



Radicado: 25000-23-37-000-2013-01533-01 (23982)

Demandante: BANCOLOMBIA S.A.

´FALLO

IMPEDIMENTO DE CONSEJERO DE ESTADO POR EXISTIR AMISTAD ÍNTIMA CON ALGUNA DE LAS PARTES, SU REPRESENTANTE O APODERADO - Configuración. Existencia de amistad íntima entre el juez y el apoderado de la parte demandante

[E]l Magistrado Julio Roberto Piza Rodríguez manifiesta estar impedido para conocer del presente asunto con fundamento en el numeral 9° del artículo 141 del Código General del Proceso. La Sala observa que el motivo del impedimento es que existe amistad íntima con quien intervino como apoderado de la demandante, por lo que lo declara fundado y lo separa del conocimiento del asunto.

FUENTE FORMAL: LEY 1564 DE 2012 (CÓDIGO GENERAL DEL PROCESO CGP)
- ARTÍCULO 141 NUMERAL 9

ENTIDADES AUTORIZADAS PARA RECIBIR PAGOS Y DECLARACIONES EN EL DISTRITO CAPITAL - Obligaciones / SANCIONES A ENTIDADES RECAUDADORAS DE IMPUESTOS DISTRITALES - Relativas al manejo de la información. Conductas sancionables y normativa aplicable / SANCIÓN A ENTIDADES AUTORIZADAS PARA RECAUDAR IMPUESTOS POR EXTEMPORANEIDAD EN ENTREGA DE INFORMACIÓN - Cálculo. Reiteración de jurisprudencia. Se calcula teniendo en cuenta la fecha límite para entrega de la información y la fecha en la que efectivamente esta se entrega / SANCIÓN A ENTIDADES AUTORIZADAS PARA RECAUDAR IMPUESTOS POR EXTEMPORANEIDAD EN ENTREGA DE INFORMACIÓN - Clases de información entregada con retraso. Reiteración de jurisprudencia. El retraso en la entrega puede ser de los documentos recibidos o de la información en medios magnéticos / ACEPTACIÓN O RECHAZO POR PARTE DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA DISTRITAL DE LA INFORMACIÓN REMITIDA POR LAS ENTIDADES AUTORIZADAS PARA RECIBIR PAGOS Y DECLARACIONES EN EL DISTRITO CAPITAL - Alcance del artículo 51 de la Resolución 387 de 2008. La aceptación o rechazo por parte de la Secretaría de Hacienda Distrital se genera respecto de la información remitida en medio magnético por la entidad recaudadora y no respecto de la información enviada en medio físico que previamente no se ha enviado en medio magnético / SANCIÓN POR EXTEMPORANEIDAD EN ENTREGA DE INFORMACIÓN IMPUESTA A ENTIDAD AUTORIZADA PARA RECAUDAR IMPUESTOS EN EL DISTRITO CAPITAL - Legalidad. Extemporaneidad en la entrega de la información de los documentos recibidos de los contribuyentes por error de grabación en cinta magnética y entrega de documentos físicos sin reportarlos previamente en medio magnético

[E]l artículo 131 del Decreto Distrital 807 de 1993 determina las obligaciones de las entidades autorizadas para recibir pagos y declaraciones, entre las que están la de entregar en los plazos y lugares que señale la Secretaría de Hacienda Distrital, las declaraciones y recibos de pago que hayan recibido y la transcripción en medios magnéticos de la información contenida en estos; diligenciar la planilla de control de recepción y recaudo de las declaraciones y recibos de pago; numerar consecutivamente los documentos de declaración y pago recibidos, así como las plantillas de control, de conformidad con las series establecidas por la Secretaría de Hacienda Distrital, informando los números anulados o repetidos. El artículo 68 del mismo decreto establece que a las entidades recaudadoras se les pueden imponer sanciones por incurrir en errores de verificación, por inconsistencias en la

1

Calle 12 No. 7-65 – Tel: (57-1) 350-6700 – Bogotá D.C. – Colombia

www.consejodeestado.gov.co

Señor ciudadano este documento fue firmado electrónicamente. Para comprobar su validez e integridad lo puede hacer a través de la siguiente dirección electrónica: <http://relatoria.consejodeestado.gov.co:8081/Vistas/documentos/validador>



SC 5780-6



información remitida a la Dirección Distrital de Impuestos o por extemporaneidad en la entrega de la información, y dispone que se aplica lo previsto en los artículos 674, 675, 676 y 678 del ETN. (...) En este caso se discute la sanción por extemporaneidad en la entrega de la información, regulada en el artículo 676 del ETN (...). Esta Sección ha precisado que conforme con la norma transcrita, las entidades autorizadas para el recaudo de tributos pueden ser sancionadas por el retraso en la entrega ya sea de los documentos recibidos o de la información en medios magnéticos y que para el cálculo de la sanción es determinante el número de días que transcurran a partir del siguiente a la fecha límite de entrega y hasta el día en que se complete la entrega de la información recaudada en un determinado día. (...) Significa que la sanción por extemporaneidad en la entrega de información que se impone a las entidades recaudadoras se calcula teniendo en cuenta la fecha límite para entrega de la información y la fecha en la que efectivamente esta se entrega. (...) En el recurso de apelación contra la sentencia de primer grado, la demandante señaló que la cinta No. 141 se presentó oportunamente y que la información faltante (formularios con adhesivo No. 7675710000417 y 7675710000391), advertida por la administración distrital se remitió el 25 de agosto de 2010, por lo que no se configura una extemporaneidad en la entrega de la información. (...) [N]o es posible aceptar el argumento del banco actor, puesto que omitió enviar, dentro del plazo fijado, la información tributaria recaudada desde el 10 de marzo de 2008 respecto del referido formulario y que solo lo hizo el 25 de agosto de 2010, como lo informó el mismo banco y se indica en los actos demandados. El error en la grabación de la cinta No. 141, al incluir la información de tres formularios previamente remitidos y no la que correspondía en ese medio magnético, no excusa el hecho de que quedaron pendientes por enviar varios formularios, lo que genera un retardo en la entrega de los mismos y la consecuencia directa de una sanción por extemporaneidad, conforme lo dispone el artículo 676 del ET. (...) Entonces, al no estar grabada en el medio magnético la información requerida, en relación con el formulario (...) con adhesivo 7675710000417, se incurrió en el hecho sancionable por 883 días de retardo, si se tiene en cuenta que la fecha límite para remitir la información era el 28 de marzo de 2008 (...) En lo que se refiere a los documentos recaudados por el Banco en el año 2009 (...) advirtió en la apelación que la administración distrital no le informó dentro de las 48 horas siguientes a la remisión de las cintas (...) que había omitido la información de dichos formularios. A su juicio, como la Secretaría de Hacienda Distrital no rechazó la información en el término dispuesto en el artículo 51 de la Resolución 387 de 2008, el Banco entendió que la aceptó. En ese entendido, para la entidad recaudadora la extemporaneidad de 4.617 días no es sancionable, menos si se tiene en cuenta que por lo menos 2.000 días son imputables a la administración, al informar las especificaciones técnicas de la entrega hasta el 26 de enero de 2010. Sobre el particular, la Sala acude a lo acreditado en la actuación administrativa, que no fue desvirtuado por el actor, y encuentra que la entidad bancaria entregó a la administración distrital documentos físicos sin reportarlos previamente en medio magnético. Tal omisión desconoce los artículos 19 y 20 de la Resolución 487 de 2009 de la Secretaría Distrital de Hacienda, según los cuales la entidad recaudadora debe remitir la información física de los formularios de declaración de impuestos distritales una vez la Secretaría Distrital de Hacienda acepta la información remitida en medio magnético. El plazo es de ocho (8) días hábiles siguientes a la aceptación. No es aceptable lo alegado por la demandante, puesto que al no remitir el medio magnético se genera el incumplimiento de una de las obligaciones que tiene a su cargo como entidad recaudadora, lo que, además, impedía que la administración se pronunciara, puesto que es precisamente respecto



de la información enviada en medios magnéticos que debe darse la aceptación o rechazo, pero si no se envió por ese medio no podía la administración pronunciarse. Fue a raíz del control que ejerció en 2010 la Dirección Distrital de Impuestos que se advirtió la omisión y se requirió al Banco para remitir la información. No obstante, para ese año, las especificaciones técnicas para la remisión en medios magnéticos habían cambiado. Es precisamente por ese cambio que se dio alguna demora por parte de la Dirección Distrital de Impuestos, pero que, aun reconociéndola, no justifica la conducta de la demandante, que incurrió en una extemporaneidad sancionable. (...) Por lo expuesto, se advierte que no existen fundamentos que permitan justificar la demora en la entrega de la información, por lo que queda acreditada la conducta sancionable.

FUENTE FORMAL: ESTATUTO TRIBUTARIO - ARTÍCULO 674 / ESTATUTO TRIBUTARIO - ARTÍCULO 675 / ESTATUTO TRIBUTARIO - ARTÍCULO 676 / ESTATUTO TRIBUTARIO - ARTÍCULO 678 / DECRETO 807 DE 1993 DISTRITO CAPITAL - ARTÍCULO 68 / DECRETO 807 DE 1993 DISTRITO CAPITAL - ARTÍCULO 131 / DECRETO 307 DE 2004 DISTRITO CAPITAL - ARTÍCULO 12 / RESOLUCIÓN 387 DE 2008 DISTRITO CAPITAL - ARTÍCULO 51 / RESOLUCIÓN 487 DE 2009 DISTRITO CAPITAL - ARTÍCULO 19 / RESOLUCIÓN 487 DE 2009 DISTRITO CAPITAL - ARTÍCULO 20

PRINCIPIO DE FAVORABILIDAD EN EL RÉGIMEN SANCIONATORIO TRIBUTARIO - Aplicación de oficio. Reiteración de jurisprudencia / PRINCIPIO DE IRRETROACTIVIDAD DE LA LEY TRIBUTARIA – Excepciones. Principio de favorabilidad en el régimen sancionatorio tributario / APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE FAVORABILIDAD EN EL RÉGIMEN SANCIONATORIO ADMINISTRATIVO DE LAS ENTIDADES AUTORIZADAS PARA RECAUDAR IMPUESTOS - Procedencia / SANCIÓN POR EXTEMPORANEIDAD EN LA ENTREGA DE LA INFORMACIÓN DE LOS DOCUMENTOS RECIBIDOS DE LOS CONTRIBUYENTES – Interpretación del artículo 676 del Estatuto Tributario, modificado por el artículo 297 de la Ley 1819 de 2016. La sanción se impone por cada documento entregado con extemporaneidad y según un rango de días de retraso, ya no por cada día de retraso, como lo imponía la norma anterior / APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE FAVORABILIDAD EN EL RÉGIMEN SANCIONATORIO ADMINISTRATIVO DE LAS ENTIDADES AUTORIZADAS PARA RECAUDAR IMPUESTOS – Reducción de la sanción por extemporaneidad en la entrega de la información de los documentos recibidos de los contribuyentes / DISMINUCIÓN DE LA SANCIÓN POR EXTEMPORANEIDAD EN LA ENTREGA DE INFORMACIÓN DE LOS DOCUMENTOS RECIBIDOS DE LOS CONTRIBUYENTES A CARGO DE ENTIDAD AUTORIZADA PARA RECAUDAR IMPUESTOS EN EL DISTRITO CAPITAL - Procedencia. Aplicación del principio de favorabilidad

La Sala pone de presente que mediante el parágrafo 5 del artículo 282 de la Ley 1819 de 2016 [que modificó el art. 640 ETN] se contempló el principio de favorabilidad en materia sancionatoria, conforme con el cual este principio es aplicable “*aun cuando la ley permisiva o favorable sea posterior*”. Esta norma es concordante con lo dispuesto en el artículo 29 de la Constitución Política, en cuanto se trata de una excepción al principio de irretroactividad de la ley tributaria. En relación con la aplicación del principio de favorabilidad en materia sancionatoria, esta Sección acogió el criterio de la Sala de Consulta y Servicio Civil de esta Corporación



(...) De acuerdo con el criterio expuesto, el principio de favorabilidad en materia sancionatoria administrativa puede ser aplicado de oficio, como lo hizo el Tribunal en la sentencia apelada. Sin embargo, la Sala disminuye el monto de la sanción a cargo de la actora, por las siguientes razones: La norma que el Tribunal dijo tener en cuenta fue el artículo 676 del ETN [modificado por el artículo 297, L. 1819 de 2016]. En el cuadro de liquidación, el Tribunal multiplicó el valor de la UVT del año 2010 (año en que se entregó la información) por el número de UVT según el número de días de retraso. Como la mayoría de la información se entregó con más de 25 días de retraso, multiplicó el valor de la UVT (\$24.555) por 8, lo que es igual a \$196.440. Se aproximó a \$196.000, valor que se incluyó en la casilla “valor sanción día”. En la casilla de “valor sanción”, multiplicó \$196.000 por el número de días de retraso. Luego, el valor de la sanción se multiplicó por el porcentaje de gradualidad (50%, 80% o 100%) y el resultado se multiplicó por 0.358, lo que arroja la sanción final. De lo anterior se advierte que el procedimiento que aplicó el Tribunal es el mismo que efectuó la administración en los actos acusados. Lo único que cambia es que el valor de la sanción por día disminuye de 20 UVT a 1, 2 u 8 UVT, pero la proporcionalidad y gradualidad de la sanción no se modificó. No obstante, de la lectura del artículo 676 del ETN, modificado por el artículo 297 de la Ley 1819 de 2016, se advierte que la sanción se impone por cada documento entregado con extemporaneidad y según un rango de días de retraso, ya no por cada día de retraso, como lo imponía la norma anterior. Significa que dependiendo del rango de días de extemporaneidad en el que deba ubicarse el infractor, la sanción será entre 1 y 8 UVT, según el inciso segundo de la citada norma. (...) Como en el caso en estudio, los documentos, en su mayoría, se entregaron con más de 25 días de retraso, la sanción es de 8 UVT, sin que se deba multiplicar el equivalente de esas UVT por cada día de retardo, como se hacía conforme el anterior texto del artículo 676 ib. Asimismo, conforme con la norma transcrita, esta sanción se aplicará por cada documento recibido de manera extemporánea y teniendo en cuenta la UVT del periodo del vencimiento del plazo para la entrega de los documentos. Ahora bien, en cuanto a la proporcionalidad y gradualidad de la sanción es aplicable el artículo 676-2 del ETN, adicionado por el artículo 299 de la Ley 1819 de 2016, por ser más favorable al sancionado (...) En este caso, es procedente aplicar el artículo transcrito porque es más favorable para la demandante que el aplicado en su momento [art. 70 Res. 487/09], así que, como el porcentaje de documentos entregados con tardanza es del 0.358%, esto es, menor al 1%, la sanción debe reducirse al 50%. (...) Conforme con las precisiones anteriores, se modifica el numeral segundo de la sentencia apelada y a título de restablecimiento del derecho, se fija la sanción (...) en la suma de (...) \$1.946.000, por haber incurrido en el hecho sancionable de extemporaneidad en la entrega de la información, años 2008, 2009 y 2010, en virtud de lo dispuesto en los artículos 676 y 676-2 del E.T. (...)

FUENTE FORMAL: CONSTITUCIÓN POLÍTICA - ARTÍCULO 29 / ESTATUTO TRIBUTARIO - ARTÍCULO 640 / ESTATUTO TRIBUTARIO - ARTÍCULO 676 / ESTATUTO TRIBUTARIO - ARTÍCULO 676-2 / DECRETO 807 DE 1993 DISTRITO CAPITAL - ARTÍCULO 68 / RESOLUCIÓN 487 DE 2009 DISTRITO CAPITAL - ARTÍCULO 70 / LEY 1819 DE 2016 - ARTÍCULO 282 PARÁGRAFO 5 / LEY 1819 DE 2016 - ARTÍCULO 297 / LEY 1819 DE 2016 - ARTÍCULO 299

CONDENA EN COSTAS - Conformación / CONDENA EN COSTAS - Improcedencia por falta de pruebas de su causación



Radicado: 25000-23-37-000-2013-01533-01 (23982)

Demandante: BANCOLOMBIA S.A.

FALLO

[C]onforme con el artículo 188 del CPACA, en los procesos ante esta jurisdicción, la condena en costas, que según el artículo 361 del CGP incluye las agencias en derecho, se rige por las reglas previstas el artículo 365 del Código General del Proceso, y una de estas reglas es la del numeral 8, según la cual “*solo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación*”, requisito que no se cumple en este asunto.

FUENTE FORMAL: LEY 1437 DE 2011 (CPACA) - ARTÍCULO 188 / LEY 1564 DE 2012 (CÓDIGO GENERAL DEL PROCESO CGP) - ARTÍCULO 361 / LEY 1564 DE 2012 (CÓDIGO GENERAL DEL PROCESO CGP) - ARTÍCULO 365 NUMERAL 8

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION CUARTA

Consejero ponente: **MILTON CHAVES GARCÍA**

Bogotá D.C., veinticuatro (24) de junio de dos mil veintiuno (2021)

Radicación número: 25000-23-37-000-2013-01533-01(23982)

Actor: BANCOLOMBIA S.A.

Demandado: DISTRITO CAPITAL

FALLO

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por el demandante y el demandado contra la sentencia del 30 mayo de 2018, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección A, que accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda y resolvió lo siguiente:

“PRIMERO: DECLÁRASE la nulidad parcial de la Resolución no.DDI 053498 de 27 de noviembre de 2012, y su confirmatoria Resolución DDI no. 036982 de 24 de julio de 2013, proferidas por la Oficina de Control de Agentes de Recepción y Recaudo de la Dirección Distrital de Impuestos de Bogotá, mediante las cuales impuso sanción a la sociedad por la suma de \$1.082.511.235, por haber incurrido en el hecho sancionable de extemporaneidad en la entrega de la información remitida, conforme con la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: En consecuencia, a título de restablecimiento del derecho **FÍJASE** la sanción a cargo de BANCOLOMBIA S.A. [...] en la suma de **\$326.835.600**, por haber incurrido en el hecho sancionable de extemporaneidad en la entrega de la información remitida durante el año 2010, conforme al artículo 676 del E.T., conforme a la liquidación establecida en la parte motiva en esta providencia.

TERCERO: DENIÉGANSE las demás pretensiones de la demanda.

Calle 12 No. 7-65 – Tel: (57-1) 350-6700 – Bogotá D.C. – Colombia

www.consejodeestado.gov.co

5





CUARTO: *No se condena en costas [...]*"

ANTECEDENTES

La Secretaría de Hacienda Distrital de Bogotá profirió Pliego de Cargos 1373 de 24 de octubre de 2011, en el que propuso sanción por \$1.127.861.959 contra Bancolombia, como entidad recaudadora de impuestos distritales, al incurrir en extemporaneidad de 6.442 días en la entrega de los documentos tributarios, recibidos en los años 2008, 2009 y 2010¹.

Bancolombia S.A. solicitó ampliación del término para dar respuesta al pliego de cargos². Por Auto 071 de 6 de diciembre de 2011, la administración distrital dio plazo para responder hasta el 13 de junio de 2012³. El 13 de junio de 2012, la entidad bancaria dio respuesta⁴.

Por Auto de 4 de julio de 2012 se decretó la práctica de pruebas⁵.

En Resolución DDI 053498⁶ del 27 de noviembre de 2012, la Dirección Distrital de Impuestos sancionó a Bancolombia S.A., en cuantía de \$1.082.511.235, por la conducta imputada en el pliego de cargos, pero por extemporaneidad de 6.183 días⁷.

Contra la resolución anterior, la demandante interpuso recurso de reposición⁸. Mediante Resolución DDI 036982⁹ de 24 de julio de 2013 se confirmó el acto recurrido¹⁰.

DEMANDA

BANCOLOMBIA S.A., a través de apoderado, en ejercicio del medio de control previsto en el artículo 138 del CPACA, formuló las siguientes pretensiones¹¹:

1. *Que se declare la nulidad parcial de la Resolución No. 2012EE274765 (Secretaría de Hacienda Distrital 053498), del 27 de noviembre de 2012, proferida por la OFICINA DE CONTROL DE AGENTES DE RECEPCIÓN Y RECAUDO de la SECRETARÍA DE HACIENDA de la ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ. Por medio de este acto administrativo se le impuso una sanción a la parte demandante en su condición de entidad autorizada para el recaudo de impuestos distritales, por la presunta comisión de una extemporaneidad en la*

¹ Fls. 1 a 4 c.a.

² Fls. 7 y 8 c.a.

³ Fl. 18 c.a.

⁴ Fls. 20 a 27 c.a.

⁵ Fls. 105 a 106 c.a.

⁶ En la demanda se identifica con el número 2012EE274765 que corresponde a la referencia. Fl. 19 c.p.

⁷ Fls. 19 a 25 c.p./ 112 a 119 c.a.

⁸ Fls. 120 a 127 c.a.

⁹ En la demanda se identifica con el número 2013EE171528 que corresponde a la referencia. Fl. 26 c.p.

¹⁰ Fls. 26 a 32 c.p./ 139 a 145 c.a.

¹¹ Fls. 9 a 10 c.p.



entrega a la SECRETARÍA DE HACIENDA de los documentos tributarios recibidos en 2010.

2. Que se declare la nulidad parcial de la Resolución No. 2013EE171528 (Secretaría de Hacienda Distrital 036982), del 24 de julio de 2013, proferida por la OFICINA DE CONTROL DE AGENTES DE RECEPCIÓN Y RECAUDO de la SECRETARÍA DE HACIENDA de la ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ. Por medio de este acto administrativo se decidió negativamente el recurso de reposición interpuesto en vía gubernativa con la Resolución No. 2012EE274765 (Secretaría de Hacienda Distrital 053498), del 27 de noviembre de 2012.
3. Que a título de restablecimiento del derecho de mi mandante se pondere la sanción impuesta a BANCOLOMBIA por las presuntas infracciones que le atribuye la Administración, para ajustarla a los criterios de graduación establecidos en el artículo 50 del CPACA.”

Indicó como normas violadas, los artículos 50 del CPACA y 676 del Estatuto Tributario.

Advirtió que los actos acusados infringieron las normas en las que debían fundarse e incurrieron en falsa motivación. El concepto de la violación se sintetiza así:

Violación del artículo 676 del Estatuto Tributario. Atipicidad de la conducta imputada.

No todos los casos por los que se impone sanción corresponden a supuestos de extemporaneidad. En concreto, en relación con los documentos recibidos en el periodo 2008 se presentaron inconvenientes de transmisión de documentación, que explicó de la siguiente manera:

1. Documentos recibidos el 11 de marzo de 2008. En la oficina No. 675 se recibieron los formularios de declaración del impuesto de vehículos Nos. 203013021271093 (valor \$242.000), 203011688251078 (valor \$123.000) y 203011688546380 (valor \$318.000) con adhesivos Nos. 7675700001024, 7675700001031 y 7675100000424, respectivamente. Los dos primeros formularios se transmitieron a la Secretaría de Hacienda Distrital en la cinta No. 133 y el tercero en la No. 138, con fecha 26 de marzo de 2008, esto es, dentro de los plazos establecidos para el envío oportuno.

A su vez en la cinta No. 141 se han debido grabar y enviar los formularios de declaración de impuesto de vehículos Nos. 203011686811379 (valor \$412.000), 20301168748256 (valor \$ 206.000) y 203011690733474 (valor \$300.000) con adhesivos Nos. 767570000384, 7675710000391 y 7675710000417, respectivamente. No obstante, por error se grabaron los formularios de declaración Nos. 203013021271093 (valor \$242.000), 203011688251078 (valor \$123.000) y 203011688546380 (valor \$318.000) que ya habían sido transmitidos en las cintas Nos. 133 y 138.

Ese error en la grabación generó la falsa impresión de que se incurrió en una extemporaneidad en el reporte de los formularios Nos. 203011686811379 (valor \$412.000), 20301168748256 (valor \$ 206.000) y 203011690733474 (valor



\$300.000). A pesar de que lo que se presentó fue un error en la grabación del documento, lo que debía sanearse y fue informado a la Secretaría de Hacienda Distrital mediante correos electrónicos.

En consecuencia, la sanción a imponer no era la de extemporaneidad.

2. Documento recibido el 18 de marzo de 2008. En el proceso de conciliación de la vigencia 2008, iniciado en junio de 2010, se detectó que faltaba el formulario con adhesivo No. 07229700004327, cuyo recaudo se hizo el 18 de marzo de 2008.

En esos eventos, los documentos debían remitirse con una estructura especial para realizar un saneamiento en el ingreso de la información en la base de datos de la Secretaría de Hacienda Distrital. En efecto, Bancolombia reportó el documento a través de varios correos electrónicos que intercambié con la referida secretaría.

Por lo anterior, la sanción por extemporaneidad debe revocarse en lo que respecta a los documentos recibidos en 2008, de los que se predica una extemporaneidad de 1.557 días, pues, como quedó dicho, se presentaron errores de grabación.

Violación del artículo 676 del Estatuto Tributario por omisiones de la administración.

Después de un procedimiento de conciliación adelantado por la Secretaría de Hacienda Distrital el 4 de noviembre de 2009, se detectó extemporaneidad en las cintas Nos. 984, 985, 986, 1570 y 1571, que contenían 25 documentos y que fueron presentadas en medios magnéticos, vigencia 2009.

Al comparar los documentos entregados en físico con los transmitidos electrónicamente se encontró dicha extemporaneidad. Sin embargo, esa tardanza no fue dolosa y se aumentó porque solo hasta el 26 de enero de 2010, la Secretaría de Hacienda autorizó la retransmisión magnética de los documentos.

En ese entendido, al número de días de extemporaneidad deben descontarse 2.000 días, que resultan de multiplicar los 80 días de retraso de la administración en brindar instrucciones para la retransmisión por los 25 documentos afectados.

Violación del artículo 50 del CPACA. Criterios de proporcionalidad en la imposición de la sanción.

El artículo 676 del ETN señala la cuantía máxima de la sanción, la cual depende de las circunstancias en las que se cometió la conducta infractora en cada caso. Significa que la sanción obedece a una graduación normativa y a una graduación administrativa.

En el presente caso, la Secretaría de Hacienda Distrital no calificó los hechos, ni valoró las pruebas, de manera que la imposición de la sanción fuera el resultado del estudio de las circunstancias concurrentes.

En razón de lo alegado, pidió que se realice una graduación de la sanción en aplicación de los criterios fijados en el artículo 50 del CPACA.



En el asunto objeto de debate, advirtió que la conducta imputada a Bancolombia no reporta gravedad alguna. Solo se presentaron inconvenientes en 27 documentos tributarios de los 954.360 presentados. Entonces, la oportunidad de la entrega de documentos se aproximó en alto grado a la perfección.

A pesar de lo anterior, la administración impuso una cuantiosa sanción. Ante esa razón, a su juicio, no procede sanción y si hay lugar a imponerla debe ser la mínima posible.

CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

El **DISTRITO CAPITAL** se opuso a las pretensiones de la demanda, con fundamento en los siguientes argumentos¹²:

En relación con el **primer cargo** referido a los documentos recibidos en los días 11 y 18 de marzo de 2008, indicó que en el proceso de conciliación de la vigencia 2008, realizado por la Secretaría de Hacienda Distrital en agosto de 2010, se detectó un faltante de los adhesivos 38, 39 y 41 de la oficina 675, que no habían sido enviados oportunamente.

No es cierto que ya habían sido reportados, pero con información errada, como lo indica la demandante. Lo que ocurrió es que se transmitió dos veces la información en las cintas 133, 138 y 141, respecto de las siguientes declaraciones recibidas el 11 de marzo de 2008:

DECLARACIÓN DEL IMP. VEHÍCULOS	ADHESIVO	VALOR
203013021271093	7675700001024	\$242.000
203011688251078	7675700001031	\$123.000
203011688546380	7675100000424	\$318.000

Además, las siguientes declaraciones recibidas el 11 de marzo de 2008, solo se reportaron el 25 de agosto de 2010, esto es, con ocasión del proceso de conciliación:

DECLARACIÓN DEL IMP. VEHÍCULOS	ADHESIVO	VALOR
203011686811379	7675700000384	\$412.000
20301168748256	7675710000391	\$206.000
203011690733474	7675710000417	\$300.000

Para el 18 de marzo de 2008, también se detectó que faltaba la declaración del impuesto de vehículos con adhesivo No. 07229700004327, que fue reportada solo hasta el 19 de octubre de 2010.

Resaltó que para la vigencia 2008, es aplicable la Resolución 10 de 2007 [arts. 9-13, 54], expedida por la Secretaría Distrital de Hacienda, que señala la obligación de suministrar la información en medio magnético, cómo procesar la información y su

¹² Fls. 51 a 80 c.p.



entrega física y digital, los términos para ello, prueba de la entrega y los términos que tiene la administración para la aceptación o rechazo de la información. Para la vigencia 2009, rige la Resolución 487 de 2009 [arts. 19, 20, 51, 52 y 53], expedida por la Secretaría Distrital de Hacienda.

De conformidad con lo dispuesto en esa norma, la demandante tenía, entre otras, la obligación de remitir a la Dirección Distrital de Impuestos la información derivada de los procesos de recepción de documentos y recaudo de dineros. Ello debía hacerlo en forma sistematizada, en medio magnético y bajo los lineamientos del Documento Técnico para Recepción y Envío y en los términos establecidos.

Adicionalmente, la entidad recaudadora debía grabar en el medio magnético de forma exacta la información diligenciada en cada uno de los documentos tributarios.

Entonces, la obligación de Bancolombia era la de entregar oportunamente la información de todos los documentos recibidos.

Aunado a lo anterior, Bancolombia no necesitaba autorización ni que se le indicara el procedimiento para suministrar la información en cumplimiento de su obligación.

En este caso, la demandante no cumplió con la obligación de suministrar oportunamente la información de los documentos con problemas de recepción que originaron los 6.183 días de extemporaneidad. Fue la administración la que la requirió. Así que la sanción impuesta era previsible y se pudo evitar.

En ese entendido no prospera el cargo, puesto que la entidad recaudadora reportó la información después de dos (2) años de su recepción.

En cuanto al **segundo cargo**, referido a los 25 documentos cuya extemporaneidad no fue dolosa y se causó por culpa de la administración, sostuvo que, en la respuesta al pliego de cargos, el recurso de reposición y en la demanda, la entidad recaudadora reconoció la extemporaneidad en la entrega de la información.

Tal reconocimiento es una confesión que significa que la extemporaneidad sí existió, pero no le es del todo imputable. Tal confesión cumple los requisitos del artículo 195 del CPC y del 747 del ETN, por lo que constituye plena prueba.

En lo atinente a la presunta tardanza de la administración distrital, sostuvo que no es cierta tal demora. Pues, Bancolombia debió actuar con diligencia y el cuidado debidos para entregar a tiempo la información, independientemente de que posteriormente se advierta alguna irregularidad susceptible de ser subsanada.

Por lo indicado, aseveró que la demandante no observó el procedimiento establecido en las Resoluciones 10 de 2007 y 487 de 2009 para entregar en forma física y magnética la información tributaria recibida.

Explicó que la administración distrital, como consecuencia del proceso de conciliación, observó una serie de consecutivos de adhesivos faltantes para el año 2008 que no se entregaron por ningún medio y que los faltantes del 2009 no se reportaron en medio magnético. Por esa razón requirió a Bancolombia.



El Banco aceptó que existía información sin reportar, en unos casos, en forma material y en otros, en medio magnético. En efecto, revisó su información interna y advirtió que los documentos físicos se entregaron en diferentes paquetes con otras fechas de recaudo, por lo que la administración no podía validar los reportes al no tener el medio magnético. Entonces, la entidad recaudadora subsanó tal omisión hasta el 26 de enero de 2010, lo que causó la extemporaneidad por cada una de las fechas de recaudo.

Además, la entidad recaudadora entregó a la administración, a finales del 2010, documentos físicos que recibió a lo largo de las vigencias 2008 y 2009 sin informarlos previamente en medio magnético. Es decir, que omitió un prerequisite del procedimiento establecido para la entrega de información.

En los actos acusados, la administración expuso las razones de hecho y de derecho en que se fundamentan las decisiones en ellos contenidas. Así que no existen vicios en su motivación ni vulneración alguna del debido proceso.

En esos actos se analizó cada una de las situaciones generadoras de la extemporaneidad a la luz de la normativa aplicable y las pruebas disponibles para determinar si Bancolombia cumplió con las obligaciones y requerimientos que existen en virtud del convenio de recaudo. Empero, verificó que existieron los hechos sancionables de extemporaneidad en la entrega de los documentos identificados en forma detallada en el pliego de cargos y en la Resolución DDI 053498 de 27 de noviembre de 2012.

En virtud de lo indicado, concluyó que la conducta en la que incurrió Bancolombia se adecua totalmente a lo dispuesto en el artículo 676 del ET, dado que incumplió los términos señalados para la entrega de la información a la Dirección Distrital de Impuestos, por lo que se le impuso una sanción por cada día de retraso. Esa sanción se liquidó conforme a la citada norma.

Ese cargo tampoco debe prosperar.

Por último, respecto al **tercer cargo**, referido a que la sanción se gradúe según los criterios de proporcionalidad, sostuvo que a la sanción se le aplicó la graduación y proporcionalidad del artículo 70 de la Resolución 487 de 2009.

En ese punto, advirtió que la extemporaneidad en la que incurrió la demandante obstaculizó el proceso de investigación tributaria, lo que produjo un daño manifiesto si se tiene en cuenta que impide la efectividad de cada uno de los procesos que integran el ciclo tributario. Para la administración representa un desgaste administrativo adelantar una gestión con información inconsistente y desactualizada.

Por lo que el cargo no debe prosperar.

SENTENCIA APELADA



El Tribunal, en sentencia de 30 de mayo de 2018, accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda y no condenó en costas, con fundamento en lo siguiente¹³:

El **primer cargo**, referido a que la demandante no incurrió en la conducta sancionada en los actos acusados, no prosperó. El Tribunal encontró que en las cintas No. 133 y 141, la actora reportó las declaraciones del impuesto de vehículos Nos. 203013021271093 y 203011688251078 con adhesivos Nos. 7675700001024 y 7675700001031, respectivamente.

Sin embargo, no reportó las declaraciones del impuesto de vehículos Nos. 203011686811379, 20301168748256 y 203011690733474 con adhesivos Nos. 767570000384, 7675710000391 y 7675710000417, respectivamente. La administración estableció una extemporaneidad de 883 días respecto de la última declaración.

Teniendo en cuenta que Bancolombia S.A. omitió la obligación de entregar la información a la demandada en relación con el documento correspondiente al adhesivo No. 7675710000417 recaudado el 11 de marzo de 2008 y que solo lo hizo hasta el 25 de agosto de 2010, incurrió en el hecho sancionable descrito en el artículo 676 del ETN y no constituye un error de inconsistencia.

Lo mismo ocurrió con la declaración de impuesto de vehículos con adhesivo No. 07229700004327, recaudado el 18 de marzo de 2008 y reportado hasta el 19 de octubre de 2010, lo cual causó una extemporaneidad de 930 días.

El **segundo cargo**, referido a que la presentación extemporánea de las cintas No. 984, 985, 986, 1570 y 1571 es una circunstancia imputable a la administración distrital, no prosperó. El Tribunal advirtió que conforme con lo dispuesto en las Resoluciones 10 de 2007 y 487 de 2009 de la Secretaría Distrital de Hacienda, el Banco tenía conocimiento de cuál era el procedimiento para recaudar y reportar la documentación tributaria ante la Secretaría de Hacienda, por lo que debió remitir toda la información, dentro del término fijado por día de recaudo.

Indicó que comparte lo alegado por la demandada, en cuanto a que para el envío de la documentación tributaria la entidad recaudadora no requería de autorización previa, pues las normas mencionadas (Resoluciones 10 de 2007 y 487 de 2009) no establecen tal requisito para transmitir la información en la fecha límite de reporte.

El **tercer cargo**, referido a que la sanción impuesta no es proporcional, prosperó. Sostuvo que la administración efectuó una graduación razonable y proporcionada de la sanción, la que podía imponer hasta en 20 UVT. Sin embargo, en la Ley 1819 de 2016, párrafo 5 del artículo 282, establece el principio de favorabilidad para el régimen sancionatorio tributario.

El artículo 297 de la citada ley, modificó el artículo 676 del ETN, norma que en virtud del principio de favorabilidad debe aplicarse en este caso, por lo que el Tribunal efectuó una nueva liquidación de la sanción por extemporaneidad a cargo de la demandante y la redujo a \$326.835.600.

¹³ Fls. 182 a 194 c.p.



En ese sentido, anuló parcialmente los actos acusados y a título de restablecimiento fijó la sanción a cargo de Bancolombia S.A. en la suma de \$326.835.600. Negó las demás pretensiones de la demanda y no condenó en costas.

RECURSO DE APELACIÓN

El **Distrito Capital** apeló, con fundamento en lo siguiente¹⁴:

Al no prosperar ninguno de los argumentos propuestos en la demanda no había lugar a retirar ningún elemento computable para efecto de liquidar la sanción. Sin embargo, en la liquidación realizada en la sentencia apelada no se incluyó la secuencia o cinta correspondiente a la fecha de aplicación del 19 de noviembre de 2010.

Si se observa la resolución sanción, en las páginas 11 y 12 está detallado el recuadro de las cintas objeto de sanción por extemporaneidad, entre las que se resalta la siguiente:

FECHA APLICACIÓN	DIAS RETRASO	VALOR SANCIÓN DÍA	VALOR SANCIÓN	FG	FACTOR NDR/TDS	VALOR SANCIÓN FINAL
19/11/2010	1	196.000	24.555		0.358	4.395

La anterior secuencia no se incluyó en la liquidación realizada por el Tribunal, por lo que el monto de la sanción fijado debe aumentarse en \$4.395.

Adicionalmente, el demandado aseveró que en la liquidación de la sanción existe un error, pues el valor de la sanción es de \$905.128.440 y el de la sanción final es de \$326.835.600. No obstante, al sumar cada uno de los valores relacionados en la liquidación realizada por el Tribunal se encuentra que los valores correctos son los siguientes:

VALOR SANCIÓN: \$1.210.300.440
VALOR SANCIÓN FINAL: \$413.097.555

Al anterior valor (\$413.097.555) se debe adicionar el valor correspondiente a la secuencia o cinta de 19 de noviembre de 2010 que se omitió incluir (\$4.395), por lo que el valor total de la sanción asciende a \$413.101.950.

Por lo anterior, solicitó ajustar la liquidación de la sanción, conforme a los argumentos expuestos.

Bancolombia S.A. también interpuso recurso de apelación, el cual sustentó de la siguiente manera¹⁵:

En la sentencia apelada, el Tribunal aplicó en debida forma el principio de favorabilidad regulado por el artículo 640 del ETN, en cuanto impuso a Bancolombia

¹⁴ Fls. 204 a 206 c.p.

¹⁵ Fls. 207 a 212 c.p.



una sanción por extemporaneidad de acuerdo con la reducción de la sanción introducida en la Ley 1819 de 2016.

No obstante, confirmó los 6.183 días de extemporaneidad determinados en los actos acusados. En lo que respecta a este punto, presentó dos objeciones:

(i) Falsa motivación de la sentencia. Está probado que Bancolombia S.A. envió oportunamente la información en medio magnético (cinta No. 141), conforme con el término previsto en el artículo 12 de la Resolución 10 de 2007 y remitió los documentos físicos dentro del plazo de 8 días fijado en la misma norma.

Explicó que frente a los dos problemas de grabación que se presentaron con el medio magnético cinta No. 141, remitida oportunamente, el 26 de marzo de 2008, la Secretaría de Hacienda Distrital solicitó a Bancolombia enviar los documentos con adhesivo No. 7675710000417 y 7675710000391.

El 25 de agosto de 2010, la entidad recaudadora, en cumplimiento de la anterior solicitud, remitió los documentos. Tal remisión no puede configurarse como una extemporaneidad en la entrega de la información, puesto que la cinta No. 141 se entregó en tiempo y los problemas de grabación no son sancionables en los términos del artículo 676 del ETN.

En consecuencia, la sanción impuesta por 1.557 días de extemporaneidad en la entrega de la cinta No. 141 debe revocarse.

(ii) Falta de aplicación del artículo 50 de la Resolución 387 de 2008 al imponerse sanción por extemporaneidad respecto de unos medios magnéticos que nunca fueron rechazados por la administración distrital.

De acuerdo con el artículo 50 de la Resolución 387 de 2008, la Secretaría Distrital de Hacienda tenía un plazo máximo de 48 horas para comunicarle a Bancolombia el rechazo de la información en medios magnéticos por la omisión en las cintas Nos. 984, 985, 986, 1570 y 1571, enviadas oportunamente en 2009.

Vencido ese plazo sin pronunciamiento alguno, Bancolombia entendió que la información remitida fue aceptada y cumplió con las disposiciones del Decreto Distrital 307 de 2004 y la Resolución 387 de 2008.

De manera que, al no haberse rechazado la información, la extemporaneidad que se imputa no es susceptible de sanción.

A pesar de lo expuesto, la sentencia apelada consideró que procede la sanción por 4.617 días de extemporaneidad en el envío de las cintas Nos. 984, 985, 986, 1570 y 1571, por lo que solicitó revocar la sanción en relación con ese punto.

Aunado a lo anterior, advirtió que de los 4.617 días de extemporaneidad que se le imputan, por lo menos 2.000 son imputables directamente a la administración porque solo hasta el 26 de enero de 2010 la administración distrital entregó las especificaciones técnicas para remitir las cintas Nos. 984, 985, 986, 1570 y 1571.



En consecuencia, se equivoca el Tribunal al señalar que “*para el envío de la documentación tributaria el banco no requería de una autorización previa, pues según las normas mencionadas nunca establecen tal requisito a efectos de transmitir la información en la fecha límite de reporte*”, dado que por disposición de la Secretaría de Hacienda Distrital, las cintas No. 984, 985, 986, 1570 y 1571 debían remitirse siguiendo un procedimiento especial, diferente al previsto por las normas de carácter general, procedimiento que solo se le informó el 26 de enero de 2010.

ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

Las partes **demandante** y **demandada** reiteraron los argumentos del recurso de apelación.

El **Ministerio Público** pidió confirmar la sentencia apelada, por las siguientes razones¹⁶:

En cuanto al recurso de la demandada, indicó que no existe error en la liquidación realizada en la sentencia de primer grado, puesto que no constituye hecho sancionable la aplicación de la secuencia del 19 de noviembre de 2010, al no corresponder a la información exigida por la autoridad tributaria. En ese entendido, no debe incrementarse la sanción.

En relación con el recurso de la demandante, sostuvo que en el expediente está probado que no reportó las declaraciones del impuesto de vehículos Nos. 2030116690733474 y 203011686811379 con adhesivos Nos. 767570000384 y 767510000417, que son los documentos que debía remitir Bancolombia S.A. y no otros.

El hecho de haber entregado, el 26 de marzo de 2008, el medio magnético, cinta No. 141, con información correspondiente a otras declaraciones tributarias, no significa el cumplimiento de la obligación. Precisó que el deber de suministrar información no es respecto a cintas o secuencias, sino a los denuncios fiscales y si no fueron entregados oportunamente es claro el hecho que constituye la sanción por extemporaneidad.

Por último, frente a las cintas Nos. 984, 985, 986, 1570 y 1571, advirtió que no tienen relación con los hechos objeto de demanda.

CONSIDERACIONES DE LA SALA

Cuestión previa

La Magistrada Stella Jeannette Carvajal Basto manifestó su impedimento para conocer del proceso por estimarse incurso en la causal contemplada en el numeral 2º del artículo 141 del Código General del Proceso¹⁷, por haber conocido del proceso

¹⁶ Fls. 242 a 243 c.p.

¹⁷ La Sala verificó que la doctora Carvajal Basto, en su condición de magistrada del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, actuó como ponente en primera instancia en el proceso de la referencia y adelantó varias actuaciones, entre ellas la audiencia inicial. Fl. 219 c.p.



en instancia anterior. Por auto de 15 de noviembre de 2018, la Sala declaró fundado el impedimento y separó a la doctora Carvajal Basto del conocimiento del proceso¹⁸.

La Sala advierte que al quedar desintegrado el cuórum decisorio se ordenó el sorteo de conjuez, mediante auto de 14 de octubre de 2020¹⁹. En la diligencia de sorteo, realizada el 12 de noviembre de 2020, se designó a la doctora Lucy Cruz de Quiñones²⁰.

A su vez, el Magistrado Julio Roberto Piza Rodríguez manifiesta estar impedido para conocer del presente asunto con fundamento en el numeral 9° del artículo 141 del Código General del Proceso²¹.

La Sala observa que el motivo del impedimento es que existe amistad íntima con quien intervino como apoderado de la demandante, por lo que lo declara fundado y lo separa del conocimiento del asunto.

Al afectarse en esta oportunidad el cuórum decisorio, se hizo necesario sortear otro conjuez y se designó al doctor Juan de Dios Bravo González, quien el 8 de junio de 2021 aceptó la designación.

Asunto de fondo

En los términos del recurso de apelación interpuesto por la demandante y el demandado, la Sala decide si Bancolombia, como entidad recaudadora, incurrió o no en el hecho sancionable de extemporaneidad en la entrega de información, en medios magnéticos y física, relacionada con el recaudo de tributos distritales en los años 2008, 2009 y 2010.

De encontrarse acreditado tal hecho y que el retardo no es imputable a la demandada, corresponde verificar si en la liquidación de la sanción por extemporaneidad efectuada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en el fallo de primera instancia, faltó incluir una de las cintas objeto de sanción y si es correcta la suma de los valores de las columnas “valor de la sanción” y “Sanción final”.

La Sala modifica el restablecimiento del derecho y en lo demás, confirma la sentencia apelada, según el siguiente análisis:

En primer término, es relevante indicar que el artículo 131 del Decreto Distrital 807 de 1993²² determina las obligaciones de las entidades autorizadas para recibir pagos y declaraciones, entre las que están la de entregar en los plazos y lugares que señale la Secretaría de Hacienda Distrital, las declaraciones y recibos de pago que hayan recibido y la transcripción en medios magnéticos de la información contenida en estos; diligenciar la planilla de control de recepción y recaudo de las

¹⁸ Fls. 222 a 223 c.p.

¹⁹ Fl. 247 c.p.

²⁰ Según consulta del proceso de la referencia efectuada en SAMAI. Índice 32.

²¹ Art. *Son causales de recusación las siguientes: [...] 9. Existir enemistad grave o amistad íntima entre el juez y alguna de las partes, su representante o apoderado.*

²² “Por el cual se armonizan el procedimiento y la administración de los tributos distritales con el Estatuto Tributario nacional y se dictan otras disposiciones”



declaraciones y recibos de pago; numerar consecutivamente los documentos de declaración y pago recibidos, así como las plantillas de control, de conformidad con las series establecidas por la Secretaría de Hacienda Distrital, informando los números anulados o repetidos.

El artículo 68 del mismo decreto²³ establece que a las entidades recaudadoras se les pueden imponer sanciones por incurrir en errores de verificación, por inconsistencias en la información remitida a la Dirección Distrital de Impuestos o por extemporaneidad en la entrega de la información, y dispone que se aplica lo previsto en los artículos 674, 675, 676 y 678 del ETN.

El artículo 12 del Decreto Distrital 307 de 2004²⁴, vigente para la época de los hechos, ordenaba lo siguiente:

“ARTÍCULO 12°. CÁLCULO DE LA EXTEMPORANEIDAD

Para efectos de la extemporaneidad en la entrega de la información en medios magnéticos y documentos físicos, la sanción se aplicará contabilizando los días calendario de retraso, de conformidad con el artículo 676 del Estatuto Tributario Nacional. Se entiende como entrega de información, la entrega de la totalidad de documentos físicos recibidos en una misma fecha de recaudo y los medios magnéticos respectivos, incluyendo el horario adicional o extendido del día.

En este caso se discute la sanción por extemporaneidad en la entrega de la información, regulada en el artículo 676 del ETN, cuyo texto para la época de los hechos, era el siguiente:

“Artículo 676. Extemporaneidad en la entrega de la información. < Ajuste de las cifras en valores absolutos en términos de UVT por el artículo 51 de la Ley 1111 de 2006 (A partir del año gravable 2007). El texto con el nuevo término es el siguiente:> Cuando las entidades autorizadas para recaudar impuestos incumplan los términos fijados por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, para entregar a las Administraciones de Impuestos los documentos recibidos; así como para entregarle información en medios magnéticos en los lugares señalados para tal fin, incurrirán en una sanción hasta 20 UVT por cada día de retraso.”

Esta Sección ha precisado que conforme con la norma transcrita, las entidades autorizadas para el recaudo de tributos pueden ser sancionadas por el retraso en la entrega ya sea de los documentos recibidos o de la información en medios magnéticos y que para el cálculo de la sanción es determinante el número de días que transcurran a partir del siguiente a la fecha límite de entrega y hasta el día en que se complete la entrega de la información recaudada en un determinado día²⁵.

Sobre este punto, en la sentencia de 11 de junio de 2009²⁶, la Sección indicó lo siguiente:

²³ Modificado por el artículo 43 del Decreto Distrital 362 de 2002.

²⁴ Derogado por el artículo 12 del Decreto Distrital 344 de 2013.

²⁵ Sentencias de 24 de febrero de 2003, Exp. 25000-23-27-000-2000-01275-01 (12972); de 6 de marzo de 2003, Exp. 25000-23-27-000-1999-00793-01 (12616); 9 de octubre de 2003, Exp. 25000-23-27-000-00834-01 (13343) y de 21 de octubre de 2004, Exp. 25000-23-27-000-2001-00421-01 (13984), todas con ponencia de María Inés Ortiz Barbosa.

²⁶ Exp. 25000-23-27-000-2007-00023-01 (17040), M.P. Martha Teresa Briceño de Valencia.



“De acuerdo a la interpretación que en dicha providencia se efectuó [se refiere a la sentencia de 9 de octubre de 2003, Exp. 13343], la sanción a cargo de las entidades recaudadoras por extemporaneidad en la entrega de información, se calcula sobre la base de la información inoportuna por cada día de recaudo. Para el conteo de los días de extemporaneidad se toman como parámetros, la fecha fijada oficialmente para la entrega de la información, de acuerdo con la del día de recaudo y la fecha en la cual se completó la información de un determinado día.”

Significa que la sanción por extemporaneidad en la entrega de información que se impone a las entidades recaudadoras se calcula teniendo en cuenta la fecha límite para entrega de la información y la fecha en la que efectivamente esta se entrega²⁷.

Explicado lo anterior, se estudia el caso de fondo.

1. Ocurrencia del hecho sancionable y número de días sancionables.

Como quedó narrado en los antecedentes de esta providencia, el 24 de octubre de 2011, el demandado formuló a la actora pliego de cargos, por un total de **6.442** días de extemporaneidad en la entrega de información relacionada con el recaudo de impuestos distritales efectuado en los años 2008, 2009 y 2010.

Antes de expedir la resolución sancionatoria, la administración decretó la práctica de pruebas. Posteriormente, mediante Resolución DDI 053498 de 27 de noviembre de 2012, confirmada en la Resolución DDI 036982 de 24 de julio de 2013, descontó **259** días e impuso al Banco la sanción por un total de **6.183** días de extemporaneidad, discriminados así:

- Documentos recepcionados en el año 2008

FECHA RECAUDO	FECHA LÍMITE	FECHA RECEPCIÓN	RETRASO	STICKER	ENVÍO	IMPUESTO
10/03/2008	28/03/2008	25/08/2010	883	07675710000417	2278	VEHÍCULOS
18/03/2008	02/04/2008	19/10/2010	674	07229700004327	1457	VEHÍCULOS
TOTAL			1.557			

- Documentos recepcionados en el año 2009

FECHA RECAUDO	FECHA LÍMITE	FECHA RECEPCIÓN	RETRASO	STICKER	ENVÍO	IMPUESTO
21/01/2009	12/02/2009	04/02/2010	357	07053700013737	984	ICA
19/03/2009	01/04/2009	04/02/2010	309	07121710015087	985	ICA
25/03/2009	06/04/2009	26/01/2010	295	07154720004397	1570	VEHÍCULOS
13/05/2009	04/06/2009	27/01/2010	237	07690700013245	1571	PREDIAL
15/05/2009	08/06/2009	04/02/2010	241	07250700023032	986	PREDIAL
TOTAL			1.439			

En el anterior cuadro no se relacionan 14 documentos recaudados en 2009 y 7 de 2010 que se incluyen en los actos acusados y fueron objeto de sanción por

²⁷ En este sentido, ver entre otras, las sentencias de 15 de febrero de 2007, Exp. 25000-23-27-000-2002-00133-01 (15179), M.P. María Inés Ortiz Barbosa, de 10 de octubre de 2007, Exp. 25000-23-27-000-2002-00501-01 (15866), M.P. Héctor J. Romero Díaz y de 29 de enero del 2009, Exp. 25000-23-27-000-2002-00341-01 (15286), M.P. Martha Teresa Briceño de Valencia.



extemporaneidad (3.428 días), pues para la presente controversia no es necesario hacer referencia a los mismos porque la demandante no expuso argumentos de inconformidad en la demanda frente a esos documentos.

Ahora bien, en relación con los documentos recaudados el 10 de marzo de 2008, se observa que, en la respuesta al pliego de cargos, el recurso de reposición contra la resolución sanción y en la demanda, Bancolombia reconoció que hubo un error en la grabación de la cinta No. 141, remitida el 26 de marzo de 2008. En ese medio magnético, según indica el Banco, debieron grabarse los formularios de las declaraciones de impuesto de vehículos Nos. 203011686811379, 20301168748256 y 203011690733474, con adhesivos 7675710000384, 7675710000391 y 7675710000417, respectivamente. Sin embargo, se grabó la información correspondiente a otros tres formularios que ya habían sido remitidos en las cintas Nos. 133 y 138.

Bancolombia S.A. considera que ese error, susceptible de subsanación, no configura una extemporaneidad en el envío de la información y la consecuente sanción, en los términos del artículo 676 del ET.

En el recurso de apelación contra la sentencia de primer grado, la demandante señaló que la cinta No. 141 se presentó oportunamente y que la información faltante (formularios con adhesivo No. 7675710000417 y 7675710000391), advertida por la administración distrital se remitió el 25 de agosto de 2010, por lo que no se configura una extemporaneidad en la entrega de la información.

Sobre el particular, se advierte que la demandante cometió un error al no grabar la información correspondiente a tres formularios, concretamente, en lo que interesa en este caso, al No. 203011690733474 con adhesivo 7675710000417.

Vale la pena transcribir un correo electrónico enviado por Bancolombia a la Secretaría de Hacienda Distrital, el 24 de diciembre de 2010, en el que indica lo siguiente²⁸:

“Actualmente existe una diferencia del 2.008 del día 11 de Marzo de \$618.000, esta diferencia originalmente era de \$918.000.

Parte de esta diferencia era un documento de la oficina 675 por \$300.000, que no aparecía transmitido y el cual ya fue enviado, sin embargo después de revisar las aceptaciones y control de stickers del Banco, se detectó que para esa fecha se presentó el siguiente error:

Para esta fecha de recaudo se transmitieron 3 documentos en cinta 141, que debían corresponder a la información de tres documentos de la oficina 675 por valor total de \$918.000 de vehículos, sin embargo dentro de esta cinta se transmitieron nuevamente 3 documentos de la 675 de vehículos que ya habían sido enviados en cinta 133, con una información diferente a la que se debía transmitir. Es decir que en la cinta 141 se grabó una información diferente a la que realmente se debía enviar.

Por favor me indica cuando podemos analizar este caso y el procedimiento a seguir. [...]

²⁸ Fl. 53 c.a.



De la lectura del anterior correo electrónico se advierte que la entidad recaudadora reconoció que el documento por \$300.000 no aparecía transmitido. Ese documento corresponde precisamente al formulario de impuesto de vehículos No. 203011690733474 con adhesivo 7675710000417.

Conforme lo dicho, no es posible aceptar el argumento del banco actor, puesto que omitió enviar, dentro del plazo fijado, la información tributaria recaudada desde el 10 de marzo de 2008²⁹ respecto del referido formulario y que solo lo hizo el 25 de agosto de 2010, como lo informó el mismo banco y se indica en los actos demandados.

El error en la grabación de la cinta No. 141, al incluir la información de tres formularios previamente remitidos y no la que correspondía en ese medio magnético, no excusa el hecho de que quedaron pendientes por enviar varios formularios, lo que genera un retardo en la entrega de los mismos y la consecuencia directa de una sanción por extemporaneidad, conforme lo dispone el artículo 676 del ET.

Tampoco es aceptable el argumento de que la cinta No. 141 se entregó dentro del plazo, puesto que, tal como lo indicó el mismo banco en la demanda, en esa cinta “... se ha debido grabar y enviar el formulario de declaración del impuesto de vehículos no. 203011690733474 (valor \$300.000), al cual se le asignó el adhesivo no. 7675710000417, pero por error, en lugar de grabar y transmitir ese documento, en la Cinta no. 141 se grabó el formulario de declaración del impuesto de vehículos no. 20311688546380 (valor \$318.000), al cual se le asignó el adhesivo no. 7675100000424, que ya había sido transmitido en la Cinta no. 138 ...”³⁰. (Subraya la Sala).

Así que la fecha de presentación de la cinta No. 141 no puede tenerse en cuenta en este caso, puesto que la administración distrital advirtió un faltante (formulario de impuesto de vehículos No. 203011690733474 con adhesivo 7675710000417) que el Banco remitió más de dos años después.

Entonces, al no estar grabada en el medio magnético la información requerida, en relación con el formulario de impuesto de vehículos No. 203011690733474 con adhesivo 7675710000417, se incurrió en el hecho sancionable por 883 días de retardo, si se tiene en cuenta que la fecha límite para remitir la información era el 28 de marzo de 2008 y lo hizo hasta el 25 de agosto de 2010.

En relación con el documento recibido el 18 de marzo de 2008, con adhesivo 07229700004327, respecto del que se sanciona por 674 días, nada se dice en el recurso de apelación, por lo que no se hará pronunciamiento alguno.

En lo que se refiere a los documentos recaudados por el Banco en el año 2009, concretamente a los formularios con stickers Nos. 07053700013737, 07121710015087, 07154720004397, 07690700013245, 07250700023032, Bancolombia advirtió en la apelación que la administración distrital no le informó

²⁹ La demandante indica como fecha el 11/03/2008 pero en los actos acusados se toma como fecha de recaudo el 10/03/2008.

³⁰ Fl. 14 c.p.



dentro de las 48 horas siguientes a la remisión de las cintas Nos. 984, 985, 1570, 1571 y 986, que había omitido la información de dichos formularios.

A su juicio, como la Secretaría de Hacienda Distrital no rechazó la información en el término dispuesto en el artículo 51³¹ de la Resolución 387 de 2008³², el Banco entendió que la aceptó. En ese entendido, para la entidad recaudadora la extemporaneidad de 4.617 días no es sancionable, menos si se tiene en cuenta que por lo menos 2.000 días son imputables a la administración, al informar las especificaciones técnicas de la entrega hasta el 26 de enero de 2010.

Sobre el particular, la Sala acude a lo acreditado en la actuación administrativa, que no fue desvirtuado por el actor, y encuentra que la entidad bancaria entregó a la administración distrital documentos físicos sin reportarlos previamente en medio magnético.

Tal omisión desconoce los artículos 19³³ y 20³⁴ de la Resolución 487 de 2009 de la Secretaría Distrital de Hacienda, según los cuales la entidad recaudadora debe remitir la información física de los formularios de declaración de impuestos distritales una vez la Secretaría Distrital de Hacienda acepta la información remitida en medio magnético. El plazo es de ocho (8) días hábiles siguientes a la aceptación.

No es aceptable lo alegado por la demandante, puesto que al no remitir el medio magnético se genera el incumplimiento de una de las obligaciones que tiene a su cargo como entidad recaudadora, lo que, además, impedía que la administración se

31 Artículo 51. Términos para la aceptación o rechazo de la información por parte de la Secretaría Distrital de Hacienda.

La aceptación o rechazo de la información física y magnética de los formularios contemplados en el artículo 2, 11 y 21 de la presente Resolución, será informada a las entidades recaudadoras por parte de la Secretaría Distrital de Hacienda – Dirección Distrital de Impuestos, teniendo en cuenta los siguientes plazos:

1. La aceptación o rechazo de la información recibida en épocas de no vencimiento se informará dentro de las veinticuatro (24) horas siguientes a la entrega en la Secretaría Distrital de Hacienda - Dirección Distrital de Impuestos.

2. La aceptación o rechazo de la información remitida en épocas de vencimientos de los Impuestos Predial Unificado, Vehículos Automotores e Industria y Comercio, Avisos y Tableros, incluidos los cinco (5) días hábiles anteriores a dichos vencimientos, se informará dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la entrega en la Secretaría Distrital de Hacienda - Dirección Distrital de Impuestos.

La Secretaría Distrital de Hacienda, se reserva el derecho a modificar estos plazos cuando las circunstancias así lo exijan.

Para el esquema de formularios comercializables, cuando la entrega de información sea rechazada, se devolverán los formularios físicos y el medio magnético, informando los errores encontrados.

³² Por la cual se dictan disposiciones sobre el recaudo y la recepción de los impuestos y demás recursos administrados por la Secretaría Distrital de Hacienda de Bogotá D.C." Norma derogada por el artículo 72 de la Resolución 061 de 2011.

33 Artículo 19. Entrega de información física de formularios sugeridos a la Secretaría Distrital de Hacienda.

La entrega de los documentos tributarios sugeridos a la Secretaría Distrital de Hacienda - Dirección Distrital de Impuestos, se deberá efectuar conforme al procedimiento descrito en el anexo No. 2 de la presente Resolución, previa aceptación de la información remitida en el medio magnético, conjuntamente con la copia del reporte de aceptación del archivo magnético.

La entidad recaudadora, deberá garantizar que los documentos físicos remitidos, fecha de recaudo y sumatoria de los valores de las casillas TOTAL CON PAGO VOLUNTARIO (TA) o TOTAL A PAGAR (TP), coincidan exactamente con lo informado en el medio magnético, previamente aceptado por la Secretaría Distrital de Hacienda - Dirección Distrital de Impuestos.

34 Artículo 20. Término para la entrega de documentos tributarios sugeridos.

Las entidades recaudadoras deberán entregar por conducto de la oficina centralizadora en el sitio que determine la Secretaría Distrital de Hacienda-Dirección Distrital de Impuestos, todos los paquetes que contengan el original de los documentos tributarios relacionados en el artículo 11 de la presente Resolución y las actas de los formularios perdidos provenientes de la recepción y recaudo recibidos en un mismo día, dentro de los ocho (8) días hábiles siguientes a la fecha de aceptación de la información remitida en el medio magnético.[...]



pronunciara, puesto que es precisamente respecto de la información enviada en medios magnéticos que debe darse la aceptación o rechazo, pero si no se envió por ese medio no podía la administración pronunciarse.

Fue a raíz del control que ejerció en 2010 la Dirección Distrital de Impuestos que se advirtió la omisión y se requirió al Banco para remitir la información. No obstante, para ese año, las especificaciones técnicas para la remisión en medios magnéticos habían cambiado.

Es precisamente por ese cambio que se dio alguna demora por parte de la Dirección Distrital de Impuestos, pero que, aun reconociéndola, no justifica la conducta de la demandante, que incurrió en una extemporaneidad sancionable.

En este punto, se pone de presente el correo electrónico de 27 de enero de 2010 enviado por el Banco a la Secretaría de Hacienda Distrital, en el que se lee lo siguiente³⁵:

"[...] A continuación informamos que, de acuerdo a las instrucciones dadas por la SHD, en reunión del día 20 de Noviembre/09 y 26 de enero /2010, fueron transmitidos los documentos relacionados en archivo adjunto, en cinta 984-985-986 y 1570. Solicitamos tener en cuenta esta información para que sea descontada la extemporaneidad que esta información pueda generar en la calificación respectiva.

Adjuntamos archivo y aceptación medio magnético. [...]"

Por lo expuesto, se advierte que no existen fundamentos que permitan justificar la demora en la entrega de la información, por lo que queda acreditada la conducta sancionable.

En consecuencia, no prosperan los argumentos de la demandante dirigidos a revocar la sentencia objeto de apelación y que, en su lugar, se acceda totalmente a la nulidad de los actos sancionatorios.

2. Error en la liquidación de la sanción realizada en la sentencia apelada.

Es relevante mencionar que, en los actos demandados, la administración distrital calculó la sanción conforme lo dispuesto en las normas vigentes para la época, esto es, el artículo 68 del Decreto Distrital 807 de 1993, que remite al 676 del ETN, antes de la modificación introducida por artículo 297 de la Ley 1819 de 2016. Igualmente, tuvo en cuenta los criterios de proporcionalidad y gradualidad del artículo 70 de la Resolución 487 de 2009³⁶.

El artículo 676 del ETN, vigente para la época [transcrito en párrafos precedentes], determinó una sanción de hasta 20 UVT por cada día de retraso en la entrega de la información que tienen a su cargo las entidades autorizadas para recaudar impuestos.

³⁵ Fl. 85 c.a.

³⁶ "Por la cual se dictan disposiciones sobre el recaudo y la recepción de los impuestos y demás recursos administrados por la Secretaría Distrital de Hacienda de Bogotá D.C."



A su turno, el artículo 70 de la Resolución 487 de 2009 de la Secretaría de Hacienda Distrital disponía lo siguiente:

“Artículo 70. Cálculo de las sanciones a las entidades recaudadoras.

Para la determinación e imposición de las sanciones a que hacen referencia los artículos 674, 675 y 676 del Estatuto Tributario Nacional, o los que las modifiquen o adicionen, se tendrá en cuenta los siguientes criterios:

$VS = ((TEOI \times (VL \times FG)) \times 1 / (3 - (NDR / TDS)))$. Donde:

VS = Valor total de la sanción de acuerdo al hecho sancionable

TEOI = Total de incumplimientos o errores en que incurre una entidad recaudadora, por cada hecho sancionable, durante el período objeto de aplicación del régimen sancionatorio.

VL = Valor base de la sanción establecido en el Estatuto Tributario Nacional, teniendo en cuenta el hecho sancionable.

FG = Factor de gradualidad de la sanción.

NDR = Número de documentos recepcionados por la entidad recaudadora durante el período que se pretende sancionar.

TDS = Número total de documentos recibidos por el conjunto de entidades autorizadas para recaudar durante el período que se pretende sancionar.

Factor de Gradualidad (FG)

Es el porcentaje en el cual se gradúa la sanción máxima establecida en los artículos 674, 675 y 676 del Estatuto Tributario Nacional, según el margen de error en que incurre la entidad recaudadora durante el período que se pretende sancionar, por cada hecho sancionable, que se relacionan a continuación:

Extemporaneidad en la entrega de información. El valor de la sanción máxima establecida en el artículo 676 del Estatuto Tributario Nacional, por cada día de retraso en la entrega de información, se graduará conforme al número de días de extemporaneidad en que incurra la entidad recaudadora por cada fecha de recaudo, de acuerdo con la siguiente tabla:

Días de extemporaneidad en la entrega de información Factor de Gradualidad (FG)

Entre 0 y menor o igual a 30 días	50%
Mayor a 30 días y menor o igual 60 días	60%
Mayor a 60 días y menor o igual 80 días	70%
Mayor a 80 días y menor o igual 100 días	80%
Más de 100 días	100%

Al aplicar las anteriores disposiciones, la **administración distrital** tomó la sanción máxima de 20 UVT, que equivale a \$491.100 (valor UVT para el 2010 \$24.455 x 20), valor que multiplicó por el número de días de retraso. Al resultado, le multiplicó el porcentaje de gradualidad (50% a 100%). A su vez, ese resultado lo multiplicó por el porcentaje de documentos entregados fuera de tiempo (24 en total), que corresponde al 0.358 % y así obtuvo la sanción final.

Para una mejor comprensión, se toman los primeros documentos insertos en la liquidación realizada por la demandada, así:

FECHA DE APLICACIÓN	RETRASO	VALOR SANCIÓN DÍA	VALOR SANCIÓN	FG	FACTOR NDR/TDS	VALOR SANCIÓN FINAL
10/03/2008	883	491.000	433.553.000	100	0.358	155.211.974
18/03/2008	674	491.000	330.934.000	100	0.358	118.474.372
22/01/2009	357	491.000	175.287.000	100	0.358	62.752.746
[...]						



En relación con el primer documento y los siguientes, la operación matemática es la siguiente:

$$\begin{aligned} \text{Valor sanción día X días de retraso} &= \text{Valor sanción X \%doc.} = \text{Sanción final} \\ \$491.000 \quad \times \quad 883 &= \$433.553.000 \times 0.358 = \$155.211.974. \end{aligned}$$

Por su parte, en la sentencia de primer grado, el Tribunal indicó que en aplicación del principio de favorabilidad, procedía a liquidar la sanción por extemporaneidad en la entrega de información, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 676 del ETN, con la modificación introducida por el artículo 297 de la Ley 1819 de 2016.

En el recurso de apelación, la parte demandada pidió que se ajuste la liquidación realizada por el Tribunal. En primer lugar, indicó que la liquidación no incluyó la secuencia o cinta correspondiente a la fecha de aplicación del 19 de noviembre de 2010. En segundo lugar, sostuvo que la liquidación también tiene un error en el total de la sanción que fija en \$905.128.440 y de la sanción final que determinó en \$326.835.600, pues al sumar cada uno de los valores de ambas columnas, los resultados correctos son los siguientes:

VALOR SANCIÓN: \$1.210.300.440
VALOR SANCIÓN FINAL: \$413.097.555

Para verificar la omisión alegada, la Sala comparó uno a uno, los documentos que generaron la extemporaneidad de los 6.183 días relacionados en una tabla inserta en la parte considerativa de la Resolución DDI 053498 de 27 de noviembre de 2012, que está en los folios 117 y 118 del cuaderno de antecedentes, con los tenidos en cuenta por el Tribunal al ajustar la sanción, cuyo cuadro se ve en los folios 193 y reverso del cuaderno principal.

De esa comparación, encontró que, efectivamente, no se incluyó el documento con fecha de aplicación 19/11/2010, al que se le atribuyó un (1) día de retraso, por lo que procede adicionar la liquidación con ese ítem y el monto de la sanción fijado debería aumentarse en \$4.395, así:

FECHA APLICACIÓN	RETRASO	VALOR SANCIÓN DÍA	VALOR SANCIÓN	FG	FACTOR NDR/TDS	VALOR SANCIÓN FINAL
19/11/2010	1	196.000	24.555	50	0.358	4.395

A continuación, se hizo la sumatoria de todas las casillas de la columna "VALOR SANCIÓN" y arrojó como resultado la suma de \$1.210.300.440. De igual forma, con la columna "VALOR SANCIÓN FINAL", cuyo resultado es \$413.097.555.

Para un mejor entendimiento, se incluye el siguiente cuadro en el que se transcriben los valores determinados por el Tribunal en la sentencia de primera instancia y lo único que se modifica son los totales de la columna de "VALOR SANCIÓN" y "VALOR SANCIÓN FINAL" y se adiciona la última fila, que corresponde al documento de 19/11/2010, respecto de la cual se dejan los mismos valores fijados al documento de 12/10/2010 que también tuvo un (1) día de retraso.



Radicado: 25000-23-37-000-2013-01533-01 (23982)

Demandante: BANCOLOMBIA S.A.

FALLO

FECHA DE APLICACIÓN	RETRASO	VALOR SANCIÓN DÍA	VALOR SANCIÓN	FG	FACTOR NDR/TDS	VALOR SANCIÓN FINAL
10/03/2008	883	196.000	173.068.000	100	0.358	61.211.974
18/03/2008	674	196.000	132.104.000	100	0.358	25.049.976
22/01/2009	357	196.000	69.972.000	100	0.358	21.681.912
19/03/2009	309	196.000	60.564.000	100	0.358	20.699.560
25/03/2009	295	196.000	57.820.000	100	0.358	19.997.880
02/04/2009	285	196.000	55.860.000	100	0.358	19.436.536
14/04/2009	277	196.000	54.292.000	100	0.358	19.155.864
16/04/2009	273	196.000	53.508.000	100	0.358	19.015.528
20/04/2009	271	196.000	53.116.000	100	0.358	18.454.184
27/04/2009	263	196.000	51.548.000	100	0.358	16.980.656
07/05/2009	242	196.000	47.432.000	100	0.358	16.629.816
12/05/2009	237	196.000	46.452.000	100	0.358	20.208.384
13/05/2009	288	196.000	56.448.000	100	0.358	16.489.480
14/05/2009	235	196.000	46.060.000	100	0.358	16.910.488
15/05/2009	241	196.000	47.236.000	100	0.358	19.717.208
20/05/2009	281	196.000	55.076.000	100	0.358	15.998.304
21/05/2009	228	196.000	44.688.000	100	0.358	13.191.584
30/06/2009	188	196.000	36.848.000	100	0.358	25.049.976
01/07/2009	249	196.000	48.804.000	100	0.358	21.681.912
18/09/2009	98	196.000	19.208.000	80	0.358	5.501.171
19/05/2010	1	196.000	24.555	50	0.358	4.395
09/09/2010	6	196.000	147.330	50	0.358	26.372
12/10/2010	1	196.000	24.555	50	0.358	4.395
19/11/2010 ³⁷	1	196.000	24.555	50	0.358	4.395
TOTAL			1.210.324.995³⁸ 39			413.101.950⁴⁰

Teniendo en cuenta lo anterior, le asistiría razón al Distrito Capital, por lo que procedería modificar el restablecimiento del derecho de la sentencia apelada para ajustar la liquidación a los anteriores valores e incluir el documento con fecha de aplicación 19/11/2010. De manera que el valor de la sanción final sería de \$413.101.950⁴¹.

Sin embargo, la Sala pone de presente que mediante el parágrafo 5 del artículo 282 de la Ley 1819 de 2016 [que modificó el art. 640 ETN] se contempló el principio de favorabilidad en materia sancionatoria, conforme con el cual este principio es aplicable “*aun cuando la ley permisiva o favorable sea posterior*”.

³⁷ Esta es la fila que se adiciona a la liquidación efectuada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en concordancia con la liquidación que se hace en los actos administrativos acusados.

³⁸ Este total se corrige en esta providencia. En la sentencia de primera instancia se totalizó la columna “VALOR SANCIÓN” en \$905.128.440.

³⁹ A pesar de que el Tribunal Administrativo de Cundinamarca incurrió en error en la sumatoria de las sanciones y que el correcto sería el de \$1.210.324.995, sin aplicar el factor de gradualidad, se observa que la DIAN determinó como valor de la sanción final (ya con gradualidad) \$1.082.511.235..

⁴⁰ Este total se corrige en esta providencia. En la sentencia de primera instancia se totalizó la columna “VALOR SANCIÓN FINAL” en \$326.835.600.

⁴¹ Valga indicar que el Tribunal también excluyó otros tres (3) documentos de 15/09/2010, 17/09/2010 y 13/12/2010 que la administración incluyó en el cuadro de liquidación, pero con cero (0) días de retraso, lo que no generó sanción alguna respecto de dichos documentos, por lo que no es relevante tenerlos en cuenta.



Esta norma es concordante con lo dispuesto en el artículo 29 de la Constitución Política, en cuanto se trata de una excepción al principio de irretroactividad de la ley tributaria.

En relación con la aplicación del principio de favorabilidad en materia sancionatoria, esta Sección⁴² acogió el criterio de la Sala de Consulta y Servicio Civil de esta Corporación, que señaló lo siguiente:

“1. El principio de favorabilidad consagrado en el artículo 29 de la Constitución Nacional, debe aplicarse, como regla general en los procesos disciplinarios y administrativos adelantados por las autoridades administrativas, salvo en aquellas materias que por su especial naturaleza no resulte[n] compatibles con él, como es el caso, por ejemplo, de las disposiciones sobre política económica.

2. El principio de favorabilidad cuando es aplicable en materia sancionatoria administrativa, constituye un imperativo constitucional, y por ende, bien puede ser aplicado a solicitud de parte, o de oficio por la autoridad juzgadora competente.”⁴³
(Subraya la Sala)

De acuerdo con el criterio expuesto, el principio de favorabilidad en materia sancionatoria administrativa puede ser aplicado de oficio, como lo hizo el Tribunal en la sentencia apelada⁴⁴.

Sin embargo, la Sala disminuye el monto de la sanción a cargo de la actora, por las siguientes razones:

La norma que el Tribunal dijo tener en cuenta fue el artículo 676 del ETN [modificado por el artículo 297, L. 1819 de 2016].

En el cuadro de liquidación, el Tribunal multiplicó el valor de la UVT del año 2010 (año en que se entregó la información) por el número de UVT según el número de días de retraso. Como la mayoría de la información se entregó con más de 25 días de retraso, multiplicó el valor de la UVT (\$24.555) por 8, lo que es igual a \$196.440. Se aproximó a \$196.000, valor que se incluyó en la casilla “valor sanción día”.

En la casilla de “valor sanción”, multiplicó \$196.000 por el número de días de retraso. Luego, el valor de la sanción se multiplicó por el porcentaje de gradualidad (50%, 80% o 100%) y el resultado se multiplicó por 0.358, lo que arroja la sanción final.

De lo anterior se advierte que el procedimiento que aplicó el Tribunal es el mismo que efectuó la administración en los actos acusados. Lo único que cambia es que el valor de la sanción por día disminuye de 20 UVT a 1, 2 u 8 UVT, pero la proporcionalidad y gradualidad de la sanción no se modificó.

No obstante, de la lectura del artículo 676 del ETN, modificado por el artículo 297 de la Ley 1819 de 2016, se advierte que la sanción se impone por cada documento

⁴² Consejo de Estado, Sección Cuarta, sentencia de 15 de marzo de 2018, exp. 21854. C.P. Milton Chaves García.

⁴³ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, octubre 16 de 2002, radicación número: 1454.

⁴⁴ Consejo de Estado, Sección Cuarta, sentencia de 13 de diciembre de 2017, exp. 22701. C.P. Stella Jeannette Carvajal Basto



entregado con extemporaneidad y según un rango de días de retraso, ya no por cada día de retraso, como lo imponía la norma anterior. Significa que dependiendo del rango de días de extemporaneidad en el que deba ubicarse el infractor, la sanción será entre 1 y 8 UVT, según el inciso segundo de la citada norma.

El texto de la norma, que aplicará la Sala por ser más favorable al sancionado es el siguiente:

“Artículo 676. Modificado por la Ley 1819 de 2016, artículo 297. Extemporaneidad en la entrega de la información de los documentos recibidos de los contribuyentes. Cuando las entidades autorizadas para recaudar impuestos incumplan los términos fijados y lugares señalados por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público para la entrega de los documentos recibidos, así como para entregar la información correspondiente a esos documentos en medios electrónicos o en los mecanismos que se determinen para la grabación y transmisión, incurrirán en las siguientes sanciones, por cada documento:

- 1. De uno (1) a cinco (5) días de retraso, una sanción de una (1) UVT.*
- 2. De seis (6) a diez (10) días de retraso, una sanción dos (2) UVT.*
- 3. De once (11) a quince (15) días de retraso, una sanción de tres (3) UVT.*
- 4. De quince (15) a veinte (20) días de retraso, una sanción de cuatro (4) UVT.*
- 5. De veinte (20) a veinticinco (25) días de retraso, una sanción de cinco (5) UVT.*
- 6. Más de veinticinco (25) días de retraso, una sanción de ocho (8) UVT.*

Los términos se contarán por días calendario, a partir del día siguiente al vencimiento del plazo para la entrega de los documentos o la información correspondiente a los documentos, hasta el día de su entrega efectiva.”

Como en el caso en estudio, los documentos, en su mayoría, se entregaron con más de 25 días de retraso, la sanción es de 8 UVT, sin que se deba multiplicar el equivalente de esas UVT por cada día de retardo, como se hacía conforme el anterior texto del artículo 676 ib.

Asimismo, conforme con la norma transcrita, esta sanción se aplicará por cada documento recibido de manera extemporánea y teniendo en cuenta la UVT del periodo del vencimiento del plazo para la entrega de los documentos.

Ahora bien, en cuanto a la proporcionalidad y gradualidad de la sanción es aplicable el artículo 676-2 del ETN, adicionado por el artículo 299 de la Ley 1819 de 2016, por ser más favorable al sancionado. Esta norma prevé que:

“Artículo 299. *Adiciónese el artículo 676-2 al Estatuto Tributario el cual quedará así: Artículo 676-2. Aplicación de los principios de lesividad, proporcionalidad, gradualidad y favorabilidad en el régimen sancionatorio de las entidades autorizadas para recaudar. Para la aplicación del régimen sancionatorio establecido en los artículos 674, 675, 676 y 676-1 del presente Estatuto se deberá atender lo siguiente:*

1. La sanción se reducirá al cincuenta por ciento (50%) del monto previsto en la ley, siempre que los errores, inconsistencias y/o extemporaneidades se presenten respecto de un número de documentos o informes menor o igual al uno por ciento (1.0%) del total de documentos recepcionados o informes presentados por la entidad autorizada para recaudar durante el año fiscal en el que se hubiesen cometido las respectivas conductas objeto de sanción.

2. La sanción se reducirá al setenta y cinco por ciento (75%) del monto previsto en la ley, siempre que los errores, inconsistencias y/o extemporaneidades se presenten



respecto de un número de documentos o informes mayor al uno por ciento (1.0%) y menor al uno punto cinco por ciento (1.5%) del total de documentos recepcionados o informes presentados por la entidad autorizada para recaudar durante el año fiscal en el que se hubiesen cometido las respectivas conductas objeto de sanción.

En este caso, es procedente aplicar el artículo transcrito porque es más favorable para la demandante que el aplicado en su momento [art. 70 Res. 487/09], así que, como el porcentaje de documentos entregados con tardanza es del 0.358%, esto es, menor al 1%, la sanción debe reducirse al 50%.

Entonces, la liquidación de la sanción por extemporaneidad en la entrega de información a cargo de Bancolombia, como entidad recaudadora será la siguiente:

FECHA DE APLICACIÓN	RETRASO ⁴⁵	VALOR SANCIÓN ⁴⁶	FG ⁴⁷	VALOR SANCIÓN FINAL ⁴⁸
10/03/2008	883	176.000 (8UVT ⁴⁹)	50	88.000
18/03/2008	674	176.000 (8UVT)	50	88.000
22/01/2009	357	190.000 (8UVT ⁵⁰)	50	95.000
19/03/2009	309	190.000 (8UVT)	50	95.000
25/03/2009	295	190.000 (8UVT)	50	95.000
02/04/2009	285	190.000 (8UVT)	50	95.000
14/04/2009	277	190.000 (8UVT)	50	95.000
16/04/2009	273	190.000 (8UVT)	50	95.000
20/04/2009	271	190.000 (8UVT)	50	95.000
27/04/2009	263	190.000 (8UVT)	50	95.000
07/05/2009	242	190.000 (8UVT)	50	95.000
12/05/2009	237	190.000 (8UVT)	50	95.000
13/05/2009	288	190.000 (8UVT)	50	95.000
14/05/2009	235	190.000 (8UVT)	50	95.000

⁴⁵ Número de días de retraso, contados desde el día siguiente en que debió entregar la información hasta el día en que efectivamente lo hizo.

⁴⁶ Se multiplica el valor de la UVT del año en que debió entregar la información por el número de UVT según el rango de días de retraso. Como la mayoría son más de 25 días la sanción es de 8 UVT.

⁴⁷ **Factor de gradualidad:** corresponde al porcentaje en que se reduce la sanción

⁴⁸ **Valor sanción final:** el valor de la sanción se multiplica por el porcentaje de gradualidad (50%)

⁴⁹ El valor de la UVT para 2008 era de \$22.054 x 8=176.432. Se aproxima al múltiplo de mil más cercano, esto es \$176.000.

⁵⁰ El valor de la UVT para 2009 era de \$23.763 x 8=190.104. Se aproxima al múltiplo de mil más cercano, esto es \$190.000.



15/05/2009	241	190.000 (8UVT)	50	95.000
20/05/2009	281	190.000 (8UVT)	50	95.000
21/05/2009	228	190.000 (8UVT)	50	95.000
30/06/2009	188	190.000 (8UVT)	50	95.000
01/07/2009	249	190.000 (8UVT)	50	95.000
18/09/2009	98	190.000 (8UVT)	50	95.000
19/05/2010	1	25.000 (1UVT ⁵¹)	50	12.000
09/09/2010	6	49.000 (2UVT ⁵²)	50	24.000
12/10/2010	1	25.000 (1UVT)	50	12.000
19/11/2010 ⁵³	1	25.000 (1UVT)	50	12.000
TOTAL		3.896.000		1.946.000⁵⁴

Conforme con las precisiones anteriores, se modifica el numeral segundo de la sentencia apelada y a título de restablecimiento del derecho, se fija la sanción a cargo de BANCOLOMBIA S.A. en la suma de UN MILLÓN NOVECIENTOS CUARENTA Y SEIS MIL PESOS (\$1.946.000), por haber incurrido en el hecho sancionable de extemporaneidad en la entrega de la información, años 2008, 2009 y 2010, en virtud de lo dispuesto en los artículos 676 y 676-2 del E.T. y conforme con la anterior liquidación. En lo demás, se confirma la sentencia apelada.

Por último, no se condena en costas, pues conforme con el artículo 188 del CPACA⁵⁵, en los procesos ante esta jurisdicción, la condena en costas, que según el artículo 361 del CGP incluye las agencias en derecho, se rige por las reglas previstas el artículo 365 del Código General del Proceso, y una de estas reglas es la del numeral 8, según la cual “solo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación”, requisito que no se cumple en este asunto.

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

⁵¹ El valor de la UVT para 2010 era de \$24.555. Se aproxima al múltiplo de mil más cercano, esto es \$25.000.

⁵² El valor de la UVT para 2010 era de \$24.555 x 2=49.110. Se aproxima al múltiplo de mil más cercano, esto es \$49.000.

⁵³ Esta es la fila que se adiciona a la liquidación efectuada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en concordancia con la liquidación que se hace en los actos administrativos acusados.

⁵⁴ Este valor cumple con lo dispuesto en el artículo 676-3 del E.T.N. (sanciones mínima y máxima en el régimen sancionatorio para las entidades recaudadoras) al no ser menor a la sanción mínima de 20UVT ni superior a 33.000 UVT.

⁵⁵ CPACA. Art. 188. Condena en costas. “Salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se registrarán por las normas del Código de Procedimiento Civil”.



FALLA

1. DECLARAR FUNDADO el impedimento manifestado por el Magistrado Julio Roberto Piza Rodríguez. En consecuencia, lo separa del conocimiento del presente asunto.

2. MODIFICAR el numeral segundo de la sentencia de 30 de mayo de 2018, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección A, el cual queda así:

*“**SEGUNDO:** A título de restablecimiento del derecho **FIJAR** la sanción a cargo de BANCOLOMBIA S.A. en la suma de UN MILLÓN NOVECIENTOS CUARENTA Y SEIS MIL PESOS (\$1.946.000), por haber incurrido en el hecho sancionable de extemporaneidad en la entrega de la información, años 2008, 2009 y 2010, en virtud de lo dispuesto en los artículos 676 y 676-2 del E.T. y conforme con la liquidación establecida en la parte motiva de esta providencia.”*

3. En lo demás, **CONFIRMAR** la sentencia objeto de apelación.

4. Sin condena en costas.

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

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

(Con firma electrónica)
MILTON CHAVES GARCÍA
Presidente

(Con firma electrónica)
MYRIAM STELLA GUTIÉRREZ ARGÜELLO

(Con firma electrónica)
LUCY CRUZ DE QUIÑONES
Conjuez

(Con firma electrónica)
JUAN DE DIOS BRAVO GONZÁLEZ
Conjuez