



**CONSEJO DE ESTADO  
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
SECCIÓN CUARTA**

**CONSEJERO PONENTE: MILTON CHAVES GARCÍA**

**Bogotá D.C., veintiocho (28) de noviembre de dos mil veinticuatro (2024)**

**Referencia:** Nulidad y restablecimiento del derecho  
**Radicación:** 25000-23-37-000-2021-00670-01(28517)  
**Demandante:** Cartón de Colombia S.A.  
**Demandado:** Bogotá, D.C.  
**Temas:** Sanción por no suministrar información. Deberes formales. Principio de irretroactividad. Excepción de ilegalidad.

**SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA**

La Sala decide el recurso de apelación<sup>1</sup> interpuesto por ambas partes contra la sentencia de 23 de noviembre de 2023, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección B, que decidió<sup>2</sup>:

**PRIMERO: DECLARAR** la nulidad parcial de la Resolución No. DDI-031245 del 15 de octubre de 2019, mediante la cual se impuso sanción por no enviar información del año 2017, a cargo de la actora y de la Resolución No. DDI-000759 del 5 de mayo de 2021, que confirmó el acto anterior, de conformidad con las razones expuestas en la parte motiva de esta sentencia.

**SEGUNDO:** Como consecuencia de lo anterior, a título de restablecimiento del derecho **DECLARAR** que la sociedad Carbón (sic) de Colombia S.A. está obligada a sufragar por concepto de sanción por no enviar información del año 2017, el monto de \$99.468.000.

**TERCERO:** No se condena en costas por no haberse causado [...].”

**ANTECEDENTES**

Mediante Resolución DD-040106 del 14 de septiembre de 2017, el Director Distrital de Impuestos de Bogotá estableció los obligados a presentar información de operaciones relacionadas con el impuesto de industria y comercio de los años gravables 2016 y 2017.

El 18 de marzo de 2019, la Secretaría de Hacienda Distrital de Bogotá emitió pliego de cargos con el que propuso a Cartón de Colombia S.A. la imposición de la sanción por no suministrar información del año 2017, relacionada con el impuesto de ICA, en los términos del artículo 1 de la Resolución DD-040106 del 14 de septiembre de 2017.

La sanción fue impuesta mediante Resolución DDI031245 de 15 octubre de 2019, por el no suministro de información del año 2017, que fue recurrida por la contribuyente y confirmada mediante Resolución DDI-000759 del 4 de mayo de 2021.

<sup>1</sup> Ingresó al despacho por primera vez el 23 de febrero de 2024.

<sup>2</sup> SAMAI Tribunal. Índice 18.



## DEMANDA

Cartón de Colombia S.A., en ejercicio del medio de control previsto en el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), formuló las siguientes pretensiones<sup>3</sup>:

*“1. Declarar la nulidad de los siguientes actos administrativos:*

*• Resolución sanción No. DDI031245 de 15 octubre de 2019 “Por no cumplir el deber formal de reportar información el año gravable 2017”*

*• Resolución No. DDI-000759 del 04 de mayo de 2021 “por el cual se resuelve un recurso de reconsideración”*

*2. Que como consecuencia de la anterior declaratoria, se restablezca en su derecho a CARTÓN disponiendo que ésta no está obligada al pago de la sanción impuesta por la autoridad tributaria, derivada de no cumplir deber formal de reportar información del año gravable 2017.*

*3. Condenar en costas procesales y agencias en derecho a BOGOTÁ D.C. DIRECCIÓN DISTRITAL DE IMPUESTOS”.*

La parte demandante indicó como normas violadas, las siguientes:

Artículos 1, 2, 29, 83, 95 numeral 9, 121, 209 y 338 de la Constitución Política.

Artículo 651 del Estatuto Tributario.

Artículo 6 del Acuerdo Distrital 671 de 2017.

Decretos Distritales 807 de 1993, 600 y 601 del 2014.

El concepto de la violación se sintetiza así<sup>4</sup>:

**1. Desconocimiento del principio de justicia tributaria.** La administración impuso la sanción pese a que con el actuar de la contribuyente no se causó daño porque los datos sobre los ingresos obtenidos por actividades no sujetas, deducciones o exenciones del impuesto de industria y comercio no resultaban relevantes. Por ende, no se vieron afectados los procesos de fiscalización contra terceros.

Además, cuando se cometió la infracción, la administración tenía las herramientas para adelantar la determinación del tributo, porque la declaración del impuesto de ICA de 2017 se presentó en el 2018, por lo que tenía tres años, hasta el 2020, para revisar si la sociedad cumplió correctamente su obligación tributaria, lo que refuerza la improcedencia de la sanción, al no afectar las funciones del fisco distrital.

**2. Desconocimiento del principio de gradualidad.** Para justificar la imposición de la sanción, la demandada no demostró ni justificó que con la conducta de la contribuyente se le causó daño. Asimismo, al aplicar la tarifa del 5% no aplicó la dosificación correcta.

**3. Violación del principio de irretroactividad de la ley tributaria.** La Resolución DD-040106 del 14 de septiembre de 2017 es aplicable a partir de su expedición, es decir, desde el año 2018. No obstante, la demandada retrotrajo sus efectos para imponer la

<sup>3</sup> Índice 001 Samai Tribunal.

<sup>4</sup> Ibidem.



obligación de informar periodos anteriores, pese a que el impuesto de ICA es de periodo anual, por lo cual las variaciones a éste solo pueden afectar los periodos posteriores a la vigencia de la norma sustancial que impuso el deber de suministrar información. De modo que el Distrito Capital no podía exigir datos del año 2017.

## CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

El **Distrito Capital** se opuso a las pretensiones de la demanda, de la siguiente manera<sup>5</sup>:

**1. Sí se causó daño a la administración.** La demandante generó daño por no suministrar información, pues la administración se privó de datos determinantes en la lucha de la evasión y elusión tributaria, lo que entorpece el cumplimiento de las funciones de investigación, determinación y recaudo de obligaciones tributarias sustanciales.

No puede la demandante aseverar que no se presentó un daño, porque la administración tiene facultades para determinar la exactitud de sus operaciones y que, por ende, no era justo adelantar un trámite sancionatorio, porque son obligaciones diferentes, independientes y autónomas, con reglamentos distintos y consecuencias propias.

**2. No se vulneró el principio de gradualidad.** La sanción impuesta tiene como fundamento el artículo 20 de la Resolución DD-040106 del 14 de septiembre de 2017 ante el incumplimiento del deber de suministrar información, lo que da lugar a la aplicación del artículo 69 del Decreto Distrital 807 de 1993, en concordancia con el artículo 651 del ET, que prevén los criterios para establecer la base y el porcentaje aplicable de la sanción cuando no se entrega la información pedida.

Aunado al hecho que la sociedad no cumplió con ninguno de los presupuestos del artículo 640 del ET para reducir la sanción impuesta, pues no entregó la información en ninguna de las etapas procesales. De modo que la sanción resultó correspondiente con la infracción.

**3. No se vulneró el principio de irretroactividad de la ley tributaria.** La Resolución DD-040106 del 14 de septiembre de 2017 no es una norma que modifique elementos esenciales del impuesto de ICA, por lo cual no puede afectar las garantías constitucionales de irretroactividad y seguridad jurídica, pues la obligación impuesta es de carácter formal, para cuyo cumplimiento se establecieron una serie de plazos posteriores a su entrada en vigencia.

## SENTENCIA APELADA

El Tribunal accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda, por lo siguiente<sup>6</sup>:

**1. No es aplicable el principio de irretroactividad.** El Director Distrital de Impuestos cuenta con la habilitación del artículo 51 del Decreto 807 de 1993 para solicitar información de los contribuyentes, por lo cual cuando la Resolución DDI-040106 de 14 de septiembre de 2017 estableció los criterios para que las personas suministren

<sup>5</sup> Índice 009 Samai del Tribunal.

<sup>6</sup> Índice 018 Samai del Tribunal.



datos de las operaciones de los años 2016 y 2017, relativas a actividades no sujetas, deducciones y exenciones del impuesto de industria y comercio, fijó una obligación de carácter formal. Por ende, era aplicable de manera inmediata, a partir de su entrada en vigencia.

No se trata de una obligación sustancial que afecte impuestos de periodo, como lo aseveró el demandante. Para cumplir el deber de informar se establecieron plazos posteriores a su entrada en vigor, pues los datos debían reportarse en 2018, una vez consolidadas las operaciones al cierre del periodo del impuesto del 2017, por lo que no se puede predicar una vulneración al principio de irretroactividad de la ley tributaria.

**2. La sanción impuesta era procedente.** La demandante incurrió en el hecho sancionable previsto en el artículo 69 del Decreto 807 de 1993, porque no cumplió con el deber de presentar información. Por tanto, le correspondía la sanción del 5%, como lo dispone el artículo 6 del Acuerdo Distrital 671 de 2017, pues con su conducta omisiva concretó un daño a la administración porque entorpeció el cumplimiento de las funciones de fiscalización de los terceros con los que realizó operaciones en el año 2017, que resulta importante para evitar y contrarrestar conductas de elusión y evasión fiscal.

No tiene cabida aseverar que era injusto imponer la sanción por no suministrar información, en vez de adelantar un proceso de determinación para la revisión de las operaciones declaradas por la demandante, pues se trata de procedimientos diferentes, con finalidades autónomas. Además, la administración está facultada para encauzar uno o ambos trámites sin que ello pueda ser un argumento válido para alegar la nulidad de los actos administrativos.

**3. Aplicación del principio de favorabilidad.** Está demostrado que la actora no presentó la información, por lo que debía imponerse la sanción del 5%, según el artículo 6 del Acuerdo Distrital 671 de 2017. No obstante, la administración debió tener en cuenta el límite de 3.000 UVT, previsto en el artículo 9 numeral 1 del Acuerdo 756 de 2019, que modificó el artículo 24 del Acuerdo 27 de 2001 y que es más favorable a la actora, dado que la norma aplicada tenía un tope de 15.000 UVT.

En consecuencia, es procedente el reproche de la demandante frente a la falta de graduación y proporcionalidad de la sanción, pues el Distrito Capital no aplicó los límites a que estaba sujeta la imposición de la sanción, razón por la cual se recalculó la sanción impuesta, así:

CONCEPTO	VALOR
Valor ingresos reportados por actividades no sujetas, deducciones o exenciones del impuesto de ICA	\$24.605.180.000
Porcentaje a aplicar	5%
Valor sanción	\$514.050.000
Límite de 3.000 UVT- Acuerdo 756 de 2019	\$99.468.000
<b>TOTAL A PAGAR POR SANCIÓN</b>	<b>\$99.468.000</b>

**4. No se condena en costas.** No se presentó prueba de costas ni agencias en derecho.



## RECURSO DE APELACIÓN

La **demandante** apeló la sentencia y expuso lo siguiente<sup>7</sup>:

**Falta de aplicación del principio de irretroactividad legal.** El Tribunal desconoce que no se podía aplicar la Resolución DDI-040106 de 14 de septiembre de 2017 para exigir una obligación de periodos fiscales anteriores al de su entrada en vigor, porque el principio de irretroactividad de las normas tributarias se aplica para la consolidación de obligaciones formales, como garantía de certeza y seguridad jurídica.

El Tribunal no podía limitar la aplicación del principio de irretroactividad a las normas de contenido sustancial en materia impositiva, pues en el año 2017, la actora no conoció con anterioridad que estaba sujeta a presentar información. En todo caso, los efectos de la norma solo pueden darse a el futuro, esto es, a partir del año 2018.

**Desconocimiento del precedente jurisprudencial.** El Tribunal no atendió lo precisado por el Consejo de Estado en la sentencia 14270 de 2006, sobre el deber de demostrar que la infracción causó daño a la administración y que éste debe estar acreditado para que sea procedente imponer una sanción.

En el caso concreto no se produjo daño alguno porque si la administración quería revisar las operaciones declaradas en el año 2017 podía adelantar el procedimiento de determinación del tributo, sin necesidad de imponer la sanción por no suministrar información.

**El Distrito Capital<sup>8</sup>** apeló la decisión de disminuir el monto de la sanción impuesta al considerar que el fallo desconoce el principio de la justicia rogada, porque la demandante no incluyó pretensión tendiente a que sea revisado el monto establecido en los actos administrativos. Se falló fuera de lo pedido sin que mediasen situaciones excepcionales como una vulneración de un derecho fundamental o una incompatibilidad entre las normas locales y la Constitución, para que se pueda emitir una decisión por fuera de lo pedido.

La sanción debe mantenerse como se determinó en los actos demandados, considerando el valor de UVT del año 2019 y con el límite de 15.000 UVT (\$514.050.000). No es aplicable el límite de 3000 UVT con el valor de la unidad correspondiente al año 2018, como dispuso el Tribunal al imponer una sanción de \$99.468.000. La UVT corresponde al 2019, porque en ese año se emitieron el pliego de cargos y la resolución sanción.

## TRÁMITE PROCESAL DE SEGUNDA INSTANCIA

No hubo oposición al recurso de apelación por la parte contraria, durante la oportunidad prevista en el artículo 247 numeral 4° del CPACA, modificado por el artículo 67 de la Ley 2080 de 2021.

El Ministerio Público guardó silencio durante la oportunidad prevista en el artículo 247 numeral 6° del mismo código, modificado por el artículo 67 de la Ley 2080 de 2021.

<sup>7</sup> Índice 022 Samai del Tribunal.

<sup>8</sup> Índice 023 Samai del Tribunal.



## CONSIDERACIONES DE LA SALA

Según el recurso de apelación interpuesto por la demandante, la Sala decide si se desconoció el principio de irretroactividad al imponerse a la actora sanción por no enviar información por operaciones del impuesto de ICA del año 2017 con fundamento en la Resolución DDI-040106 de 14 de septiembre de 2017. Y si es del caso, precisa si al no suministrar información, la actora causó daño a la administración.

También, si hay lugar a ello, analiza la apelación del demandado y decide si la sentencia apelada debió aplicar el principio de favorabilidad en materia sancionatoria y si, en consecuencia, el cálculo de la sanción establecido por el Tribunal es correcto.

La Sala advierte la violación del principio de irretroactividad, por lo cual revoca la sentencia apelada, de acuerdo con el siguiente análisis:

Para el Tribunal, la sanción por no informar por el año 2017, impuesta a la actora con base en la Resolución DDI-040106 de 14 de septiembre de 2017, no desconoció el principio de irretroactividad en materia tributaria. Lo anterior, porque para cumplir el deber de informar se establecieron plazos posteriores a la entrada en vigor de dicha resolución, pues los datos debían reportarse en el año 2018, una vez consolidadas las operaciones al cierre del periodo del impuesto del 2017. Además, el desconocimiento del principio de irretroactividad para tributos de periodo (artículos 338 y 363 de la Constitución Política) solo se refiere a los elementos esenciales de estos, no al cumplimiento de deberes formales, como el de informar.

En esencia, la sociedad apelante insiste en que el Distrito Capital no podía sancionarla por no presentar información relacionada con el impuesto de ICA de 2017 con base en la Resolución DDI-040106 de 14 de septiembre de 2017. Lo anterior, porque, en garantía del principio de irretroactividad en materia tributaria, dicha resolución no podía exigir información de periodos fiscales anteriores al de su entrada en vigor (2018).

Pues bien, sobre el alcance de los artículos 338 y 363 de la Constitución Política, en relación con el principio de irretroactividad, la Sección ha sostenido que<sup>9</sup>:

Este principio está previsto en los artículos 338 y 363 de la Constitución Política, sobre los cuales la Sección<sup>10</sup> precisó que, **«las disposiciones que regulen los tributos cuya base sea el resultado de hechos ocurridos durante un período determinado, solo pueden aplicarse a partir del período que comience después de iniciar la vigencia de la respectiva normativa; asimismo, el artículo 363 ibidem prohíbe expresamente la retroactividad de las leyes que regulen aspectos tributarios. Según pronunciamientos de esta sección, las normas constitucionales expuestas impiden «cualquier disminución de la seguridad jurídica de los obligados tributarios mediante normas que proyectaran sus efectos sobre hechos correspondientes a períodos ya concluidos o sobre hechos anteriores del período en curso».**

En ese orden, las disposiciones que establecen o modifican elementos esenciales de los tributos -*sujetos activo y pasivo, hechos generadores y bases gravables*-, deben ser preexistentes al nacimiento de la obligación, por lo que su aplicación no puede ser retroactiva,

<sup>9</sup> Sentencia de 16 de marzo de 2023, exp. 25615, C.P. Stella Jeannette Carvajal Basto.

<sup>10</sup> Sentencias del 27 de junio de 2019 y del 29 de abril de 2020, exp. 22421 y 24572, respectivamente, CP. Julio Roberto Piza Rodríguez.



en virtud de los principios de legalidad e irretroactividad<sup>11</sup>, tema sobre el cual la Corte Constitucional, en sentencia C-1006 de 2003, señaló que la prohibición de cobrar tributos **en el mismo periodo fiscal en que entra en vigencia la norma** es una medida de protección adoptada por el constituyente a favor de los administrados”.

Si bien es cierto que el principio de irretroactividad de la ley tributaria tiene aplicación para las normas sustanciales que afectan los elementos esenciales de tributos de periodo, este no es el caso, pues el deber de informar ninguna afectación tiene frente a la causación del impuesto de periodo a cargo de la demandante, dado que no se afectan los hechos económicos del año 2017 que la actora debía informar.

Sin embargo, no debe pasarse por alto que, por regla general, ninguna norma que imponga un deber debe aplicarse de manera retroactiva, si para el tiempo en que debía cumplirse determinada obligación no existía disposición que así lo estableciera, porque no se puede exigir el cumplimiento de deberes en un periodo en el cual no exista la normativa que así lo prevea<sup>12</sup>.

Y precisamente en este asunto, la demandada impuso una obligación de carácter formal en septiembre 2017, pese a que ese periodo, que es el que se discute, estaba en curso lo que implicó el desconocimiento de la garantía del principio legal de irretroactividad, que establece el Estatuto Tributario Nacional respecto al deber de informar, como pasa a explicarse:

La Resolución DDI-040106 de 14 de septiembre de 2017 fue expedida por el Director Distrital de Impuestos con base en las facultades concedidas en el artículo 51 del Decreto Distrital 807 de 1993<sup>13</sup>, en concordancia con los artículos 631-3<sup>14</sup> y 633<sup>15</sup> del ET. Sin embargo, también debió tener en cuenta lo previsto en el párrafo tercero del artículo 631 *ibidem*<sup>16</sup>, que consagra la garantía de irretroactividad en relación con el deber de informar al disponer:

**PARÁGRAFO 3o.** <Parágrafo modificado por el artículo 139 de la Ley 1607 de 2012. El nuevo texto es el siguiente:> La información a que se refiere el presente artículo, así como la establecida en los artículos 624, 625, 628 y 629 del Estatuto Tributario, deberá presentarse en medios magnéticos o cualquier otro medio electrónico para la transmisión de datos, cuyo

<sup>11</sup> Sentencia del 15 de marzo de 2002, exp. 12439, C.P. Juan Ángel Palacio Hincapié, reiterada en sentencia de 4 de febrero de 2010, exp. 17146, C.P. Martha Teresa Briceño de Valencia

<sup>12</sup> Sobre este asunto, ver la sentencia de 7 de septiembre de 2023, exp. 27502, C.P. Wilson Ramos Girón.

<sup>13</sup> **Artículo 51º.- Obligación de suministrar información solicitada por vía general.** Sin perjuicio de las facultades de fiscalización de la administración tributaria distrital, el Director Distrital de Impuestos podrá solicitar a las personas o entidades, contribuyentes y no contribuyentes, declarantes o no declarantes, información relacionada con sus propias operaciones o con operaciones efectuadas con terceros, así como la discriminación total o parcial de las partidas consignadas en los formularios de las declaraciones tributarias, con el fin de efectuar estudios y cruces de información necesarios para el debido control de los tributos distritales.

La solicitud de información de que trata este artículo, se formulará mediante resolución del Director, en la cual se establecerán los grupos o sectores de personas o entidades que deben suministrar la información requerida para cada grupo o sector, los plazos para su entrega, que no podrán ser inferiores a dos (2) meses, y los lugares a donde deberá enviarse. (...). (Se subraya).

<sup>14</sup> **ARTÍCULO 631-3. Información para efectos de control tributario.** El Director General de la U.A.E. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, señalará las especificaciones de la información con relevancia tributaria que deben suministrar los contribuyentes y no contribuyentes.

<sup>15</sup> **ARTICULO 633. Información en medios magnéticos.** Para efectos del envío de la información que deba suministrarse en medios magnéticos, la Dirección General de Impuestos Nacionales<sup><1></sup> prescribirá las especificaciones técnicas que deban cumplirse.

<sup>16</sup> Pues esta norma es de obligatoria aplicación en el Distrito Capital, comoquiera que el artículo 162 del Decreto 1421 de 1993 señala que: “Las normas del estatuto tributario nacional sobre procedimiento, sanciones, declaración, recaudación, fiscalización, determinación, discusión, cobro y en general la administración de los tributos serán aplicables en el Distrito conforme a la naturaleza y estructura funcional de los impuestos de éste”.



contenido y características técnicas serán definidas por la Dirección de Impuesto y Aduanas Nacionales, **por lo menos con dos meses de anterioridad al último día del año gravable anterior al cual se solicita la información.** (Se destaca)

Como se observa, existe una limitante a la facultad de solicitar información en medios magnéticos y es que el acto de carácter general en el que se prevé el contenido y las características de la información debe expedirse para que sea conocido por los obligados *“por lo menos con dos meses de anterioridad al último día del año gravable anterior al cual se solicita la información”*. De manera que dicho acto no puede dictarse en cualquier tiempo, independientemente de que los plazos para reportar la información se consumen en fecha posterior a su entrada en vigencia.

En el caso concreto, la Resolución DDI-040106 *“por la cual se establecen las personas naturales, jurídicas, consorcios, uniones temporales y/o sociedades de hecho, el contenido y las características de la información que deben suministrar a la Dirección Distrital de Impuestos de Bogotá — DIB”* se expidió el 14 de septiembre de 2017 y en su artículo 1 se establecieron los topes de ingresos para que los contribuyentes del ICA en Bogotá D.C. estuvieran obligados a presentar información por los años 2016 y 2017, así:

**Artículo 1°. Información de ingresos obtenidos por actividades no sujetas, deducciones o exenciones de los contribuyentes de ICA en Bogotá.** Todas las personas jurídicas, las sociedades y asimiladas, los consorcios y uniones temporales y las personas naturales pertenecientes al régimen común, contribuyentes del impuesto de industria y comercio en Bogotá D.C que durante los años gravables 2016 y 2017 hayan obtenido ingresos brutos iguales o superiores a 4.000 UVT y 3.500 UVT respectivamente, deberán suministrar la siguiente información de las actividades no sujetas, deducciones o exenciones registradas en Bogotá respecto al impuesto de Industria y Comercio (ICA) durante los años gravables 2016 y 2017:

- Vigencia
- Concepto de ingresos por actividades no sujetas, deducciones o exenciones.
- Valor de la no sujeción, deducción o exención por cada concepto

Dicha norma incumple la prohibición de aplicación retroactiva que consagra el parágrafo 3 del artículo 631 del ET para exigir el cumplimiento del deber de informar en cabeza de los contribuyentes. Lo anterior, porque la información que se debe entregar no podía comprender el año 2017, que estaba en curso, pues ésta debió solicitarse mínimo con dos meses de anterioridad al último día del año gravable del cual se piden los datos.

Si el Distrito Capital perseguía obtener, en su jurisdicción, información de los contribuyentes del impuesto de ICA por el año 2017, que es el que interesa a este asunto, el plazo mínimo en que debió emitir el acto de contenido general para establecer el deber de informar operaciones derivadas del referido impuesto a 31 de diciembre del año 2017, era el 31 de octubre de 2016.

De manera que al expedirse la Resolución DDI-040106 el 14 de septiembre de 2017 para solicitar información de ese mismo año, no se garantizó el plazo mínimo previsto en el artículo 631 parágrafo 3 del ET, con lo cual se violó el principio de irretroactividad en materia del deber de informar.

Si bien el cargo de la demandante no se sustentó expresamente en el parágrafo 3 del artículo 631 del ET, sí indicó que en el 2017 no se le podía pedir información del



mismo año, por estar en curso, lo que precisamente prevé la norma en mención. De modo que la Sala encuentra procedente el cargo de violación de las normas superiores por desconocimiento del principio legal de irretroactividad.

Lo anterior conlleva que en el caso concreto se inaplique el artículo 1 de la Resolución DDI-040106 de 14 de septiembre de 2017, expedida por el Director Distrital de impuestos, con base en la cual se expidieron los actos demandados, que sancionaron a la actora por no suministrar la información sobre actividades no sujetas, deducciones y/o exenciones del impuesto de ICA en Bogotá por el año gravable 2017. Tal inaplicación se hace con fundamento en el artículo 148 del CPACA, pues dicha resolución resulta contraria al parágrafo 3 del artículo 631 del ET, violación que incide en forma directa en la legalidad de los actos sancionatorios que se demandan<sup>17</sup>.

Prospera el cargo y se releva la Sala de estudiar los restantes argumentos de apelación de las partes.

Por lo expuesto, la Sala revoca la sentencia apelada. En su lugar, inaplica el artículo 1 de la Resolución DDI-040106 de 14 de septiembre de 2017 y anula las Resoluciones DDI031245 de 15 octubre de 2019 y DDI-000759 del 4 de mayo de 2021, por las cuales el Distrito Capital impuso a la actora sanción por no suministrar información de las operaciones relacionadas con el ICA del año gravable 2017, por vulnerar el principio de irretroactividad. A título de restablecimiento del derecho declara que la actora no está obligada al pago de la sanción impuesta en los actos que aquí se anulan.

**Costas.** No se condena en costas, que incluyen las agencias en derecho (artículo 361 del CGP), pues de acuerdo con los artículos 188 del CPACA y 365 numeral 8 del CGP, no se encuentran pruebas que las demuestren o justifiquen.

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

## FALLA

**1. REVOCAR** la sentencia apelada. En su lugar dispone:

**PRIMERO. INAPLICAR** por ilegal el artículo 1 de la Resolución DDI-040106 de 14 de septiembre de 2017, expedida por el Director Distrital de Impuestos.

**SEGUNDO: DECLARAR** la nulidad de la Resolución DDI031245 de 15 octubre de 2019 y la Resolución DDI-000759 del 4 de mayo de 2021 por las cuales el Distrito Capital impuso a la actora la sanción por no informar por el año gravable 2017.

**TERCERO:** A título de restablecimiento del derecho, se declara que la actora no está obligada al pago de la sanción impuesta en los actos que aquí se anulan.

**2. Sin condena en costas.**

<sup>17</sup> En similar sentido, ver sentencia del 31 de mayo de 2018, exp. 21911, C.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez.



Radicado: 25000-23-37-000-2021-00670-01 (28517)  
Demandante: Cartón de Colombia S.A.  
FALLO

Notifíquese y comuníquese. Devuélvase el expediente al tribunal de origen. Cúmplase.

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

*(Firmado electrónicamente)*  
**WILSON RAMOS GIRÓN**  
Presidente  
Aclaro voto

*(Firmado electrónicamente)*  
**MILTON CHAVES GARCÍA**

*(Firmado electrónicamente)*  
**MYRIAM STELLA GUTIÉRREZ ARGÜELLO**

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>