



Alcaldía Municipal de Palmira  
Nit.: 891.380.007-3

**NOTA INTERNA**

TRD – 2020-130.15.2.47

Palmira, 28 de octubre de 2020.

PARA: LUIS FABIO RAMÍREZ CIFUENTES  
Subsecretario de Cobro Coactivo

DE: GERMAN VALENCIA GARTNER  
Secretario Jurídico.

Asunto: Concepto jurídico – Aplicación al principio de favorabilidad del artículo 120 de la ley 2010 del 2019 de conformidad con el Artículo 640 del Estatuto Tributario.

Cordial Saludo.

En atención a la consulta realizada por su despacho, mediante nota interna 2020-143.8.1.260, 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 subsecretaria a su cargo, la presente consulta suscita a raíz de la petición de los contribuyentes José Gustavo Jaramillo Tamayo, Carlos Horacio López Aristizabal y Lina Verónica López Jaramillo en que se aplique el principio de favorabilidad en etapa de cobro contemplado en el artículo 120 de la Ley 2010 de 2019, a las sanciones impuestas por la administración del Impuesto Industria y Comercio. Que dicha Ley no se ha adoptado ante el Concejo Municipal para su reglamentación a lo cual hacen énfasis en la aplicación del principio de autonomía tributaria y la aplicación del artículo 17.1 del Estatuto Tributario Municipal Decreto 052 del 2018 que establece:

“ARTÍCULO 17.1. INCORPORACIÓN AUTOMÁTICA DE LEYES Y ACUERDOS CON CONTENIDO TRIBUTARIO Y SUS REGLAMENTACIONES. Las modificaciones o adiciones a los tributos establecidos por el Municipio en leyes posteriores a la expedición del presente Acuerdo y sus reglamentaciones se incorporarán automáticamente al Estatuto Tributario, Acuerdo 71 de 2010, hasta que el Concejo Municipal lo haga formalmente, y se aplicarán inmediatamente comience su vigencia legal.”



Alcaldía Municipal de Palmira  
Nit.: 891.380.007-3

## NOTA INTERNA

Conforme lo anterior, solicitan concepto jurídico respecto a la aplicación del Principio de Favorabilidad que contempla el artículo 640 Estatuto Tributario Nacional y el principio de favorabilidad en etapa de cobro que contempla el artículo 120 de la ley 2010 de 2019, a las sanciones impuestas por la administración al contribuyente de Impuesto Industria y Comercio.

### CONSIDERACIONES Y MARCO JURIDICO.

Las entidades territoriales de conformidad con el artículo 59 de la 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 incluido 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.”*

Sobre este artículo, en el examen de constitucionalidad realizado por la Corte Constitucional mediante sentencia C-1114-03<sup>1</sup> manifestó lo siguiente:

*“3) En ese marco, consagrar que el procedimiento tributario nacional se aplique también como procedimiento tributario territorial, es una decisión legítima en cuanto no limita injustificadamente la autonomía de las entidades territoriales. Esto es así porque, por una parte, la misma Carta ha establecido que las competencias que en materia tributaria se reconocen a tales entidades, se ejercen de acuerdo con la Constitución y la ley. De este modo, nada se opone a que el Congreso determine el procedimiento tributario a aplicar en tales entidades. Mucho más si con esa decisión se promueven mecanismos adecuados de recaudo y se facilitan condiciones equitativas para los administrados, circunstancias estas que optimizan el principio de eficiencia del tributo y que potencian la realización de uno de los derechos contenidos en el principio de autonomía de las entidades territoriales, cual es el de participar en las rentas nacionales.*

*Pero, por otra parte, no debe perderse de vista que la norma demandada deja a salvo la facultad de las entidades territoriales de disminuir el monto de las sanciones y simplificar los procedimientos, dependiendo de la naturaleza de los tributos y la proporcionalidad de las sanciones respecto del monto de los impuestos. Entonces, no se trata de una interferencia ilimitada del legislador, sino de una interferencia razonable, orientada a la promoción de procedimientos tributarios equitativos para los administrados y eficaces para la administración y susceptible de adecuarse a las connotaciones propias de la materia tributaria a cargo de esas entidades.”*

---

<sup>1</sup> M.P. Jaime Córdoba Triviño.



Alcaldía Municipal de Palmira  
Nit.: 891.380.007-3

**NOTA INTERNA**

Es decir los entes territoriales deben por orden supranacional ajustar sus acuerdos y ordenanzas al Estatuto Tributario Nacional.

En el caso a evaluar, el Decreto 052 del 18 de abril de 2018 por medio del cual se compila el estatuto tributario del Municipio de Palmira no hace alusión al principio de favorabilidad en etapa de cobro contemplado en el artículo 120 de la Ley 2010 de 2019, a las sanciones impuestas por la administración del Impuesto Industria y Comercio.

Entiéndase el principio de favorabilidad a la luz del artículo 29 de la Constitución Política en los siguientes términos: *“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(...).”* Es así como, mediante el artículo 197 de la Ley 1607 de 2012, por la cual se expiden normas en materia tributaria se consagró que las sanciones a que se refiere el Régimen Tributario Nacional se deberán imponer teniendo en cuenta, entre otros principios, el principio de favorabilidad.

Asimismo, a través de la Ley 1819 de 2016, modificatoria del Decreto Nacional 624 de 1989, Estatuto Tributario Nacional, se determinó lo relacionado con la aplicación de los principios de lesividad, proporcionalidad, gradualidad y favorabilidad en el régimen sancionatorio, estableciendo frente al principio de favorabilidad que éste *“aplicará para el régimen sancionatorio tributario, aun cuando la ley permisiva o favorable sea posterior.”* No obstante, como falencia de esta norma se encuentra que no consagra la improcedencia de la devolución de los valores pagados acogiendo al beneficio ni tampoco señala como requisito para acceder a este beneficio el efectivo desistimiento de las demandas.

En igual sentido quedó contemplado el principio de favorabilidad en la etapa de cobro en el artículo 120 de la Ley 2010 de 2019 otorgando dicha facultad a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) de que trata el parágrafo 5° del artículo 640 del Estatuto Tributario dentro del proceso de cobro a solicitud del contribuyente, responsable, declarante, agente retenedor, deudor solidario, deudor subsidiario o garante, para lo cual se debe tener en cuenta que el Decreto 1014 de 2020 faculta a los entes territoriales para aplicar el principio de favorabilidad en etapa de cobro, de acuerdo a su competencia en su artículo 1.6.2.8.5, artículo 1.6.2.8.6 y subsiguientes el cual se debe dar aplicación en cumplimiento del Artículo 17.1 del Estatuto Tributario Municipal Decreto 052 del 2018 que establece:

*“ARTÍCULO 17.1. INCORPORACIÓN AUTOMÁTICA DE LEYES Y ACUERDOS CON CONTENIDO TRIBUTARIO Y SUS REGLAMENTACIONES. Las modificaciones o adiciones a los tributos establecidos por el Municipio en leyes posteriores a la expedición del presente Acuerdo y sus*



Alcaldía Municipal de Palmira  
Nit.: 891.380.007-3

**NOTA INTERNA**

*reglamentaciones se incorporarán automáticamente al Estatuto Tributario, Acuerdo 71 de 2010, hasta que el Concejo Municipal lo haga formalmente, y se aplicarán inmediatamente comience su vigencia legal.”*

**CONCLUSIONES:**

De conformidad con lo expuesto anteriormente se debe dar aplicación al principio de favorabilidad por ser de aplicación Constitucional y a su vez por ser contemplado en el artículo 640 Estatuto Tributario Nacional regulado mediante el Decreto 1014 de 2020 por medio del cual se reglamentan los artículos 118, 119 Y 120 de la Ley 2010 de 2019 y el Decreto Legislativo 688 de 2020, se sustituye el Título 4 de la Parte 6 del Libro 1, Y los artículos 1.6.2.8.5., 1.6.2.8.6., 1.6.2.8.7. Y 1.6.2.8.8. Y se adiciona el artículo 1.6.2.8.9. al Capítulo 8 del Título 2 de la Parte 6 del Libro 1 del Decreto 1625 de 2016 Único Reglamentario en Materia Tributaria a las sanciones impuestas por la administración al contribuyente de Impuesto Industria y Comercio.

Cordialmente,

---

GERMAN VALENCIA GARTNER  
Secretario Jurídico

Redactor: Yamile Mayorga Salazar- Contratista  
Revisó: Maria Carolina Valencia Gómez– Contratista