



**CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN CUARTA**

Consejero Ponente: JORGE OCTAVIO RAMÍREZ RAMÍREZ

Bogotá, D. C., julio veinticinco (25) de dos mil dieciséis (2016)

RADICACIÓN No.050012331000200507096 01 (20127)

ACTOR: FRESENIUS MEDICAL CARE COLOMBIA S.A.

DEMANDADO: MUNICIPIO DE MEDELLÍN

**REFERENCIA: EL RECHAZO DE LA SOLICITUD DE CORRECCION
QUE**

SALDO DISMINUYA EL VALOR A PAGAR O AUMENTE EL

A FAVOR SOLO PROCEDE POR VICIOS DE FORMA.

FALLO

Se decide el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia del 9 de agosto de 2012, proferida por el Tribunal Administrativo de San Andrés, Providencia y Santa Catalina -en descongestión-. En la sentencia se dispuso:

“PRIMERO: Decrétese la nulidad parcial de las Resoluciones Nos. 37 del 11 de marzo de 2004 y SH 17-124 del 4 de abril de 2005, proferidas por la Subsecretaría de Rentas Municipales de Medellín y la Secretaría de Hacienda de la Alcaldía de Medellín, respectivamente, en lo que corresponde a la liquidación de la sanción impuesta, por las razones expuestas en esta sentencia.

SEGUNDO: Sin condena en costas.



TERCERO: Por Secretaría, devuélvase el expediente al Tribunal Administrativo de Antioquia. Desanótense en los libros correspondientes y archívese una copia de esta providencia en los copiadores del Tribunal”.

I) ANTECEDENTES

El 2 de mayo de 2003, Fresenius Medical Care Colombia S.A. presentó la declaración del impuesto de industria y comercio del año gravable 2002, en la que liquidó un impuesto de \$203.182.000.

El 22 de diciembre de 2003, la sociedad presentó solicitud de corrección de la anterior declaración, en la que se disminuyó el impuesto a pagar a \$0 y, determinó un saldo a favor de \$92.216.000.

Mediante la Resolución No. 37 del 11 de marzo de 2004, la Administración rechazó por improcedente la corrección de la declaración del impuesto de industria y comercio del año 2002 e impuso sanción por corrección.

Contra la anterior decisión, la sociedad interpuso recurso de reconsideración, que fue resuelto por la Resolución No. SH 17-124, que confirmó el acto recurrido.

II) DEMANDA

En ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, Fresenius Medical Care Colombia S.A., solicitó:

“Declarar la nulidad de las Resoluciones No. 37 de marzo 11 de 2004 y No. SH 17-124 de abril 04 de 2005, proferidas por la Secretaría de Hacienda de la Alcaldía de Medellín; y en su lugar, a título de restablecimiento del derecho, acceda a la corrección de la declaración inicial correspondiente al impuesto de industria y comercio año base 2002 gravable 2003, presentada con radicado 59373 de diciembre 22 de 2003”.

Respecto de las normas violadas y el concepto de la violación, dijo:



Violación de los artículos 29 y 48 de la Constitución Política, 589 del Estatuto Tributario, 39 -numeral 2 literal d)- de la Ley 14 de 1983, 11 de la Ley 788 de 2002 y 42 del Decreto Municipal 011 de 2004.

La Administración rechazó la solicitud de corrección bajo el argumento de que la totalidad de los ingresos de la sociedad se encuentran gravados con el impuesto de industria y comercio.

Esa discusión atiende a un asunto de fondo que debe analizarse en el proceso de revisión del tributo que es el que tiene por objeto la determinación de los hechos, las bases gravables y las tarifas aplicables al impuesto.

En el proceso de corrección, la Administración solo está facultada para verificar si la solicitud de corrección cumple con los requisitos formales. Por tanto, no es procedente que en éste se analicen cuestiones de fondo.

Conforme con lo anterior, no es procedente la imposición de la sanción por corrección improcedente puesto que el contribuyente elevó su solicitud de corrección observando los requisitos formales establecidos para este fin, aspecto que no fue discutido por la Administración en los actos demandados.

Además, la Administración impuso la sanción sin que se proferiera previamente un pliego de cargos y se le otorgara al contribuyente la oportunidad de presentar y controvertir pruebas.

Se debe precisar que no es procedente la modificación de las declaraciones del impuesto de industria y comercio realizada en los actos demandados, toda vez que Fresenius Medical Care Colombia S.A. es una entidad prestadora del servicio de salud, integrante del Sistema de Seguridad Social en Salud, en la modalidad de IPS, que por la naturaleza de sus ingresos no puede ser objeto del impuesto de industria y comercio, como lo disponen los artículos 48 de la Constitución Política, 39 literal d) de la Ley 14 de 1983 y 111 de la Ley 788 de 2002.

III) CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA



La parte demandada se opuso a las pretensiones de la actora, con los siguientes argumentos:

La procedencia de la solicitud de corrección no se limita al cumplimiento de los requisitos formales. Si en la declaración de corrección se cambia el valor del tributo, la Administración está facultada para adelantar los trámites necesarios para comprobar la exactitud de los mismos.

En este caso, la sociedad corrigió la declaración tributaria para disminuir el impuesto de industria y comercio inicialmente declarado por considerar que, en su calidad de IPS, los ingresos por prestación de salud estaban excluidos del tributo.

Ese argumento es improcedente porque la exclusión del impuesto de industria y comercio, consagrada en el literal d) del artículo 39 de la Ley 14 de 1983, solo recae sobre los hospitales que prestan servicios de salud, y no sobre las IPS.

IV) LA SENTENCIA APELADA

El Tribunal Administrativo de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, mediante providencia del 9 de agosto de 2012, declaró la nulidad parcial de los actos demandados, con fundamento en las siguientes consideraciones:

De acuerdo con el artículo 589 del Estatuto Tributario, reproducido en el artículo 42 del Decreto Municipal 011 de 2004, en el procedimiento de corrección, la Administración no se encuentra autorizada para debatir aspectos de fondo en la liquidación del correspondiente impuesto, sino que debe limitarse a verificar que se cumplan los requisitos formales exigidos en la norma.



La Administración excedió sus facultades legales al rechazar la solicitud de corrección con fundamento en aspectos de fondo relacionados con la procedencia de la exclusión del impuesto de industria y comercio contemplada en el artículo 39 literal d) de la Ley 14 de 1983.

Sin embargo, de conformidad con el artículo 111 de la Ley 788 de 2003, únicamente se encuentran exentos del impuesto de industria y comercio, los ingresos que obtuvo la IPS por el porcentaje de la unidad de pago por capitación –UPC-, los cuales no fueron soportados probatoriamente por la sociedad.

Por las razones expuestas, se declarará la nulidad parcial de los actos demandados en el aspecto de la sanción impuesta por negar la corrección, en cambio, se mantendrá la presunción de legalidad respecto del impuesto contenido en la declaración privada del año gravable 2003.

V) EL RECURSO DE APELACIÓN

La parte demandante apeló la sentencia de primera instancia, con fundamento en lo siguiente:

Tal como lo advirtió el *a quo*, el rechazo de la solicitud de corrección correspondió a razones de fondo en la determinación del impuesto de industria y comercio.

Por tal motivo, el Tribunal debió declarar la nulidad total de los actos demandados, sin entrar a estudiar aspectos como la procedencia de la exclusión de los ingresos obtenidos por la sociedad, ya que esa discusión debe realizarse en el proceso de determinación del impuesto.

Lo anterior, porque se repite, en el proceso de corrección, lo que se debe debatir es el cumplimiento de los requisitos formales.

VI) ALEGATOS DE CONCLUSIÓN



La demandante reiteró los argumentos expuestos en la demanda y en el recurso de apelación.

La demandada no presentó alegatos de conclusión.

El **Ministerio Público** no rindió concepto.

VII) CONSIDERACIONES DE LA SALA

Se decide el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia del 9 de agosto de 2012, proferida por el Tribunal Administrativo de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, que declaró la nulidad parcial de las Resoluciones Nos. 37 del 11 de marzo de 2004 y SH 17-124 del 4 de abril de 2005, por medio de las cuales se rechazó por improcedente la solicitud de corrección de la declaración del impuesto de industria y comercio del año gravable 2002 presentada por Fresenius Medical Care Colombia S.A.

1. Problema jurídico

En los términos del recurso de apelación, corresponde a la Sala establecer si debe declararse la nulidad total de los actos demandados por rechazar la solicitud de corrección con fundamento en aspectos de fondo.

2. Anulación de los actos demandados

2.1. En la sentencia impugnada, el Tribunal declaró la nulidad parcial de los actos demandados, porque consideró que si bien la Administración rechazó de forma indebida la solicitud de corrección por aspectos de fondo, la liquidación de tributo corregida por la sociedad no se ajusta a la ley.

Es así como declaró la improcedencia de la sanción por corrección, pero ordenó mantener el impuesto inicialmente liquidado, desconociendo la modificación del tributo presentada por la sociedad.

2.2. Para la Sala, la actuación demandada debió ser anulada en su totalidad por el *a quo*, por cuanto no existen razones de orden legal para que la Administración hubiere rechazado la solicitud de corrección.

Esta Sección ha señalado que tratándose de la solicitud de corrección de la declaración prevista en el artículo 589 del Estatuto Tributario, solo puede negarse por inobservancia de los requisitos de forma, mas no por razones de fondo¹.

La interpretación de la Sala se soporta en el contenido mismo de la norma que regula dicho procedimiento –artículo 589 del E.T.-, en la cual se establece que la corrección de las declaraciones no inhibe las facultades de revisión de la Administración, precisamente porque dicho procedimiento es el que tiene por objeto examinar los aspectos de fondo relacionados con la determinación y liquidación del tributo.

¹Sentencias del 28 de julio de 2007, C.P. Dra. Ligia López Díaz, expediente: 14888; del 30 de noviembre de 2003, C.P. Dr. Héctor J. Romero Díaz, expediente: 15380; del 29 de septiembre de 2005, C.P. Dr. Juan Ángel Palacio Hincapié, expediente: 14895; del 23 de junio de 2005, C.P. Dra. Ligia López Díaz, expediente: 14755; y del 27 de octubre de 2005, C.P. Dra. María Inés Ortiz Barbosa, expediente: 14814 y, del 24 de enero de 2013, C.P. Dr. William Giraldo Giraldo, expediente No. 19049, entre otras.

Es importante precisar que el procedimiento de corrección previsto en el artículo 589 del Estatuto Tributario, fue adoptado en el Municipio de Medellín mediante el artículo 42 del Decreto No. 011 de 2004.

Es por eso que presentada la solicitud de corrección en debida forma, la Administración tiene 6 meses para practicar la liquidación oficial de corrección o rechazar su expedición únicamente por inconsistencias o vicios de forma, esto, porque, se repite, en esa etapa procesal no está permitido realizar análisis sobre aspectos de fondo.

Conforme con lo anterior, la Administración **debe aceptar el proyecto de corrección cuando éste se ha presentado en debida forma, y negarlo, cuando aquélla constate que la solicitud carece de requisitos formales para su aceptación.**

2.3. En este caso, en los actos acusados se verifica que la Administración rechazó la solicitud de corrección por aspectos de fondo relacionados con la determinación del tributo. En concreto, adujo la improcedencia de la exclusión del tributo de los ingresos obtenidos por la sociedad por la prestación del servicio de salud².

Lo anterior, sin cuestionar los presupuestos formales exigidos en el artículo 42 del Decreto No. 011 de 2004, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 589 del Estatuto Tributario para la procedencia de la corrección.

2.4. En consecuencia, la decisión de la Administración de negar la solicitud de corrección por razones diferentes a las previstas en el artículo 589 *ibídem*, constituye una irregularidad que deviene en la nulidad total del acto administrativo.

² Fls 24-35 c.p.



La ilegalidad del rechazo de la solicitud de corrección implica que debe aceptarse el proyecto de modificación del tributo presentado por la actora, por no haberse controvertido los requisitos formales que condicionan su procedencia y, como consecuencia de ello, desaparece el supuesto de hecho de la sanción por corrección.

Sumado a ello, es importante advertir que en el análisis de legalidad de los actos que niegan la solicitud de corrección no hay lugar a emitir juicios de fondo en cuanto a la determinación del impuesto, precisamente, por cuanto fueron proferidos en el marco del procedimiento de corrección en el que por disposición legal solo es dable verificar el cumplimiento de los requisitos formales previstos para la modificación del tributo.

Es importante aclarar que el hecho de que el procedimiento de corrección sea procedente, no obsta para que la Administración ejerza sus facultades de fiscalización y verifique si la determinación del impuesto de industria y comercio se ajusta a las disposiciones legales que regulan la materia.

3. En consecuencia, la Sala revocará la sentencia apelada, para en su lugar, declarar la nulidad total de los actos demandados.

A título de restablecimiento de derecho, se aceptará el proyecto de corrección del impuesto de industria y comercio del año gravable 2002 presentado por la sociedad.

Se mantendrá el rechazo de la condena en costa por no haber sido impugnada por la parte demandante en el 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,

FALLA

PRIMERO. REVÓCASE la sentencia apelada. En su lugar:

“1. Declárase la nulidad de las Resoluciones Nos. 37 del 11 de marzo de 2004 y SH 17-124 del 4 de abril de 2005, proferidas por la Subsecretaría de Rentas Municipales de Medellín y la Secretaría de Hacienda de la Alcaldía de Medellín.

A título de restablecimiento del derecho, se acepta el proyecto de corrección del impuesto de industria y comercio del año gravable 2002 presentado por Fresenius Medical Care Colombia S.A.

2. Sin condena en costas.

3. Por Secretaría, devuélvase el expediente al Tribunal Administrativo de Antioquia. Desanótese en los libros correspondientes y archívese una copia de esta providencia en los copiadores del Tribunal”.

SEGUNDO: RECONÓCESE, personería para actuar en nombre de la entidad demandante al Dr. Carlos Alfredo Ramírez Guerrero conforme al poder que obra en el folio 289 del expediente.

Cópiese, notifíquese, cúmplase y devuélvase el expediente al Tribunal de origen. Cúmplase.



La anterior providencia se estudió y aprobó en la sesión de la fecha.

MARTHA TERESA BRICEÑO DE VALENCIA

Presidente

HUGO FERNANDO BASTIDAS BÁRCENAS

JORGE OCTAVIO RAMÍREZ RAMÍREZ