**CONSEJO DE ESTADO**

**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**SECCIÓN CUARTA**

**Consejera Ponente: MARTHA TERESA BRICEÑO DE VALENCIA**

**Bogotá, D.C., siete (7) de mayo de dos mil catorce (2014)**

**Radicación: 05001-23-31-000-2005-07044-01 (19857)**

**Actor: COLOMBIANA KIMBERLY COLPAPEL S.A.**

**Demandado: MUNICIPIO DE ITAGÜÍ**

**Impuesto de industria y comercio – año gravable 2001**

**FALLO**

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la demandada, contra la sentencia del 14 de agosto de 2012, proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia, mediante la cual accedió a las pretensiones de la demanda. La parte resolutiva del fallo apelado dispuso lo siguiente:

***PRIMERO.******SE DECLARAN IMPRÓSPERAS LAS EXCEPCIONES*** *de “Indebida individualización y acumulación de pretensiones e inepta demanda”, “Buena fe”, “Legalidad actos administrativos demandados”; y “caducidad y/o prescripción”, formuladas por la entidad demandada, respecto de las pretensiones del libelo introductor.*

***SEGUNDO.******SE DECLARA LA NULIDAD DE LAS RESOLUCIONES No. 2188 DEL 27 DE DICIEMBRE DE 2004****, mediante la cual se da respuesta a unas objeciones y se practica una liquidación oficial de Revisión; y* ***No. 1074 DEL 03 DE JUNIO DE 2005****, a través de la cual se resuelve un recurso de reconsideración; ambas proferidas por la Subsecretaría de Rentas de la Secretaría de Hacienda del Municipio de Itagüí.*

***TERCERO.*** *Como consecuencia de la anterior declaración y a título de restablecimiento del derecho, se dispone la firmeza de la declaración que por el Impuesto de Industria y Comercio, presentó la sociedad demandante, correspondiente al año gravable 2001, así como la determinación del saldo a favor, por valor de Once millones novecientos treinta y tres mil pesos m.l. ($11.933.000)*

*Derivado de lo anterior, no habrá lugar al pago de la sanción por inexactitud liquidada por el ente demandado en contra de la sociedad demandante.*

*De haberse presentado algún pago por la sociedad demandante al municipio de Itagüí, con ocasión de los actos anulados, tal suma de dinero, deberá ser devuelta debidamente indexada a la citada sociedad.*

***CUARTO.*** *No se condena en costas.*

**ANTECEDENTES**

El 29 de abril de 2002, COLOMBIANA KIMBERLY COLPAPEL S.A. presentó la declaración del impuesto de industria y comercio y avisos del año gravable 2001 en el municipio de Itagüí, en la que liquidó un saldo a favor de $11.933.000[[1]](#footnote-1)[1].

Mediante oficio 006 de 9 de enero de 2003, la Administración Municipal expidió emplazamiento para corregir la declaración, por cuanto consideró que las ventas realizadas en el municipio ascendían a $37.125.712.000[[2]](#footnote-2)[2].

El 1º de abril de 2004, la Secretaría de Hacienda de Itagüí expidió el requerimiento especial No. 1 mediante el cual propuso modificar la base gravable declarada por la sociedad contribuyente y determinar el impuesto a cargo en $277.646.441 y la sanción por inexactitud en la suma de $356.406.835[[3]](#footnote-3)[3]. La contribuyente dio respuesta oportuna al requerimiento[[4]](#footnote-4)[4].

El 27 de diciembre de 2004, la Administración Municipal expidióla Liquidación Oficial de Revisión No. 2188, en la que mantuvo las modificaciones propuestas en el requerimiento especial[[5]](#footnote-5)[5].

Previa interposición del recurso de reconsideración[[6]](#footnote-6)[6], la Administración profirió la Resolución No. 1074 del 3 de junio de 2005 en la que confirmó el acto recurrido[[7]](#footnote-7)[7].

**DEMANDA**

COLOMBIANA KIMBERLY COLPAPEL, en ejercicio de la acción prevista en el artículo 85 del Código Contencioso Administrativo, solicitó *«que se declare la nulidad de las Resoluciones 2188 del 27 de diciembre de 2004 y 1074 del 3 de junio de 2005 de la Subsecretaría de Rentas de la Secretaría de Hacienda del Municipio de Itagüí (Antioquia)»[[8]](#footnote-8)****[8]***. A título de restablecimiento del derecho, pidió que se declare en firme la liquidación privada presentada por la actora por el año gravable 2001.

La demandante invocó como normas violadas las siguientes:

      Artículos 338 y 363 de la Constitución Política de Colombia

      Artículo 77 de la Ley 49 de 1990

      Artículo 127 parágrafo 2º del Código de Rentas de Itagüí

      Artículos [647](http://www.ceta.org.co/html/vista_de_un_articulo.asp?Norma=804) y [683](http://www.ceta.org.co/html/vista_de_un_articulo.asp?Norma=850) del Estatuto Tributario

Como concepto de violación expuso, en síntesis, lo siguiente:

Explicó que la actora tiene como objeto social la fabricación de papeles suaves, papeles finos para escritura, pañales desechables y toallas de protección femenina y que su actividad industrial la ejerce en los municipios de Tocancipá, Guarne, Barbosa (Antioquia) y Pereira. Indicó que además de la actividad industrial, realiza actividades de comercialización respecto de productos fabricados por terceros, como son: jabón líquido, papel aluminio, pañitos húmedos, pañales desechables para adultos y para bebés.

Sostuvo que la demandante pagó el impuesto de industria y comercio por la actividad industrial en cada uno de los municipios en donde tiene la sede fabril y por la actividad comercial en cada uno de los municipios donde comercializó los productos no fabricados por la empresa.

Manifestó que en la actuación demandada, el municipio de Itagüí modificó la liquidación privada del impuesto de industria y comercio presentada por la demandante, con fundamento en el parágrafo 2º del artículo 127 del Código de Rentas de Itagüí que dispone lo siguiente: *«Cuando la sede fabril esté situada en un Municipio diferente a Itagüí y ejerza actividad comercial, directa o indirectamente a través de puntos de fábrica, almacenes, locales o establecimientos de comercios situados en la jurisdicción del Municipio de Itagüí, la base gravable estará constituida por los ingresos brutos obtenidos en Itagüí durante el año inmediatamente anterior y con aplicación de la tarifa de actividad comercial»*.

Expuso que la norma transcrita le sirve de sustento a la demandada para concluir que la actora debe tributar como industrial en la sede fabril y, como comerciante, que lo es también en Itagüí, por todos los ingresos percibidos en esta jurisdicción, donde ejerce una actividad comercial, sin entender que se grava más de una vez la actividad industrial. Indicó que este criterio desconoce no sólo la legislación vigente sino la reiterada jurisprudencia del Consejo de Estado.

Argumentó que en el caso de industriales, como la demandante, la base gravable del impuesto de industria y comercio está conformada por la totalidad de ingresos provenientes de la comercialización de la producción, es decir, que deben tributar en el municipio donde está la fábrica, como lo definió el artículo 77 de la Ley 49 de 1990 y lo ha sostenido el Consejo de Estado en múltiples sentencias.

Resaltó que la jurisprudencia ha indicado que la actividad de comercialización de la producción propia es parte de la actividad industrial y no una actividad independiente. Al respecto transcribió apartes de las sentencias del 18 de junio de 1999, Exp. 9415, M.P. Dr. Delio Gómez Leyva, del 8 de marzo de 2002, Exp. 12300, M.P. Dr. Juan Ángel Palacio Hincapié, entre otras.

Con base en la sentencia del 15 de marzo de 2002, Exp. 12491, M.P. Dr. Juan Ángel Palacio Hincapié, indicó que durante el año 2001 y en el municipio de Itagüí, la demandante desarrolló la actividad comercial de venta de productos fabricados por terceros, sobre la cual liquidó y pagó el impuesto de industria y comercio, pero no sobre los bienes fabricados por la empresa en otros municipios, pues en este último caso, son los municipios donde se ubican las fábricas, los legitimados para exigir la liquidación y pago del impuesto.

Sostuvo que el artículo 77 de la Ley 49 de 1990 no hizo diferenciación entre la actividad desplegada por el industrial que vende su producción desde la fábrica y el que lo hace a través de sus propios establecimientos de comercio, en el municipio de la sede fabril o en otros municipios. Indicó que la comercialización efectuada por el mismo industrial con o sin establecimiento de comercio, constituye ejercicio de la actividad industrial y no puede ser calificada como comercial.

Precisó que el parágrafo 2º del artículo 121 del Código de Rentas de Itagüí, a pesar de su confusa y lamentable redacción, lo único que puede hacer válidamente es gravar la actividad comercial desplegada en Itagüí por un industrial sin sede fabril en dicho municipio, evento en el que la base gravable solo puede estar constituida por los ingresos obtenidos por concepto de dicha actividad y no puede comprender los ingresos que se hayan obtenido en dicho municipio por la comercialización de la producción efectuada en otros municipios donde ya se pagó el impuesto.

Señaló que, con base en lo expuesto, la Administración vulneró con los actos acusados, lo dispuesto en los artículos 338 y 363 de la Constitución y [683](http://www.ceta.org.co/html/vista_de_un_articulo.asp?Norma=850) del E.T., al exigir una contribución improcedente.

Afirmó que en el caso está suficientemente probado que la actora tributó sobre los ingresos industriales en todos los municipios donde estaban las sedes fabriles en el año 2001, para lo cual se adjuntaron, con la respuesta al requerimiento especial, las respectivas declaraciones, así como la relación de ingresos brutos y netos correspondientes a las ventas gravadas en el municipio de Itagüí.

Explicó que el valor de $7.735.242.000 declarado como base gravable anual, corresponde a los ingresos netos provenientes de la comercialización en Itagüí, de bienes no fabricados por la actora, de un gran total de ingresos netos en ese mismo municipio por valor de $43.859.595.437 dentro de los cuales, además de los ingresos por bienes no fabricados, figuran los ingresos provenientes de la comercialización de su propia producción.

Sostuvo que se violó el [artículo 647](http://www.ceta.org.co/html/vista_de_un_articulo.asp?Norma=804) del Estatuto Tributario porque la actuación demandada no sustenta alguna culpa que pueda imputársele a la demandante por inclusión de información en la declaración, que haya sido cuestionada, pues la Administración avala las cifras presentadas por la demandante. Indicó que lo que existe una diferencia de criterios en cuanto al derecho aplicable en materia de ingresos gravados, porque la administración considera que la comercialización de la producción industrial debe ser gravada en Itagüí, mientras que la actora sostiene que en dicho municipio solo puede gravarse la comercialización de productos no fabricados por la sociedad.

**OPOSICIÓN**

La apoderada del Municipio de Itagüí se opuso a las pretensiones de la demandante, así:

Explicó que la demandante tiene un establecimiento de comercio en el municipio donde ejerce como actividad principal la comercialización. Indicó que la Administración, en ejercicio de sus facultades de fiscalización, realizó visita al establecimiento de comercio para obtener información contable, de lo cual se pudo concluir lo siguiente:

- Que la empresa posee una infraestructura física adecuada para la actividad comercializadora y que despliega dicha actividad con sus propios medios y recursos.

- Que vende su producción directamente tanto al consumidor final como a intermediarios y, por tanto, deberá tributar como industrial en la sede fabril y como comerciante en el municipio de Itagüí, por todos los ingresos percibidos.

- Que los documentos contables analizados permiten concluir que los ingresos realmente percibidos en el municipio ascendían a $44.860.954.000, por lo tanto, no es aceptable la base gravable declarada.

Afirmó que la sanción por inexactitud es procedente con fundamento en el artículo 504 del Acuerdo 013 de 2000-Código de Rentas Municipales, porque la demandante omitió ingresos gravables por la actividad comercial desarrollada en esta jurisdicción.

Precisó que la Administración decidió gravar todos los ingresos obtenidos por la demandante en el municipio como producto de la comercialización de la producción, pero no se está gravando la actividad industrial que debe tributar en los respectivos entes territoriales. Indicó que en Itagüí la actora realiza actividades netamente comerciales y debe pagar en esta jurisdicción.

Afirmó que los actos demandados no contradicen lo dispuesto en el artículo 77 de la Ley 49 de 1990 sino que dan cumplida aplicación al artículo 123 del Acuerdo 013 de 2000, pues es apenas justo que de alguna forma las empresas que usufructúan comodidades del Municipio acepten pagar los tributos por la totalidad de las ventas realizadas en este.

Propuso como excepciones, las siguientes:

*-* ***Indebida individualización y acumulación de pretensiones e inepta demanda:*** La actora omitió demandar y solicitar la declaratoria de nulidad del acto mediante el cual se profirió el requerimiento especial, en el que se liquidó la sanción por inexactitud y que es el fundamento para la modificación de la declaración privada. Indicó que se trata de un acto complejo y, por tanto, debieron demandarse todas las actuaciones.

*-* ***Excepción de buena fe:*** Los actos expedidos por la Administración, así como sus causas y motivos, están ajustados a las normas que les sirven de fundamento, desprovisto de cualquier motivación extraña o ajena al procedimiento.

*-* ***Legalidad de los actos administrativos demandados:*** Los actos están dotados de presunción de legalidad, pues de los elementos probatorios que obran en el proceso no se puede afirmar que incurrió en alguna de las causales que generan nulidad.

*-* ***Caducidad y/o prescripción:*** *«Que se configuran por el transcurso del tiempo»*.

**SENTENCIA APELADA**

El Tribunal Administrativo de Antioquia accedió a las pretensiones de la demanda con fundamento en lo siguiente:

En relación con las excepciones, el *a quo* señaló que si bien no fue aportada la constancia de notificación de la Resolución 1074 del 3 de junio de 2005, que decidió el recurso de reconsideración, se puede entender que esta fue posterior o concomitante con la fecha de expedición y es evidente que no había operado la caducidad de la acción para la fecha de presentación de la demanda que ocurrió el 26 de julio de 2005.

Frente a la excepción de inepta demanda, el Tribunal precisó que el requerimiento especial no es un acto administrativo definitivo sino de trámite y, por tanto, no es demandable ante la jurisdicción contencioso administrativa.

En cuanto al asunto de fondo, indicó que en las pruebas aportadas se establece que la demandante tributó por el hecho gravable de industria y comercio, período gravable 2001, en los municipios donde están las sedes fabriles y que en el Municipio de Itagüí, por el mismo período, tuvo como base gravable los ingresos obtenidos en la jurisdicción por comercialización de productos fabricados por terceros.

Explicó que el parágrafo 2º del artículo 127 del Acuerdo 013 de 2000 establece que cuando la sede fabril está situada en un municipio distinto a Itagüí y se ejerza actividad comercial, directa o indirectamente a través de puntos de fábrica, almacenes, locales o establecimientos de comercio situados en jurisdicción de ese municipio, la base gravable estará constituida por los ingresos brutos obtenidos en Itagüí durante el año inmediatamente anterior.

El Tribunal señaló que con la expedición del artículo 77 de la Ley 49 de 1990, el legislador, en el artículo 77, determinó que el impuesto debe pagarse donde esté ubicada la fábrica. Agregó que, sin embargo, tal norma no hace alusión a la territorialidad del tributo cuando la comercialización se realiza en municipios diferentes a donde está ubicada la sede fabril, es decir, si debe tributar o no en el lugar donde ejerce dicha actividad.

Precisó que la interpretación imperante en el Consejo de Estado es aquella según la cual, el impuesto de industria y comercio por la actividad industrial debe ser pagado en la sede fabril, sobre la totalidad de los ingresos brutos originados en la comercialización de la producción, para lo cual el industrial debe probar que todos los bienes son fabricados por el vendedor y que ha pagado el tributo en el municipio de la sede fabril.

Por lo anterior concluyó que los actos demandados están en contravía de la Ley 49 de 1990 y de la jurisprudencia, además, que viola los principios de equidad, legalidad y proporcionalidad.

**RECURSO DE APELACIÓN**

La apoderada de la **demandada** manifestó que disentía de la decisión *«amparada no solo en las normas jurídicas que regulan el impuesto de industria y comercio»[[9]](#footnote-9)****[9]*** sino, además, en los siguientes argumentos:

Explicó que la actora demandó ante el Tribunal Administrativo de Antioquia los actos mediante los cuales se negó la cancelación de su matrícula del impuesto de industria y comercio en el municipio de Itagüí, pero las pretensiones fueron negadas por el Tribunal, en sentencia del 29 de octubre de 2010, Exp. 2006-3645, porque la actora omitió allegar el Acuerdo 013 de 2000 o Código de Rentas Municipales de Itagüí, lo cual constituía un defecto probatorio, pues consistía en una obligación a cargo del demandante, por tratarse de normas de alcance no nacional. Agregó que en la mencionada sentencia también se afirmó que la Resolución 01419 del 3 de agosto de 2005 está vigente.

Indicó que en el presente caso, la actora tampoco anexó copia del citado Acuerdo, que es en el que se fundamentan las resoluciones demandadas.

Finalmente, reiteró los argumentos expuestos en la contestación de la demanda sobre la excepción de indebida individualización y acumulación de pretensiones e inepta demanda, por no haberse demandado el requerimiento especial.

**ALEGATOS DE CONCLUSIÓN**

La **parte demandante** explicó que el problema planteado en la *litis* se concreta en determinar si las ventas de la actora, en el período fiscal 2001, que tributaron por ICA en las respectivas sedes fabriles, debieron tributar una vez más en Itagüí. Indicó que en los actos acusados, para contestar afirmativamente a este problema, el ente territorial demandado se apoyó en lo dispuesto en el parágrafo 2º del artículo 127 del Código de Rentas de Itagüí, pero esta norma fue suspendida inicialmente por el Consejo de Estado, mediante auto del 13 de diciembre de 2005, Exp. 15797 y, mediante sentencia del 11 de julio de 2007, fue anulada por el Tribunal Administrativo de Antioquia, decisión que no fue apelada; por tanto, está debidamente ejecutoriada.

Sostuvo que los efectos de la nulidad son retroactivos y erga omnes, salvo por las situaciones concretas y consolidas en vigencia de la norma anulada, lo cual no se presenta en este caso; por consiguiente, la disposición no puede ser aplicada en este proceso.

Afirmó que en el recurso de apelación se hace referencia a una sentencia totalmente impertinente, improcedente e irrelevante al caso, con la cual se pretende argüir que la demandante no probó la norma local. Sin embargo, como se explicó, el parágrafo 2º del artículo 127 del Código de Rentas Municipales fue retirado del ordenamiento jurídico, entonces, su prueba es irrelevante. Agregó que el cargo de la demanda no se reducía exclusivamente a la violación de la norma mencionada, sino primordial y preferentemente a la violación de una norma de carácter superior como es el artículo 77 de la Ley 49 de 1990, siendo este el fundamento de la decisión del Tribunal.

Insistió en que los actos demandados desconocieron no solo la legislación nacional sino la jurisprudencia citada en la demanda y que ha sido reiterada en sentencias del 15 de febrero de 2007, Exp. 15373, M.P. Dra. María Inés Ortiz Barbosa y de 13 de septiembre de 2012, Exp. 18292, M.P. Dra. Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez, de las cuales transcribió algunos apartes.

El **Ministerio Público** solicitó confirmar la sentencia apelada, para lo cual indicó que el hecho de que en otro proceso se haya negado la nulidad frente a los actos de cancelación de la matrícula o por no allegar la copia del Acuerdo 013 de 2000, no desvirtúan los fundamentos del *a quo*, toda vez que la sentencia recurrida tuvo en cuenta la jurisprudencia del Consejo de Estado y el contenido del artículo 77 de la Ley 49 de 1990.

Transcribió apartes de sentencias de la Sección para concluir que no es procedente que la comercialización de los productos fabricados por la demandante sea considerada una actividad comercial independiente de la actividad industrial; lo anterior, porque la actividad industrial requiere de la comercialización de los productos, siendo ésta una etapa más del proceso industrial.

Por lo anterior, afirmó que la actora comercializó sus productos en Itagüí pero eso no cambia el hecho de que la actividad gravada es la industrial y que debe tributar en los municipios donde tiene ubicadas las fábricas.

En cuanto a la excepción de inepta demanda, indicó que no está llamada a prosperar porque el requerimiento especial es un acto de trámite por medio del cual la Administración sugiere al contribuyente realizar las modificaciones que considera deben hacerse a la liquidación privada. Agregó que el hecho de que la liquidación oficial se limitara a confirmar el requerimiento especial, no le otorga a este el carácter de acto definitivo.

La **demandada** dijo ratificarse en los argumentos expuestos en el recurso de apelación.

**CONSIDERACIONES DE LA SALA**

En los términos del recurso de apelación, corresponde a la Sala determinar si el Tribunal Administrativo de Antioquia podía pronunciarse de fondo sobre la legalidad de la actuación demandada, teniendo en cuenta que: (i) la actora no aportó copia del Acuerdo 013 de 2000, que fue la norma local en la que se fundamentaron los actos demandados y (ii) no se demandó el requerimiento especial 01 del 1º de abril de 2004. Además alega la demandante que no comparte la decisión del *a quo* porque los actos demandados están amparados en las normas jurídicas que regulan el ICA.

Pues bien, la Sala advierte, frente a lo alegado por la demandante en cuanto a la falta de prueba de la norma local así como el hecho de no haber demandado el requerimiento especial, que constituyen aspectos que no atacan el derecho alegado por la demandante, sino que hacen referencia a deficiencias procesales que impiden proferir una decisión de fondo.

Pues bien, el artículo 141 del Código Contencioso Administrativo[[10]](#footnote-10)[10] disponía:

***ARTÍCULO******141.*** *Si el demandante invoca como violadas normas que no tengan alcance nacional, deberá acompañar el texto legal que las contenga, debidamente autenticadas, o solicitar del ponente que obtenga la copia correspondiente.*

La prueba de la norma de alcance no nacional hacía parte de los requisitos y formalidades para la presentación de la demanda, previstos en el artículo 143 del Código Contencioso Administrativo[[11]](#footnote-11)[11], y la falta de dicha prueba podía dar lugar a la inadmisión y rechazo de la demanda.

Del escrito de demanda se advierte que la actora invocó como norma violada, entre otras normas, el parágrafo 2º del artículo 127 del Acuerdo 013 de 2000 (Código de Rentas de Itagüí), por indebida aplicación, razón por la cual se cumplía el supuesto previsto en el artículo 141 del Código Contencioso Administrativo, es decir, la obligación de aportar la copia del citado Acuerdo por no ser una norma de alcance nacional, presupuesto que, como lo afirmó el recurrente, no fue cumplido por la actora al momento de presentar la demanda, ni hizo la solicitud en la demanda para obtener la copia correspondiente.

No obstante, la Sala advierte que para la interpretación del requisito previsto en el artículo 141 del Código Contencioso Administrativo, debe atenderse al aspecto temporal en el que fue expedido el Decreto 01 de 1984 y confrontarlo con la época en la cual se pretende su aplicación.

Esta Sección advierte que el requisito previsto en el artículo 141 del Código Contencioso Administrativo pudo tener su justificación en que, para dicha época, no existían los medios tecnológicos necesarios que permitieran al juez tener acceso a la normativa expedida por las Asambleas Departamentales y Concejos Municipales.

Sin embargo, hoy por hoy, el avance de las Tecnologías de la Información y de las Comunicaciones (TIC) ha permitido que el operador jurídico tenga acceso a la normativa local a través de otros medios diferentes a la prueba aportada con la demanda, máxime cuando el artículo 95 de la Ley 270 de 1996 faculta a los funcionarios judiciales a *«utilizar cualesquier medios técnicos, electrónicos, informáticos y telemáticos, para el cumplimiento de sus funciones».*

Sobre este requisito de la demanda se ha pronunciado la Sección Tercera de esta Corporación, así:

*«En consecuencia, según las disposiciones procesales transcritas, en el proceso debe aparecer el texto legal que contenga la norma de alcance no nacional debidamente autenticada a cargo de la parte que le interesa que sea considerada en la sentencia o ser aducida por el juez de oficio, lo cual, como se anotó, constituye una excepción a la regla de que el derecho no es materia de prueba,* ***exigencia que en sus orígenes quizás encontró justificación por la dificultad que representaba la publicidad y acceso de dicha normativa dada las deficiencias en materia de comunicación y de herramientas en el intercambio seguro, fiable, íntegro y ágil de la información, lo cual limitaba ostensiblemente el conocimiento por parte de los operadores jurídicos y de los jueces de las diversas, múltiples y variadas normas del orden territorial departamental y municipal (ordenanzas departamentales y acuerdos municipales) proferidos por las corporaciones administrativas competentes (Asambleas Departamentales y Concejos Municipales)****.*

*Sin embargo,* ***no es menos cierto que en la actualidad los avances tecnológicos y de las comunicaciones han permitido el intercambio electrónico de informaciones y otros medios de comunicación de datos en forma confiable y rápida a través de mecanismos y herramientas telemáticas y electrónicas que se constituyen en alternativas válidas y sustitutas de los habituales documentos de papel*** *y que han facilitado la difusión del conocimiento en todos los órdenes de la sociedad, el intercambio de datos y el surgimiento de relaciones dentro del tráfico jurídico y comercial, tendencia de la cual no ha escapado el mundo del derecho y la publicidad en torno a las fuentes formales del mismo, esto es, la ley o norma jurídica, la jurisprudencia, la doctrina y la costumbre»[[12]](#footnote-12)****[12]****. (Negrillas fuera de texto)*

De acuerdo con lo anterior, la Sala advierte que sin perjuicio de que el demandante tenía el deber de aportar con la demanda la prueba de la norma local, a falta de esta el juez puede utilizar herramientas tecnológicas para consultar u obtener la normativa de alcance no nacional y proferir un pronunciamiento de fondo y así garantizar el derecho de acceso a la administración de justicia y el principio de prevalencia del derecho sustancial sobre el formal[[13]](#footnote-13)[13].

En este punto es importante precisar que la legislación ha regulado la utilización de los medios informáticos como herramientas al servicio no solo de los administrados para efectos de la agilización y racionalización de trámites sino para darle validez a la información contenida en las páginas institucionales de las entidades públicas, siempre y cuando se cumplan los presupuestos de autenticidad, disponibilidad e integridad[[14]](#footnote-14)[14].

En efecto, se advierte que el literal a) del artículo 2º de la Ley 527 de 1999[[15]](#footnote-15)[15] definió el mensaje de datos como *«La información generada, enviada, recibida, almacenada o comunicada por medios electrónicos, ópticos o similares, como pudieran ser, entre otros, el Intercambio Electrónico de Datos (EDI), Internet, el correo electrónico, el telegrama, el télex o el telefax»*.

El artículo 10 de la Ley 527 de 1999 le dio al mensaje de datos validez y fuerza probatoria y dispuso que *«En toda actuación administrativa o judicial, no se negará eficacia, validez o fuerza obligatoria y probatoria a todo tipo de información en forma de un mensaje de datos, por el sólo hecho que se trate de un mensaje de datos o en razón de no haber sido presentado en su forma original»*.

Así pues, la Sala considera que el anterior marco normativo debe interpretarse armónicamente con el artículo 7º de la Ley 962 de 2005[[16]](#footnote-16)[16], que ordenó a las entidades de la Administración Pública poner a disposición del público, a través de medios electrónicos, las leyes, decretos y actos administrativos de carácter general o documentos de interés público relativos a cada uno de ellos y, además, precisó que *«Las reproducciones efectuadas se reputarán auténticas para todos los efectos legales, siempre que no se altere el contenido del acto o documento»[[17]](#footnote-17)****[17]****.*

En esas condiciones, como se observa, el requisito previsto en el artículo 141 del Código Contencioso Administrativo debe ser interpretado a la luz de las disposiciones antes indicadas, las cuales permiten concluir que la ausencia de prueba de la normativa local no impide al juez analizar de fondo el asunto planteado en la demanda.

Además, en el caso concreto se advierte que, revisados los actos demandados y la controversia planteada por la demandante, ésta se contrajo a lo siguiente: (i) a la adición de ingresos gravables realizada por el municipio demandado, lo cual fue sustentado en los actos acusados en lo dispuesto en el artículo 127 parágrafo 2º del Acuerdo 013 de 2001[[18]](#footnote-18)[18], pues las partes no discutieron el ejercicio de una actividad comercial sujeta al ICA en el municipio de Itagüí sino únicamente los ingresos que debían integrar la base gravable del tributo y (ii) a la imposición de la sanción por inexactitud.

Ahora bien, se observa que la normativa local invocada como violada no constituyó el argumento central de la decisión del Tribunal, pues a pesar de que se hizo referencia al parágrafo 2º del artículo 127 del Acuerdo 013 de 2001, una lectura integral de la sentencia apelada permite concluir que para el *a quo* tuvo prevalencia lo dispuesto en el artículo 77 de la Ley 49 de 1990 y lo dicho en diferentes pronunciamientos de esta Sección y, con base en estos elementos normativos y jurisprudenciales, sustentó su decisión.

En todo caso, resulta relevante indicar que la norma local invocada como violada por la demandante fue anulada por el Tribunal Administrativo de Antioquia, mediante sentencia del 5 de julio de 2007[[19]](#footnote-19)[19], según certificación de la Secretaría del Tribunal aportada al proceso y en la que se deja constancia de que *«En el proceso de la referencia no aparecen recursos por ende la sentencia está debidamente ejecutoriada»[[20]](#footnote-20)****[20]****.*

En esas condiciones, al haber sido anulado el parágrafo 2º del artículo 127 del Código de Rentas de Itagüí, tal situación impedía al *a quo* tenerlo en cuenta en la solución del caso concreto, esto es, en la decisión apelada del **14 de agosto de 2012**.

Ahora bien, en cuanto al argumento del recurso según el cual, la actora no demandó el Requerimiento Especial 01 del 01 de abril del 2004, la Sección comparte las razones con fundamento en las cuales el *a quo* denegó esta excepción que también fue planteada en la contestación de la demanda, por cuanto la Sala ha reiterado que es un acto de simple trámite, que no crea una situación jurídica de carácter particular, que en él se proponen las modificaciones que la Administración pretende efectuar a la liquidación privada y que debe ser expedido previamente a la práctica de la liquidación oficial. Por tanto, atendiendo a su naturaleza de acto preparatorio, no es autónomamente un acto objeto de control jurisdiccional[[21]](#footnote-21)[21].

Ahora bien, en cuanto al análisis de fondo de la sentencia apelada, el demandado se limitó a indicar en el escrito de apelación que no compartía la decisión del *a quo* *«amparada no solo en las normas jurídicas que regulan el impuesto de industria y comercio»[[22]](#footnote-22)****[22]***.

La Sala advierte que los anteriores argumentos no controvierten las razones en las que se fundó el Tribunal para declarar la nulidad de las disposiciones acusadas, pues no realiza ningún esfuerzo argumentativo que permita a la Sala abordar el estudio de fondo del asunto que fue objeto de análisis por el *a quo*.

No puede deducirse, a partir de ese general y sumario argumento manifestado por el recurrente, la razón por la cual los actos acusados si se ajustan a la normativa que regula el impuesto de industria y comercio, pues eso implicaría asumir de manera oficiosa los cargos con base en los cuales la Sala tendría que revocar o modificar la decisión apelada.

El parágrafo 1º del artículo 352 del Código de Procedimiento Civil, establece que *«Para la sustentación del recurso, será suficiente que el recurrente exprese, en forma concreta, las razones de su inconformidad con la providencia»*. Si bien la norma prevé la concreción de las razones que sustentan el recurso, tal requisito no impide que se haga una exposición clara y sustentada de los motivos por los cuales no se comparte la sentencia apelada.

Precisamente, sobre la exigencia de la sustentación del recurso de apelación, la Corte Constitucional ha señalado que: «(…) *al recurrente se le ha impuesto la carga procesal de exponer las razones de orden fáctico y jurídico, por las cuales considera que la decisión adoptada por el funcionario de primera instancia no es legítima, es decir, contraria al ordenamiento jurídico. Se trata de que el recurrente a través de su argumentación desvirtúe la presunción de certeza o de legalidad de la decisión impugnada, de modo que si no sustenta el recurso, está no puede ser revisada por el superior, con lo cual, por este modo, se reafirma la validez de la respectiva providencia. (…) No existen fórmulas sacramentales para sustentar un recurso de esta naturaleza. Basta que el recurrente cumpla con señalar la providencia recurrida y las razones claras y explícitas de su inconformidad con la misma»[[23]](#footnote-23)****[23]****.*

Si bien, los actos administrativos gozan de presunción de legalidad hasta tanto no sean anulados por esta jurisdicción, en el caso concreto, teniendo en cuenta que el Tribunal consideró que dicha presunción estaba desvirtuada, correspondía al ente demandado controvertir los aspectos en que se sustentó el *a quo* para adoptar la decisión y demostrar las razones por las cuales su actuación si se ajustaba a la normativa legal.

Las anteriores razones son suficientes para no dar prosperidad al recurso de apelación.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley.

|  |  |
| --- | --- |
| **F A L L A** **CONFÍRMASE** la sentencia apelada Cópiese, notifíquese, devuélvase el expediente al Tribunal de origen. Cúmplase. La anterior providencia se estudió y aprobó en sesión de la fecha.  **JORGE OCTAVIO RAMÍREZ RAMÍREZ**Presidente de la Sección  **HUGO FERNANDO BASTIDAS BÁRCENAS****MARTHA TERESA BRICEÑO DE VALENCIA****CARMEN TERESA ORTIZ DE RODRÍGUEZ** **Hechos:** La demandante presentó declaración de ICA por el período gravable 2001, por haber desarrollado actividad comercial en el Municipio de Itagüí de productos fabricados por terceros. La Administración municipal modificó la base gravable con fundamento en el parágrafo del art. 121 del Acuerdo 013 de 2000, porque consideró que debía incluir todos los ingresos percibidos en el municipio independientemente de que hubiera declarado en el municipio donde tiene su sede fabril respecto de los productos fabricados en sus plantas. **Sentencia apelada: ANULÓ.** El municipio demandado violó lo dispuesto en el artículo 77 de la Ley 49/90, porque hace parte de la actividad del industrial la comercialización de sus productos y, por tanto, debe tributar en el municipio donde tiene la sede fabril. **PROYECTO: CONFIRMA** porque:       El municipio alegó que no se había aportado prueba de la norma local, sin embargo, este aspecto no impedía proferir una decisión de fondo toda vez que este requisito del Decreto 01 de 1984 debe ser visto teniendo en cuenta los avances tecnológicos de la época que permiten al juez consultar u obtener las normas locales a través de herramientas tecnológicas. En este punto se hace referencia a lo dispuesto en las Leyes 527 de 1999 y 962 de 2005.      Además la norma que se invocó como violada no fue la aplicada por el Tribunal y había sido anulada por el Tribunal Administrativo de Antioquia.      La demandada discutió que no se hubiera demandado el requerimiento especial. Se reitera jurisprudencia sobre la naturaleza de acto de trámite del requerimiento especial y que no es susceptible de ser demandado.      El municipio en el recurso no cumplió con la sustentación de las razones para disentir de la decisión del *a quo*, simplemente señaló que los actos se ajustaban a las normas que rigen el ICA. **Tribunal Administrativo de Antioquia – Sala de Descongestión****M. P. Dr. Liliana Navarro Giraldo****Apoderados:****Demandante:** Rubén Darío Barrientos González**Demandada:** Gloria Patricia Pabón Restrepo. **Cuantía:** $634.053.276[[24]](#footnote-24)[1] Fl. 170 [[25]](#footnote-25)[2] Fl. 172. En el requerimiento especial se afirma que el demandante no dio respuesta al emplazamiento. [[26]](#footnote-26)[3] Fls. 86 a 88. [[27]](#footnote-27)[4] Fls. 89 a 95 [[28]](#footnote-28)[5] Fls. 109 a 113 [[29]](#footnote-29)[6] Fls. 114 a 130 [[30]](#footnote-30)[7] Fls. 33 a 42 [[31]](#footnote-31)[8] Fl. 22 [[32]](#footnote-32)[9] Fl. 261 [[33]](#footnote-33)[10] En similar sentido el artículo 188 del Código de Procedimiento Civil *«****NORMAS JURÍDICAS DE ALCANCE NO NACIONAL Y LEYES EXTRANJERAS.*** *El texto de normas jurídicas que no tengan alcance nacional y el de las leyes extranjeras, se aducirá al proceso en copia auténtica de oficio o a solicitud de parte. (…)»* [[34]](#footnote-34)[11] Código Contencioso Administrativo. Art. 143.Se inadmitirá la demanda que carezca de los requisitos y formalidades previstos en los artículos anteriores y su presentación no interrumpe los términos para la caducidad de la acción. [[35]](#footnote-35)[12] Sentencia del 18 de marzo de 2010, Exp. 1994-00071 (14390), M.P. Dr. Mauricio Fajardo Gómez [[36]](#footnote-36)[13] En el artículo 167 de la Ley 1437 de 2011 en relación con las normas de alcance no nacional, se dispuso: **Artículo 167. *Normas jurídicas de alcance no nacional.***Si el demandante invoca como violadas normas que no tengan alcance nacional, deberá acompañarlas en copia del texto que las contenga. Con todo, no será necesario acompañar su copia, en el caso de que las normas de carácter local que se señalen infringidas se encuentren en el sitio web de la respectiva entidad, circunstancia que deberá ser manifestada en la demanda con indicación del sitio de internet correspondiente. [[37]](#footnote-37)[14] Ley 962 de 2006. Par. 2º. Art. 6º. En todo caso, el uso de los medios tecnológicos y electrónicos para adelantar trámites y competencias de la Administración Pública deberá garantizar los principios de autenticidad, disponibilidad e integridad. [[38]](#footnote-38)[15] «Por medio de la cual se define y reglamenta el acceso y uso de los mensajes de datos, del comercio electrónico y de las firmas digitales, y se establecen las entidades de certificación y se dictan otras disposiciones». [[39]](#footnote-39)[16] «Por medio de la cual se dictan disposiciones sobre racionalización de trámites y procedimientos administrativos de los organismos y entidades del Estado y de los particulares que ejercen funciones públicas o prestan servicios públicos» [[40]](#footnote-40)[17] Art. 7º de la Ley 962 de 2005 [[41]](#footnote-41)[18] Fls. 187 y 209 [[42]](#footnote-42)[19] Notificada por edicto desfijado el 4 de septiembre de 2007. Expediente: 2005-0921, M.P. Dr. Gonzalo Javier Zambrano Velandia. [[43]](#footnote-43)[20] Fl. 307

|  |
| --- |
| [[44]](#footnote-44)[21] Sentencias de 14 de agosto de 2008, Exp. 15871, C.P. Dr. Héctor Romero Díaz, de 2 de febrero de 2012, Exp. 18558, M.P. Dra. Martha Teresa Briceño de Valencia, de 1º de marzo de 2012, Exp. 17975, M.P. Dr. Hugo F. Bastidas Bárcenas, de 14 de junio de 2012, Exp. 17592, M.P. Dra. Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez y de 6 de diciembre de 2012, Exp. 17763, M.P. Dr. William Giraldo Giraldo, entre muchas otras. [[45]](#footnote-45)[22] Fl. 261 [[46]](#footnote-46)[23] Sentencia T-204 de 1997. |

 |

|  |  |
| --- | --- |
| http://www.ceta.org.co/assets/images/autogen/clearpixel.gif |  |

1. [↑](#footnote-ref-1)
2. [↑](#footnote-ref-2)
3. [↑](#footnote-ref-3)
4. [↑](#footnote-ref-4)
5. [↑](#footnote-ref-5)
6. [↑](#footnote-ref-6)
7. [↑](#footnote-ref-7)
8. [↑](#footnote-ref-8)
9. [↑](#footnote-ref-9)
10. [↑](#footnote-ref-10)
11. [↑](#footnote-ref-11)
12. [↑](#footnote-ref-12)
13. [↑](#footnote-ref-13)
14. [↑](#footnote-ref-14)
15. [↑](#footnote-ref-15)
16. [↑](#footnote-ref-16)
17. [↑](#footnote-ref-17)
18. [↑](#footnote-ref-18)
19. [↑](#footnote-ref-19)
20. [↑](#footnote-ref-20)
21. [↑](#footnote-ref-21)
22. [↑](#footnote-ref-22)
23. [↑](#footnote-ref-23)
24. [↑](#footnote-ref-24)
25. [↑](#footnote-ref-25)
26. [↑](#footnote-ref-26)
27. [↑](#footnote-ref-27)
28. [↑](#footnote-ref-28)
29. [↑](#footnote-ref-29)
30. [↑](#footnote-ref-30)
31. [↑](#footnote-ref-31)
32. [↑](#footnote-ref-32)
33. [↑](#footnote-ref-33)
34. [↑](#footnote-ref-34)
35. [↑](#footnote-ref-35)
36. [↑](#footnote-ref-36)
37. [↑](#footnote-ref-37)
38. [↑](#footnote-ref-38)
39. [↑](#footnote-ref-39)
40. [↑](#footnote-ref-40)
41. [↑](#footnote-ref-41)
42. [↑](#footnote-ref-42)
43. [↑](#footnote-ref-43)
44. [↑](#footnote-ref-44)
45. [↑](#footnote-ref-45)
46. [↑](#footnote-ref-46)