MEDIDAS DE DESCONGESTIÓN DEL ACUERDO PSAA14-10251 DE 2014 DEL CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA - Alcance / MEDIDAS DE DESCONGESTIÓN DE PROCESOS TRIBUTARIOS DEL ACUERDO PSAA14-10251 DE 2014 DEL CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA - Objeto / NULIDAD POR FALTA DE COMPETENCIA FUNCIONAL DE TRIBUNAL ADMINISTRATIVO EN PRIMERA INSTANCIA PARA CONOCER DE PROCESO TRIBUTARIO POR INCUMPLIMIENTO DE MEDIDA DE DESCONGESTIÓN QUE ORDENÓ REMITIR AL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA PROCESOS TRIBUTARIOS - No configuración. La falta de remisión de los procesos ordenada en cumplimiento de medidas de descongestión carece de consecuencias desde el punto de vista procesal, porque no afectó la competencia funcional para conocer del asunto en primera instancia / MEDIDAS DE DESCONGESTIÓN - No definen ni modifican la competencia asignada a los Tribunales Administrativos en primera instancia. Reiteración de jurisprudencia

El artículo 34 del Acuerdo PSAA14-10251 del 14 de noviembre de 2014, expedido por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, en ejecución del Plan Nacional de Descongestión previsto en el artículo 63 de la Ley 270 de 1996, modificado por el artículo 15 de la Ley 1285 de 2009, amplió las competencias de los despachos de Magistrados de descongestión de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca y del Juez 713 Administrativo de Descongestión de Bogotá. Tal medida buscó apoyar la descongestión de los procesos tributarios del sistema anterior a la Ley 1437 de 2011 y que cursaren en los Tribunales y Juzgados Administrativos de los Distritos Judiciales de todo el país, respectivamente, excepto para procesos que, a la fecha de entrar a regir dicho acuerdo, hubieren ingresado para fallo al despacho del Magistrado o del Juez. Sobre dicha ampliación de competencias esta Sala tuvo oportunidad de pronunciarse en la sentencia del 16 de junio de 2016, con ocasión de la solicitud de nulidad presentada en el proceso 21790 y que motivó el salvamento de voto presentado por la magistrada Elsa Beatriz Martínez Rueda a dicho fallo, el cual expuso las mismas razones del que suscribió para la sentencia que ahora se apela. La sentencia anterior descartó la invalidez de lo actuado, porque las medidas de descongestión dispuestas por el Acuerdo PSAA14-10251 del 14 de noviembre de 2014 buscaban equilibrar las cargas laborales entre los distintos despachos, sin definir o modificar la competencia que el artículo 132 del Decreto 01 de 1984 asignó a los Tribunales Administrativos en primera instancia, de modo que la omisión en la remisión ordenada por el parágrafo 2º del artículo 34 del acuerdo mencionado, en cumplimiento de las medidas de descongestión, *«carece de consecuencias desde el punto de vista procesal, toda vez que no se afectó la competencia funcional para conocer del asunto en primera instancia».* Así pues y dado que el criterio anterior se adoptó frente a una solicitud de nulidad fundamentada en los mismos supuestos fácticos y jurídicos que motivaron la que ahora se examina, corresponde a la Sala estarse a lo resuelto en el citado fallo del 16 de junio de 2016 y, de acuerdo con ello, desestimar la incompetencia funcional que predica el municipio apelante.

FUENTE FORMAL: ACUERDO PSAA14-10251 DE 2014 DEL CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA - ARTÍCULO 34 PARÁGRAFO 2 / LEY 270 DE 1996 - ARTÍCULO 63 LITERAL A / LEY 1285 DE 2009 - ARTÍCULO 15 / DECRETO 01 DE 1984 (CÓDIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO) - ARTÍCULO 132

NOTA DE RELATORÍA: En relación con la falta de consecuencias desde el punto de vista procesal generada por la omisión en la remisión de procesos ordenada por el parágrafo 2º del artículo 34 del Acuerdo PSAA14-10251 del 14 de noviembre de 2014, de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, se reitera la sentencia de la Sección Cuarta del Consejo de Estado de 15 de junio de 2016, radicación 68001-23-31-000-2011-00802-01 (21790), C.P. Martha Teresa Briceño de Valencia.

CONTROL DE LEGALIDAD DE ACTO ADMINISTRATIVO GENERAL DEROGADO - Procedencia. Reiteración de jurisprudencia / DEROGATORIA DE ACTO ADMINISTRATIVO GENERAL - Efectos. Reiteración de jurisprudencia / PRESUNCIÓN DE LEGALIDAD DE ACTO ADMINISTRATIVO GENERAL DEROGADO - No afectación / PRESUNCIÓN DE LEGALIDAD DE ACTO ADMINISTRATIVO GENERAL DEROGADO – Pérdida. Solo ocurre por la declaración judicial de nulidad del acto. Reiteración de jurisprudencia

[L]a derogatoria del artículo 68 del Acuerdo 039 de 1989, mediante el artículo 236 del Acuerdo 044 de 2008 en concordancia con el artículo 508 ibídem, no extingue la competencia de esta jurisdicción para examinar su legalidad frente a los efectos que produjo durante el tiempo en que estuvo vigente, pues, como lo ha precisado la jurisprudencia en el contexto de la derogatoria de actos administrativos generales, dicha figura jurídica surte efectos hacia el futuro y, por tanto, no puede restablecer, *per se,* el ordenamiento jurídico eventualmente quebrantado por la aplicación de la norma derogada, sino que simplemente termina su vigencia, sin afectar la presunción de legalidad connatural al acto administrativo y que solo se pierde por la declaratoria judicial de nulidad, en el marco de un juicio de validez que examine las circunstancias de hecho y de derecho vigentes al momento en que dicho acto se expide.

FUENTE FORMAL: ACUERDO 044 DE 2008 CONCEJO MUNICIPAL DE BUCARAMANGA - ARTÍCULO 236

CONTROL DE LEGALIDAD DE ACTO ADMINISTRATIVO GENERAL DEROGADO - Procedencia / APLICACIÓN DEL PROCEDIMIENTO TRIBUTARIO NACIONAL A LAS ENTIDADES TERRITORIALES - Alcance del artículo 59 de la Ley 788 de 2002. Reiteración de jurisprudencia / PROCEDIMIENTO TRIBUTARIO TERRITORIAL - Aplicación del Estatuto Tributario Nacional / RÉGIMEN SANCIONATORIO TRIBUTARIO DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES - Alcance del artículo 59 de la Ley 788 de 2002. Reiteración de jurisprudencia / REMISIÓN A LAS NORMAS DEL ESTATUTO TRIBUTARIO NACIONAL EN EL PROCEDIMIENTO TRIBUTARIO TERRITORIAL - No limitación de la autonomía de las entidades territoriales / FACULTAD O AUTONOMÍA IMPOSITIVA DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES - Límites / SANCIÓN POR INEXACTITUD - Base de liquidación y tarifa / SANCIÓN POR INEXACTITUD EN EL IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO, AVISOS Y TABLEROS EN EL MUNICIPIO DE BUCARAMANGA – Ilegalidad

[L]a derogatoria de la disposición demandada no impide examinar su conformidad con el ordenamiento jurídico para el momento en que estuvo vigente, de cara a los argumentos de la apelación que defienden la legalidad de dicha disposición por cuenta de las facultades territoriales previstas en el artículo 59 de la Ley 788 de 2002 (…) 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 (como ocurre en este caso), 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.»* Ahora bien, la norma demandada integra el Estatuto Municipal de Impuestos de Industria, Comercio y Avisos en el municipio de Bucaramanga, adoptado por el Acuerdo 039 de 1989, y regula la sanción por inexactitud aplicable en dicho territorio, previendo que equivale a *"**dos (2) veces el impuesto anual** atribuible a la inexactitud"*. Al expedirse la Ley 788 de 2002, el municipio adquirió la obligación de "ajustar" la normativa mencionada a la regulación nacional sobre la materia, contenida en el artículo 647 del ETN, acorde con el cual *"La sanción por inexactitud será equivalente al **ciento sesenta por ciento (160%) de la diferencia entre el saldo a pagar o saldo a favor,** según el caso, **determinado en la liquidación oficial, y el declarado** por el contribuyente o responsable."* El cotejo anterior muestra una discordancia sustantiva entre la norma acusada y la disposición nacional sobre base y tarifa de liquidación de la sanción por inexactitud, que reviste de ilegalidad a la primera por violación directa del mandato legal superior contenido en el artículo 647 del ETN, pues este estableció la sanción sobre presupuestos exactos *(160% de la diferencia entre el saldo a pagar o saldo a favor, según el caso, determinado en la liquidación oficial, y el declarado por el contribuyente o responsable)* que no corresponden ni equivalen a los previstos en la norma demandada *(dos veces el impuesto anual atribuible a la inexactitud)*, la cual, por lo demás, tampoco incluye una acción de "disminuir el monto de la sanción" nacional, producto de la facultad otorgada por el artículo 59 de la Ley 788 de 2002, en tanto solo el valor del impuesto anual a cargo, en cada caso concreto permitiría constatar si su duplicidad es inferior al límite del 160% de la diferencia que previó el artículo 647 del ETN. En este orden de ideas, la Sala confirmará la sentencia anulatoria apelada, por encontrar desvirtuada la presunción de legalidad que amparaba al acto demandado.

FUENTE FORMAL: LEY 788 DE 2002 - ARTÍCULO 59 / ESTATUTO TRIBUTARIO - ARTÍCULO 647

NORMA DEMANDADA: ACUERDO 039 DE 1989 CONCEJO MUNICIPAL DE BUCARAMANGA - ARTÍCULO 68 (PARCIAL) (Anulado)

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN CUARTA

Consejera ponente: STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO

Bogotá D.C., ocho (8) de marzo de dos mil diecinueve (2019)

Radicación número: 68001-23-31-000-2010-00460-01(22290)

Actor: BAVARIA S.A.

Demandado: MUNICIPO DE BUCARAMANGA

FALLO

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por el municipio demandado contra la sentencia del 31 de julio de 2015, proferida por el Tribunal Administrativo de Santander - Subsección de Descongestión, que dispuso:

> *«**PRIMERO: DECLARAR** la **NULIDAD** de la frase "equivalente a dos (2) veces el impuesto anual" contenida en el artículo 68 del Acuerdo 039 de 1989 mediante el cual el Concejo Municipal de Bucaramanga expidió el Estatuto Municipal del Impuesto de Industria y Comercio y Avisos, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta sentencia.*
>
> *(…)»*[1]

NORMA DEMANDADA

El artículo 68 del Acuerdo 039 de 1989 del Concejo Municipal de Bucaramanga[2], por el cual se expidió el Estatuto Municipal del impuesto de industria, comercio y avisos en dicho territorio, dispone:

> *"**SANCIÓN POR INEXACTITUD***
> ***Artículo 68. Concepto y sanción.** Cuando se establezca que las bases declaradas por el contribuyente contienen datos incorrectos, incompletos o inexistentes y ello da lugar a la liquidación de un impuesto menor del que debe pagar, se impondrá una sanción **equivalente a dos (2) veces el impuesto anual** atribuible a la inexactitud. Igualmente, constituye inexactitud el hecho de solicitar compensación o devolución, sobre sumas que hubieran sido objeto de compensación o devolución anterior.*
>
> *(…)"*

LA DEMANDA

[1] Fls. 295 a 301
[2] Fls. 173 a 252

BAVARIA S. A., mediante apoderada judicial, ejerció la acción de nulidad prevista en el artículo 84 del CCA, contra la frase *"equivalente a dos veces el impuesto anual"*, contenida en el artículo 68 del Acuerdo 039 de 1989, del Concejo Municipal de Bucaramanga.

Invocó como normas violadas los artículos 6º, 84, 121, 122, 150 (num. 12), 287 (num. 3), 288 (inc. 2º), 300 (num. 4) y 313 (num. 4) de la Constitución Política; 647 del Estatuto Tributario Nacional; 59 de la Ley 788 de 2002 y 124 del Decreto Ley 1222 de 1986. El concepto de violación se sintetiza como sigue:

Señaló que el aparte demandado es nulo, porque el concejo municipal de Bucaramanga carecía de competencia para expedir normas sustantivas que regularan el monto de las sanciones fiscales, dado que tal facultad es privativa del legislador.

Precisó que las facultades de los municipios en materia tributaria no son absolutas, sino que se encuentran sujetas a parámetros constitucionales y legales, como los previstos en el artículo 59 de la Ley 788 de 2002, norma que, además de obligar a los entes territoriales a aplicar el Estatuto Tributario Nacional, permite disminuir o simplificar el monto de las sanciones de acuerdo con la naturaleza de los tributos locales y la proporcionalidad entre su valor y el de dichas sanciones.

Destacó que el Estatuto Tributario Nacional limitó la sanción por inexactitud al 160% de la diferencia entre el saldo a pagar o el saldo a favor, según el caso, determinado en la liquidación y el declarado por el contribuyente o responsable, en tanto que el aparte acusado la fijó en el 200% sobre el impuesto anual atribuible a la inexactitud, no obstante que los Concejos Municipales no pueden crear sanciones no previstas en la ley, ni exceder los parámetros impuestos por normas de carácter superior.

CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

El **Municipio de Bucaramanga** invocó como excepción de mérito la que denominó "inexistencia de la causal invocada de nulidad", aduciendo que el acto demandado no presentaba ningún vicio de invalidez.

Igualmente, se opuso a las pretensiones de la demanda[3], porque los municipios cuentan con autonomía para fijar sanciones y conceder tratamientos preferenciales en el marco de las competencias constitucionales otorgadas a los concejos municipales y de los principios de igualdad, equidad tributaria y generalidad del tributo.

Resaltó que el acuerdo acusado "no está inmerso en falsas o indebidas motivaciones" y goza de plena validez y eficacia. Asimismo y previa alusión a la jurisprudencia sobre competencia y facultad reglamentaria de los concejos municipales en materia impositiva, y a los elementos legales del impuesto de industria y comercio, aclaró que el Acuerdo 044 de 2008 derogó tácitamente el Acuerdo 039 de 1989, por el cual se expidió el Estatuto Tributario del Municipio de Bucaramanga, y que la norma actualmente vigente[4] que reglamenta la sanción por inexactitud en ICA coincide con el artículo 647 del ETN.

SENTENCIA APELADA[5]

El Tribunal Administrativo de Santander declaró la nulidad del aparte acusado del artículo 68 del Acuerdo 039 de 1989, con fundamento en lo siguiente:

Anotó que la excepción propuesta es un argumento de defensa que no comporta hechos nuevos o distintos de ataque a la pretensión de nulidad.

Destacó que el aparte acusado establece la sanción por inexactitud en el equivalente a dos veces el impuesto anual atribuible a la inexactitud de la declaración de ICA, es decir, un 200%, lo que es contrario a lo previsto en la norma superior contenida en el artículo 647 del ETN.

Anuló el aparte demandado en el entendido de que violaba la norma nacional precitada y el artículo 59 de la Ley 788 de 2009, alterando la armonía del régimen sancionatorio.

RECURSO DE APELACIÓN

[3] Fls. 125 a 136
[4] Art. 236 del Acuerdo Municipal 044 de 2008
[5] Fls. 295 a 301. La magistrada Elsa Beatriz Martínez Rueda salvó su voto frente a dicha decisión, por considerar que la competencia funcional para conocer asuntos tributarios radicaba en los magistrados de descongestión de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca y en el Juzgado 713 Administrativo de Descongestión de Bogotá, con base en el artículo 34 del Acuerdo PSAA14-10251 del 14 de noviembre de 2014 (fl. 302)

El Municipio de Bucaramanga apeló[6]. Al efecto, alegó que el proceso adolece de nulidad insubsanable por falta de competencia funcional, con base en las mismas razones que expuso el salvamento de voto a la sentencia impugnada.

En lo demás, reiteró los argumentos de su escrito de contestación, en cuanto a que el Acuerdo 039 de 1998 no se encuentra vigente por haber sido derogado tácitamente por el acuerdo 044 de 2008 y que la sanción por inexactitud contenida en el Acuerdo 044 de 2008 (art. 236) coincide con la establecida en el artículo 647 del ETN, conforme con lo previsto en el artículo 59 de la Ley 788 de 2002.

ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

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

El **demandado** no alegó de conclusión.

El representante del **Ministerio Público** no conceptuó.

CONSIDERACIONES DE LA SALA

Cuestión previa

La entidad territorial apelante aduce que, conforme al salvamento de voto de la magistrada Elsa Beatriz Martínez Rueda, el proceso adolece de nulidad insaneable por falta de competencia funcional del a quo para conocer del mismo pues, por tratarse de un asunto tributario debió trasladarse a los despachos de descongestión de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca o al Juzgado 713 Administrativo de Descongestión de Bogotá, habida cuenta de la facultad que les otorgó el artículo 34 del Acuerdo PSAA14-10251 del 14 de noviembre de 2014 y que para esa fecha el expediente no había ingresado al despacho para fallo.

[6] Fls. 305 a 314.

Al respecto, se observa:

El artículo 34 del Acuerdo PSAA14-10251 del 14 de noviembre de 2014[7], expedido por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, en ejecución del Plan Nacional de Descongestión previsto en el artículo 63 de la Ley 270 de 1996[8], modificado por el artículo 15 de la Ley 1285 de 2009, amplió las competencias de los despachos de Magistrados de descongestión de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca y del Juez 713 Administrativo de Descongestión de Bogotá.

Tal medida buscó apoyar la descongestión de los procesos tributarios del sistema anterior a la Ley 1437 de 2011 y que cursaren en los Tribunales y Juzgados Administrativos de los Distritos Judiciales de todo el país, respectivamente, excepto para procesos que, a la fecha de entrar a regir dicho acuerdo, hubieren ingresado para fallo al despacho del Magistrado o del Juez.

Sobre dicha ampliación de competencias esta Sala tuvo oportunidad de pronunciarse en la sentencia del 16 de junio de 2016, con ocasión de la solicitud de nulidad presentada en el proceso 21790[9] y que motivó el salvamento de voto presentado por la magistrada Elsa Beatriz Martínez Rueda a dicho fallo, el cual expuso las mismas razones del que suscribió para la sentencia que ahora se apela.

La sentencia anterior descartó la invalidez de lo actuado, porque las medidas de descongestión dispuestas por el Acuerdo PSAA14-10251 del 14 de noviembre de 2014 buscaban equilibrar las cargas laborales entre los distintos despachos, sin definir o modificar la competencia que el artículo 132 del Decreto 01 de 1984 asignó a los Tribunales Administrativos en primera instancia, de modo que la omisión en la remisión ordenada por el parágrafo 2º del artículo 34 del acuerdo mencionado, en cumplimiento de las medidas de descongestión, *«carece de consecuencias desde el punto de vista procesal, toda vez que no se afectó la competencia funcional para conocer del asunto en primera instancia».*

---

[7] "Por el cual se prorrogan, ajustan y adoptan unas medidas de descongestión".
[8] El literal a) de esta norma ordenó a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura ejecutar el plan nacional de descongestión y, en desarrollo del mismo, redistribuir los asuntos que los Tribunales y Juzgados tuvieren para fallo, asignándolos a despachos de la misma jerarquía cuya carga laboral lo permitiere y respetando la especialidad funcional y la competencia territorial.
[9] C. P. Dra. Martha Teresa Briceño de Valencia

Así pues y dado que el criterio anterior se adoptó frente a una solicitud de nulidad fundamentada en los mismos supuestos fácticos y jurídicos que motivaron la que ahora se examina, corresponde a la Sala estarse a lo resuelto en el citado fallo del 16 de junio de 2016 y, de acuerdo con ello, desestimar la incompetencia funcional que predica el municipio apelante.

En consecuencia, se abordará el análisis de fondo del juicio de legalidad contra el artículo 68 del Acuerdo 039 de 1989, proferido por el Concejo Municipal de Bucaramanga, en cuanto dispuso que la sanción por inexactitud frente a la declaración de bases gravables de industria y comercio que contuvieran datos incorrectos, incompletos o inexistentes y condujeran a liquidar un impuesto menor al que corresponde pagar, equivalía a "*dos veces el impuesto anual atribuible a la inexactitud"*.

En los términos del recurso de apelación, corresponde establecer si dicho aparte se ajusta al ordenamiento jurídico teniendo en cuenta que la frase acusada fue derogada por el artículo 236 del Acuerdo 044 de 2008, cuyo texto coincide con lo dispuesto en el artículo 647 del ETN, conforme a lo previsto en el artículo 59 de la Ley 788 de 2002.

Sea lo primero observar que la derogatoria del artículo 68 del Acuerdo 039 de 1989, mediante el artículo 236 del Acuerdo 044 de 2008 en concordancia con el artículo 508 ibídem[10], no extingue la competencia de esta jurisdicción para examinar su legalidad frente a los efectos que produjo durante el tiempo en que estuvo vigente, pues, como lo ha precisado la jurisprudencia en el contexto de la derogatoria de actos administrativos generales, dicha figura jurídica surte efectos hacia el futuro y, por tanto, no puede restablecer, *per se,* el ordenamiento jurídico eventualmente quebrantado por la aplicación de la norma derogada, sino que simplemente termina su vigencia, sin afectar la

[10] "**Artículo 236. Sanción por inexactitud.** Constituye inexactitud sancionable en las declaraciones tributarias, la omisión de ingresos, de impuestos generados por las operaciones gravadas, así como la inclusión, deducciones, descuentos, exenciones, impuestos descontables, retenciones inexistentes, y, en general la utilización en las declaraciones tributarias o en los informes suministrados a la Secretaría de Hacienda, de datos o factores falsos, equivocados, incompletos o desfigurados, de los cuales se derive un menor impuesto o saldo a pagar, o un mayor saldo a favor para él contribuyente o responsable. Igualmente, constituye inexactitud, el hecho de solicitar compensación o devolución, sobre sumas a favor que hubieren sido objeto de compensación o devolución anterior. La sanción por inexactitud será equivalente al ciento sesenta por ciento (160%) de la diferencia entre el saldo a pagar o saldo a favor, según el caso, determinado en la liquidación oficial, y el declarado por el contribuyente o responsable. (…)
Artículo 508. Vigencias y derogatorias. El presente Estatuto rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias."

presunción de legalidad connatural al acto administrativo y que solo se pierde por la declaratoria judicial de nulidad, en el marco de un juicio de validez que examine las circunstancias de hecho y de derecho vigentes al momento en que dicho acto se expide[11].

Así pues, la derogatoria de la disposición demandada no impide examinar su conformidad con el ordenamiento jurídico para el momento en que estuvo vigente, de cara a los argumentos de la apelación que defienden la legalidad de dicha disposición por cuenta de las facultades territoriales previstas en el artículo 59 de la Ley 788 de 2002[12].

Según dicha norma, 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, 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[13]" el monto de las sanciones y, *ii)* "simplificar[14]" 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*

---

[11] Consejo de Estado, Sala Plena, sentencias del 14 de enero de 1991, exp. S-157, M. P. Dr. Carlos Gustavo Arrieta Padilla y del 19 de noviembre de 1996, exp. Al-08 (3542), C. P. Dr. Juan Alberto Polo Figueroa. Sección Cuarta, sentencias del 27 de mayo de 2010, exp. 16621, C. P. Dra. Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez, del 30 de mayo de 2011, exp. 17269 y del 22 de marzo de 2013, exp. 17379, C. P. Dr. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas, del 4 de septiembre de 2014, exp. 19039, del 9 de abril de 2015, exp. 19451, C. P. Dra. Martha Teresa Briceño de Valencia y del 5 de julio de 2018, exp. 21952, C. P. Dr. Jorge Octavio Ramírez Ramírez, entre otras.

[12] "Por la cual se expiden normas en materia tributaria y penal del orden nacional y territorial; y se dictan otras disposiciones".

[13] 1. tr. Hacer menor la extensión, la intensidad o el número de algo. *(https://dle.rae.es/?id=Dw2m22r)*

[14] 1. tr. Hacer más sencillo, más fácil o menos complicado algo. *(https://dle.rae.es/?id=Xvs3v6T)*

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[15].

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 (como ocurre en este caso), 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.»*[16]

Ahora bien, la norma demandada integra el Estatuto Municipal de Impuestos de Industria, Comercio y Avisos en el municipio de Bucaramanga, adoptado por el Acuerdo 039 de 1989, y regula la sanción por inexactitud aplicable en dicho territorio, previendo que equivale a *"**dos (2) veces el impuesto anual** atribuible a la inexactitud"*.

Al expedirse la Ley 788 de 2002, el municipio adquirió la obligación de "ajustar" la normativa mencionada a la regulación nacional sobre la materia, contenida en el artículo 647 del ETN[17], acorde con el cual *"La sanción por inexactitud será equivalente al **ciento sesenta por ciento (160%) de la diferencia entre el saldo a pagar o saldo a favor,** según el caso, **determinado en la liquidación oficial, y el declarado** por el contribuyente o responsable."*

---

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

[16] *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*

[17] Vigente cuando se expidieron los acuerdos municipales mencionados, antes de la modificación efectuada por los arts. 287 y 288 de la Ley 1819 de 2016.

El cotejo anterior muestra una discordancia sustantiva entre la norma acusada y la disposición nacional sobre base y tarifa de liquidación de la sanción por inexactitud, que reviste de ilegalidad a la primera por violación directa del mandato legal superior contenido en el artículo 647 del ETN, pues este estableció la sanción sobre presupuestos exactos *(160% de la diferencia entre el saldo a pagar o saldo a favor, según el caso, determinado en la liquidación oficial, y el declarado por el contribuyente o responsable)* que no corresponden ni equivalen a los previstos en la norma demandada *(dos veces el impuesto anual atribuible a la inexactitud)*, la cual, por lo demás, tampoco incluye una acción de "disminuir el monto de la sanción" nacional, producto de la facultad otorgada por el artículo 59 de la Ley 788 de 2002, en tanto solo el valor del impuesto anual a cargo, en cada caso concreto permitiría constatar si su duplicidad es inferior al límite del 160% de la diferencia que previó el artículo 647 del ETN.

En este orden de ideas, la Sala confirmará la sentencia anulatoria apelada, por encontrar desvirtuada la presunción de legalidad que amparaba al acto demandado.

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

CONFÍRMASE la sentencia apelada.

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

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

JULIO ROBERTO PIZA RODRÍGUEZ **STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO**
Presidente de la Sección

MILTON CHAVES GARCÍA **JORGE OCTAVIO RAMÍREZ RAMÍREZ**