LIIP K1OR 1KFD Ucov RBP+ S+xT on4=
Validar documento firmado digitalmente en: http://sedeelectronica.minhacienda.gov.co

6.2. Subdirección de Fortalecimiento Institucional Territorial

Señor
Daniel Fernández Mantilla
danielfernandezm1@hotmail.com

Radicado: 2-2026-075533
Bogotá D.C., 27 de octubre de 2026 17:28

Radicado entrada 1-2026-097664
No. Expediente 14276/2026/GEA

Tema: Procedimiento tributario territorial
Subtema: Sanciones

Cordial saludo:

Mediante escrito radicado en este Ministerio, consulta sobre la aplicación del principio de territorialidad en la determinación de las sanciones por incumplimiento de la obligación de presentar información exógena municipal.

Al respecto, le comunicamos que, si bien es cierto dentro de las funciones asignadas a esta Dirección está la de prestar asesoría en materia tributaria y financiera, es igualmente cierto que la misma se dirige puntualmente a las entidades territoriales sin que en momento alguno se haga extensiva a los particulares. Así lo han reconocido de manera reiterada los jueces, al expresar que "*…las funciones de asesoría en materia tributaria asignadas a esa dependencia se dirigen de manera puntual a las entidades territoriales y no a los particulares. Las funciones de asesoría de esa dependencia se orientan al fortalecimiento institucional de las entidades territoriales, es decir en este caso los recursos físicos, económicos y humanos del estado se dirigen especialmente a atender las necesidades de esas entidades en materia de asesoría tributaria con observancia de los principios de subsidiaridad y colaboración armónica.*"[1].

No obstante lo anterior, en respeto del derecho de petición que como ciudadano le asiste procederemos a atender sus inquietudes en los términos y con los estrictos alcances de los artículos 14-2 y 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de

[1] Juzgado segundo penal del circuito de ejecución de penas y medidas de seguridad de Yopal, 24 de marzo de 2026 Expediente No. 8500131870022026-00009-00. Demandante Luis Guillermo Perez Perez. Demandado: Nación Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Medio de Control Tutela. Reiterado, entre otros, por el Juzgado Treinta y Cuatro Administrativo Oral del Circuito de Bogotá Sección Tercera. Bogotá, D.C., 28 de abril de 2021 Expediente No. 11001333603420210090000 Demandante Williams Joseph Rada Maza. Demandado: Nación Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Dirección General de Apoyo Fiscal – Subdirección de Fortalecimiento Institucional. Medio de Control Tutela.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público
Dirección: Carrera 8 No. 6 C 38 Bogotá D.C., Colombia
Conmutador: (+57) 601 3 81 17 00
Línea Gratuita: (+57) 01 8000 910071

LIIP K1OR 1KFD Ucov RBP+ S+xT on4=
Validar documento firmado digitalmente en: http://sedeelectronica.minhacienda.gov.co

lo Contencioso Administrativo, por lo que la respuesta es general, no tiene efectos obligatorios ni vinculantes, y no compromete la responsabilidad de este Ministerio.

Consulta usted:

> *1. Primera petición: «Sírvase indicar si o no las Administraciones de Impuestos Municipales pueden tomar como base gravable para la liquidación de la sanción por extemporaneidad, corrección o no envío de la información exógena municipal los ingresos obtenidos en todo el país considerando que el hecho sancionable nace del incumplimiento de una obligación o deber formal ligado exclusivamente al municipio y al recaudo del Impuesto de Industria y Comercio -ICA».*
>
> *Segunda petición: «En caso de que la respuesta anterior sea afirmativa, ¿cuál es el sustento legal y constitucional que faculta a los municipios a tasar sanciones relacionadas con el envío de información exógena sobre ingresos generados fuera de su territorio?».*
>
> *Tercera petición: «A partir de lo anterior, sírvase confirmar si para el caso de la sanción por no envío de la información exógena municipal, obligación formal y accesoria que ostenta la misma naturaleza territorial del ICA, es extensible el principio de territorialidad del ICA, según el cual no es admisible que los municipios determinen el referido impuesto y la sanción por inexactitud o por no declarar utilizando como base los ingresos que fueron percibidos en el respectivo año, sin exclusión de los obtenidos en otros municipios».*
>
> *Cuarta petición: «¿Se vulnerarían los principios de proporcionalidad, razonabilidad y equidad tributaria en caso de que las Administraciones de Impuestos Municipales impongan sanciones por no enviar información exógena municipal sobre los ingresos netos del contribuyente percibidos en todo el país?».*

En relación con su última pregunta, le informamos que este Despacho no es competente para pronunciarse en relación con la interpretación, alcance o efectos de los actos administrativos proferidos por las entidades territoriales, pues al decir de la Corte Constitucional, "*un espacio propio y normal de dicha autonomía lo constituyen la libertad y la facultad de dichas autoridades para ejecutar y aplicar la ley y las normas que produzcan los órganos de aquéllas dotados de competencia normativa, sin la injerencia o intervención de los órganos de la administración centralizada*."[2] Así las cosas, nos abstendremos de pronunciarnos en relación con la presunta vulneración a los principios de proporcionalidad, razonabilidad y equidad tributaria a los que se refiere en su consulta.

[2] Corte Constitucional de Colombia Sentencia C-877 de 2000, M.P. Antonio Barrera Carbonell.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público
Dirección: Carrera 8 No. 6 C 38 Bogotá D.C., Colombia
Conmutador: (+57) 601 3 81 17 00
Línea Gratuita: (+57) 01 8000 910071

LIIP K1OR 1KFD Ucov RBP+ S+xT on4=
Validar documento firmado digitalmente en: http://sedeelectronica.minhacienda.gov.co

Frente a las demás inquietudes planteadas, le informamos que, en ejercicio de sus facultades de fiscalización, las entidades territoriales pueden solicitar información a contribuyentes y no contribuyentes, con el fin de efectuar los estudios y cruces de información necesarios para el debido control de los tributos a su cargo. Para tal efecto, pueden establecer la obligación de suministrar información exógena municipal.

Ahora bien, este Despacho ha señalado que, de establecerse la obligación de envío y entrega de información en medios magnéticos, deberá mediante acto administrativo definir las especificaciones técnicas, plazos, condiciones y sanciones aplicables en caso de incumplimiento. Adicionalmente, se ha considerado que también es necesario definir un plan de manejo de la información exógena como insumo para los programas de fiscalización de los impuestos administrados por la respectiva entidad territorial, que incluye su recepción, procesamiento y uso.

Por ello, esta Dirección ha considerado que la obligación de suministrar la información exógena debe guardar relación con las operaciones sujetas a impuestos en el municipio y contribuir a su correcto recaudo.

La facultad sancionadora de las entidades territoriales debe enmarcarse bajo lo establecido en el artículo 59 de la Ley 788 de 2002, que establece:

> *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.*

De acuerdo con esta norma, los municipios deben ajustar el marco sancionatorio establecido en el Estatuto Tributario Nacional a sus propios tributos, pudiendo disminuir y simplificar las sanciones.

Frente a la aplicación de esta norma a los impuestos de las entidades territoriales, la jurisprudencia del Consejo de Estado señaló:

> *"Conforme a la anterior disposición [artículo 59 de la Ley 788 de 2002], tanto los municipios como los departamentos fueron facultados para: i) disminuir el monto de las sanciones teniendo en cuenta su proporcionalidad dentro del monto de los*

Ministerio de Hacienda y Crédito Público
Dirección: Carrera 8 No. 6 C 38 Bogotá D.C., Colombia
Conmutador: (+57) 601 3 81 17 00
Línea Gratuita: (+57) 01 8000 910071

LIIP K1OR 1KFD Ucov RBP+ S+xT on4=
Validar documento firmado digitalmente en: http://sedeelectronica.minhacienda.gov.co

impuestos, y ii) simplificar los procedimientos de administración, determinación, discusión, cobro, devoluciones y régimen sancionatorio, incluida su imposición.[3]

La Sección[4] *ha señalado que este último artículo no configura una limitación de la autonomía de las entidades territoriales pues ajusta sus competencias a la Constitución y a la ley. Además, precisó que tales facultades no pueden usarse para llenar vacíos legislativos y que los estatutos locales son válidos solo en cuanto no establezcan sanciones más gravosas que las del Estatuto Tributario Nacional. Así las cosas, en la imposición de las sanciones debe «tomar en consideración las particularidades de cada tributo»*[5]

La sanción prevista por el municipio demandado toma como base los ingresos brutos y les aplica una tarifa del 10%, de forma tal que, sobre la misma magnitud económica que sirve de referencia para el ICA, la reacción sancionatoria resulta ostensiblemente superior a la obligación principal, esto por cuanto, como el propio demandante explicó, mientras que el impuesto se calcula entre 1 y 10 por mil (artículo 10 del Acuerdo 020 de 2021 que modificó el artículo 51 del Acuerdo 04 de 2014[6]*) , la sanción impugnada equivale a 100 por mil, tesis acogida por el tribunal quien consideró que la penalidad debía hacerse en términos razonables en relación con la tarifa del tributo.*

Sobre este asunto, esta Sección en sentencia del 10 de noviembre de 2000[7] *estudió una norma similar en la que la sanción por no declarar ICA era del 10% de las consignaciones o ingresos brutos, o el 10% de los ingresos la última declaración presentada. En dicha oportunidad se precisó:*

La proporcionalidad equivale a que la acción represiva guarde equivalencia con la conducta infractora, en otras palabras, que reflejen proporcionalidad los parámetros de graduación y los de corrección. La norma contenida en el artículo 60, como lo acusa el actor, eligió una alternativa de sanción, que ya no se tasa en relación con el impuesto, sino por el valor de los ingresos, la que en el contexto de la relación entre la omisión y el monto de la sanción resulta claramente desproporcionada frente al posible impuesto. Proporción que no se logra cuando aquél se expresa en miles porcentuales y la sanción en cientos.

---

[3] Consejo de Estado, Sección Cuarta. Sentencia del 6 de diciembre de 2012, exp 17596, M.P. Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez.
[4] Consejo de Estado, Sección Cuarta, sentencias del 8 de marzo de 2019, exp. 22290 y del 6 de septiembre de 2017, exp. 20953, ambas con ponencia de la magistrada Stella Jeannette Carvajal Basto, entre otras.
[5] Consejo de Estado, Sección Cuarta, sentencia del 23 de septiembre de 2013, exp 18610, M.P. Jorge Octavio Ramírez
[6] Compilado en el artículo 51 del Decreto 20220199 de 2022
[7] Radicado 25000-23-27-000-1999-0715-01-10870, M.P. Juan Ángel Palacio Hincapié,

Ministerio de Hacienda y Crédito Público
Dirección: Carrera 8 No. 6 C 38 Bogotá D.C., Colombia
Conmutador: (+57) 601 3 81 17 00
Línea Gratuita: (+57) 01 8000 910071

LIIP K1OR 1KFD Ucov RBP+ S+xT on4=
Validar documento firmado digitalmente en: http://sedeelectronica.minhacienda.gov.co

Esta postura ha sido reiterada en varias oportunidades[8], como en la sentencia del 20 de mayo de 202118 en la que se indicó:

3.1- Según la tesis jurídica que contienen, por mandato constitucional, las normas sancionadoras tributaria deben ser razonables y proporcionadas, en el sentido de que deben guardar relación con el hecho que se reprime. Por lo anterior, las disposiciones que establecen una alternativa de sanción por no declarar el ICA que recaiga sobre el monto de los ingresos brutos obtenidos por el infractor y que adicionalmente cuantifiquen la multa en términos porcentuales, desatendiendo los montos de las tarifas propias del impuesto, violan el principio de proporcionalidad, porque «la relación entre la omisión y el monto de la sanción resulta claramente desproporcionada frente al posible impuesto». Es por esa razón que, para el precedente, procede la excepción de constitucionalidad y se debe reliquidar la sanción por no declarar ICA ajustando la tarifa a términos por mil.

Así las cosas, más allá del hecho de que exista una norma territorial con una sanción mínima o que el artículo 643 del Estatuto Tributario Nacional no contenga un límite mínimo, no era factible que el municipio adoptara lo dispuesto en la norma nacional sin ajustarlo a la realidad del tributo territorial, pues como lo indicó la Ley 788 de 2002 las sanciones establecidas por los entes territoriales deben ser proporcionales al monto de los impuestos, lo cual queda desvirtuado en este caso al tratarse de una tarifa en miles y una sanción en términos porcentuales."

Así las cosas, y de acuerdo con la normatividad y la jurisprudencia transcrita, es claro que las entidades territoriales deben analizar las normas que regulan la sanción por el incumplimiento del deber de suministrar información exógena en el Estatuto Tributario Nacional y adaptarlas a los impuestos por ellos administrados.

Al analizar las normas del Estatuto Tributario Nacional se observa que la versión del artículo 651 del Estatuto Tributario Nacional incorporada por el artículo 289 de la Ley 1819 de 2016, permitía utilizar los ingresos netos del contribuyente como base subsidiaria para calcular la sanción, cuando no fuera posible establecer la base para tasarla o la información no tuviera cuantía. La norma disponía:

*"**Artículo 651. Sanción por no enviar información o enviarla con errores.** Las personas y entidades obligadas a suministrar información tributaria así como aquellas a quienes se les haya solicitado informaciones o pruebas, que no la suministren, que no la suministren dentro del plazo establecido para ello o cuyo contenido presente errores o no corresponda a lo solicitado, incurrirán en la siguiente sanción:*
(…)
d) Cuando no sea posible establecer la base para tasarla o la información no tuviere cuantía, del medio por ciento (0,5%) de los ingresos netos. Si no existieren ingresos,

[8] Se puede consultar también la sentencia del 10 de julio de 2014, exp. 19925, M.P. Martha Teresa Briceño de Valencia

Ministerio de Hacienda y Crédito Público
Dirección: Carrera 8 No. 6 C 38 Bogotá D.C., Colombia
Conmutador: (+57) 601 3 81 17 00
Línea Gratuita: (+57) 01 8000 910071

LIIP K1OR 1KFD Ucov RBP+ S+xT on4=
Validar documento firmado digitalmente en: http://sedeelectronica.minhacienda.gov.co

del medio por ciento (0,5%) del patrimonio bruto del contribuyente o declarante, correspondiente al año inmediatamente anterior o última declaración del impuesto sobre la renta o de ingresos y patrimonio".

Sin embargo, el artículo 80 de la Ley 2277 del 13 de diciembre de 2022 modificó el artículo 651 del Estatuto Tributario Nacional y eliminó la referencia a los ingresos netos y al patrimonio bruto como bases subsidiarias para la liquidación de la sanción. En su lugar, la disposición vigente establece:

> *"**Artículo 651. Sanción por no enviar información o enviarla con errores.** Las personas y entidades obligadas a suministrar información tributaria, así como aquellas a quienes se les haya solicitado informaciones o pruebas, que no la suministren, que no la suministren dentro del plazo establecido para ello o cuyo contenido presente errores o no corresponda a lo solicitado, incurrirán en la siguiente sanción:*
> *1. Una multa que no supere siete mil quinientas (7.500) UVT, la cual será fijada teniendo en cuenta los siguientes criterios:*
> *a) El uno por ciento (1%) de las sumas respecto de las cuales no se suministró la información exigida;*
> *b) El cero coma siete por ciento (0,7%) de las sumas respecto de las cuales se suministró en forma errónea;*
> *c) El cero coma cinco por ciento (0,5%) de las sumas respecto de las cuales se suministró de forma extemporánea;*
> *d) Cuando no sea posible establecer la base para tasar la sanción o la información no tuviere cuantía, la sanción será de cero coma cinco (0,5) UVT por cada dato no suministrado o incorrecto, la cual no podrá exceder siete mil quinientas (7.500) UVT".*

Así las cosas, conforme con la normatividad actualmente vigente, consideramos que la norma local no podría establecer como base para liquidar la sanción por el incumplimiento del deber de suministrar información exógena los ingresos obtenidos por el contribuyente, toda vez que el artículo 651 del Estatuto Tributario Nacional ya no contempla dicha base subsidiaria y, en su lugar, establece una sanción por cada dato no suministrado o incorrecto cuando no sea posible establecer la base para tasarla o la información no tenga cuantía.

En todo caso, las normas expedidas por las entidades territoriales gozan de presunción de legalidad y son obligatorias mientras no sean anuladas o suspendidas por la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Por lo tanto, si un contribuyente considera que una determinada disposición local desconoce los principios constitucionales o el marco normativo vigente, podrá acudir ante dicha jurisdicción, a través del medio de control de nulidad, para solicitar que se examine su legalidad.

Finalmente le reiteramos que las respuestas ofrecidas por este Despacho se emiten en los términos y con los estrictos alcances de los artículos 14-2 y 28 del Código de

Ministerio de Hacienda y Crédito Público
Dirección: Carrera 8 No. 6 C 38 Bogotá D.C., Colombia
Conmutador: (+57) 601 3 81 17 00
Línea Gratuita: (+57) 01 8000 910071

LIIP K1OR 1KFD Ucov RBP+ S+xT on4=
Validar documento firmado digitalmente en: http://sedeelectronica.minhacienda.gov.co

Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, por lo que no tienen efectos obligatorios ni vinculantes, no comprometen la responsabilidad de este Ministerio, son de público conocimiento y se encuentran a disposición del público en la página web de este Ministerio www.minhacienda.gov.co, siguiendo la ruta Procesos Misionales / Apoyo Fiscal Territorial / Conceptos en materia tributaria.

Cordialmente

Firmado digitalmente por: CLAUDIA HELENA OTALORA CRISTANCHO

CLAUDIA HELENA OTÁLORA CRISTANCHO
Subdirectora de Fortalecimiento Institucional Territorial
Dirección General de Apoyo Fiscal

Elaboró:	**Revisó:**	**Aprobó:**
ANDREA DEL PILAR PULIDO SANCHEZ Subdirección de Fortalecimiento Institucional Territorial	CLAUDIA HELENA OTÁLORA CRISTANCHO. Subdirectora de Fortalecimiento Institucional Territorial	CLAUDIA HELENA OTALORA CRISTANCHO. Subdirección de Fortalecimiento Institucional Territorial

Ministerio de Hacienda y Crédito Público
Dirección: Carrera 8 No. 6 C 38 Bogotá D.C., Colombia
Conmutador: (+57) 601 3 81 17 00
Línea Gratuita: (+57) 01 8000 910071