



MONOPOLIO DE LICORES - Titularidad / MONOPOLIO DE LICORES - Facultad a las Asambleas departamentales. Marco normativo / IMPUESTO AL CONSUMO DE LICORES Y PARTICIPACIÓN EN LA VENTA DE LICORES – Carácter excluyente / MONOPOLIO RENTÍSTICO DE LICORES - Alcance y fines / RENTAS DEL MONOPOLIO DE LICORES – Destinación / PARTICIPACIÓN EN EL MONOPOLIO DE LICORES - Naturaleza jurídica. Reiteración de jurisprudencia

La Ley 14 de 1983 dispuso que la producción, introducción y venta de licores destilados constituía monopolio de arbitrio rentístico para los departamentos y facultó a las asambleas departamentales para regular el monopolio o gravar con el impuesto al consumo dichas actividades, según conviniera. El artículo 63 *ib.* estableció que para la introducción y venta de licores destilados, sobre los cuales se ejerciera el monopolio, se requería de autorización por parte del departamento, y, para obtener el permiso, las firmas productoras, introductoras o importadoras debían celebrar con la entidad territorial un convenio previo, en el que se fijara la *participación* porcentual que ésta percibiría por la venta de los productos, la cual no estaría sujeta a los límites tarifarios previstos en la ley. A su vez, el artículo 67 dispuso, que «*sin perjuicio de lo establecido en el artículo 63, los departamentos, intendencias y comisarias no podrán establecer gravámenes adicionales sobre la fabricación, introducción, distribución, venta y consumo de licores, vinos, vinos espumosos o espumantes, aperitivos y similares, nacionales y extranjeros, bodegajes obligatorios, gastos de administración o cualquier otro gravamen distinto al único de consumo que determina esa ley*». La referida normativa, fue codificada en el Decreto Ley 1222 de 1986, (Código de Régimen Departamental). De manera que a través de ese marco jurídico le otorgaron a los departamentos la facultad para optar: (i) por gravar la producción, introducción y venta de *licores destilados* con el impuesto al consumo, o (ii) celebrar convenios que le reporten una *participación*, que podrá no ser igual a las tarifas, según le convenga. En este último caso, no podrá imponer impuesto porque la participación y el impuesto al consumo son excluyentes. Sobre la naturaleza de la *participación*, la Sala ha precisado que la misma fue establecida como un gravamen que se le impone a las empresas productoras y comercializadoras de los licores por la realización de tales actividades en la jurisdicción departamental. Conforme con lo anterior, el monopolio rentístico de licores representado en la participación correspondiente, es el instrumento fiscal establecido por el legislador y su renta fue cedida a los departamentos para que se atendieran fines de interés público y/o social.

FUENTE FORMAL: LEY 14 DE 1983 - ARTÍCULO 61 / LEY 14 DE 1983 - ARTÍCULO 63 / LEY 14 DE 1983 - ARTÍCULO 67 / DECRETO LEY 1222 DE 1986 (CÓDIGO DE RÉGIMEN DEPARTAMENTAL) / DECRETO 602 DE 2013 - ARTÍCULO 5

NOTA DE RELATORÍA: En relación con la naturaleza jurídica de la participación porcentual en la venta de licores se reitera la sentencia de la Sección Cuarta del Consejo de Estado del 23 de septiembre de 2013, radicación 66001-23-31-000-2009-00154-01(18610), C.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez.

MONOPOLIO RENTÍSTICO DE LICORES - Sanciones. No autorización legal a los entes locales para imponer sanciones al monopolio rentístico / PROCEDIMIENTO TRIBUTARIO EN ENTIDADES TERRITORIALES - Remisión a las normas nacionales. Alcance del artículo 59 de la Ley 788 de 2002. Reiteración de jurisprudencia / PROCEDIMIENTO TRIBUTARIO EN ENTIDADES TERRITORIALES - Remisión a las normas nacionales.



Exequibilidad del artículo 59 de la Ley 788 de 2002 / RÉGIMEN SANCIONATORIO TERRITORIAL EN MATERIA TRIBUTARIA - Remisión a las normas nacionales. Alcance. Reiteración de jurisprudencia / RÉGIMEN SANCIONATORIO TRIBUTARIO - Principio de legalidad / PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN EL RÉGIMEN SANCIONATORIO TRIBUTARIO - Alcance. Reiteración de jurisprudencia / MONOPOLIO RENTÍSTICO DE LICORES EN EL DEPARTAMENTO DEL ATLÁNTICO - Remisión al régimen sancionatorio del Estatuto Tributario departamental - Ilegalidad / PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN EL RÉGIMEN SANCIONATORIO TRIBUTARIO - Violación

[D]e cara a los argumentos de la apelación que defienden la legalidad de las normas acusadas, al considerar que por autorización de las Leyes 14 de 1983, 788 de 2002 y el artículo 21 del Decreto 1222 de 1986, la asamblea incorporó el régimen sancionatorio aplicable al monopolio rentístico de licores en su jurisdicción, la Sala destaca que dichas normas no contienen ni otorgan la competencia a los entes locales para imponer sanciones al monopolio rentístico específicamente, como presupuesto de aplicación del principio de legalidad en materia tributaria. Así pues, la normativa en comento, en concreto la Ley 788 de 2002, establece que los departamentos y municipios deben aplicar los **procedimientos** del Estatuto Tributario Nacional en materia de administración, determinación, discusión, cobro, devoluciones y régimen sancionatorio incluida su imposición, a los impuestos que administran, y los procedimientos administrativos de cobro a las multas, derechos y demás recursos territoriales. En ese sentido, la ley precisó que *«el monto de las sanciones y el término de la aplicación de tales procedimientos puede disminuirse y simplificarse de acuerdo con la naturaleza de sus tributos, teniendo en cuenta la proporcionalidad de estas respecto del monto de los impuestos»*. La disposición anterior faculta a las entidades territoriales para dos acciones específicas: *i) “disminuir” el monto de las sanciones y, ii) “simplificar” el término de aplicación de los procedimientos previstos en el artículo 59 de la Ley 788 de 2002*. Esta norma fue declarada exequible por la Corte Constitucional mediante la sentencia C-1114 de 2003, en el entendido de que la remisión a las normas nacionales *«es una interferencia razonable del legislador, orientada a promover procedimientos tributarios equitativos para los administrados y eficaces para la administración y adecuables a las connotaciones propias de la materia tributaria a cargo de las entidades territoriales»*. En ese sentido, la Sala ha descartado que las facultades mencionadas conlleven una limitación injustificada de la autonomía de las entidades territoriales, precisamente porque el propio constituyente les ordenó ejercer sus competencias **conforme a la Constitución y a la ley**. Asimismo, ha precisado que tales atribuciones no pueden usarse para llenar vacíos legislativos y que *«en vigencia de la Ley 788 de 2002, las entidades territoriales debían ajustar los acuerdos u ordenanzas a las previsiones del Título V del Estatuto Tributario, con la posibilidad de ejercer las facultades anteriormente señaladas y que si la entidad territorial ya contaba con un estatuto de rentas, lo que corresponde es aplicar lo dispuesto por su propia normativa, siempre que las sanciones no sean más gravosas que las establecidas en el Estatuto Tributario Nacional.»* En el caso concreto, las normas demandadas integran, en su orden, el Estatuto Tributario Departamental del Atlántico, adoptado por la Ordenanza 041 del 2002 y compilado por el Decreto Ordenanza 0823 del 2003, en los cuales se dispuso que el régimen procedimental y el sancionatorio (que es el motivo de discusión) aplicable al ejercicio del monopolio de licores era el establecido en dicho estatuto. Sin embargo, al cotejar las normas locales, con el marco normativo que regula el monopolio rentístico de licores, se advierte que hay una discordancia sustantiva, que reviste de ilegalidad a las primeras por violación directa del mandato legal superior, pues como se mencionó anteriormente, este no autoriza ni



Radicado: 08001-23-33-000-2014-00315-01(22846)

Demandante: DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA

incorpora normas relacionadas con el régimen sancionatorio, menos aún que a través de artículos remisorios se establezcan las sanciones que van a regir el referido monopolio, sin atender el principio de legalidad en materia sancionatoria tributaria. En torno a las sanciones, la Sala ha dicho que al «*igual que para la actividad impositiva en general, la consagración positiva del régimen sancionatorio vinculado a los tributos, es de origen legal, y compete a la ley la definición de las conductas sancionables, las bases de su imposición, las tarifas o cuantías de las sanciones y la autoridad competente para su aplicación. Significa además este principio que la conducta sancionable debe estar contenida de manera previa en una ley*», es decir, rige el principio de legalidad y, por ende, al establecerse una sanción a nivel territorial, esta debe guardar armonía con la ley». En este orden de ideas, comoquiera que la remisión al régimen sancionatorio departamental contraviene el principio de legalidad, pues las normas superiores que regulan la materia no autorizaron su aplicación, procede la nulidad de las normas acusadas.

FUENTE FORMAL: LEY 14 DE 1983 / LEY 788 DE 2002 – ARTÍCULO 59 / DECRETO LEY 1222 DE 1986 (CÓDIGO DE RÉGIMEN DEPARTAMENTAL) - ARTÍCULO 21

CONDENA EN COSTAS - Improcedencia en procesos en los que se ventila un interés público

Según lo dispuesto en el artículo 188 del CPACA, no procede condena en costas.

FUENTE FORMAL: LEY 1437 DE 2011 (CPACA) - ARTÍCULO 188

NORMA DEMANDADA: ORDENANZA 041 DE 2002 DEPARTAMENTO DEL ATLÁNTICO - ARTÍCULO 71 (Anulado) / DECRETO ORDENANZAL 0823 DE 2003 (28 de noviembre) GOBERNADOR DEL ATLÁNTICO - ARTÍCULO 71 (Anulado)

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN CUARTA

Consejera ponente: STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO

Bogotá D.C., veinticuatro (24) de octubre de dos mil diecinueve (2019)

Radicación número: 08001-23-33-000-2014-00315-01(22846)

Actor: DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA

Demandado: DEPARTAMENTO DEL ATLÁNTICO

FALLO



La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por el departamento demandado contra la sentencia del 22 de junio de 2016, proferida por el Tribunal Administrativo del Atlántico, Sala Oral "A", que dispuso¹:

«**PRIMERO: DECLARASE** la nulidad de los Artículos 71 tanto de la Ordenanza No. 041 de 2002 de la Asamblea Departamental del Atlántico, como del Decreto Ordenanzal No. 823 del 28 de noviembre de 2003, del Gobernador del Departamento del Atlántico.

SEGUNDO: Sin condena en costas.

TERCERO: Notifíquese esta sentencia, en los términos del artículo 203 de la Ley 1437 de 2011.»

DEMANDA

El Departamento de Antioquia, a través de apoderado judicial, en ejercicio del medio de control de nulidad previsto en el artículo 137 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, solicitó que se declararan nulas las siguientes disposiciones:

NORMA DEMANDADA

ORDENANZA 041 del 2002

«Por medio de la cual se expide el Estatuto Tributario del Departamento del Atlántico.

[...]

SANCIONES, APREHENSIONES Y DECOMISOS

ARTÍCULO 71. *El régimen procesal y de sanciones aplicable al ejercicio del monopolio de licores en el Departamento del Atlántico, es el establecido en este Estatuto Tributario, en especial las relacionadas con el cumplimiento de obligaciones como oportunidad y exactitud en la declaración y pago, para lo cual se aplicaran las sanciones por extemporaneidad, corrección y demás, en los términos señalados en el mismo.*

[...]»

DECRETO ORDENANZAL 0823 de 2003 (Noviembre 28 de 2003)

Por el cual se expide el Estatuto Tributario del Departamento del Atlántico

CAPITULO IX

Sanciones, aprehensiones y decomisos

ARTÍCULO 71.- *Procedimiento sancionatorio aplicable al monopolio. El régimen procesal y de sanciones aplicable al ejercicio del monopolio de licores en el Departamento del Atlántico, es el establecido en este Estatuto Tributario, en especial las relacionadas con el cumplimiento de obligaciones como oportunidad y exactitud en la declaración y pago, para lo cual se aplicarán las sanciones por extemporaneidad, corrección y demás, en los términos señalados en el mismo. (Ordenanza No. 041/2002).*

[...]».

El demandante invocó como normas violadas, las siguientes:

¹ Fl. 56



- Artículos 29 y 336 de la Constitución Política.
- Artículos 61 y 63 de la Ley 14 de 1983.
- Artículos 121 y 123 del Decreto 1222 de 1986.
- Artículos 49, 51 y 52 de la Ley 788 de 2002.

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

Señaló que los artículos demandados son nulos, por cuanto la Asamblea y el Gobernador del Atlántico carecían de competencia para expedir normas que regularan el régimen de sanciones al monopolio rentístico, dado que el marco jurídico de autorización solo dispuso como hecho sancionable la «*evasión fiscal*», conforme lo establece el artículo 313 del Código Penal.

Afirmó que el marco legal que rige el monopolio rentístico de licores o el impuesto al consumo, está constituido por los artículos 61 y 63 de la Ley 14 de 1983, 121 y 123 del Decreto 1222 de 1986, y 49, 51 y 52 de la Ley 788 de 2002, respecto del que no se advierte autorización para que los departamentos a través de sus asambleas o gobernaciones, impongan sanciones administrativas por el incumplimiento de obligaciones de carácter sustancial o formal.

Precisó que las entidades territoriales cuentan con un poder tributario derivado, por lo cual no podían disponer de una sanción tributaria en caso de incumplimiento de obligaciones como oportunidad y exactitud en la declaración y pago frente al monopolio, sin que existiera una ley previa que así lo dispusiera, pues ello desconoce, además, el principio de legalidad.

CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

El **Departamento del Atlántico**, a través de apoderado judicial, se opuso a las pretensiones de la demanda, con fundamento en lo siguiente:

Señaló que la competencia para que los entes territoriales regularan el régimen sancionatorio aplicable al monopolio rentístico de licores, fue otorgada por el legislador en virtud de lo dispuesto por las Leyes 14 de 1983, 788 de 2002 y el artículo 121 del Decreto 1222 de 1986.

Indicó que las normas acusadas se ajustan a la legalidad, en tanto fueron expedidas conforme con las facultades legales y constitucionales atribuidas a las asambleas departamentales para administrar sus recursos y establecer tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones, como lo consagran los artículos 287 y 336 de la Constitución Política.

Adujo que a los departamentos se les reconoció la titularidad de la renta del arbitrio rentístico de los monopolios de licores, motivo por el cual, tienen autonomía para regular, entre otros, la actividad sancionatoria como medio adecuado para cumplir con los fines recaudatorios destinados a la financiación del gasto público que le corresponde a su jurisdicción.

TRÁMITE PROCESAL



El Tribunal de instancia negó la suspensión provisional pretendida por la actora. Decisión que fue recurrida en reposición, pero negado el recurso en auto del 27 de octubre de 2014².

El 6 de agosto de 2015, se llevó a cabo la audiencia inicial de que trata el artículo 180 de la Ley 1437 de 2011, en la cual se profirió el fallo³. En dicha diligencia se precisó que no se presentaron irregularidades procesales, nulidades y no se formularon excepciones previas. El litigio se concretó en el examen de legalidad de las normas acusadas.

SENTENCIA APELADA

El Tribunal Administrativo del Atlántico, Sala Oral “A”, declaró la nulidad de las normas acusadas, con fundamento en lo siguiente:

El *a quo* indicó que, conforme con el marco constitucional y legal que rige el monopolio rentístico de los licores, la Asamblea del Atlántico no podía crear un procedimiento sancionatorio sin la autorización previa del legislador, teniendo en cuenta los límites previstos para ese régimen jurídico especial, pues la competencia del ente territorial es derivada.

Destacó que en virtud de lo dispuesto por los artículos 51 y 52 de la Ley 788 de 2002, y 121 y 123 del Decreto 1222 de 1986, el ente demandado estaba autorizado únicamente para determinar en su jurisdicción lo relativo a la tarifa, los periodos y plazos de pago, pero en ningún caso, un régimen sancionatorio, sin ley previa que así lo disponga, lo cual conlleva a un desconocimiento del derecho al debido proceso.

Por último, negó la condena en costas, de conformidad con el artículo 188 de CPACA.

RECURSO DE APELACIÓN

El **Departamento del Atlántico**, inconforme con la decisión de primera instancia, interpuso recurso de apelación, con fundamento en lo siguiente:

Reiteró que la asamblea incorporó el régimen sancionatorio derivado de la ley, aplicable al monopolio rentístico de licores en la jurisdicción del Departamento del Atlántico, por la autorización que previamente le fue otorgada por las Leyes 14 de 1983, 788 de 2002 y el artículo 121 del Decreto 1222 de 1986, para administrar los tributos a su cargo, y así asegurar el cumplimiento de sus funciones dispuestas por la Constitución Política (artículo 300-4).

Adujo que con base en el mencionado marco normativo, a los departamentos les fue reconocida la titularidad exclusiva de la renta del arbitrio rentístico de los monopolios de licores, lo cual implica que se deba consagrar un régimen sancionatorio como medio adecuado y eficaz para hacer cumplir los fines de la recaudación destinada a financiar el gasto público que le corresponde.

ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

² Fls. 379 a 384 y 427 a 431

³ Fls. 472 a 478



La **demandante** insistió en los argumentos expuestos en la demanda.

El **demandado** reiteró lo señalado en el recurso de apelación.

El **Ministerio Público** solicitó que se revocara la sentencia apelada y, en su lugar, se negaran las pretensiones de la demanda.

Señaló que en razón a que el Departamento del Atlántico optó por ejercer el monopolio de licores destilados establecidos en la Ordenanza 041 de 2002, recopilada en el Decreto Ordenanzal 0823 de 2003, de acuerdo con los artículos 61 y 65 de la Ley 14 de 1983, las asambleas departamentales deberán expedir las normas pertinentes para reglamentar los aspectos administrativos del recaudo y aquellas que sean necesarias para asegurar su pago, impedir la evasión y eliminar el contrabando de los productos que se introducen a su jurisdicción.

Adujo que sí existe norma que le permite a los departamentos adoptar un procedimiento sancionatorio para asegurar el cobro de los dineros provenientes de la explotación del monopolio de licores, ceñido a lo dispuesto por el Estatuto Tributario Nacional, conforme con artículo 221 de la Ley 223 de 1995.

Destacó que, en la medida en que las normas demandadas remiten al estatuto local, respecto del cual el demandante no cuestionó que fuera diferente al nacional, no es posible señalar que el departamento se hubiera atribuido funciones que no le correspondían, por lo que se deben negar las pretensiones de la demanda.

CONSIDERACIONES DE LA SALA

Corresponde a la Sala decidir sobre la legalidad de los artículos 71 de la Ordenanza 041 de 2002 y 71 del Decreto Ordenanzal 0823 de 2003, expedidos por la Asamblea y el Gobernador del Departamento del Atlántico, respectivamente, mediante los cuales se dispuso que *«el régimen procesal y de sanciones aplicable al ejercicio del monopolio de licores en el Departamento del Atlántico, es el establecido en este Estatuto Tributario»*, cuya nulidad fue declarada en la sentencia apelada.

En los términos del recurso de apelación, se debe establecer si la Asamblea Departamental del Atlántico y el Gobernador, al compilar las normas expedidas por esta, tenían facultades para expedir los actos acusados, específicamente en lo que tiene que ver con la remisión al régimen sancionatorio del estatuto de rentas, que es lo cuestionado.

Según el apelante, a los departamentos les fue reconocida la titularidad exclusiva de la renta del arbitrio rentístico de los monopolios de licores, lo cual implica que se deba consagrar un régimen sancionatorio como medio adecuado y eficaz para hacer cumplir los fines de la recaudación destinada a financiar el gasto público que le corresponde.

Se cuestiona entonces si dentro de esa facultad de administración, control y explotación de los monopolios rentísticos se encuentra la de poder incorporar en su jurisdicción el régimen sancionatorio dispuesto en el Estatuto Tributario Departamental.



Monopolio rentístico de licores

La Ley 14 de 1983 dispuso que la producción, introducción y venta de licores destilados constituía monopolio de arbitrio rentístico para los departamentos y facultó a las asambleas departamentales para regular el monopolio o gravar con el impuesto al consumo dichas actividades, según conviniera⁴.

El artículo 63 *ib.* estableció que para la introducción y venta de licores destilados, sobre los cuales se ejerciera el monopolio, se requería de autorización por parte del departamento, y, para obtener el permiso, las firmas productoras, introductoras o importadoras debían celebrar con la entidad territorial un convenio previo⁵, en el que se fijara la *participación* porcentual que ésta percibiría por la venta de los productos, la cual no estaría sujeta a los límites tarifarios previstos en la ley⁶.

A su vez, el artículo 67 dispuso, que «*sin perjuicio de lo establecido en el artículo 63, los departamentos, intendencias y comisarias no podrán establecer gravámenes adicionales sobre la fabricación, introducción, distribución, venta y consumo de licores, vinos, vinos espumosos o espumantes, aperitivos y similares, nacionales y extranjeros, bodegajes obligatorios, gastos de administración o cualquier otro gravamen distinto al único de consumo que determina esa ley*».

La referida normativa, fue codificada en el Decreto Ley 1222 de 1986⁷, (Código de Régimen Departamental). De manera que a través de ese marco jurídico le otorgaron a los departamentos la facultad para optar: (i) por gravar la producción, introducción y venta de *licores destilados* con el impuesto al consumo, o (ii) celebrar convenios que le reporten una *participación*, que podrá no ser igual a las tarifas, según le convenga. En este último caso, no podrá imponer impuesto porque la participación y el impuesto al consumo son excluyentes.

Sobre la naturaleza de la *participación*, la Sala ha precisado que la misma fue establecida como un gravamen que se le impone a las empresas productoras y comercializadoras de los licores por la realización de tales actividades en la jurisdicción departamental⁸.

Conforme con lo anterior, el monopolio rentístico de licores representado en la participación correspondiente, es el instrumento fiscal establecido por el legislador y su renta fue cedida a los departamentos para que se atendieran fines de interés público y/o social.

Ahora bien, de cara a los argumentos de la apelación que defienden la legalidad de las normas acusadas, al considerar que por autorización de las Leyes 14 de

⁴ Artículo 61. “La producción, introducción y venta de licores destilados constituyen monopolios de los departamentos como arbitrio rentístico en los términos del artículo 31 de la Constitución Política de Colombia (Constitución de 1886). En consecuencia, las Asambleas Departamentales regularán el monopolio o gravarán esas industrias y actividades, si el monopolio no conviene, conforme a lo dispuesto en esta Ley.

Las Intendencias y Comisarias cobrarán el impuesto de consumo que determina esta Ley para los licores, vinos espumosos o espumantes, aperitivos y similares, nacionales y extranjeros.”

⁵ De acuerdo con el artículo 63 *ib.*, los departamentos, en desarrollo del monopolio, podían celebrar contratos de intercambio y todo tipo de convenio que permitiera agilizar el comercio de los licores.

⁶ Artículo 63. En desarrollo del monopolio sobre la producción, introducción y venta de licores destilados, los departamentos podrán celebrar contratos de intercambio con personas de derecho público o de derecho privado y todo tipo de convenio que, dentro de las normas de contratación vigentes, permita agilizar el comercio de estos productos.

Para la introducción y venta de licores destilados, nacionales o extranjeros, sobre los cuales el Departamento ejerza el monopolio, será necesario obtener previamente su permiso, que solo lo otorgará una vez se celebren los convenios económicos con las firmas productoras, introductoras o importadoras en los cuales se establezca la participación porcentual del departamento en el precio de venta del producto, sin sujeción a los límites tarifarios establecidos en esta Ley.”

⁷ Decreto expedido por el Presidente de la República en ejercicio de las facultades extraordinarias concedidas por la Ley 3 de 1986, para codificar las disposiciones constitucionales y legales vigentes para la organización y el funcionamiento de la Administración Departamental; denominado Código de Régimen Departamental.

⁸ Sentencia del 23 de septiembre de 2013, Exp.18610, C.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez, Actor: BAVARIA S.A.



1983, 788 de 2002 y el artículo 21 del Decreto 1222 de 1986, la asamblea incorporó el régimen sancionatorio aplicable al monopolio rentístico de licores en su jurisdicción, la Sala destaca que dichas normas no contienen ni otorgan la competencia a los entes locales para imponer sanciones al monopolio rentístico específicamente, como presupuesto de aplicación del principio de legalidad en materia tributaria.

Así pues, la normativa en comento, en concreto la Ley 788 de 2002, establece que los departamentos y municipios deben aplicar los **procedimientos** del Estatuto Tributario Nacional en materia de administración, determinación, discusión, cobro, devoluciones y régimen sancionatorio incluida su imposición, a los impuestos que administran, y los procedimientos administrativos de cobro a las multas, derechos y demás recursos territoriales.

En ese sentido, la ley precisó que *«el monto de las sanciones y el término de la aplicación de tales procedimientos puede disminuirse y simplificarse de acuerdo con la naturaleza de sus tributos, teniendo en cuenta la proporcionalidad de estas respecto del monto de los impuestos»*.

La disposición anterior faculta a las entidades territoriales para dos acciones específicas: *i)* “disminuir⁹” el monto de las sanciones y, *ii)* “simplificar¹⁰” el término de aplicación de los procedimientos previstos en el artículo 59 de la Ley 788 de 2002.

Esta norma fue declarada exequible por la Corte Constitucional mediante la sentencia C-1114 de 2003, en el entendido de que la remisión a las normas nacionales *«es una interferencia razonable del legislador, orientada a promover procedimientos tributarios equitativos para los administrados y eficaces para la administración y adecuables a las connotaciones propias de la materia tributaria a cargo de las entidades territoriales»*.

En ese sentido, la Sala ha descartado que las facultades mencionadas conlleven una limitación injustificada de la autonomía de las entidades territoriales, precisamente porque el propio constituyente les ordenó ejercer sus competencias **conforme a la Constitución y a la ley**¹¹.

Asimismo, ha precisado que tales atribuciones no pueden usarse para llenar vacíos legislativos y que *«en vigencia de la Ley 788 de 2002, las entidades territoriales debían ajustar los acuerdos u ordenanzas a las previsiones del Título V del Estatuto Tributario, con la posibilidad de ejercer las facultades anteriormente señaladas y que si la entidad territorial ya contaba con un estatuto de rentas, lo que corresponde es aplicar lo dispuesto por su propia normativa, siempre que las sanciones no sean más gravosas que las establecidas en el Estatuto Tributario Nacional.»*¹²

En el caso concreto, las normas demandadas integran, en su orden, el Estatuto Tributario Departamental del Atlántico, adoptado por la Ordenanza 041 del 2002 y compilado por el Decreto Ordenanzal 0823 del 2003, en los cuales se dispuso que

⁹ 1. tr. Hacer menor la extensión, la intensidad o el número de algo. (<https://dle.rae.es/?id=Dw2m22r>)

¹⁰ 1. tr. Hacer más sencillo, más fácil o menos complicado algo. (<https://dle.rae.es/?id=Xvs3v6T>)

¹¹ Consejo de Estado, Sección Cuarta, sentencia del 18 de octubre de 2018, exp. 23164, C. P. Dr. Jorge Octavio Ramírez Ramírez.

¹² Consejo de Estado, Sección Cuarta. En este sentido, las sentencias del 6 de diciembre de 2012, exp. 17596, C.P. Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez, 26 de mayo de 2016, exp. 20792, C.P. Martha Teresa Briceño de Valencia, 6 de septiembre de 2017, exp. 20953, C. P. Dra. Stella Jeannette Carvajal Basto, 10 de mayo de 2018, exp. 21489, C. P. Dr. Milton Chaves García



el régimen procedimental y el sancionatorio (que es el motivo de discusión) aplicable al ejercicio del monopolio de licores era el establecido en dicho estatuto.

Sin embargo, al cotejar las normas locales, con el marco normativo que regula el monopolio rentístico de licores, se advierte que hay una discordancia sustantiva, que reviste de ilegalidad a las primeras por violación directa del mandato legal superior, pues como se mencionó anteriormente, este no autoriza ni incorpora normas relacionadas con el régimen sancionatorio, menos aún que a través de artículos remisorios se establezcan las sanciones que van a regir el referido monopolio, sin atender el principio de legalidad en materia sancionatoria tributaria.

En torno a las sanciones, la Sala ha dicho que al *«igual que para la actividad impositiva en general, la consagración positiva del régimen sancionatorio vinculado a los tributos, es de origen legal, y compete a la ley la definición de las conductas sancionables, las bases de su imposición, las tarifas o cuantías de las sanciones y la autoridad competente para su aplicación. Significa además este principio que la conducta sancionable debe estar contenida de manera previa en una ley»*¹³, es decir, rige el principio de legalidad y, por ende, al establecerse una sanción a nivel territorial, esta debe guardar armonía con la ley»¹⁴.

En este orden de ideas, comoquiera que la remisión al régimen sancionatorio departamental contraviene el principio de legalidad, pues las normas superiores que regulan la materia no autorizaron su aplicación, procede la nulidad de las normas acusadas.

De conformidad con lo anterior, la Sala confirmará la sentencia anulatoria apelada, por encontrar desvirtuada la presunción de legalidad que amparaba al acto demandado.

Según lo dispuesto en el artículo 188 del CPACA, no procede condena en costas.

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

1. CONFIRMAR la sentencia del 22 de junio de 2016, proferida por el Tribunal Administrativo del Atlántico, Sala Oral "A".

2. Sin condena en costas, en virtud de lo dispuesto en el artículo 188 de la Ley 1437 de 2011.

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

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

¹³ Sentencia de 18 de mayo de 2006, radicado nro. 25000-23-27-000-2001-01135-02 (13961), actor: Silvia Isabel Reyes Cepeda, C.P. Juan Ángel Palacio Hincapié. En igual sentido, las sentencias de 23 de septiembre de 2013, radicado nro. 660012331000-2009-00154-01 (18610), actor: Bavaria S.A., C.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez de 6 de septiembre de 2017, radicado nro. 20001-23-31-000-2011-00051-01 [20953], actor: Transportes Montejo Ltda., C.P. Stella Jeannette Carvajal Basto.

¹⁴ Sentencia del 23 de noviembre del 2018, Exp. 22420, CP. Jorge Octavio Ramírez Ramírez.



Radicado: 08001-23-33-000-2014-00315-01(22846)
Demandante: DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA

**JULIO ROBERTO PIZA RODRÍGUEZ
BASTO**
Presidente de la Sección

STELLA JEANNETTE CARVAJAL

MILTON CHAVES GARCÍA

JORGE OCTAVIO RAMÍREZ RAMÍREZ