



Rama Judicial

República de Colombia

Juzgado Once Administrativo del Circuito de Ibagué

Ibagué (Tolima), veintiocho (28) de junio de dos mil veintitrés (2023)

TEMA:	IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO
ACCIÓN:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO.
DEMANDANTE:	MIKE HUMBERTO ALARCON VELEZ.
DEMANDADO:	MUNICIPIO DE IBAGUÉ.
RADICADO:	73001-33-33-011-2019-00267-00

Como el proceso se ha rituado conforme a las reglas adjetivas que le son propias sin que se observe causal alguna que pueda invalidar lo actuado, procede el despacho a dictar Sentencia de conformidad con lo expuesto en el artículo 182A de la Ley 1437 de 2011 adicionado mediante el artículo 42 de la Ley 2080 de 2021, en el medio de control formulado por el Señor Mike Humberto Alarcón Vélez en contra del Municipio de Ibagué.

I. ANTECEDENTES

1. La Demanda (Fols. 4 a 13¹)

1.1. Pretensiones (Fol. 5 ²)

PRIMERO: Que se declare la nulidad de la **Liquidación oficial de aforo No. LOA2018-1033-14-0959** de febrero 09 de 2018 y la **Resolución No. FISC2019-1033-14-00002** del 6 de marzo de 2019 que resuelve el recurso de Reconsideración.

SEGUNDO: Que como consecuencia de la anterior declaración y a título de Restablecimiento del Derecho, se exonere al Señor Mike Humberto Alarcón del pago de Impuesto de Industria y Comercio, Avisos y Tableros por el periodo gravable del año 2012 en la jurisdicción del Municipio de Ibagué-Tolima.

TERCERO: Que se ordene al Municipio de Ibagué-Secretaría de Hacienda, que de por terminado el proceso de cobro coactivo que adelanta esta dependencia en contra del Señor Mike Humberto Alarcón, por el no pago del impuesto de Industria y Comercio, Avisos y Tableros por el periodo gravable del año 2012 en la jurisdicción del Municipio de Ibagué-Tolima y, que se levanten todas las medidas cautelares que se hayan practicado dentro del proceso de cobro.

1.2. Hechos (Fols. 5 a 8³)

¹ Visto en el anexo No. 1 del Cuaderno Principal del Expediente Digital.

² Visto en el anexo No. 1 del Cuaderno Principal del Expediente Digital.

³ Visto en el anexo No. 1 del Cuaderno Principal del Expediente Digital.

Primero: El Señor Mike Humberto Alarcón Vélez es de profesión comerciante, elabora productos lácteos, como persona natural no se ve obligado a llevar contabilidad, con Registro Único Tributario No. 14350532898 y domicilio principal en la “*Inspección De Santa Helena, Municipio De Roncesvalles*”. Que dicha actividad la ha desarrollado única y exclusivamente en el mencionado Municipio, por lo que siempre ha presentado los impuestos de orden municipal en éste.

Segundo: Que el Municipio de Ibagué- Secretaría de Hacienda, mediante acto administrativo No. FISC-2015-1033-14-1354 de octubre 21 de 2015, profirió liquidación oficial de aforo para determinar el monto de Industria y Comercio, Avisos y Tableros correspondiente al año gravable 2011, a cargo del Señor Mike Humberto Alarcón Vélez.

Tercero: El Señor Alarcón Vélez, mediante Recurso de Reconsideración, manifestó a la Secretaría de Hacienda Municipal de Ibagué, que ejerce la actividad económica en el Municipio de Roncesvalles, aportando el pago de Industria y Comercio, Avisos y Tableros año gravable 2011 en el Municipio de Roncesvalles, así mismo aportó copia del premo de transporte por parte de la inspección de Santa Elena del Municipio en mención, constancia expedida por el Municipio de Roncesvalles donde consta que el Señor Mike Humberto Alarcón ejerce la actividad comercial en dicho Municipio y aporta copia del formulario del Registro Único Tributario (RUT), solicitando se archivara el proceso adelantado por dicha secretaría.

Cuarto: Que mediante Resolución No. FISC-2016-1033-16-0032 del 23 de febrero de 2017, la Secretaría de Hacienda Municipal de Ibagué resolvió revocar la liquidación de aforo No. FISC-2015-1033-14-1354 de octubre 21 de 2015 en contra del accionante, ordenando el archivo de la investigación por considerar que las pruebas aportadas fueron suficientes para determinar que “*...Los ingresos obtenidos durante la vigencia fiscal 2011 la desarrolló, fuera de la jurisdicción del Municipio de Ibagué...*”

Quinto: Que mediante acto administrativo FISC_ED 1033-2017000959, el Municipio de Ibagué-Secretaría de Hacienda, grupo de rentas, realizó al accionante un emplazamiento previo por no declarar, periodo gravable 2012, el cual es expedido por la Directora del Grupo de Rentas. Que el argumento utilizado para dicho emplazamiento fue “*... de conformidad con el cruce de información exógena con la DIAN, ha determinado que usted ha omitido el deber de declarar el impuesto de Industria y Comercio y Avisos y Tableros por el año gravable 2012...*”

Sexto: Que ante esta situación el accionante, el día 20 de septiembre de 2017, radicó ante la Alcaldía de Ibagué- Secretaría de Hacienda, grupo de rentas, una “*Solicitud de Anulación de emplazamiento FISC_ED 1033-2017000959*”. En dicha solicitud manifestó al Municipio de Ibagué-Secretaría de Hacienda, grupo de rentas, que es contribuyente del Municipio de Roncesvalles- Tolima, que dicha situación quedó aclarada en Resolución No. FISC-2016-1033-16-0032 del 23 de febrero de 2017, Resolución expedida por ese mismo despacho, anexando la misma como prueba, así como copia del RUT y recibo de pago de Impuesto de Industria del Municipio de Roncesvalles, año 2016.

Séptimo: Que mediante liquidación oficial de aforo No. LOA 2018-1033-14-0959, impuesto de industria y comercio y avisos y tableros del 9 de febrero de 2018, la

Alcaldía de Ibagué- Secretaría de Hacienda, Grupo de Rentas-Liquidación, consideró “que el contribuyente en mención no cumplió con la obligación de declarar y pagar el impuesto de industria y comercio, avisos y tableros por el año gravable 2012 y, que tampoco presentó pruebas que justificaran su omisión...”.

Octavo: Que en dicho acto administrativo se resolvió: “Determinar la obligación tributaria que le asiste al contribuyente ALARCON VELEZ MIKE HUMBERTO, por la omisión en la presentación de la declaración y pago del impuesto de industria y comercio avisos y tableros de año gravable 2012”, en la suma de Quince Millones Sesenta Mil Pesos (\$15.060.000) M/CTE, obligación que contiene la sanción por no declarar.

Noveno: Que claramente esta obligación no se ajusta a los cánones legales que rigen la materia, debido a que es en un impuesto de orden municipal, que se debe presentar y pagar en el municipio donde se ejerce la actividad económica, en el caso del accionante es en el Municipio de Roncesvalles (Tolima), por lo cual el accionante presentó y pago dicho impuesto el 4 de septiembre de 2016 en el mencionado municipio por un valor de ciento cuarenta y seis mil setecientos cincuenta pesos (\$146.750) M/CTE.

Decimo: Que por esta razón y conforme al numeral quinto del resuelve de la liquidación oficial de aforo LOA 2018-1033-14-0959, el accionante dentro del término legal presentó recurso de reconsideración manifestando que la Secretaría de Hacienda grupo de rentas régimen tributario municipal, liquidó unos impuestos de industria y comercio que no corresponden a la jurisdicción del Municipio de Ibagué.

Décimo primero: Que para probar lo manifestado, adjuntó recibo de pago de industria y comercio No. 1668 vigencia 2012, el cual fue pagado en el Municipio de Roncesvalles-Tolima, copia del RUT donde se pueda evidenciar que el domicilio principal que es el Municipio de Roncesvalles-Tolima y copia de la declaración de renta año gravable 2012, entre otros.

Décimo segundo: Que mediante resolución No. FISC 2019-1033-14-00002 del 6 de marzo de 2019, el Municipio de Ibagué- Secretaría de Hacienda, resuelve el recurso de reconsideración, valga decir, el acto administrativo lo emite nuevamente la Directora del grupo de rentas. Que en dicho acto se hace un recuento de los antecedentes y se hace una valoración probatoria frente a las pruebas aportadas, así mismo, confirma totalmente el acto administrativo liquidación oficial de aforo No. LOA 2018-1033-14-0959, del 9 de febrero de 2018.

Décimo tercero: Que las pruebas aportadas en el recurso de reconsideración fueron las mismas que aportó en la investigación por no declaración del año gravable 2011, dándose entonces una valoración diferente al material probatorio, tratándose de asuntos completamente iguales. Que la Directora fue la misma persona que resolvió los dos casos, es decir, el de la presunta no declaración del Impuesto de Industria y Comercio Avisos y Tableros año gravable 2011 y la presunta no declaración del Impuesto de Industria y Comercio Avisos y Tableros año gravable 2012.

Décimo cuarto: Que la Resolución FISC 2019-1033-14-00002, que resolvió el recurso de reconsideración le fue notificado personalmente el día 15 de mayo de 2019, por lo que el acto administrativo demandado quedo en firme ese mismo día, iniciando a correr términos para la acción de nulidad y restablecimiento del derecho del día 16

de mayo de 2016 según el artículo 164, numeral 2, literal d del CPACA. Con la interposición del recurso de reconsideración se agotó la vía gubernativa, cumpliendo con el requisito de procedibilidad exigido en el artículo 161 numeral 1 CPACA. Es por lo anterior que tratándose de un tema de carácter tributario, no requiere conciliación extrajudicial como requisito de procedibilidad, de acuerdo a lo contenido en el decreto 1716 de 2009, artículo 2 párrafo 1.

1.3. Normas violadas (Fol. 8⁴)

- Constitución política, artículos 2,25,29,83 y 363.
- Ley 14 de 1983, artículos 32 y 33.

1.4. Concepto de la violación (Fol. 9 a 23⁵)

Argumenta la parte demandante lo siguiente:

Se considera violado vulnerados varios artículos de la Constitución Política; es así como el artículo 2 C.P. en el cual se establecen los fines del Estado, donde se señala que resulta indispensable un comportamiento eficiente de la organización estatal, para que este orientada en servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la carta, es por los anteriores propósitos que en la demanda se pretende con la decisión tomada por el Juez, la protección de los derechos a la propiedad privada y los bienes del accionante.

En este orden de ideas, el Consejo de Estado ha estructurado los principios de la responsabilidad de los entes públicos y vale la pena resaltar que el servidor público, sin importar su grado y cargo no se debe apartar de lo consagrado en las normas constitucionales y legales, ni siquiera un instante. A pesar de lo anterior es claro, que en este caso en especial es evidente que los fines del Estado se desnaturalizaron, debido a que no se garantizó el respeto, ni la efectividad de principios y derechos, como el del respeto a los derechos adquiridos y la aplicación de la ley.

El artículo 25 el trabajo como derecho y obligación social, el accionante es un trabajador colombiano que posee un establecimiento de comercio como persona natural, dedicado a la elaboración de productos lácteos, donde ha cumplido con el deber legal de presentar los impuestos que le competen dentro del término legal establecido para ello, por lo cual imponerle cargas tributarias que no está obligado a soportar vulnera flagrantemente su derecho al trabajo. Al ser el trabajo una acción libre y espontánea que puede realizar cualquier ciudadano, dicha actividad no puede ser coaccionada a que se debe realizar en un determinado territorio, es por lo anterior que el accionante tomo la decisión de realizarla desde el Municipio de Roncesvalles-Tolima, donde la misma se ve afectada por la actuación de la administración municipal de Ibagué.

En el artículo 29 se establece el debido proceso, favorabilidad y derecho a la defensa,

⁴ Visto en el anexo No. 1 del Cuaderno Principal del Expediente Digital.

⁵ Visto en el anexo No. 1 del Cuaderno Principal del Expediente Digital.

donde ha manifestado la jurisprudencia constitucional que el debido proceso es un conjunto de derechos de las personas, ligado a la búsqueda del orden justo. Es por ende que el debido proceso está ligado a las normas básicas constitucionales tendientes al orden justo con el respeto de los derechos fundamentales y se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas, de cara al asunto que se reclama la entidad demandada no dio cumplimiento al carácter fundamental del debido proceso administrativo, al que debe sujetarse todas las actividades administrativas, pues la demanda violó flagrantemente el derecho al debido proceso administrativo.

El artículo 83 establece la presunción de buena fe, es por ende que la jurisprudencia constitucional ha definido dicho principio como aquel que exige a los particulares y a las autoridades públicas ajustar sus comportamientos a una conducta honesta, leal y conforme con los actuaciones que podrían esperarse una persona correcta, en este contexto la buena fe presupone la existencia de relaciones recíprocas con trascendencia jurídica y se refiere a la confianza, seguridad y credibilidad que la otorga la palabra dada.

El artículo 363 establece los principios del sistema tributario donde el mismo debe ser fundado con equidad, eficiencia y progresividad, donde se busca la justicia y evitar que la norma tributaria sea arbitraria o afecte derechos fundamentales y que por el contrario sea equilibrada y eficiente en la prestación de los servicios, progresiva y que vaya acorde con los cambios de las nuevas tecnologías, que tanto el Estado como la población progrese económica, social y políticamente. En el caso en concreto, es claro que se le está imprimiendo un trato desigual en materia tributaria, imponiéndole deberes que no está obligado a soportar, pues no hay duda que el accionante líquido, presentó y pagó el impuesto de industria y comercio en el Municipio de Roncesvalles, por lo que obligarle a cumplir con esta obligación en el Municipio de Ibagué sin justificación jurídica alguna vulnera el principio de equidad tributaria contemplado en la Constitución Política de Colombia.

La Ley 14 de 1983 define el hecho generador del impuesto de industria y comercio, por ende, en su artículo 32 es claro en el sentido de manifestar que la actividad ya sea comercial, industrial o de servicios, debe realizarse en la jurisdicción del municipio, ya sea de forma permanente u ocasional con establecimiento de comercio o sin ellos. En el caso en concreto, para que el impuesto sea cobrado, debió generar alguna actividad de las que trae la norma en su jurisdicción y que la misma generara ingresos y esto no aplica en el caso en especial en el año gravable 2012, por lo tanto la administración municipal de Ibagué no podía haber generado la liquidación oficial de aforo No. LOA 2018-1033-14-0959 del 9 de febrero de 2018, al generarla vulneró la citada norma.

En el artículo 33 de la ley en mención se establece la forma en que se debe liquidar el impuesto de industria y comercio, manifestando que esta debe hacerse sobre el promedio mensual de ingresos brutos del año inmediatamente anterior, trayendo a colación eventos en los cuales algunos ingresos quedan excluidos de este promedio.

1.5. Contestación de la demanda (Fols 1 a 8⁶)

⁶ Visto en el anexo No. 4 del Cuaderno Principal del Expediente Digital.

La parte accionada se opuso a todas y cada una de las pretensiones y a las condenas incoadas por la parte demandante, teniendo en cuenta que los actos administrativos demandados se ajustan a los lineamientos legales.

Frente a los fundamentos y razones de derecho, establecen sobre la legalidad del acto normativo que a la administración pública sólo le compete hacer, no solamente lo que le ordena la ley, sino lo que expresamente ella establece, lo que significa que las actuaciones del Estado deben estar enmarcadas dentro de un ordenamiento jurídico y un sentido social previamente definido. A través del proceso de fiscalización, lo que se pretende es esclarecer los hechos concernientes a los ingresos declarados en la respectiva vigencia por la persona natural o jurídica, en cuanto si dichos ingresos se encuentran o no gravados con el impuesto de industria y comercio.

A su vez el Acuerdo Municipal 031 de 2004 en su artículo 4º establece, que el hecho que genera el impuesto de industria y comercio se constituye por el ejercicio directo o indirecto de cualquier actividad industrial, comercial o de servicios en la jurisdicción del Municipio de Ibagué. Ahora bien, mediante Resolución No. FISC 2019-1033-14 00002 del febrero 09 de 2018, la Administración Municipal a través del Grupo de Rentas, al resolver el recurso de reconsideración interpuesto por el contribuyente oportunamente, procedió a confirmar totalmente la liquidación oficial de aforo No. LOA 2018-1033-14-0959, en contra del contribuyente Mike Humberto Alarcón. En dicho acto administrativo se le da respuesta a cada una de las inconformidades presentadas por el contribuyente, con fundamentos legales que sustentan la decisión tomada conforme a derecho.

Analizadas las normas aludidas, es evidente que, el ente territorial, investido de facultades para fiscalizar e investigar los tributos municipales, con fundamento en los datos suministrados, procedió a liquidar la obligación tributaria, haciendo una valoración objetiva y complementaria de las pruebas que fueron allegadas al proceso, atendiendo los parámetros procesales establecidos en la ley y habiéndose surtido el debido proceso para que el contribuyente hiciera uso de la defensa a la cual tiene derecho.

Excepciones de mérito propuestas

La entidad demanda, en su escrito de contestación de la demanda propuso falta de vicio en los actos administrativos que se acusan y excepción genérica.

II. ACTUACIÓN PROCESAL

La demanda se radicó el 16 de septiembre de 2019 correspondiendo por reparto al presente Juzgado (Fol. 3⁷), quien mediante auto del 27 de noviembre de 2019 procedió a admitir la misma (Fols 93 a 94⁸), donde se ordenó la notificación al Alcalde del Municipio de Ibagué, al Agente de Ministerio Público delegado ante el Juzgado y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.

⁷Visto en el anexo No. 1 del Cuaderno Principal del Expediente Digital.

⁸ Visto en el anexo No. 1 del Cuaderno Principal del Expediente Digital.

Posteriormente, mediante providencia del 26 de enero de 2022⁹ se tuvieron como pruebas las allegadas con la demanda se fijó el litigio y se determinó por el Despacho que se procedería a dictar sentencia anticipada, previo traslado a las partes para que rindieran sus alegatos finales por escrito y el Ministerio Público rindiera concepto si así lo consideraba.

El expediente entró al despacho para fallo el 4 de marzo de 2022¹⁰.

2.1. Alegatos de conclusión y concepto del Ministerio Público

2.1.1. Parte demandante¹¹

El apoderado de la parte demandante menciona la ley 14 de 1983 en su artículo 32 define el hecho generador del Impuesto de Industria y Comercio, Avisos y Tableros así: *“el Impuesto de Industria y Comercio recaerá en cuanto a materia imponible sobre todas las actividades comerciales, industriales y de servicios que se ejerzan o realicen en la jurisdicción del Municipio, directa o indirectamente, por personas naturales, jurídicas o de hecho, ya sea que se cumplan en forma permanente u ocasional, en inmuebles determinados con establecimiento de comercio o sin ellos”*.

Está plenamente demostrado con las pruebas adjuntadas en el proceso: i) Que el demandante ejerce su actividad económica en el Municipio de Roncesvalles, donde tiene su domicilio principal; ii) Que ha cumplido cabalmente con su obligación legal de presentar y pagar el impuesto de Industria y Comercio Avisos y Tableros, conforme lo ordena la norma en cita.

La Alcaldía Municipal de Ibagué (*Sic*) pretende que el señor Mike Humberto Alarcón realice la presentación y pague el mencionado impuesto en esta municipalidad, porque aparentemente realiza un cruce de información exógena con la DIAN y establece que mi mandante está obligado a presentar dicha declaración en el Municipio de Ibagué, pero, no precisa cuales fueron las actividades de comercio que se ejercieron en esta municipalidad, no aporta prueba siquiera sumaria de ello, es más, ni siquiera aporta el supuesto cruce de información que realizó con la DIAN; es decir, se limita a decir que su poderdante está obligado por que ellos hicieron un cruce de información con la DIAN y por esa sola razón él está obligado a presentar su declaración de impuesto de Industria y Comercio en el Municipio de Ibagué.

Esta claramente probado en el proceso que se ha cumplido con la obligación legal de presentar y pagar el impuesto de Industria y Comercio Avisos y Tableros en el Municipio de Roncesvalles. Así mismo, está claramente demostrado que su poderdante ejerce su actividad comercial en dicho municipio, motivo por el cual, le correspondería demostrar al Municipio de Ibagué que ha ejercido dicha actividad en Ibagué, situación que brilla por su ausencia, razón por la cual, el acto administrativo demandado está viciado por falsa motivación, pues el argumento utilizado fue el siguiente: *“la administración tributaria determinó que usted omitió el deber formal de presentar la declaración privada del impuesto de Industria y Comercio y su complemento*

⁹ Visto en el anexo No. 09 del Cuaderno Principal del Expediente Digital.

¹⁰ Visto en el anexo No. 17 del Cuaderno Principal del Expediente Digital.

¹¹ Visto en el anexo No. 13 del Cuaderno Principal del Expediente Digital.

Avisos y tableros por el periodo antes mencionado, con ingresos gravados según su actividad económica principal, con los cuales el Municipio calculó tanto el impuesto como la sanción por no declarar.....”. Claramente esta afirmación no corresponde a la realidad pues mi mandante declaró, presentó y pagó el Impuesto de Industria y Comercio Avisos y tableros el día 4 de septiembre de 2012 en el municipio de Roncesvalles Tolima, por lo que la afirmación realizada y la motivación para expedir el acto administrativo carece de veracidad, configurándose una falsa motivación.

Por otra parte, no hay que perder de vista que el acto administrativo demandado también está viciado por haber sido expedido irregularmente, conforme se expuso en el escrito de demanda, la administración municipal de Ibagué actuó sin observancia al principio de imparcialidad que rodean todas las actuaciones administrativas, principio contenido en el artículo 3° numeral 3° del C.P.A.C.A., lo anterior se ve reflejado cuando por mandato legal la Dirección de rentas de la Secretaría de Hacienda Municipal de Ibagué asume la competencia de investigación y fiscalización de acuerdo a lo establecido en los artículos 198 y 199 del Decreto N° 0370 de 2013 denominado Régimen Tributario Municipal, en concordancia con el artículo 59 de la ley 788 de 2002 y artículos 684 y 688 del Estatuto Tributario Nacional, pues teniendo en cabeza la etapa de investigación y fiscalización debió haberse declarada impedida para resolver el recurso de reconsideración de conformidad con lo establecido en el artículo 11 Nral. 2 del C.P.A.C.A..

En el caso concreto, la Directora de rentas de la Secretaría de Hacienda Municipal de Ibagué asume la etapa de investigación y fiscalización, además elabora la liquidación oficial de aforo N° LOA 2018-1033-14-0959 del 9 de febrero de 2018 y resuelve el recurso de reconsideración mediante la resolución Nro. FISC 2019-1033-14-00002 del 6 de marzo de 2019, situación que deriva en la violación al principio de imparcialidad contenido en el artículo 3° numeral 3° del Código de Procedimiento Administrativo y del Contencioso Administrativo

2.1.2. Parte demandada ¹²

La parte demandada manifiesta que sobre la legalidad del acto fundamento normativo, a la administración pública sólo le compete hacer, no solamente lo que le ordena la ley, sino lo que expresamente ella establece, lo cual significa que las actuaciones del Estado deben estar enmarcadas dentro de un ordenamiento jurídico y un sentido social previamente definido. Como lo he manifestado en la contestación de la demanda, el acto administrativo demandado cumple con los requisitos legales y jurisprudenciales sobre la materia siguiendo los parámetros establecidos en la Ley 14 de 1983 y sus artículos 32 y 33.

El artículo 32 de la Ley 14 de 1983 fue demandado ante la Corte Constitucional por la presunta violación de los principios de legalidad y certeza tributaria y los de unidad del Estado y autonomía de las entidades territoriales, en materia tributaria. Concretamente, en la demanda se alegó que el artículo 32 no fijaba reglas claras sobre la territorialidad en donde se causaría el tributo y, por ende, el sujeto activo facultado para administrarlo. Mediante sentencia C-121 de 2006, la Corte Constitucional declaró exequible el artículo 32 de la Ley 14 de 1983. Para fundamentar la decisión, hizo una exposición sobre el alcance de los principios que el demandante consideró

¹² Visto en el anexo No. 15 del Cuaderno Principal del Expediente Digital.

vulnerados, y de la línea jurisprudencial que la Corte desarrolló sobre la aplicación de tales principios. (...).

De manera que, para la Corte Constitucional, el artículo 32 de la Ley 14 de 1983 no viola los principios de legalidad y certeza tributaria, así como el de unidad del Estado y autonomía de las entidades territoriales. Por lo menos, no apreció que la vulneración se derivara de manera “mediata” del artículo 32 de la Ley 14 de 1983. Sin embargo, advirtió que la vulneración de tales principios podría derivarse de manera “inmediata” de los actos normativos de las entidades territoriales o de los actos administrativos particulares que las autoridades tributarias profieran cuando, según el caso, regulen o liquiden el tributo territorial. (...) Precisamente, a partir de los casos que ha resuelto el Consejo de Estado, la Sala ha planteado las siguientes conclusiones sobre la territorialidad del impuesto de industria y comercio:

(...) Como se puede apreciar, el Consejo de Estado ha concluido que el impuesto de industria y comercio se causa en la jurisdicción del municipio donde se perfecciona o consolida la venta. La venta se entiende perfeccionada o consolidada cuando se concretan los elementos esenciales del contrato de venta, esto es, el precio y la cosa vendida. En consecuencia, el impuesto se causa en la jurisdicción del municipio donde se convienen el precio y la cosa vendida. No serían criterios determinantes para establecer la jurisdicción de causación del impuesto de industria y comercio, los siguientes: el lugar donde se formula la orden de pedido, el lugar donde se coordina la venta, el lugar de entrega de las mercancías, el lugar de suscripción del contrato, el lugar del domicilio del vendedor, el lugar a donde se envían agentes para concretar la venta.

Ahora bien, mediante resolución No. FISC 2019-1033-14 00002 del 9 de febrero de 2018, la Administración Municipal a través del Grupo de Rentas, al resolver el recurso de reconsideración interpuesta por el contribuyente oportunamente, procedió a confirmar totalmente la liquidación oficial de aforo No. LOA 2018-1033-14-0959, en contra del contribuyente Mike Humberto Alarcón por la vigencia 2012.

Es así como el acto administrativo demandado cumple la ley y los criterios jurisprudenciales sobre la materia, en el caso en estudio encontramos que el demandante si bien tiene la fábrica y/o negocio en el municipio de Roncesvalles Tolima, la comercialización de sus productos lo ejerce en la ciudad de Ibagué, sea que esta actividad sea permanente u ocasional, en inmueble determinado, con establecimiento o sin él, por tal razón le asiste al municipio de Ibagué en cumplimiento de la ley hace el respectivo cobro.

Por tal motivo, podemos afirmar que el ente territorial esta investido de facultades para fiscalizar e investigar los tributos municipales, con fundamento en los datos suministrados procedió a liquidar la obligación tributaria, haciendo una valoración objetiva y complementaria de las pruebas que fueron allegadas al proceso, atendiendo los parámetros procesales establecidos en la ley y habiéndose surtido el debido proceso para que el contribuyente hiciera uso de la defensa a la cual tiene derecho. Así las cosas, el proceso de fiscalización adelantado por el municipio de Ibagué permitió esclarecer los hechos concernientes a los ingresos declarados en la vigencia 2012 por el contribuyente Mike Humberto Alarcón identificado con Nit. 93.368.846 de Ibagué y las actuaciones estuvieron enmarcadas dentro del

ordenamiento jurídico aplicable.

Por tal razón solicitó al despacho no acceder a las pretensiones de la demanda por carecer de fundamento legal para ello, y se declare que el acto administrativo objeto de demanda cumple con los requisitos de ley.

2.1.3. Ministerio Público

El Ministerio Público no presentó concepto dentro del proceso de la referencia.

2.1.4. Intervención de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado

La Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado no intervino dentro del asunto que nos ocupa.

III. CONSIDERACIONES

3.1. Problema jurídico

El litigio se contrae en determinar si ¿le asiste o no derecho al demandante a la exoneración del pago del impuesto de Industria y Comercio Avisos y Tableros por el periodo gravable año 2012 en la jurisdicción del Municipio de Ibagué, y por consiguiente se ordene a la Secretaría de Hacienda del Municipio de Ibagué se dé por terminado el proceso de cobro coactivo que adelanta en contra del demandante, y sean levantadas todas las medidas cautelares que se hayan practicado, y en consecuencia si se encuentra afectados de nulidad los actos administrativos que negaron tal solicitud?

3.2. Tesis

Al no haberse probado por parte del Municipio de Ibagué que el demandante desarrollaba su actividad industrial y comercial en este Municipio, no era procedente el cobro del impuesto de industria y comercio en el periodo gravable 2012 y en consecuencia se declarará la nulidad de los actos acusados.

3.3. El impuesto de industria y comercio

En el artículo 287 de la Constitución política se establece que “Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En el numeral tercero se menciona que pueden administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.” Existen leyes como la 14 de 1983, el Decreto 1333 de 1986 y la 1819 de 2016, donde no definen como tal el impuesto de industria y comercio, sino que estos regulan la manera que los mismos deben ser aplicados.

El artículo 32 de la Ley 14 de 1983, hace mención al impuesto de industria y comercio sobre aquel que recaerá, sobre las actividades comerciales, industriales o de servicio que se realice en las respectivas jurisdicciones municipales:

“ARTÍCULO 32. El Impuesto de Industria y Comercio recaerá, en cuanto a materia imponible, sobre todas las actividades comerciales, industriales y de servicio que **ejercen o realicen en las respectivas jurisdicciones municipales, directa o indirectamente, por personas naturales, jurídicas o por sociedades de hecho, ya sea que se cumplan en forma permanente u ocasional, en inmuebles determinados, con establecimientos de comercio o sin ellos**”.

De igual manera el artículo 33 de la Ley de 1983, plasma que el impuesto de industria y comercio se debe liquidar sobre el promedio de ingresos brutos del año anterior:

“ARTÍCULO 33. 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.”

Más adelante, la Corte Constitucional en Sentencia C-121 de 2006, considera el principio de certeza del tributo:

“Ahora bien, del principio de legalidad tributaria se deriva el de certeza del tributo, que cobra importancia en el momento de la aplicación y cumplimiento de las disposiciones que fijan los gravámenes. Conforme este principio no basta con que los órganos colegiados de representación popular sean los que directamente establezcan los elementos del tributo, sino que, además, es menester que al hacerlo determinen con suficiente *claridad y precisión* todos y cada uno de los elementos esenciales del mismo, pues de lo contrario no sólo se genera inseguridad jurídica, sino que en el momento de la aplicación de las normas *se permiten los abusos impositivos de los gobernantes*, o se fomenta la evasión, pues los contribuyentes obligados a pagar los impuestos no podrían hacerlo, lo que repercute gravemente en las finanzas públicas y, por ende, en el cumplimiento de los fines del Estado.”

Al respecto en Sentencia C-056 de 2019 la Corte Constitucional estudió la demanda de inconstitucionalidad propuesta contra el artículo 343 de la Ley 1819 de 2016, en el acápite de las consideraciones, la Corte indicó: “26. El impuesto de industria y comercio es un ingreso tributario de carácter territorial y, por ende, configura un ingreso endógeno de los entes locales. Este rubro, como lo explican los intervinientes en el presente proceso, tiene un lugar central en las finanzas territoriales, en particular en aquellos municipios donde se realizan las actividades económicas objeto de gravamen.”

El Decreto 3070 de 1983 regula en el artículo 7- Los sujetos del impuesto de industria y comercio deberán cumplir las siguientes obligaciones:

“1. Registrarse ante las respectivas Secretarías de Hacienda o cuando no existan, ante las Tesorerías Municipales dentro de los treinta (30) días siguientes a la fecha de iniciación de la actividad gravable. 2. Presentar anualmente, dentro de los plazos que determinen las respectivas entidades territoriales, una declaración de industria y comercio junto con la liquidación privada del gravamen. 3. Llevar un sistema contable que se ajuste a lo previsto en el Código de Comercio y demás disposiciones vigentes. 4. Efectuar los pagos relativos al impuesto de industria y comercio, dentro de los plazos que se estipulen por parte de cada municipio. 5. Dentro de los plazos establecidos por cada municipio, comunicar a la autoridad competente cualquier novedad que pueda afectar los registros de dicha actividad, y 6. Las demás que

establezcan los Concejos, dentro de los términos de la Ley 14 de 1983 y normas que la adicionen o reglamenten”.

Sobre la jurisdicción en la cual se genera la obligación tributaria en materia de contratos de compraventa la sección cuarta del Consejo de Estado en sentencia del 28 de agosto de 2014¹³ sostuvo que debe establecerse el domicilio de ejecución de los contratos:

“2.2.1.- El impuesto de Industria y Comercio es un tributo municipal, que grava la realización de actividades industriales, comerciales y de servicio. Es criterio uniforme y consolidado de la Sala, que su causación, cuando se trata de actividades comerciales de venta de bienes, tiene lugar en el sitio en que concurren los elementos del contrato de compraventa, esto es, el precio, el plazo de pago y la cosa que se vende. Así mismo, que para determinar la jurisdicción en que se configura la obligación tributaria, no resulta relevante establecer el lugar desde el cual se realizan los pedidos. Ha señalado también la Sección, que la labor que efectúan los agentes de venta, es de coordinación, distinta por demás, a la de comercialización de bienes, y que por lo tanto, aquella no genera el tributo. De manera, que “más que circunscribir la realización de la “actividad comercial” al domicilio principal del contribuyente, lo que procede es establecer el “Domicilio de ejecución de los contratos”, concepto que necesariamente se traduce en aplicar la ejecución de la actividad misma a la jurisdicción que el sujeto pasivo del ICA utiliza para lograr la consolidación de los negocios de los cuales deriva su ingreso...”. Todo, porque a diferencia de lo que sucede con las actividades industriales, en el caso de las actividades comerciales no existe un precepto legal que fije un criterio único que permita circunscribirlas a determinado territorio, luego resulta necesario, que “...éste se determine,...mediante el análisis de las piezas probatorias allegadas al proceso, partiendo de la definición de lo que se entiende por “Actividad Comercial”.” (Subrayado del despacho).

IV. CASO CONCRETO

4.1. Hechos probados

En el expediente se encuentra probado lo siguiente:

- Que mediante oficio del 27 de enero de 2016, se interpone recurso de reconsideración a la liquidación de aforo No. FISC. 2015-1033-14-1354 del 21 de octubre de 2015. *Este hecho se prueba con el referido oficio visible (Fol. 75¹⁴).*

-Que mediante Resolución No. 0032 del 23 de febrero de 2017, la Directora de Rentas del Municipio de Ibagué revocó la liquidación oficial de aforo 2015-1033- 14-354 del 21 de octubre de 2015, en la cual se acreditó que el Sr. Mike Humberto Alarcón Vélez obtuvo sus ingresos producto de la venta de quesos en el Municipio de Roncesvalles y que pagó impuesto de industria y comercio en la vigencia 2011 en el mencionado Municipio *Este hecho se prueba con el referido oficio visible (Fols. 76 a 78¹⁵).*

-Que mediante liquidación oficial de aforo No. LOA 2018-1033-14-0959 del 9 de febrero de 2018 la Directora del Grupo de Rentas de la Secretaría de Hacienda del

¹³ C.P. dr. Jorge Octavio Ramírez Ramírez. Rad. No 25000-23-27-000-2010-00123-01(19256).

¹⁴Visto en el anexo No. 01 del Cuaderno Principal del Expediente Digital.

¹⁵Visto en el anexo No. 01 del Cuaderno Principal del Expediente Digital.

Municipio de Ibagué estableció la obligación tributaria a cargo del señor Mike Humberto Alarcón Vélez por la omisión de la declaración del impuesto de industria, y comercio, avisos y tableros del año gravable 2012 indicando una suma total de \$15.060.000 de los cuales \$2.160.000 corresponden al impuesto de industria y comercio como tal. *Lo anterior se encuentra en los Fols 54 a 59*¹⁶.

- Que mediante resolución No. FISC 2019-1033- 14-0002 del 6 de marzo de 2019, la Directora de Rentas antes mencionada resolvió recurso de reconsideración presentado por el hoy demandante confirmando totalmente la liquidación No. LOA 2018-1033-14-0959. *Lo anterior se encuentra en los Fols 60 a 64*¹⁷.

-Pago del impuesto de industria y comercio, avisos y tableros del año gravable 2012 en el Municipio de Roncesvalles. *Este hecho se prueba con el referido oficio visible (Fol. 81)*¹⁸.

-Pago del impuesto de industria y comercio, avisos y tableros del año gravable 2013. *Este hecho se prueba con el referido oficio visible (Fol. 82)*¹⁹.

-Las declaraciones de renta de los años 2012 a 2017. *Este hecho se prueba con los referidos (Fol. 84 a 89)*²⁰.

-Constancia del 1º de abril de 2019 suscrita por el inspector de policía del municipio de Roncesvalles, donde se manifiesta que el accionante se dedica a la compra y venta de quesos desde hace dieciocho (18) años en el municipio en mención. *Este hecho se prueba con la constancia mencionada (Fol. 90)*²¹.

Análisis del caso concreto

En la liquidación oficial de aforo No. LOA 2018-1033-14-0959 del 9 de febrero de 2018, se sostuvo por parte de la Directora de Rentas del Municipio de Ibagué que se efectuaron cruces de información con la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) a partir del cual estableció que el demandante no cumplió con la obligación de declarar impuesto de industria y comercio en la vigencia 2012; sin embargo, la administración Municipal no adjuntó los documentos que acreditaran los mencionados cruces; es decir, no cumplió con la carga de probar que el actor desempeñaba su actividad industrial y comercial en el Municipio de Ibagué, ni tampoco cumplió con la obligación de adjuntar los antecedentes administrativos de los actos acusados como se le ordenó en el numeral 6º el auto admisorio de la demanda del 27 de noviembre de 2019²².

Por el contrario, se encuentra probado que la parte actora se dedica a la compra y venta de quesos en el Municipio de Roncesvalles (Tolima) desde el año 2001, que

¹⁶ Visto en el anexo No. 01 del Cuaderno Principal del Expediente Digital.

¹⁷ Visto en el anexo No. 01 del Cuaderno Principal del Expediente Digital.

¹⁸ Visto en el anexo No. 01 del Cuaderno Principal del Expediente Digital.

¹⁹ Visto en el anexo No. 01 del Cuaderno Principal del Expediente Digital.

²⁰ Visto en el anexo No. 01 del Cuaderno Principal del Expediente Digital.

²¹ Visto en el anexo No. 01 del Cuaderno Principal del Expediente Digital.

²² Folio 94 del documento No 1 del expediente digital.

pagó impuesto de industria y comercio en la vigencia 2012 en la mencionada entidad territorial.

Tan es así que la Directora de Rentas del Municipio de Ibagué en la resolución Resolución No. 0032 del 23 de febrero de 2017, aceptó que el Señor Mike Humberto Alarcón desarrollaba su actividad industrial y comercial en el Municipio de Roncesvalles, razón por la cual revocó la liquidación oficial de aforo 2015-1033- 14-354 del 21 de octubre de 2015.

Por las anteriores razones se declarará la nulidad de los actos administrativos demandados. Como consecuencia de lo anterior y a título de restablecimiento del derecho, se declarará que el Señor Mike Humberto Alarcón no estará obligado al pago de Impuesto de Industria y Comercio, Avisos y Tableros por el periodo gravable del año 2012 en la jurisdicción del Municipio de Ibagué (Tolima).

Por lo anterior, no está llamada a prosperar la excepción de falta de vicio en los actos administrativos que se acusan.

Finalmente, frente a las pretensiones de declarar terminado el proceso de cobro coactivo que se adelanta en contra del Señor Mike Humberto Alarcón, por el no pago del impuesto de Industria y Comercio, Avisos y Tableros por el periodo gravable del año 2012 y, que se levanten todas las medidas cautelares que se hayan practicado dentro del proceso de cobro, el despacho se inhibirá de fallar estas pretensiones teniendo en cuenta que no fue individualizado el acto administrativo que halla decidido sobre las excepciones o el que ordenaba seguir adelante con la ejecución, como se infiere del artículo 163 C.P.A.C.A. que establece que cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo se debe individualizar con toda precisión.

4.2. Condena en costas

Teniendo en cuenta la sentencia del 16 de abril de 2015 de la sección primera del Consejo de Estado²³ en el cual se manifiesta que la condena en costas no es objetiva y que de conformidad con el artículo 188 del CPACA que salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre las costas y que debe establecerse si es o no procedente dicha condena.

En este orden de ideas, el numeral 1º del artículo 365 C.G.P. establece que se condenará en costas a la parte vencida en el proceso. Es así como el numeral 8º del artículo antes mencionado establece que habrá costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación.

Por lo tanto, las agencias en derecho hacen parte de las costas, pero debe tenerse en cuenta que de conformidad con los numerales 3º y 4º del artículo 366 CGP las agencias serán fijadas por el Magistrado Sustanciador o el Juez y deberán aplicarse las tarifas que establezca el Consejo Superior de la Judicatura. Descendiendo al caso que nos ocupa, se observa que el apoderado de la parte demandada contestó la demanda (Anexo No. 04 Fol 1 a 8 del cuaderno principal, de esta manera causándose así agencias en derecho.

²³ C.P. Dr. Guillermo Vargas Ayala. Expediente No 25000 23 24 000 2012 00446 00.

Por consiguiente, el despacho condenará en costas a la parte demandada, en tanto resultó vencida en la presente instancia, fijando como agencias en derecho la suma de \$753.000 equivalente al 5% de las pretensiones²⁴. Se ordenará que la Secretaría efectúe la correspondiente liquidación, en los términos del artículo 366 del Código General del Proceso.

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO ONCE ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE IBAGUÉ**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

RESUELVE:

PRIMERO: Declárese no probada la excepción de falta de vicio en los actos administrativos, conforme la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: Declarase la nulidad de la **Liquidación oficial de aforo No. LOA 2018-1033-14-0959** del 9 de febrero de 2018 y la **Resolución No. FISC2019-1033-14-00002** del 6 de marzo de 2019 que resuelve el recurso de Reconsideración, suscritas por la Directora de Rentas de la Secretaría de Hacienda del Municipio de Ibagué.

TERCERO: Como consecuencia de lo anterior y a título de restablecimiento del derecho, se declara que el Señor Mike Humberto Alarcón no está obligado al pago de Impuesto de Industria y Comercio, Avisos y Tableros por el periodo gravable del año 2012 en la jurisdicción del Municipio de Ibagué (Tolima).

CUARTO: **Inhibirse** el despacho de decidir las pretensiones de dar por terminado el proceso de cobro coactivo que adelanta el Municipio de Ibagué en contra del Señor Mike Humberto Alarcón, por el no pago del impuesto de Industria y Comercio, Avisos y Tableros por el periodo gravable del año 2012 y, que se levanten todas las medidas cautelares que se hayan practicado dentro del proceso de cobro, por lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

QUINTO: **Condénese** en costas al **Municipio de Ibagué** en favor de la parte actora, conforme la parte motiva de esta providencia. Fijar como agencias en derecho la suma de \$ 753.000 a favor de la parte actora, suma que deberá ser incluida en la respectiva liquidación de las costas del proceso, que se efectuará por la Secretaría del Despacho.

SEXTO: **Ordénese** a la entidad demandada dar cumplimiento al fallo de conformidad con los artículos 192 y 195 del CPACA.

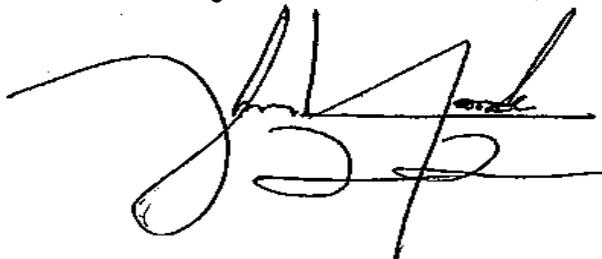
SEPTIMO: En firme esta sentencia, se hará entrega de copia íntegra al obligado para su ejecución y cumplimiento, de conformidad con el inciso final del artículo 203 del CPACA.

OCTAVO: Ejecutoriada esta providencia, archívese el proceso previas las anotaciones que sean del caso en el sistema Siglo XXI. Además, para su

²⁴ Teniendo en cuenta que la cuantía de lo liquidado por el Municipio de Ibagué es de \$15.060.000.

cumplimiento, por Secretaría expídase copias auténticas con destino y a costa de la parte demandante, con las precisiones del artículo 114 del C.G.P. con fines de ejecución, previa acreditación del pago del arancel judicial, de conformidad con lo establecido en el numeral 5º del artículo 1º del acuerdo PSAA 16-10458 del 12 de febrero de 2016 de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,



JOHN LIBARDO ANDRADE FLÓREZ

Juez

Firmado Por:

John Libardo Andrade Florez

Juez Circuito

Juzgado Administrativo

11

Ibague - Tolima

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica,
conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **7e75665e2a013db54c1e6ae06c9d966dd6c7215677611f0c1faab95cf54d694b**

Documento generado en 28/06/2023 07:57:05 AM

Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:

<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>