



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

CONSEJERA PONENTE: MYRIAM STELLA GUTIÉRREZ ARGÜELLO

Bogotá, D. C., seis (06) de julio dos mil veintitrés (2023)

Referencia	Nulidad
Radicación	76001-23-33-000-2019-00065-01 (26905)
Demandante	DAVID ERNESTO MARTÍNEZ GUERRERO
Demandado	DEPARTAMENTO DEL VALLE DEL CAUCA
Temas	Participación de monopolio de licores. Causación. Poder tributario derivado de las asambleas departamentales

SENTENCIA SEGUNDA INSTANCIA

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la demandada contra la sentencia del 9 de febrero de 2022, proferida por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca¹, Sala de Decisión, que resolvió lo siguiente:

***“PRIMERO: DECLARAR** la nulidad del inciso 3 del artículo 37 de la ordenanza 397 de 18 de diciembre de 2014 y el 3 del artículo 45 de la ordenanza 474 del 22 de diciembre de 2017 expedidos por la Asamblea Departamental del Valle del Cauca, por las razones expuestas en la parte motiva.*

***SEGUNDO: ABSTENERSE** de imponer condena en costas.*

***TERCERO: ORDENAR** a la Secretaría archivar el expediente híbrido a la ejecutoria de fallo, previo registro en SAMAI.”*

ANTECEDENTES DE LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA

El artículo 204 de la Ley 223 de 1995 reguló el impuesto al consumo de licores, vinos, aperitivos y similares en favor de los departamentos, cuya causación, para licores extranjeros, es la introducción al país de dichos productos. Posteriormente, el artículo 51 de la Ley 788 de 2002 previó la posibilidad de que los Departamentos, en lugar de imponer el impuesto al consumo de licores, aplicara una participación a estos, en el ejercicio del monopolio de licores destilados.

La Asamblea Departamental del Valle del Cauca expidió la Ordenanza Nro. 397 de 18 de diciembre de 2014, mediante la cual estableció como momento de causación de la participación en licores, para los productos extranjeros, la introducción de estos al Departamento.

Posteriormente, el párrafo del artículo 14 de la Ley 1816 de 2016 estableció que las reglas de causación del impuesto al consumo de licores, vinos, aperitivos y similares resultaban aplicables a la participación.

La Asamblea Departamental del Valle del Cauca expidió la Ordenanza Nro. 474 de 22 de diciembre de 2017 que derogó la Ordenanza 397 y reiteró como momento de

¹ Samai Tribunal. Índice 29. PDF “2_SENTENCIA(.PDF) NroActua 29”



causación de la participación para los licores extranjeros es la introducción al Departamento.

ANTECEDENTES DE LA ACTUACIÓN JUDICIAL

En ejercicio del medio de control de nulidad, contemplado en el artículo 137 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011), el demandante formuló la siguiente pretensión:²

«Que se declare la nulidad parcial, por ser contrarios a la Constitución, a la Ley, a la jurisprudencia y a los principios constitucionales de derecho los aportes específicos atrás individualizados y que, para todos los efectos legales nuevamente se transcriben:

ORDENANZA DEPARTAMENTAL NO. 474 DEL 22 DE DICIEMBRE DE 2017, ARTÍCULO 45, PARCIAL.

Artículo 45.- Causación. *En el caso de productos nacionales, el impuesto y/o participación se causa en el momento en que el productor los entrega en fábrica o en planta para su distribución, venta o permuta en el país, o para publicidad, promoción, donación, comisión o los destina a autoconsumo.*

En el caso de productos extranjeros, el impuesto al consumo se causa en el momento en que los mismos se introducen al país, salvo cuando se trate de productos en tránsito hacia otro país.

En el caso de los licores extranjeros, la participación se causa en el momento en que los mismos se introducen al Departamento, salvo cuando se trate de productos en tránsito hacia otro país.

Para efectos del impuesto al consumo y/o participación, los licores, vinos, aperitivos y similares importados a granel para ser envasados en el país recibirán el tratamiento de productos nacionales. Al momento de su importación al territorio aduanero nacional, estos productos sólo pagarán los impuestos o derechos nacionales a que haya lugar.

ORDENANZA DEPARTAMENTAL NO. 397 DEL 18 DE DICIEMBRE DE 2014, ARTÍCULO 37, PARCIAL

Artículo 37.- Causación. *En el caso de productos nacionales, el impuesto y/o participación se causa en el momento en que el productor los entrega en fábrica o en planta para su distribución, venta o permuta en el país, o para publicidad, promoción, donación, comisión o los destina a autoconsumo.*

En el caso de productos extranjeros, el impuesto al consumo se causa en el momento en que los mismos se introducen al país, salvo cuando se trate de productos en tránsito hacia otro país.

En el caso de los licores extranjeros, la participación se causa en el momento en que los mismos se introducen al Departamento, salvo cuando se trate de productos en tránsito hacia otro país.

Para efectos del impuesto al consumo y/o participación, los licores, vinos, aperitivos y similares importados a granel para ser envasados en el país recibirán el tratamiento de productos nacionales. Al momento de su importación al territorio aduanero nacional, estos productos sólo pagarán los impuestos o derechos nacionales a que haya lugar. (subrayado y resaltado del original).»

Para estos efectos, el actor citó como normas violadas el Preámbulo y los artículos 1, 2, 4, 6, 29, 121, 123, 150 numerales 11 y 12, 300 ordinal 4, 313 ordinal 4, 338 y 363 de la Constitución Política; el artículo 204 de la Ley 223 de 1995; el artículo 14 párrafo de la Ley 1816 de 2016; el artículo 61 del Decreto Ley 1122 de 1986 y jurisprudencia constitucional y de lo contencioso administrativo. Los cargos de nulidad se resumen así:

² Samai. Índice 3. PDF "ED_DEMANDA_01DEMANDA(.pdf) Nro Actua 3".



1. Violación de normas superiores

Hizo referencia al principio constitucional de legalidad como garantía del debido proceso el cual se predica de las Ordenanzas departamentales y los acuerdos municipales. resaltó la importancia del sometimiento de las normas de inferior rango a la Constitución y la ley. Trajo a colación el principio de legalidad tributaria para explicar que la potestad de las asambleas departamentales en materia tributaria no es ilimitada, pues los municipios y departamentos están sujetos al ordenamiento jurídico.

Afirmó que “no se discute entonces la falta de competencia de los entes regionales para desarrollar y ampliar los elementos del impuesto, sino la arbitrariedad y extralimitación en la determinación de los elementos del tributo, en el presente asunto, el abuso en la modificación de la causación de la participación de licores en del (sic) Departamento del Valle del Cauca”³. Insistió en que los tributos territoriales deben limitarse a los presupuestos jerárquicos que rigen la potestad tributaria en la Nación, siendo obligación de asambleas y concejos acogerse a la reserva de ley en cabeza del Congreso de la República.

Se refirió a los artículos 150 numeral 12, 300, 313 y 338 de la Constitución para resaltar que las asambleas departamentales pueden imponer tributos siempre que los mismos se ajusten a la ley, para lo cual distinguió entre poder tributario originario, en cabeza del Congreso, el cual emana directamente de la Constitución, y el derivado, que se sujeta a la ley y el cual ostentan asambleas y concejos.

Adujo que, en lo atinente a la participación de licores de origen extranjero, el legislador determinó que la misma se liquidaría y pagaría conforme la regla de causación regulada y establecida para el impuesto al consumo de licores en los artículos 204 y 14 de las Leyes 223 de 1995 y 1816 de 2016, respectivamente, los cuales transcribió. Agregó que, pese a lo anterior, las Ordenanzas de la Asamblea Departamental del Valle Nro. 474 de 2017 y Nro. 397 de 2014 fijaron reglas de causación ostensiblemente opuestas a las leyes, pues en los actos la participación para licores extranjeros se causa con el ingreso al Departamento y en la ley con la introducción al territorio nacional, por lo cual se transgredió el principio de legalidad.

Precisó que, bajo el amparo del párrafo del artículo 14 de la Ley 1816 de 2016, la participación se sigue causando conforme a lo previsto para el impuesto al consumo de licores, regulado a su vez por el artículo 204 de la Ley 223 de 1995, norma que para el demandante se mantiene en vigor.

Adujo que la causación no puede quedar al arbitrio de la entidad territorial, en el marco de un Estado Social de Derecho centralizado, cuyas leyes son de obligatorio acatamiento por las autoridades, y que esta se mantuvo por orden del constituyente derivado acorde con la previsión del artículo 224 de la Ley 223 de 1995.

Anotó que la Asamblea Departamental del Valle debió acatar las estipulaciones legales vigentes al expedir las Ordenanzas demandadas, lo cual no ocurrió, con lo cual se desconoció el artículo 62 del Decreto Ley 1222 de 1986 y el mandato de que dichos órganos colegiados respeten el principio de legalidad. Se refirió a la sentencia del exp. 53057 de octubre de 2016 del Consejo de Estado para concluir que el Departamento del Valle del Cauca excedió su facultad reglamentaria al establecer criterios de causación distintos a los de la Ley.

³ *Ibidem*. Página 9.



2. Procedencia de la acción de nulidad contra normas derogadas

Aclaró que, si bien la Ordenanza 397 de 2014 fue derogada expresamente por la Ordenanza 474 de 2017, tal situación no impide pronunciamiento sobre su legalidad, pues esta nunca se desvirtuó y, mientras estuvo vigente, la Gobernación del Valle expidió diversos actos administrativos de carácter particular modificando liquidaciones privadas por participación de licores extranjeros. Al respecto citó las sentencias de 31 de octubre de 2018, exp. 22518, 11001-03-26-000-2000-0010-01 de 13 de agosto de 2008 y de 7 de octubre de 2010 del Consejo de Estado.

Oposición a la demanda

El Departamento del Valle del Cauca contravirtió las pretensiones de la demanda, con base en los siguientes argumentos:⁴

Se refirió a la habilitación para constituir monopolios como arbitrio rentístico contenida en el artículo 336 constitucional que dispone que corresponde al legislador fijar el régimen de estos, sobre lo cual citó la Sentencia C-810 de 2014 de la Corte Constitucional y anotó que es viable, en virtud de la explotación del monopolio cobrar derechos y gravámenes adicionales, como tributos o participaciones por consumo o ventas.

Precisó que es indispensable distinguir entre las rentas de la explotación del monopolio y los recursos tributarios obtenidos mediante impuestos sobre el consumo de los bienes del monopolio, pues los primeros no son un gravamen de tipo tributario.

Indicó que la Constitución permite los monopolios como arbitrio rentístico para procurar otra fuente de ingresos para el erario, entendidos como un derecho de cobrar un porcentaje de los ingresos brutos de una actividad económica determinada. De allí que los departamentos tienen plena potestad para decidir si ejercen el monopolio rentístico de licores destilados, cobrando la participación de la explotación, o si no lo ejercen, cobrando el impuesto al consumo sobre licores, vinos y aperitivos regulado por la Ley 223 de 1995. Al respecto se refirió al artículo 63 de la Ley 14 de 1983.

Advirtió que el tema que se debate no es de impuestos y que fue la Ley 1816 de 2016 la que fijó el régimen para regular el monopolio rentístico de licores destilados, determinando la competencia en las asambleas departamentales, por ello los actos acusados sí se expidieron en el marco legal y bajo las facultades conferidas por la ley para regular el monopolio.

Citó la sentencia C-052 de 2019 de la Corte Constitucional y el Oficio Nro. 1.120.10.01-13-409094 de la Oficina Jurídica de la Unidad Administrativa Especial de Impuestos, Rentas y Gestión Tributaria del Departamento del Valle del Cauca en donde se explica que, para los licores extranjeros, se impone una declaración adicional al momento de la introducción en la jurisdicción departamental, con la cual se paga un mayor valor generado entre el impuesto pagado ante el Fondocuenta y la participación establecida por el Departamento, en los términos del Decreto 2141 de 1996 y en sujeción al Decreto 1640 de 1996.

Solicitó condenar en costas a la demandante.

⁴ Samai. Índice 3. PDF "ED_CONTESTACI_06CONTESTACIONDE MA(.pdf) NroActua 3"



Sentencia apelada

El Tribunal Administrativo del Valle del Cauca declaró la nulidad de los actos impugnados, con fundamento en las siguientes consideraciones:⁵

Aclaró que la derogatoria de la Ordenanza No. 397 de 2014 no impedía estudiar su legalidad de conformidad con la jurisprudencia de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado.

Explicó que, de acuerdo con la Constitución, la organización, administración, control y explotación de los monopolios rentísticos está sometida a un régimen propio, fijado por la ley de iniciativa gubernamental, y que las rentas provenientes de su explotación son propiedad exclusiva del ente territorial. Transcribió apartes de las Leyes 14 de 1983, 223 de 1995, 788 de 2002 y 1816 de 2016, de las sentencias C-226 de 2004 de la Corte Constitucional y de 28 de septiembre de 2016 (exp. 19859, C.P. Martha Teresa Briceño de Valencia) del Consejo de Estado sobre la causación de la participación, y se refirió al artículo 2.2.1.1.10 del Decreto 1625 de 2016.

Atendiendo las disposiciones normativas y jurisprudenciales citadas consideró que los artículos 37 de la Ordenanza Nro. 397 de 2014 y 45 de la Ordenanza Nro. 474 de 2017 son nulas al estimar que, en virtud del principio de Estado Unitario, las entidades territoriales carecen de autonomía absoluta pues están sometidas a la Constitución y la ley y, a pesar de que el Departamento del Valle del Cauca explota el monopolio de licores como arbitrio rentístico, las leyes 223 de 1995, 788 de 2002 y “1819” (sic) de 2016 definieron la causación de la participación en licores extranjeros en el momento de introducción al país, mandato que no puede ser modificado por la entidad territorial.

Agregó que el Departamento del Valle del Cauca no goza de poder tributario para modificar la regla de causación del impuesto al consumo ni de la participación en licores porque este elemento temporal hace parte de los elementos esenciales del hecho generador y del monopolio como arbitrio rentístico. Aclaró que, si bien existen deberes formales de liquidación y pago, estas no mutan el nacimiento de la obligación de pago de la participación.

No condenó en costas al ser un asunto de interés público.

Recurso de apelación

La demandada apeló la decisión de primera instancia con fundamento en lo siguiente:⁶

Reiteró lo expuesto en la contestación frente al origen de los monopolios rentísticos y la posibilidad de los entes territoriales de percibir rentas derivadas de estos o de adoptar impuestos al consumo. Recalcó que los derechos de explotación sobre un monopolio constituyen la renta de explotación del mismo, pero no un gravamen de tipo tributario, que así fue entendido por el propio constituyente, y que los departamentos pueden ejercer el monopolio rentístico de licores destilados, cobrando correlativamente la participación que se deriva de la explotación del mismo o cobrar el impuesto al consumo sobre licores, vinos y aperitivos, en los

⁵ Samai Tribunal. Índice 29. PDF “2_SENTENCIA(.PDF) NroActua 29”

⁶ Samai Tribunal. Índice 32. PDF “4_RECEPCIONRECURSOAPELACION_20 1900065DAVIDMAR(.PDF) NroActua 32”



términos de la Ley 223 de 1995.

Comentó que la Ley 223 de 1995 dejó por fuera lo relacionado al tema nacional-departamental, desarrollado por la Ley 1816 de 2016 que fijó un régimen para el monopolio rentístico de licores destilados, determinando la competencia en las asambleas departamentales, por lo que los actos demandados son legales.

Se refirió nuevamente al Oficio Nro. 1.120.10.01-13-409094 de la Oficina Jurídica de la Unidad Administrativa Especial de Impuestos, Rentas y Gestión Tributaria del Departamento del Valle del Cauca en donde se explica que, para los licores extranjeros, se impone una declaración adicional al momento de la introducción en la jurisdicción departamental.

Concepto del Ministerio Público

El Ministerio Público guardó silencio.

CONSIDERACIONES DE LA SALA

Corresponde a la Sala decidir sobre la legalidad del tercer inciso del artículo 37 de la Ordenanza Nro. 397 de 18 de diciembre de 2014 y del tercer inciso del artículo 45 de la Ordenanza Nro. 474 de 22 de diciembre de 2017, expedidas por la Asamblea Departamental del Valle del Cauca, que regulan la causación de la participación para licores extranjeros en esa entidad territorial.

De manera preliminar, se advierte que la Ordenanza Nro. 397 de 2014 fue derogada expresamente por la Ordenanza Nro. 474 de 2017 en su artículo 450, lo cual no obsta para que la Sala decida sobre su legalidad, pues tal como lo ha establecido la Sección, entre otras, en sentencias del 8 de marzo de 2019⁷ y del 29 de abril de 2021⁸, es posible pronunciarse sobre actos derogados para controlar los efectos producidos durante su vigencia.

Inicialmente, el artículo 61 de la Ley 14 de 1983, proferida en vigencia de la Constitución de 1886, dispuso que la producción, introducción y venta de licores destilados constituía monopolio rentístico para los departamentos y facultó a las asambleas departamentales para regularlo o gravar con el impuesto al consumo dichas actividades, a conveniencia.

Con ocasión de la adopción de la Constitución de 1991, el artículo 336 de la Carta reiteró la posibilidad de establecer monopolios estatales como arbitrio rentístico, determinando en el inciso tercero que la organización, administración, control y explotación de los monopolios estaría sometida a “*un régimen propio, fijado por la ley de iniciativa gubernamental.*” (negrilla de la Sala).

Las leyes 223 de 1995 y 788 de 2002 regularon el impuesto al consumo de licores, vinos aperitivos y similares, y la participación en el ejercicio del monopolio de licores destilados en las jurisdicciones departamentales. El artículo 51 de la Ley 788 previó la posibilidad de los departamentos de aplicar a los licores una participación, en

⁷ Consejo de Estado. Sección Cuarta. Sentencia del 8 de marzo de 2019. Exp. 22290. C.P. Stella Jeannette Carvajal Basto.

⁸ Consejo de Estado. Sección Cuarta. Sentencia del 29 de abril de 2021. Exp. 25056. C. P. Myriam Stella Gutiérrez Argüello.



lugar del impuesto al consumo, facultad reiterada por el artículo 14 de la Ley 1816 de 2016, normativa que derogó el artículo 51 de la Ley 788 de 2002.

Frente a la naturaleza de la participación, la Sección ha anotado que corresponde a “*un gravamen que se le impone a las empresas productoras y comercializadoras de los licores por la realización de tales actividades en la jurisdicción departamental*”⁹, en línea con lo expuesto en la Sentencia C-226 de 2004, M.P. Clara Inés Vargas, de la Corte Constitucional, se reconoce el carácter impositivo de la participación, contrario a lo señalado por la apelante que pretende distinguir entre las rentas del monopolio y los gravámenes tributarios.¹⁰

Por lo anterior, la participación está sujeta al principio de legalidad del artículo 338 de la Constitución Política. De allí que es necesario recordar el alcance de dicho principio expresado en el ejercicio del poder tributario derivado, en cabeza de las asambleas departamentales. El artículo 300 de la Constitución establece que estas son competentes para decretar los tributos necesarios para el cumplimiento de las funciones departamentales, **de conformidad con lo dispuesto en la ley**. La Corte Constitucional¹¹ precisó que esta norma exige que el Congreso de la República no agote la regulación de todos los elementos del tributo, pues esto negaría el derecho que tienen las entidades territoriales de establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones, previsto en el artículo 287 de la Constitución.

Con base en lo anterior, esta Sección¹² concluyó que la autonomía fiscal de las entidades territoriales implica que las asambleas departamentales y los concejos municipales y distritales tienen competencia para determinar los elementos de los tributos, siempre que sea ejercida **dentro de los límites y los parámetros fijados por el legislador, especialmente por la ley de creación o de autorización del tributo**.

De acuerdo con lo anterior, la causación de la participación fue regulada por los artículos 52 de la Ley 788 de 2002 (vigente para la expedición de la Ordenanza Nro. 397 de 2014) y 14 de la Ley 1816 de 2016 (aplicable cuando fue emitida la Ordenanza Nro. 474 de 2016).

El artículo 52 referido indicó expresamente: “*Para efectos de liquidación y recaudo, los productores facturarán, liquidarán y recaudarán al momento de la entrega en fábrica de los productos despachados para otros departamentos el valor del impuesto al consumo o la participación, según el caso. Los productores declararán y pagarán el impuesto o la participación, en los períodos y dentro de los plazos establecidos en la ley o en las ordenanzas, según el caso.*” (negrilla de la Sala).

⁹ Consejo de Estado. Sección Cuarta. Sentencias del 24 de octubre de 2019. Exp. 22846, C.P. Stella Jeannette Carvajal Basto, y del 23 de septiembre de 2013. Exp. 18610. C.P. Jorge Octavio Ramírez.

¹⁰ Sobre el tema, la Sala en Sentencia del 10 de julio de 2014. Exp. 19535. C.P. Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez, reiteró el carácter tributario de la participación.

¹¹ En este sentido ver: i) Corte Constitucional. Sentencia C-538 del 18 de julio de 2002. CP: Jaime Araújo Rentería y ii) Corte Constitucional. Sentencia C-768 del 23 de septiembre de 2010. MP: Juan Carlos Henao Pérez.

¹² Véase: i) Consejo de Estado. Sección Cuarta. Sentencia del 24 de marzo de 2022. Exp. 25638. CP: Myriam Stella Gutiérrez Argüello, ii) Consejo de Estado. Sección Cuarta. Sentencia del 23 de agosto de 2018. Exp. 21189. CP: Stella Jeannette Carvajal Basto; iii) Consejo de Estado. Sección Cuarta. Exp. 22674. C.P. Julio Roberto Piza Rodríguez; y iv) Consejo de Estado. Sección Cuarta. Sentencia del 25 de marzo de 2021. Exp. 24366. CP: Stella Jeannette Carvajal Basto.



Frente a esta disposición, la Sección interpretó que el momento de causación de la participación es el mismo del impuesto al consumo de licores, para lo cual expuso¹³:

*“La interpretación planteada en los fallos descritos sobre la causación del impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado resulta aplicable al impuesto al consumo de licores, puesto que el momento de causación de ambos impuestos es idéntico y, en esa medida, **se extienden también a la participación, teniendo en cuenta que el artículo 52 de la Ley 788 de 2002 estableció que el momento de causación del impuesto al consumo de licores y de la participación sería el mismo.**”* (negrilla de la Sala)

En efecto, la Sala, en numerosos pronunciamientos ha señalado que uno de los elementos comunes entre el impuesto al consumo de licores y la participación es su causación, pues: *“a partir de la Ley 788 de 2002, el impuesto al consumo de licores y la participación se asemejan en cuanto a la forma como deben ser liquidados, y, en especial, en el momento de su causación.”*¹⁴

Posteriormente, el párrafo del artículo 14 de la Ley 1816 de 2016 acogió la interpretación de la Sección sujetando expresamente la causación de la participación a las reglas del impuesto al consumo de licores, vinos, aperitivos y similares, en los siguientes términos: **“PARÁGRAFO.** *Las disposiciones sobre **causación, declaración, pago, señalización, control de transporte, sanciones, aprehensiones, decomisos y demás normas especiales previstas para el impuesto al consumo de licores, vinos, aperitivos y similares se aplicarán para efectos de la participación del monopolio de licores destilados y alcohol potable con destino a la fabricación de licores.**”* (negrilla de la Sala).

De esta forma, según lo regulado en el artículo 204 de la Ley 223 de 1995 con relación al impuesto al consumo de licores, la causación de la participación para el caso de productos extranjeros ocurre *“en el momento en que los mismos se introducen al país, salvo cuando se trate de productos en tránsito hacia otro país.”*

En el caso concreto, la actora demandó en nulidad simple el inciso tercero de los artículos 37 de la Ordenanza Nro. 397 del 2014 y 45 de la Ordenanza Nro. 474 del 2017, normas proferidas por la Asamblea Departamental del Valle del Cauca que establecieron una regla de causación para la participación en licores extranjeros contraria a la Ley, en opinión de la demandante. Las normas en comento establecen lo siguiente:

“Artículo 37. Causación. (...)

En el caso de los licores extranjeros, la participación se causa en el momento en que los mismos se introducen al departamento, salvo cuando se trate de productos en tránsito hacia otro país. (...)

Artículo 45. Causación. (...)

En el caso de los licores extranjeros, la participación se causa en el momento en que los mismos se introducen al departamento, salvo cuando se trate de productos en tránsito hacia otro país.”

Al confrontar el texto de las Ordenanzas con las disposiciones legales y, teniendo en cuenta que el poder tributario derivado de los departamentos debe ejercerse dentro de los límites y parámetros fijados por el legislador, salta a la vista que la Asamblea Departamental estableció reglas de causación contrarias a las contempladas en la ley, excediendo su competencia para determinar los elementos de la participación como tributo.

¹³ Consejo de Estado. Sección Cuarta. Sentencia del 24 de enero de 2013. Exp. 18982, C.P. Martha Teresa Briceño de Valencia

¹⁴ Entre otras: i) Consejo de Estado. Sección Cuarta. Sentencias del 24 de enero de 2013. Exp. 18982, C.P. Martha Teresa Briceño de Valencia, ii) del 10 de julio de 2014, exp. 19535, C.P. Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez y iii) del 15 de septiembre de 2016, exp. 19475, C.P. Martha Teresa Briceño de Valencia.



En efecto, se reitera que la regla de causación aplicable a la participación es la contenida en el artículo 204 de la Ley 223 de 1995 que, para productos extranjeros, indica que el impuesto al consumo de licores, vinos y aperitivos surge a partir de la fecha de introducción del licor al país, contrario a lo regulado por las Ordenanzas que impone la causación en el momento de introducción al Departamento.

En síntesis, la Asamblea Departamental del Valle del Cauca no tenía potestad para definir la causación de la participación, la cual fue fijada directamente por el legislador, so pena de vulnerar el principio de legalidad debido a su naturaleza tributaria. De allí que la sentencia de primera instancia se ajustó a derecho.

Por último, frente al Oficio Nro. 1.120.10.01-13-409094 de la Oficina Jurídica de la Unidad Administrativa Especial de Impuestos, Rentas y Gestión Tributaria del departamento del Valle del Cauca en donde se explica que, para los licores extranjeros, se impone una declaración adicional al momento de la introducción en la jurisdicción departamental, se advierte que el texto de las Ordenanzas es claro en torno a la materia objeto de regulación, esto es, la causación del impuesto, que alude al momento que determina el nacimiento de la obligación sustancial, sin que pueda ser modificado por un oficio. En ningún momento los actos demandados se refieren al cumplimiento de un deber formal adicional.

No se impondrá condena en costas porque en el proceso de la referencia se ventiló un asunto de interés público, según lo prevé el artículo 188 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

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. **Confirmar** la sentencia del 9 de febrero de 2022, proferida por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, Sala de Decisión.
2. Sin condena en costas en esta instancia.
3. **Reconocer** personería al abogado Mateo Floriano Carrera como apoderado de la demandada, en los términos y para los fines del poder que obra a índice 14 de Samai.

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

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

(Firmado electrónicamente)
MYRIAM STELLA GUTIÉRREZ ARGÜELLO
Presidenta

(Firmado electrónicamente)
STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO

(Firmado electrónicamente)
MILTON CHAVES GARCÍA

(Firmado electrónicamente)
WILSON RAMOS GIRÓN