



JUZGADO QUINTO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE IBAGUÉ

Ibagué, dieciséis (16) de abril de dos mil veintiuno (2021).

Radicado: 73001-33-33-005-2019-00113-00
Medio de control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho
Parte demandante: Ricardo Andrés Rivera Enciso
Parte demandada: Municipio de Ibagué

Surtido el trámite correspondiente ajustado al procedimiento establecido en el Decreto Legislativo 806 de 2020, sin que se advierta causal de nulidad que invalide lo actuado, el Despacho¹ profiere la decisión de mérito y que en derecho corresponda dentro del presente medio de control.

1. Antecedentes:

1.1 De la Demanda.

El señor **Ricardo Andrés Rivera Enciso** actuando por intermedio de apoderada judicial y en ejercicio del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho establecido en el artículo 138 del C. de P.A. y de lo C.A. promovió demanda contra el Municipio de Ibagué, tendiente a obtener mediante sentencia judicial, un pronunciamiento favorable sobre las siguientes:

1.2 Pretensiones

1.2.1 Declarar la nulidad del acto administrativo contenido en el **Auto 2018-1033-14-343 de 10 de septiembre de 2018**, expedido por la Directora Grupo de Rentas del Municipio de Ibagué, por medio de la cual, entre otras decisiones, confirmó parcialmente la decisión contenida en la liquidación oficial de aforo LOA 2016-1033-14-0278 de 18 de octubre de 2016 correspondiente al Impuesto de Industria y Comercio del año 2011, del señor Ricardo Andrés Rivera Enciso.

1.2.2 Declarar la nulidad del acto administrativo contenido en el **Auto 2018-1033-14472 de 2 de noviembre de 2018** “*Por medio del cual el Despacho niega una solicitud de silencio positivo por improcedente.*” expedida por la Directora Grupo de Rentas del Municipio de Ibagué.

1.2.3 Como consecuencia de lo anterior, y a título de restablecimiento del derecho se condene a la entidad demandada a declarar la configuración del silencio administrativo positivo.

¹ Atendiendo las pautas establecidas desde el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020, mediante el cual se imparten instrucciones en virtud del “Estado de Emergencia económico, social y ecológico” decretado en el territorio nacional, y con fundamento en los estragos de la pavorosa plaga clasificada como SARS-CoV-2 por las autoridades sanitarias mundiales de la OMS, causante de lo que se conoce como la enfermedad del Covid-19 o popularmente “coronavirus”; y desde el Acuerdo PCSJA20-11526 del 22 de marzo de 2020, proferido por el Consejo Superior de la Judicatura, mediante el cual se tomaron medidas por motivos de salubridad pública, **la presente providencia fue discutida y aprobada por la el Juzgado a través de correo electrónico y se notifica a las partes por el mismo medio.**

Sentencia 1ª instancia.
Radicado: 73001-33-33-005-2019-00113-00
Medio de control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho
Parte demandante: Ricardo Andrés Rivera Enciso
Parte demandada: Municipio de Ibagué

1.2.4 Como consecuencia de lo anterior, y a título de restablecimiento del derecho se condene a la entidad demandada a corregir en sus archivos la información que reposa sobre el señor Ricardo Andrés Rivera Enciso en relación al cumplimiento de sus obligaciones tributarias.

1.2.5 Como consecuencia de lo anterior, y a título de restablecimiento del derecho se condene a la entidad demandada a pagar a título de indemnización los perjuicios causados por el embargo de las cuentas bancarias.

1.2.6 Que se dé cumplimiento a la sentencia en los términos que indique la ley.

1.2.7 Que el pago de la indemnización se realice de forma oportuna, de lo contrario, se liquidará intereses comerciales y moratorios hasta que se efectuó el pago indexado o actualizado conforme al I.P.C.

Como presupuestos fácticos de sus pretensiones, y que se fijaron así en el auto de 16 diciembre de 2020 que adecuó el trámite al procedimiento establecido en el Decreto Legislativo 806 de 2020 (fls. 184 a 189), se establecieron los siguientes,

1.3 Hechos:

1.3.1 Que por Liquidación Oficial de Aforo LOA 2016-1033-14-0278 de 18 de octubre de 2016, la directora del Grupo de Rentas de la Secretaría de Hacienda del Municipio de Ibagué determinó la obligación tributaria a cargo del señor Ricardo Andrés Rivera Enciso por la omisión de presentar la declaración y pago del Impuesto de Industria y Comercio – Avisos y Tableros del año gravable 2011.

1.3.2 La Liquidación Oficial de Aforo LOA 2016-1033-14-0278 de 18 de octubre de 2016.

1.3.3 Que con base en la Liquidación Oficial de Aforo LOA 2016-1033-14-0278 de 18 de octubre de 2016, la Directora del Grupo de Tesorería del Municipio de Ibagué, el 6 de septiembre de 2017, libró mandamiento de pago 1034-02-57114 en contra del señor Ricardo Andrés Rivera Enciso y decretó medidas cautelares.

1.3.4 Que por petición de 21 de septiembre de 2017, radicado 2017-80769, el señor Ricardo Andrés Rivera Enciso solicitó la revocatoria directa de la Liquidación Oficial de Aforo LOA 2016-1033-14-0278 de 18 de octubre de 2016 y del acto administrativo por el cual se dio inicio a su cobro.

1.3.5 Que por petición de 24 de septiembre de 2018, radicado 2018-94001, el señor Ricardo Andrés Rivera Enciso solicitó al Municipio de Ibagué la declaración del silencio administrativo positivo respecto de la petición con radicado 2017-80769 de 21 de septiembre de 2017.

1.3.6 Que por Auto 2018-1033-14-343 de 10 de septiembre de 2018, la Directora Grupo de Rentas del Municipio de Ibagué, resolvió la petición de revocatoria directa de la liquidación oficial de aforo LOA 2016-1033-14-0278 de 18 de octubre de 2016 correspondiente al Impuesto de Industria y Comercio del año 2011, la cual confirmó parcialmente.

Sentencia 1ª instancia.
Radicado: 73001-33-33-005-2019-00113-00
Medio de control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho
Parte demandante: Ricardo Andrés Rivera Enciso
Parte demandada: Municipio de Ibagué

1.3.7 Que por Auto 2018-1033-14472 de 2 de noviembre de 2018 la Directora Grupo de Rentas del Municipio de Ibagué negó por improcedente la petición de silencio positivo.

2. Trámite Procesal

La demanda se presentó el 21 de febrero de 2019 (fl. 1). Por auto del 8 de abril del mismo año se admitió (fl. 153), se ordenó notificar a la autoridad demandada, a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado y al Ministerio Público.

Notificada en debida forma, en oportunidad, la parte demandada contestó la demanda como se observa en la constancia secretarial visible a folio 173 del expediente.

2.1. Contestación de la Demanda Municipio de Ibagué.

Se opuso a las pretensiones y considera que los hechos de la demanda no son ciertos y no le constan.

Propuso como excepciones: *i. Inexistencia de la obligación demandada*, cuyo fundamento, ajeno al debate de este proceso, consiste en que debe negarse el reconocimiento de la sanción mora establecida en la Ley 244 de 1995 y la Ley 1071 de 2006, *ii. Falta de vicio en los actos administrativos que se acusan*, por cuanto los actos administrativos demandados, formal y materialmente, se ajustan a la Constitución, la ley y al reglamento y fueron expedidos por autoridad competente y *iii. Excepción genérica, no es una objeción, es un deber procesal del juez* (fls. 170 a 172).

2.2. Ajuste del trámite al Decreto Legislativo 806 de 2020.

Por auto del 16 de diciembre de 2020, el Despacho adecuó el trámite de este proceso a las previsiones del Decreto Legislativo 806 de 2020 para lo cual agotó la etapa de saneamiento del proceso, de decisión de excepciones (previas, mixtas y de mérito) decretó e incorporó los medios de prueba aportados y solicitados por las partes y fijó el litigio (fls. 184 a 189).

Por auto del 5 de febrero de 2021 el Despacho declaró precluido el término probatorio y concedió a las partes el término común de 10 días para que presentaran por escrito los alegatos de conclusión. El mismo término se concedió al Ministerio Público, para que, si lo consideraba, presentara concepto (fls. 191 a 192).

2.3. Alegatos de Conclusión Parte demandante.

Manifestó que en el proceso está demostrado que en ningún momento incumplió con obligaciones fiscales a su cargo en el Municipio de Ibagué, no obstante, dicho municipio ha obrado de forma arbitraria y con desconocimiento del derecho fundamental al debido proceso, dado que desde la etapa prejudicial omitió revisar los soportes allegados que acreditan el cumplimiento de las obligaciones fiscales en el Municipio de San Luís, lugar que sí corresponde al que debe realizarse el pago.

Expuso que realizó el pago del Impuesto de Industria y Comercio del año 2011 en el Municipio de San Luís – Tolima ajustado a las disposiciones en materia tributaria

Sentencia 1ª instancia.
Radicado: 73001-33-33-005-2019-00113-00
Medio de control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho
Parte demandante: Ricardo Andrés Rivera Enciso
Parte demandada: Municipio de Ibagué

como se acredita con los contratos Nro. 011 y Nro. 012 del año 2011 cuyas obras fueron ejecutadas, finalizadas, liquidadas y facturadas en dicho municipio, al cual también realizó el pago del Impuesto de Industria y Comercio como lo dispone la ley, documentos que se acompañaron a la solicitud de revocatoria directa de fecha 21 de septiembre de 2017.

Indicó que desde el inicio del procedimiento administrativo de cobro coactivo se desconoció su derecho de defensa y contradicción, iniciando por el lugar en el cual se realizó su notificación, el cual no corresponde a su domicilio. El 21 de septiembre de 2017 solicitó al Municipio de Ibagué la revocatoria directa de la factura Nro. 2257616465 y Nro. LOA 2016-1033-14-0278, no obstante, a 24 de septiembre de 2018 -un año después- el Municipio de Ibagué no dio respuesta a esa solicitud, razón por la cual declaró en una notaría dicha situación, en los términos del artículo 85 de la Ley 1437 de 2011.

Ante dicho silencio interpuso una acción de tutela con el propósito que el Municipio de Ibagué emitiera una respuesta a su petición. Dicho municipio aduce la existencia del Auto Nro. 2018-1033-14-343 de 10 de septiembre de 2018 y del Auto Nro. 2018-1033-14-472 de 2 de noviembre de 2018, los cuales nunca le han sido notificados en los términos que establece la ley. No obstante, de los mismos conoció en el trámite de tutela, siendo por tanto notificado por conducta concluyente.

Con fundamento en los medios de prueba aportados al proceso indica que en el procedimiento administrativo de cobro coactivo seguido en su contra por parte del Municipio de Ibagué se vulneraron sus derechos de contradicción y de defensa, motivos por los cuales solicita que se acceda a las pretensiones de la demanda (fls. 193 a 195).

Parte demandada.

Señaló que el Municipio de Ibagué se limita a efectuar el recaudo teniendo como base gravable los ingresos brutos provenientes de las actividades comerciales, industriales y de servicio, que se ejerzan o realicen en las respectivas jurisdicciones municipales por ser esta la entidad territorial donde se encuentra ubicado el establecimiento de comercio, para lo cual aplica el principio de "*Territorialidad del impuesto de industria y comercio*" establecido en la Ley 14 de 1983, artículos 14, 32 y 33. Agregó que la materia imponible del gravamen, según la ley en comento, dispone como hecho generador la realización de actividades, bien sea industriales, comerciales o de servicios en la jurisdicción territorial de un municipio.

Mencionó que con sustento en esas disposiciones, en los artículos 142, 146, 148 y 149 numeral 5 del Acuerdo 031 de 2004, artículo 59 de la Ley 788 del 2002 y artículo 703 al 705 del Estatuto Tributario, la Secretaría de Hacienda de Ibagué y con fundamento en los datos suministrados mediante cruce de información entre la DIAN bajo la actividad económica 4530 (Construcción de obras de ingeniería civil) que corresponde al código de impuesto de industria y comercio 306, y según el artículo 200 del Decreto Nro. 0370 de 2013 - Régimen Tributario Municipal-, realizó emplazamiento previo por no declarar Nro. FISC-ED-1033-000853 de fecha 3 de julio de 2015, a través del cual se requirió al contribuyente para que en el término de 1 mes presentara y pagara la declaración omitida.

Sentencia 1ª instancia.
Radicado: 73001-33-33-005-2019-00113-00
Medio de control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho
Parte demandante: Ricardo Andrés Rivera Enciso
Parte demandada: Municipio de Ibagué

Indicó que el demandante no presentó la declaración requerida, razón por la cual se expidió la liquidación oficial de aforo Nro. LOA 2016- 1033-14-0278 del 18 de octubre de 2016, sin acreditar en ese procedimiento que no estaba obligado a pagar en el Municipio de Ibagué el impuesto de industria y comercio por haberse causado presuntamente en otro municipio, donde fue declarado y pagado, pero ahora por solicitudes realizadas fuera de dicho procedimiento solicita la revocatoria de la liquidación oficial de aforo y la aplicación de silencio administrativo positivo por la no respuesta oportuna a la petición, cuando en realidad está acreditado que el Municipio de Ibagué dentro del término establecido en el artículo 738-1 dio respuesta, según auto Nro. 2018-1033-14-343 de 10 de septiembre de 2018, acto administrativo que fue debidamente notificado por edicto según lo dispuesto por la ley tributaria.

Manifestó que dentro del proceso administrativo coactivo seguido en contra del contribuyente, no hay pruebas idóneas que lo eximan del pago del impuesto de industria y comercio y/o demuestre la extraterritorialidad del mismo, según el artículo 23 del Acuerdo 031 de 2004, además, el Municipio de Ibagué surtió todas las etapas procesales establecidas en la norma tributaria para agotar dicho procedimiento.

Agregó que el demandante dentro del procedimiento de fiscalización del impuesto de industria y comercio avisos y tableros, no acreditó y/o justificó deducciones aplicadas en la declaración del impuesto de industria y comercio, en la oportunidad legal y con pruebas idóneas, ni la extraterritorialidad del mismo para que fuera objeto de deducciones en el Municipio de Ibagué según el artículo 23 del Acuerdo 031 de 2004, ni que el procedimiento se hubiere adelantado en forma indebida, en el cual, además, se garantizó su debido proceso (allegado al correo electrónico del juzgado el 19 de febrero de 2021 a las 9:23a.m.).

Ministerio Público.

No emitió concepto de fondo.

Surtido el trámite procesal en debida forma, el Juzgado procede a resolver el fondo del presente asunto y lo que en derecho corresponda, previas las siguientes:

3. Consideraciones

El problema jurídico por resolver, como se planteó en auto del 16 de diciembre de 2020 que adecuó el trámite de este proceso a las previsiones del Decreto Legislativo 806 de 2020, consiste en determinar ¿Si es viable declarar la nulidad de **a) el Auto 2018-1033-14-343 de 10 de septiembre de 2018**, expedido por la Directora Grupo de Rentas del Municipio de Ibagué, por medio de la cual, entre otras decisiones, confirmó parcialmente la decisión contenida en la liquidación oficial de aforo LOA 2016-1033-14-0278 de 18 de octubre de 2016, correspondiente al Impuesto de Industria y Comercio del año 2011, del señor **Ricardo Andrés Rivera Enciso**; y **b) el Auto 2018-1033-14472 de 2 de noviembre de 2018** “*Por medio del cual el Despacho niega una solicitud de silencio positivo por improcedente.*” expedida por la Directora Grupo de Rentas del Municipio de Ibagué; para lo cual deberá verificarse si están ajustados o no a derecho, esto es, si se expidieron con infracción de las normas en que debían fundarse, en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencia y de

Sentencia 1ª instancia.
Radicado: 73001-33-33-005-2019-00113-00
Medio de control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho
Parte demandante: Ricardo Andrés Rivera Enciso
Parte demandada: Municipio de Ibagué

defensa y en consecuencia **c)** determinar **i.** si el demandante era sujeto pasivo del Impuesto de Industria y Comercio en el Municipio de Ibagué para el año gravable 2011; **ii.** si el procedimiento para la imposición del referido impuesto se ajustó o no a la ley y el reglamento; **iii.** si se configura y es procedente el silencio administrativo positivo en el marco de ese procedimiento; **iv.** si el referido procedimiento para la imposición del gravamen no se ajustó a derecho, es procedente el reconocimiento y pago de perjuicios materiales.

Tesis parte demandante

Los actos administrativos demandados, **Auto 2018-1033-14-343 de 10 de septiembre de 2018** y **Auto 2018-1033-14472 de 2 de noviembre de 2018** por medio de los cuales el Municipio de Ibagué negó una revocatoria directa y negó una solicitud de silencio administrativo positivo respectivamente, con ocasión al procedimiento administrativo fiscal adelantado contra el señor **Ricardo Andrés Rivera Enciso** como contribuyente del Impuesto de Industria y Comercio en la jurisdicción de Ibagué, no se ajustan a derecho porque desde el inicio del procedimiento administrativo de cobro coactivo se desconoció su derecho de defensa y contradicción, iniciando por el lugar en el cual se realizó su notificación, el cual no corresponde a su domicilio, luego no pudo darse por enterado de esa actuación. Como esa actuación no se ajusta a derecho, procedía su revocatoria directa y como el acto que la resolvió no lo hizo en oportunidad, procede declarar el silencio administrativo positivo con el fin de declararse la invalidez de la actuación administrativa adelantada.

Tesis parte demandada

El procedimiento administrativo fiscal adelantado contra el señor **Ricardo Andrés Rivera Enciso** como contribuyente del Impuesto de Industria y Comercio en la jurisdicción de Ibagué se ajustó a derecho y fue notificado en debida forma al contribuyente, quien tuvo la oportunidad de acceder a este y controvertirlo, pero no lo hizo.

Tesis del Despacho

Para el Despacho una vez analizados los argumentos de hecho y de derecho de la demanda, de la contestación, de los alegatos de conclusión, y luego de la valoración en conjunto de los medios de prueba regular y oportunamente allegados al proceso, no es posible acceder a las pretensiones de la demanda, por cuanto las actuaciones surtidas en el proceso administrativo fiscal adelantado contra el señor **Ricardo Andrés Rivera Enciso** como contribuyente del Impuesto de Industria y Comercio en la jurisdicción de Ibagué, le fueron notificadas en debida forma y por tanto estuvo enterado de las mismas, lo cual lo habilitaba para cuestionar dichas actuaciones al interior de dicho procedimiento o a través de esta jurisdicción. No obstante, como no realizó tales actuaciones, teniendo la oportunidad para hacerlas, para el presente asunto, la revocatoria directa de dicho procedimiento y la configuración de un silencio administrativo positivo no pueden tenerse con plenos efectos para restarle validez a tal actuación.

Marco normativo y jurisprudencial.

Sentencia 1ª instancia.
Radicado: 73001-33-33-005-2019-00113-00
Medio de control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho
Parte demandante: Ricardo Andrés Rivera Enciso
Parte demandada: Municipio de Ibagué

En el artículo 66 de la Ley 383 de 1987² se estableció que los municipios y los distritos para efectos de: declaraciones tributarias, procesos de fiscalización, liquidación oficial, imposición de sanciones, discusión y cobro relacionados con los impuestos que administran, aplicarán los procedimientos que se establecen en el Estatuto Tributario, para los impuestos del orden nacional.

Por su parte, la Ley 788 de 2002³ artículo 59, fijó el procedimiento tributario en el ámbito territorial, precisando que los Departamentos y los Municipios aplicarán los procedimientos establecidos en el Estatuto Tributario Nacional para la administración, determinación, discusión, cobro, devoluciones, régimen sancionatorio incluido su imposición, a los impuestos que administran.

Igualmente, que aplicarán el procedimiento administrativo de cobro a las multas, derechos y demás recursos territoriales. Respecto del monto de las sanciones y el término de aplicación de tales procedimientos, se pueden disminuir y simplificar de acuerdo con la naturaleza de los tributos y con sujeción a la proporcionalidad en relación con el monto de los impuestos.

De acuerdo con las anteriores disposiciones, se colige que desde la Ley 383 de 1997 los municipios, para los efectos indicados, deben aplicar para cada caso, el procedimiento establecido en el Estatuto Tributario Nacional para los impuestos del orden nacional, lo cual se reitera para aspectos como la administración, determinación, discusión, cobro, devoluciones, régimen sancionatorio incluido su imposición a los impuestos que administran, según la Ley 788 de 2002.

En relación con el procedimiento de cobro coactivo, que tiene como causa obligaciones fiscales, el Estatuto Tributario fija una competencia territorial, indicando que éste se adelantará por la oficina de cobranzas de la administración del lugar en el que se originó la obligación tributaria, o por la del domicilio del deudor. También indica que si se están adelantando varios procedimientos administrativos coactivos respecto de un mismo deudor, es posible acumularlos. (Art. 825 E.T.).

Naturaleza del Impuesto de Industria y Comercio.

El Impuesto de Industria y Comercio, de modo general, grava todas las actividades comerciales, industriales y de servicios que se realicen de forma directa o indirecta las personas naturales, jurídicas o sociedades de hecho en las respectivas jurisdicciones municipales.

Sobre este impuesto, el artículo 32 de la Ley 14 de 1983⁴ indica *“El Impuesto de Industria y Comercio recaerá, en cuanto a materia imponible, sobre 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*

² Por la cual se expiden normas tendientes a fortalecer la lucha contra la evasión y el contrabando, y se dictan otras disposiciones.

³ Por la cual se expiden normas en materia tributaria y penal del orden nacional y territorial; y se dictan otras disposiciones.

⁴ “Por la cual se fortalecen los fiscos de las entidades territoriales y se dictan otras disposiciones.”

Sentencia 1ª instancia.
Radicado: 73001-33-33-005-2019-00113-00
Medio de control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho
Parte demandante: Ricardo Andrés Rivera Enciso
Parte demandada: Municipio de Ibagué

hecho, ya sea que se cumplan en forma permanente u ocasional, en inmuebles determinados, con establecimientos de comercio o sin ellos."

El artículo 33 de esa ley establece la forma de calcular dicho impuesto, el periodo liquidable, la base gravable: *"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 anterior, con exclusión de: Devoluciones ingresos proveniente 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.(...)"*

Territorialidad del Impuesto de Industria y Comercio.

Según el artículo 32 de la Ley 14 de 1983 el Impuesto de Industria y Comercio se causa sobre todas las actividades comerciales, industriales y de servicio que ejerzan o realicen en las respectivas jurisdicciones municipales, es decir, en el lugar donde se realiza la actividad comercial o industrial, o donde se presta el servicio.

Frente al factor territorial como determinante del sujeto activo de dicho impuesto, la Corte Constitucional consideró que la regla general dispone que por ser un impuesto de carácter municipal, el sujeto activo del tributo es el municipio donde *"se ejerzan o realicen las actividades comerciales o industriales."*⁵, de modo que si la actividad comercial, industrial o de servicios se realiza dentro de la jurisdicción de un determinado municipio, éste será el sujeto activo del impuesto de industria y comercio; en contraste, ningún municipio puede gravar con este impuesto actividades de tal naturaleza que se ejerzan en otras jurisdicciones municipales⁶.

En ese sentido, la Corte consideró *"5.2. La anterior es la regla general y abstracta que permite establecer cuál es el sujeto activo del impuesto municipal que se viene comentando. Ahora bien, algunas normas legales de carácter particular han fijado reglas especiales que señalan de manera concreta cuál es el municipio en donde debe entenderse que se lleva a cabo la actividad gravada. (...)"*⁷, lo cual significa que esa regla general admite excepciones, cuando la ley determina el sujeto activo del Impuesto de Industria y Comercio. En efecto, *"...la Corte encuentra que la norma acusada -artículo 32 de la Ley 14 de 1983, compilado por el 195 del Decreto 1333 de 1986- establece una regla general conforme a la cual el municipio llamado a percibir el impuesto de industria y comercio, es decir el sujeto activo de este tributo, es aquel donde se lleva a cabo la actividad comercial, industrial o de servicios. Empero, existen otras disposiciones, también de rango legal, que hacen indicaciones más precisas en torno a dónde deben entenderse realizadas algunas de las actividades gravadas."*⁸

Regulación del Impuesto de Industria y Comercio en el nivel territorial.

⁵ Corte Constitucional, Sala Plena, MP. MARCO GERARDO MONROY CABRA, Expediente D-5927, Sentencia C-121 de 2006 del 22 de febrero de 2006.

⁶ Ibid.

⁷ Ibid.

⁸ Ibid.

El Municipio de Ibagué, mediante el Acuerdo 031 de 29 de diciembre de 2004⁹ reguló el Impuesto de Industria y Comercio, y señaló que el hecho generador está 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 (Art. 4); se señaló al Municipio de Ibagué como sujeto activo del impuesto (Art. 5); a la persona natural, jurídica o la sociedad de hecho que realice el hecho generador de la obligación tributaria, entre otros (Art. 6).

La Ley 14 de 1983, artículo 36, indicó en relación con las actividades de servicios que *“Son actividades de servicios las 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 montepios y los servicios de consultoría profesional prestados a través de sociedades regulares o de hecho.”* Con exacta redacción, el Acuerdo 031 de 2004 en el artículo 11 definió las actividades de servicio, de las cuales se destaca la construcción y urbanización como una de ellas, y por tanto, pasible del Impuesto de Industria y Comercio.

Entonces, *“...las actividades de construcción, mantenimiento, conservación, explotación y operación de obras públicas ejecutadas en desarrollo de un contrato de concesión de obra pública, en estricto sentido y, en su conjunto, se enmarcan como actividades de servicio que pueden ser gravadas con el impuesto de industria y comercio.”*¹⁰ Para el Despacho, las actividades relacionadas con obras o construcción, aún fuera de un contrato de concesión o de obra, hacen parte de la categoría de actividades de servicios que establece la ley. Ahora bien, al no existir una regla especial de territorialidad en esa actividad, la misma se somete a la regla general, es decir, que el impuesto se causa en las respectivas jurisdicciones municipales en el que se preste el servicio¹¹.

Extraterritorialidad de los ingresos y su prueba.

Al respecto, el Consejo de Estado ha considerado que *“...la extraterritorialidad de los ingresos no se prueba solo con las declaraciones tributarias presentadas en otros municipios, pues como lo establece el artículo 48 del Acuerdo 030 de 2008, puede ser probado con “facturas de venta, soportes contables u otros medios probatorios tales como los recibos de*

⁹ “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 en el Municipio de Ibagué y se dictan otras disposiciones.” Disponible en: http://www.concejodeibague.gov.co/documentos_2009/2004/Acuerdo031_2004.pdf

¹⁰ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, CP. CARMEN TERESA ORTIZ DE RODRÍGUEZ, Radicado 76001-23-31-000-2004-00407-01(18209) del 27 de enero de 2011.

¹¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, CP. JORGE OCTAVIO RAMÍREZ RAMÍREZ, Radicado 25000-23-37-000-2012-00298-01(20781) del 12 de diciembre de 2018.

Sentencia 1ª instancia.
Radicado: 73001-33-33-005-2019-00113-00
Medio de control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho
Parte demandante: Ricardo Andrés Rivera Enciso
Parte demandada: Municipio de Ibagué

pago de estos impuestos en otros municipios”, porque “no existe una tarifa legal preestablecida”, (...).”¹²

Con la misma orientación señaló que “...la certificación expedida por el contador público o por el revisor fiscal, constituye uno de los medios de prueba con los que cuenta el contribuyente para demostrar la territorialidad de los ingresos para efectos de ICA, siempre que este se haya aportado en la oportunidad legal, con el cumplimiento de los requisitos de ley y permita determinar el volumen de ingresos obtenidos por las operaciones realizadas en cada uno de los municipios, es decir, que además de oportuno, resulte suficiente para probar el hecho o que valorado con otros medios de prueba, conduzcan al convencimiento de que al contribuyente le asiste el derecho.”¹³

Así mismo, reiteró frente a la extraterritorialidad del Impuesto de Industria y Comercio y la deducción de ingresos obtenidos en otros municipios que “(...) «la extraterritorialidad de los ingresos no se prueba solo con las declaraciones tributarias presentadas en otros municipios, pues como lo establece el artículo 48 del Acuerdo 030 de 2008, puede ser probado con “facturas de venta, soportes contables u otros medios probatorios tales como los recibos de pago de estos impuestos en otros municipios”, porque “no existe una tarifa legal preestablecida”»

En efecto, el criterio actual de la Sección permite afirmar que «(...)es procedente deducir de la base gravable total, el ingreso obtenido en otros territorios, (...) pero no es menos cierto que se requiere, necesariamente, que el contribuyente acredite por cualquier medio idóneo el origen extraterritorial de los ingresos».

De esta manera, si «el contribuyente logra demostrar por medios idóneos aportados en la oportunidad legal, con el cumplimiento de los requisitos de ley y permite determinar el volumen de ingresos obtenidos por las operaciones realizadas en cada uno de los municipios, es decir, que además de oportuno, resulte suficiente para probar el hecho o que valorado con otros medios de prueba, conduzcan al convencimiento de que al contribuyente le asiste el derecho».”¹⁴

Caso concreto.

El Despacho con sustento en las consideraciones expuestas en el marco normativo y jurisprudencial y orientado por los cargos de la demanda que cuestionan la legalidad de los actos administrativos demandados procede a resolver el fondo del litigio.

Según las pretensiones de la demanda, debe declararse la nulidad del acto administrativo contenido en el **Auto 2018-1033-14-343 de 10 de septiembre de 2018**, expedido por la Directora Grupo de Rentas del Municipio de Ibagué, “*Por medio del cual se resuelve una solicitud de revocatoria directa de la liquidación de aforo.*”, y que, entre otras decisiones, confirmó parcialmente la decisión contenida en la liquidación oficial de aforo LOA 2016-1033-14-0278 de 18 de octubre de 2016 correspondiente al Impuesto de Industria y Comercio del año 2011 del señor Ricardo Andrés Rivera

¹² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, CP. MILTON CHAVEZ GARCÍA, Radicado 08001-23-33-000-2013-00520-01(21921) del 5 de diciembre de 2018.

¹³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, CP. JORGE OCTAVIO RAMÍREZ RAMÍREZ, Radicado 13001-23-31-000-2011-00784-01(22186) del 23 de agosto de 2018.

¹⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, CP. STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO, Radicado 08001-23-33-000-2013-00057-01(21356) del 4 de abril de 2019.

Sentencia 1ª instancia.
Radicado: 73001-33-33-005-2019-00113-00
Medio de control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho
Parte demandante: Ricardo Andrés Rivera Enciso
Parte demandada: Municipio de Ibagué

Enciso. También, debe declararse la nulidad del acto administrativo contenido en el **Auto 2018-1033-14472 de 2 de noviembre de 2018** “*Por medio del cual el Despacho niega una solicitud de silencio positivo por improcedente.*” expedida por la Directora Grupo de Rentas del Municipio de Ibagué.

De acuerdo con el concepto de la violación, la parte demandante indica que en el procedimiento administrativo fiscal adelantado por el Municipio de Ibagué se vulneró se derecho fundamental al debido proceso, en perspectiva del ejercicio del derecho de contradicción y defensa, porque no fue notificado o no lo fue en debida forma de dicho procedimiento. No obstante, se enteró de tal actuación solo cuando realizó una solicitud de revocatoria directa al Municipio de Ibagué respecto de la Liquidación Oficial de Aforo Nro. LOA 2016-1033-14-0278 de 18 de octubre de 2016 que determinó la obligación tributaria a su cargo. Agrega que, como el Municipio de Ibagué no dio respuesta oportuna a esa petición, se configuró así un silencio administrativo positivo, cuya consecuencia es la revocatoria de la Liquidación Oficial de Aforo Nro. LOA 2016-1033-14-0278 de 18 de octubre de 2016.

Para el Despacho, según lo expuesto, la parte demandante relaciona el desconocimiento del procedimiento administrativo fiscal adelantado por el Municipio de Ibagué en su contra, con la solicitud de revocatoria directa y la configuración de un silencio administrativo positivo, a fin de dejar el primero sin efectos.

Está demostrado en el proceso que el Municipio de Ibagué – Secretaría de Hacienda – Grupo de Rentas realizó emplazamiento previo por no declarar Nro. FISC_ED 1033-000853 de 3 de julio de 2015, por la omisión del señor **Ricardo Andrés Rivera Enciso** de declarar el Impuesto de Industria y Comercio y Avisos y Tableros por el periodo gravable 2011, con sustento en los artículos 148 y 149 del Acuerdo 031 de 2004. La notificación de dicho acto se ordenó conforme a lo previsto en el artículo 6 del Acuerdo 012 de 2012, que modificó el Acuerdo 031 de 2004, en concordancia con lo establecido en el artículo 565 del Estatuto Tributario, modificado por el artículo 45 de la Ley 1111 de 2006, **en la dirección reportada por la DIAN e inscrita en el RUT**. Según dicho acto, la dirección del contribuyente corresponde a “*TO 7 AP 402 ED COOPDIASAM BRR VILLA CAFE*” (fl. 35).

La guía Nro. 4007325 de la empresa de correos 4-72 de 23 de julio de 2015, dejó constancia del envío de dicho acto a la dirección del contribuyente “*TO 7 AP 402 ED COOPDIASAM BRR VILLA CAFE*” la cual no fue entregada y devuelta por la causal “desconocido”, como se ratificó en el informe secretarial del Municipio de Ibagué de 18 de octubre de 2016 (fls. 36, 38). También se observa que el Municipio de Ibagué el 8 de septiembre de 2016 publicó el referido acto en la página web de la Alcaldía Municipal de Ibagué, y lo fijó por el 9 de septiembre de 2016 (fl. 37).

Teniendo en cuenta el informe secretarial mencionado, el Municipio de Ibagué indicó que revisado y verificado el sistema de información de industria y comercio PISAMI para establecer la dirección del contribuyente, halló la dirección “*CRA 4 N° 68-40 NIZA NORTE*” a la cual notificaría la Liquidación Oficial de Aforo Nro. LOA 2016-1033-14-0278 de 18 de octubre de 2016, año gravable 2011 (fl. 39).

Mediante la Liquidación Oficial de Aforo Nro. LOA 2016-1033-14-0278 de 18 de octubre de 2016, año gravable 2011, (aportada al proceso de manera parcial) el Municipio de Ibagué determinó la obligación tributaria a cargo del señor **Ricardo**

Sentencia 1ª instancia.
Radicado: 73001-33-33-005-2019-00113-00
Medio de control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho
Parte demandante: Ricardo Andrés Rivera Enciso
Parte demandada: Municipio de Ibagué

Andrés Enciso Rivera por la omisión de presentar declaración y pago del Impuesto de Industria y Comercio, Avisos y Tableros del año gravable 2011, de conformidad con lo establecido en los artículos 715 y 717 del Estatuto Tributario y los artículos 172, 173 y 174 del Acuerdo 031 de 2004. En dicho acto se señaló como dirección del contribuyente la “*CRA 4 N° 68-40 NIZA NORTE*” (fls. 38 a 39, 41 a 42).

La guía Nro. RN660116930CO de la empresa de correos 4-72, dejó constancia del envío de dicho acto el 26 de octubre de 2016 a la dirección del contribuyente “*CRA 4 N° 68-40 NIZA NORTE*” de esta ciudad, la cual no fue entregada y devuelta por la causal “No reside”, como se ratificó en el informe secretarial del Municipio de Ibagué de 4 de noviembre de 2016 (fls. 42 a 45). El Municipio de Ibagué por auto de 4 de noviembre de 2016, indicó -con sustento en ese informe secretarial- que revisado y verificado el sistema de información de industria y comercio PISAMI para establecer la dirección del contribuyente, no halló una dirección por lo cual la Liquidación Oficial de Aforo Nro. LOA 2016-1033-14-0278 de 18 de octubre de 2016, año gravable 2011 la notificaría por publicación en la página web de la Alcaldía Municipal de Ibagué (fl. 46).

El Municipio de Ibagué el 8 de noviembre de 2016 publicó la Liquidación Oficial de Aforo Nro. LOA 2016-1033-14-0278 de 18 de octubre de 2016 en la página web de la Alcaldía Municipal de Ibagué, y lo fijó por el 10 de noviembre de 2016 (fl. 47). A su vez, según constancia de ejecutoria expedida por el Municipio de Ibagué, el 11 de enero de 2017 la Liquidación Oficial de Aforo Nro. LOA 2016-1033-14-0278 de 18 de octubre de 2016 quedó ejecutoriada (fl. 48).

El 6 de septiembre de 2017 el Municipio de Ibagué – Secretaría de Hacienda Municipal – Grupo Tesorería – Oficina de Cobro Coactivo libró mandamiento de pago Nro. 1034-02-57114 contra el contribuyente señor **Ricardo Andrés Rivera Enciso**, con base en la Liquidación Oficial de Aforo Nro. LOA 2016-1033-14-0278 de 18 de octubre de 2016, ordenó el embargo de los bienes de su titularidad, y ordenó la notificación personal de dicho acto al contribuyente (fl. 52) y se realizó su citación mediante oficio Nro. 68770 de 6 de septiembre de 2017 para la notificación personal de dicho acto dirigida a la dirección Carrera 4 Nro. 68-40, Niza Norte (fl. 51).

Según los hechos y pretensiones de la demanda, el procedimiento administrativo referido no se notificó o no lo fue en debida forma al contribuyente señor **Ricardo Andrés Rivera Enciso**.

El Acuerdo Nro. 031 de 29 de diciembre de 2004, expedido por el Concejo Municipal de Ibagué, reglamentó los impuestos de industria y comercio, avisos y tableros, espectáculos públicos, y rifas menores, y fijó el procedimiento tributario para la administración, fiscalización, liquidación oficial, discusión y cobro de los impuestos en el Municipio de Ibagué.

A partir del artículo 258 reguló el procedimiento administrativo coactivo en su jurisdicción. Igualmente, desde el artículo 101 en adelante se establecen la dirección fiscal del contribuyente y el procedimiento de notificación de las actuaciones surtidas en el procedimiento administrativo. No obstante, el referido acuerdo fue modificado por el Acuerdo Nro. 012 de 10 de agosto de 2012¹⁵ el cual en relación con la notificación por correo indicó:

¹⁵ “Por el cual se adopta la forma de notificación contenida en el decreto antitrámites y se hace una adición al artículo 24 del Acuerdo 031 de 2004 el cual fue modificado con el Acuerdo 016 del 24 de julio de 2009 y

Sentencia 1ª instancia.
Radicado: 73001-33-33-005-2019-00113-00
Medio de control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho
Parte demandante: Ricardo Andrés Rivera Enciso
Parte demandada: Municipio de Ibagué

“Artículo Sexto: Modifíquese el artículo 104 del Acuerdo 031 de 2004, modificado en el artículo octavo del Acuerdo 001 del 13 de febrero de 2012 el cual quedará así:

ARTÍCULO 104 NOTIFICACIÓN POR CORREO

*La notificación por correo se practicará mediante entrega de una copia del acto correspondiente en la **dirección informada por el contribuyente** a la Administración.*

*Para efectos de la notificación por correo, deberá enviarse copia del acto correspondiente por red oficial de correo o de cualquier servicio de mensajería especializada debidamente autorizada por la autoridad competente a la **dirección informada por el contribuyente**, responsable, agente retenedor o declarante. En estos eventos también procederá la notificación electrónica. La notificación tendrá efectos a partir del día siguiente a la fecha de recibo del acto administrativo por parte del contribuyente, responsable, agente retenedor o declarante, de acuerdo con la certificación expedida por la empresa de correo certificado que hizo el envío.*

***Parágrafo 1º.** Notificaciones devueltas por correo. Los actos administrativos enviados por correo, que por cualquier razón sean devueltos, serán notificados mediante aviso, con transcripción de la parte resolutive del acto administrativo, en el portal web de la Alcaldía que incluya mecanismos de búsqueda por número de identificación personal y, en todo caso, en un lugar de acceso al público de la misma entidad. La notificación se entenderá surtida para efectos de los términos de la administración, en la primera fecha de introducción al correo, pero para el contribuyente, el término para responder o impugnar se contará desde el día hábil siguiente a la publicación del aviso en el portal o de la corrección de la notificación.*

Lo anterior no se aplicará cuando la devolución se produzca por notificación a una dirección distinta a la informada en el RUT o en la declaración de Industria y Comercio, en cuyo caso se deberá notificar a la dirección correcta dentro del término legal.

***Parágrafo 2º.** Para efectos de la notificación por la página web de la Alcaldía de Ibagué, entrará en funcionamiento a partir del 10 de agosto de 2012.” (Énfasis fuera de texto).*

De acuerdo con lo anterior, la notificación por correo se practicará mediante entrega de una copia del acto correspondiente, a través de red oficial de correo o de cualquier servicio de mensajería especializada en la **dirección informada por el contribuyente** a la administración. Si el acto administrativo enviado por correo es devuelto por cualquier razón, será notificado mediante aviso en el portal web de la Alcaldía del Municipio de Ibagué con transcripción de la parte resolutive del acto administrativo. No obstante, si la devolución se produce por notificación a una dirección distinta a la informada en el RUT o en la declaración de Industria y Comercio, no procede la notificación por aviso y deberá realizarse la notificación a la dirección correcta.

El Acuerdo 031 de 2004 en el artículo 101 dispuso como dirección fiscal la **informada o registrada** a la Secretaría de Hacienda – Unidad de Rentas **por los contribuyentes** en su última declaración o mediante formato oficial de cambio de dirección, y la antigua dirección tiene validez durante los 3 meses siguientes, sin perjuicio de la validez de la nueva dirección informada. Si el contribuyente no informa una dirección a dicha secretaría, la actuación administrativa correspondiente se podrá notificar a la que establezca la Secretaría de Hacienda – Unidad de Rentas mediante

Acuerdo 001 de febrero 13 de 2012.” Disponible en:
http://www.concejodeibague.gov.co/documentos_2009/2012/Acuerdo012_2012.pdf

Sentencia 1ª instancia.
Radicado: 73001-33-33-005-2019-00113-00
Medio de control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho
Parte demandante: Ricardo Andrés Rivera Enciso
Parte demandada: Municipio de Ibagué

verificación directa o mediante el uso de guías telefónicas, directorios y en general de información oficial, comercial o bancaria. Si no es posible establecer la dirección del contribuyente responsable por ninguno de esos medios, los actos le serán notificados por medio de publicación en un diario de amplia circulación.

El artículo 102 de dicho acuerdo hace referencia a la dirección procesal como aquella informada por el contribuyente en el proceso de determinación y discusión del tributo respectivo. El artículo 103 indica que la notificación personal de las actuaciones se practicará **en el domicilio del interesado** o en la oficina de impuestos si se cita para ello.

El artículo 555-2 del Estatuto Tributario indica que el Registro Único Tributario, RUT, que administra la DIAN, es el único mecanismo para identificar, ubicar y clasificar las **personas** y entidades que tengan la calidad de contribuyentes declarantes del impuesto sobre la renta, y no contribuyentes declarantes de ingresos y patrimonio.

El Acuerdo 031 de 2004, según se vio, tiene la misma redacción para efectos de la dirección para notificaciones de las actuaciones administrativas prevista en el artículo 563 del Estatuto Tributario (con la modificación realizada por el Decreto 19 de 2012, que en el mismo sentido indica que la notificación de las actuaciones de la Administración Tributaria deberá efectuarse a **la dirección informada por el contribuyente**. Por su parte, el artículo 569 del mismo estatuto, determina la notificación personal del contribuyente o responsable en el domicilio del interesado, o en la oficina de impuestos respectiva, en el evento que se haya presentado voluntariamente a recibirla o haya sido citado para tal efecto. Quien realice la notificación, pondrá en conocimiento del interesado la actuación que corresponda, entregándole un ejemplar de la misma. El referido estatuto también dispuso en el artículo 566, sin modificación, que la notificación por correo se practicará mediante envío de una copia del acto correspondiente a **la dirección informada por el contribuyente**.

El artículo 568 estableció que las actuaciones de la administración enviadas por correo y que sean devueltas, se notificarán mediante aviso en un periódico de amplia circulación nacional. Esa notificación se entiende surtida para efectos de los términos de la administración, en la primera fecha de introducción al correo, y para el contribuyente, el término para responder o impugnar se cuenta desde la publicación del aviso o de la corrección de la notificación.

Dicha disposición fue modificada por la Ley 1111 de 2006, estableciendo que las actuaciones enviadas por correo, y que sean devueltas, se notificarán mediante aviso en un periódico de circulación nacional o de circulación regional del lugar que corresponda a la última dirección informada en el RUT; la notificación se entiende surtida para efectos de los términos de la administración, en la primera fecha de introducción al correo, y para el contribuyente, el término para responder o impugnar se cuenta desde el día hábil siguiente a la publicación del aviso o de la corrección de la notificación. Lo anterior no se aplicará cuando la devolución se produzca por notificación a una dirección distinta a la informada en el RUT, en cuyo caso se deberá notificar a la dirección correcta dentro del término legal.

Las anteriores disposiciones se traen como fundamentos legales para resolver el presente asunto, en el entendido que en todo caso, para que la administración pueda

Sentencia 1ª instancia.
Radicado: 73001-33-33-005-2019-00113-00
Medio de control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho
Parte demandante: Ricardo Andrés Rivera Enciso
Parte demandada: Municipio de Ibagué

realizar la notificación de sus actuaciones al contribuyente, parte de la información que al respecto éste le debe suministrar.

Pues bien, según se advierte de los actos como el emplazamiento previo por no declarar, la liquidación oficial de aforo y el acto que libró mandamiento de pago, el Municipio de Ibagué como administración tributaria realizó cruce de información exógena con la DIAN para determinar el tributo, así como con el Sistema de Información de Industria y Comercio PISAMI para establecer la dirección del contribuyente. Se señala que según el artículo 27 del Acuerdo 031 de 2004 el registro o matrícula de los contribuyentes que inicien actividades industriales, comerciales o de servicio dentro de la jurisdicción del Municipio de Ibagué, deben inscribirse en la sección de Industria y Comercio.

De acuerdo con lo anterior, el Municipio de Ibagué realizó las citaciones para notificar al contribuyente señor **Ricardo Andrés Rivera Enciso** en las direcciones que en su momento él informó a la administración para el efecto, es decir, a la "TO 7 AP 402 ED COOPDIASAM BRR VILLA CAFE" y luego a la "CRA 4 N° 68-40 NIZA NORTE". Sobre este punto, no obra en el proceso ningún medio de prueba que acredite que el señor **Ricardo Andrés Rivera Enciso** antes de la actuación administrativa o dentro de ella hubiere informado, como era su deber, una dirección de notificación distinta a las cuales el Municipio de Ibagué intentó hacer la citación para la notificación personal de las actuaciones que expidió. Por tanto, se indica que las citaciones se surtieron válidamente en las direcciones aportadas en su momento por el contribuyente, con las cuales contaba la administración, y que no fueron modificadas por aquél.

Ahora bien, como la citación no se pudo realizar al señor **Ricardo Andrés Rivera Enciso** por correo a esas direcciones, porque tuvo como notas devolutivas "DESCONOCIDO" y "NO RESIDE", el Municipio de Ibagué dio aplicación al Acuerdo Nro. 012 de 2012, artículo sexto, notificando los actos (emplazamiento y liquidación oficial) mediante aviso en el portal web de la Alcaldía del Municipio de Ibagué. Como la devolución no se produjo por notificación a una dirección distinta a la informada en el RUT o en la declaración de Industria y Comercio, esto es, las informadas por el contribuyente, sí procedía la notificación por aviso en esos términos. El Despacho indica que respecto del acto de mandamiento de pago Nro. 1034-02-57114 de 6 de septiembre de 2017 como acto definitivo, no obra en el proceso prueba de su notificación, no obstante, no por ello no puede entenderse que el demandante no haya sido notificado de la actuación administrativa, ni que no haya podido acceder a la misma, como se indica a continuación.

De acuerdo con lo anterior, teniendo en cuenta que el Municipio de Ibagué dio aplicación a la regulación especial para efectos de surtir la notificación de la actuación administrativa al contribuyente señor **Ricardo Andrés Rivera Enciso** adelantada con ocasión al Impuesto de Industria de Comercio, año gravable 2011, y que la misma se adelantó en debida forma, para el Despacho no existió vulneración al debido proceso, en su faceta de derecho de contradicción y defensa, respecto del señor **Ricardo Andrés Rivera Enciso** dado que fue notificado en debida forma, y por tanto, pudo ejercer en su momento tales facetas en la actuación administrativa.

El Despacho precisa que en ningún momento el demandante cuestiona su calidad como contribuyente, ni el deber que le asiste de suministrar a la administración la información correspondiente en relación con el Impuesto de Industria y Comercio

Sentencia 1ª instancia.
Radicado: 73001-33-33-005-2019-00113-00
Medio de control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho
Parte demandante: Ricardo Andrés Rivera Enciso
Parte demandada: Municipio de Ibagué

que se liquidó.

Ahora, si bien es cierto que ninguna de las actuaciones surtidas en el proceso administrativo que dieron origen al mandamiento de pago Nro. 1034-02-57114 de 6 de septiembre de 2017 fueron demandadas en el presente asunto -sustentado en una vulneración al debido proceso, que por tanto no permitió el acceso a la actuación- las consideraciones realizadas son necesarias para resolverlo, por cuanto se acreditó y determinó que no existió vulneración al derecho fundamental al debido proceso del señor **Ricardo Andrés Rivera Enciso** en dicho proceso, no obstante, con la pretensión de nulidad del **Auto 2018-1033-14-343 de 10 de septiembre de 2018** que resuelve una solicitud de revocatoria directa de la liquidación de aforo y del **Auto 2018-1033-14472 de 2 de noviembre de 2018** que negó una solicitud de silencio administrativo positivo, se pretende extender sus efectos a dicho procedimiento, para restarle validez.

En efecto, el 21 de septiembre de 2017 mediante petición con radicado Nro. 2017-00809 el señor **Ricardo Andrés Rivera Enciso** solicitó al Municipio de Ibagué la revocatoria directa del acto administrativo mediante el cual la administración inició el cobro coactivo en su contra con fundamento en el Impuesto de Industria y Comercio, así como de la factura Nro. 2257616465 de 11 de septiembre de 2017 y la Liquidación Oficial de Aforo Nro. LOA 2016-1033-14-0278 de 18 de octubre de 2016, argumentando que sus labores profesionales como Ingeniero Civil en virtud de la ejecución de los contratos de obra Nro. 011 y Nro. 012 de 2011 se realizaron en el Municipio de San Luís y en esa jurisdicción se cobró y percibió el Impuesto de Industria y Comercio, luego el Municipio de Ibagué no tendría competencia para ello, además que la actuación administrativa surtida por el Municipio de Ibagué con base en dicho tributo no se notificó en debida forma y por tanto le vulneró el derecho al debido proceso (fls. 56 a 66).

Posteriormente, el 24 de septiembre de 2018 mediante petición con radicado Nro. 2018-94001 el señor **Ricardo Andrés Rivera Enciso** solicitó al Municipio de Ibagué la aplicación del silencio administrativo positivo prevista en el artículo 738-1 del Estatuto Tributario, por cuanto a la fecha de la presentación de esta petición, ya había transcurrido más de 1 año sin que el Municipio de Ibagué se hubiera manifestado respecto de la solicitud de revocatoria directa, cuestión que así declaró en la Notaría Primera del Círculo de Ibagué el 24 de septiembre de 2018 (fls. 68 a 74).

Teniendo en cuenta que el Municipio de Ibagué no le dio respuesta a la petición, el señor **Ricardo Andrés Rivera Enciso** interpuso acción de tutela contra el municipio la cual fue resuelta por el Juzgado Doce Penal Municipal de Ibagué con funciones de conocimiento que le amparó el derecho fundamental de petición y ordenó al Municipio de Ibagué darle respuesta, respuesta que tampoco se dio en los términos que señaló la sentencia de tutela razón por la cual promovió incidente de desacato (fls. 76 a 95; 107 a 114).

Fue a través del agotamiento de dicho proceso judicial que el Municipio de Ibagué dio respuesta a las solicitudes del demandante, expidiendo el **Auto 2018-1033-14-343 de 10 de septiembre de 2018** que resuelve una solicitud de revocatoria directa de la liquidación de aforo y el **Auto 2018-1033-14472 de 2 de noviembre de 2018** que negó una solicitud de silencio administrativo positivo, y que la parte demandante aduce que se notificó por conducta concluyente, es decir, solo se enteró de dichos actos con ocasión de la sentencia de tutela (fls. 100 a 104, 118).

Sentencia 1ª instancia.
Radicado: 73001-33-33-005-2019-00113-00
Medio de control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho
Parte demandante: Ricardo Andrés Rivera Enciso
Parte demandada: Municipio de Ibagué

Debe indicarse que el Auto 2018-1033-14-343 de 10 de septiembre de 2018, que resolvió la solicitud de revocatoria directa, confirmó de forma parcial la liquidación de aforo Nro. LOA 2016-1033-14-0278 de 18 de octubre de 2016 y ordenó su remisión a la oficina de cobro coactivo (fls. 100 a 104).

De acuerdo con el artículo 93 de la Ley 1437 de 2011 los actos administrativos deben ser revocados directamente por la administración de oficio o a solicitud de parte **1.** Cuando sea manifiesta su oposición a la Constitución Política o a la ley; **2.** Cuando no estén conformes con el interés público o social, o atenten contra él; **3.** Cuando con ellos se cause agravo injustificado a una persona.

No obstante, según el artículo 94 *ibídem* la revocación directa de los actos administrativos a solicitud de parte no procederá por la causal del numeral 1 del artículo 93, si el peticionario interpuso los recursos de que dichos actos sean susceptibles, **ni en relación con los cuales haya operado la caducidad para su control judicial.** En relación con los efectos de la revocatoria directa, el artículo 96 dispone que ni la solicitud de revocación de un acto, ni la decisión que sobre ella recaiga **revivirán los términos legales para demandar el acto** ante esta jurisdicción, **ni darán lugar a la aplicación del silencio administrativo.**

Por su parte, el artículo 736 del Estatuto Tributario indica que *“Sólo procederá la revocatoria directa prevista en el Código Contencioso Administrativo, cuando el contribuyente no hubiere interpuesto los recursos por la vía gubernativa.”* De acuerdo con lo anterior, la revocatoria directa procede si el contribuyente no interpuso recursos en la actuación administrativa; y según el artículo 738-1 *ibídem* la solicitud de revocatoria directa debe resolverse dentro del término de 1 año contado a partir de su petición en debida forma; si no se realiza dentro de éste término, la decisión se entenderá resuelta a favor del solicitante, debiendo ser declarado de oficio o a petición de parte el silencio administrativo positivo.

No obstante, y según lo establecido en la Ley 1437 de 2011, artículo 69 la solicitud de revocatoria ni su decisión reviven los términos legales para demandar los actos ante esta jurisdicción, ni habilitan la aplicación del silencio administrativo.

Tal como se indicó y está probado en el proceso, el señor **Ricardo Andrés Rivera Enciso** se notificó en debida forma de toda la actuación administrativa que adelantó el Municipio de Ibagué como contribuyente del Impuesto de Industria y Comercio que dio lugar a la Liquidación Oficial de Aforo Nro. LOA 2016-1033-14-0278 de 18 de octubre de 2016, entre otras actuaciones. Esto significa que pudo acceder de forma efectiva a la misma y pudo ejercer su derecho de defensa y de contradicción. En ese sentido, por ejemplo, la liquidación oficial de aforo es un acto susceptible de recurso de reconsideración (Arts. 717, 720 del Estatuto Tributario) el cual, interpuesto y decidido o vencido el término de ejecutoria del acto administrativo sin que se hubiera interpuesto el recurso de reconsideración, agota el procedimiento administrativo, y de esa manera, es pasible de control jurisdiccional.

El Despacho precisa que la Liquidación Oficial de Aforo Nro. LOA 2016-1033-14-0278 de 18 de octubre de 2016 nunca fue cuestionada en sede administrativa y adquirió firmeza -luego es vinculante para el contribuyente demandante- pese a que el demandante estaba notificado en debida forma y enterado de la actuación administrativa adelantada por el Municipio de Ibagué, y pudo controvertirla. Además, si no la consideraba ajustada a derecho, podría someterla a control

Sentencia 1ª instancia.
Radicado: 73001-33-33-005-2019-00113-00
Medio de control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho
Parte demandante: Ricardo Andrés Rivera Enciso
Parte demandada: Municipio de Ibagué

jurisdiccional atendiendo las reglas de caducidad establecida en el artículo 164, numeral 2, literal c) de la Ley 1437 de 2011 que lo sería de 4 meses, que vencieron el 11 de marzo de 2017 según la notificación del acto realizada el 10 de noviembre de 2016 por el Municipio de Ibagué (fl. 47).

Teniendo en cuenta lo anterior, entre otras posibles actuaciones administrativas demandables, la revocatoria directa no podría tener efectos ni para revivir los términos legales para demandar –como se indicó– ni para dar aplicación al silencio administrativo positivo como lo pretende el demandante. En este sentido, acreditado como está que el demandante estuvo notificado en debida forma de la actuación administrativa fiscal adelantada por el Municipio de Ibagué, y que pese a estarlo no cuestionó ninguna actuación dentro de la actuación administrativa, ni en sede jurisdiccional, ni se le privó de la oportunidad de debatir los fundamentos de la decisión administrativa o de presentar y controvertir pruebas, los efectos de la revocatoria directa no pueden extenderse a dicho procedimiento administrativo para restarle validez. Ni siquiera, si en gracia de discusión se aceptará que por la extemporaneidad de la decisión y de su notificación, operara el silencio administrativo positivo.

Así las cosas, los actos administrativos demandados que no accedieron a una revocatoria directa ni a la declaratoria del silencio administrativo positivo expedidos por el Municipio de Ibagué se ajustan a derecho según lo considerado, razón por la cual se negarán las pretensiones de la demanda. En ese sentido, según lo establecido en el artículo 187 de la Ley 1437 de 2011 se declarará probada la excepción de mérito que propuso el Municipio de Ibagué que denominó *Falta de vicio en los actos administrativos que se acusan* y como es una excepción que conduce a rechazar todas las pretensiones de la demanda, el Despacho se abstendrá de examinar las restantes según lo establecido en el artículo 282 del C.G. del P. aplicable por remisión del artículo 306 de la Ley 1437 de 2011.

A su vez, como los actos acusados no son ilegales no hay lugar al restablecimiento del derecho ni a la reparación del daño como lo pretende la parte demandante.

Condena en costas.

De conformidad con lo establecido en el artículo 188 del C. de P.A. y de lo C.A., en consonancia con el artículo 365, numeral 1 del C.G. del P., habrá lugar a condenar en costas a la parte vencida en el proceso. En consecuencia, se condenará en costas a la parte demandante y se fijarán como agencias en derecho a su cargo y a favor de la parte demandada, la suma de \$180.000 pesos, equivalente al 4% de las pretensiones (Consejo Superior de la Judicatura. Acuerdo PSAA16-10554 del 5 de agosto de 2016. Artículo 5, numeral 1º), la cual deberá ser incluida en las costas del proceso.

Decisión.

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

Resuelve:

PRIMERO: DECLARAR PROBADA la excepción de mérito que propuso el Municipio de Ibagué que denominó *Falta de vicio en los actos administrativos que se acusan* de conformidad con lo expuesto.

Sentencia 1ª instancia.
Radicado: 73001-33-33-005-2019-00113-00
Medio de control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho
Parte demandante: Ricardo Andrés Rivera Enciso
Parte demandada: Municipio de Ibagué

SEGUNDO: NEGAR las pretensiones de la demanda instaurada por el señor **Ricardo Andrés Rivera Enciso** contra el Municipio de Ibagué, en el presente medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, de conformidad con lo expuesto.

SEGUNDO: CONDENAR en costas en esta instancia a la parte demandante. Fíjense como agencias en derecho a su cargo y a favor de la parte demandada la suma de \$180.000 pesos.

TERCERO: ORDENAR la devolución de los remanentes que por gastos procesales consignó la parte demandante, si los hubiere.

CUARTO: En firme esta sentencia, archívese el expediente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE¹⁶

El juez,


José David Murillo Garcés

¹⁶ **NOTA ACLARATORIA:** La providencia se tramitó y suscribió por los canales electrónicos oficiales del Juzgado Quinto Administrativo Oral del circuito de Ibagué y de la misma manera fue firmada.