



REPUBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO ONCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE MEDELLÍN

Medellín, ocho (8) de Agosto de dos mil trece (2013)

REFERENCIA	RECURSO DE INSISTENCIA
INSISTENTE	CARLOS ALBERTO SALAZAR RAMIREZ
ENTIDAD	MUNICIPIO LA CEJA DEL TAMBO
RADICADO	05001 33 33 011 2013 00275 00
DECISIÓN	No accede a lo solicitado por el insistente

OBJETO DEL PRONUNCIAMIENTO

Decide el Juzgado el Recurso de Insistencia remitido por el MUNICIPIO DE LA CEJA DEL TAMBO, en virtud de la solicitud elevada por el señor CARLOS ALBERTO SALAZAR RAMIREZ, mediante la que insiste en que la entidad territorial le expida el historial del impuesto predial de los últimos 25 años de los predios con matrícula inmobiliaria No.017-19477 y 017-19478 de la oficina de registro de instrumentos públicos de la Ceja.

ANTECEDENTES

Mediante escrito radicado ante el Municipio de la Ceja, el peticionario, solicitó la expedición del historial del impuesto predial de los últimos 25 años de los predios con matrícula inmobiliaria No.017-19477 y 017-19478 de la oficina de registro de instrumentos públicos de la Ceja, argumentando para el efecto que tiene posesión sobre los inmuebles distinguidos con las matrículas inmobiliarias mencionadas, desde hace 25 años, pero que una semana antes de la presentación del escrito, una persona que dijo ser abogado le solicitó la entrega de los lotes y que por tanto necesita los documentos solicitados con el fin de salvaguardar los derechos adquiridos mediante posesión (fol. 2).

Mediante el oficio CM 095003009, de fecha 8 de Julio de 2013, la entidad insistida, contestó la solicitud, indicando al peticionario que solo tiene historial del impuesto predial unificado desde el año 2002, fecha en que empezó a funcionar el software y que los años anteriores se tiene en informes físicos, los cuales hacen parte del archivo municipal.

Agrega que los documentos solicitados son de propiedad de una persona diferente, al solicitante y que conforme al art. 15 de la C.N., la expedición de los mencionados documentos, viola el derecho a la intimidad de la empresa INDUSTRIAS DEMARCO SAS.

Que además de acuerdo con lo establecido en la ley 1266 de 2008, la información que poseen las entidades en las bases de datos sobre los particulares se sujeta al cumplimiento de los deberes y responsabilidades previstos para garantizar la protección de los derechos y la privacidad de la información y que por tanto no es posible la entrega de los documentos solicitados (fol. 10).

Con fecha 15 de Julio de 2013, el insistente interpuso recurso de reposición y en subsidio apelación, en contra de la decisión de la entidad territorial, alegando que las propiedades son de significativo valor y que además una ley es de menor jerarquía que la Constitución y que por tanto la ley 1266 de 2008, viola el derecho a la propiedad privada, que quien figura en un certificado de libertad no es necesariamente el dueño, toda vez que existen otros medios de adquisición del dominio como es el caso de la usucapión, pero que la misma debe ser alegada en un proceso y que para incoar ese proceso es indispensable presentar pruebas y que con la negativa se le viola el derecho a presentar pruebas consagrado en el art. 29 de la C.N.

Que además el municipio accionado desconoce una declaración extrajuicio rendida ante la Inspección de Policía, alega que no es ajeno a los predios sino que es el propietario actual y para hacer valer su derecho requiera la información que pidió y que no se pueden negar los documentos en favor de una persona de menos derecho que el poseedor solicitante (fol. 12).

El Municipio insistido mediante decisión visible a folio 17, de fecha 24 de Julio de 2013, remitió el expediente, a los juzgados administrativos, para que se diera trámite al recurso de insistencia.

CONSIDERACIONES DEL DESPACHO

En relación con la competencia del Recurso de Insistencia el artículo 21 de la Ley 57 de 1.985, dispone:

"Si la persona interesada insistiere en su solicitud, corresponderá al Tribunal de lo Contencioso Administrativo que tenga jurisdicción en el lugar donde se encuentren los documentos decidir en única instancia si se acepta o no la petición formulada o si se debe atender parcialmente.

Ante la insistencia del peticionario para que se le permita consultar o se le expida la copia requerida, el funcionario respectivo enviará la documentación correspondiente al Tribunal para que éste decida dentro de los diez (10) días hábiles siguientes"

Por otro lado, el artículo 26 del CPACA, en relación con la competencia de la Insistencia, dispone lo siguiente:

"Si la persona interesada insistiere en su petición de información o de documentos ante la autoridad que invoca la reserva, corresponderá al Tribunal Administrativo con jurisdicción en el

lugar donde se encuentren los documentos, si se trata de autoridades nacionales, departamentales o del Distrito Capital de Bogotá, o al juez administrativo si se trata de autoridades distritales y municipales decidir en única instancia si se niega o se acepta, total o parcialmente, la petición formulada."

Ahora bien, el artículo 154 del CPACA, frente a la Competencia de los Jueces Administrativos en única instancia, dispone lo siguiente:

"(...) Los jueces administrativos conocerán en única instancia:

1. Del recurso de insistencia previsto en la parte primera de este Código, cuando la providencia haya sido proferida por funcionario o autoridad del orden municipal o distrital."

De lo que se concluye, que corresponde a este Despacho Judicial, el conocimiento del recurso de insistencia de la referencia, en consideración a que la entidad territorial demandada, es del orden municipal.

Ratificada entonces la competencia de este Juzgado, para conocer del Recurso de Insistencia reseñado en la referencia, el Despacho aborda su estudio, así:

Sea lo primero puntualizar, que el Acceso a Documentos Públicos es un Derecho de Rango Constitucional, que se encuentra consignado en el artículo 74 de la Constitución Política de Colombia, que dispone:

"Todas las personas tienen derecho a acceder a los documentos públicos salvo los casos que establezca la ley. El secreto profesional es inviolable."

Aunado a lo anterior, Jurisprudencialmente este Derecho ha sido elevado a la Categoría de Derecho Fundamental, y frente al tema la Corte Constitucional ha consignado lo siguiente:

"(..) El derecho de acceso a la información es reconocido expresamente por el artículo 74 de la Constitución Política en los siguientes términos: "Todas las personas tienen derecho a acceder a los documentos públicos salvo los casos que establezca la ley". Este precepto está ubicado en el Capítulo 2 del Título II de la Constitución (De los Derechos sociales, económicos y culturales), no obstante la jurisprudencia constitucional ha reconocido su carácter de derecho fundamental.

Este derecho guarda estrecha relación con el derecho de petición, el cual a su vez puede ser un mecanismo para acceder a información de carácter público. En efecto, cabe recordar que las solicitudes dirigidas a las autoridades públicas pueden versar precisamente sobre documentos públicos o sobre información pública, razón por la cual en ocasiones el objeto protegido por

ambos derechos parece confundirse, aunque en todo caso es susceptible de ser diferenciado.

El derecho de acceso a la información pública también es reconocido en tratados internacionales de derechos humanos que hacen parte del bloque de constitucionalidad y en otros instrumentos internacionales de derechos humanos, los cuales son relevantes para establecer el contenido constitucionalmente protegido del derecho (...)"¹

Frente a los mecanismos de Defensa, que tiene este Derecho Constitucional, elevado a la categoría de Fundamental, la Corte Constitucional, señaló:

La jurisprudencia constitucional ha distinguido dos hipótesis de desconocimiento del derecho fundamental de acceso a los documentos públicos que cuentan con dos mecanismos de defensa judicial diferentes. En efecto, la primera consiste en que la administración emita una respuesta negativa a la solicitud, aduciendo su carácter reservado e invocando las disposiciones constitucionales o legales pertinentes. En este evento, la Corte no ha dudado en afirmar que el recurso de insistencia es el mecanismo judicial de defensa procedente, en tanto aquel constituye un instrumento específico, breve y eficaz para determinar la validez de la restricción a los derechos fundamentales en cuestión. La segunda hipótesis consiste en la vulneración por falta de respuesta material o respuesta diversa al carácter reservado de la información. En este supuesto, la jurisprudencia constitucional ha enfatizado que es la acción de tutela el mecanismo idóneo para obtener la protección de tal derecho fundamental².

En este caso particular, nos encontramos en la esfera del Recurso de Insistencia, de que trata la Ley 57 de 1.985, norma que en sus artículos 12 y 21, dispone lo siguiente:

*"Artículo 12. Toda persona **tiene derecho a consultar los documentos que reposen en las oficinas públicas** y a que se le expida copia de los mismos, **siempre que dichos documentos no tengan carácter reservado conforme a la Constitución o la ley**, o no hagan relación a la defensa o seguridad nacional.*

(...)

*Artículo 21. La Administración sólo podrá negar la consulta de determinados documentos o la copia o fotocopia de los mismos **mediante providencia motivada que señale su carácter reservado**, indicando las disposiciones legales pertinentes. (...)"*

¹ Sentencia T-511/10

² Sentencia T-466/10

Se advierte sin dificultad, de las normas referenciadas que la negativa para permitir la consulta de documentos que reposen en las oficinas públicas o la expedición de copias o fotocopias de los mismos, sólo es posible si tales documentos tienen el carácter de reservado ó que tengan relación con la Defensa o seguridad Nacional, aunado a lo anterior, resulta también claro que el carácter de reservado lo otorga la Constitución y la Ley y que entonces no surge de la simple determinación de la Administración.

En consecuencia, sí la Ley o la Constitución no determinan el carácter de reservado de un documento, debe accederse a su consulta o a la expedición de las copias que sobre ellos se requieran.

En el caso particular, se trata del acceso al historial de impuesto predial de bienes inmuebles sobre los que el insistente dice estar ejerciendo posesión.

Pues bien para empezar es necesario tener en cuenta la naturaleza jurídica del impuesto predial, el cual de conformidad con lo dispuesto en el art. 2 de la ley 44 de 1990, es un impuesto de orden municipal cuyo recaudo y control corresponde a los municipios, veamos:

“Artículo 2º.- Administración y recaudo del impuesto. El Impuesto Predial Unificado es un impuesto del orden municipal.

La administración, recaudo y control de este tributo corresponde a los respectivos municipios.

Los municipios no podrán establecer tributos cuya base gravable sea el avalúo catastral y cuyo cobro se efectúe sobre el universo de predios del municipio, salvo el Impuesto Predial Unificado a que se refiere esta Ley.

Por su parte la Constitución Nacional determina:

“Artículo 317. Solo los municipios podrán gravar la propiedad inmueble. Lo anterior no obsta para que otras entidades impongan contribución de valorización.

La ley destinará un porcentaje de estos tributos, que no podrá exceder del promedio de las sobretasas existentes, a las entidades encargadas del manejo y conservación del ambiente y de los recursos naturales renovables, de acuerdo con los planes de desarrollo de los municipios del área de su jurisdicción.”

De otro lado el artículo 59 de la Ley 788 de 2002, dispone que las entidades territoriales deben aplicar los procedimientos del Estatuto Tributario Nacional en relación con los tributos que administran:

“Artículo 59. Procedimiento tributario territorial. Los departamentos y municipios aplicarán los procedimientos establecidos en el Estatuto Tributario Nacional, para la administración, determinación, discusión, cobro, devoluciones, régimen sancionatorio incluida su imposición, a los impuestos por ellos administrados. Así mismo aplicarán el procedimiento administrativo de cobro a las multas, derechos y demás recursos territoriales. El monto de las sanciones y el término de aplicación de los procedimientos anteriores, podrán disminuirse y simplificarse acorde con la naturaleza de sus tributos, y teniendo en cuenta la proporcionalidad de estas respecto del monto de los impuestos.”

El Estatuto Tributario, en relación con la reserva de las declaraciones tributarias determina:

“ARTICULO 583. RESERVA DE LA DECLARACIÓN. La información tributaria respecto de las bases gravables y la determinación privada de los impuestos que figuren en las declaraciones tributarias, tendrá el carácter de información reservada; por consiguiente, los funcionarios de la Dirección General de Impuestos Nacionales sólo podrán utilizarla para el control, recaudo, determinación, discusión y administración de los impuestos y para efectos de informaciones impersonales de estadística.

En los procesos penales, podrá suministrarse copia de las declaraciones, cuando la correspondiente autoridad lo decrete como prueba en la providencia respectiva.

Los bancos y demás entidades que en virtud de la autorización para recaudar los impuestos y recibir las declaraciones tributarias, de competencia de la Dirección General de Impuestos Nacionales, conozcan las informaciones y demás datos de carácter tributario de las declaraciones, deberán guardar la más absoluta reserva con relación a ellos y sólo los podrán utilizar para los fines del procesamiento de la información, que demanden los reportes de recaudo y recepción, exigidos por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Lo anterior, sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos siguientes.

PARAGRAFO. <Parágrafo adicionado por el artículo 89 de la Ley 488 de 1998. El nuevo texto es el siguiente:> Para fines de control al lavado de activos, La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales deberá remitir, a solicitud de la dependencia encargada de investigar el lavado de activos, la información relativa a las declaraciones e investigaciones de carácter tributario, aduanero y cambiario, que posea en sus archivos físicos y/o en sus bases de datos.

ARTICULO 584. EXAMEN DE LA DECLARACIÓN CON AUTORIZACIÓN DEL DECLARANTE. Las declaraciones podrán ser examinadas cuando se encuentren en las oficinas de impuestos, por cualquier persona autorizada para el efecto, mediante escrito presentado personalmente por el contribuyente ante un funcionario administrativo o judicial.

ARTICULO 585. PARA LOS EFECTOS DE LOS IMPUESTOS NACIONALES, DEPARTAMENTALES O MUNICIPALES SE PUEDE INTERCAMBIAR INFORMACIÓN. Para los efectos de liquidación y control de impuestos nacionales, departamentales o municipales, podrán intercambiar información sobre los datos de los contribuyentes, el Ministerio de Hacienda y las Secretarías de Hacienda Departamentales y Municipales.

Para ese efecto, los municipios también podrán solicitar a la Dirección General de Impuestos Nacionales, copia de las investigaciones existentes en materia de los impuestos sobre la renta y sobre las ventas, los cuales podrán servir como prueba, en lo pertinente, para la liquidación y cobro del impuesto de industria y comercio.

A su turno, la Dirección General de Impuestos Nacionales, podrá solicitar a los Municipios, copia de las investigaciones existentes en materia del impuesto de industria y comercio, las cuales podrán servir como prueba, en lo pertinente, para la liquidación y cobro de los impuestos sobre la renta y sobre las ventas.

ARTICULO 586. GARANTIA DE LA RESERVA POR PARTE DE LAS ENTIDADES CONTRATADAS PARA EL MANEJO DE INFORMACIÓN TRIBUTARIA. Cuando se contrate para la Dirección General de Impuestos Nacionales, los servicios de entidades privadas para el procesamiento de datos, liquidación y contabilización de los gravámenes por sistemas electrónicos, podrá suministrarles informaciones globales sobre la renta y el patrimonio bruto de los contribuyentes, sus deducciones, rentas exentas, exenciones, pasivos, bienes exentos, que fueren estrictamente necesarios para la correcta determinación matemática de los impuestos, y para fines estadísticos.

Las entidades privadas con las cuales se contraten los servicios a que se refiere el inciso anterior, guardarán absoluta reserva acerca de las informaciones que se les

suministren, y en los contratos respectivos se incluirá una caución suficiente que garantice tal obligación.

ARTICULO 587. INFORMACIÓN SOBRE BASES PARA APORTES PARAFISCALES. La Dirección General de Impuestos Nacionales podrá levantar la reserva de las declaraciones de impuestos sobre la renta y complementarios, únicamente en relación con los pagos laborales objeto del aporte, para efectuar cruces de información con el Instituto de Seguros Sociales, I.S.S., el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, I.C.B.F., el Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA, y las respectivas cajas de compensación familiar, así como sus asociaciones o federaciones, tendientes a verificar el cumplimiento del pago de los aportes a dichas entidades a petición de cualesquiera de estos organismos.

ARTÍCULO 587-1. SUMINISTRO DE INFORMACIÓN CON FINES ESTADÍSTICOS. <Artículo adicionado por el artículo 25 de la Ley 1430 de 2010. El nuevo texto es el siguiente:> La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales podrá, previa solicitud, suministrar al Departamento Administrativo Nacional de Estadística –DANE– para propósitos estrictamente estadísticos y en particular para desarrollar encuestas económicas y para análisis empresariales como demografía de empresas, información tributaria globalizada o desagregada por sectores.

El uso de esta información estará sometida a la más estricta reserva.

Para efectos del control y verificación del cumplimiento de requisitos establecidos, de conformidad con la Constitución y la ley, en los procesos de contratación administrativa que adelante el Instituto Nacional de Concesiones “INCO” o quien haga sus veces, por cuantía superior a cuarenta y un mil (41.000) UVT, podrá solicitar a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales la información de los contribuyentes, responsables y demás sujetos obligados, que tengan la calidad de proponentes, que repose en las declaraciones tributarias y en los sistemas de información y registro de la entidad. El Instituto Nacional de Concesiones “INCO” sólo podrá utilizar la información suministrada para los fines mencionados, guardando respecto de dicha información la más absoluta reserva.”

Sí bien el insistente alega que el derecho a la propiedad es fundamental, debe precisarse que su caso no es el de propietario de los bienes sobre los que pide la información, dado que él mismo reconoce ser solamente el poseedor toda vez que quien figura como propietario inscrita es otra persona, respecto de quien la ley tributaria consagra una garantía de reserva sobre su información tributaria.

Sobre la intimidad de la información económica la Corte Constitucional determina:

“DERECHO A LA INTIMIDAD PERSONAL Y FAMILIAR- Dimensiones

El derecho fundamental a la intimidad se proyecta en dos dimensiones: como secreto que impide la divulgación ilegítima de hechos o documentos privados, o como libertad, que se realiza en el derecho de toda persona a tomar las decisiones que conciernen a la esfera de su vida privada.

DERECHOS FUNDAMENTALES-Núcleo esencial

El núcleo esencial de un derecho fundamental es el ámbito intangible del derecho cuyo respeto se impone a las autoridades y a los particulares.

Consiste en aquellas facultades necesarias para que el derecho sea reconocido como lo que es, sin que se desnaturalice. Se viola el núcleo esencial de un derecho cuando en su regulación legislativa queda sometido a limitaciones que lo hacen impracticable, dificultan irrazonablemente su ejercicio o lo privan de protección.

DERECHO A LA INTIMIDAD ECONOMICA

El concepto de intimidad ha estado ligado desde sus orígenes a los derechos de propiedad, libertad y autonomía. Actualmente, el derecho fundamental a la intimidad, aun cuando su definición varía según la órbita privada sustraída a la injerencia de terceros, incluye, en su núcleo esencial, la esfera económica individual o familiar. La intimidad económica es un ámbito que, en principio, sólo interesa al individuo, el cual impide a los particulares acceder a la información económica de otro particular. No obstante, dado el deber ciudadano de contribuir al financiamiento de los gastos del Estado dentro de los conceptos de justicia y equidad, se justifica el conocimiento de los datos económicos del individuo por parte del Estado, siempre y cuando la injerencia sea proporcionada, esto es, se realice con medios necesarios, adecuados y que produzcan la menor lesión del derecho fundamental.(Expedientes D-878 Corte Constitucional).

Así mismo sobre la reserva tributaria el Consejo de estado ha determinado:

“PRUEBAS EN SEGUNDA INSTANCIA - Procedencia / DECLARACION DE RENTA - Documento sometido a reserva / DECLARACION TRIBUTARIA - Su reserva sólo puede ser levantada por el legislador para procesos distintos al penal

Si bien en principio, la solicitud de prueba cumple con los requisitos del artículo 214 del Código Contencioso Administrativo, por tratarse de una prueba decretada en primera instancia que dejó de practicarse sin culpa de la parte solicitante, lo cierto es que la declaración de renta que se solicita, es un documento sometido a reserva. Por lo tanto, se debe tener en cuenta lo establecido en la ley para determinar si su decreto y práctica es procedente. De lo anterior se concluye que la Corte declaró exequible el inciso 2º del artículo 583 del Decreto Ley 624 de 1989, bajo el entendimiento que la ley podrá disponer en cualquier momento el levantamiento de la reserva de la declaración tributaria en otros procesos judiciales diferentes al penal. Así las cosas, es al legislador al que le corresponde ampliar el campo de aplicación de la norma y establecer en qué circunstancias y en qué procesos judiciales distintos al penal, la información contable con reserva, como lo es la declaración de renta, pueda obtenerse. En consecuencia, a pesar de que el artículo 20 de la ley 57 de 1985 establezca que el carácter reservado de un documento no es oponible a las autoridades que lo soliciten para el debido ejercicio de sus funciones, en el asunto sub lite, no es posible decretar ni practicar la prueba documental deprecada, toda vez que de conformidad con el artículo 583 del Estatuto Tributario y la Sentencia C- 489 de 1995, que hace tránsito a cosa juzgada constitucional, la copia de las declaraciones de renta solamente pueden suministrarse en los procesos penales, cuando la autoridad correspondiente la decreta como prueba en una providencia. En ese orden de ideas, la Sala confirmará el auto suplicado, toda vez que el juez de lo Contencioso Administrativo,

no puede solicitar a la DIAN la declaración de renta de la parte actora, pues la ley no le ha otorgado esa prerrogativa.

NOTA DE RELATORIA: Sobre el levantamiento de la reserva de la declaración tributaria en los procesos judiciales, Corte Constitucional, sentencia C-489 de 1995. (CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCION TERCERA, Consejera ponente: MYRIAM GUERRERO DE ESCOBAR, Bogotá D.C, tres (3) de marzo de dos mil diez (2010), Radicación número: 20001-23-31-000-2005-01237-01(37407).

Como puede verse la reserva tributaria opera aún para los procesos distintos a los penales, con mucha más razón opera frente a los particulares.

Así las cosas y siendo el impuesto predial un tributo, la información tributaria respecto de las bases gravables y la determinación privada de los impuestos que figuren en las declaraciones de impuesto predial, tiene el carácter de información reservada, y por tanto el municipio insistido tiene razón cuando niega la expedición del historial de impuesto predial que pide el insistente y por tanto la decisión del municipio de la Ceja del tambo, será confirmada.

En mérito de lo expuesto, **EI JUZGADO ONCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE MEDELLÍN**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

RESUELVE

Confirmar la determinación del municipio de la Ceja del Tambo, mediante la que denegó al insistente la expedición del historial de impuesto predial de los predios con matrícula inmobiliaria No. 017-19477 y 017-19478 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos.

NOTIFÍQUESE

EUGENIA RAMOS MAYORGA
Jueza