



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA
SALA SEGUNDA DE ORALIDAD
MAGISTRADO PONENTE: GONZALO ZAMBRANO VELANDIA**

Medellín, veintisiete (27) de septiembre de dos mil trece (2013)

REFERENCIA: NULIDAD SIMPLE
DEMANDANTE: HELGA ADRIANA SANABRIA KNEPPER
DEMANDADO: DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA
RADICADO: 05001233300020130100600
INSTANCIA: PRIMERA
PROVIDENCIA: AUTO INTERLOCUTORIO No. 242

ASUNTO: RESUELVE SOLICITUD DE MEDIDA CAUTELAR

ANTECEDENTES

La parte demandante en el escrito de la demanda visible a folios 1 a 33 del expediente, solicita el decreto de una medida cautelar consistente en la suspensión provisional de los efectos del Parágrafo 1° del artículo 93 (parcial), los artículos 96, 97 98, el Parágrafo del artículo 104 y el Parágrafo 3° del artículo 106 de la Ordenanza 015 del 4 de octubre de 2010 “*Por medio de la cual se expide el Estatuto de Rentas del Departamento de Antioquia*”.

Se indica que los anteriores actos administrativos se encuentran en abierta contradicción con los artículos 6°, 29 y 121 de la Constitución Política, toda vez que las sanciones tributarias dispuestas en las normas locales en mención no se encuentran contempladas en el Estatuto Tributario Nacional, la cual constituye la norma de remisión para los asuntos de impuestos y rentas de los departamentos, por lo que considera que la Asamblea Departamental de Antioquia excedió las competencias que constitucionalmente tiene asignadas, además que desconoció el principio de reserva de Ley en materia sancionatoria.

Por otra parte, en lo que respecta a lo puntualmente deprecado acerca de los artículos 97, 98 y el Parágrafo 3° del artículo 106 de la Ordenanza 015 de 2010, indica la accionante que tales disposiciones infringen el artículo 59 de la Ley 788 de 2002, el cual indica que los entes territoriales en materia sancionatoria tributaria deben aplicar el Estatuto Tributario Nacional, siendo que el monto de las sanciones y los procedimientos aplicables podrían disminuirlas o simplificarlas, pero en ningún momento aumentarlas como entiende que lo hace los artículos precitados de la norma local, en tanto los incisos segundo y cuarto del artículo 657 del Estatuto Tributario establece un término para la sanción de clausura del establecimiento entre 3 y 10 días en caso de reincidencia, mientras que los aludidos artículos 97 y 98

REFERENCIA:	NULIDAD SIMPLE
DEMANDANTE:	HELGA ADRIANA SANABRIA KNEPPER
DEMANDADO:	DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA
RADICADO:	05001233300020130100600
INSTANCIA:	PRIMERA
ASUNTO:	RESUELVE SOLICITUD DE MEDIDA CAUTELAR

de la Ordenanza 015 establecen un término de cierre de entre 5 y 30 días e incluso llegando a sancionar con el cierre definitivo, además de la imposición de una multa de entre medio y 15 salarios mínimos legales mensuales vigentes. Así mismo expresa que la sanción de multa no es la regla general en el Estatuto Tributario Nacional, por lo que su establecimiento dentro de una norma local debe entenderse como la creación de una nueva sanción que trasgrede las normas en las que debe fundarse.

Por otra parte, indicó la parte accionante respecto al Parágrafo 1° del artículo 93, el artículo 96, y el Parágrafo del artículo 104 de la norma local acusada parcialmente de nulidad, que los mismos son contrarios a la Ley 223 de 1995 y al artículo 59 de la Ley 788 de 2002, por contemplar unas sanciones que no existen en la precitada Ley 223.

POSICIÓN DE LA ENTIDAD DEMANDADA

De conformidad con el artículo 233 del C.P.A. y de lo C.A., se corrió traslado de la solicitud de suspensión provisional al DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA - *folio 125-*, quien por intermedio de apoderado judicial, presentó escrito el 17 de septiembre de 2013 visible a folios 132 a 134 del expediente, en el cual manifestó que la medida cautelar solicitada por la parte demandante no debe concederse argumentado que en la Ordenanza 015 de 2010 no se estableció un régimen sancionatorio como tal, pues el texto de dicha norma contiene, en su mayoría, remisiones a las normas de carácter nacional, de igual manera, se indica que las normas demandadas en nulidad gozan de plena legalidad pues las mismas fueron expedidas con base en las facultades conferidas por la Constitución y la Ley a los entes departamentales.

CONSIDERACIONES

El artículo 229 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, respecto al decreto de medidas cautelares indica que en los procesos declarativos adelantados ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa, será posible decretar las medidas cautelares que se estimen necesarias para proteger y garantizar, de forma provisional el objeto del proceso y para que los efectos de la sentencia no se hagan nugatorios. Indica la citada norma en su tenor literal:

ARTÍCULO 229. PROCEDENCIA DE MEDIDAS CAUTELARES. En todos los procesos declarativos que se adelanten ante esta jurisdicción, antes de ser notificado, el auto admisorio de la demanda o en cualquier estado del proceso, a petición de parte debidamente sustentada, podrá el Juez o Magistrado Ponente decretar, en providencia motivada, las medidas cautelares que considere necesarias para proteger y garantizar,

REFERENCIA: NULIDAD SIMPLE
DEMANDANTE: HELGA ADRIANA SANABRIA KNEPPER
DEMANDADO: DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA
RADICADO: 05001233300020130100600
INSTANCIA: PRIMERA
ASUNTO: RESUELVE SOLICITUD DE MEDIDA CAUTELAR

provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia, de acuerdo con lo regulado en el presente capítulo.

La decisión sobre la medida cautelar no implica prejuzgamiento.

PARÁGRAFO. Las medidas cautelares en los procesos que tengan por finalidad la defensa y protección de los derechos e intereses colectivos y en los procesos de tutela del conocimiento de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo se regirán por lo dispuesto en este capítulo y podrán ser decretadas de oficio.

De igual forma, el artículo 230 *ejusdem* establece que las medidas cautelares pueden ser de contenido preventivo, conservativo, anticipativo o de suspensión, y que tales medidas sólo podrán ser decretadas siempre y cuando las mismas tengan relación directa y necesaria con las pretensiones de la demanda, para lo cual se podrá decretar una o varias de las siguientes medidas:

1. Ordenar que se mantenga la situación, o que se restablezca al estado en que se encontraba antes de la conducta vulnerante o amenazante, cuando fuere posible.
2. Suspender un procedimiento o actuación administrativa, inclusive de carácter contractual. A esta medida solo acudirá el Juez o Magistrado Ponente cuando no exista otra posibilidad de conjurar o superar la situación que dé lugar a su adopción y, en todo caso, en cuanto ello fuere posible el Juez o Magistrado Ponente indicará las condiciones o señalará las pautas que deba observar la parte demandada para que pueda reanudar el procedimiento o actuación sobre la cual recaiga la medida.
3. Suspender provisionalmente los efectos de un acto administrativo.
4. Ordenar la adopción de una decisión administrativa, o la realización o demolición de una obra con el objeto de evitar o prevenir un perjuicio o la agravación de sus efectos.
5. Impartir órdenes o imponerle a cualquiera de las partes del proceso obligaciones de hacer o no hacer.

En el caso concreto, la parte demandante solicita como medida cautelar la suspensión provisional de los efectos de algunos artículos de la Ordenanza No. 015 de 2010, expedida por la Asamblea Departamental de Antioquia, por medio de los cuales se fijan sanciones en materia tributaria para los contraventores al Régimen de Monopolio, en tanto estima que dichas normas locales fueron expedidos contraviniendo los artículos 6º, 29 y 121 de la Constitución Política, el artículo 59 de la Ley 788 de 2002, el artículo 657 del Estatuto Tributario y los artículos 218 y 222 de la Ley 223 de 1995.

En lo que respecta a la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos que sean susceptibles de impugnación por vía judicial, el artículo 238 de la Constitución Política le asigna a la jurisdicción de lo contencioso

REFERENCIA: NULIDAD SIMPLE
DEMANDANTE: HELGA ADRIANA SANABRIA KNEPPER
DEMANDADO: DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA
RADICADO: 05001233300020130100600
INSTANCIA: PRIMERA
ASUNTO: RESUELVE SOLICITUD DE MEDIDA CAUTELAR

administrativo dicha facultad, por los motivos y con observancia de los requisitos que establezca la Ley.

De suerte que no se trata de una licencia constitucional que se pueda ejercitar potestativamente, todo lo contrario, dado que el propio texto constitucional le asignó al legislador la autoridad para encauzar dentro de unos precisos contornos el ejercicio de ese poder, a lo menos, en cuanto concierne a los motivos que eventualmente pueden dar lugar a que se adopte la medida, así como también le asignó la responsabilidad de establecer los requisitos que deben ser satisfechos para la procedencia de la cautela, dado su carácter evidentemente excepcional, pues supone que provisionalmente y normalmente hasta tanto se resuelva con fallo definitivo la contienda, pierde vigencia la presunción de legalidad y de constitucionalidad de la que se hallan revestidas las decisiones de la Administración, salvo que con antelación se provea el levantamiento de la cautela que se hubiere decretado.

Como se ha señalado en varias oportunidades, con fundamento en la ley y en la jurisprudencia, la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos, es una excepción a la presunción de legalidad de los mismos, en los eventos en que éstos infrinjan normas superiores, de tal manera que la contradicción se pueda percibir mediante una comparación entre el acto administrativo y las normas superiores en las que debía fundarse, así como de una valoración de las pruebas aportadas que le permitan concluir al Juez que existe una contradicción entre tales normas, de conformidad con los requisitos señalados en el artículo 231 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Al respecto JUAN ÁNGEL PALACIO, ex Magistrado del H. Consejo de Estado, en su obra Derecho Procesal Administrativo, comenta:

La suspensión provisional es una medida cautelar que en el CPACA fue innovada en su redacción para facultar su procedencia. En el C.C.A. anterior la suspensión provisional requería de un trámite previo, sumario y formalista. Se caracterizaba porque el juez para decretarla no podía acudir a silogismos y análisis profundos para llegar a la conclusión de que un acto infringe una norma superior. En la nueva redacción, por el contrario, el juez puede y debe hacer los estudios necesarios, si es el caso, para llegar a la conclusión de suspender. Esto por cuanto, la nueva norma dice que para la suspensión provisional de los actos administrativos demandados “Procederá por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado, cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud” (art. 231). Eso significa que el juez debe hacer la valoración probatoria que le permita llegar a la deducción de la contradicción de las normas, salvo que tal contradicción se aprecie directamente de la confrontación del texto del acto con la norma superior invocada.

Es decir, la suspensión del acto ya no solo la decreta el juez porque directamente aprecie esa contradicción, sino porque en forma indirecta llega a ella mediante la

REFERENCIA: NULIDAD SIMPLE
DEMANDANTE: HELGA ADRIANA SANABRIA KNEPPER
DEMANDADO: DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA
RADICADO: 05001233300020130100600
INSTANCIA: PRIMERA
ASUNTO: RESUELVE SOLICITUD DE MEDIDA CAUTELAR

valoración probatoria de los medios de convicción que se le hayan aportado, medios que pueden ser cualquiera de los que autoriza el procedimiento civil.¹

El legislador, cumpliendo el mandato constitucional, en el artículo 231 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, determinó los requisitos en virtud de los cuales emerge viable que en un caso determinado se pueda adoptar la suspensión provisional del acto acusado, habiendo dispuesto:

ARTÍCULO 231. REQUISITOS PARA DECRETAR LAS MEDIDAS CAUTELARES. Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo, la suspensión provisional de sus efectos procederá por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado, cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud. Cuando adicionalmente se pretenda el restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios deberá probarse al menos sumariamente la existencia de los mismos.

En los demás casos, las medidas cautelares serán procedentes cuando concurren los siguientes requisitos:

1. Que la demanda esté razonablemente fundada en derecho.
2. Que el demandante haya demostrado, así fuere sumariamente, la titularidad del derecho o de los derechos invocados.
3. Que el demandante haya presentado los documentos, informaciones, argumentos y justificaciones que permitan concluir, mediante un juicio de ponderación de intereses, que resultaría más gravoso para el interés público negar la medida cautelar que concederla.
4. Que, adicionalmente, se cumpla una de las siguientes condiciones:
 - a) Que al no otorgarse la medida se cause un perjuicio irremediable, o
 - b) Que existan serios motivos para considerar que de no otorgarse la medida los efectos de la sentencia serían nugatorios.

Entre los requisitos exigidos por la norma está la **sustentación expresa** de la petición, así lo ha reiterado el Consejo de Estado en providencia de enero 23 de 2003, Consejero Ponente Doctor MARIO ALARIO MÉNDEZ, Referencia: expediente 3069, en tanto precisa:

¹ PALACIO HINCAPIE, Juan Ángel. Derecho Procesal Administrativo. Octava Edición. Librería Jurídica Sánchez R. Ltda. Medellín, 2013. Pág. 856.

REFERENCIA: NULIDAD SIMPLE
DEMANDANTE: HELGA ADRIANA SANABRIA KNEPPER
DEMANDADO: DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA
RADICADO: 05001233300020130100600
INSTANCIA: PRIMERA
ASUNTO: RESUELVE SOLICITUD DE MEDIDA CAUTELAR

“...Entonces, para sustentar la solicitud de suspensión provisional, han de indicarse las normas violadas y explicarse el concepto de violación, de modo expreso, como es la exigencia legal. Ello significa que para el efecto no es bastante la indicación de las normas violadas y la explicación del concepto de violación que se haga en la demanda como fundamento de sus pretensiones. No. La sustentación de la solicitud de suspensión provisional, se repite, ha de hacerse de modo expreso, porque es exigencia legal.

Cabe señalar, sin embargo, como se ha explicado muchas veces, que el requisito de sustentar de modo expreso la solicitud de suspensión provisional se satisface con la remisión que se haga en la solicitud al capítulo de la demanda concerniente a las normas violadas y al concepto de la violación, criterio que en esta ocasión se reitera. Siendo, pues, que el demandante para el efecto se remitió a las normas legales citadas y al concepto de violación explicado en la demanda, debe entenderse cumplido el requisito legal....”

En el presente caso, la parte demandante solicitó de manera expresa la suspensión de los efectos del Parágrafo 1° del artículo 93 (parcial), los artículos 96, 97 98, el Parágrafo del artículo 104 y el Parágrafo 3° del artículo 106 de la Ordenanza 015 del 4 de octubre de 2010 “*Por medio de la cual se expide el Estatuto de Rentas del Departamento de Antioquia*”, indicando que tales actos administrativos se expidieron en manifiesta contravención de lo dispuesto en los artículos 6°, 29 y 121 de la Constitución Política, el artículo 59 de la Ley 788 de 2002, el artículo 657 del Estatuto Tributario y los artículos 218 y 222 de la Ley 223 de 1995.

En primer lugar, la petición que se tiene a la vista reúne cabalmente los requisitos establecidos por el legislador, ante lo cual, sin más dilaciones, se verificará si el alegado quebrantamiento en verdad tiene lugar.

Ahora bien, las disposiciones del acto administrativo cuya suspensión parcial de sus efectos se pretende, indican en lo pertinente:

ARTICULO 93. Son contraventores los sujetos al régimen de monopolio de licores, alcoholes potables y juegos de suerte azar, las personas naturales, jurídicas, uniones temporales o cualquier otra forma de asociación que al introducir, elaborar, transportar, llevar consigo, conservar, vender, ofrecer, adquirir, almacenar, financiar o suministrar cualquiera de los productos aquí previstos, incurran en las siguientes causales:

(...)

PARÁGRAFO 1°. PROHIBICIÓN DE REENVASE. Todo establecimiento público que expendá licores, deberá vender las diferentes presentaciones con los sellos oficiales. El incumplimiento de tal precepto, será sancionado con una multa equivalente a dos (2) salarios mínimos legales diarios vigentes por botella descorchada y destrucción de las especies incautadas.

-Aparte subrayado demandado-

REFERENCIA: NULIDAD SIMPLE
DEMANDANTE: HELGA ADRIANA SANABRIA KNEPPER
DEMANDADO: DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA
RADICADO: 05001233300020130100600
INSTANCIA: PRIMERA
ASUNTO: RESUELVE SOLICITUD DE MEDIDA CAUTELAR

ARTICULO 96. Toda persona natural o jurídica, de derecho público y/o privado que produzca, introduzca, distribuya y comercialice cualquier tipo de bebida alcohólica, y que incurra en alguna de las conductas contravencionales, además de las previstas en el presente Estatuto, será sancionado de la siguiente manera:

- a. Decomiso de los productos aprehendidos, en todos los casos.
- b. Suspensión definitiva de la señalización para los productos en los cuales se haya sobrepasado el grado alcohométrico establecido en el registro Invima.

ARTICULO 97. Multas y cierre del establecimiento: En los siguientes casos de aprehensiones de licores de carrusel, aperitivos y cigarrillos (el valor de referencia de unidad equivale a una cajetilla de cigarrillos o tabaco) se impondrán las siguientes multas y cierres a los contraventores así:

Entre 0 y 10 unidades, 5 días de cierre y $\frac{1}{2}$ SMLMV,
Entre 11 y 50 unidades, 20 días de cierre y 1 SMLMV
Entre 51 y 100 unidades, 30 días de cierre y 2 SMLMV.
Entre 101 y 200 unidades, 3 SMLMV y el cierre definitivo del establecimiento.

ARTÍCULO 98. La multa y cierre provisional a los establecimientos en el caso de la producción, comercialización, distribución Licores Adulterados sujetos a monopolio, se impondrán de la siguiente manera:

Entre 0 y 10 unidades, 05 días de cierre y 3 SMLMV.
Entre 11 y 20 unidades, 10 días de cierre y 6 SMLMV.
Entre 21 y 50 unidades, 20 días de cierre y 9 SMLMV.
Entre 51 y 100 unidades, 30 días de cierre y 12 SMLMV.
Entre 101 y 200 unidades, 15 SMLMV y el cierre definitivo del establecimiento.

PARÁGRAFO 1. Los establecimientos que sean reincidentes, para licores de contrabando, aperitivos, licores de carrusel y cigarrillos, se establecerán 20 días de cierre y 10 SMLMV sin importar la cantidad aprehendida.

PARÁGRAFO 2. Cuando se produzca el cierre definitivo de mueble o inmueble se dará traslado a la fiscalía general de la nación, todas las diligencias que lo antecedieron, para que si lo considera conveniente se inicie el proceso de extinción de dominio de conformidad con los procedimientos en las disposiciones legales vigentes.

PARAGRAFO 3. Cuando sin previa autorización se destruya, se retire o se altere el sello de cierre fijado por los funcionarios competentes se sancionará hasta en otro tanto, en multa y cierre a que alude el artículo 97.

PARAGRAFO 4: La multa, si hubiere lugar a ella, deberá cancelarse dentro de los cinco (5) días siguientes al acto administrativo que impone la sanción. En caso de omitirse el pago dentro del término establecido, el profesional universitario encargado podrá ordenar el cierre del establecimiento hasta que se cancele la multa o en su defecto, dicho acto prestará mérito ejecutivo dando lugar al cobro coactivo.

El recibo de la consignación correspondiente a la multa, será aportado al proceso administrativo por parte del contraventor. El dinero proveniente de la multa, ingresará al Fondo Especial de Rentas del Departamento de Antioquia.

REFERENCIA: NULIDAD SIMPLE
DEMANDANTE: HELGA ADRIANA SANABRIA KNEPPER
DEMANDADO: DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA
RADICADO: 05001233300020130100600
INSTANCIA: PRIMERA
ASUNTO: RESUELVE SOLICITUD DE MEDIDA CAUTELAR

PARÁGRAFO DEL ARTÍCULO 104. Procederá la medida previa de suspensión de señalización en los casos en que como resultado de control por parte de las autoridades o funcionarios de control de Rentas, existan indicios o sospechas fundadas de que el producto sobrepasa los grados alcoholimétricos autorizados. Igualmente cuando el producto se haya elaborado con alcohol no autorizado para su producción. La medida de suspensión de señalización se levantará una vez se diluciden los motivos que dieron lugar a ella.

PARÁGRAFO 3 DEL ARTÍCULO 106. El establecimiento donde se realice operativo y/o prueba pericial y se compruebe la tenencia o expendio de licor - sujeto o no a monopolio- adulterado, alterado, fraudulento con estampilla de señalización falsa o alterada se sancionará, sin perjuicio de la responsabilidad penal de sus agentes, en proceso administrativo que adelantará la Dirección de Rentas Departamentales, por intermedio de los profesional universitarios designados, quienes según la gravedad de los hechos impondrán multa hasta de diez (10) salarios mínimos legales mensuales vigentes, que serán cancelados por el contraventor en los cinco (5) días hábiles siguientes a la imposición de la sanción, so pena de cerrar el establecimiento hasta que sea consignada la multa a favor del fondo de Rentas Departamentales.

Por su parte, las normas superiores frente a las cuales existe supuesta contradicción, son los artículos 6°, 29 y 121 de la Constitución Política, el artículo 59 de la Ley 788 de 2002, el artículo 657 del Estatuto Tributario y los artículos 218 y 222 de la Ley 223 de 1995, artículos que indican lo siguiente:

- CONSTITUCIÓN POLÍTICA

ARTICULO 6o. Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones.

ARTICULO 29. El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.

Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio.

En materia penal, la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable.

Toda persona se presume inocente mientras no se la haya declarado judicialmente culpable. Quien sea sindicado tiene derecho a la defensa y a la asistencia de un abogado escogido por él, o de oficio, durante la investigación y el juzgamiento; a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas; a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen en su contra; a impugnar la sentencia condenatoria, y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho.

Es nula, de pleno derecho, la prueba obtenida con violación del debido proceso.

REFERENCIA: NULIDAD SIMPLE
DEMANDANTE: HELGA ADRIANA SANABRIA KNEPPER
DEMANDADO: DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA
RADICADO: 05001233300020130100600
INSTANCIA: PRIMERA
ASUNTO: RESUELVE SOLICITUD DE MEDIDA CAUTELAR

ARTICULO 121. Ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la ley.

En materia penal, la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable.

- **LEY 788 DE 2002**

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

- **ESTATUTO TRIBUTARIO**

ARTICULO 657. SANCIÓN DE CLAUSURA DEL ESTABLECIMIENTO. La Administración de Impuestos podrá imponer la sanción de clausura o cierre del establecimiento de comercio, oficina, consultorio, y en general, el sitio donde se ejerza la actividad, profesión u oficio, en los siguientes casos:

a) <Literal subrogado por el artículo 74 de la Ley 488 de 1998. > Cuando no se expida factura o documento equivalente estando obligado a ello, o se expida sin los requisitos establecidos en los literales b), c), d), e), f), g), del artículo 617 del Estatuto Tributario, o se reincida en la expedición sin el cumplimiento de los requisitos señalados en el artículo 652 del mismo Estatuto. En estos eventos, cuando se trate de entes que prestan servicios públicos, o cuando a juicio de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales no exista un perjuicio grave, la entidad podrá abstenerse de decretar la clausura, aplicando la sanción prevista en el artículo 652 del Estatuto Tributario.

b) <Literal modificado por el artículo 42 de la Ley 49 de 1990. > Cuando se establezca que el contribuyente lleva doble contabilidad, doble facturación o que una factura o documento equivalente, expedido por el contribuyente no se encuentra registrada en la contabilidad.

c) <Literal adicionado por el artículo 41 de la Ley 633 de 2000.> <Literal CONDICIONALMENTE EXEQUIBLE, salvo el aparte tachado declarado INEXEQUIBLE> Cuando las materias primas, activos o bienes que forman parte del inventario, o las mercancías recibidas en consignación o en depósito, sean aprehendidas por violación al régimen aduanero vigente. En este evento la sanción se hará efectiva una vez quede en firme en la vía gubernativa el acto administrativo de decomiso. En este evento la sanción de clausura será de treinta (30) días calendario y se impondrán sellos oficiales que contengan la leyenda CERRADO POR EVASION Y CONTRABANDO. Esta sanción se aplicará en el mismo acto administrativo de decomiso y se hará efectiva dentro de los dos (2) días siguientes al agotamiento de la vía gubernativa. Esta sanción no será aplicable al tercero tenedor de buena fe, siempre y cuando lo pueda comprobar ~~con la factura con el lleno de los requisitos legales.~~

d) <Literal derogado por el artículo 78 de la Ley 1111 de 2006>

REFERENCIA: NULIDAD SIMPLE
DEMANDANTE: HELGA ADRIANA SANABRIA KNEPPER
DEMANDADO: DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA
RADICADO: 05001233300020130100600
INSTANCIA: PRIMERA
ASUNTO: RESUELVE SOLICITUD DE MEDIDA CAUTELAR

e) <Literal adicionado por el artículo 25 de la Ley 863 de 2003> Cuando el responsable perteneciente al Régimen Simplificado no cumpla con la obligación prevista en el numeral 4 del artículo 506.

f) <Literal adicionado por el artículo 25 de la Ley 863 de 2003> Cuando el agente retenedor o el responsable del Régimen Común del impuesto sobre las ventas, se encuentre en omisión de la presentación de la declaración o en mora en la cancelación del saldo a pagar, superior a tres (3) meses contados a partir de las fechas de vencimiento para la presentación y pago establecidas por el Gobierno Nacional. Los eximentes de responsabilidad previstos en el artículo 665 se tendrán en cuenta para la aplicación de esta sanción, siempre que se demuestre tal situación en la respuesta al pliego de cargos. No habrá lugar a la clausura del establecimiento para aquellos contribuyentes cuya mora se deba a la existencia de saldos a favor pendientes de compensar.

<Inciso subrogado por el artículo 75 de la Ley 488 de 1998. > La sanción a que se refiere el presente artículo, se aplicará clausurando por tres (3) días el sitio o sede respectiva, del contribuyente, responsable o agente retenedor, mediante la imposición de sellos oficiales que contendrán la leyenda 'cerrado por evasión'.

Cuando el lugar clausurado fuere adicionalmente casa de habitación, se permitirá el acceso de las personas que lo habitan, pero en él no podrán efectuarse operaciones mercantiles o el desarrollo de la actividad, profesión u oficio, por el tiempo que dure la sanción y en todo caso, se impondrán los sellos correspondientes.

<Inciso modificado por el artículo 47 de la Ley 223 de 1995. > Una vez aplicada la sanción de clausura, en caso de incurrir nuevamente en cualquiera de los hechos sancionables con esta medida, la sanción a aplicar será la clausura por diez (10) días calendario y una multa equivalente a la establecida en la forma prevista en el artículo 655.

La sanción a que se refiere el presente artículo, se impondrá mediante resolución, previo traslado de cargos a la persona o entidad infractora, quien tendrá un término de diez (10) días para responder.

La sanción se hará efectiva dentro de los diez (10) días siguientes al agotamiento de la vía gubernativa.

Para dar aplicación a lo dispuesto en el presente artículo, las autoridades de policía deberán prestar su colaboración, cuando los funcionarios competentes de la Administración de impuestos así lo requieran.

- LEY 223 DE 1995

ARTÍCULO 218. SEÑALIZACIÓN. Los sujetos activos de los impuestos al consumo de qué trata este Capítulo podrán establecer la obligación a los productores importadores de señalar los productos destinados al consumo en cada departamento y el Distrito Capital. Para el ejercicio de esta facultad los sujetos activos coordinarán el establecimiento de sistemas únicos de señalización a nivel nacional.

ARTÍCULO 222. APREHENSIONES Y DECOMISOS. Los departamentos y el Distrito Capital de Santafé de Bogotá podrán aprehender y decomisar en sus respectivas jurisdicciones, a través de las autoridades competentes, los productos sometidos a los impuestos al consumo de qué trata este capítulo que no acrediten el

REFERENCIA: NULIDAD SIMPLE
DEMANDANTE: HELGA ADRIANA SANABRIA KNEPPER
DEMANDADO: DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA
RADICADO: 05001233300020130100600
INSTANCIA: PRIMERA
ASUNTO: RESUELVE SOLICITUD DE MEDIDA CAUTELAR

pago del impuesto, o cuando se incumplan las obligaciones establecidas a los sujetos responsables.

Al respecto, el Despacho advierte que, en primer lugar, respecto a las normas superiores con las cuales se plantea inicialmente el contraste, básicamente establecen el principio de responsabilidad de los particulares y de los servidores públicos, el derecho al debido proceso y el principio de legalidad que recae sobre las penas y sanciones, así como del principio de taxatividad de las funciones de las autoridades Estatales, siendo que dada la generalidad de sus contenidos *-por tratarse más que todo de principios-* no es posible advertir *prima facie* una trasgresión de las normas locales cuya nulidad se pretende, pues estas lo que están fijando es el tipo de sanción a aplicar en materia tributaria para los contraventores al régimen de monopolio dentro de la regulación al impuesto al consumo dentro del Departamento de Antioquia, lo cual implica un grado de especificidad evidente que no permite una confrontación con normas generales de orden Superior.

Ahora bien, respecto a la confrontación de las normas locales aludidas con el procedimiento sancionatorio tributario fijado en el Estatuto Tributario Nacional y con la remisión que hace el artículo 59 de la Ley 788 de 2002, a pesar que de la lectura de esta última norma se desprende la obligación de los entes territoriales de aplicar el Estatuto Tributario Nacional en materia de procedimientos y sanciones, siendo que sólo les dio potestad de reducir el monto de las sanciones y de simplificar el término de la aplicación de los procedimientos tributarios mencionados en dicho artículo, sin que, en principio, fuera posible establecer procedimientos más complejos y sanciones más gravosas para los sujetos pasivos de la norma.

Sin embargo, de la lectura de las normas locales acusadas, no es posible inferir en este momento procesal que se esté ante una evidente violación de las normas nacionales en las que deberían fundarse, pues en primer lugar habría que establecerse si dentro del Estatuto Tributario Nacional existe un paralelismo de formas con el tributo territorial y el procedimiento que pretende regular las normas locales *-como podría ocurrir con el impuesto nacional a las ventas y el impuesto territorial de industria y comercio-*, que para el caso concreto es el impuesto al consumo de productos que se encuentran bajo régimen de monopolio así como el régimen sancionatorio para los contraventores de dicho régimen, pues en caso que no pudiera establecerse tal paralelo, los entes territoriales, en uso de la facultad impositiva subsidiaria y de la autonomía fiscal que les confiere la Constitución Política, podrán establecer un régimen tributario *-procedimental y sancionatorio-* ante la ausencia de norma nacional que pueda ser aplicada por vía de remisión, pues se recuerda que ni las formas propias de cada procedimiento ni las sanciones pueden ser aplicadas por vía de analogía.

Así las cosas, encuentra el Despacho que a tales conclusiones sólo se puede llegar después de realizar un examen minucioso de las normas del Estatuto Tributario

REFERENCIA: NULIDAD SIMPLE
DEMANDANTE: HELGA ADRIANA SANABRIA KNEPPER
DEMANDADO: DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA
RADICADO: 05001233300020130100600
INSTANCIA: PRIMERA
ASUNTO: RESUELVE SOLICITUD DE MEDIDA CAUTELAR

Nacional y de las normas locales demandadas, análisis propio de la sentencia con la cual se resuelve en forma definitiva la controversia, en tanto este sería el problema jurídico a resolver una vez se llegue a este momento procesal, pues el estudio a emprender es complejo y la incidencia que puedan tener en la legalidad de las normas locales demandadas sólo puede efectuarse al momento del fallo, dado que se requeriría adelantar una exploración profunda de carácter normativo y jurisprudencial sobre el tema, evidentemente impropio a la hora de resolver una solicitud de suspensión provisional.

En ese orden de ideas, de la comparación entre los actos acusados y las normas que se consideran vulneradas no se evidencia una contradicción de tal entidad para que prospere la medida cautelar prevista en el artículo 230 del C.P.A. y de lo C.A, toda vez que es necesario adelantar un análisis de fondo, cotejando entre otros, el contenido de la normatividad mencionada y el acervo probatorio, para comprobar si con la expedición de los actos acusados se desconocieron las disposiciones invocadas por la parte actora.

En mérito de lo expuesto, **EL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA, SALA SEGUNDA DE ORALIDAD,**

RESUELVE

PRIMERO.- NEGAR LA MEDIDA CAUTELAR DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL del Parágrafo 1° del artículo 93 (parcial), los artículos 96, 97 98, el Parágrafo del artículo 104 y el Parágrafo 3° del artículo 106 de la Ordenanza 015 del 4 de octubre de 2010, “*Por medio de la cual se expide el Estatuto de Rentas del Departamento de Antioquia*”, expedida por la Asamblea Departamental de Antioquia.

SEGUNDO.- Se reconoce personería al Dr. **JOHN JAIRO GAVIRIA ORTÍZ**, portador de la T.P. 94.477 del C.S.de la J para representar los intereses de la parte demandada en los términos del poder conferido visible a folio 129 del expediente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

**GONZALO ZAMBRANO VELANDIA
MAGISTRADO**