



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

**CONSEJERO PONENTE: WILSON RAMOS GIRÓN**

Bogotá, D.C., veintiuno (21) de septiembre de dos mil veintitrés (2023)

**Referencia:** Nulidad y restablecimiento del derecho  
**Radicación:** 88001-23-33-000-2021-00042-01 (27275)  
**Demandante:** Energía Integral Andina S.A. - En Reestructuración  
**Demandada:** DIAN

**Temas:** IVA 2014-2. Exclusión. Dotación sistema penitenciario. Artículo 130 de la Ley 633 de 2000.

**SENTENCIA SEGUNDA INSTANCIA**

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia del 29 de septiembre de 2022, proferida por el Tribunal Administrativo de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, que decidió<sup>1</sup>:

PRIMERO: NIÉGUENSE las demás (sic) pretensiones de la demanda por las razones expuestas en la parte motiva.

SEGUNDO: No hay condena en costas.

(...)

**ANTECEDENTES DE LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA**

Mediante el contrato nro. 024 de 2011 suscrito entre el Ministerio de Justicia y del Derecho<sup>2</sup> y Energía Integral Andina S.A. -En Reestructuración, esta última se comprometió «a realizar la implementación del Sistema de Vigilancia Electrónica para internos con Domiciliaria. Beneficios Administrativos o con Medida de Aseguramiento no privativa de la libertad (SVE) a Nivel Nacional».

Los ingresos obtenidos por la actora derivados de ese contrato fueron inicialmente registrados como gravados en la declaración de IVA del segundo bimestre de 2014, luego corregidos en dos oportunidades<sup>3</sup>, hasta que finalmente se presentó proyecto de corrección (art. 589 ET), para disminuir ingresos operacionales gravados y aumentar las operaciones excluidas, lo que se formalizó en la Liquidación oficial de corrección nro. 272412016000011 del 6 de noviembre de 2016.

La DIAN, propuso modificación de la liquidación oficial de corrección del impuesto sobre las ventas del segundo bimestre de 2014, mediante Requerimiento especial nro. 272382018000003 del 12 de octubre de 2018, en el sentido de aumentar los ingresos

<sup>1</sup> SAMAI, índice 2, expediente digital: «ED\_SENTENCIA\_29SENTENCIA(.pdf) NroActua 2»

<sup>2</sup> Posición contractual cedida a la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios - SPC, entidad creada con el Decreto 4150 de 2011. «Artículo 1°. Escisión del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario - INPEC. Escíndanse del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario las funciones administrativas y de ejecución de actividades que soportan al INPEC para el cumplimiento de sus objetivos, las que se asignan en este decreto a la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios - SPC y a las dependencias a su cargo.»

<sup>3</sup> Se presentó inicialmente el 15 de mayo de 2014. Se corrigió el 11 de mayo de 2016 para disminuir ingresos operacionales gravados y aumentar operaciones excluidas. Luego se corrigió el 12 de mayo de 2016 para disminuir solamente operaciones excluidas.

operacionales gravados<sup>4</sup>, disminuir las operaciones excluidas<sup>5</sup> y liquidar sanción por inexactitud (del 100%)<sup>6</sup>, al considerar improcedente la exclusión de IVA aplicada por la actora según lo previsto en el artículo 130 de la Ley 633 de 2000, respecto de los ingresos obtenidos en desarrollo del contrato nro. 024 de 2011<sup>7</sup>. La respuesta a este requerimiento se dio el 11 de diciembre de 2018<sup>8</sup>.

Con la Liquidación oficial de revisión nro. 900.001 del 28 de junio de 2019, la demandada ratificó la propuesta de modificación anterior. Recurrido<sup>9</sup> dicho acto, fue confirmado mediante la Resolución nro. 4060 del 17 de julio de 2020.

## ANTECEDENTES PROCESALES

### Demanda

En ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, previsto en el artículo 138 del CPACA, la demandante formuló las siguientes pretensiones<sup>10</sup>:

1. Declarar nulas las resoluciones: expediente SC 2014 2017 000006; Requerimiento Especial No. 272382018000003 del 19 de octubre de 2018 por medio del cual propone modificar la declaración privada por concepto de IVA 2014- 2: Liquidación Oficial Impuesto sobre las Ventas No. 900001 del 10 de septiembre de 2019 por medio de la cual se modifica la declaración privada de IVA 2014-2: Resolución Número 4060 del 17 de julio del 2020, notificada el 30 de julio del 2020 por medio de la cual se resuelve un recurso de reconsideración contra la resolución LO 900001 negando las pretensiones y confirmando la liquidación oficial.
2. Que se deje en firme la declaración privada No. 272412016000011 IVA PERIODO 2014 BIMESTRE 2, la cual fue objeto de proyecto de corrección radicado el 13 de mayo de 2016 con número 017714 ante la Dirección Seccional de Impuestos de San Andrés Islas.
3. A manera de restablecimiento del derecho se ordene dejar en firme la declaración privada 272412016000011 IVA BIMESTRE 2 AÑO 2014 en virtud de lo determinado por la Ley 633 de 2000 artículo 130, de conformidad (sic).

Invocó como normas vulneradas los artículos: 29, 83, 209, 228 y 363 de la Constitución; 130 de la Ley 633 de 2000; 589 y 683 del Estatuto Tributario, 3, 42 y 44 CPACA; así como, el 2 del Decreto 2685 de 1999, bajo el siguiente concepto de violación<sup>11</sup>:

Se presentó proyecto de corrección de la declaración del segundo bimestre de 2014 porque se cometió el error de declarar IVA sobre la operación excluida según el artículo 130 de la Ley 633 de 2000, consistente en la dotación de los equipos y elementos de vigilancia electrónica (brazaletes o tobilleras) necesarios para sustituir la pena de prisión a cargo del Estado a través del INPEC. Obligación contraída por la actora en el contrato nro. 024 de 2011 suscrito con el Ministerio de Justicia y del Derecho (posición contractual cedida a la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios - SPC, entidad creada con el Decreto 4150 de 2011).

<sup>4</sup> Incremento de \$3.147.862.000, por considerar gravados los ingresos recibidos por la actora en virtud del contrato nro. 024 de 2011 para la implementación del Sistema de Vigilancia Electrónica para internos con detención domiciliaria, con beneficios administrativos o con medida de aseguramiento no privativa de la libertad a nivel nacional.

<sup>5</sup> Disminución de \$3.147.862.000, que la actora registró excluidos de IVA por tratarse de la implementación del Sistema de Vigilancia Electrónica de personal con medidas de detención fuera de establecimiento carcelario a nivel nacional.

<sup>6</sup> De \$503.658.000

<sup>7</sup> Antecedentes administrativos: SAMAI, Gestión en otras corporaciones, Ruta: «88001233300020210004200», índice 7, «10\_AGREGAR MEMORIAL\_11CONTESTACIONDIANP(.pdf) NroActua 7», Link: «Energía integral ANDINA vs DIAN - OneDrive (live.com) /?authkey=%21A1KVQyS2dJdIFal&id=B15C04714D7B6826%2129920&cid=B15C04714D7B6826»

<sup>8</sup> Antecedentes administrativos: SAMAI, Gestión en otras corporaciones, Ruta: «88001233300020210004200», índice 7, «10\_AGREGAR MEMORIAL\_11CONTESTACIONDIANP(.pdf) NroActua 7», Link: «Energía integral ANDINA vs DIAN - OneDrive (live.com) /?authkey=%21A1KVQyS2dJdIFal&id=B15C04714D7B6826%2129920&cid=B15C04714D7B6826»

<sup>9</sup> El 29 de agosto de 2019.

<sup>10</sup> SAMAI, índice 2, expediente digital: «ED\_DEMANDA\_02DEMANDA20200059400(.pdf) NroActua 2» (f. 6).

<sup>11</sup> SAMAI, índice 2, expediente digital: «ED\_DEMANDA\_02DEMANDA20200059400(.pdf) NroActua 2» (ff. 6 a 19)

Si bien, el Concepto DIAN nro. 76728 de 10 de diciembre de 2012, citado por la demandada, indica que la exclusión del artículo 130 de la Ley 633 de 2000 aplica cuando participa la SPC y tal beneficio no se da sobre servicios, lo cierto es, que la exclusión que se reclama es sobre la dotación de los equipos y elementos de vigilancia electrónica (brazaletes o tobilleras) para sustituir la pena de prisión a cargo del Estado, no sobre un servicio. Eso, debido a que el servicio de vigilancia del sistema penitenciario y carcelario de Colombia corresponde únicamente al INPEC.

La compañía se limitó única y exclusivamente a dotar al sistema de vigilancia de los elementos para que pudiera operar tal como fue concebido, esto es, para la custodia de las personas con beneficio de casa por cárcel. Por eso, existe inconformidad con lo decidido por la DIAN, pues, sin efectuar un análisis de las características y la destinación de las mercancías importadas sostiene que el contrato nro. 024 de 2011 es de «servicio», pese a que con el proyecto de corrección se aportó la certificación del Ministerio de Justicia en donde consta la exclusión para ese contrato.

Aunado a que todos los equipos han sido destinados a la dotación y operación del sistema carcelario nacional; pues cada equipo, al ser instalado en la persona que ha sido privada de la libertad y beneficiaria de la medida, mediante un acta de instalación se identifica plenamente por su serial, el cual guarda equivalencia con la numeración incluida en la casilla de descripción de las declaraciones de importación. Con ello, los bienes que dotó la actora poseen características esenciales que cumplen las especificaciones requeridas para la función pública estatal a la que se destinan.

Es así, que la Administración contaba con los elementos de juicio para determinar que la operación referida, tiene la condición de excluida del IVA, por haberse ejecutado con el presupuesto nacional aprobado para las vigencias 2012, 2013 y 2014 por la autoridad nacional respectiva y destinado a la instalación, montaje, dotación y operación del sistema carcelario.

La exclusión del artículo 130 de la Ley 633 de 2000 es un beneficio tributario concreto e indubitable para un sector específico, en favor de las empresas que, con recursos del INPEC o de la autoridad nacional respectiva, realizan actividades destinadas a la operación o dotación de establecimientos carcelarios en el país. Negar este beneficio, contraría el espíritu de la norma y desconoce el derecho del contratista a acceder a un beneficio que por ley le corresponde.

No se comparte la afirmación de la DIAN acerca de que la actora presta el servicio de alquiler de equipos y por eso no opera la exclusión, pues si bien en las declaraciones de importación de los elementos aparece Energía Integral Andina S.A., esto no determina la titularidad o propiedad de tales bienes, únicamente acredita su introducción legal al país<sup>12</sup>. Situación que es reflejada en los libros de la compañía por tratarse de una importación temporal a largo plazo, exigida por el INPEC para garantizar el cambio de los equipos impropios o defectuosos sin sobre costos, aparte que es una modalidad de importación que permite pagar los tributos de aduana en cuotas semestrales durante la permanencia de la mercancía en el territorio nacional.

Adicionalmente, la norma en ningún momento refiere la expresión *compra*, sino que alude a las expresiones *dotación* y *operación*, por eso, es contrario a la ley que se exija y evalúe tal condición para estimar la exclusión en comento.

<sup>12</sup> Conceptos DIAN 129 de 2001 y 34519 de 2015.

El rechazo en cuestión obvia la sustancia de la operación y da prevalencia a la forma, incluso existiendo la certificación pertinente, así como argumentos jurídicos y fácticos amparados en las pruebas. Lleva a que los actos demandados no solo estén falsamente motivados, sino que desconozcan los presupuestos de buena fe, legalidad, justicia y equidad tributaria con que deben ser evaluadas las actuaciones de los administrados.

### Contestación de la demanda

La demandada se opuso a las pretensiones de la actora y pidió que se le condenara en costas<sup>13</sup>. Propuso la excepción de inepta demanda con respecto a la pretensión de nulidad del requerimiento especial<sup>14</sup>.

Acorde con el objeto del contrato nro. 024 de 2011 y las obligaciones a cargo del contratista, la actuación de la actora no se limitaba a la dotación de equipos, incluía las labores destinadas a la adecuación y la implementación del sistema, lo que exige la ejecución de obligaciones de hacer.

Como el citado contrato no especificó una modalidad de suministro de los equipos, se infiere que esto se realizó a través del arrendamiento de equipos de acuerdo con el registro de los ingresos recibidos según las facturas nros. 31285 del 20 de marzo de 2014 y 31359 del 21 de abril de 2014, en la subcuenta 41552001 -alquiler de equipo-. En tal medida ese arrendamiento implica una obligación de hacer y se tiene como servicio, que excede lo contemplado a efectos de la exclusión del artículo 130 de la Ley 633 del 2000, para cuya aplicación no cabe hacer interpretaciones.

No se ha discutido que el servicio prestado fuese de vigilancia del sistema electrónico penitenciario, sino que el contrato nro. 024 de 2011 también contempló la ejecución de diferentes obligaciones de hacer, y que la contabilidad de la actora evidenció el recibo de pagos por arrendamiento de equipos. El Concepto DIAN 76728 de 2012 indica que los servicios necesarios para la instalación, montaje y operación entre otros de los bienes objeto de exclusión, no se encuentran cobijados por el beneficio -referente a los bienes-.

No es cierto que se desconocieran las certificaciones del Ministerio de Justicia y Derecho, sino que la DIAN en virtud de sus amplias facultades de fiscalización está sujeta solamente a lo señalado en la ley. Pese a lo argumentado por la actora en punto a que las mercancías se importaron bajo la modalidad temporal de largo plazo, lo cierto es que las facturas nros. 31285 y 31359 se expidieron teniendo como deudor a la SPC y en todo caso, al respecto no se allegó documento al expediente.

No se configuró violación a la ley y al debido proceso, pues la DIAN analizó los argumentos y elementos de prueba de la actora. Tampoco se vulneró el principio de equidad porque lo que ha pretendido por la demandante es acceder a un beneficio tributario al que no tiene derecho. Adicionalmente, la Administración actuó de buena fe.

### Sentencia apelada

El tribunal negó las pretensiones de la demanda sin condenar en costas<sup>15</sup>, a partir de considerar que:

<sup>13</sup> SAMAI, índice 2, expediente digital: «ED\_CONTESTACI\_11CONTESTACIONDIANP(.pdf) NroActua 2»

<sup>14</sup> El *a quo* la declaró probada por auto del 21 de abril de 2022 (SAMAI, índice 2, expediente digital: «ED\_AUTORESUE\_14AUTO034RESUELVEEXC(.pdf) NroActua 2»)

<sup>15</sup> SAMAI, índice 2, expediente digital: «ED\_SENTENCIA\_29SENTENCIA(.pdf) NroActua 2»



El legislador no refirió una tipología de contrato a efectos de acceder a la exclusión reclamada, tal exoneración radica exclusivamente en la destinación de los objetos que se adquieran con el presupuesto de la entidad a cargo del sistema carcelario colombiano, y es lo que en este caso se pide respecto de la implementación de la modalidad electrónica de vigilancia del personal en custodia del INPEC. Igualmente, del artículo 130 de la Ley 633 de 2000 no deriva incompatibilidad alguna cuando, atendiendo al principio de economía, el contrato se suscribe involucrando varias actividades que podrían estar desligadas en contratos independientes, por lo que la exoneración tiene lugar siempre que se cumplan los requisitos para su procedencia.

Sin embargo, en las facturas relacionadas con dicho contrato no se referencia la adquisición de equipos, tampoco se aportó documento que permitiera tener certeza de los valores correspondientes a equipos, elementos e insumos adquiridos para destinarlos a la construcción, instalación, montaje, dotación y operación del sistema carcelario nacional, situación que no permite encuadrar la operación de la demandante en el supuesto fáctico que contempla la norma, que a ella competía demostrar.

### Recurso de apelación

La demandante apeló la decisión del tribunal<sup>16</sup>. Adujo que la sentencia impugnada no tuvo en cuenta que el contrato nro. 024 de 2011 es eminentemente de dotación por cuanto, no de otra forma podría operarse un sistema de vigilancia electrónica, y si las facturas contienen dentro de la descripción la «IMPLEMENTACION DEL SISTEMA DE VIGILANCIA ELECTRÓNICO...» ello obedece a la descripción «genérica» exigida por el Ministerio frente al objeto general del contrato para su correspondiente pago.

Con la sentencia nuevamente se vulneró el principio de la esencia sobre la forma, pues aun cuando el contrato se denomina de implementación, es realmente un contrato de dotación de bienes muebles, ya que es imposible ejecutarlo sin la dotación de los brazaletes que sirven para vigilar a las personas con detención domiciliaria. No se valoró que la certificación del Ministerio de Justicia acredita la exclusión de IVA, por lo que no puede inferirse servicio, considerando solo la factura, que es accesoria al documento principal que es el contrato de dotación, este último también inobservado.

El fallo apelado desconoce el derecho del contratista que cuenta con todos los elementos probatorios para acceder a la exclusión de que trata el artículo 130 la Ley 633 de 2000, se contraría el espíritu de la norma, dirigida a estimular este tipo contratación con el Estado, dándole al contratista un beneficio consistente, precisamente, en la exclusión del IVA por la dotación suministrada.

En este caso, se está frente a una factura que contiene la descripción establecida en el contrato, descripción que no puede privar al contratista del derecho que le asiste porque la realidad de los hechos se enmarca en el beneficio contemplado en norma. Facturas que debieron valorarse en conjunto con todas las pruebas aportadas que son idóneas, conducentes, pertinentes y útiles a efectos de dar prosperidad a las pretensiones de la demandante.

### Pronunciamientos finales

La demandada pidió la confirmación de la sentencia apelada. Al efecto reiteró lo aducido en el proceso para enfatizar en que *“la exclusión recae sobre la adquisición de los bienes nacionales e importados cuya destinación sea la construcción, instalación, montaje,*

<sup>16</sup> SAMAI, índice 2, expediente digital: «ED\_RECURSODE\_31RECURSOAPELACIONEI(.pdf) NroActua 2»

*dotación y operación del sistema carcelario, contrario a lo que considera el demandante que extiende la exclusión a la dotación y operación del sistema”<sup>17</sup>.*

La demandante y el ministerio público guardaron silencio en esta etapa procesal.

## CONSIDERACIONES DE LA SALA

1- Juzga la Sala la legalidad de los actos acusados, atendiendo a los cargos de apelación planteados por la demandante en calidad de apelante única, contra la sentencia de primera instancia que negó las pretensiones de la demanda sin condenar en costas. En concreto, corresponde establecer si procede a favor de la actora, para el segundo bimestre de 2014, la exclusión del impuesto sobre las ventas establecida en el artículo 130 de la Ley 633 de 2000, respecto del contrato suscrito con el Ministerio de Justicia y del Derecho, para la Implementación del Sistema de Vigilancia Electrónica para Internos con Domiciliaria, Beneficios Administrativos o con Medida de Aseguramiento no Privativa de la Libertad (SVE) a Nivel Nacional.

Lo anterior, con la precisión que los valores objeto de modificación no son materia de discusión por las partes.

2- La demandante apelante, discute que el contrato para la implementación del sistema de vigilancia electrónica para el INPEC es de dotación y no de servicios como lo interpretó la DIAN, puesto que la ejecución del objeto contractual no es posible sin proveer los brazaletes que sirven para vigilar a las personas con detención domiciliaria. Para la DIAN, el contrato referido es de alquiler de equipos, servicio que no cumple los supuestos de la exclusión del artículo 130 de la Ley 633 del 2000.

El *a quo* consideró que la ley no restringió la aplicación de la exclusión a un tipo contractual específico ni de ella se deriva incompatibilidad alguna cuando, atendiendo al principio de economía, el contrato se suscribe involucrando varias actividades que podrían estar desligadas en contratos independientes. Sin embargo, como en las facturas aportadas no se relacionaron los bienes afectos a la dotación, no había lugar a reconocer la exclusión solicitada.

Para resolver el presente debate, hay que remitirse al texto del artículo 130 de la Ley 633 de 2000.

**«Artículo 130. Quedan *excluidos del impuesto a las ventas* y de los aranceles de importación *los equipos, elementos e insumos* nacionales o importados directamente con el presupuesto aprobado por el INPEC o por la autoridad nacional respectiva *que se destinen a la construcción, instalación, montaje, dotación y operación del sistema carcelario nacional, para lo cual deberá acreditarse tal condición por certificación escrita expedida por el Ministro de Justicia y del Derecho*».** (Se destaca)

En anteriores oportunidades esta Sección<sup>18</sup> precisó que el artículo 130 de la Ley 633 de 2000 no fue objeto de reglamentación por parte del Gobierno Nacional, por lo que para su aplicación y a efectos de determinar la procedencia de la exclusión del impuesto sobre las ventas, debe ser atendido el contenido de dicha norma.

<sup>17</sup> SAMAI, índice 13.

<sup>18</sup> Sentencias del 25 de septiembre de 2019 (exp. 21778) y del 16 de marzo de 2023 (exp. 27039), CP. Stella Jeannette Carvajal Basto.

Conforme con la transcripción anterior, el tratamiento preferencial en materia del impuesto sobre las ventas que establece el artículo 130 de la Ley 633 de 2000 está previsto para equipos, elementos o **insumos, destinados a la construcción, instalación, montaje, dotación y operación del sistema carcelario nacional**. Pues bien, en el contrato nro. 024 de 2011 que las partes coinciden en señalar como fuente del presente debate se estipuló<sup>19</sup>:

**«CLAUSULA PRIMERA- OBJETO GENERAL** En virtud del presente contrato **EL CONTRATISTA** se compromete con **EL MINISTERIO**, a realizar la Implementación del Sistema de Vigilancia Electrónica para Internos con Domiciliaria, Beneficios Administrativos o con Medida de Aseguramiento no Privativa de la Libertad (SVE) a Nivel Nacional" (...) **CLAUSULA TERCERA- OBLIGACIONES DEL CONTRATISTA:** (...) **4.** Realizar las adecuaciones físicas necesarias de los espacios dedicados para los centros de monitoreo tanto principal como alterno de acuerdo a las especificaciones técnicas dadas por **EL MINISTERIO** y las instrucciones impartidas por los supervisores. **5.** Realizar el suministro e instalación de los equipos, repuestos, software, actualizaciones, materiales, servicios y demás elementos necesarios para el óptimo funcionamiento de los Sistemas de vigilancia electrónica. (...) **15.** Aportar para el efectivo cumplimiento del objeto del contrato, equipos nuevos de tecnología avanzada, de acuerdo a lo establecido en las Especificaciones Técnicas dadas por la entidad. El contratista será responsable de las actualizaciones del sistema, manteniendo los niveles de servicio contratados por la Entidad. (...) **21.** Cumplir con los requerimientos técnicos de fábrica para la implementación de los equipos a suministrar. (...) **26.** Mantener asegurados los equipos de los sistemas objeto del contrato sobre los riesgos a los cuales puedan estar expuestos durante la ejecución del contrato. **27.** Reemplazar los equipos que presenten defectos de fabricación no corregibles o funcionamiento defectuoso reiterado, por otro de igual o superiores características, para lo cual el contratista deberá tener el stock necesario en Colombia, que garantice la no interrupción del servicio. **28.** Tener disponibilidad permanente de los elementos y servicios contratados de acuerdo a las cantidades establecidas en el contrato y demás condiciones técnicas, en la medida que el INPEC los requiera. (...) **47.** Coordinar con el actual operador del Sistema de Vigilancia Electrónica, el INPEC y el Ministerio, la adecuación del centro de monitoreo y gestión, la sustitución de los brazaletes y demás equipos concernientes al sistema, de tal forma que no se provoque paralización o afectación grave en el suministro del servicio.» (se subraya)

Se trata de un objeto contractual -Implementación del Sistema de Vigilancia Electrónica para Internos con Domiciliaria, Beneficios Administrativos o con Medida de Aseguramiento no Privativa de la Libertad (SVE) a Nivel Nacional- con varias prestaciones incluidas para el desarrollo y ejecución del mismo. En ese orden, el objeto contractual y las obligaciones del contratista transcritas ponen de manifiesto la imposibilidad de segregar los brazaletes (como se estipuló, equipos concernientes al sistema) y todo lo requerido para la implementación del sistema de vigilancia electrónica bajo custodia del INPEC, de las actividades necesarias para ese montaje, instalación y operatividad.

Para la Sala, no es de recibo extraer del contrato las actividades necesarias para hacer funcionales los brazaletes cuando lo requerido justamente es la puesta en marcha del sistema penitenciario, en la alternativa extramural. En especial cuando la norma no solo alude a elementos y equipos, sino también a insumos, cuya acepción «conjunto de elementos que toman parte en la producción de otros bienes»<sup>20</sup> no se circunscribe a bienes tangibles y, con mayor razón, cuando el producto final es un sistema que involucra infraestructura electrónica y tecnológica.

Es que el suministro de los equipos, desprovistos de funcionalidad, no cumple la finalidad de la norma y, en ese sentido, se comparte la apreciación del *a quo* cuando indicó que la exclusión puede tener aplicabilidad cuando el contrato se suscribe involucrando varias actividades que podrían estar desligadas en contratos independientes. Aunado a que el artículo 130 de la Ley 633 de 2000 no contiene una restricción al respecto, por el contrario, enlista que en el marco de la exclusión en comento pueden tener lugar las actividades de construcción, instalación, montaje, dotación y operación del sistema carcelario nacional.

<sup>19</sup> Antecedentes administrativos: SAMAI, Gestión en otras corporaciones, Ruta: «88001233300020210004200», índice 7, «10\_AGREGAR MEMORIAL\_11CONTESTACIONDIANP(.pdf) NroActua 7», Link: «Energía Integral ANDINA vs DIAN - OneDrive (live.com) /?authkey=%21AIKVQyS2dJdIFal&id=B15C04714D7B6826%2129920&cid=B15C04714D7B6826». ARCHIVO ZIP. «FOLIOS 46 AL 102» (Pág. Pdf: 51 a 65)

<sup>20</sup> REAL ACADEMIA ESPAÑOLA: *Diccionario de la lengua española*, 23.ª ed., [versión 23.6 en línea]. <https://dle.rae.es/insumo>

Así las cosas, no le asiste razón a la demandada al restringir el acceso a la exclusión con una interpretación que no deviene de la norma, consistente en que no procede tal beneficio sobre las actividades o servicios que confluyen en la construcción, instalación, montaje, dotación y operación del sistema carcelario nacional.

Ahora bien, en cuanto a las facturas que se allegaron al plenario se observa que en estas se indicó la siguiente descripción<sup>21</sup>:

*«IMPLEMENTACION DEL SISTEMA DE VIGILANCIA ELECTRONICA PARA INTERNOS CON DOMICILIARIA, BENEFICIOS ADMINISTRATIVOS O CON MEDIDA DE ASEGURAMIENTO NO PRIVATIVA DE LA LIBERTAD (SVE) A NIVEL NACIONAL (...) Cesión del Contrato N°. 24 de 2011 del Ministerio de Justicia y de Derecho.»*

El concepto de las facturas es consecuente con el objeto contractual y la destinación exigida por el artículo 130 de la Ley 633 de 2000, de manera que no le asiste razón a la primera instancia cuando determinó que la actora no tenía derecho a la exclusión porque en las facturas no estaban relacionados los bienes destinados a la implementación del sistema de vigilancia electrónica, pues tal conclusión resulta de segregar los insumos del producto final facturado, que se insiste, no tiene lugar tratándose de la puesta en marcha y operatividad del sistema penitenciario extramural.

En todo caso, se precisa que el artículo 130 de la Ley 633 de 2000 estableció que el documento idóneo para acreditar la aplicación de la exclusión de IVA es la certificación escrita expedida por el Ministro de Justicia y del Derecho, entregada a la autoridad fiscal desde el inicio de la actuación administrativa, que en lo pertinente indica<sup>22</sup>:

*«El Ministro de Justicia y del Derecho en uso de sus atribuciones legales, y*

#### CONSIDERANDO

(...)

*Que según certificación del 25 de marzo de 2014 expedida por el Subdirector Financiero (E) de la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios - USPEC, los bienes a adquirir en la vigencia 2014, destinados a la construcción, instalación, mantenimiento, dotación y operación del sistema carcelario nacional según lo dispone el Decreto No. 4150 de 2011, son los relacionados a continuación...*

*Que según oficio del 23 de abril de 2014 expedida por la Directora Financiera y Administrativa de la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios USPEC, los bienes a adquirir en la vigencia 2014, destinados a la construcción, instalación, mantenimiento, dotación y operación del sistema carcelario nacional, se encuentran en el plan de compras ajustado firmado por la Directora Administrativa y Financiera de la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios – USPEC.*

*Que en mérito de lo expuesto*

#### CERTIFICA QUE

*Según lo certificado por el Subdirector Financiero de la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios - USPEC y de conformidad con el plan de adquisiciones aprobado por la USPEC en los términos establecidos en el artículo 4 del Decreto No. 1510 de 2013, se certifica que los bienes a adquirir en la vigencia 2014, destinados a la construcción, instalación, mantenimiento, dotación y operación del Sistema Nacional Penitenciario y Carcelario Nacional según lo dispone el Decreto No. 4150 de 2011, son los que se relacionan a continuación:*

<sup>21</sup> Antecedentes administrativos: SAMAI, Gestión en otras corporaciones, Ruta: «88001233300020210004200», índice 7, «10\_AGREGARMEMORIAL\_11CONTESTACIONDIANP(.pdf) NroActua 7», Link: «Energía integral ANDINA vs DIAN - OneDrive (live.com) /?authkey=%21A1KVQyS2dJdIFal&id=B15C04714D7B6826%2129920&cid=B15C04714D7B6826». ARCHIVO ZIP. «FOLIOS 46 AL 102» (Pág. Pdf: 77 y 78)

<sup>22</sup> Antecedentes administrativos: SAMAI, Gestión en otras corporaciones, Ruta: «88001233300020210004200», índice 7, «10\_AGREGARMEMORIAL\_11CONTESTACIONDIANP(.pdf) NroActua 7», Link: «Energía integral ANDINA vs DIAN - OneDrive (live.com) /?authkey=%21A1KVQyS2dJdIFal&id=B15C04714D7B6826%2129920&cid=B15C04714D7B6826». ARCHIVO ZIP. «FOLIOS 103 AL 197» (Pág. Pdf: 39 a 42)





(...)

*Implementación sistema de vigilancia electrónica para Internos con domiciliaria, beneficios administrativos o con medida de aseguramiento no privativa de la libertad (sve)*

(...)

*Se expide en Bogotá DC a los 28 días del mes de abril de 2014»*

Sobre el registro contable en la cuenta 41552001 -alquiler de equipos- se tiene que la actora explicó que esto se debía a que los brazaletes eran ingresados al país en la modalidad de importación temporal, y la demandada se concretó a señalar que no se habían allegado las declaraciones de importación respectivas. Así, lo manifestado por la DIAN no desvirtúa la explicación de la demandante y, en todo caso, lo determinante es que los documentos analizados -contrato y facturas- y, especialmente, la certificación exigida para tal efecto por el legislador, se aportaron al expediente y demuestran la procedibilidad de la referida exclusión.

En suma, la demandante tiene derecho a la exclusión descrita en el artículo 130 de la Ley 633 de 2000 comoquiera que se demostró que los ingresos obtenidos por la actora se derivaron de la ejecución del contrato nro. 024 de 2011 suscrito para la Implementación del Sistema de Vigilancia Electrónica para Internos con Domiciliaria, Beneficios Administrativos o con Medida de Aseguramiento no Privativa de la Libertad (SVE) a Nivel Nacional, no solo destinado al sistema penitenciario colombiano a cargo del INPEC, sino sufragado con presupuesto aprobado por la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios - SPC, como lo certificó el Ministerio de Justicia y del derecho para la vigencia 2014.

Todo lo expuesto lleva a concluir que se abre paso la apelación de la demandante y corresponde revocar la sentencia apelada y, en su lugar, anular los actos acusados y, a título de restablecimiento del derecho, con fundamento en la facultad prevista en el inciso tercero del artículo 187 del CPACA, declarar la firmeza de la liquidación de corrección nro. 272412016000011 del 6 de noviembre de 2016.

Finalmente, por no estar probadas en el expediente, la Sala se abstendrá de condenar en costas en segunda instancia, conforme con lo establecido en el artículo 365.8 del CGP.

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.- Revocar la sentencia apelada. En su lugar, se dispone:

*Declarar la nulidad de los actos administrativos demandados.*

*A título de restablecimiento del derecho, declarar la firmeza de la liquidación oficial de corrección nro. 272412016000011 del 6 de noviembre de 2016, correspondiente al impuesto sobre las ventas del segundo bimestre de 2014 de la sociedad demandante.*

2.- Sin condena en costas en esta instancia.



Radicado: 88001-23-33-000-2021-00042-01 (27275)  
Demandante: Energía Integral Andina S.A. - En Reestructuración

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**  
Presidenta

*(Firmado electrónicamente)*  
**STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO**

*(Firmado electrónicamente)*  
**MILTON CHAVES GARCÍA**

*(Firmado electrónicamente)*  
**WILSON RAMOS GIRÓN**



**Referencia.** Nulidad y restablecimiento del derecho  
**Radicado.** 88001-23-33-000-2021-00042-01 (27275)  
**Demandante.** Energía Integral Andina S.A. - En Reestructuración  
**Apoderado.** Claudia Zamora Martínez  
**Demandada.** DIAN  
**Apoderada.** Jhoana Paola Downs Navarro  
María Consuelo Dearcos León  
**Tribunal.** Administrativo de San Andrés, Providencia y Santa Catalina  
**Magistrada P.** Nohemí Carreño Corpus  
**Cuántia:** \$1.143.195.000 Supera 100 SMLMV en 2020  
**Tema:** IVA 20142. Exclusión. Dotación sistema penitenciario. Artículo 130 de la Ley 633 de 2000.

**Antecedentes.**— Se demanda los actos administrativos que modificaron la liquidación oficial de corrección de IVA del segundo bimestre de 2014, bajo el entendido que es beneficiaria de la exclusión del art. 130 de la Ley 633 de 2000 respecto de los ingresos percibidos en la ejecución del contrato nro. 024 de 2011 suscrito para la Implementación del Sistema de Vigilancia Electrónica para Internos con Domiciliaria, Beneficios Administrativos o con Medida de Aseguramiento no Privativa de la Libertad (SVE) a Nivel Nacional a través de brazaletes electrónicos de ubicación para el personal en custodia del INPEC.

**Decisión de primera instancia.**— Negó las pretensiones sin condenar en costas porque, si bien, el art. 130 de la Ley 633 de 2000 no restringió la aplicación de la exclusión a un tipo contractual específico ni de ella se deriva incompatibilidad cuando, atendiendo al principio de economía, el contrato se suscribe involucrando varias actividades que podrían estar desligadas en contratos independientes, cierto es que, en las facturas relacionadas con el contrato nro. 024 de 2011, no se referencia la adquisición de equipos, tampoco se aportó documento que permitiera tener certeza de los valores correspondientes a equipos, elementos e insumos adquiridos.

**Apelación (demandada).**— Cuestionó que en el fallo apelado no se tuviera en cuenta que el contrato nro. 024 de 2011 es eminentemente de dotación, pues no de otra forma podría operarse un sistema de vigilancia electrónica, aunado a que la descripción de las facturas obedece a la descripción genérica exigida por del Ministerio frente al objeto general del contrato para su correspondiente pago.

**Fundamentos de la decisión de segunda instancia:** Revocar la sentencia de primera instancia y, en su lugar, anular los actos acusados y declarar la firmeza de la liquidación oficial de corrección. Sin condenar en costas.

Se concluyó que la demandante tiene derecho a la exclusión descrita en el artículo 130 de la Ley 633 de 2000, sin que sea de recibo extraer del contrato las actividades necesarias para hacer funcionales los brazaletes cuando lo requerido justamente es la puesta en marcha del sistema penitenciario, en la alternativa extramural. Aunado a que se demostró que los ingresos obtenidos por la actora se derivaron de la ejecución del contrato nro. 024 de 2011 suscrito para la Implementación del Sistema de Vigilancia Electrónica para Internos con Domiciliaria, Beneficios Administrativos o con Medida de Aseguramiento no Privativa de la Libertad (SVE) a Nivel Nacional, no solo destinado al sistema penitenciario colombiano a cargo del INPEC, sino sufragado con presupuesto aprobado por la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios - SPC, como lo certificó el Ministerio de Justicia y del derecho para la vigencia 2014.

Jurisprudencia:

Sentencias del 25 de septiembre de 2019 (exp. 21778) y del 16 de marzo de 2023 (exp. 27039), CP. Stella Jeannette Carvajal Basto.