí.

Por lo anterior y mientras se resuelve la nulidad aquí planteada, solicitamos sea suspendido provisionalmente el referido acto.

## VII. ANEXOS

Se adjunta a la presente:

- 7.1. Copia de la demanda con sus anexos para el traslado al demandado.
- 7.2. Copia del Acuerdo No.056 de 2017 que modificó el artículo 44 del Acuerdo 041 de 2016 del municipio de Popayán.

## VIII. NOTIFICACIONES

La Entidad demandada, ALCALDIA DEL MUNICIPIO DE POPAYÁN - CAUCA, puede ser notificada en el Edificio el CAM, Carrera 6 No.4-21 del centro de la ciudad y al correo electrónico: [notificacionesjudiciales@popayan.gov.co](mailto:notificacionesjudiciales@popayan.gov.co)

El suscrito recibirá notificaciones a la siguiente dirección: calle 3 No. 9-37, teléfono fijo: 8242091, teléfono móvil: 3105913691 y dirección electrónica [albeiroceronb@gmail.com](mailto:albeiroceronb@gmail.com)

Atentamente,

**ALBEIRO CERON BRAVO**

C.C. 76.307.873 de Popayán