



Rama Judicial

República de Colombia

JUZGADO CUARTO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE IBAGUÉ

Ibagué, treinta (30) de junio de dos mil veintitrés (2023)

Radicación N°.: 73001-33-33-004-**2021-00107-00**
Medio de Control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
Demandante: CONSTRUCCIONES Y URBANIZACIONES S.A.S
Demandado: MUNICIPIO DE IBAGUE
Tema: IMPUESTO PREDIAL

I- ASUNTO A DECIDIR

Agotadas las etapas procesales previstas en la norma, procede el Despacho a dictar el fallo que en derecho corresponde, dentro del presente medio de control de NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO promovido por CONSTRUCCIONES Y URBANIZACIONES S.A.S. en contra del MUNICIPIO DE IBAGUE.

II- ANTECEDENTES

1.- PRETENSIONES¹:

“Pretende la parte demandante que se declare la nulidad de la RESOLUCION No. 0016 DEL 18 DE FEBRERO DE 2021, por medio de la cual se inadmitió una solicitud de compensación formulada ante la Dirección de Rentas del Municipio de Ibagué y en consecuencia y a título de restablecimiento del derecho, que se ordene al Municipio compensar los mayores valores pagados en el año 2019 de la Ficha Catastral 01-08-0931-0294-902 a favor de la Ficha Catastral No. 01-08-0718-0660-901 o la ficha catastral que en su momento la sociedad indique para el pago del impuesto predial unificado”.

¹ No. 035 del Cuad. Ppal.

2. FUNDAMENTOS FÁCTICOS

Se establecieron como hechos relevantes dentro del presente medio de control los siguientes en la audiencia inicial²

“1.- Que el 7 de enero de 2020 bajo el radicado No. 551 el representante legal de CONSTRUCCIONES Y URBANIZACIONES S.A.S. elevó petición a la Dirección de Rentas de la Secretaría de Hacienda de Ibagué, con el fin de solicitar la compensación del impuesto predial de los mayores valores pagados a la ficha catastral No. 01-08-0931-0294-902 a favor de la ficha catastral No. 01-08-0718- 0660-901.

2.- Que mediante Oficio No. 1340-0022393 del 24 de enero de 2020, la Dirección de Rentas de la Secretaría de Hacienda de Ibagué solicitó a la parte actora la factura original cancelada del impuesto predial No. 39443956 del predio identificado con ficha catastral No. 01-08-0931-0294-902 para que proceda la compensación por mayor valor y se aplique al impuesto predial del predio identificado con ficha catastral No. 01-08-0718-0660-901.

3. Que el 04 de febrero de 2020, el representante legal de CONSTRUCCIONES Y URBANIZACIONES S.A.S. dió respuesta al Oficio No. 1340-0022393, indicando que la factura original cancelada No. 39443956 se ha extraviado y por lo tanto no es posible allegar la misma, no obstante, se aporta en copia que fue autenticada ante la Notaria Segunda de Ibagué.

4. Que con el fin de dar continuidad a la solicitud de compensación, la parte demandante debió interponer tutela para garantizar el derecho fundamental de petición y así obtener respuesta oportuna y de fondo, motivo por el cual, en virtud de fallo de tutela, la Dirección de Rentas de la Secretaría de Hacienda de Ibagué le notificó mediante correo electrónico del 19 de febrero de 2021, el contenido de la Resolución no. 0016 del 18 de febrero de 2021, por medio de la cual se inadmitió su solicitud de compensación y contra la cual, no procedían recursos.”

3.- CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA³

“A través de apoderado, el ente territorial demandado contestó la demanda, señalando que en su mayoría los hechos eran ciertos y oponiéndose a la prosperidad de las pretensiones, argumentando de un lado, que la parte actora no agotó la actuación administrativa prevista en los artículos 720 y 857 del Estatuto Tributario, y, de otro lado, que la pretensión de compensar los mayores valores pagados en el año 2019 de la ficha Catastral 01-08-0931-0294-902 a favor de la Ficha Catastral No. 01-08-0718-0660-901, genera que se reconozca un hecho que no se discutió en sede administrativa.”

² Ibídem

³ Ibídem

4. ACTUACIÓN PROCESAL

Presentado el proceso ante la Oficina Judicial para su correspondiente reparto el día 16 de junio de 2021, correspondió el mismo a este Juzgado, el cual, mediante auto de fecha 19 de agosto del mismo año, admitió la demanda⁴.

Una vez notificadas las partes, el Ministerio Público y la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, dentro del término de traslado de la demanda, la parte demandada contestó.⁵

Luego, mediante providencia de fecha 23 de noviembre de 2021⁶, se admitió la reforma de la demanda, para más adelante, a través de auto del 17 de marzo de 2022⁷, resolver las excepciones previas incoadas por el extremo demandado.

Posteriormente, por medio de auto del 25 de mayo de 2022⁸, se verificó la incorporación de las pruebas y la fijación del litigio.

Finalmente, con auto del 23 de junio de 2022⁹, y al amparo del inciso final del artículo 181 del CPACA se dispuso que, las partes presentaran por escrito sus alegatos de conclusión dentro de los diez (10) días siguientes a la notificación de dicha providencia, habiendo hecho uso de este derecho ambas partes.

5. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

5.1. PARTE DEMANDANTE¹⁰

A través de su apoderado, solicita la emisión de un fallo favorable a los pedimentos invocados en el libelo genitor, bajo el argumento de que mediante el acto acusado, el ente territorial demandado exigió a la Sociedad demandante, el cumplimiento de un requisito que no se encuentra así previsto en el estatuto de rentas municipal, en relación con las solicitudes de devolución y/o compensación cual es, el original del recibo de pago del impuesto, cuando la precitada norma establece que basta, la fotocopia del mismo.

5.2. PARTE DEMANDADA¹¹

Por intermedio de su apoderada, el Municipio de Ibagué solicita la emisión de un fallo adverso a las pretensiones de la demanda, bajo el argumento de que el demandante no agotó la actuación administrativa, relativa a los recursos de Ley, en tanto la resolución No. 0016 del 18 de febrero de 2021 – acto acusado-, concedía un mes para que el interesado subsanara su petición, aportando la documental requerida, por lo

⁴ No. 010 del Cuad. Ppal.

⁵ No. 015 del Cuad. Ppal.

⁶ No. 025 del Cuad. Ppal.

⁷ No. 031 del Cuad. Ppal.

⁸ No. 035 del Cuad. Ppal.

⁹ No. 039 del Cuad. Ppal.

¹⁰ No. 044 del Cuad. Ppal.

¹¹ No. 041 del Cuad. Ppal.

que afirma, el accionante debió presentar en el término de 30 días, una vez notificada la citada resolución, el recibo de pago en original o en su defecto manifestar que no subsanaría la solicitud, para que la administración municipal se pronunciara mediante auto de rechazo y así el demandante procediera a interponer el recurso de reconsideración, con el fin de agotar la actuación administrativa y finalmente, acudir a la jurisdicción.

Pero, contrario a lo anterior, la entidad demandada afirmó que, transcurrido el mes establecido en el artículo 857 del estatuto Tributario, la parte demandante guardó silencio, lo que se entendió como un desistimiento de su solicitud.

Así mismo, precisó que la pretensión de compensar los mayores valores pagados en el año 2019 de la ficha Catastral 01-08-0931-0294-902 a favor de la Ficha Catastral No. 01-08 0718-0660-901, genera que se reconozca un hecho que no se discutió en sede administrativa.

CONSIDERACIONES

1. COMPETENCIA.

Este Juzgado es competente para conocer y fallar el presente medio de control, por su naturaleza, y por el órgano que profirió el acto administrativo que se demanda, de acuerdo con lo establecido en los artículos 104, 138, 155-4 y 156-7 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

2. PROBLEMA JURÍDICO.

De conformidad con la fijación del litigio efectuada en el auto del 25 de mayo de 2022, el problema jurídico en el sub judice consiste en determinar *“si la RESOLUCION No. 0016 DEL 18 DE FEBRERO DE 2021, por medio de la cual se inadmitió una solicitud de compensación formulada ante la Dirección de Rentas del Municipio de Ibagué, adolece de nulidad, en tanto para su expedición se desconoció, según lo indica el extremo actor, que para ese tipo de actuaciones administrativas -compensación de mayores valores pagados por impuestos - es válido aportar fotocopias o en su defecto, copias auténticas de los documentos requeridos legalmente para su resolución o si por el contrario, deberá el despacho sostener la presunción de legalidad del acto demandado”*.

3. ACTO DEMANDADO

Resolución No. 0016 del 18 de febrero de 2021, mediante la cual, se inadmitió una solicitud de compensación.

4. TESIS PLANTEADAS.

4.1. TESIS DE LA PARTE DEMANDANTE.

La parte demandante alega que el acto acusado adolece de nulidad, en tanto el Municipio accionado exigió un requisito que desborda o desconoce las exigencias legales para adelantar el trámite de las solicitudes de compensación por mayor valor cancelado, cual fue, el aportar en original el recibo de pago del impuesto predial correspondiente a la ficha catastral 01-08-0931-0294-902, cuando el mismo estatuto de rentas municipal dispone que basta con aportar la fotocopia de dicho documento.

4.2. TESIS DE LA PARTE DEMANDADA

La parte demandada sostiene que las pretensiones de la demanda deben ser denegadas; de un lado, porque el demandante no agotó la actuación administrativa relativa a los recursos previstos en la Ley y, de otro lado, porque la pretensión de compensar los mayores valores pagados en el año 2019 de la ficha Catastral 01-08-0931-0294-902 a favor de la Ficha Catastral No. 01-08- 0718-0660-901, genera que se reconozca un hecho que no se discutió en sede administrativa, lo que impide que en sede judicial se aborde el estudio de dicho tópico.

4.3. TESIS DEL DESPACHO.

Para esta instancia, la respuesta al problema jurídico planteado debe ser positiva, comoquiera que, conforme a la normativa aplicable a este asunto, esto es, el literal c) del artículo 250 del Acuerdo Municipal No. 031 de 2004, era legalmente válido que el extremo demandante aportara, dentro del trámite de compensación de mayores valores pagados por impuestos, en este caso impuesto predial, la copia del recibo de pago del impuesto respectivo, motivo por el cual, se declarará la nulidad del acto demandado, ya que se expidió en contravía de la norma en la que debería fundarse.

5. CASO CONCRETO

En aras de desatar la cuestión litigiosa sometida a discusión, lo primero que debe advertirse, es que los argumentos defensivos esbozados por el Municipio de Ibagué, tanto al momento de dar contestación a la demanda como de alegar de conclusión, ya fueron estudiados y resueltos por este Juzgado a través del auto calendado 17 de marzo de 2022, cuando fueron denegadas las excepciones previas impetradas por dicho ente territorial, razón por la cual, tal y como se indicó en dicha providencia, en concordancia con la fijación del litigio establecida en auto del 25 de mayo de ese mismo año, el asunto a resolver aquí se contrae exclusivamente a establecer si, con la expedición del acto demandado **-RESOLUCION No. 0016 de 2021-** se desconoció que para ese tipo de actuaciones administrativas **-compensación de mayores valores pagados por impuestos -** era válido aportar fotocopias o en su defecto, copias auténticas de los documentos requeridos legalmente para su resolución,

motivo por el cual, sobre dicho aspecto y no sobre otro, es que este Despacho judicial se pronunciará.

Al respecto, sea lo primero indicar que, en el artículo 249 del Acuerdo Municipal 031 de 2004 *“Por el cual se reglamentan los impuestos de industria y comercio, avisos y tableros, espectáculos públicos y rifas menores, se fija el procedimiento tributario para la administración, fiscalización, liquidación oficial, discusión y cobro de los impuestos en el Municipio de Ibagué y se dictan otras disposiciones”*, se estableció que las devoluciones, son el mecanismo por medio del cual, los contribuyentes que liquiden saldos a favor en las cuentas oficiales, como pagos indebidos o no causados y saldos a favor en las declaraciones tributarias, pueden solicitar a la administración municipal su devolución o compensación.

En el artículo siguiente de la misma normativa, esto es, en el artículo 250, se encuentran establecidos los requisitos que deben cumplir las solicitudes de devolución y/o compensación, así:

“Las solicitudes de devolución o compensación, deben cumplir los siguientes requisitos:

- a) Presentarse dentro de la oportunidad legal.*
- b) Acreditar interés para actuar...*
- c) Acompañar fotocopia de las declaraciones, recibo de pago, resoluciones, sentencias y demás documentos que respalden el saldo a favor de la solicitud...”.*

Ahora bien, frente a dicha normativa, resulta pertinente reiterar lo que se indicara en providencia anterior por este Juzgado¹², así:

*“...bástele al Despacho precisar para su denegación, no solo que dicho Acuerdo fue aportado por el extremo actor como anexo de la demanda, sino también, **que aunque no reposa al interior del cartulario el certificado de vigencia del mismo, lo cierto es que dentro de la contestación de la demanda, el ente territorial demandado se refiere a dicha normativa local como la aplicable para este tipo de asuntos, al punto que incluso, dentro del instructivo de devolución y/o compensación de impuestos que fuera allegado como prueba por el Municipio, se consignó como base legal sobre la cual se deben resolver las solicitudes de devolución y/o compensación que presentan los contribuyentes, el precitado Acuerdo...”.***
(Negrillas del Despacho).

En consonancia con lo anterior, no cabe duda alguna para este Juzgado que es dicha normativa y no otra, la que regula la materia y en consecuencia, a la cual debe acudir en aras de resolver el problema jurídico planteado.

Efectuada la anterior acotación, ha de indicarse también que, conforme a la normativa reseñada, fue expedido el Instructivo de Devolución y/o Compensación de Impuestos

¹² No. 035 del Cuad. PPal.

del Municipio de Ibagué¹³, dentro del cual se establece que, la solicitud de compensación, es aquella mediante la cual el contribuyente responsable o usuario, manifiesta su deseo de cancelar obligaciones actuales y/o futuras por concepto de impuestos, anticipos, retenciones, intereses y sanciones, a través de la utilización de un saldo a favor determinado en sus declaraciones tributarias o en su actuación oficial, siguiendo los procedimientos y cumpliendo los requisitos establecidos para tal fin.

Ahora bien, en el mismo instructivo se indica que, dicho trámite se inicia con la recepción de la solicitud y finaliza con la proyección del acto administrativo que resuelve la misma. Aunado a lo anterior, se señala que los requisitos que debe reunir dicha solicitud de compensación son los siguientes:

“1) Presentarse dentro de la oportunidad legal.

2) Escrito de devolución y/o compensación o de devolución de pagos en exceso y/o de lo no debido, será radicado en ventanilla de correspondencia de la Alcaldía de Ibagué, por el sujeto pasivo, responsable y/o representante legal (aportar copia de certificado de existencia y representación legal expedido por la autoridad competente, con anterioridad no mayor a un (1) mes)

2.1) En caso de apoderado (aportar poder que acredite la calidad correspondiente) y dentro de la oportunidad Legal a la Dirección del Grupo de Rentas, junto con todos los documentos que soporten la solicitud.

Acompañar el escrito de:

- ✓ **Fotocopia de las declaraciones, recibos de pago, y demás documentos que respalden el saldo a favor de la solicitud.***
- ✓ Original de la Certificación de Titularidad de la cuenta corriente o de ahorros del solicitante (La cual debe estar activa y ser expedida por una entidad vigilada por la Superintendencia Financiera de Colombia).*
- ✓ Cuando se trate de saldo a favor originado en la declaración deberá adjuntarse los certificados de retención en la fuente de industria y comercio y la relación de las retenciones en la fuente que originaron el saldo a favor del periodo solicitado que indique: - Nombre o Razón Social y NIT de cada agente retenedor - Valor base de retención - Valor retenido - Concepto - Tarifa...”.*

Es así, que no cabe duda alguna que conforme a la normatividad aplicable a la solicitud que elevara el extremo demandante el 7 de enero de 2020¹⁴, con miras a petitionar al ente territorial demandado, la compensación del impuesto predial por los mayores valores pagados en relación con el inmueble identificado con matrícula inmobiliaria No. 350-244924 y ficha catastral No. 01-08-0710-0660-901, era legalmente válido que acompañara la misma, con el recibo de pago y/o factura en copia, o en su defecto, en copia autenticada como efectivamente manifestó hacerlo

¹³ <https://ibague.gov.co/portal/admin/archivos/publicaciones/2018/18746-DOC-20181029.pdf>

¹⁴ Fl. 14 del No. 003 del Cuad. Ppal.

en el escrito calendado 3 de febrero de 2020¹⁵, luego de que la Directora de Rentas de la Secretaría de Hacienda del Municipio de Ibagué, por medio del oficio 1340002393 del 24 de enero de 2020¹⁶, le requiriera para que allegara dicha documental en original, so pena de darle aplicación al artículo 17 de la Ley 1755 de 2015, que establece el desistimiento en materia de peticiones.

Entonces, contrario a lo sostenido por el extremo demandado, la Sociedad ejecutante si aportó en debida forma, esto es, como la norma aplicable al caso lo establece, el recibo de pago del impuesto respecto del cual solicitaba la compensación por mayores valores cancelados, lo que quiere decir que el acto acusado, fue expedido en contravía de la norma en que debía fundarse – Acuerdo 031 de 2004-, a través del cual se inadmitió la solicitud de compensación elevada por Construcciones y Urbanizaciones S.A.S.

Siendo así las cosas, no cabe duda alguna para este Despacho que el acto demandado, al cual desde actuaciones procesales anteriores se le otorgó la connotación de definitivo, en cuanto le impidió a la parte actora con el trámite de la correspondiente actuación administrativa, adolece de nulidad, por infracción directa de las normas en que debería fundarse.

Frente a dicha causal de nulidad de los actos administrativos, el H. Consejo de Estado ha precisado que¹⁷:

*Respecto de la primera, debe tenerse en cuenta que esta Sección señaló que la infracción de las normas en que debía fundarse consiste en la violación de normas superiores i) por su falta de aplicación, ii) por aplicación indebida o iii) por interpretación errónea. La Sala Especial Transitoria de Decisión (providencia del 2 de mayo de 2011, exp. 2003- 00572, C.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas) **ha dicho que se infringe de manera directa la ley, por falta de aplicación, cuando se ignora la existencia de la norma, o porque a pesar de conocerla, no se aplica a la solución del caso.** En cuanto a la aplicación indebida, señaló que se presenta cuando el precepto que se hace valer se usa o aplica a pesar de no ser el pertinente para resolver el asunto. Y, sostuvo que se presenta una interpretación errónea, cuando se le asigna a la norma un sentido o alcance que no le corresponde...".* (Negrillas fuera de texto).

Por tanto, este Despacho declarará la nulidad de la Resolución No. 0016 del 18 de febrero de 2021, mediante la cual, se inadmitió la solicitud de compensación formulada por el extremo demandante y en consecuencia, ordenará a la parte accionada que dé curso a la misma, conforme a la normativa que regula la materia, puesto que como quedó plenamente evidenciado, en este caso, dicha decisión administrativa contrarió las normas en que debería fundarse, **cerrando el paso al administrado de obtener un pronunciamiento de fondo sobre su pedimento.**

Respecto a la pretensión orientada a obtener que por esta vía judicial, se ordene al Municipio de Ibagué compensar los mayores valores pagados en el año 2019 de la

¹⁵ Fl. 19 del No. 003 del Cuad. Ppal.

¹⁶ Fl. 18 del No. 003 del Cuad. Ppal.

¹⁷ Sentencia del 29 de julio de 2021, con ponencia de la Dra. MYRIAM STELLA GUTIERREZ ARGUELLO. Exp. 25346.

dicha catastral 01-08-0931-0294-902 a favor de la ficha catastral No. 01-08-0718-0660-901, deberá indicarse que la misma será denegada, no solo porque como se indicara en providencia anterior¹⁸ “...el análisis de legalidad que realiza el juez frente al acto demandado, se circunscribe a los cuestionamientos que hubiera efectuado la parte accionante, o lo que es lo mismo, a lo que se haya señalado por la parte demandante en el libelo genitor, en especial, al acápite de normas violadas y al concepto de su violación sobre el cual se encuadran los motivos de nulidad que se invocan, y, en este caso, revisado el texto de la demanda, se advierte que la presunción de legalidad que cobija al acto acusado, pretende desvirtuarse por la Sociedad demandante, alegando que con su expedición se desconoció que para ese tipo de actuaciones administrativas -compensación de mayores valores pagados por impuestos - era válido aportar fotocopias o en su defecto, copias auténticas de los documentos requeridos legalmente para su resolución...” argumento por demás que fuera el único alegado para cuestionar la legalidad del acto demandado, sino también, porque dicho “restablecimiento del derecho” no deviene como consecuencia de la anulación del acto acusado.

Frente a este último punto habrá de señalarse que la administración no definió de fondo el asunto puesto a su consideración, y en esta medida no hay pronunciamiento que haya denegado lo petitionado en vía judicial (compensación). De esta manera el restablecimiento del derecho no puede ir más allá de lo definido en el auto que se anula y por ello, declarada la nulidad lo procedente será ordenar que la administración proceda a dar curso a lo petitionado inicialmente por el extremo actor ante el Municipio de Ibagué.

COSTAS

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 188 del C.P.A.C.A., salvo en los procesos donde se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las disposiciones del Código de Procedimiento Civil, hoy C.G.P.

A su turno, el artículo 365 del C.G.P., fija las reglas para la condena en costas, señalando en su núm. 5º que en caso de que prospere parcialmente la demanda, el juez podrá abstenerse de condenar en costas o pronunciar condena parcial, expresando los fundamentos de su decisión, motivo por el cual, en este caso no se emitirá condena en costas, dada la prosperidad parcial de las pretensiones.

En mérito de lo expuesto el Juzgado Cuarto Administrativo de Ibagué, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

R E S U E L V E:

PRIMERO: DECLARESE la nulidad de la Resolución No. 0016 del 18 de febrero de 2021, mediante la cual, se inadmitió la solicitud de compensación formulada por el extremo demandante y en consecuencia, se ordena a la parte accionada que dé

¹⁸ No. 031 del Cuad. Ppal.

trámite a dicha petición, conforme a la normativa que regula la materia, por las razones que fueran anteriormente esbozadas.

SEGUNDO: Sin condena en costas.

TERCERO: De no ser apelada esta providencia, se ordena el archivo definitivo del expediente, previo las anotaciones del caso.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'SLS', is centered on the page. The signature is written in a cursive, flowing style.

**SANDRA LILIANA SERENO CAICEDO
JUEZA**