



Concejo Distrital de Cartagena de Indias D. T. y C.

Ponencia Para Segundo Debate del Proyecto de Acuerdo 091-2021

Cartagena de Indias D.T y C, septiembre 25 de 2021.

Doctor.

WILSON ERNESTO TONCEL OCHOA

Presidente Concejo Distrital de Cartagena de Indias
Ciudad.

REFERENCIA: P.A. 091 "POR MEDIO DEL CUAL SE ESTABLECEN BENEFICIOS DE REDUCCIÓN EN LAS TASAS DE INTERÉS MORATORIOS APLICABLES A LAS DEUDAS TRIBUTARIAS DE LAS OBLIGACIONES CON PLAZOS VENCIDOS DE LAS VIGENCIAS FISCALES 2021 Y ANTERIORES, SE REDUCEN SANCIONES APLICABLES A LOS IMPUESTOS DISTRITALES Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES".

Cordial Saludo,

Cumpliendo con el deber asignado por la Mesa Directiva de la Corporación, nos permitimos presentar Ponencia de Segundo Debate al Proyecto de Acuerdo de la referencia, "**POR MEDIO DEL CUAL SE ESTABLECEN BENEFICIOS DE REDUCCIÓN EN LAS TASAS DE INTERÉS MORATORIOS APLICABLES A LAS DEUDAS TRIBUTARIAS DE LAS OBLIGACIONES CON PLAZOS VENCIDOS DE LAS VIGENCIAS FISCALES 2021 Y ANTERIORES, SE REDUCEN SANCIONES APLICABLES A LOS IMPUESTOS DISTRITALES Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES**".

El Proyecto de Acuerdo fue radicado por la Administración Distrital el día 07 de septiembre de 2021. La Presidencia de la Corporación, conforme a las disposiciones del Acuerdo 014 del 2018, designó como ponentes a los concejales Fernando David Niño Mendoza (C), Carolina Lozano Benitorevollo y Claudia Arboleda Torres.

El presente Proyecto de Acuerdo se le realizó la audiencia pública el 10 de septiembre de 2021. No contó con la participación de la ciudadanía. Contó con la intervención de Claudia Fadúl en representación de FENALCO; Luisa Hoyos Trujillo, en representación del Grupo Hotelero Mar y Sol, del Secretario de Hacienda (e) por parte de la administración Distrital y del concejal Carlos Barrios Gómez. El día 25 de septiembre de 2021 se realizó el estudio en comisión.

I. EXPOSICION DE MOTIVOS

1. MARCO JURÍDICO.

1.1 Competencia del Alcalde Mayor para la presentación de proyectos de acuerdo:

a. Constitución Política.

ARTICULO 315." Son atribuciones del alcalde:

(...)

"5. Presentar oportunamente al Concejo los proyectos de acuerdo sobre planes y programas de desarrollo económico y social, obras públicas, presupuesto anual de rentas y gastos **y los demás que estime convenientes para la buena marcha del municipio.**"

b. Ley 1551 de 2012 "Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios"

ARTÍCULO 91. FUNCIONES. "Los alcaldes ejercerán las funciones que les asigna la Constitución, la ley, las ordenanzas, los acuerdos y las que le



Concejo Distrital de Cartagena de Indias D. T. y C.

Ponencia Para Segundo Debate del Proyecto de Acuerdo 091-2021

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:

1. Presentar los proyectos de acuerdo que juzgue convenientes para la buena marcha del municipio

1.2 Competencia de los Concejos:

a. Constitución Política:

- **ARTÍCULO 1** “Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, **con autonomía de sus entidades territoriales**, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.”
- **“ARTÍCULO 287.** 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:
 1. Gobernarse por autoridades propias.
 2. Ejercer las competencias que les correspondan.
 3. **Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.**
 4. Participar en las rentas nacionales.”
- **ARTÍCULO 294** “La ley no podrá conceder exenciones ni tratamientos preferenciales en relación con los tributos de propiedad de las entidades territoriales. Tampoco podrá imponer recargos sobre sus impuestos salvo lo dispuesto en el artículo 317.”
- **ARTÍCULO 313:** “Corresponde a los concejos:

(...)
4. Votar de conformidad con la Constitución y la ley los tributos y los gastos locales.”
- **ARTÍCULO 338.** “En tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales. La ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos. La ley, las ordenanzas y los acuerdos

pueden permitir que las autoridades fijen la tarifa de las tasas y contribuciones que cobren a los contribuyentes, como recuperación de los costos de los servicios que les presten o participación en los beneficios que les proporcionen; pero el sistema y el método para definir tales costos y beneficios, y la forma de hacer su reparto, deben ser fijados por la ley, las ordenanzas o los acuerdos. Las leyes, ordenanzas o acuerdos que regulen contribuciones en las que la base sea el resultado de hechos ocurridos durante un período determinado, no pueden aplicarse sino a partir del período que comience después de iniciar la vigencia de la respectiva ley, ordenanza o acuerdo.”



Concejo Distrital de Cartagena de Indias D. T. y C.

Ponencia Para Segundo Debate del Proyecto de Acuerdo 091-2021

b. Ley 1551 de 2012.

- **Artículo 32.** Atribuciones. “Además de las funciones que se le señalan en la Constitución y la ley, son atribuciones de los concejos las siguientes.
(...)
 1. **Establecer, reformar o eliminar tributos, contribuciones, impuestos y sobretasas, de conformidad con la ley.**”

1.3 Normatividad relativa al impacto fiscal.

- **Ley 819 de 2003** “Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones”

Artículo 7º. Análisis del impacto fiscal de las normas. En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior. En ningún caso este concepto podrá ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Este informe será publicado en la Gaceta del Congreso.

Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberá contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, lo cual deberá ser analizado y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En las entidades territoriales, el trámite previsto en el inciso anterior será surtido ante la respectiva Secretaría de Hacienda o quien haga sus veces.”

1.4 Normatividad relativa a la normalización de la cartera.

- **Ley 1066 de 2006** “Por la cual se dictan normas para la normalización de la cartera pública y se dictan otras disposiciones.”

“ARTÍCULO 3º. INTERESES MORATORIOS SOBRE OBLIGACIONES. A partir de la vigencia de la presente ley, los contribuyentes o responsables de las tasas, contribuciones fiscales y contribuciones parafiscales que no las cancelen oportunamente deberán liquidar y pagar intereses moratorios a la tasa prevista en el Estatuto Tributario.

Igualmente, cuando las entidades autorizadas para recaudar los aportes parafiscales no efectúen la consignación a las entidades beneficiarias dentro de los términos establecidos para tal fin, se generarán a su cargo y



Concejo Distrital de Cartagena de Indias D. T. y C.

Ponencia Para Segundo Debate del Proyecto de Acuerdo 091-2021

sin necesidad de trámite previo alguno, intereses moratorios al momento del pago, a la tasa indicada en el inciso anterior y con cargo a sus propios recursos, sin perjuicio de las demás sanciones a que haya lugar."

Si bien la norma tributaria establecida en la Ley 1066 de 2006, en su artículo tercero nos obliga al cobro de intereses para los contribuyentes que no cancelen oportunamente sus obligaciones tributarias, no nos cercena de la competencia que tienen las entidades territoriales para la administración de sus propios tributos, precepto que alcanza su mayor expresión en el artículo 287 y 294 de la Constitución Política de Colombia, por lo que consideramos viable como política de administración del tributo ajustar en periodos cortos las tasas de interés que nos lleven a una realidad en las liquidaciones de intereses acorde con los preceptos macroeconómicos.

- **Decreto 624 DE 1989** *"Por el cual se expide el Estatuto Tributario de los impuestos administrados por la Dirección General de Impuesto Nacionales."*

"ARTÍCULO 634. sanción por mora en el pago de impuestos, anticipos y retenciones
Los contribuyentes o responsables de los impuestos administrados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, incluidos los agentes de retención, que no cancelen oportunamente los impuestos, anticipos y retenciones a su cargo, deberán liquidar y pagar intereses moratorios, por cada día calendario de retardo en el pago

(...)

Los mayores valores de impuestos, anticipos o retenciones, determinados por la Administración de Impuestos en las liquidaciones oficiales, causarán intereses de mora, a partir del vencimiento del término en que debieron haberse cancelado por el contribuyente, responsable, agente retenedor o declarante, de acuerdo con los plazos del respectivo año o período gravable al que se refiera la liquidación oficial".

2. EL PRINCIPIO DE REPÚBLICA UNITARIA V/S EL PRINCIPIO DE AUTONOMÍA DE QUE GOZAN LAS ENTIDADES TERRITORIALES.

Con la expedición de la Constitución Política en el año 1991, Colombia se constituyó en un Estado Social y Democrático de Derecho, organizado en forma de república unitaria, descentralizada y con autonomía de sus entidades territoriales, según se desprende del artículo primero de la Carta Magna. De lo anterior, se destacan dos principios que, en materia tributaria llegan a reñir entre sí, que son, el ser una república unitaria y la autonomía de la que gozan las entidades territoriales.

Tal conflicto en relación con la filosofía fundante del Estado colombiano y la facultad de imposición de las entidades territoriales está plasmado en sendos artículos a lo largo de la Constitución Política, lo que ha propiciado que no exista una interpretación unívoca en materia tributaria sobre la prevalencia del principio de autonomía territorial o primacía del principio de república unitaria que se ha manifestado a través del principio denominado reserva de ley tributaria.

El marco Constitucional general del sistema tributario colombiano está representado por los siguientes artículos de la Constitución Política: art. 1, que establece los principios que rigen al Estado Colombia; art. 150-12 que fija las funciones del Congreso, entre ellas la de crear tributos; art. 287-3 se ocupa de las facultades que en desarrollo de la autonomía tienen las entidades territoriales, incluida la de establecer tributos; art. 300-4 y 313-4, describe las atribuciones de



Concejo Distrital de Cartagena de Indias D. T. y C.

Ponencia Para Segundo Debate del Proyecto de Acuerdo 091-2021

las asambleas departamentales y concejos municipales, incluidos decretar tributos; art. 338 que delimita quiénes pueden decretar tributos; y el art. 363 que enmarca los principios que rigen el sistema impositivo en Colombia.

En relación con la autonomía de las entidades territoriales, de la que se ha manifestado que *“el reconocimiento de la autonomía se constituye en una garantía para las entidades territoriales y en una declaración expresa de transferencia de algún grado de poder político a las mismas”*, la Constitución Política de Colombia la ha plasmado en el artículo 287 de la siguiente manera:

“Artículo 287. 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:

- 1. Gobernarse por autoridades propias.*
- 2. Ejercer las competencias que le correspondan.*
- 3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.*
- 4. Participar en las rentas nacionales”*

Del artículo citado, resalta la facultad de la que gozan las entidades territoriales para administrar los recursos y establecer sus tributos, en lo que la doctrina ha denominado autonomía fiscal, y que ha sido definida como: *“el conjunto de competencias que estos entes (entidades territoriales) tienen para la ordenación de los ingresos y gastos públicos, en el marco del ordenamiento constitucional y legal”*.

El marco de la autonomía fiscal comprende todo lo relacionado con el presupuesto, administración de deudas, celebración de contratos de empréstitos y, el tema objeto del presente trabajo, la autonomía tributaria.

A la luz de este artículo, se puede pensar que las entidades territoriales en Colombia están facultadas para crear sus propios tributos, como manifestación de la autonomía que se les reconoce. Pero el análisis constitucional no debe hacerse aislado, debe mirarse simultáneamente con otros artículos sobre la materia, especialmente el artículo 338 que establece:

“Artículo 338. En tiempos de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales. La ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos. (...)”

Parece lo más razonable que, en tratándose de un Estado descentralizado, con autonomía de sus entidades territoriales, éstas tengan las facultades consagradas en el artículo 338 de poder regular sus tributos; pero justo en este punto, es donde entra a regir otro principio, el que establece que Colombia está organizada en forma de República Unitaria, consagrado en el artículo primero de la Constitución Política.

“La configuración del Estado Colombiano como un Estado unitario, debe acompañarse con el concepto de autonomía, consagrado principalmente en los artículos 1º y 278-3 de la Constitución Política. Estas normas indican que las entidades territoriales gozan de autonomía y, en materia fiscal, tienen como derecho la “administración de los recursos y el



Concejo Distrital de Cartagena de Indias D. T. y C.

Ponencia Para Segundo Debate del Proyecto de Acuerdo 091-2021

establecimiento de los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones”

¿Se puede hablar de república unitaria cuando cada entidad territorial crea sus propios impuestos? ¿Cuándo no existe algún grado de unidad respecto a los impuestos territoriales existentes y su específica regulación?

Los principios no pueden ser analizados de manera aislada, sino más bien, de manera sistémica dentro de un proceso de ponderación, toda vez que el uno no debe excluir al otro, por el contrario, debe buscarse una solución armónica, y, tal solución, no se halla por los mismos métodos en el que se resuelven los conflictos normativos.

Al respecto, resulta esclarecedor el siguiente aparte de la Sentencia C-127 de 2002 de la Corte Constitucional, en donde se hace el análisis de ambos principios y se hace el proceso de ponderación para hallar solución plausible a esta antinomia jurídica. Al respecto, la Corte manifestó:

“A la luz de la Carta la autonomía territorial y la unidad nacional son ampliamente compatibles, se nutren mutuamente, engloban en diferentes estadios institucionales la misma comunidad, concurren dialécticamente a la realización de los fines esenciales del Estado, y por tanto, operan, discurren y se articulan de tal manera que en último término las entidades territoriales sólo pueden realizarse a través de la unidad nacional, al paso que ésta únicamente puede existir condición de que las entidades territoriales desplieguen su poder autonómico en consonancia con los intereses locales y nacionales. Son, pues, territorialidad y unidad nacional, dos elementos teleológicamente inescindibles, ontológicamente diferenciables a partir de su materialidad geográfica, con unos destinatarios comunes, los habitantes del país, y por entero, instancias orgánicas y funcionales de un mismo mecanismo estatal: el de la República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática participativa y pluralista”

En armonía con lo anterior, resulta claro que el poder de autodeterminación de las entidades territoriales en Colombia encuentra un límite y fin en sí mismo, que es pertenecer a una República unitaria, es decir que, debe compartir los presupuestos fundantes del Estado, y en ningún momento podrá ir en contravía de los preceptos constitucionales y legales. Todo ello, en el asunto objeto de este estudio, tiene hondos repercusiones, pues en materia tributaria esta autonomía encuentra límites y restricciones en el principio de Estado Unitario.

A este respecto, la Honorable Corte Constitucional ha sostenido que *“la autonomía, por una parte, se encuentra limitada en primera instancia por el principio de unidad, en virtud del cual, debe existir una uniformidad legislativa en todo lo que tenga que ver con el interés general nacional, puesto que la naturaleza del Estado unitario presume la centralización política, que exige unidad en todos los ramos de la legislación y en las decisiones de política que tengan vigencia para todo el territorio nacional, así como una administración de justicia común. La unidad, a su vez, se encuentra limitada por el núcleo esencial de la autonomía territorial (Sentencia C-216/94, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa). Esta supone la capacidad de gestionar los intereses propios; es decir, la potestad de expedir una regulación particular para lo específico de cada localidad, dentro*



Concejo Distrital de Cartagena de Indias D. T. y C.

Ponencia Para Segundo Debate del Proyecto de Acuerdo 091-2021

de los parámetros de un orden unificado por la ley general".¹ En este sentido, la Corte Constitucional ha considerado que la autonomía de las Entidades Territoriales se ve limitada por el principio de unidad.²

De conformidad con lo anterior, es claro que, de un lado, la autonomía debe entenderse como la concordancia de la actividad de los Entes Territoriales con un género superior que no rompa el modelo de Estado Unitario, de modo que ésta tiene unos límites en lo que toca con los intereses nacionales, y, por tanto, la normatividad propia local debe estar en armonía con la ley general del Estado.

De otra parte, en la sentencia C-540/05, la Corte Constitucional reiteró lo que ya había dicho sobre el concepto de los beneficios tributarios y la distinción con las minoraciones tributarias, en el siguiente sentido: "Clarificación genérica se refiere a los beneficios tributarios que según la doctrina especializada, ha servido para comprender una multiplicidad de figuras heterogéneas, de diverso contenido y alcance, como son la exenciones, las deducciones de base, los regímenes contributivos sustitutivos, la suspensión temporal del recaudo, la concesión de incentivos tributarios y la devolución de impuestos. Pero debe considerarse, que no todo aquello que signifique negación de la tributación o tratamiento más favorable por comparación con el de otros contribuyentes constituye incentivo tributario, pues existen en la legislación tributaria una variedad de formas de reducir la carga impositiva o de excluir o exonerar a un determinado sujeto del deber de contribuir, que tan solo significan un reconocimiento a los más elementales principios de tributación, y que sin ellas, el sistema tributario o un determinado impuesto, no podrían ser calificados a primera vista como justos, equitativos y progresivos; es decir, se trata de una forma de no hacer de un tributo una herramienta de castigo o un elemento de injusticia. No obstante, no todas las disposiciones que consagran disminuciones de la carga tributaria constituyen beneficios tributarios pues no todas ellas tienen el propósito de estimular, incentivar o preferenciar determinados sujetos o actividades, sino que simplemente pretenden no perjudicar o hacer efectivos los principios de justicia, equidad y progresividad. En consecuencia, a juicio de la Corte Constitucional "para que una determinada disposición se pueda considerar como un beneficio tributario, debe tener esencialmente el propósito de colocar al sujeto o actividad destinataria de la misma, en una situación preferencial o de privilegio, con fines esencialmente extrafiscales.

Asimismo, y como ya se manifestó, la Administración Distrital ha planteado dentro de las metas del Plan de Desarrollo, el cumplimiento del objetivo estructural de finanzas públicas para salvar a Cartagena, logrando que estas sean saludables y sostenibles. Alcanzando una mayor eficiencia fiscal que permita el aumento de los ingresos, impactando en el recaudo potencial y en consecuencia mejorar el índice de recaudo; el mejoramiento de sus ingresos propios y la recuperación de la cartera. En este sentido, se ha definido una estrategia de fortalecimiento institucional que implica la modernización de las políticas y esquemas de recaudo a través de una campaña para la promoción de la cultura de pago y normalización de la cartera tributaria, consistente en que el Distrito dentro de su

¹ *Ibíd.*

² Sentencia C-535 de 1996.



Concejo Distrital de Cartagena de Indias D. T. y C.

Ponencia Para Segundo Debate del Proyecto de Acuerdo 091-2021

autonomía tributaria, realice un ajuste a las tasas de intereses, para de esta manera incentivar el pago y obtener un mayor recaudo en la cartera morosa. Esta estrategia se sustenta en los siguientes términos:

El más reciente pronunciamiento, en relación a el otorgamiento de beneficios tributarios lo realizó la Corte Constitucional a través de la Sentencia C-448 de octubre 15 de 2020, en la que declaró exequibles los artículos 1, 2, 3, 4, 5, 8 y 10 del Decreto Legislativo 678 de 2020, bajo el sustento de que dichas disposiciones cumplían con los requisitos formales y materiales previstos en la Constitución Política, además de considerar que la situación derivada de la pandemia ameritaba la necesidad de flexibilizar las condiciones que debían cumplir las entidades territoriales frente a la reorientación de sus rentas de destinación específica, modificaciones al presupuesto, contratación de operaciones de crédito público para acceder a recursos extraordinarios y apalancar proyectos productivos, así como la suspensión de la aplicación de medidas legales que fueron establecidas para limitar sus gastos de funcionamiento y declaró la inexecutable de los artículos 6 y 7 del decreto en mención, luego de verificar que las estrategias de recaudo tributario de dichas disposiciones pertenecían a la jurisdicción territorial, por lo que tales medidas violarían los principios de necesidad y de no contradicción con la Constitución.

De conformidad con lo anterior, es importante recordar que el artículo 294 de la Carta Política señala que en ningún momento la ley podrá conceder exenciones ni tratamientos diferenciales sobre los tributos de propiedad territorial; esto es facultad exclusiva de las administraciones territoriales bajo el principio de autonomía territorial consagrado en el artículo 287 de la misma Constitución, en el cual se lee:

“Artículo 287. Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. (...)

En ese mismo análisis la Corte al examinar los artículos 6 y 7 del Decreto 678 de 2020 consideró: que ambas disposiciones cumplen con el requisito de conexidad material externa e interna. En efecto, la Corte observa que: (i) por un lado, en la parte motiva del decreto matriz se reconoce “que los efectos económicos negativos a los habitantes del territorio nacional requieren de la atención a través de medidas extraordinarias referidas a condonar o aliviar las obligaciones de diferente naturaleza como tributarias, financieras, entre otras, que puedan verse afectadas en su cumplimiento de manera directa por efectos de la crisis”; y (ii) por otro lado, en la parte motiva del Decreto 678, tras invocar el citado extracto de la parte motiva del decreto matriz, se indica que la crisis generada por el COVID-19 “ha impactado de manera negativa a todos los sectores de la economía nacional (...) disminuyendo de manera significativa sus ingresos y la capacidad de pago de sus obligaciones (...) tributarias, por lo que se hace necesario establecer medidas que morigeren dicho impacto y les permitan (...) honrar sus obligaciones”.

“En consonancia con lo mencionado para el juicio de conexidad material, para la Sala también es claro que las estrategias de recaudo tributario que prevén los artículos 6 y 7 cumplen con el requisito de finalidad. Se reitera que tales artículos se encuentran específicamente encaminados a conjurar, así sea parcialmente, las implicaciones económicas que ha tenido la pandemia del COVID-19 sobre las finanzas de los contribuyentes de las entidades territoriales y, consecuentemente, sobre el recaudo fiscal de estas últimas.



Concejo Distrital de Cartagena de Indias D. T. y C.

Ponencia Para Segundo Debate del Proyecto de Acuerdo 091-2021

Dicho de otro modo, la Corte observa que dado que la pandemia del COVID-19 ha podido obstaculizar el pago de las obligaciones tributarias por parte de los contribuyentes, dando lugar a la generación de intereses y a la aplicación de las sanciones tributarias correspondientes, las disposiciones en examen cumplen con la doble finalidad de incentivar el recaudo territorial y de aliviar la carga económica de quienes, con ocasión de las consecuencias del coronavirus, bien tienen la dificultad o bien, simplemente no han podido honrar sus obligaciones fiscales territoriales".

Por último la corte señala que "se puede admitir la procedencia de una amnistía tributaria cuando el legislador acredite "la existencia de una situación excepcional que amerite la adopción de este instrumento de política fiscal, como también aportar elementos que evidencien la idoneidad y necesidad, e igualmente que la afectación que de ella pueda derivarse para los principios de igualdad, equidad y justicia tributaria se vea compensada por su contribución para superar la situación excepcional que se busca afrontar a través de la amnistía tributaria.

3. NECESIDAD DE LA INICIATIVA.

No es desconocido, que un porcentaje importante de los ingresos del Distrito de Cartagena deriva de los impuestos de Industria y Comercio y Predial Unificado, y que las medidas tomadas de aislamiento social, han generado una contracción económica que disminuye el recaudo e incrementa el número de contribuyentes morosos, mientras, que por otro lado, el gasto en la emergencia se ha tenido que aumentar, por todas las ayudas que se vienen dando y la reorientación de recursos al fortalecimiento de los sectores sociales.

La calamidad pública que atraviesa el mundo, por efectos de la pandemia por el coronavirus COVID-19, que viene generando muertes en todas las naciones afectadas con la pandemia, no es ajena a Colombia y mucho menos a Cartagena, por lo que, requerimos disponer de recursos de libre destinación que fortalezcan las finanzas públicas, pero, además, permitan la transferencia de recursos al sector de la Salud y a las economías más vulnerables de esta ciudad.

La administración es consciente que, para generar una voluntad razonable de pagar impuestos e incentivar la colaboración de los Cartageneros, es indispensable que los contribuyentes perciban que se les está dando un trato justo en materia impositiva. Esto reduce las resistencias tributarias de los contribuyentes y fortalece los criterios éticos y sociales del sistema en su integralidad; por ello, las modificaciones que se proponen responden a la aplicación de principios de justicia, económicos y tributarios, como quiera que lo que se pretende es realizar un ajuste a las tasas de interés por mora en el pago de los tributos distritales tomando como referencia las tasas de interés aplicable a las deudas tributarias, fijadas por la Superintendencia Financiera, al inicio de cada mes, comparadas con otras tasas que actualmente se encuentran vigentes en el mercado financiero y que representan diferencias significativas en los montos de liquidación de intereses.

Ahora bien, es pertinente aclarar que nosotros no estamos frente a un borrón de deudas, pues la administración no está dejando de liquidar intereses de mora en los periodos determinados, sino que estamos liquidando intereses, con unas tasas ajustadas, que para aquellos contribuyentes que realicen un esfuerzo y paguen, verán reflejado el beneficio en sus flujos de caja.



Concejo Distrital de Cartagena de Indias D. T. y C.

Ponencia Para Segundo Debate del Proyecto de Acuerdo 091-2021

En relación con la disminución en las sanciones, es pertinente traer a este estadio el artículo 59 de la Ley 788 de 2002, el cual señala en sus apartes lo siguiente: **"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." (Subrayado es nuestro)

Teniendo en cuenta la situación actual, lo que pretendemos es que muchos de los contribuyentes, principalmente, de impuestos declarables como el impuesto de industria y comercio puedan normalizar su situación con la ciudad. Debemos ser conscientes que los flujos de caja y los ingresos se han visto perjudicados por todas las restricciones impuestas, por lo que esta iniciativa, amén de contribuir con una normalización en las cargas tributarias, mitiga los daños causados en nuestro tejido económico por la pandemia.

3.1 Los cambios introducidos por la Ley 1819 de 2016 al artículo 635 del Estatuto Tributario Nacional-ETN.

Hasta diciembre de 2016, la norma contenida en el artículo 635 del ETN indicaba que a la hora de calcular los intereses de mora sobre obligaciones tributarias se tenía que utilizar la tasa de usura plena de todos y cada uno de los trimestres por los cuales una deuda tributaria haya llegado a estar en mora.

Sin embargo, el artículo 279 de la Ley 1819 de diciembre 29 de 2016 modificó el artículo 635 del ETN, indicando que a la hora de calcular los intereses de mora sobre obligaciones tributarias se utilizará la tasa de usura de todos y cada uno de los trimestres por los cuales una deuda tributaria haya llegado a estar en mora, pero cada una de dichas tasas primero se tendrá que reducir en 2 puntos porcentuales.

Además, y de acuerdo a lo indicado en el Concepto Dian 5033 de marzo 10 de 2017, la reducción de los 2 puntos en cada tasa de usura se debe aplicar a las tasas de todos los trimestres que lleguen a estar involucrados en el cálculo, sin importar que algunos de tales trimestres sean anteriores a la expedición de la Ley 1819 de 2016.

Por consiguiente, al momento de calcular intereses de mora sobre obligaciones tributarias se deberá utilizar las tasas de usura de todos los trimestres de agosto de 2017 hacia atrás, más todas las tasas de usura que se lleguen a fijar para los meses de septiembre de 2017 en adelante, **la tasa de usura primero se tendrá que disminuir en 2 puntos porcentuales**

Ahora bien, lo que nos proponemos para el período comprendido desde la fecha de aprobación de este acuerdo y el 31 de diciembre de la actual vigencia, es que la tasa de interés moratorio con la que se han liquidado las obligaciones tributarias generadoras de intereses pueda ser ajustadas a un interés porcentualmente menor, por lo alta de las mismas y el impacto que ha representado en los crecimientos de la cartera tributaria.

3.2 Situación Actual.



Concejo Distrital de Cartagena de Indias D. T. y C.

Ponencia Para Segundo Debate del Proyecto de Acuerdo 091-2021

Si bien esta Administración ha venido realizando las gestiones necesarias a través del cobro coactivo y persuasivo para alcanzar sus metas de recaudo en lo concerniente a las vigencias anteriores, las dificultades por las que atraviesa el País y Cartagena no permiten muchos logros, pues existe una cartera cobrable superior a los 2 billones de pesos, entre los dos principales tributos, por lo que hay que adelantar una gestión efectiva que permita un mayor ingreso, es decir disminuyendo su progresivo aumento, acrecentando su recaudo.

Lo dicho implica el fortalecimiento de la Hacienda Pública en los componentes humanos y tecnológicos, es una de las principales metas actuales, pero igualmente, dada la situación planteada se propone acudir a realizar un ajuste en las tasas de interés que contribuyen prósperamente a corregir los ingresos de vigencias anteriores y ajustar estas tasas a una realidad comportamental de factores macroeconómicos como la inflación y la devaluación que realmente han encarecido la cartera actual del Distrito. Al comparar las tasas utilizadas para liquidar impuestos con tasas de colocación que ha venido ofreciendo el sistema financiero encontramos diferencias significativas.

En este orden de ideas, una de las medidas administrativas es adelantar el saneamiento de las finanzas públicas, pero esto se debe acompañar con el fortalecimiento de las arcas del Distrito, lo que es una prioridad para la presente Administración. Por el momento pretendemos realizar un ajuste en las tasas de manera transitoria que va a fortalecer las estrategias para conseguir este logro, pero además, se busca equiparar las tasas de interés a unas tasas razonables del mercado que permitan incentivar a que el contribuyente si con una suma disponible de dinero a unas tasas tan bajas de captación que tiene el mercado financiero actualmente, coloque ese dinero en el sistema financiero o por el contrario, ante los ajustes de tasas de interés ofrecidos a partir del día siguiente a la sanción y publicación de este Acuerdo, realice el pago de los impuestos con plazo hasta el 31 de diciembre de 2021, con lo que logra poner al día su inmueble y protege su patrimonio.

A continuación, mostraremos el recaudo de los impuestos predial unificado, industria y comercio, y Complementos, a corte de 31 de julio de 2021, y el de delineación urbana y sobretasa a la gasolina motor a corte 30 de junio de 2021, los cuales se comparan con la estimación de estas rentas que se deberán recaudar en la presente vigencia fiscal, para alcanzar las metas de ingresos que permitan cumplir con lo presupuestado en el componente de ingresos corrientes de libre destinación-ICLD:

RECAUDO DE LOS PRINCIPALES TRIBUTOS 2021				
CONCEPTO	RECAUDO	PRESUPUESTO	CUMPLIMIENTO	FALTANTE
IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO (1 de enero a 31 de julio)	\$ 211.973.928.506	\$ 270.200.018.339	78%	22%
IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO (1 de enero a 31 de julio)	\$ 233.793.143.022	\$ 317.106.374.979	74%	26%
SOBRETASA A LA GASOLINA MOTOR (1° de enero a 30 de junio)	\$ 17.633.149.853	\$ 43.721.766.829	40%	60%
IMPUESTO DE DELINEACIÓN URBANA	\$ 2.993.716.500	\$ 4.306.685.119	70%	30%



Concejo Distrital de Cartagena de Indias D. T. y C.

Ponencia Para Segundo Debate del Proyecto de Acuerdo 091-2021

(1° de enero a 30 de junio)				
TOTAL	\$ 466.393.937.881	\$ 635.334.845.266	73%	27%

Sin duda el mejor comportamiento lo tenemos en el Impuesto Predial, que históricamente ha mostrado que en los primeros 4 meses del año alcanza su mayor recaudo.

El Impuesto de Industria y Comercio, obedece a la dinámica de la economía y su base gravable depende de los ingresos generados en el año 2020, el cual estuvo afectado por las medidas de confinamiento, sin duda este tributo se ve afectado por los comportamientos de cierre provocados por el COVID-19, que se dieron durante su año gravable. Ahora bien, falta dentro de las proyecciones la presentación de 2 bimestres de retención de este tributo en el año 2021.

Al poder conseguir mayores recaudos estimados en algunas fuentes de ingresos corrientes de libre destinación, estamos previendo el fortalecimiento de otras rentas que no están mostrando el comportamiento esperado, caso sobretasa a la gasolina motor.

3.2.1 Cartera de Impuesto Predial Unificado.

La cartera del Impuesto Predial Unificado se presenta a corte 31 de julio de 2021, el siguiente cuadro registra la cartera acumulada desde el año 2017 al año 2021, esta deuda corresponde a \$1.404.903.359.542 COP. A continuación, se observan las carteras mencionadas por vigencia el rango de años establecidos:

CARTERA IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO-IPU					
VIGENCIA	IMPUESTO	CAPITAL	INTERES	SANCIONES	TOTAL AÑO
2021 (31 julio)	I.P.U.	\$ 252.277.688.911	\$ -	\$ -	252.277.688.911
2020	I.P.U.	\$ 218.800.601.147	\$ 51.829.601.917	\$ -	270.630.203.064
2019	I.P.U.	\$ 189.752.134.066	\$ 90.205.884.031	\$ -	279.958.018.097
2018	I.P.U.	\$ 172.953.486.212	\$ 123.034.346.519	\$ -	295.987.832.731
2017	I.P.U.	\$ 157.086.252.809	\$ 148.963.363.930	\$ -	306.049.616.739
TOTAL CARTERA		\$ 990.870.163.145	\$ 414.033.196.397	\$ -	\$ 1.404.903.359.542

Fuente: Oficina Asesora Informática. No incluye Sobretasa al medio ambiente

3.2.2. Cartera de Impuesto de Industria y Comercio, y Complementos.

La cartera se presenta a corte 31 de julio de 2021, esta cartera registra cifras desde la vigencia 2017 hasta la vigencia 2021, y la suma de esta deuda está alrededor de 13 mil millones de pesos.

En el cuadro que se ilustra a continuación, se registran las carteras ya mencionadas y discriminadas por años:

CARTERA DE IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO Y COMPLEMENTARIOS-I.C.A.					
VIGENCIA	IMPUESTO	CAPITAL	INTERES	SANCIONES	SUBTOTAL AÑO
2021 (31 de julio)	I.C.A.	\$ -	\$ -	\$ 216.513.030	\$ 216.513.030
2020	I.C.A.	\$ 39.925.675	\$ 1.198.620	\$ 129.718.880	\$ 170.843.175
2019	I.C.A.	\$ 8.436.132.169	\$ 2.172.321.970	\$ 26.389.944	\$ 10.634.844.083
2018	I.C.A.	\$ 135.886.065	\$ 72.272.637	\$ 21.969.678	\$ 230.128.380
2017	I.C.A.	\$ 299.857.296	\$ 231.715.541	\$ 1.556.057.912	\$ 2.087.630.749



Concejo Distrital de Cartagena de Indias D. T. y C.
Ponencia Para Segundo Debate del Proyecto de Acuerdo 091-2021

TOTAL CARTERA	\$ 8.911.801.205	\$ 2.477.508.768	\$ 1.950.649.444	\$ 13.339.959.417
---------------	------------------	------------------	------------------	-------------------

Fuente: Oficina Asesora Informática

4. TASAS DE INTERÉS SIMULADA, APLICABLE Y AJUSTABLE.

A continuación, describimos cómo incidirá positivamente en las finanzas del Distrito el reajuste a las tasas de interés por mora en el pago de los tributos distritales tomando como referencia las tasas de interés aplicable a las deudas tributarias.

La Superintendencia Financiera, al inicio de cada mes, fija la tasa de interés aplicable a las deudas tributarias. Para efectos del ejercicio, se simulan unas tasas para los meses de fecha de promulgación del acuerdo proyectada a Julio de 2021, hasta diciembre del mismo año, teniendo como referencia la última tasa aplicable en el mes de mayo de 2021 que fue de 25.83%, reducida en 2 puntos porcentuales que ordenó la norma, quedando en 23.83%.

Así las cosas, se plantea un ajuste en las tasas aplicable a las deudas existentes que generan intereses, por periodos cortos, tal como se describe a continuación:

TASA DE INTERÉS SIMULADA PERIODO DE APLICACIÓN	PERIODO DE APLICACIÓN	PORCENTAJE DE DISMINUCIÓN	PORCENTAJE APLICABLE	TASA DE INTERÉS AJUSTADA-SIMULADA
23.83%	Desde el día siguiente a la sanción y publicación de este Acuerdo y hasta el 31 de octubre 2021	90%	10%	2.383%
23.83%	Entre el 01 y el 30 de noviembre de 2021	80%	20%	4.766%
23.83%	Entre el 01 y el 31 de diciembre de 2021	70%	30%	7.149%

Como se muestra en la tabla anterior, para las deudas de impuestos que han generado algún tipo de mora, los intereses que se tengan que liquidar con una tasa por ejemplo del día siguiente a la sanción y publicación del acuerdo al 31 de octubre con una tasa del 23.83% se ajustará en un 90%, para el periodo en mención, cobrando solo con una tasa reducida al 10%, resultando una tasa de interés ajustada de 2.383%. Para el periodo entre el 1ro y el 30 de noviembre, se cobrará solo una tasa reducida al 20%, resultando una tasa de interés ajustada de 4.766% y por último para el periodo 1ro y el 31 de diciembre, cobrando solo una tasa reducida al 30%, resultando una tasa de interés ajustada de 7.149%. (Tasas simuladas con proyección de tasa conocida mayo de 2021).

Esta tasa de interés ajustada será aplicada únicamente cuando el contribuyente cancele la totalidad de la deuda vigente o en su defecto, la totalidad de las deudas de las vigencias que escoja para pagar.

4.1 TASAS DE INTERESES AJUSTADAS Vs. TASAS DE INTERÉS DE CAPTACIÓN Vs TASAS DE INTERÉS APLICADAS A LAS DEUDAS TRIBUTARIAS.

Los ajustes propuestos para el pago de tributos con deudas que han generado intereses en los principales impuestos se resumen en la siguiente tabla:

PERIODO DE APLICACIÓN	TASA DE INTERÉS AJUSTADA-SIMULADA	CAPITAL A PAGAR
-----------------------	-----------------------------------	-----------------



Concejo Distrital de Cartagena de Indias D. T. y C.

Ponencia Para Segundo Debate del Proyecto de Acuerdo 091-2021

Desde la fecha del día siguiente a la sanción y publicación de este Acuerdo y Hasta el 31 de octubre 2021	2.383%	100%
Entre el 01 y el 30 de noviembre de 2021	4.766%	100%
Entre el 01 y el 31 de diciembre de 2021	7.149%	100%

Fuente: Cálculo simulado partiendo de la tasa de mayo 2021 – SHD.

Este cuadro nos muestra cómo se comportaría el sistema de liquidación de los tributos para las deudas que presentan algún interés tributario, en el periodo de ajuste de tasas. Se recaudaría el 100% del capital y trabajaríamos con las tasas anteriormente señaladas en los periodos establecidos. Ahora bien, no se está dejando de cobrar intereses, se está liquidando y cobrando intereses con una tasa ajustada en un periodo transitorio de aproximadamente cinco meses.

TASAS DE INTERESES DE CAPTACIÓN O TASAS DE INTERÉS PASIVAS, COMPARADAS CON LAS TASAS DE INTERÉS APLICADAS A LAS DEUDAS TRIBUTARIAS

Año	Tasas de interés aplicada a deudas tributarias	Tasas de interés EA% CDT 90 (Bancos y Corporaciones) captación.
2021		
Enero	23.98	1.94
Febrero	24.31	2.01
Marzo	24.12	1.56
Abril	23.97	1.71

Fuente: cálculos Banco de la República con información proveniente de la Superintendencia Financiera (<http://www.superfinanciera.gov.co/>).

Nótese entonces que al cotejar los montos que pagan los bancos comerciales y las corporaciones de crédito al ciudadano que deposita sus ahorros en el sector financiero, son reconocimientos bastante bajos que al compararlos con las tasas con las cuales se han venido liquidando los intereses de mora por el no pago oportuno de los impuestos, genera que nuestra cartera tributaria cada 4 años prácticamente se supere los intereses al capital en un 100%.

Al comparar los pagos que un contribuyente ha realizado de manera oportuna, sin que haya cancelado ningún tipo de interés, pues pagó solo el capital al realizarlo de manera puntual, implica que no existe afectación si se realiza un ajuste en las tasas de interés moratorio, ya que el moroso además de pagar ese capital que aún está vigente, necesariamente bajo el mecanismo propuesto va a pagar intereses, ajustados claro está, por un corto periodo de tiempo a una tasa más baja, lo que si bien es un alivio en la situación morosa del contribuyente, no implica tratamiento fiscal inequitativo pues el contribuyente cumplido no se vio abocado al pago de intereses y la Administración no está dejando de cobrarlo al moroso.

4.1.1. Simulación en la aplicación de las tasas y el impacto de la medida.

La cartera del Impuesto Predial Unificado que se va utilizar para el análisis, está compuesta por deuda registrada para los años 2017, 2018, 2019, 2020 y la registrada al 31 de julio del año 2021. La cartera generada desde los años 2017 al 2021 corresponde a un total de \$1.404.903.359.542 COP, la suma de



Concejo Distrital de Cartagena de Indias D. T. y C.
Ponencia Para Segundo Debate del Proyecto de Acuerdo 091-2021

\$990.870.163.145 COP corresponden al valor adeudado por capital y \$414.033.196.397 COP corresponden al valor adeudado por intereses.

Si se considera el supuesto que del valor adeudado a capital se recuperaría el 4%, tomando como promedio de medidas similares la disminución de tasas de intereses en años anteriores, que arrojaron como resultado, en el 2018, el porcentaje de recuperación sobre el total adeudado de 3,5% y para el 2020 el 5%, sobre el total de cartera de esas fechas, al aplicar los beneficios de reducción en las tasas de intereses moratorios, se supone que:

- Del porcentaje de disminución del 90% y el porcentaje aplicable del 10% se recauda el 2,5% del total de deuda en capital, lo que implicaría un ingreso de \$24.771.754.078 COP por capital y \$1.035.082.990 COP por intereses para un total de \$25.806.837.069 COP.
- Del porcentaje de disminución del 80% y el porcentaje aplicable del 20% se recauda el 1,0% del total de deuda en capital, lo que implicaría un ingreso de \$9.660.984.090 COP por capital y \$807.364.732 COP por intereses para un total de \$10.468.348.823 COP.
- Del porcentaje de disminución del 70% y el porcentaje aplicable del 30% se recauda el 0,5% del total de deuda en capital, lo que implicaría un ingreso de \$4.782.187.124 COP por capital y \$599.468.314 COP por intereses para un total de \$5.381.655.439 COP.
- Es decir, que del total adeudado en capital (\$990.870.163.145 COP) se estaría recuperando un 4%, lo que equivale a un ingreso de \$39.214.925.294 COP por deuda de capital y \$2.441.916.038 COP por deuda de intereses, para un total de \$41.656.841.332 COP.

PERIODO DE APLICACIÓN	PORCENTAJE DE DISMINUCION	PORCENTAJE APLICABLE	% ACOGIDA SOBRE EL TOTAL DE CARTERA EN CAPITAL	VALOR RECAUDADO SOBRE EL TOTAL DE CARTERA EN CAPITAL	VALOR RECAUDADO SOBRE EL TOTAL DE CARTERA EN INTERES	VALOR RECAUDADO TOTAL
Desde la fecha del día siguiente a la sanción y publicación de este Acuerdo y Hasta el 31 de octubre 2021	90%	10%	2,50%	\$ 24.771.754.079	\$ 1.035.082.991	\$ 25.806.837.070
Entre el 01 y el 30 de noviembre de 2021	80%	20%	1,00%	\$ 9.660.984.091	\$ 807.364.733	\$ 10.468.348.824
Entre el 01 y el 31 de diciembre de 2021	70%	30%	0,50%	\$ 4.782.187.125	\$ 599.468.314	\$ 5.381.655.439
TOTAL			4,00%	\$ 39.214.925.294	\$ 2.441.916.038	\$ 41.656.841.332

Sin embargo, el costo de disminuir el porcentaje en interés, que se estimaría sería de:

- Del porcentaje de disminución del 90% y el porcentaje aplicable del 10% el costo es de \$9.315.746.918 COP.



Concejo Distrital de Cartagena de Indias D. T. y C.

Ponencia Para Segundo Debate del Proyecto de Acuerdo 091-2021

- Del porcentaje de disminución del 80% y el porcentaje aplicable del 20% el costo es de \$3.229.458.931 COP.
- Del porcentaje de disminución del 70% y el porcentaje aplicable del 30% el costo es \$1.398.759.399 COP.

Es decir, el costo total de la disminución en el porcentaje de intereses es de **\$13.943.965.250 COP.**

PERIODO DE APLICACIÓN	PORCENTAJE DE DISMINUCIÓN	PORCENTAJE APLICABLE	COSTO DE LA DISMINUCIÓN
Desde la fecha del día siguiente a la sanción y publicación de este Acuerdo y Hasta el 31 de octubre 2021	90%	10%	\$ 9.315.746.919
Entre el 01 y el 30 de noviembre de 2021	80%	20%	\$ 3.229.458.932
Entre el 01 y el 31 de diciembre de 2021	70%	30%	\$ 1.398.759.400
TOTAL			\$ 13.943.965.251

Así mismo, la cartera del Impuesto de Industria y Comercio a 31 de junio de 2021 corresponde a \$13.339.959.417 COP, esta cartera es el resultado de la sumatoria de las deudas generadas desde el año 2017 hasta el 31 de julio de 2021.

La cartera por concepto de ICA registra un valor adeudado por capital de \$8.911.801.205 COP y de intereses por un valor de \$2.477.508.768 COP y por sanciones \$1.950.649.444 COP.

Al aplicar los beneficios de reducción en las tasas de intereses moratorios:

- Del porcentaje de disminución del 90% y el porcentaje aplicable del 10% se recauda el 2,5% del total de deuda en capital, lo que implicaría un ingreso de \$222.795.030 COP por capital y \$11.070.395 COP por intereses y sanciones, para un total de \$233.865.425 COP.
- Del porcentaje de disminución del 80% y el porcentaje aplicable del 20% se recauda el 1,0% del total de deuda en capital, lo que implicaría un ingreso de \$86.890.061 COP por capital y \$8.634.908 COP por intereses y sanciones, para un total de \$95.524.970 COP.
- Del porcentaje de disminución del 70% y el porcentaje aplicable del 30% se recauda el 0,5% del total de deuda en capital, lo que implicaría un ingreso de \$43.010.580 COP por capital y \$6.411.419 COP por intereses y sanciones, para un total de \$49.422.000 COP.

Es decir, que del total adeudado en capital (\$8.911.801.205 COP) se estaría recuperando un 4%, lo que equivale a un ingreso de \$352.695.672 COP por deuda de capital y \$26.116.723 COP por deuda de intereses y sanciones, para un total de \$378.812.396 COP

PERIODO DE APLICACIÓN	PORCENTAJE DE DISMINUCION	PORCENTAJE APLICABLE	% ACOGIDA SOBRE EL TOTAL DE CARTERA EN CAPITAL	VALOR RECAUDADO SOBRE EL TOTAL DE CARTERA EN CAPITAL	VALOR RECAUDADO SOBRE EL TOTAL DE CARTERA EN INTERES	VALOR RECAUDADO TOTAL
-----------------------	---------------------------	----------------------	--	--	--	-----------------------



Concejo Distrital de Cartagena de Indias D. T. y C.
Ponencia Para Segundo Debate del Proyecto de Acuerdo 091-2021

Desde la fecha del día siguiente a la sanción y publicación de este Acuerdo y Hasta el 31 de octubre 2021	90%	10%	2,50%	\$ 222.795.030	\$ 11.070.395	\$ 233.865.426
Entre el 01 y el 30 de noviembre de 2021	80%	20%	1,00%	\$ 86.890.061	\$ 8.634.908	\$ 95.524.970
Entre el 01 y el 31 de diciembre de 2021	70%	30%	0,50%	\$ 43.010.580	\$ 6.411.419	\$ 49.422.000
TOTAL			4,00%	\$ 352.695.672	\$ 26.116.724	\$ 378.812.396

Sin embargo, el costo de disminuir el porcentaje en interés, o el ingreso renunciado, que se estimaría como el valor de la cartera recuperada por la tasa de disminución de los intereses, sería de:

- Del porcentaje de disminución del 90% y el porcentaje aplicable del 10% el costo es de \$99.633.560 COP.
- Del porcentaje de disminución del 80% y el porcentaje aplicable del 20% el costo es de \$34.539.634 COP
- Del porcentaje de disminución del 70% y el porcentaje aplicable del 30% el costo es \$14.959.979 COP

Es decir, el costo total de la disminución en el porcentaje de intereses y sanciones es de **\$149.133.173**.

PERIODO DE APLICACIÓN	PORCENTAJE DE DISMINUCIÓN	PORCENTAJE APLICABLE	COSTO DE LA DISMINUCIÓN
Desde la fecha del día siguiente a la sanción y publicación de este Acuerdo y Hasta el 31 de octubre 2021	90%	10%	\$99.633.560
Entre el 01 y el 30 de noviembre de 2021	80%	20%	\$34.539.634
Entre el 01 y el 31 de diciembre de 2021	70%	30%	\$14.959.979
TOTAL			\$149.133.173

5. COMPORTAMIENTO HISTÓRICO DE MEDIDAS SIMILARES ADOPTADAS EN EL DISTRITO DE CARTAGENA DE INDIAS.

En el Distrito de Cartagena se han venido adelantando campañas para el recaudo de cartera vencida, con la aprobación de los Acuerdos 012 de 2018 y 026 de 2020, con resultados muy buenos para las finanzas distritales y con características similares a lo que hoy proponemos, sin embargo, es pertinente aclarar que el Acuerdo 026 de 2020, sólo tuvo aplicación hasta el 8 de junio de 2020.

El Honorable Concejo Distrital de Cartagena en el año 2020, a través del Acuerdo 026 del 17 de abril de 2020, estableció beneficios de reducción de tasas de interés moratorios aplicables a las deudas tributarias de las vigencias de 2019 y



Concejo Distrital de Cartagena de Indias D. T. y C.

Ponencia Para Segundo Debate del Proyecto de Acuerdo 091-2021

anteriores. En este Acuerdo los ajustes de reducción en las tasas consistieron en 90% entre el 17 de abril y el 31 de mayo de 2020 y una reducción en la tasa del 75% en el periodo 1 de junio al 30 de junio de 2020, con este acuerdo se lograron recaudar importantes tributos. Este beneficio fue aprovechado por 507 contribuyentes los cuales arrojaron el siguiente resultado:

RECAUDO IMPUESTO PREDIAL			
ACUERDO 026 DE 2020 Corte del 17 de abril al 8 de junio de 2020.			
CAPITAL	INTERESES	TOTAL	Nº PREDIOS
\$ 2.962.117.899	\$ 226.428.605	\$ 3.188.546.504	507

Este Acuerdo tuvo su aplicación hasta el 8 de junio de 2020, en virtud a que con la expedición del Decreto Presidencial 678 de 2020, los beneficios para los contribuyentes eran mejores pues se redujo, pago de Capital en 20% hasta el 31 de octubre de 2020 y 10% de capital en el periodo 1 de noviembre al 31 de diciembre del mismo año, en ambos casos descontando el 100% de los intereses adeudados, es así como la Administración adoptó estos beneficios y expidió el Decreto 0661 de 2020, éste beneficio fue aprovechado por 12.879 contribuyentes, arrojando los siguientes resultados de recaudo:

RECAUDO IMPUESTO PREDIAL			
DECRETO 0661 DE 2020 (corte 9 de junio de 2020 al 31 de enero 2021)			
CAPITAL	INTERESES	TOTAL	Nº PREDIOS
\$ 40.021.284.825	\$ 629.948.684	\$ 40.651.233.509	12.879

En el año 2018, el Concejo Distrital de Cartagena, aprueba el Acuerdo 012 del 18 de septiembre de 2018, a través de este acuerdo se establecieron beneficios similares a los aprobados en la vigencia 2020 y consistió en la realización de ajustes a las tasas de interés moratorios aplicables a las deudas tributarias y se establecieron dos periodos para los ajustes:

Entre el 1 de octubre y el 30 de noviembre de 2018, se estableció una reducción en las tasas de interés del 90% y para el periodo 1 de diciembre y el 31 de diciembre de 2018, una reducción del 30%, estos beneficios se aplicaron a las deudas tributarias de las vigencias 2018 y anteriores, éste beneficio fue aprovechado por 20.184 contribuyentes y se obtuvieron los siguientes resultados:

RECAUDOS DE IMPUESTO PREDIAL				
APLICACIÓN DE ACUERDO 012 DE 2018				
CAPITAL	INTERESES	SANCIONES	TOTAL	PREDIOS
41.394.203.995	5.651.857.583	7.120.914	47.053.182.492	20.184

Fuente: Oficina asesora de Informática

Los resultados de los ejercicios mostrados solamente toman datos del Impuesto Predial Unificado por ser este tributo el que logra el mayor impacto de recaudo en nuestra cartera.

6. ANÁLISIS DE IMPACTO FISCAL



Concejo Distrital de Cartagena de Indias D. T. y C.

Ponencia Para Segundo Debate del Proyecto de Acuerdo 091-2021

De conformidad con el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, el cual versa: “En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de Ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Para éstos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo”, es competencia de la Secretaría de Hacienda Distrital emitir concepto de impacto fiscal sobre el Proyecto de Acuerdo citado en el asunto.

La Secretaría de Hacienda Distrital en virtud de lo anterior, revisó el Proyecto de Acuerdo en mención y a continuación presentó las siguientes consideraciones:

Desde el análisis del Impuesto Predial Unificado, los beneficios de aplicar la medida de tasa de interés reducida serían mayores a los costos, se obtendría un recaudo (beneficio) de \$41.656.841.332 COP y un costo tributario de \$13.943.965.251 COP, para un beneficio positivo de \$27.712.876.082 COP.

RECAUDO-BENEFICIO	COSTO TRIBUTARIO	BENEFICIO- COSTO
\$41.656.841.332	\$13.943.965.251	\$27.712.876.082

Para el impuesto de Industria y Comercio se realiza el mismo análisis, arrojando los siguientes resultados:

Los beneficios de aplicar la medida de tasa de interés reducida serían mayores a los costos, se obtendría un recaudo (beneficio) de \$378.812.396 COP y un costo tributario de \$149.133.173 COP para un beneficio-costo positivo de \$229.679.223 COP.

RECAUDO-BENEFICIO	COSTO TRIBUTARIO	BENEFICIO- COSTO
\$ 378.812.396	\$ 149.133.173	\$ 229.679.223

En conclusión, y tomando las estimaciones de medidas similares, en el Distrito de Cartagena, en cuanto a beneficios de reducción de tasas de interés moratorios aplicables a las deudas tributarias, el proyecto de Acuerdo **“por medio del cual se establecen beneficios de reducción en las tasas de intereses moratorios aplicables a las deudas tributarias de las obligaciones con plazos vencidos de las vigencias fiscales 2021 y anteriores, se reducen sanciones aplicables a los impuestos distritales y se dictan otras disposiciones”** tendría por los incentivos beneficios positivos, en donde el recaudo o beneficio es mayor al costo tributario, solamente teniendo en cuenta los dos impuestos más representativos de las finanzas del Distrito, según su finalidad de ingreso corriente de libre destinación, como son el Impuesto Predial Unificado y el Impuesto de Industria y Comercio.

El recaudo-beneficio total de Predial e Ica sería de \$42.035.653.728 COP, mientras que el costo tributario total de Predial e Ica es de \$ 14.093.098.424 COP, para un beneficio-costo positivo total de \$ 27.942.555.305 COP, como se detalla en el siguiente cuadro:

RECAUDO-BENEFICIO TOTAL (IPU E ICA)	COSTO TRIBUTARIO TOTAL (IPU E ICA)	BENEFICIO- COSTO TOTAL (IPU E ICA)
\$ 42.035.653.728	\$ 14.093.098.424	\$ 27.942.555.305



Concejo Distrital de Cartagena de Indias D. T. y C.

Ponencia Para Segundo Debate del Proyecto de Acuerdo 091-2021

Así las cosas el costo tributario al realizar la reducción de tasas de interés moratorios aplicables a las deudas tributarias, es menor al ingreso recibido por la aplicación de la medida, además de traer otros beneficios como son: Fortalecer el recaudo en el Impuesto Predial Unificado e Industria y Comercio, consiguiendo recursos que permitan alcanzar nuestras metas de recaudo estimadas en el presupuesto de la vigencia 2021, y que estos puedan ayudar con disponibilidad de recursos para financiar los gastos apropiados en el presupuesto, así como también, estimular la reactivación económica, reducir la carga administrativa en los procesos de cobro que se deberían realizar para alcanzar este recaudo propuesto; además de generar un beneficio social, el cual consiste en alivios tributarios a los contribuyentes que han visto afectados sus ingresos por la pandemia mundial generada por el Coronavirus o COVID-19.

Por consiguiente, con el proyecto de Acuerdo ***“Por medio del cual se establecen beneficios de reducción en las tasas de interés moratorios aplicables a las deudas tributarias de las obligaciones con plazos vencidos de las vigencias fiscales 2021 y anteriores, se reducen sanciones aplicables a los impuestos distritales y se dictan otras disposiciones”***, se lograría las metas de recaudo proyectadas en la vigencia 2021 y hasta se podría generar un mayor recaudo por estos conceptos, permitiendo mostrar un mayor beneficio para toda la comunidad en general.

En virtud de lo expuesto, este proyecto no afecta el Marco Fiscal de Mediano Plazo, ni requiere de una renta sustitutiva, porque está enmarcado dentro del programa: ***“FINANZAS SOSTENIBLES PARA SALVAR A CARTAGENA”***, en el presupuesto de la vigencia 2021.

Teniendo en cuenta lo anteriormente esbozado se otorga concepto favorable de viabilidad financiera a la propuesta de ***“Proyecto de Acuerdo por medio del cual se establecen beneficios de reducción en las tasas de intereses moratorios aplicables a las deudas tributarias de las obligaciones con plazos vencidos de las vigencias fiscales 2021 y anteriores, se reducen sanciones aplicables a los impuestos distritales y se dictan otras disposiciones”***.

En atención a todo lo expuesto anteriormente esperamos que la Honorable Corporación, le dé trámite al presente proyecto de acuerdo de manera favorable y desde el entendido que a ***“Cartagena la Salvamos entre todos”*** ruego especial urgencia en el trámite de esta importante iniciativa.

II. DE LA PARTICIPACION CIUDADANA Y DE LOS CONCEJALES

En la audiencia pública convocada para el día 10 de septiembre del presente año, dentro del trámite reglamentario de la iniciativa sometida a consideración del Concejo Distrital de Cartagena de Indias, se dio la oportunidad para la intervención de la ciudadanía y demás interesados en participar. Contamos con la intervención de Representante de Gremios, funcionarios de la Administración Distrital y los Honorables concejales:

CLAUDIA FADUL ROSA Directora Ejecutiva FENALCO
LUCIA HOYOS TRUJILLO Directora Financiera Grupo Hotelero Mar y Sol



Concejo Distrital de Cartagena de Indias D. T. y C.
Ponencia Para Segundo Debate del Proyecto de Acuerdo 091-2021

<p>JOSÉ FÉLIX OSPINA Secretario de Hacienda (e)</p>
<p>CARLOS BARRIOS GOMEZ Concejjal</p>

III. CONCEPTO JURIDICO

Concepto Jurídico emitido por la Oficina Asesora Jurídica del Concejo De Cartagena sobre el **“Por medio del cual se establecen beneficios de reducción en las Tasas de Interés Moratorios aplicables a las deudas tributarias de las obligaciones con plazos vencidos de las vigencias fiscales 2021 y anteriores, se reducen sanciones aplicables a los impuestos distritales y se dictan otras disposiciones”**., en virtud de lo dispuesto en el artículo 116 del capítulo VI del Acuerdo 014 de 2018, previo a la elaboración de ponencia de segundo debate, refiriéndose en los siguientes términos:

La Oficina Asesora Jurídica de esta Honorable Corporación, emite **CONCEPTO DE VIABILIDAD JURIDICA** y considera procedente continuar con el trámite de aprobación del presente proyecto de acuerdo, al manifestar que el mismo reúne todas las condiciones legales y procedimentales establecidas en las normas que regulan la materia.

El documento contentivo del concepto jurídico emitido se anexa a la presente ponencia y formara parte integral del mismo.

IV. DE LAS OBSERVACIONES AL PRESENTE PROYECTO DE ACUERDO

En cumplimiento de los deberes constitucionales y legales que corresponden a aquellos desempeñen función como concejales municipales y/o distritales en relación con el trámite, estudio y aprobación de los proyectos de acuerdo sometidos a consideración de las Corporaciones a las cuales pertenecen, se presenta ponencia para segundo debate en los siguientes términos:

Tal como se dejó plasmado en ponencia de primer debate, en atención a las atribuciones legales otorgadas a los concejos, especialmente con base en lo dispuesto en el numeral 6 del artículo 32 de la ley 136 de 1994 en el sentido de *“establecer, reformar o eliminar tributos, contribuciones, impuestos y sobretasas, de conformidad con la ley”*, y las razones en las que se funda la exposición de motivos de la Administración Central, consideramos los ponentes pertinente someter a juicio de la honorable plenaria el otorgamiento de beneficios tributarios a la ciudadanía Cartagenera, toda vez que, se persigue con ello aumentar el recaudo de la cartera pendiente a la fecha para la utilización de estos recursos en proyectos que beneficien directamente a la sociedad generando desarrollo a la vez que se les genera un alivio económico para quienes se acojan al beneficio.

En este orden de ideas, en el escenario en que nos encontramos proponemos ponencia en el mismo sentido que se formuló para el primer debate surtido en comisión, esto es, en sentido positivo, pidiendo a la plenaria el acompañamiento a fin de que este se convierta en acuerdo Distrital. El título, preámbulo y articulado que se expone a valoración en Segundo Debate de la siguiente manera:



Concejo Distrital de Cartagena de Indias D. T. y C.
Ponencia Para Segundo Debate del Proyecto de Acuerdo 091-2021

ACUERDO No.
(_____)

“POR MEDIO DEL CUAL SE ESTABLECEN BENEFICIOS DE REDUCCIÓN EN LAS TASAS DE INTERÉS MORATORIOS APLICABLES A LAS DEUDAS TRIBUTARIAS DE LAS OBLIGACIONES CON PLAZOS VENCIDOS DE LAS VIGENCIAS FISCALES 2021 Y ANTERIORES, SE REDUCEN SANCIONES APLICABLES A LOS IMPUESTO DISTRITALES Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”

EL HONORABLE CONCEJO DEL DISTRITO TURÍSTICO Y CULTURAL DE CARTAGENA DE INDIAS

En uso de las facultades constitucionales y legales, en especial las conferidas en los artículos 8, 70, 71 y 72, 287, 294, 313, 338 y 362 de la Constitución Política, artículo 38 de la ley 14 de 1983, artículo 9 de la Ley 768 de 2002, Ley 1551 de 2012, artículo 31 de la Ley 1617 de 2013, Ley 1819 de 2016, decretos 417 y 461 de marzo de 2020 y Artículo 30 y 31 del Acuerdo 041 de 2006,

ACUERDA

ARTÍCULO PRIMERO: El interés moratorio que deberán pagar los contribuyentes por las deudas tributarias correspondientes a Impuesto Predial Unificado, Impuesto de Industria y Comercio, Sobretasa a la Gasolina, Delineación Urbana, Tasas y Contribuciones, de las obligaciones con plazos vencidos de las vigencias fiscales 2021 y anteriores, para los pagos que se realicen durante el periodo comprendido entre el día siguiente a la sanción y publicación del acuerdo y hasta el 31 de diciembre de 2021 serán las siguientes:

PERIODO DE APLICACIÓN	PORCENTAJE DE DISMINUCIÓN APLICABLE
Desde la fecha del día siguiente a la sanción y publicación de este Acuerdo y Hasta el 31 de octubre 2021	El interés moratorio se liquidará diariamente a la tasa equivalente al 10% del interés diario que corresponda a la tasa de usura determinada por la Superintendencia Financiera de Colombia, para las modalidades de crédito de consumo, reducida en menos 2 puntos.
Entre el 01 y el 30 de noviembre de 2021	El interés moratorio se liquidará diariamente a la tasa equivalente al 20% del interés diario que corresponda a la tasa de usura determinada por la Superintendencia Financiera de Colombia, para las modalidades de crédito de consumo, reducida en menos 2 puntos.
Entre el 01 y el 31 de diciembre de 2021	El interés moratorio se liquidará diariamente a la tasa equivalente al 30% del interés diario que corresponda a la tasa de usura determinada por la Superintendencia Financiera de Colombia, para las modalidades de crédito de consumo, reducida en menos 2 puntos.



Concejo Distrital de Cartagena de Indias D. T. y C.

Ponencia Para Segundo Debate del Proyecto de Acuerdo 091-2021

Las tasas de interés moratorio serán las vigentes desde la fecha de promulgación de este acuerdo y hasta el 31 de diciembre de 2021, en los porcentajes descritos anteriormente.

Esta tasa de interés ajustada será aplicada únicamente cuando el contribuyente cancele la totalidad de la deuda vigente o en su defecto, la totalidad de la deuda de la o las vigencias que escoja para pagar.

PARÁGRAFO PRIMERO: Los contribuyentes que cancelen la totalidad de sus obligaciones en las condiciones de que trata este artículo y tengan asociadas a dichas obligaciones sanciones, también deberán cancelar la totalidad de las sanciones reducidas al 10%, 20% o 30%, según la fecha en la cual se realice el pago total de la obligación u obligaciones por concepto de Impuestos, sanciones, multas e intereses. La sanción a cancelar en ningún caso podrá ser inferior a la sanción mínima vigente.

PARÁGRAFO SEGUNDO: los contribuyentes, responsables, agentes de retención y autorretenedores que, a la fecha de expedición del presente Acuerdo, deseen suscribir acuerdos de pago, por deudas de vigencias anteriores incluida la vigencia 2020, podrán realizarlo, abonando un 25% de la deuda total y el 75% restante lo podrán transar hasta en diez (10) cuotas manteniendo el beneficio de tasa dispuesto en este artículo, aplicable a la fecha del acuerdo. El incumplimiento en el pago de las cuotas dará lugar a dar por terminado el acuerdo suscrito y dejará sin efecto la aplicación de la tasa de mora transitoria establecida en este acuerdo. El funcionario competente informará por escrito al deudor el valor de la deuda total, sin el beneficio de la reducción de tasa de interés y sanciones establecidas en esta norma. Los pagos o abonos efectuados con cargo al acuerdo incumplido se aplicarán a la obligación que resulte de la reliquidación de deuda sin los beneficios de tasas ajustadas. En todo caso el contribuyente deberá demostrar que canceló la deuda total pactada al cumplimiento del plazo del convenio.

ARTÍCULO SEGUNDO: Los contribuyentes, responsables, agentes de retención y autorretenedores que a la fecha de expedición del presente Acuerdo no hayan presentado y pagado sus declaraciones por los impuestos de industria y comercio, avisos y tableros, sobretasa a la gasolina, delineación urbana, podrán presentar y pagar las declaraciones en forma extemporánea liquidando la sanción de extemporaneidad reducida hasta en un 90%, siempre que se presenten en los plazos que se describen a continuación y hasta el 31 de diciembre de 2021 así:

PLAZOS PARA LA PRESENTACIÓN DE DECLARACIONES	PORCENTAJE DE DISMINUCIÓN DE SANCIÓN POR EXTEMPORANEIDAD	PORCENTAJE DE PAGAR SANCIÓN POR EXTEMPORANEIDAD
Desde la fecha del día siguiente a la sanción y publicación de este Acuerdo y Hasta el 31 de octubre 2021	90%	10%
Entre el 01 y el 30 de noviembre de 2021	80%	20%
Entre el 01 y el 31 de diciembre de 2021	70%	30%

La sanción así reducida no podrá ser inferior a la sanción mínima.

ARTÍCULO TERCERO: Los contribuyentes, responsables, agentes de retención y autorretenedores que a la fecha de expedición de este Acuerdo presenten



Concejo Distrital de Cartagena de Indias D. T. y C.

Ponencia Para Segundo Debate del Proyecto de Acuerdo 091-2021

declaraciones de corrección por los impuestos de industria y comercio, avisos y tableros, sobretasa a la gasolina, delimitación urbana, y en tales correcciones liquiden un mayor impuesto, podrán presentar y pagar las declaraciones en forma extemporánea liquidando la sanción de corrección reducida hasta en un 90%, siempre que se presenten en los plazos que se describen a continuación y hasta el 31 de diciembre de 2021 así:

PLAZOS PARA LA PRESENTACIÓN DE DECLARACIONES EXTEMPORÁNEAS	PORCENTAJE DE DISMINUCIÓN DE SANCION CORRECCION	DE DE POR	PORCENTAJE PAGAR SANCION CORRECCIÓN	A POR DE
Desde la fecha del día siguiente a la sanción y publicación de este Acuerdo y Hasta el 31 de octubre 2021	90%		10%	
Entre el 01 y el 30 de noviembre de 2021	80%		20%	
Entre el 01 y el 31 de diciembre de 2021	70%		30%	

La sanción así reducida no podrá ser inferior a la sanción mínima.

ARTÍCULO CUARTO: A los beneficios de reducción de sanciones podrán acceder los contribuyentes que presenten o corrijan sus declaraciones tributarias, y aquellos que procedan a la corrección de la declaración, hasta antes de la notificación de la Resolución que resuelve el Recurso de Reconsideración.

ARTÍCULO QUINTO: Vigencia. El presente Acuerdo rige a partir de su publicación.

V. CONCLUSIONES

En ese orden, presentamos **PONENCIA POSITIVA DE SEGUNDO DEBATE** frente al Proyecto de Acuerdo en estudio, con fundamento en las consideraciones expuestas, por considerar que el mismo se encuentra conforme a los preceptos establecidos en materia tributaria para la regulación del impuesto en los territorios municipales y/o distritales, con la salvedad de que puedan ser introducidas modificaciones, de ser así considerado por la Plenaria durante el estudio y discusión de la ponencia, a fin de que se convierta en Acuerdo Distrital.

Atentamente,

FERNANDO DAVID NIÑO MENDOZA
Coordinador

CAROLINA LOZANO BENITOREVOLLO
Ponente

CLAUDIA ARBOLEDA TORRES
Ponente