



JUZGADO CUARTO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE IBAGUÉ

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

RADICADO N.º: 73001-33-33-004-2022-00095-00
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE: JAIRO ANDRES PALMA BONILLA
DEMANDADO: MUNICIPIO DE IBAGUE- SECRETARIA DE HACIENDA
DIRECCIÓN DE RENTAS
Tema: Nulidad actos de determinación del impuesto de Industria y Comercio.

SENTENCIA

Procede el Despacho a dictar sentencia, sin que se observe nulidad que invalide lo actuado dentro del medio de control de **NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO** promovido por el señor **JAIRO ANDRES PALMA BONILLA** en contra del **MUNICIPIO DE IBAGUE – SECRETARIA DE HACIENDA**, radicado bajo el No. **73001-33-33-004-2022-00095-00**.

1. Pretensiones

De acuerdo con la demanda¹, las mismas se contraen a:

- 1.1. Que se declare la nulidad de los actos administrativos expedidos por el MUNICIPIO DE IBAGUE – SECRETARIA DE HACIENDA – Dirección de Rentas, contenidos en la Liquidación oficial de **aforo No. LOA 2020-1340-0210 de 28 de diciembre de 2020**, por medio de la cual se determinó el monto de impuesto de Industria y Comercio Avisos y Tableros correspondientes al año gravable 2015 del Señor JAIRO ANDRES PALMA BONILLA y en la **Resolución No. FISC 1340-00296 de 7 de diciembre de 2021**, notificada el 23 de diciembre de 2021, por la cual se decidió el recurso de Reconsideración formulado contra la Resolución Liquidación de aforo No. LOA 2020-1340-0210 DE 28 DE DICIEMBRE DE 2020.
- 1.2. Que, a título de restablecimiento del derecho, se declare que el Señor JAIRO ANDRES PALMA BONILLA identificado con C.C. 1.032.368.378 **NO** está obligado Tributariamente a la presentación declaración y pago del impuesto de Industria y Comercio Avisos y Tableros del año gravable 2015, por cuanto su actividad desarrollada obedece exclusivamente al sector Primario- Siembra de Algodón.
- 1.3. Que también se declare que el Señor JAIRO ANDRES PALMA BONILLA, no está en la obligación legal de cancelar el Impuesto de Industria y Comercio Avisos y Tableros del año 2015 por cuanto la actividad económica referida por el

¹ Fls. 3 y 4 archivo Pdf 003EscritoDemandaAnexos.

MUNICIPIO DE IBAGUE No. 0161 ACTIVIDADES DE APOYO A LA AGRICULTURA, no fue ejecutada según la facturación de la vigencia 2015 presentada ante la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales DIAN la cual hace parte integral del escrito.

- 1.4. Se confirme lo expuesto en el recurso de reconsideración contra la Resolución No. LOA 2020-1340-0210, de fecha 28 de diciembre de 2020 y mediante la cual la Dirección del grupo de rentas de la Secretaria de Hacienda Municipal de Ibagué determinó el monto del Impuesto de Industria y Comercio, Avisos y Tableros para el año gravable 2015 por los ingresos declarados en la DIAN bajo la actividad económica 0161. (Actividades de apoyo a la Agricultura)
- 1.5. Se declare de conformidad con el Artículo 817 del Decreto 624 de 1989 – Estatuto Tributario Colombiano el efecto de la prescripción, respecto de la VIGENCIA 2015 por concepto de renta impuesto de Industria y Comercio, avisos y timbre a cargo del Señor JAIRO ANDRES PALMA BONILLA; ejecutadas dentro de la Liquidación de Aforo No. LOA 2020-1340-210 de 28 de diciembre de 2020 expedida por el Municipio de Ibagué – Secretaria de Hacienda Dirección de Rentas expediente 201000224.
- 1.6. Se condene en costas a la entidad demandada de conformidad con lo establecido en el artículo 188 del CPACA.

2. Hechos

Fundamenta sus pretensiones en los siguientes supuestos fácticos²:

- 2.1. El señor JAIRO ANDRES PALMA BONILLA, persona natural, de ocupación agricultor del Municipio de Alvarado, registrado ante la Dirección de Impuestos y Aduanas nacionales DIAN, presentó declaración de renta del año 2015, sin presentar novedad y obteniendo su paz y salvo como contribuyente.
- 2.2. Según su registro único tributario – RUT para el año 2015, se encontraba **REGISTRADO** a las siguientes actividades comerciales:

111 Cultivo de cereales, legumbres y semillas oleaginosas
112 Cultivo de Arroz Venta de Algodón
0161 – Actividades de Apoyo a la Agricultura
- 2.3. Que para el año 2015 el Señor PALMA BONILLA según la **facturación** presentada ante la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacional DIAN reportó las actividades que ejecutó durante la vigencia 2015, presentando las siguientes:
 - Venta de Algodón
 - Servicio de Transporte de muestras de algodón

² Folios 4 a 10 archivo Pdf 003EscritoDemnadaAnexos.

- Servicio de Recolección de Algodón
 - Servicio de medición de Lotes
- 2.4. Que las actividades desempeñadas en razón a su ocupación como agricultor en el municipio de Alvarado, se encuentran probadas y soportadas en la declaración de renta y facturación.
- 2.5. Que el día 31 de diciembre de 2020, el Señor PALMA BONILLA recibió un correo electrónico con asunto: NOTIFICACION LIQUIDACION OFICIAL DE AFORO LOA 2020-1340-210, mediante el cual se comunicaba la liquidación oficial de Aforo No. 20201340-210 de 28 de diciembre de 2020 por la presunta omisión en la presentación de la declaración y pago del impuesto de Industria y Comercio avisos y Tableros del año gravable 2015 por un total de UN MILLON QUINIENTOS NOVENTA Y OCHO MIL PESOS MCTE (\$1.598.000), junto a una sanción por no declarar correspondiente a CUATRO MILLONES QUINIENTOS SESENTA Y SIETE MIL PESOS MCTE (\$4.567.000) para un total de SEIS MILLONES QUINIENTOS UN MIL PESOS (6.501.000) más intereses moratorios de causación hasta la fecha de pago.
- 2.6. El día 24 de febrero de 2021 el Señor JAIRO ANDRES PALMA BONILLA, presentó vía correo electrónico recurso de Reconsideración, el cual fue admitido el 22 de junio de 2021, informando a su vez, que el termino para su fallo correspondería a un año.
- 2.7. En el escrito de recurso de Reconsideración, se mencionaron los siguientes:
- El artículo 39 de la Ley 14 de 1983 y el artículo 259 del decreto 1333 de 1986, los ingresos provenientes de actividades agrícolas no pueden ser gravados con el Impuesto de Industria y Comercio, es decir, que las personas que se dediquen a estas actividades están exentas de pagar este gravamen al municipio.
 - La actividad a la cual me encuentro inscrito tiene relación con la VENTA DE ALGODÓN, SERVICIO DE RECOLECCION DE ALGODÓN, SERVICIO DE TRANSPORTE DE MUESTRAS DE ALGODÓN, SERVICIO DE MEDICION DE LOTES. En gracia de discusión las actividades a las cuales me encuentro inscrito obedecen a actividades primarias y productivas del sector del Agro. Así mismo, las diferentes empresas COMPRADORAS DE ALGODÓN SON LAS ENCARGADAS DE REALIZAR TODO EL PROCESO DE TRANSFORMACION DEL ALGODÓN EN SUS DIFERENTES DERIVADOS COMO TELAS, HILOS, ETC.
 - El Municipio de Ibagué- Secretaria de Hacienda- Oficina de rentas, no tuvo en cuenta mi calidad de productor primario de Algodón, y bien como se refleja mi Declaración de Renta he cancelado todas las obligaciones tributarias. Imponiéndome de manera caprichosa e ilegal el pago del impuesto de industria y Comercio, en contravía de la Ley.
 - En la liquidación que acuso se viola igualmente el principio de equidad tributaria consagrado en el Estatuto Tributario, el cual dispone que el estado no aspira a atesorar a costa del contribuyente en forma inequitativa, si no a que coadyuve en la medida de sus ingresos a sostener las cargas públicas de la Nación.

- 2.8.** El día 17 de septiembre de 2021, la Administración Municipal de Ibagué – Secretaria de Hacienda realizó un requerimiento, solicitando lo siguiente:
- Copia de Certificado de libertad y tradición del inmueble en el que se desarrolla la actividad primaria, y si se trata de bien arrendado, copia del contrato de arrendamiento
 - Facturas de compra de insumos para la siembra de algodón
 - Certificados de Ingresos y retención Vigencia 2015, para soportar los ingresos obtenidos por concepto de honorarios por valor de \$39.745.000
 - Certificación expedida por el contador público que soporte los ingresos percibidos en el ejercicio de una actividad primaria no gravada por el valor de \$228.333.000, obtenidos durante el año fiscalizado.
- 2.9.** El Señor Palma Bonilla, no tuvo el tiempo de recopilar la información de 5 años atrás por el cúmulo de trabajo de campo, realizado en áreas rurales de Armero Guayabal y Alvarado.
- 2.10.** El 23 de diciembre de 2021, la Administración Municipal de Ibagué, notificó vía correo electrónico la Resolución No. 00296 de 7 de diciembre de 2021, por medio de la cual se resuelve el recurso, aduciendo insuficiencia de pruebas evidenciadas dentro del expediente para corroborar la procedencia de ingresos no constitutivos del hecho generador del impuesto, confirmando la decisión contenida en la Liquidación Oficial de Aforo No. LOA 2020-1340-0210 de 28 de diciembre de 2020. Quedando agotada la vía gubernativa.
- 2.11.** Que el Señor Palma Bonilla siempre ha estado al día con el pago del impuesto ante la DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES- DIAN (declaración de renta 2015- y soportes-facturas etc.).
- 2.12.** Que por información recopilada se logró evidenciar por el Señor Palma Bonilla la realización de notificaciones al correo electrónico que nunca autorizó como se evidencia en correo del 17 de octubre de 2020 información que no se recibió.
- 2.13.** Que el Municipio de Ibagué no se percató que en el tiempo en que se inició la discusión de la obligación ya se encontraba prescrita la acción de cobro pues a la fecha la administración no habría proferido el mandamiento de pago, pues es de recordar, que se trata de una obligación tributaria del año 2015, seis años en los que la administración guardó silencio conforme al artículo 817 del Estatuto Tributario Nacional.
- 2.14.** De la situación en detalle, observa que, de manera flagrante hubo vulneración al debido proceso, principio de transparencia, lealtad y buena fe por parte del Municipio de Ibagué- Alcaldía Municipal de Ibagué – Secretaria de Hacienda al proferir la Liquidación de Aforo No. LOA 2020-1340-0210 del 28 de diciembre de 2020.
- 2.15.** Que de acuerdo al Régimen Tributario Municipal Decreto 1000-370- de 21 de junio de 2013 expedido por el Municipio de Ibagué, estableció la naturaleza del

Impuesto de Industria y Comercio Avisos y Timbre, así mismo determinó los sujetos a quienes les corresponde cancelar el tributo, determinando a su vez las excepciones. Es así, que conforme al artículo 18 del mencionado Decreto estableció que las personas que pertenecen al Sector primario Agrícola para el caso que nos ocupa, se encuentran exentas de este cobro.

- 2.16. Que a la fecha y conforme lo establece la liquidación de aforo No. LOA 2020-1340-0210, y Resolución 00296 del 7 de diciembre de 2021 fueron expedidas con infracción de las normas en que deberían fundarse y a los criterios jurisprudenciales definidos por el máximo Tribunal Contencioso Administrativo en cuanto se ordena que quedan exentos del pago del impuesto de Industria y Comercio Avisos y Timbres la Producción Primaria Agrícola Ganadera y Avícola.
- 2.17. Que los actos administrativos liquidación de aforo No. LOA 2020-1340-0210 y Resolución 00296 del 7 de diciembre de 2021, por la cual se decide el recurso de reconsideración, se encuentran viciados de Nulidad en razón a que fueron expedidos con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa.
- 2.18. Los actos administrativos se encuentran falsamente motivados en tanto señalan que el impuesto de Industria y Comercio, Avisos y Timbres deben ser cobrados a los sujetos que desempeñan su labor en el Sector Primario, productor, agrícola, etc.
- 2.19. Que los actos demandados adolecen de nulidad por desconocer el Artículo 18 del Régimen Municipal Tributario de Ibagué, que prevé la exclusión de actividades no sujetas, es decir, aquellas que no son sujetos pasivos del impuesto y por tal razón, no cumplen con ningún deber fiscal, se encuentran: actividades que no son industriales, comerciales o de servicios.
- 2.20. Finalmente, que de conformidad con lo previsto en el párrafo 1 del artículo 2 del decreto 1716 de 2009, no son susceptibles de conciliación extrajudicial en asuntos de lo contencioso administrativo: *“los asuntos que versen sobre conflictos de carácter tributario”*, como el pretendido.

3. Contestación de la Demanda – Municipio de Ibagué³

El apoderado de la Entidad manifiesta que se opone a todas y cada una de las pretensiones o condenas incoadas por la parte demandante, contenidas en el acápite del respectivo libelo demandatorio teniendo en cuenta los fundamentos que se relacionan a continuación.

Señala que, la Administración Municipal de Ibagué nunca incurrió en falsa motivación en la expedición de los actos administrativos demandados toda vez que, la liquidación de aforo es el medio a través del cual, previo el agotamiento de una serie de etapas como

³ Archivo Pdf 006 ContestaciónDemanda.

el emplazamiento para declarar y la resolución de sanción, se determina oficialmente el impuesto al contribuyente que persiste en la omisión de presentar el denuncia tributario.

Es así, que no se puede calificar la Liquidación Oficial de Aforo como un acto expedido dentro del trámite administrativo de cobro si no como una actuación previa e independiente a los actos que se susciten en el proceso tendiente a ejecutar su cobro siendo susceptible además de control de legalidad a través de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

De este modo, plantea las excepciones de: * Interpretación errónea del demandante sobre las normas que sustentan la demanda y cuya aplicación se depreca: por cuanto el demandante expresa sus consideraciones y motivaciones en un entendimiento de la norma que no corresponde a su verdadera exegesis.

*Falta de Vicio en los Actos Administrativos que se acusan: en tanto, los actos administrativos demandados gozan de plena legalidad y presunción de legalidad por ser expedidos de conformidad a los procedimientos y lineamientos establecidos en la Ley y en el acuerdo Municipal 031 de 2004 y demás normas concordantes.

*Falta de Prueba de la Parte Actora para desvirtuar la Presunción de Legalidad e inexistencia de la violación al Debido Proceso al Demandante de los Actos Administrativos Demandados: fundamentada en el Artículo 88 de la Ley 1437 de 2011 que establece la presunción de legalidad de la que gozan los actos administrativos por lo que corresponde al demandante acreditar mediante los medios probatorios que estime pertinentes ante la jurisdicción contenciosa que tales actos son ilegales.

Ahora bien, señala que la parte actora no logra presentar ante el despacho pruebas o argumentos que evidencien la transgresión del ordenamiento jurídico y por tal razón la presunción de legalidad se mantiene incólume.

*Estricta Sujeción de los Actos acusados a la Normatividad aplicable al asunto: los actos acusados se encuentran debidamente motivados y emitidos conforme a la normatividad aplicable garantizando así, el debido proceso, derecho de defensa, de doble instancia, contradicción y publicidad en debida forma durante toda la actuación administrativa.

*Reconocimiento Oficioso de alguna Excepción: Conforme a lo estipulado en el Código General del Proceso.

5. Actuación Procesal

Presentado el proceso ante la Oficina Judicial el 21 de abril de 2022, correspondió su reparto a este Juzgado, el cual, mediante auto de fecha 01 de junio de 2022, admitió la demanda, luego de lo cual, vencidos los términos correspondientes, mediante auto del 03 de noviembre de 2022, se incorporaron las pruebas allegadas por las partes, se fijó el litigio y se precisó el problema jurídico a resolver en el presente asunto y finalmente, mediante auto del 16 de noviembre de 2022, se corrió traslado a las partes para que presentaran sus alegatos de conclusión, llamado que fue atendido por las partes.

6. Alegatos de las Partes.

6.1. PARTE DEMANDANTE⁴

La apoderada del demandante se ratificó en los argumentos expuestos en la demanda y adicionalmente manifestó que los hechos contenidos en la Liquidación de Aforo No. LOA 2020-1340-0210 de 28 de diciembre de 2020 y Resolución No. FISC 1340 – 00296 de 7 de diciembre de 2021 no estuvieron debidamente probados dentro de la actuación administrativa y de esta manera, la administración omitió tener en cuenta los hechos que se encontraban demostrados lo cual, hubiera conllevado a una decisión diferente.

De este modo, señala que la Administración Municipal profirió la liquidación de aforo, desconociendo las actividades que el Señor JAIRO ANDRES PALMA BONILLA desempeña, las cuales corresponden exclusivamente al Sector Primario – Cultivo de Algodón.

6.2. MUNICIPIO DE IBAGUÉ – SECRETARIA DE HACIENDA⁵

El Mandatario de la Entidad señaló que, al remitirse a lo establecido en el artículo 32 de la ley 14 de 1983, en ninguno de sus apartes y/o contenido se establece como erradamente lo señala la parte demandante, que debe cumplirse imperativamente la exigencia de contar con la existencia de un establecimiento de comercio, esto en consonancia legal y armónica con lo establecido en el artículo 4° del acuerdo 031 del Municipio de Ibagué

Es así que la Administración Municipal de Ibagué no incurrió en falsa motivación en tanto, el acuerdo municipal 031 de 2004 establece que la Secretaria de Hacienda es el sujeto activo y competente para iniciar y llevar hasta su culminación la liquidación oficial de aforo como respectivamente se realizó por lo que, de este modo, no se vulneró el debido proceso alegado.

Además, hizo énfasis en que la parte demandante tuvo a su alcance todas las herramientas jurídicas como recursos, nulidades y acciones tendientes a defender los presuntos derechos transgredidos y no lo hizo por lo que, no existe prueba siquiera mente sumaria de la falsa motivación endilgada al Municipio de Ibagué en la expedición de los actos demandados.

CONSIDERACIONES

1. COMPETENCIA

Este Juzgado es competente para conocer y fallar el presente medio de control, por tratarse de una pretensión de carácter administrativo de carácter particular, por la

⁴ Archivo Pdf 030AlegatosConclusiónDemandante.

naturaleza del medio de control, y por el órgano que profirió el acto administrativo que se demanda, por el factor territorial y por ser la cuantía inferior a 500 SMLMV (artículos 104, 138, 155- Numeral 4 y 156- Numeral 2 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo).

2. PROBLEMA JURÍDICO

En armonía con la fijación del litigio realizada en auto del 03 de noviembre de 2022⁶, el Despacho debe establecer, si “¿debe declararse la nulidad de la liquidación de aforo No. LOA 2020-1340-0210 de 28 de diciembre de 2020 por medio del cual se determinó para el demandante por parte del Municipio de Ibagué, el monto de impuesto de Industria y Comercio Avisos y Tableros del año gravable 2015, así como la Resolución No. FISC 1340-00296 de 7 de diciembre de 2021 por medio del cual se resuelve el recurso de reconsideración instaurado por la parte accionante, por haberse infringido en su expedición las normas en que deberían fundarse, por incurrir en falsa motivación y por indebida notificación de la resolución a través de la cual se resolvió el precitado recurso de reconsideración y si, en consecuencia, debe ordenarse la devolución de los dineros que hubiere pagado el demandante o, en su defecto, se debe declarar que los actos administrativos demandados se encuentran ajustados a Derecho? ” De igual forma, deberá analizarse por parte del Despacho si se configuró la prescripción de las obligaciones tributarias objeto de ejecución.

3. ACTO ADMINISTRATIVO IMPUGNADO

Se trata de los actos administrativos contenidos en la liquidación de aforo No. LOA 2020-1340-0210 de 28 de diciembre de 2020 por medio del cual se determinó para el demandante por parte del Municipio de Ibagué, el monto de impuesto de Industria y Comercio Avisos y Tableros del año gravable 2015, así como la Resolución No. FISC 1340-00296 de 7 de diciembre de 2021, por medio del cual se resuelve el recurso de reconsideración instaurado por la parte accionante.

4. TESIS DEL DESPACHO

El despacho encuentra que la parte demandante no acreditó ninguno de los cargos esbozados en la demanda y, por lo tanto, no logró desvirtuar la presunción de legalidad que ampara a los actos administrativos demandados.

5. FUNDAMENTOS DE LA TESIS DEL DESPACHO

5.1. Impuesto de Industria y Comercio

El impuesto de Industria y Comercio es un tributo municipal que grava exclusivamente los ingresos originados por la ejecución de actividades industriales, comerciales o de servicios dentro del territorio determinado de un Municipio. El artículo 32 de Ley 14 de 1983 señala que el mentado impuesto recaerá, en cuanto a materia imponible, sobre

⁶ Archivo Pdf 022AutoIncorporaPruebasFijaLitigio.

todas las actividades comerciales, industriales y de servicio que ejerzan o realicen en las respectivas jurisdicciones municipales, directa o indirectamente, por personas naturales, jurídicas o por sociedades de hecho, ya sea que cumplan en forma permanente u ocasional, en inmuebles determinados, con establecimientos de comercio o sin ellos.

El artículo 33 ibídem indica que, el impuesto de Industria y Comercio se liquidará sobre el promedio mensual de ingresos brutos del año inmediatamente anterior, expresados en moneda nacional y obtenidos por las personas y sociedades de hecho indicadas en el artículo precedente, con exclusión de: Devoluciones de ingresos provenientes de venta de activos fijos y de exportaciones, recaudo de impuestos de aquellos productos cuyo precio esté regulado por el Estado y percepción de subsidios.

De conformidad con el artículo 34 de esa misma Ley, se consideran actividades industriales las dedicadas a la producción, extracción, fabricación, confección, preparación, transformación, reparación, manufactura y ensamblaje de cualquier clase de materiales o bienes.

El artículo 35 señala como actividades comerciales, las destinadas al expendio, compraventa o distribución de bienes o mercancías, tanto al por mayor como al por menor, y las demás definidas como tales por el Código de Comercio siempre y cuando no estén consideradas por el mismo Código o por esta Ley, como actividades industriales o de servicios.

Según el artículo 36 son actividades de servicios dedicadas a satisfacer necesidades de la comunidad mediante la realización de una o varias de las siguientes o análogas actividades: expendio de bebidas y comidas; servicio de restaurante, cafés, hoteles, casas de huéspedes, moteles, amoblados, transporte y aparcaderos, formas de intermediación comercial, tales como el corretaje, la comisión, los mandatos y la compra - venta y administración de inmuebles; servicios de publicidad, interventoría, construcción y urbanización, radio y televisión, clubes sociales, sitios de recreación, salones de belleza, peluquerías, portería, servicios funerarios, talleres de reparaciones eléctricas, mecánica, automoviliarias y afines, lavado, limpieza y teñido, salas de cine y arrendamiento de películas y de todo tipo de reproducciones que contengan audio y vídeo, negocios de montepíos y los servicios de consultoría profesional prestados a través de sociedades regulares o de hecho.

Por su parte, el artículo 37 de la Ley 14 de 1983 dispone que, el impuesto de Avisos y Tableros autorizado por la Ley 97 de 1913 y la Ley 84 de 1915, se liquidará y cobrará en adelante a todas las actividades comerciales, industriales y de servicios como complemento del impuesto de Industria y Comercio, con una tarifa de un quince por ciento (15%) sobre el valor de éste, fijada por los Concejos Municipales.

El artículo 39 de la aludida Ley 14, señala que continúa siendo una prohibición vigente la de imponer gravámenes a la producción primaria agrícola, ganadera y avícola, sin que se incluyan en esta prohibición las fábricas de productos alimenticios o toda industria donde haya un proceso de transformación por elemental que éste sea.

Ahora bien, el Régimen Tributario Municipal de Ibagué vigente para la época de los hechos objeto de la presente demanda, se encuentra contenido en el Decreto No. 1000-0370 del 21 de junio de 2013, cuyo artículo 4° dispone que en el Municipio de Ibagué radican las potestades tributarias de administración, control, fiscalización, liquidación, discusión, recaudo, devolución y cobro de los impuestos municipales.

En el capítulo II de ese Decreto No. 1000-0370 de 2013, se refiere al impuesto de Industria y Comercio para señalar que los elementos de dicho tributo son los siguientes:

- Hecho generador: constituido por el ejercicio o realización directa o indirecta de cualquier actividad industrial, comercial o de servicios, en jurisdicción del Municipio de Ibagué, sea que dicha actividad se cumpla en forma permanente u ocasional, en inmueble determinado, con establecimiento o sin él.
- Sujeto activo: es el Municipio de Ibagué, ente administrativo a favor del cual se establece este Impuesto y en el que radican las potestades tributarias de fiscalización, liquidación, administración, control y recaudo.
- Sujeto pasivo: es la persona natural, jurídica o la sociedad de hecho que realice el hecho generador de la obligación tributaria.
- Año o periodo gravable: el impuesto es de periodo anual y dicho año o periodo gravable es calendario durante el cual se perciben los ingresos ordinarios y extraordinarios como contraprestación a la realización de las actividades industriales, comerciales o de servicios. Pueden existir periodos menores (fracción de año) en el año de iniciación y en la determinación de actividades.

De otro lado, el **Acuerdo No. 029 de 2014**, dispone en su artículo 1° que la liquidación privada del impuesto de Industria y Comercio se presentará **entre el 01 de enero y el último día hábil del mes de marzo** ante los bancos autorizados para el efecto.

El artículo 2° de este Decreto 029 señala que las tarifas del impuesto de Industria y Comercio y para efectos de la decisión del caso bajo análisis, resulta pertinente señalar que para las denominadas "*Actividades de Apoyo a la Agricultura*", identificadas con el CIIU 0161, estableció una tarifa de 7,0.

5.2. Facultades de la Administración Tributaria Municipal

Tal como lo preceptúa el artículo 196 del Decreto No. 1000-0370 del 21 de junio de 2013 o Régimen Tributario Municipal de Ibagué, salvo las competencias establecidas para las entidades descentralizadas, corresponde a la Secretaría de Hacienda del Municipio a través de los funcionarios de las dependencias del Grupo Gestión de Ingresos o quien haga sus veces, la administración, coordinación, determinación, discusión, control y recaudo de los ingresos municipales, de conformidad con las normas fiscales y orgánicas. La norma adicionalmente manifiesta que, en desarrollo de estas funciones la Administración Municipal coordinará las dependencias encargadas de la recepción de las declaraciones y demás informes y documentos; del registro de los contribuyentes, de la investigación, fiscalización y liquidación de impuestos, de la discusión del impuesto,

del cobro coactivo y en general organizará las divisiones o secciones que la integran para lograr un sistema efectivo de administración tributario en el Municipio.

El artículo 199 de ese mismo Decreto establece que la Secretaría de Hacienda Municipal de Ibagué estará investida de amplias facultades de fiscalización e investigación tributaria y en ejercicio de estas facultades podrá:

- Verificar la exactitud de las declaraciones o informaciones presentadas por los contribuyentes, retenedores, preceptores y declarantes o por terceros.
- Adelantar las investigaciones conducentes a establecer la ocurrencia de hechos generadores de obligaciones tributarias no informados.
- Solicitar, ya sea a los contribuyentes o a terceros, los informes necesarios para establecer las bases reales de los impuestos, mediante requerimientos ordinarios o especiales.
- Proferir requerimientos ordinarios, especiales y efectuar todas las diligencias necesarias para la correcta y oportuna determinación de los tributos, guardando el debido proceso.
- Practicar todas las pruebas legalmente establecidas en la ley o en este estatuto.
- Fiscalizar y controlar los ingresos de los contribuyentes, o los recaudadores de impuestos, contribuciones o tasas.

El artículo 200 del aludido Decreto Municipal indica que, para fines tributarios, la Secretaría de Hacienda Municipal, directamente o por intermedio de sus funcionarios competentes, podrá solicitar información a las entidades de derecho público y en reciprocidad atenderá los requerimientos que en el mismo sentido le formulen estas.

Según lo establece el artículo 201, el Grupo de Gestión de Ingresos de la Secretaría de Hacienda Municipal de Ibagué o quien haga sus veces, emplazará a quien estando obligado a declarar no lo haga, para que cumpla con su obligación dentro del término perentorio de un (1) mes y advierte que la no presentación de la declaración dará lugar a la sanción por no declarar.

De acuerdo con el artículo 205, la determinación de tributos y la imposición de sanciones deben fundarse en los hechos que aparezcan demostrados en el respectivo expediente, por los medios de prueba señalados en las leyes tributarias o en el Código de Procedimiento Civil, en cuanto éstos sean compatibles con aquellos.

En el capítulo 7 del Decreto No. 1000-370 de 2013 se regula lo concerniente a la Liquidación de Aforo frente a la cual, el artículo 219 establece que quienes incumplan con la obligación de presentar las declaraciones tributarias estando obligadas a ello, o quienes no estando obligados a ello no cancelen los impuestos serán emplazados por la autoridad competente de la Secretaría de Hacienda, previa comprobación de su omisión, advirtiéndoles de las consecuencias legales en caso de persistir en su omisión.

El artículo 220 dispone que, una vez agotado el procedimiento previsto en el artículo 219 se podrá determinar la obligación tributaria al contribuyente obligado a declarar que no hubiere presentado la declaración, mediante la práctica de una liquidación de aforo, que **se debe notificar dentro de los cinco (5) años siguientes al vencimiento del plazo señalado para declarar.**

Así mismo señala el precepto que igualmente habrá lugar a practicar liquidación de aforo, cuando no existiendo la obligación legal de declarar, presentar relación o informe, se compruebe la existencia de hechos generadores del tributo. La explicación sumaria de aforo tendrá como fundamento el acta de visita, la declaración de renta o ventas u otras pruebas surgidas del proceso de investigación tributaria.

Por su parte, el artículo 221 indica que la liquidación de aforo debe tener el mismo contenido de la liquidación de revisión, con explicación sumaria de los fundamentos de hecho en los cuales se sustenta el aforo y el artículo 223 dispone que contra la misma procede el recurso de reconsideración, el cual, de acuerdo con el artículo 233, debe ser resuelto en el plazo de un (1) año contado a partir de la fecha de su presentación en debida forma.

El artículo 251 señala que las pruebas se allegarán al proceso de fiscalización, entre otras oportunidades, con las respuestas a los requerimientos y el artículo 252 advierte que las dudas provenientes de vacíos probatorios existentes en el momento de practicar las liquidaciones o de fallar recursos deben resolverse, si no hay modo de eliminarlas, a favor del contribuyente, **cuando éste no se encuentre obligado a probar determinados hechos de acuerdo con las disposiciones legales.**

El artículo 253 consagra una presunción según la cual se consideran ciertos los hechos consignados en las declaraciones tributarias, en las correcciones a las mismas o en las respuestas a requerimientos administrativos, **siempre que sobre tales hechos no se haya solicitado una comprobación especial ni la ley la exija.**

5.3. Caso concreto

Tal como se indicó al inicio de esta providencia, a través del presente medio de control el demandante pretende que se declare la nulidad de los actos administrativos por medio de los cuales se liquidó oficialmente el impuesto de Industria y Comercio a su cargo, correspondiente a la vigencia fiscal 2015 y se le impuso la respectiva sanción por no declarar, por considerar que los mismos están viciados de nulidad en tanto la Entidad demandada decidió cobrarle dicho impuesto teniendo como único fundamento las actividades que él tiene inscritas en el Registro Único Tributario – RUT, pese a que su facturación evidencia que no desarrolló esas actividades.

Asevera igualmente que, la Secretaría de Hacienda del Municipio de Ibagué no tuvo en cuenta que las actividades en las cuales se encuentra inscrito y que efectivamente desarrolla son las de venta de algodón, servicio de recolección de algodón, servicio de transporte de muestras de algodón y servicio de medición de lotes, es decir, son actividades agrícolas primarias que de conformidad con los artículos 39 de la Ley 14 de

1983 y 18 del Decreto 370 del 21 de junio de 2013, no pueden ser gravadas con el impuesto de Industria y Comercio.

Asegura que aun cuando la demandada le hizo un requerimiento de información el 17 de septiembre de 2021, el mismo no pudo ser atendido por el señor Jairo Andrés Palma Bonilla, debido al cúmulo de trabajo de campo que tenía, lo que no le dio tiempo para recopilar información de cinco (5) años atrás y adicionalmente, adujo que esa información que le estaba siendo requerida ya había sido aportada por él a la DIAN y a la Entidad demandada, junto con el recurso de reconsideración interpuesto contra la liquidación de aforo.

Advierte que los actos administrativos demandados fueron expedidos con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa que le asiste al actor y que además la demandada le hizo notificaciones al correo electrónico que él nunca autorizó ni recibió, tal como sucedió con el acto administrativo por medio del cual se resolvió su recurso de reconsideración, con lo cual se vulneró su derecho al debido proceso.

Por su parte, la Entidad demandada asegura que en el caso del señor Palma Bonilla se siguió el procedimiento establecido en la ley para efectuar la Liquidación de Aforo del impuesto de Industria y Comercio y que el actor ha confundido este trámite con el procedimiento administrativo de cobro coactivo que se adelanta una vez establecido el impuesto, cuando el contribuyente se mantiene en su decisión de no efectuar el pago del mismo.

Ahora bien, para decidir sobre la procedencia o no de efectuar la Liquidación Oficial de Aforo, el despacho procede a relacionar los medios de prueba relevantes allegados al *sub judice*:

Lo probado en el proceso:

1. Mediante correo electrónico del 17 de octubre de 2020, la Entidad demandada le notificó al señor Jairo Andrés Palma Bonilla el Emplazamiento Previo por No Declarar de fecha 18 de septiembre de 2020 y le informó que a partir de ese momento contaba con el término de un (1) mes para dar respuesta a ese requerimiento (Arts. 715 del Estatuto Tributario y 153 del Acuerdo Municipal 031 de 2004).

Igualmente, en ese correo la Administración Municipal de Ibagué refirió que debido a la declaratoria del estado de emergencia sanitaria ocasionada por el COVID-19, esa Entidad suspendió los términos en los procesos administrativos que venía adelantando, durante el periodo comprendido entre el 16 de marzo de 2020 y el 30 de junio de esa misma anualidad. (Fls. 28 y 29 del archivo No. 3 del expediente electrónico que reposa en la plataforma SAMAI)

2. A folios 30 y 31 del archivo No. 3 del expediente electrónico que reposa en la plataforma SAMAI, se observa el Emplazamiento para Declarar del 18 de septiembre de 2020, suscrito por la Directora de Rentas de la Secretaría de Hacienda del Municipio de Ibagué, por medio del cual se requirió al señor Jairo

Andrés Palma Bonilla para presentar la declaración de Industria y Comercio correspondiente al año gravable 2015, pues según indica el documento, mediante cruce de información exógena con la DIAN, se determinó que él había omitido el deber de declarar dicho impuesto que grava su actividad económica “161 ACTIVIDADES DE APOYO A LA AGRICULTURA”, de conformidad con el Acuerdo 029 de 2014.

En el documento se le manifiesta al demandante que su ingreso bruto para esa vigencia (2015) fue de \$228.333.000 y que, por lo tanto, el valor del impuesto a pagar era de \$1.598.300.

3. A través de correo electrónico del 31 de diciembre de 2020, la Entidad demandada le notificó al actor la Liquidación Oficial de Aforo No. 2020-1340-0210 del 12 de noviembre de 2020. (Fls. 32 y 33 del archivo No. 3 del expediente electrónico que reposa en la plataforma SAMAI)
4. A folios 34 a 39 del archivo No. 3 del expediente electrónico que reposa en la plataforma SAMAI se aprecia la Liquidación Oficial de Aforo No. 2020-1340-0210 del 12 de noviembre de 2020, por medio de la cual la Directora de Rentas de la Secretaría de Hacienda Municipal de Ibagué determinó la obligación tributaria que le correspondía al señor Palma Bonilla, por la omisión en la presentación de la declaración y pago del Impuesto de Industria y Comercio – Avisos y Tableros del año gravable 2015, de la siguiente manera:

CONCEPTO	VALOR
INGRESOS BRUTOS DECLARADOS EN RENTA AÑO GRAVABLE	\$228.333.000
INGRESOS SOPORTADOS	0
TOTAL INGRESOS BRUTOS GRAVADOS CON ICA (Base Gravable)	\$228.333.000
ACTIVIDAD ECONOMICA	161
TARIFA ACTIVIDAD GRAVADA	7
Impuesto de Industria y Comercio	\$1.598.000
Impuesto de Avisos y Tableros (15 % del Impuesto de Industria y Comercio)	\$240.000
Sobretasa de Bomberos (6% del Impuesto de Industria y Comercio)	\$ 96.000
SUBTOTAL	\$1.934.000
SANCION POR NO DECLARAR aproximada al mil más cercano (2% de los Ingresos Brutos)	\$ 4.567.000
TOTAL A PAGAR SIN INTERESES	\$6.501.000

5. El señor Jairo Andrés Palma Bonilla presentó oportunamente el recurso de reconsideración⁷ contra la anterior decisión, por medio del cual manifestó que es un productor primario agrícola sin ningún tipo de transformación y que, por lo tanto, se encuentra exento del pago del impuesto de Industria y Comercio.

Señaló que como persona natural se encontraba inscrito en las siguientes actividades:

- Venta de algodón

⁷ Fls. 42 a 46 del archivo No. 3 del expediente electrónico que reposa en la plataforma SAMAI.

- Servicio de transporte de muestras de algodón
- Servicio de recolección de algodón
- Servicio de medición de lotes

Aduce que la producción primaria termina con la venta del producto en su estado natural y asegura que esa actividad comercial del productor original no puede ser gravada, por lo tanto, concluye que la actividad a la que se dedica, esto es, *“VENTA DE ALGODÓN, SERVICIO DE RECOLECCIÓN DE ALGODÓN, SERVICIO DE TRANSPORTE DE MUESTRAS DE ALGODÓN, SERVICIO DE MEDICIÓN DE LOTES”* no puede ser gravada con el impuesto de Industria y Comercio.

Al recurso el demandante manifiesta que adjunta los siguientes documentos con el fin de acreditar la actividad en la cual se desempeñó durante la vigencia 2015:

- a) Declaración de renta
- b) Anexos de la declaración de renta
- c) Registro Único Tributario RUT
- d) Facturación de los servicios
- e) Soportes de la venta de algodón

6. Según se aprecia a folio 47 del archivo No. 3 del expediente electrónico que reposa en la plataforma SAMAI mediante auto del 01 de junio de 2021, fue admitido el recurso de reconsideración presentado por el demandante contra la Liquidación Oficial de Aforo No. 2020-1340-0210 del 12 de noviembre de 2020 y en el mismo se indicó que la Entidad demandada tendría el plazo de un (1) año para resolver el recurso de reconsideración, contado a partir de la fecha de presentación del mismo.

7. Tal como se observa a folio 50 del archivo No. 3 del expediente electrónico que reposa en la plataforma SAMAI, el 17 de septiembre de 2021, la Directora de Rentas de la Secretaría de Hacienda Municipal requirió al señor Jairo Andrés Palma Bonilla para que en el término máximo de 15 días allegara la siguiente información:

- a) Copia del certificado de libertad y tradición del inmueble en el que se desarrolla la actividad primaria mencionada en la respuesta inicial, si es bien arrendado copia del contrato de arrendamiento.
- b) Facturas de compra de insumos para la siembra de algodón.
- c) Certificado de ingresos y retenciones vigencia 2015, para soportar los ingresos obtenidos por concepto de honorarios por valor de \$39.745.000 (casilla No. 35 de la Declaración de Renta).
- d) Certificación expedida por Contador Público que soporte los ingresos percibidos en el ejercicio de una actividad primaria no gravada por valor de \$228.333.000 m/cte, obtenidos durante el año fiscalizado.

e) Demás soportes que considere pertinentes.

8. A folios 52 a 54 del archivo No. 3 del expediente electrónico que reposa en la plataforma SAMAI, milita la Resolución No. FISC 1340-00296 del 07 de diciembre de 2021, por medio de la cual la resolvió el recurso de reconsideración interpuesto por el demandante en contra de la Liquidación Oficial de Aforo No. 2020-1340-0210 del 12 de noviembre de 2020, confirmándola en todas sus partes.

En la parte considerativa de la Resolución, la Entidad reiteró que mediante cruce de información exógena con la DIAN, esa dependencia había determinado que el contribuyente Palma Bonilla había omitido presentar y pagar la declaración del impuesto de Industria y Comercio Avisos y Tableros por el periodo gravable 2015 y que el objetivo de ese proceso de fiscalización era esclarecer los hechos concernientes a los ingresos declarados en la respectiva vigencia por la persona natural o jurídica, en cuanto a si dichos ingresos se encuentran o no gravados con el impuesto de Industria y Comercio en el Municipio de Ibagué.

Advirtió que ante la escasez de pruebas en el expediente para corroborar si la procedencia de los ingresos del señor Palma Bonilla constituía o no el hecho generador del impuesto en mención, esa oficina del Grupo de Rentas emitió un Requerimiento Ordinario de Información de fecha 17 de septiembre de 2021, por medio del cual se le solicitó al hoy actor información que permitiera esclarecer este aspecto; sin embargo, no hubo respuesta alguna de parte de éste.

Recordó entonces la Entidad que el H. Consejo de Estado, mediante sentencia No. 20547 del 14 de julio de 2019, explicó que el artículo 746 del Estatuto Tributario consagra una presunción legal de acuerdo con la cual se considerarán ciertos los hechos consignados en las declaraciones tributarias, en las correcciones a las mismas o en las respuestas a requerimientos administrativos, lo cual no implica que el contribuyente esté exento de demostrar los hechos que expuso en las declaraciones tributarias, pues la Administración puede desvirtuar los hechos declarados por el contribuyente, por cuanto tiene la facultad para comprobar la certeza y veracidad de esa información para asegurar el cumplimiento de las normas sustanciales.

Destaca que con fundamento en los artículos 746 y 684 del Estatuto Tributario y en razón de la presunción de veracidad de las declaraciones, la Administración tiene la carga de desvirtuar dicha presunción; no obstante, menciona que en el ejercicio de la facultad de fiscalización que le otorga el ordenamiento jurídico, la carga probatoria se invierte automáticamente a cargo del contribuyente en dos eventos: cuando se solicita una comprobación especial o cuando la ley exige tal comprobación.

9. El señor Palma Bonilla presentó un derecho de petición ante la Administración Municipal de Ibagué – Secretaría de Hacienda con el fin de manifestar que no recibió el Requerimiento Ordinario de Información del 17 de septiembre de 2021, por lo que no tuvo oportunidad de atender el mismo.

Señaló que la Entidad reconoció en la Resolución No. 00296 de 2021, que no tenía plena certeza de la actividad que él realizaba como agricultor; sin embargo, de manera arbitraria y sin contar con la evidencia necesaria, liquidó a su cargo el impuesto de Industria y Comercio para el año 2015 y la sanción por su no pago, sin dar aplicación a lo establecido en los artículos 733 y 745 del Estatuto Tributario Nacional, con lo cual se vulneró su derecho de defensa y contradicción.

Por lo anterior, el demandante solicitó la revocatoria directa de los actos administrativos que ahora se atacan en el *sub judice* por considerar que es manifiesta su oposición a la Constitución y a la ley y porque con ellos se está causando un agravio injustificado a una persona.

A continuación, reiteró los argumentos expuestos en el recurso de reconsideración interpuesto contra la Liquidación Oficial de Aforo No. 2020-1340-0210 del 12 de noviembre de 2020.

Finalmente, solicitó que se **declarara la prescripción de la acción de cobro** frente a la liquidación del impuesto de Industria y Comercio correspondiente a la vigencia 2015. (Fls. 55 a 64 del archivo No. 3 del expediente electrónico que reposa en la plataforma SAMAI)

10. Mediante escrito visible a folios 66 a 68 del archivo No. 3 del expediente electrónico que reposa en la plataforma SAMAI, la Directora de Rentas de la Secretaría de Hacienda del Municipio de Ibagué profirió respuesta frente al derecho de petición presentado por el accionante y relacionado en precedencia.

En dicho escrito la funcionaria le manifestó al actor que, en materia tributaria la carga de la prueba se invierte quedando a cargo del contribuyente el deber de probar ante la administración dentro del proceso de fiscalización.

Adujo igualmente la Directora de Rentas, que la normatividad vigente en materia tributaria no obliga a la Administración a solicitar pruebas adicionales; no obstante, señaló que ante el poco material probatorio aportado, se emitió el Requerimiento Ordinario de Información del 17 de septiembre de 2021, que fue enviado al mismo correo electrónico por medio del cual él presentó el recurso de reconsideración contra la Liquidación de Aforo.

Le aclaró que ese requerimiento de información no es una inspección tributaria y por lo tanto no le es aplicable el artículo 733 del Estatuto Tributario Nacional; así como tampoco es aplicable a su caso el artículo 745 de ese mismo cuerpo normativo.

A su vez, la funcionaria expresó que en el caso bajo análisis no procedía la revocatoria directa en virtud de lo dispuesto en el artículo 736 del Estatuto Tributario, pues el señor Palma Bonilla había hecho uso de los recursos en el procedimiento administrativo.

Por último, la Directora de Rentas del Municipio le señaló al peticionario que en el caso bajo análisis, no se habían configurado ni la prescripción de la acción de cobro ni la caducidad del impuesto de Industria y Comercio correspondiente al año 2015, por cuanto esos términos fueron interrumpidos por la notificación de la Liquidación Oficial de Aforo.

11. A folio 69 del archivo No. 3 del expediente electrónico que reposa en la plataforma SAMAI, se observa la declaración de renta del señor Jairo Andrés Palma Bonilla correspondiente a la vigencia fiscal 2015, en la que se observa que reporta ingresos por “*honorarios, comisiones y servicios*” por valor de \$39.745.000 y “*otros ingresos*” por valor de \$188.588.000, para un total de \$228.333.000.

12. A folio 80 del archivo No. 3 del expediente electrónico que reposa en la plataforma SAMAI, reposa una certificación expedida por la Administradora de la Empresa Algodonera Tolima Norte S.A. el **22 de febrero de 2021**, por medio de la cual manifiesta que el señor Jairo Andrés Palma Bonilla durante el año 2015 vendió a esa Empresa por concepto de algodón semilla, los siguientes valores:

- Fibra	\$132.889.933
- Semilla	\$22.344.000
- Premios calidad de fibra	\$6.551.840
- Compensación Gobierno	\$27.208.452
TOTAL	\$188.994.225

13. A folio 82 del archivo No. 3 del expediente electrónico que reposa en la plataforma SAMAI, milita el Registro Único Tributario – RUT- del demandante en el que se aprecia que su actividad principal es la identificada con el código 0161 con una fecha de inicio de la actividad el 01 de julio de 2013.

Análisis del caso:

Tal como lo enuncia la parte actora y se evidencia en los actos administrativos demandados, la Secretaría de Hacienda del Municipio de Ibagué en un cruce de información con la DIAN se pudo percatar que la **actividad económica principal** que incluyó el señor Jairo Andrés Palma Bonilla en su Registro Único Tributario – Rut-, a partir del 01 de julio de 2013, es la identificada con el CIU 0161, esto es, “*Actividades de Apoyo a la Agricultura*”, como lo establece el artículo 2° del Decreto 029 de 2014.

Es así como esa actividad económica denominada CIU 0161 “*Actividades de Apoyo a la Agricultura*” se encuentra grabada con el impuesto de Industria y Comercio tal como se puede constatar en el mismo Acuerdo 029 de 2014, en el que se le fijó una tarifa de 7,0.

Según el referido código CIU, esta clase de actividades incluyen:

- *Las actividades agrícolas **a cambio de una retribución o por contrata**, como:* - Acondicionamiento de terrenos. - Plantación o siembra de cultivos. - Tratamiento de cultivos. - Fumigación de cultivos, incluida la fumigación aérea. - Poda de árboles

frutales y viñas. - Transplante de arroz, entresacado de la remolacha. - Cosecha. - Control de las plagas (incluidos los conejos) en relación con la agricultura.

- *La explotación de equipo de riego agrícola.*
- *El suministro o alquiler de maquinaria agrícola con operadores y personal.*
- *El mantenimiento de tierras para usos agrícolas.*

En este punto resulta relevante para el Despacho indicar lo siguiente:

El artículo 39 de la Ley 14 de 1983 consagra la prohibición para las entidades territoriales de *imponer gravámenes de ninguna clase o denominación a la producción primaria, agrícola, ganadera y avícola, sin que se incluyan en esta prohibición las fábricas de productos alimenticios o toda industria donde haya un proceso de transformación por elemental que ésta sea.* No obstante, se debe acotar también que las actividades de **apoyo a la agricultura** NO cobijan actividades propias de la producción primaria.

En este punto se recuerda que el Consejo de Estado⁸ ha indicado que *la teoría económica divide la economía en tres sectores a saber: (i) sector primario o sector agropecuario, (ii) sector secundario o sector industrial y (iii) sector terciario o sector de servicios. Hacen parte del sector primario las actividades humanas que obtienen los productos de la naturaleza, sin ningún proceso de transformación, por ejemplo, la agricultura, la ganadería, la silvicultura, la caza y la pesca. Entonces, la normativa aplicable prohíbe gravar con el impuesto de industria y comercio las actividades propias del sector primario de la economía, esto es, las que se desarrollen para tomar de la naturaleza los recursos que esta produce, sin transformación alguna. Frente a esta prohibición, la Sala ha considerado que, «el proceso productivo primario culmina con la venta del producto y por ello la venta o comercialización de productos en estado natural o primario, sin ningún tipo de transformación, hecha por el productor de los mismos, no puede ser gravada con el impuesto de industria y comercio».*

De esta manera, las actividades del sector primario (cultivo y cría de animales), como bien se extrae de los códigos CIIU vigentes, se encuentran clasificadas dentro de dicho catálogo como las correspondientes a los **códigos 0111 a 0150**, mientras que las actividades de apoyo a la agricultura corresponden al código 0161. Estas últimas tienen como signo de distinción que, si bien ejecutadas alrededor de los usos y elementos agrícolas, **son realizadas a cambio de una retribución o contrata**, es decir, quien las realiza, en realidad está prestando un servicio y por ello entonces son susceptibles de gravarse con el impuesto de industria y comercio.

Entonces, ante esta evidencia registrada precisamente por el mismo demandante, - actividad económica principal- la Entidad demandada, en ejercicio de sus facultades de fiscalización, dio inicio al trámite de determinación del impuesto de Industria y Comercio a cargo del señor Palma Bonilla para la vigencia fiscal 2015, para lo cual la Directora de Rentas del Municipio de Ibagué lo emplazó para declarar el día 18 de septiembre de

⁸ SENTENCIA nº 08001-23-33-000-2017-00704-01 de Consejo de Estado (SECCION CUARTA) del 20-08-2020

2020 y le advirtió que por virtud de la ley contaba con el término de un (1) mes para hacerlo; sin embargo, no se observa en el cartulario prueba alguna de que el actor hubiese declarado dentro de ese término o hubiese allegado ante la Entidad accionada, las pruebas que acreditaran de manera fehaciente que no estaba obligado a declarar el impuesto de Industria y Comercio para la vigencia fiscal 2015.

Ante esta situación, la Secretaría de Hacienda del Municipio de Ibagué procedió a realizar la Liquidación Oficial de Aforo de ese impuesto, como era su deber, y notificó la misma al demandante, el cual, dentro de la oportunidad legal correspondiente, presentó el recurso de reconsideración en el que aseguró que era un productor primario agrícola y que en tal sentido, sus actividades económicas estaban exentas del pago del impuesto de industria y comercio y para acreditar esa manifestación allegó algunos documentos.

No obstante, por resultar insuficiente la prueba aportada por el demandante para acreditar sus manifestaciones, la Entidad decidió hacerle un Requerimiento Ordinario de Información con el fin que en el término de quince (15) días allegara algunos otros documentos como: **i)** la copia del certificado de tradición y libertad del inmueble o contrato de arrendamiento, esto sin duda con el fin de establecer el predio en donde se desarrolla la actividad primaria agrícola, **ii)** las facturas de compra de los insumos para la siembra de algodón, **iii)** el certificado de Ingresos y Retenciones del año 2015 y **iv)** una certificación expedida por Contador Público que soportara los ingresos percibidos en ejercicio de esa actividad primaria; sin embargo, lo que se observa en el cartulario es que mediante derecho de petición visible a folios 55 a 64 del archivo 003 del expediente electrónico, el señor Jairo Andrés le manifestó a la Entidad demandada que no recibió el Requerimiento Ordinario de Información del 17 de septiembre de 2021 y que por tal motivo no pudo atender el mismo, pero en la demanda manifiesta que no atendió ese requerimiento por falta de tiempo y porque la información que le solicitaban era antigua.

Es de resaltar en este punto que el señor Palma Bonilla esbozó un argumento ante la Administración y otro ante esta Jurisdicción para justificar el hecho de no haber atendido el requerimiento ordinario de información que se le hizo, pero más allá de eso, lo que es pertinente tener en cuenta en este caso, es que el artículo 157 del Estatuto Tributario Municipal de Ibagué o Decreto 1000-370 de 2013 establece que los contribuyentes están **obligados a suministrar las informaciones y pruebas que les sean solicitadas por la Administración Tributaria** en relación con los impuestos a su cargo, dentro de los quince (15) días siguientes a la fecha de solicitud; pese a esto, lo que se tiene en el *sub examine* es que en este caso, el señor Palma Bonilla no allegó ninguno de los documentos que le fueron solicitados, ni mucho menos se observa que le hubiese pedido un plazo adicional a la Administración para cumplir con este requerimiento, lo que evidencia su desinterés frente a dicho trámite.

Y es que esto era especialmente relevante porque convergerían en demostrar que las cuatro actividades que dijo desarrolló en el año 2015 (venta de algodón, transporte de muestras de algodón, servicio de recolección de algodón y servicio de medición de lotes), y que el recurrente pretendió encauzar dentro de sus actividades económicas secundarias (código 111 - cultivo de cereales y código 112 cultivo de arroz), efectivamente obedecían al ejercicio de una actividad económica del sector primario y no a las actividades de apoyo a la agricultura.

Aunado a lo anterior, es preciso recordar que aun cuando el demandante asegura que los documentos que le fueron requeridos ya habían sido aportados junto con el recurso de reconsideración y previamente a la DIAN, lo cierto es que al verificar los anexos que se enlistan en dicho recurso es claro que no se corresponden con los documentos requeridos al demandante y tampoco hay evidencia de que éste le hubiese informado a la Administración Municipal que estos reposaban en la DIAN, para que aquella los solicitara, de modo que de nuevo se concluye que fue su inacción fue la que conllevó a que el recurso se decidiera de forma negativa frente para sus intereses.

Sobre el tópico se ha pronunciado la jurisprudencia del H. Consejo de Estado para señalar lo siguiente:

*“En este caso, como el mismo contribuyente lo ha reconocido, envió extemporáneamente la información que le había sido solicitada, lo que quiere decir que se configuró uno de los hechos sancionables contemplados en la disposición antes mencionada, lo que hace procedente la imposición de la sanción. (...) Además de que el hecho sancionable en el que incurrió la demandante no puede entenderse como subsanado por haber aportado la información con la respuesta al pliego de cargos, **la omisión de enviar la mencionada información constituye por sí sola un factor de entorpecimiento en el oportuno ejercicio de las facultades de fiscalización y control para la correcta determinación de los tributos y sanciones**, y, en esa medida, puede considerarse potencialmente generadora de daño para el fisco, en cuanto afecta su labor recaudatoria, con claros efectos negativos frente al haber de las arcas públicas sobre cuya protección recae un interés general⁹. (se destaca)*

Tal como puede extraerse del anterior pronunciamiento, es un deber legal de todo contribuyente atender los requerimientos ordinarios y especiales de información que haga la Administración en materia tributaria y su desatención no solo causa un impacto en la correcta determinación de los tributos, sino que además puede entrañar la imposición de una sanción pecuniaria.

Así mismo, es preciso señalar que, aunque el artículo 253 del Estatuto Tributario Municipal de Ibagué consagra una presunción según la cual se consideran ciertos los hechos consignados en las declaraciones tributarias, en las correcciones a las mismas o en las respuestas a requerimientos administrativos, la misma está sujeta a que sobre tales hechos no se haya solicitado una comprobación especial ni la ley la exija, pues tal como lo ha expuesto el Consejo de Estado en sus pronunciamientos *“dicha presunción es legal, en tanto el contribuyente no está exento de demostrar los hechos consignados en sus declaraciones tributarias, correcciones a las mismas o en las respuestas a requerimientos administrativos. Lo que implica que dicha presunción admite prueba en contrario y que la autoridad fiscal para asegurar el efectivo cumplimiento de las normas sustanciales, puede desvirtuarla mediante el ejercicio de las facultades de fiscalización e investigación.”¹⁰*

⁹ Consejo de Estado – Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Cuarta. Sentencia del 18 de junio de 2014. Radicado No. 08001-23-31-000-2006-02166-01(19123). C.P. Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez.

¹⁰ Consejo de Estado – Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Cuarta. Sentencia del 23 de septiembre de 2021. Radicado No. 25000-23-37-000-2015-01542-01(24967). C.P. Julio Roberto Piza Rodríguez.

En cuanto a la afirmación de que la Entidad demandada solamente tuvo en cuenta las actividades en las que el demandante se encontraba inscrito para concluir que éste estaba obligado a declarar el impuesto de Industria y Comercio, el despacho lo encuentra completamente lógico y procedente, pues en el Registro Único Tributario – RUT -del señor Palma Bonilla aparece como actividad económica principal la identificada con el CIU 0161 “*Actividades de Apoyo a la Agricultura*”, que de acuerdo con el Decreto 029 de 2014, se encuentra gravada con dicho tributo con una tarifa de 7,0, de tal suerte que en este caso, fue el mismo contribuyente el que se expuso al cobro del impuesto al consignar tal información, pese a que el artículo 555-2 del Estatuto Tributario Nacional claramente establece que el RUT constituye el mecanismo único para identificar, ubicar y clasificar a las personas y entidades que tengan la calidad de contribuyentes declarantes de impuestos.

Por otro lado, esta Falladora encuentra que, aunque el demandante aseguró tanto en la vía administrativa como en la demanda que dio origen al *sub lite* que durante la vigencia fiscal 2015 se dedicó a actividades de producción primaria agrícola tales como la venta de algodón, el servicio de recolección de algodón, el servicio de transporte de muestras de algodón y el servicio de medición de lotes, lo cierto es que no aportó durante el trámite de determinación del impuesto ante el Municipio de Ibagué, ningún medio de prueba que acreditara con suficiencia dicha manifestación, pese a que incluso, fue requerido por la Entidad demandada para el efecto, por lo que no podía esperar a que la Administración accediera a sus súplicas de exonerarlo del gravamen teniendo como único fundamento sus manifestaciones, máxime cuando él mismo había inscrito como su actividad económica principal “*Actividades de Apoyo a la Agricultura*”, la cual se encuentra gravada con este impuesto de manera expresa y específica, por lo que es claro que si existió un error en cuanto a las actividades económicas que el señor Palma Bonilla desarrolló en la vigencia fiscal 2015, ello es únicamente atribuible a este y no a la Administración Municipal.

En cuanto a la presunta vulneración del derecho fundamental al debido proceso del demandante, la misma tampoco se encuentra probada en el cartulario pues lo que se advierte es que la Entidad demandada para determinar el valor del impuesto de Industria y Comercio a cargo del demandante para la vigencia 2015, siguió de manera precisa el procedimiento establecido en el Estatuto Tributario Municipal o Decreto 1000-370 de 2013, en tanto lo emplazó inicialmente para declarar el 18 de septiembre de 2020 y ante el silencio del contribuyente la Administración Municipal profirió la Liquidación Oficial de Aforo No. 2020-1340-0210 del 12 de noviembre de 2020, contra la cual el señor Palma Bonilla tuvo la oportunidad de interponer el correspondiente recurso de reconsideración, el cual fue decidido por la Secretaría de Hacienda Municipal de Ibagué dentro del término de un (1) año establecido en la ley, previo requerimiento al demandante para que allegara los documentos que demostraran sus afirmaciones, por lo que no se evidencia que se hubiese pretermitido alguna etapa o se hubiesen desconocido de algún modo los derechos de defensa y contradicción que el asisten al demandante.

En cuanto a las notificaciones por correo electrónico, es importante precisar que las mismas se hicieron al correo electrónico reportado por el señor Jairo Andrés en su RUT y se aprecia que a través de esa misma dirección electrónica el demandante

remitía sus documentos, peticiones y recursos a la Entidad demandada, pues así puede verificarse a folios 28, 32, 40, 47, 51 y 65 del archivo 003 del expediente electrónico. De esta manera, la administración actuó según lo permitido y autorizado por el parágrafo del artículo 565 del Estatuto Tributario.

Finalmente, aunque el acto a través del cual se definió lo atinente a la estructuración de la presunta prescripción, no se atacó a través del presente medio de control, es preciso indicar que tal fenómeno jurídico puede operar en dos momentos, ninguno de los cuales tuvo lugar en el *sub judice*, tal como se pasa a explicar:

La primera de esas oportunidades es la consagrada en el artículo 220 del Estatuto Tributario Municipal de Ibagué, que establece que la Administración Municipal tiene el deber de determinar la obligación tributaria del contribuyente obligado a declarar, que no lo hubiese hecho, mediante la práctica de una liquidación de aforo que **se debe notificar dentro de los cinco (5) años siguientes al vencimiento del plazo señalado para declarar**, por lo tanto, si la Entidad demandada no notifica la liquidación oficial de aforo dentro de ese término, prescribe la oportunidad para hacerlo.

En el caso objeto de estudio tenemos que, de acuerdo con el artículo 1° del Decreto 29 de 2014, el demandante tenía hasta el último día hábil del mes de marzo para declarar el impuesto de Industria y Comercio de la vigencia fiscal 2015, lo que quiere decir que la Entidad demandada tenía hasta el 30 de marzo de 2021 (5 años), para notificarle la liquidación oficial de aforo y como dicha notificación se realizó mediante mensaje de correo electrónico del 31 de diciembre de 2020, es claro que la misma fue oportuna y que no operó el fenómeno jurídico de la prescripción.

El segundo momento establecido en la ley para que la Administración pierda la facultad de determinación del impuesto es el consagrado en el artículo 223 del Estatuto Tributario Municipal que establece que el recurso de reconsideración interpuesto contra la liquidación oficial de aforo debe ser resuelto en el plazo máximo de un año contado a partir del momento de su presentación en debida forma.

En el presente caso tenemos que el señor Palma Bonilla remitió el recurso de reconsideración contra la liquidación de aforo el día 24 de febrero de 2021 y según lo señaló la demandada en Auto del 01 de junio de 2021, lo hizo en debida forma, por lo que el mentado término de un año empezó a transcurrir ese 24 de febrero de 2021 y vencía el 03 de febrero de 2022; sin embargo, la Resolución No. FISC 1340-00296 de 7 de diciembre de 2021, por medio de la cual se decidió el aludido recurso fue notificada al actor el 23 de diciembre de 2021, es decir, de manera oportuna, sin que haya operado la prescripción de la obligación tributaria.

De cara a tal estado de las cosas, esta Operadora Judicial encuentra que en el proceso de la referencia la parte demandante no logró desvirtuar la presunción de legalidad que ampara los actos administrativos demandados, motivo por el cual se declararán probadas las excepciones de mérito denominadas *“Interpretación errónea del demandante sobre las normas que sustentan la demanda y cuya aplicación se depreca, Falta de Vicio en los Actos Administrativos que se acusan, Falta de Prueba*

de la Parte Actora para desvirtuar la Presunción de Legalidad e inexistencia de la violación al Debido Proceso al Demandante de los Actos Administrativos Demandados y Estricta Sujeción de los Actos acusados a la Normatividad aplicable al asunto” propuestas por la Entidad demandada y se negarán las pretensiones de la demanda.

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. 1º que se condenará en costas a la parte vencida en el proceso.

Así las cosas, se condenará en costas procesales de esta instancia a la PARTE DEMANDANTE, siempre y cuando se hubieren causado y en la medida de su comprobación, incluyendo en la liquidación la suma de doscientos sesenta mil pesos (\$260.000) por concepto de agencias en derecho, de conformidad con lo establecido en el Acuerdo No. PSAA16-10554 agosto 5 de 2016, expedido por el Consejo Superior de la Judicatura, a favor de la demandada.

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

RESUELVE:

PRIMERO: DECLARAR PROBADAS las excepciones denominadas *“Interpretación errónea del demandante sobre las normas que sustentan la demanda y cuya aplicación se depreca, Falta de Vicio en los Actos Administrativos que se acusan, Falta de Prueba de la Parte Actora para desvirtuar la Presunción de Legalidad e inexistencia de la violación al Debido Proceso al Demandante de los Actos Administrativos Demandados y Estricta Sujeción de los Actos acusados a la Normatividad aplicable al asunto”*, propuestas por la Entidad demandada Municipio de Ibagué – Secretaría de Hacienda Municipal, por las razones expuestas previamente en esta providencia.

SEGUNDO: NEGAR las pretensiones de la demanda, por los motivos esbozados en la parte considerativa de esta sentencia.

TERCERO: CONDENAR en costas a la parte demandante por las razones expuestas con antelación, incluyendo como agencias en derecho la suma doscientos sesenta mil pesos (\$260.000). Por Secretaría liquídense.

CUARTO: En firme ésta providencia, archívese el expediente, previas constancias de rigor y anotaciones en el Sistema SAMAI.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'S. Sereno', is centered on the page. The signature is fluid and cursive.

**SANDRA LILINA SERENO CAICEDO
JUEZA**