



Alcaldía Municipal de Palmira  
Nit.: 891.380.007-3

**NOTA INTERNA**

TRD – 2020-130.15.2.10

Palmira, 21 de julio de 2020

PARA: LUIS FABIO RAMÍREZ CIFUENTES  
Subsecretario de Cobro Coactivo.

DE: GERMÁN VALENCIA GARTNER  
Secretario Jurídico.

Asunto: Concepto jurídico – Dación en pago para cancelar impuesto predial.

Cordial Saludo.

En atención a la consulta realizada por su despacho, mediante nota interna 2020-141.8.1.156, me permito emitir concepto jurídico el cual tiene el alcance de lineamiento como criterio orientador, en los siguientes términos:

**PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA**

De conformidad con el escrito presentado por la Subsecretaría a su cargo en donde indica que una persona jurídica tiene obligaciones pendientes con el municipio de Palmira por el no pago del impuesto predial unificado de diferentes unidades privadas de las cuales es propietario, para lo cual presenta propuesta para realizar el pago del impuesto predial de la siguiente manera: 50% del capital en dinero en efectivo que se pagará antes del vencimiento del plazo otorgado a los deudores del municipio para acogerse a los beneficios y 50% del capital entregando a título de dación en pago de una serie de inmuebles que relaciona en su escrito con unas condiciones para su utilización, las cuales se entregarían por su avalúo catastral más un 50%.

La Subsecretaría a su cargo realiza un análisis jurídico, considerando que la propuesta presentada no es viable toda vez que el Estatuto Tributario Municipal no contempla la dación en pago y requiere que sea necesario modificarlo para que se incluya lo establecido en el Estatuto Tributario Nacional sobre la materia, indicando igualmente que los bienes propuestos en dación en pago no resultan ser útiles y necesarios para el municipio de Palmira, solicitando concepto para determinar si es viable o no acceder a la propuesta de dación en pago.

**CONSIDERACIONES Y MARCO JURIDICO.**

Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses dentro de los límites de la constitución y la ley y le es aplicable íntegramente las previsiones contenidas y derivadas del artículo 209 de la Constitución Política de Colombia, el cual indica que *“La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el*



Alcaldía Municipal de Palmira  
Nit.: 891.380.007-3

**NOTA INTERNA**

*adecuado cumplimiento de los fines del Estado. (...)*

Adicionalmente también resulta pertinente traer a colación lo consignado en la parte primera de la Ley 1437 de 2011<sup>1</sup>, en lo previsto en los artículos primero y segundo del siguiente tenor:

*“Artículo 1°. Finalidad de la parte primera. Las normas de esta Parte Primera tienen como finalidad proteger y garantizar los derechos y libertades de las personas, la primacía de los intereses generales, la sujeción de las autoridades a la Constitución y demás preceptos del ordenamiento jurídico, el cumplimiento de los fines estatales, el funcionamiento eficiente y democrático de la administración, y la observancia de los deberes del Estado y de los particulares.*

*Artículo 2°. Ámbito de aplicación. Las normas de esta Parte Primera del Código se aplican a todos los organismos y entidades que conforman las ramas del poder público en sus distintos órdenes, sectores y niveles, a los órganos autónomos e independientes del Estado y a los particulares, cuando cumplan funciones administrativas. A todos ellos se les dará el nombre de autoridades.*

*Las disposiciones de esta Parte Primera no se aplicarán en los procedimientos militares o de policía que por su naturaleza requieran decisiones de aplicación inmediata, para evitar o remediar perturbaciones de orden público en los aspectos de defensa nacional, seguridad, tranquilidad, salubridad, y circulación de personas y cosas. Tampoco se aplicarán para ejercer la facultad de libre nombramiento y remoción.*

*Las autoridades sujetarán sus actuaciones a los procedimientos que se establecen en este Código, sin perjuicio de los procedimientos regulados en leyes especiales. En lo no previsto en los mismos se aplicarán las disposiciones de este Código.”*

A su vez, uno de los deberes más importantes de los ciudadanos es el de *“contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de los conceptos de justicia y equidad”*<sup>2</sup>, para lo cual el Congreso tiene la función de *“establecer contribuciones fiscales y, excepcionalmente, contribuciones parafiscales en los casos y bajo las condiciones que establezca la ley”*<sup>3</sup>. El tributo es el principal instrumento con el que cuenta el Estado para cumplir los deberes sociales y los fines esenciales y para proveer soluciones a las necesidades básicas en lo social y en lo económico, por lo tanto las autoridades *“requieren permanentemente de recursos, puesto que no sólo ciertas necesidades sólo pueden ser satisfechas mediante prestaciones públicas sino que, además, muchos de los derechos fundamentales que en apariencia implican un deber estatal de simple abstención (...), en la práctica requieren también intervenciones constantes del Estado”*<sup>4</sup>.

Conforme con lo anterior, tenemos la obligación tributaria, la cual está compuesta por i) el sujeto activo (entidad estatal con derecho a exigir el pago del tributo), ii) el sujeto pasivo (persona en quien recae la obligación), iii) el hecho generador (situación de hecho indicadora de una capacidad contributiva a la cual la ley confiere la virtualidad de generar la obligación tributaria) y iv) la base gravable y la tarifa (los cuales son

<sup>1</sup> Por la cual se expide el Código de procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

<sup>2</sup> Artículo 95 numeral 9.

<sup>3</sup> Artículo 150 numeral 12

<sup>4</sup> Sentencia C-445 de 1995.



Alcaldía Municipal de Palmira  
Nit.: 891.380.007-3

## NOTA INTERNA

los elementos determinantes de la cuantía misma de la obligación). El hecho generador es el principal elemento identificador de un gravamen, frente a lo cual la jurisprudencia ha indicado que es una situación “susceptible de generar la obligación tributaria de suerte que si se realiza concretamente el presupuesto fáctico, entonces nace al mundo jurídico la correspondiente obligación fiscal<sup>5</sup>”, lo cual genera que cuando se verifica el cumplimiento del supuesto fáctico da lugar a una consecuencia jurídica, como es la facultad para la administración de exigir el pago de la misma.

Como se puede observar el pago es la forma natural de extinguir las obligaciones en materia tributaria y consiste en la ejecución de la prestación a cargo del deudor de esta (contribuyente) en favor de su acreedor (entidad estatal con derecho a exigir el pago del tributo) entendiéndose por pago efectivo como “la prestación de lo que se debe”<sup>6</sup>. Sin embargo, existen otros mecanismos diferentes al pago que también extinguen las obligaciones, entre las cuales podemos indicar el acuerdo voluntario entre las partes (deudor y acreedor), para aceptar en calidad de pago, la entrega material de una cosa distinta al objeto de la prestación inicialmente debida con su correspondiente transferencia de la propiedad, modificando el objeto de la obligación para el cumplimiento de esta, figura jurídica que ha sido denominada dación en pago.

La dación en pago, ha sido definida por la doctrina como una modalidad de pago que consiste en que el deudor o un tercero, con el consentimiento del acreedor, soluciona la obligación con una prestación distinta de la debida, siendo un acto jurídico de naturaleza convencional la cual se perfecciona y produce efectos mediante la ejecución de la prestación sustitutiva equivalente conviniendo entre el deudor y el acreedor para que este último reciba lo que no está obligado, derogando el principio legal que el pago se hace de conformidad con la obligación contraída<sup>7</sup>.

Sobre el tema, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público – Dirección de Apoyo Fiscal, mediante oficio 002036 del 26 de enero de 2005, indicó lo siguiente:

*“(…) Ahora bien, ante la existencia de una deuda de un contribuyente por concepto de impuesto predial unificado, es posible acudir a una de las formas de extinguir las obligaciones tributarias, la cual es la dación en pago, que por tratarse de un aspecto de orden sustancial, debe establecerse mediante acuerdo proferido por el Concejo Municipal y reglamentado mediante decreto del alcalde, para que en todo caso, se garantice el pago de la obligación; de manera que si para determinar si el valor del bien, cubre o no el monto de lo adeudado, parece adecuado el requerimiento de un avalúo de dicho bien.”*

Al ser la dación en pago una forma de extinguir las obligaciones por parte del contribuyente, es un aspecto de orden sustancial que debe estar regulado mediante acuerdo proferido por el Concejo Municipal para que se garantice el pago de la obligación en el Estatuto Tributario Municipal y ser reglamentado por el Alcalde, para precisar su alcance y las formalidades propias de esta figura jurídica, dentro de los límites

<sup>5</sup> Sentencia C-987 de 1999

<sup>6</sup> Código Civil artículo 1626

<sup>7</sup> OSPINA FERNÁNDEZ, Guillermo. Régimen general de las obligaciones.



Alcaldía Municipal de Palmira  
Nit.: 891.380.007-3

**NOTA INTERNA**

establecidos por la Constitución<sup>8</sup> y la Ley, el cual debe tener un procedimiento establecido por la entidad territorial, toda vez que este aspecto hace parte del ejercicio de su autonomía.

El Consejo de Estado<sup>9</sup> ha indicado que la entidad territorial en ejercicio de su autonomía fiscal que le es propia *“puede incorporar en sus respectivas jurisdicciones las disposiciones previstas en el Estatuto Tributario Nacional, mediante la expedición de los actos administrativos que le resulten pertinentes, en tanto sean congruentes y compatibles con aquel, sin que esto signifique que deban ser idénticos, pues deben ajustarse a sus realidades y a sus necesidades, que no necesariamente son las mismas del nivel nacional.*

Es importante entrar a revisar el Estatuto Tributario Nacional (ETN), el cual contenía de manera expresa en su artículo 822-1<sup>10</sup> la dación en pago, artículo que fue derogado por el artículo 134 de Ley 633 de 2000. Al respecto la DIAN mediante concepto No. 024783 del 25 de abril de 2002 indicó lo siguiente:

*“(…) es de advertir que en el artículo 134 de la Ley 633 de 2000 relacionado con las derogatorias de manera expresa se elimina el artículo 822-1 del Estatuto Tributario y así la figura de la dación en pago fue expresamente excluida de las formas de extinción de las obligaciones tributarias, aduaneras o cambiarias.*

*En consecuencia, a partir de la vigencia de la Ley 633 de 2000, no opera la dación en pago para obligaciones tributarias, aduaneras o cambiarias sometidas a trámite concordatario puesto que de estos procesos conoce como entidad de control la Superintendencia de Sociedades, por lo que, solamente podrán extinguirse las obligaciones sometidas a estos procesos por pago, compensación, prescripción o remisión”*

A su vez el inciso segundo del artículo 840 del ETN, modificado por la Ley 788 de 2002<sup>11</sup> sobre el remate de bienes establecía el tratamiento que se le debía dar a los bienes recibidos en dación en pago por deudas tributarias, artículo que fue desarrollado por el ejecutivo en el Capítulo 3 del Decreto 1625 de

---

<sup>8</sup> Artículo 287 de la Constitución Política, *“Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos (...) 3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones (...)”*

<sup>9</sup> Sección Cuarta. Consejero Ponente Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez. Radicación 76001-23-31-000-2006-03652-01(19948). Octubre 15 de 2015.

<sup>10</sup> La norma en comento indicaba *“Cuando el Administrador de Impuestos Nacionales o el Subdirector de Cobranzas, según el caso, lo considere conveniente, podrá autorizar la cancelación de sanciones e intereses mediante la dación en pago de bienes muebles o inmuebles que a su juicio, previa evaluación, satisfagan la obligación. Una vez se evalúe la procedencia de la dación en pago, para autorizarla, deberá obtenerse en forma previa, concepto favorable del Comité de Contratación de la Unidad Administrativa Especial Dirección General de Impuestos Nacionales. Los bienes recibidos en dación en pago podrán ser objeto de remate en la forma establecida en este Estatuto o destinarse a otros fines, según lo indique el Gobierno Nacional. La solicitud de dación en pago no suspende el procedimiento administrativo de cobro.”*

<sup>11</sup> *“En firme el avalúo, la Administración efectuará el remate de los bienes directamente o a través de entidades de derecho público o privado y adjudicará los bienes a favor de la Nación en caso de declararse desierto el remate después de la tercera licitación, en los términos que establezca el reglamento.*

*Los bienes adjudicados a favor de la Nación y aquellos recibidos en dación en pago por deudas tributarias, se podrán entregar para su administración o venta a la Central de Inversiones S.A. o a cualquier entidad que establezca el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en la forma y términos que establezca el reglamento”*



Alcaldía Municipal de Palmira  
Nit.: 891.380.007-3

**NOTA INTERNA**

2016<sup>12</sup> a partir del artículo 1.6.2.3.1, sin embargo el artículo del ETN fue posteriormente modificado por el artículo 266<sup>13</sup> de la Ley 1819 de 2016, sin que hiciera mención a la dación en pago.

Ahora bien, revisando la normatividad del municipio de Palmira se encuentra que Estatuto Tributario Municipal compilado en el Decreto No. 052 de 2018 y en especial el Acuerdo 071 de 2010, en el artículo 383 se establece como forma de extinguir la obligación tributaria lo siguiente:

*“FORMA DE PAGO: El pago de los impuestos, contribuciones, tasas derechos y retenciones se efectuarán en efectivo, cheque de gerencia, tarjeta de crédito, dación en pago o cruce de cuentas” (Subraya fuera de texto)*

Revisado el Acuerdo No. 87 de 2019<sup>14</sup>, también se hace una referencia en el artículo cuarto numeral 4.1 sobre la dación en pago, en cuanto a lo siguiente:

*“ARTICULO 4. RECAUDOS. Los ingresos y rentas del Municipio, las contribuciones y recursos de capital que en las normas legales no se hayan autorizado su recaudo deben consignarse en la Tesorería Municipal y/o en la Entidad Autorizada, por quienes estén encargados de su recaudo.*

*4.1 Recaudos de Cartera. Los acuerdos de pago se efectuarán conforme al Reglamento Interno de Recaudo de Cartera del Municipio (Ley 1066/2006), y todos los recaudos de cartera superiores a los presupuestos o por daciones, serán incorporados al Presupuesto vigente por el Alcalde Municipal, sin deducción alguna. En las gestiones de recuperación de cartera se podrán recibir bienes muebles, inmuebles, prestación de servicios a través de la dación en pago y cruce de cuentas en compensación por impuestos, contribuciones, tasas, y multas municipales con sus respectivos intereses corrientes y sanciones”*

---

<sup>12</sup> Por medio del cual se expide el Decreto único Reglamentario en materia Tributaria.

<sup>13</sup> *“Remate de bienes. En firme el avalúo, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) efectuará el remate de los bienes, directamente o a través de entidades de derecho público o privado, y adjudicará los bienes a favor de la nación en caso de declararse desierto el remate después de la tercera licitación por el porcentaje de esta última, de acuerdo con las normas del Código General del Proceso, en la forma y términos que establezca el reglamento.*

*La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales podrá realizar el remate de bienes en forma virtual, en los términos y condiciones que establezca el reglamento.*

*Los bienes adjudicados a favor de la nación dentro de los procesos de cobro coactivo y en los procesos concursales se podrán administrar y disponer directamente por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, mediante la venta, donación entre entidades públicas, destrucción y/o gestión de residuos o chatarrización, en la forma y términos que establezca el reglamento.*

*La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales también podrá entregar para su administración y/o venta al Colector de Activos de la Nación, Central de Inversiones (CISA), los bienes adjudicados a favor de la nación dentro de los procesos de cobro coactivo y en los procesos concursales.*

*PARÁGRAFO 1o. Los gastos en que incurra el Colector de Activos de la Nación, Central de Inversiones (CISA), para la administración y venta de los bienes adjudicados a favor de la nación dentro de los procesos concursales o en proceso de cobro coactivo se pagarán con cargo al presupuesto de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN).*

*PARÁGRAFO 2o. Los bienes que, a la entrada en vigencia de la presente ley, ya hubieran sido recibidos en pago de obligaciones administradas por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), tendrán el tratamiento previsto en las disposiciones contenidas en este artículo.”*

<sup>14</sup> Por el cual se expide el presupuesto general de rentas y gastos del municipio de Palmira para la vigencia fiscal de 2020 y se dictan otras disposiciones.



Alcaldía Municipal de Palmira  
Nit.: 891.380.007-3

## NOTA INTERNA

Sin embargo, revisado el reglamento interno de recaudo de cartera del municipio de Palmira, contenido en los Decretos No. 48 de 2007 y 54 de 2013, en los mismos no se encuentra regulación<sup>15</sup> alguna respecto de la dación en pago que desarrolle con criterios claros y objetivos para determinar la viabilidad técnica y jurídica que permitan recibir el bien como medio para extinguir las obligaciones tributarias a su cargo.

Adicionalmente al ser la dación en pago potestativa, a criterio de esta Secretaría Jurídica su aceptación siempre debe depender de las condiciones favorables de comerciabilidad, venalidad y de costo beneficio, analizando técnicamente la utilidad o provecho que se le pueda dar al bien inmueble ofrecido en dación, evitando a futuro que se generen erogaciones innecesarias, toda vez que si resulta adversa a los intereses de la entidad o al cumplimiento de los fines del estado se debe abstener de aceptar para evitar causar detrimento patrimonial, toda vez que se debe.

Conforme con todo lo anterior se puede concluir que de la propuesta presentada por el contribuyente aun cuando es una forma de extinguir las obligaciones tributarias, es potestativo de la entidad su aceptación o no, sin embargo al carecer de regulación por parte del alcalde, no se cuenta con elementos jurídicos y técnicos para su aceptación; pero si estos llegaran a existir, siempre las actuaciones a cargo de las entidades del Estado deben consultar los fines y principios contenidos en el artículo 209 de la Constitución Política, determinándose con claridad meridiana, que la alternativa que se establezca diferente al pago, contribuye de manera eficiente a la consecución de los fines estatales o a la realización del interés general, garantizándose la primacía de los intereses generales, la sujeción a la Constitución y demás preceptos del ordenamiento jurídico, como también al funcionamiento eficiente y democrático de la administración y la observancia de los deberes del Estado.

### CONCLUSIONES

De acuerdo con lo expuesto respecto de la dación en pago para deudas en materia tributaria y el planteamiento realizado por la Subsecretaría a su cargo, se puede concluir lo siguiente:

- El municipio de Palmira como ente territorial debe gestionar sus intereses bajo los principios de la función pública y al servicio de los intereses generales aplicando siempre los principios de igualdad, moralidad, eficacia, económica, celeridad, imparcialidad y publicidad, con el fin de proveer soluciones a las necesidades básicas en los social y económico.
- Los ciudadanos tienen el deber de contribuir con el financiamiento de los gastos e inversiones del ente territorial cumpliendo con el pago de las cargas tributarias impuestas.
- El pago es la forma natural de extinguir las obligaciones en materia tributaria.

---

<sup>15</sup> numeral 6 literal A del artículo 91 de la Ley 136 de 1994, modificada por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, el cual indica: *"Artículo 91. Funciones. Los alcaldes ejercerán las funciones que les asigna la Constitución, la ley, las ordenanzas, los acuerdos y las que le fueren delegadas por el Presidente de la República o gobernador respectivo.*

*Además de las funciones anteriores, los alcaldes tendrán las siguientes:*

*a) En relación con el Concejo: (...)*

*6. Reglamentar los acuerdos municipales".*



Alcaldía Municipal de Palmira  
Nit.: 891.380.007-3

**NOTA INTERNA**

- La dación en pago es otro mecanismo que también extingue las obligaciones, el cual es potestativa su aceptación y permite el cambio de la prestación debida de pago por la entrega material de una cosa distinta al objeto inicial, siendo este aspecto un elemento de orden sustancial el cual está previsto en el Estatuto Tributario Municipal definido por el Concejo Municipal, sin embargo, a criterio de la Secretaría jurídica, carece de reglamentación por el Alcalde.

Este concepto se emite en los términos y condiciones previstas por el artículo 28 de la Ley 1755 de 2015, conforme al cual *“los conceptos emitidos por las autoridades como respuesta a peticiones realizadas en ejercicio del derecho a formular consultas no serán de obligatorio cumplimiento”* y el análisis realizado se encuentra basado exclusivamente en los sustentos allegados a esta Secretaría en relación con el asunto puesto a consideración, por lo tanto, se encuentra sujeto a variaciones ante la existencia de elementos o de información que no conozca esta dependencia y en consecuencia, la decisión de fondo del caso, deberá apoyarse también en el análisis que haga la Subsecretaría de Cobro Coactivo.

Cordialmente,

GERMÁN VALENCIA GARTNER  
Secretario Jurídico

Redactor: Maria Carolina Valencia Gómez– Contratista